

## **INFORME DE AUDITORÍA FINANCIERA INDEPENDIENTE**

### **FONDO COLOMBIA EN PAZ - FCP VIGENCIA 2019**

**CGR-CDGPIF- No. 008**

**Mayo de 2020**

Contralor General de la República

Carlos Felipe Córdoba Larrarte

Vicecontralor (E)

Julián Mauricio Ruiz Rodríguez

Contralor Delegado para la Gestión Pública e  
Instituciones Financieras

William Augusto Suárez Suárez

Directora de Vigilancia Fiscal

María Cristina Quintero Quintero

Supervisor

Elida Josefa Serrato Reyes

Equipo de Auditoría:

Líder Auditoría

Astrid Bibiana Palacios Tobón

Integrantes del Equipo Auditor

Inelda Fajardo Ardila  
Catherine Ramírez Solano  
Edgar Santiago Ruiz Pinto  
Miguel Antonio Peña Carrillo

## TABLA DE CONTENIDO

	<b>Pág.</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>5</b>
1.1 SUJETO DE CONTROL Y RESPONSABILIDAD	5
1.2 MARCOS DE REFERENCIA	7
1.3 RESPONSABILIDAD DE LA CGR	8
<b>2. OPINION ESTADOS FINANCIEROS VIGENCIA 2019</b>	<b>9</b>
2.1 OPINIÓN ESTADOS FINANCIEROS – SIN SALVEDADES	9
<b>3. EVALUACION CONTROL INTERNO FINANCIERO</b>	<b>9</b>
<b>4. OPINION EJECUCIÓN PRESUPUESTO VIGENCIA 2019</b>	<b>9</b>
4.1 OPINION RAZONABLE	9
<b>5. FENECIMIENTO DE LA CUENTA</b>	<b>9</b>
<b>6. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO</b>	<b>10</b>
<b>7. ATENCIÓN DE SOLICITUDES CIUDADANAS</b>	<b>11</b>
<b>8. PROYECTOS EN GUAVIARE</b>	<b>11</b>
<b>9. RELACION DE HALLAZGOS</b>	<b>11</b>
<b>10. PLAN DE MEJORAMIENTO</b>	<b>11</b>
<b>ANEXO NO. 1. RELACION DE HALLAZGOS</b>	<b>12</b>
<b>ANEXO No. 2. ESTADOS FINANCIEROS</b>	<b>84</b>
<b>ANEXO No. 3. PROYECTOS EN GUAVIARE</b>	<b>87</b>

88111

Bogotá D.C.,

Doctor

**JUAN CARLOS MAHECHA CAÑÓN**

Director Ejecutivo

Fondo Colombia en Paz - FCP

[juan.mahecha@fcp.gov.co](mailto:juan.mahecha@fcp.gov.co)

Doctor

**JUAN JOSÉ DUQUE LISCANO**

Representante Legal

Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019

[jduque@fiduprevisora.com.co](mailto:jduque@fiduprevisora.com.co)

Respetados doctores:

La Contraloría General de la República (en adelante CGR), con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, realizó Auditoría a los estados financieros del Fondo Colombia en Paz (en adelante FCP), para la vigencia 2019, los cuales comprenden: el estado de situación financiera, el estado de resultados, el estado de cambios en el patrimonio, las notas a los mismos, así como la información presupuestal.

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de la auditoría financiera (en adelante AF).

Los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados, con base en la información suministrada por el FPC, en papeles de trabajo que reposan en el Sistema Integrado para el Control de Auditorías -SICA de la CGR.

Las observaciones se dieron a conocer oportunamente al FCP, dentro del desarrollo de la AF, otorgando el plazo legalmente establecido para que el FCP emitiera un pronunciamiento al respecto.

## 1. INTRODUCCIÓN

La CGR adelantó AF al FCP por la vigencia 2019, la que incluyó los siguientes objetivos:

1. Emitir opinión sobre si los estados financieros por la vigencia 2019 están preparados, en todos los aspectos significativos, de conformidad con el marco de información financiera o marco legal y si se encuentran libres de incorrecciones materiales ya sea por fraude o error.
2. Evaluar el control fiscal interno y expresar un concepto.
3. Evaluar la ejecución del presupuesto de la vigencia 2019 y emitir la opinión correspondiente. Validar el avance del Plan Operativo subcuentas Sustitución de cultivos ilícitos, Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y Reincorporación. Validar ejecución de proyectos en el Departamento de Guaviare.
4. Verificar la efectividad del plan de mejoramiento en los temas financieros y presupuestales.
5. Emitir fenecimiento o no, de la cuenta fiscal rendida por la vigencia 2019.
6. Atender las solicitudes ciudadanas asignadas incluso hasta el cierre de la fase de ejecución de la actuación fiscal.

### 1.1 SUJETO DE CONTROL Y RESPONSABILIDAD

El FCP, fue creado mediante el Decreto 691 del 27 de abril de 2017<sup>1</sup>, como un patrimonio autónomo del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (en adelante DAPRE), sin estructura administrativa propia, administrado por una o varias sociedades fiduciarias públicas.

El objeto del FCP es ser el instrumento para la administración, coordinación, articulación, focalización y ejecución de las diferentes fuentes de recursos para realizar las acciones necesarias para la implementación del “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, según lo establecido en el Plan Marco de Implementación (en adelante PMI) del mismo, así como el proceso de reincorporación de las FARC-EP a la vida civil, y otras acciones de posconflicto<sup>2</sup>. Además, el FCP articula la cooperación internacional y la

<sup>1</sup> Decreto 691 del 27 de abril de 2017, “Por el cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el “Fondo Colombia en Paz (FCP)” y se reglamenta su funcionamiento”.

<sup>2</sup> De conformidad con el artículo 2 del Decreto 691, además “En desarrollo su objeto, el FCP podrá: (i) crear subcuentas; (ii) articular los demás fondos creados o que se creen con el propósito de canalizar y coordinar los recursos necesarios para los usos e intervenciones dirigidas a consolidar la paz; (iii) recibir aportes no reembolsables de fondos, personas, entes o entidades de cualquier naturaleza jurídica nacionales, extranjeros o de derecho internacional; (iv) celebrar convenios y contratos incluyendo el contrato de fiducia mercantil; y (v) las demás que se requieran. A su vez, [se] permite al FCP que para la ejecución de los proyectos celebre contratos de delegación para que entidades públicas o privadas administren recursos del Fondo o de sus subcuentas, los cuales también se someten a su régimen contractual y reglamentario sujeto a los principios de igualdad, moralidad, eficacia economía, celeridad, imparcialidad y publicidad”

participación y aportes privados y públicos que se reciben a través de diferentes fuentes. De acuerdo con el artículo 3 del Decreto 691 de 2017, el FCP tendrá una duración de 10 años de conformidad con el PMI de los Acuerdos.

El 27 de marzo de 2018, fue suscrito el Contrato de Fiducia Mercantil No. 001 de 2018 entre el DAPRE y el Consorcio FCP 2018; que estableció como objeto la Constitución de un Patrimonio Autónomo para que sea administrado por la Fiduciaria con el fin de que ésta en su calidad de vocera, administre, contrate y pague, con cargo a los recursos que pertenecen al FCP, el cual tuvo vigencia hasta el 30 de septiembre de 2019. Posteriormente, con el mismo objeto contractual, el DAPRE firmó el contrato de Fiducia Mercantil 002 de 2019 con el Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019, quien a partir del 01 de octubre de 2019 administra los recursos del FCP.

El Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019 fue constituido mediante documento del 23 de julio de 2019, y se encuentra conformado por la Fiduciaria La Previsora S.A. - Fiduprevisora con un porcentaje de participación del 58%, Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A., con un porcentaje de participación del 18%, Fiduciaria Central S.A., con un porcentaje de participación del 11%; y Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A – Fiduagraria S.A, con un porcentaje de participación del 13%<sup>3</sup>. Conforme lo establece el Acuerdo Consorcial, la Fiduprevisora actúa como representante legal del Consorcio, quien a su vez es vocero y administrador del Patrimonio Autónomo Fondo Colombia en Paz (en adelante PA FCP).

En cuanto al manejo de la información contable y conforme lo instruido por la Contaduría General de la Nación (en adelante CGN), se consolidan las subcuentas que corresponden a las diferentes categorías presupuestales<sup>4</sup> y por cada una de ellas se lleva una contabilidad que corresponde a un subfideicomiso con independencia de la sociedad fiduciaria.

El FCP, es responsable de la adecuada preparación de los estados financieros objeto de la presente auditoría, de conformidad con el marco de información financiera aplicable. También es responsable del contenido de la demás información suministrada a la CGR en el curso de la auditoría, como del Control Interno Contable.

---

<sup>3</sup> Conforme el Parágrafo primero de la cláusula quinta del Acuerdo Consorcial se establece que: "Los aportes por parte de las CONSORCIADAS para la ejecución del contrato, la distribución de resultados económicos y la administración de recursos líquidos si llegaren a recibirse, se harán de conformidad con los anteriores porcentajes".

<sup>4</sup> "**SUBCUENTAS:** Son las categorías presupuestales en que se divide el Patrimonio Autónomo Fondo Colombia en Paz, creadas por el Consejo Directivo de acuerdo con una asociación temática, por ejemplo, por entidad, por tipo de intervención, por beneficiario, entre otros". Manual Operativo FCP Versión 5. Para el cierre de la vigencia 2019 existían 14 subcuentas.

## 1.2 MARCOS DE REFERENCIA

### Regulación Contable

El régimen contable del FCP se aplica de conformidad con las siguientes normas:

- Resolución 533 de 2015 *“Por la cual se incorpora, en el régimen de contabilidad pública, el marco normativo aplicable a entidades de gobierno y se dictan otras disposiciones”*
- Resolución 386 de 2018 de la CGN: *“Por la cual se incorpora, en el Marco Normativo para Entidades de Gobierno, el Procedimiento contable para el registro de los recursos entregados en administración y se modifica el Catálogo General de Cuentas de dicho Marco Normativo”.*
- Manual Operativo del FCP V3, V4 y V5, numerales 7 y 8 Control contable, de acuerdo con cada versión.
- Manual de Políticas Contables del DAPRE, Código M-GF-01, Versiones 2, 4, 5, 6 y 7<sup>5</sup>.

### Regulación Presupuestal

La regulación presupuestal se aplica de conformidad con:

- ✓ Decreto 691 de 2017, por el cual se reglamenta el funcionamiento del FCP, los artículos No. 6, 8, 9 y 10<sup>6</sup> se relacionan con ordenación del gasto<sup>7</sup>, independencia de los recursos de las subcuentas<sup>8</sup>, administración eficiente de los recursos y fuentes de recursos.
- ✓ Manual Operativo del FCP V2, V3, V4 y V5 vigentes durante el periodo auditado, en los numerales 5, 6 y 7 que trata sobre control de presupuesto,

---

<sup>5</sup> Desde su inicio el FCP para su proceso contable observó las políticas contables del DAPRE y posteriormente se elaboró un documento inicial de políticas propio para el FCP cuyo proceso de Levantamiento y Normalización se dio durante la vigencia 2019 y culminó con su Aprobación en el mes de febrero de 2020. El manual de políticas del DAPRE se tomó como referente y fuente de consulta para la definición de las políticas del Fondo Colombia en Paz.

<sup>6</sup> El Decreto 691 del 27 de abril de 2017 establece en su artículo 10 que el FCP podrá tener las siguientes fuentes de recursos: Presupuesto General de la Nación (en adelante PGN); Sistema General de Regalías (SGR); Sistema General de Participaciones (SGP); Cooperación Internacional no reembolsables; bienes y derechos que adquieran a cualquier título; usufructo y explotación de bienes que a cualquier título reciba, provenientes de personas de derecho público o privado; derivados de la participación privada y los demás recursos que determine la Ley.

<sup>7</sup> El Ordenador del Gasto para el FCP fue designado mediante Resolución 0093 del 11 de febrero de 2019 del DAPRE en su artículo 8, el cual establece *“Delegar en el Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, la función de ordenar el gasto, celebrar, ordenar, modificar y liquidar contratos y convenios que se generen con cargo al presupuesto de Gastos de Funcionamiento y Gasto de Inversión que le sea asignado al Fondo Colombia en Paz.”*

<sup>8</sup> La solicitud de distribución de recursos del PGN la realiza la entidad ejecutora de la subcuenta ante el Ordenador del Gasto mediante oficio de solicitud prioritaria de recursos anexando el formato de *“Solicitud de Tramites de Recursos”* el cual detalla actividades y precios estimados según el Plan Operativo Anual aprobado para cada vigencia por el Consejo Directivo del FCP. Por su parte el FCP revisa el estado de ejecución de recursos y remite certificación consolidada de las subcuentas como anexo de la solicitud. Posteriormente, desde el DAPRE se adelanta el trámite ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)

solicitud de desembolso recursos apropiados y requisitos para trámite de pagos.

- ✓ Circular Básica Jurídica, 029 de 2014 Parte I, Título IV, Capítulo IV de la Superintendencia Financiera de Colombia en lo referente al Sistema de Administración de Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo (SARLAFT) el cual es adoptado por el FCP en cuanto a la consulta en listas restrictivas para la vinculación contractual y para efectuar pagos.

### 1.3 RESPONSABILIDAD DE LA CGR

La CGR realiza AF con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, vigilando la gestión fiscal de la administración y de los fondos o bienes de la Nación. Así mismo, la CGR de acuerdo con el artículo 268 constitucional, tiene la atribución de revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario.

La CGR ha llevado a cabo esta AF teniendo como soporte técnico conceptual las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores – ISSAI, emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), según lo establecido en la Resolución Orgánica No 0012 de 2017, por la cual se adoptan principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías y la Guía de Auditoría Financiera – GAF.

Dichas normas exigen que la CGR cumpla con los requerimientos de ética, así como que se planifique y ejecute la auditoría con el fin de obtener una seguridad razonable sobre si los estados financieros y cifras presupuestales están libres de incorrección material.

Una auditoría conlleva la aplicación de procedimientos para obtener evidencia de auditoría sobre los valores y la información revelada por el sujeto de control. Los procedimientos seleccionados dependen del juicio profesional del auditor, incluida la valoración de los riesgos de incorrección material en los estados financieros y cifras presupuestales, debido a fraude o error. Al efectuar dichas valoraciones, la CGR tiene en cuenta el control interno para la preparación y presentación de la información, con el fin de diseñar los procedimientos de auditoría que sean adecuados en función de las circunstancias. Esta auditoría, incluyó la evaluación de la adecuación de las políticas contables aplicadas y de la razonabilidad de las estimaciones contables realizadas por el FCP, así como la evaluación de la presentación de los estados financieros y cifras presupuestales.

En lo correspondiente a esta AF, la CGR concluye que la evidencia de auditoría que se ha obtenido proporciona una base suficiente y adecuada para la opinión de auditoría.

## 2. OPINION ESTADOS FINANCIEROS VIGENCIA 2019

### 2.1 OPINIÓN ESTADOS FINANCIEROS –SIN SALVEDADES-

En opinión de la CGR los Estados Financieros del FCP, **presentan razonablemente** en todos los aspectos importantes, la situación financiera a 31 de diciembre de 2019, así como los resultados de sus operaciones por el año que terminó en esta fecha, de conformidad con los principios y normas de contabilidad prescritos y adoptadas en el marco de información financiera aplicable.

## 3. EVALUACION CONTROL INTERNO FINANCIERO

Aplicada la metodología establecida en la CGR, para la evaluación del Control Interno Financiero del FCP, el concepto es **EFICIENTE**, al contar con políticas, actividades de control y su efectividad en el proceso financiero y presupuestal.

No obstante, se encontraron debilidades en las revelaciones del estado de resultados, en el seguimiento de convenios suscritos por el PA FCP con el Banco Agrario de Colombia (BAC) y en los informes de supervisión para la liquidación de contratos.

## 4. OPINION EJECUCIÓN PRESUPUESTO VIGENCIA 2019

### 4.1 OPINION RAZONABLE

En opinión de la CGR, la ejecución del presupuesto del FCP, es **RAZONABLE**, dado que fue preparado, programado y ejecutado en todos los aspectos materiales de conformidad con el marco normativo aplicable.

## 5. FENECIMIENTO DE LA CUENTA

Con fundamento en la opinión contable y presupuestal, la CGR **FENECE** la cuenta fiscal del FCP, por la vigencia fiscal 2019.

### Tabla No. 1.

Fenecimiento de Cuenta Fiscal  
FCP Vigencia 2019

<b>OPINION CONTABLE</b>	<b>OPINION PRESUPUESTAL</b>
Sin Salvedades	Razonable
<b>FENECE</b>	

## 6. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

El plan de mejoramiento resultado de la auditoria de cumplimiento realizada al FCP en la vigencia 2018, reportado a través del SIRECI con corte a 31 de diciembre de 2019, comprende 5 hallazgos, donde uno (1) es de carácter presupuestal, tres (3) relacionados con contratos y uno (1) con gestión documental; para los cuales se establecieron 5 acciones de mejora y 8 actividades, con un plazo de ejecución a 31 de diciembre de 2018 y reporte de avance físico de ejecución del 100%.

Se revisó el cumplimiento de las actividades y la efectividad de las 5 acciones de mejora planteadas de los cinco (5) hallazgos. La siguiente tabla muestra el concepto de efectividad para cada una de ellas:

**Tabla No. 2.**  
**Hallazgos FCP Plan de Mejoramiento a 31/12/2019**

No. y Vigencia	Nombre	# Acciones de Mejora / Actividades	Fecha de vencimiento	Avance	Efectiva
1 - 2018	Debilidades en la planeación del contrato 541 de 2018	1 / 2	31/12/2018	100%	SI
2 - 2018	Condiciones Preliminar de la Contratación Análisis	1 / 2	15/12/2018	100%	SI
3 - 2018	Documento de Disponibilidad Presupuestal expedido de forma posterior	1 / 1	31/12/2018	100%	SI
4 - 2018	Garantías incompletas	1 / 1	31/12/2018	100%	SI
5 - 2018	Soportes contractuales	1 / 2	31/12/2018	100%	NO
	Totales	5/8	N/A	100%	N/A

Fuente: SIRECI

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Como resultado del seguimiento al plan de mejoramiento, se estableció una efectividad consolidada del 80%, lo que indica que el citado plan es efectivo. Por tanto, es necesario que el FCP analice las acciones de mejora establecidas para determinar su pertinencia y replantear o continuar con los controles establecidos, ampliando el término de finalización.

## 7. ATENCIÓN DE SOLICITUDES CIUDADANAS

Durante el desarrollo de la AF vigencia 2019, no se recibieron solicitudes ciudadanas.

## 8. PROYECTOS EN GUAVIARE

Se validó la ejecución de proyectos en el Departamento de Guaviare. El resultado de la verificación se presenta en el Anexo No. 3.

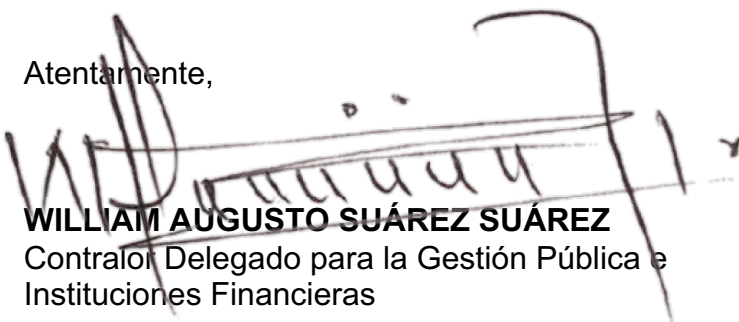
## 9. RELACION DE HALLAZGOS

Como resultado de la AF adelantada al FCP se establecieron seis (6) hallazgos administrativos, cuatro (4) de ellos con posible incidencia disciplinaria.

## 10. PLAN DE MEJORAMIENTO

El FCP debe elaborar un plan de mejoramiento consolidado con los hallazgos consignados en el presente informe y aquellos a los cuales no se les haya efectuado seguimiento durante la auditoría o se consideren inefectivos, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del mismo. Para efectos de la habilitación en el Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas e Informes –SIRECI, les solicitamos remitir copia del oficio de radicación del informe en la Entidad, a los correos electrónicos: [sportesireci@contraloria.gov.co](mailto:sportesireci@contraloria.gov.co) y [jose.aponte@contraloria.gov.co](mailto:jose.aponte@contraloria.gov.co).

Atentamente,



**WILLIAM AUGUSTO SUÁREZ SUÁREZ**  
Contralor Delegado para la Gestión Pública e  
Instituciones Financieras

Aprobó: *Comité de Evaluación Sectorial Acta 9 del 7 de mayo de 2019*  
Revisó: *María Cristina Quintero Q, Directora de Vigilancia Fiscal*  
*Elida Josefa Serrato Reyes, Supervisor*  
Elaboró: *Equipo Auditor CGR*  
*Astrid Bibiana Palacios T, Líder Auditoría*  
*Inelda Fajardo Ardila*  
*Catherine Ruiz Solano*  
*Edgar Santiago Ruiz Pinto*  
*Miguel A Peña C*

## ANEXO No. 1. RELACION DE HALLAZGOS

Como producto de la AF realizada al FCP para la vigencia 2019, se determinaron seis (6) hallazgos, de los cuales cuatro (4) tienen presunta incidencia disciplinaria, los cuales se relacionan a continuación:

### 1. Contable

#### Hallazgo No. 1. Revelaciones Estado de Resultados

De acuerdo con el Régimen de Contabilidad Pública en su Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera del Marco Normativo para entidades de gobierno en el numeral 6.4 establece:

*“6.4. Revelación de los elementos de los estados financieros. La información financiera se revela en la estructura de los estados financieros, así como en sus notas explicativas.*

*La revelación hace referencia a la selección, ubicación y organización de la información financiera. Las decisiones sobre estos tres asuntos se deben tomar teniendo en cuenta las necesidades que tienen los usuarios de conocer acerca de los hechos económicos que influyen en la estructura financiera de una entidad de gobierno.*

*Las decisiones sobre la selección, ubicación y organización de la información están relacionadas y, en la práctica, es probable que se consideren conjuntamente.*

*6.4.1. Selección de la información. La selección de la información tiene como objetivo determinar qué información se reporta en los estados financieros y en las notas.*

*La información se selecciona para exponer, en la estructura de los estados financieros, los mensajes claves acerca de la situación financiera, el rendimiento financiero y los flujos de efectivo de la entidad, mientras que la información para revelar en las notas a los estados financieros se selecciona para hacer que la información expuesta sea más útil y proporcione detalles que ayudarán a los usuarios a entenderla.*

*(...)*

*La información a revelar incluye, entre otras, lo siguiente: políticas aplicables o metodologías utilizadas para reconocer y medir la información expuesta; desagregaciones de la información expuesta; información sobre partidas que cumplen algunas características de la definición de un elemento e información sobre partidas que cumplen la definición de un elemento, pero no el criterio de reconocimiento.*

*La información revelada en las notas a los estados financieros tiene las siguientes características: a) es necesaria para que los usuarios comprendan los estados financieros, b) proporciona información que presentan los estados financieros de manera contextualizada y según el entorno en que opera la entidad, y c) tiene, generalmente, una relación clara y demostrable con la información expuesta en el cuerpo de los estados financieros a los que pertenece.*

(...)

*La organización de la información en los estados financieros incluye decisiones sobre lo siguiente: a) desagregación de totales en categorías que tengan sentido; b) ordenación y agrupación de partidas expuestas dentro de cada estado; c) identificación de agregados; y d) identificación de otra información a introducir en el cuerpo del estado.*

*La información revelada en las notas a los estados financieros se organiza de modo que las relaciones con las partidas presentadas en el cuerpo de los estados financieros sean claras.*  
(Subrayado fuera de texto).

El Régimen de Contabilidad Pública, en el Anexo de la Resolución 425 de 2019, señala las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los hechos económicos, el cual establece en el capítulo VI, Normas para la Presentación de Estados Financieros y Revelaciones en el numeral 1.3.3.1. Información a presentar en el estado de resultados en el párrafo:

*“26. Como mínimo, el estado de resultados incluirá partidas que presenten los siguientes importes: a) los ingresos sin contraprestación; b) los ingresos con contraprestación; c) los gastos de administración y operación; d) los gastos de ventas; e) el gasto público social; f) el costo de ventas; g) las ganancias y pérdidas que surjan de la baja en cuentas de activos; h) la participación en el resultado del periodo de las controladas, asociadas y negocios conjuntos; i) los costos financieros.”*

(...)

*“28. La entidad presentará, en el estado de resultados, partidas adicionales, encabezamientos y subtotales, cuando la magnitud, naturaleza o función de estos sea tal que la presentación por separado resulte relevante para comprender el rendimiento financiero de la entidad”.*

Así mismo, en el numeral 1.3.3.2, establece:

*“1.3.3.2. Información a presentar en el estado de resultados o en las notas*

*30. La entidad presentará un desglose de los gastos utilizando una clasificación basada en su función dentro de la entidad. Según esta clasificación, como mínimo, la entidad presentará sus gastos asociados a las funciones principales llevadas a cabo por esta de forma separada. Igualmente, se revelará información adicional sobre la naturaleza de los gastos que incluya, entre otros, los gastos por depreciación, amortización y el gasto por beneficios a los empleados.*

*31. Cuando las partidas de ingreso o gasto sean materiales, la entidad revelará de forma separada, información sobre su naturaleza e importe.”* (Subrayado fuera de texto).

Finalmente, en la misma norma se expresa:

*“1.3.6. Notas a los estados financieros*

*58. Las notas son descripciones o desagregaciones de partidas de los estados financieros presentadas en forma sistemática.*

#### 1.3.6.1. Estructura

59. Las notas a los estados financieros incluirán lo siguiente:

a) información acerca de las bases para la preparación de los estados financieros y de las políticas contables específicas utilizadas;

b) información requerida por las normas que no se haya incluido en otro lugar de los estados financieros;

c) información comparativa respecto del periodo anterior para todos los importes incluidos en los estados financieros, cuando sea relevante para entender los estados financieros del periodo corriente; y

d) información adicional que sea relevante para entender los estados financieros y que no se haya presentado en estos. (Subrayado fuera de texto).

60. La entidad presentará las notas de forma sistemática, para tal efecto, referenciará cada partida incluida en los estados financieros con cualquier información relacionada en las notas.

#### 1.3.6.2. Revelaciones

61. La entidad revelará la siguiente información:

a) La información relativa a su naturaleza jurídica y funciones de cometido estatal. Para tal efecto, indicará su denominación; su naturaleza y régimen jurídico, identificando los órganos superiores de dirección y administración, y la entidad a la cual está adscrita o vinculada, cuando sea el caso; su domicilio y la dirección del lugar donde desarrolla sus actividades; una descripción de la naturaleza de sus operaciones y de las actividades que desarrolla con el fin de cumplir con las funciones de cometido estatal asignadas; y los cambios ordenados que comprometen su continuidad como supresión, fusión, escisión o liquidación.

(...)

g) La información que permita a los usuarios de sus estados financieros evaluar los objetivos, las políticas y los procesos que aplica para gestionar el capital. (Subrayado fuera de texto).

En las notas específicas del “Estado de resultados a 10 de diciembre de 2019” del FCP señala:

“GRUPO 55 GASTO PUBLICO SOCIAL

En esta denominación se incluyen las cuentas que representan los recursos destinados por la entidad a la solución de necesidades básicas insatisfechas y las orientadas al bienestar en general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, de conformidad con las disposiciones legales.

NOTA No. 26

5507 DESARROLLO COMUNITARIO Y BIENESTAR SOCIAL.

Dentro de esta cuenta se clasifican los pagos efectuados por el Fondo Colombia en Paz originados en proyectos que gestionan, supervisan y controlan las diferentes agencias y entidades ejecutoras de los recursos del Fondo como parte de la implementación del acuerdo de paz que el Gobierno Nacional suscribió con el grupo armado Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC-EP) (...).

A 31 de diciembre de 2019 y 31 de diciembre de 2018 el saldo de la cuenta 5507 “Desarrollo Comunitario y Bienestar social” estaba conformado de la siguiente manera:

**Imagen No. 1**  
**Nota Específica. 26 EF**

CODIGO	DESCRIPCION	SALDO A 2019	SALDO A 2018	VARIACION
550705001	Honorarios (a)	30.986.241.800,10	82.945.690.456,97	-51.959.448.656,87
550705002	Servicios	1.341.391.689,00	5.737.412.567,08	-4.396.020.878,08
550705003	Convenios (b)	189.894.986.423,00	93.854.168.555,00	96.040.817.868,00
550705004	Proyectos productivos (c)	39.870.584.924,00	3.690.146.598,55	36.180.438.325,45
550705005	Pequeña infraestructura comunitaria (d)	43.410.591.976,59	46.749.886.665,00	-3.339.294.688,41
550706001	Beneficios Reincorporados (e)	123.310.693.535,00	112.415.250.511,00	10.895.443.024,00
550706002	Beneficios programas de sustitución (f)	320.130.646.665,00	380.176.504.626,00	-60.045.857.961,00
<b>TOTAL</b>		<b>748.945.137.012,69</b>	<b>725.569.059.979,60</b>	<b>23.376.077.033,09</b>

Fuente: Imagen tomada de la Nota No. 26 Estados Financieros

“(a) Corresponde principalmente a recursos de la subcuenta PLANES DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITOTORIAL – PDET ejecutados a través de la Agencia para la Renovación del Territorio – ART por valor de \$ 18.190.925.136,66 por concepto de ordenes de prestación de servicios en relación con la supervisión de contratos, estructuración de proyectos y procesos precontractuales.

(b) Corresponde principalmente a los giros efectuados a favor de la OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO – UNODC en virtud de los acuerdos de financiación AF001-2017 (\$45.328.068.165,00) y AF002-2018 (\$ 138.028.366.258,00) mediante los cuales se ejecuta el proyecto “Sustitución voluntaria y concertada de cultivos ilícitos del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PENIS) y el Desarrollo Territorial en el marco de la implementación del punto 4 del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”.

(c) Corresponde a los valores girados para apoyar los proyectos productivos individuales y colectivos, como alternativa para la sustitución de cultivos de uso ilícito. Entre los cuales se cuentan proyectos de producción de cosméticos, café de exportación, artesanías, así como la realización de recorridos turísticos.

(...)”.

La nota No. 26, que corresponde al Gasto Público Social por valor de 748.945 millones se explica a través de los incisos a) al f). Sin embargo, no se evidencia el total desglose de ninguno de los siete ítems que la componen con el saldo de las subcuentas reflejadas en el Estado de Resultados.

Adicionalmente, el inciso (c) hace referencia a “proyectos productivos individuales y colectivos” de la subcuenta sustitución; sin embargo, dentro de la ejecución de la auditoria se evidencia que también se generaron gastos por proyectos productivos de la subcuenta Reincorporación, pero no se relacionaron en ningún inciso.

Con lo anteriormente descrito, el FCP incumplió aspectos de contenido y presentación establecidos en el Régimen de Contabilidad Pública que se describen a continuación:

- No se detallan las políticas, procedimientos o clasificaciones específicas para cada elemento y/o grupo de los estados financieros.
- Para algunos grupos, cuentas o subcuentas no se revela información material o relevante, que permita a los usuarios comprender la naturaleza de las operaciones y la situación financiera de las mismas.

Lo anterior, evidencia incumplimiento de lo establecido en el Régimen de Contabilidad Pública con respecto a la revelación de información relevante relacionada con el objeto del FCP lo que impide el entendimiento y comprensión del Estado de Resultados para los usuarios de la información contable pública, afecta su finalidad, información que se considera relevante dentro de la evaluación efectuada para la vigencia.

## Respuesta del FCP

*“(…) Sobre el particular, comedidamente se informa que, el Fondo Colombia en Paz elabora y presenta los Estados Financieros y sus Notas Explicativas dando aplicación al marco normativo para Entidades de Gobierno expedido por la Contaduría General de la Nación -CGN.*

*Las revelaciones hechas en las Notas a los Estados Financieros se elaboran atendiendo lo establecido en el numeral 6.4 del Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera.*

*(…)*

**1. Notas de carácter específico:** *Explican la composición de los diferentes rubros que conforman los Estados Financieros del Fondo Colombia en Paz. Esta información se presenta agrupando por separado lo correspondiente al Estado de Situación Financiera y lo correspondiente al estado de Resultados, como se muestra a continuación:*

- **ESTADO DE SITUACION FINANCIERA:** *Se informa sobre la composición de los saldos de las diferentes cuentas que conforman este estado financiero (Cuentas de activo, pasivo y patrimonio) revelando aquellos aspectos que son relevantes (ya sea por su materialidad o por su importancia para la operación del Fondo) con el fin de brindar mayor claridad para que los*

*usuarios de la información cuenten con herramientas para la comprensión los estados financieros.*

- **ESTADO DE RESULTADOS:** *Se informa sobre la composición de los saldos de las diferentes cuentas que conforman este estado financiero (Cuentas de ingresos y Gastos) revelando aquellos aspectos que son relevantes (ya sea por su materialidad o por su importancia para la operación del Fondo) con el fin de brindar mayor claridad para que los usuarios de la información cuenten con herramientas para la comprensión los estados financieros.*

*El Fondo Colombia en Paz revela en sus notas las transacciones materiales, sucesos y otras partidas presentadas de manera que se transmita su esencia en lugar de su forma legal, con el propósito de que la información contable que se presenta cumpla las características cualitativas de Relevancia y Representación fiel.*

*Ahora bien, en lo relacionado con el Estado de Resultados a diciembre de 2019, específicamente en lo concerniente a la **Nota No. 26** en la que se revela la composición del gasto social partiendo de lo general a lo específico; se inicia con una exposición general indicando que los valores reconocidos en esta cuenta corresponden a las erogaciones en que incurre el Fondo Colombia en Paz para cumplir con los compromisos adquiridos por el gobierno nacional para dar cumplimiento a la implementación de los acuerdos de paz firmados con el entonces grupo armado Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC-EP). De igual manera, para facilitar el entendimiento sobre la manera como se ejecutan estos recursos, se aclara en esta nota que los pagos registrados en este rubro del estado de resultados se originan en los programas y proyectos que gestionan, supervisan y controlan las diferentes agencias y entidades ejecutoras en el marco del acuerdo final.*

*(...)*

*De las siete (7) subcuentas que componen la cuenta de gasto social, se amplía la información para seis (6) de estas; es decir, en términos relativos se amplía el detalle para el 86 % de las subcuentas que componen el gasto social (...) lo que nos permite concluir que se brindó un detalle adecuado atendiendo la materialidad de las cifras objeto de análisis (...).*

*De igual manera, para las seis (6) subcuentas a las que se aclaró la composición de su saldo, se hizo referencia específica para 728.270 millones, lo que representa el 97 % de los 748.945 millones registrados como saldo en la cuenta de gasto social, es decir en las Notas a los estados financieros para la cuenta de gasto social se amplió el 97% de la información presentada en el estado de Resultados para este rubro.*

*Ahora bien, para la subcuenta de **Proyectos Productivos** se amplió la información en el inciso c, pero no se indicó que existen proyectos productivos asociados tanto al programa de sustitución como al programa de reincorporación; sin embargo, teniendo en cuenta que la información del FONDO COLOMBIA EN PAZ se elabora y presenta consolidada como una única entidad (independiente de que lo conforman diferentes subcuentas), esta omisión no desvirtúa la esencia de la información registrada en dicha subcuenta contable. Por lo anterior, a consideración del Fondo, el detalle revelado y las aclaraciones hechas amplían suficientemente los datos consignados en el estado de resultados. Igualmente, teniendo en cuenta que la información relacionada con estos programas se considera información sensible y restringida, no consideramos pertinente incluir detalle en relación a los terceros asociados a estos gastos.*

*De acuerdo con los argumentos planteados; las notas a los estados financieros del FONDO COLOMBIA EN PAZ se prepararon atendiendo los lineamientos establecidos por la Contaduría General de la Nación – CGN en el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera; además, estas amplían la información que presentan los estados financieros, y se organizan de modo que las relaciones con las partidas presentadas en el cuerpo de estos informes son claras y facilitan su comprensión.*

*Finalmente, con el ánimo de fortalecer sus procesos de mejora continua y de garantizar que la información contable sea de utilidad para los diferentes usuarios, el FONDO COLOMBIA EN PAZ tendrá en cuenta las oportunidades de mejora que plantea la Contraloría General de la República – CGR en el marco de la auditoría que dicha entidad adelanta al Fondo, las cuales se tomarán como referente para la elaboración y presentación de los informes que se preparen a partir de la vigencia 2020, año en el cual el Fondo adoptará el modelo de Notas definido en la Resolución 441 del 26 de diciembre de 2019, emitida por la Contaduría General de la Nación, mediante la cual se incorpora a la Resolución No. 706 de 2016 la Plantilla para el reporte uniforme de las notas a la Contaduría General de la Nación y la disponibilidad de Anexos de apoyo para su preparación, cuya aplicación es obligatoria a partir de la vigencia 2020. (...)*

## **Análisis de la respuesta CGR**

El FCP expone que las Notas a los Estados Financieros deben ser de carácter General y Específico, sobre lo cual el equipo auditor está de acuerdo. Sin embargo, para el caso concreto de la Nota 26, el FCP no desvirtúa la situación objetada relacionada con el desglose de la información de los gastos, puesto que no utiliza una clasificación basada en su función u operación detallada dentro de la entidad que revele la información adicional sobre la naturaleza de los gastos como lo establece el párrafo 1.3.3.2 Información a presentar en el estado de resultados o en las notas según señala las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los hechos económicos del Capítulo VI, Normas para la Presentación de Estados Financieros y Revelaciones.

De otra parte, el FCP argumenta “que la información relacionada con estos programas se considera información sensible y restringida, no consideramos pertinente incluir detalle en relación a los terceros asociados a estos gastos.”, situación cierta pero que en ningún momento el equipo auditor desconoce y por ende no requiere el detalle de un tercero asociado; sin embargo, se evidencia la ausencia de las generalidades del gasto de los programas que constituyen el gasto social o su descripción, como la composición en cada ítem. Es de anotar, que este tipo de desglose permite en las revelaciones que los usuarios de los estados financieros evalúen los objetivos, las políticas y los procesos que aplica el FCP.

Para el caso del ítem de “Proyectos productivos”, que en la descripción se relaciona exclusivamente con temas de sustitución y en la respuesta el FCP menciona que la información se presenta de forma consolidada, por cuanto consideran que: “esta omisión no desvirtúa la esencia de la información registrada en dicha subcuenta contable”. Sin embargo, para la CGR en otros ítems de la nota si se precisan las subcuentas, los

programas y proyectos con los cuales tiene relación el gasto, por lo que no es de recibo esta aclaración.

Así mismo el FCP, señala que “adoptará el modelo de Notas definido en la Resolución 441 del 26 de diciembre de 2019, emitida por la Contaduría General de la Nación, mediante la cual se incorpora a la Resolución No. 706 de 2016 la Plantilla para el reporte uniforme de las notas a la Contaduría General de la Nación y la disponibilidad de Anexos de apoyo para su preparación, cuya aplicación es obligatoria a partir de la vigencia 2020”, situación que si bien es cierta, se debe cumplir por la normatividad de la CGN, también lo es, que como expresa en su misma argumentación corresponde al reporte uniforme de las notas contables ante la CGN al CHIP; hecho que es complementario a las Notas Contables propiamente dichas como parte de los Estados Financieros bajo la actual normatividad contable.

Finalmente, el FCP expone que “con el ánimo de fortalecer sus procesos de mejora continua y de garantizar que la información contable sea de utilidad para los diferentes usuarios, el FONDO COLOMBIA EN PAZ tendrá en cuenta las oportunidades de mejora que plantea la Contraloría General de la República – CGR en el marco de la auditoría que dicha entidad adelanta al Fondo, las cuales se tomarán como referente para la elaboración y presentación de los informes que se preparen a partir de la vigencia 2020”, por lo que implementará una acción de mejora relacionada con lo observado por la CGR.

Por lo anterior, se mantiene el hallazgo.

## 2. Presupuestal

### Hallazgo No. 2. Seguimiento Avance POA Subcuentas Reincorporación, PDET y Sustitución

Manual Operativo del FCP con código FCP-ART-MAN-002 – versión 2 del 13 de agosto de 2018, establece:

(...)

#### 2.5 Recaudo De aportes

##### 2.5.1 Generalidades

(...)

2. El Consorcio Fiduciario administra cada una de las Subcuentas presupuestales, las cuales deberán contar con su propio control de registro de compromisos previo (CDP).

3. Cada una de estas Subcuentas deberá llevarse de forma independiente y ser afectada conforme a la contratación que para el efecto instruya el Comité Fiduciario y conforme a los pagos que autorice el Director Ejecutivo.

(...)

### 3.2 Información y rendición de cuentas

#### 3.2.2 Informe de Gestión y Ejecución financiera

(...)

*8. Informe de ejecución a nivel presupuestal de cada una de las subcuentas, el cual deberá contener los recursos comprometidos, saldos, pagos, disponibilidad, e indicadores de cumplimiento.”*

Manual Operativo del FCP con código FCP-ART-MAN-002 – versión 3 del 20 de marzo de 2019 y versión 4 del 4 de octubre de 2019, establece:

#### “4. CONTROL DE PRESUPUESTO

##### 4.1 Creación, Modificación y Supresión de Subcuentas

(...)

*5. Las Subcuentas deben contar con un POA como marco de control presupuestal, el cual contendrá la siguiente información: líneas de acción, actividades, fuente de recursos y cuantía.*

(...)

*6. El Administrador Fiduciario llevará control financiero basado en el POA sobre los recursos asignados, su compromiso y su ejecución, presentando los informes definidos en el Capítulo Información y Rendición de Cuentas del presente manual.*

(...)

##### 8.1 Generalidades

*d. Con la información y las rendiciones de cuentas presentadas por el Administrador Fiduciario se debe hacer seguimiento, analizar y direccionar el funcionamiento del patrimonio autónomo a efecto de adoptar de manera oportuna y efectiva los cambios necesarios.*

(...)

##### 8.4 Informe de Desempeño y Gestión de Ejecución Financiera

*El informe deberá contener como mínimo:*

(...)

*8. Informe de ejecución a nivel presupuestal de cada una de las subcuentas, el cual deberá contener los recursos comprometidos, saldos, pagos, disponibilidad, e indicadores de cumplimiento.”*

(...).”

Los POA definen las líneas de acción de cada subcuenta y se aprueban anualmente por el Consejo Directivo del FCP. Las subcuentas son las categorías presupuestales en que se divide el FCP según las temáticas relacionadas con el PMI. Al verificar el avance del POA de las subcuentas, se encuentra:

1. El POA 2019 aprobado para la **subcuenta Reincorporación** cuya entidad ejecutora es la Agencia para la Reincorporación y Normalización – ARN, corresponde a \$235.873.137.090, con recursos asignados por \$216.692.428.446 y una ejecución presupuestal (pagado) de \$163.607.505.854 que representa el 74,74% de avance en cada una de las líneas de acción, así:

**Tabla No. 3.**  
**Avance POA 2019 Subcuenta Reincorporación**

Cifras en pesos

Lineas de acción POA 2019	Aprobado	Asignado	Obligado	Pagado	Valor Pagado calculado CGR	Diferencia	%Ejecución
Linea 1 - Garantías para una reincorporación económica y social sostenible	\$ 201.042.027.436	\$ 187.084.525.757	\$ 148.615.724.207	\$ 144.381.877.190	\$ 141.580.884.086	\$ 2.800.993.104	76%
Linea 2 - Espacios territoriales de Capacitación de Reincorporación	\$ 33.366.309.654	\$ 28.143.102.689	\$ 28.037.741.164	\$ 19.225.628.664	\$ 22.046.052.064	-\$ 2.820.423.400	78%
Linea 3 - Cooperación Internacional	\$ 1.464.800.000	\$ 1.464.800.000	\$ -	\$ -			0%
Total	\$ 235.873.137.090	\$ 216.692.428.446	\$ 176.653.465.371	\$ 163.607.505.854	\$ 163.626.936.150	-\$ 19.430.296	76%

Fuente: FCP

Elaboró: Equipo auditor CGR

Verificada la ejecución presupuestal del POA de la subcuenta de Reincorporación se encuentra que la línea de acción 1 “*Garantías para una reincorporación económica y social sostenible*” incluye pagos por renta básica, asignación mensual, asignaciones únicas de normalización, beneficios económicos (pensión y BEPS), proyectos productivos, apoyo procesos comunitarios y productivos y gastos bancarios, según el control presupuestal del FCP “*Relación CDP*” corresponde a \$144.381.877.190. Sin embargo, al revisar los valores girados relacionados por estos conceptos a través del convenio para pagos masivos beneficios reincorporados con el BAC, por medio del BBVA para pago de proyectos productivos, gastos bancarios y los contratos respectivos por valor de \$141.580.884.086, se encuentra una diferencia de \$2.800.993.104.

En la segunda línea de acción de este POA, “*Espacios Territoriales de Capacitación de Reincorporación*” que incluye los contratos suscritos para el suministro de víveres secos, se encontró que el contrato No. 3 de 2019 cuyo objeto es “*Suministrar víveres secos y frescos a los exintegrantes de las extintas FARC-EP, que se encuentren ubicados en los espacios territoriales de capacitación y reincorporación (ETCR) y en sus áreas aledañas, de conformidad con lo señalado en el decreto 2446 de 2018 y de los acuerdos realizados en el marco del consejo nacional de reincorporación*” por valor de \$2.820.423.400, en el seguimiento presupuestal fue registrado en la línea No. 1, lo que confirma error de clasificación en el POA de la subcuenta Reincorporación por este valor.

**Tabla No. 4.**  
**Contratos Suministro de Víveres – Subcuenta Reincorporación**

Cifras en pesos

No. Contrato	Fecha de Suscripción	Objeto	Valor Total del Contrato	Valor pagado 2019
3-2019	21/02/2019	Suministro de Víveres Secos	\$ 2.820.423.400,00	\$ 2.820.423.400
12-2019	29/03/2019	Suministro de Víveres Secos	\$ 4.036.716.000,00	\$ 4.036.716.000,00
42-2019	14/05/2019	Suministro de Víveres Secos	\$ 12.218.537.664,00	\$ 12.218.537.664,00
374-2019	25/10/2019	Suministro de Víveres Secos	\$ 11.782.487.500,00	\$ 2.970.375.000
		Total	\$ 30.858.164.564,00	\$ 22.046.052.064

Fuente: FCP

Elaboró: Equipo auditor CGR

Además, al verificar el Certificado de Disponibilidad Presupuestal – (en adelante CDP<sup>9</sup>) 2415 expedido del 13 de febrero de 2019 para confirmar la disponibilidad de recursos para suscribir el contrato No. 3 de 2019, se encuentra que el documento del CDP en la columna saldo disponible y saldo actual presenta saldo negativo.

**Imagen No. 2 CDP 2415**

Lin	C. Costo	Cuenta Ppto	Artículo	Vig	Saldo Disponible	Valor Solicitado	Saldo Actual
1			0000000000000000226 PAGO OTRAS COMPRAS	2019	-526.094.761,00	2.820.423.400,00	-3.346.518.161,00

Fuente: Imagen tomada del CDP 2415

Así mismo, verificada la presentación de la rendición de cuentas realizada por el FCP con corte 31 de marzo de 2019, se encuentra que el contrato No. 3 de 2019 por valor de \$2.820.423.400 se relaciona como un contrato de la subcuenta de funcionamiento y no de Reincorporación como corresponde según su objeto.

2. Con respecto al POA 2019 aprobado para la **subcuenta Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial** (en adelante PDET), cuya entidad ejecutora es la Agencia de Renovación del Territorio – ART corresponde a \$385.364.000.000, recursos que fueron asignados por \$230.370.328.169 principalmente en la vigencia 2018, los cuales presentan una ejecución presupuestal (pagado) de \$19.910.709.926 que representa el 8,6% y recursos obligados por \$46.858.333.613 que corresponde a un 20% del presupuesto asignado, así:

<sup>9</sup> “**CDP - Certificado de Disponibilidad Presupuestal:** Documento de carácter obligatorio expedido por el responsable de presupuesto o quien haga sus veces, a solicitud de los funcionarios competentes, con el cual se garantiza la existencia de la aprobación disponible y libre de afectación para atender un determinado compromiso con cargo al presupuesto de la subcuenta”. FIN\_PRO\_002 Gestión de CDP's y RP's del 22 de noviembre de 2019

**Tabla No. 5.**  
**Avance POA 2019 Subcuenta PDET**

Cifras en pesos

Línea de Acción	Aprobado 2019	Asignado 2018	Asignado 2019	Comprometido	Obligado	Pagado
Estructuración, Ejecución Y Cofinanciación	\$ 344.494.000.000	\$ 208.378.167.626		\$ 207.885.782.840	\$ 32.348.226.862	\$ 15.529.753.743
Articulación Nación - Territorio	\$ 34.000.000.000	\$ 13.627.096.752	\$ 2.117.000.000	\$ 12.766.172.787	\$ 10.241.369.267	\$ 3.337.986.700
Apoyo Transversal	\$ 6.870.000.000	\$ 6.248.063.791		\$ 5.252.737.064	\$ 4.268.737.484	\$ 1.042.968.583
<b>Totales</b>	<b>\$ 385.364.000.000</b>	<b>\$ 228.253.328.169</b>	<b>\$ 2.117.000.000</b>	<b>\$ 225.904.692.691</b>	<b>\$ 46.858.333.613</b>	<b>\$ 19.910.709.026</b>

Fuente: FCP

Elaboró: Equipo auditor CGR

En los compromisos registrados en el seguimiento presupuestal de CDP denominado “Relación CDP” se presentó clasificación errónea de los recursos comprometidos para la línea de acción 1 y 2 así:

Para la línea de acción 1. “Estructuración, ejecución y cofinanciación” del POA de PDET que incluye la gestión realizada para la estructuración de iniciativas de reactivación económica productiva, ambientales y forestal, obras de pequeña infraestructura comunitaria, entre otros, se presentan los recursos comprometidos en el año 2019, mientras que en el avance del POA se registran en el año 2018, además se registra una diferencia de \$220.800.000 en 2019.

**Tabla No. 6.**  
**Línea 1 PDET - Estructuración, ejecución y cofinanciación**

Cifras en pesos

Avance POA	Comprometido - Relación CDP	
Comprometido 2018	2019	Diferencia
\$ 207.885.782.840	\$ 207.664.982.840	\$ 220.800.000

Fuente: FCP

Elaboró: Equipo Auditor CGR

En los compromisos registrados en el seguimiento presupuestal de CDP “Relación CDP” para la línea de acción 2 “Articulación Nación – Territorio” que incluye la gestión realizada para el posicionamiento del PDET, fortalecimiento regional y hoja de ruta registran los recursos comprometidos en el año 2019, mientras que en el avance del POA se presentan en el año 2018, además se registra una diferencia de -220.800.000 en 2019.

**Tabla No. 7.**  
**Línea 2 PDET – Articulación Nación - Territorio**

Cifras en pesos

Avance POA	Comprometido - Relación CDP	
Comprometido 2018	2019	Diferencia
\$ 12.766.172.787	\$ 12.986.972.787	-\$ 220.800.000

Fuente: FCP

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Finalmente, con respecto al reporte de valor pagado por \$19.910.709.926 millones, se tiene que la suma de pagos de los contratos de PDET es de \$68.033.289.487 pesos, lo que denota el rezago en la ejecución presupuestal de esta subcuenta ya que la diferencia corresponde a POA's de las vigencias 2017 y 2018.

3. Acerca de la **subcuenta de Sustitución**, ésta “tiene por objeto destinar recursos financieros y técnicos para apoyar la implementación del Programa Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos – PNIS; bajo el lineamiento técnico de la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos. La entidad ejecutora para esta subcuenta es la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos”. Según el avance del POA y el seguimiento presupuestal de esta subcuenta del FCP se tiene que el total de recursos asignados ascienden a \$689.427.274.164. En la vigencia de 2019 se asignaron \$300.968.057.263, así:

**Tabla No. 8.**  
**Recursos asignados por vigencia Subcuenta Sustitución**

Cifras en pesos

LÍNEAS DE ACCIÓN	Aprobado 2019	Asignado 2017	Asignado 2018	Asignado 2019	Total Asignado
Atención inmediata	\$ 780.261.000.000	\$ 39.093.337.796	\$ 223.561.924.962	\$ 173.893.421.829	\$ 436.548.684.587
Proyectos Productivos	\$ 882.672.000.000	\$ 291.157.500	\$ 121.520.171.905	\$ 107.617.432.298	\$ 229.428.761.703
Monitoreo	\$ 15.007.000.000	\$ 3.628.834.123	\$ -	\$ 2.745.646.400	\$ 6.374.480.523
Funcionamiento	\$ 19.001.000.000	\$ 363.790.615	\$ -	\$ 16.711.556.736	\$ 17.075.347.351
<b>TOTAL</b>	\$ 1.696.941.000.000	\$ 43.377.120.034	\$ 345.082.096.867	\$ 300.968.057.263	\$ 689.427.274.164

Fuente: FCP

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Verificada la ejecución de la Subcuenta Sustitución con respecto a los valores pagados conforme al seguimiento presupuestal del FCP en 2019 se tiene un avance del 73%. Sin embargo, al validar los recursos pagados por concepto de gastos bancarios a través del Convenio suscrito entre el FCP y el BAC en la línea de atención inmediata se tiene una diferencia de \$-317.433.764.

**Tabla No. 9.**  
**Recursos ejecutados por línea de acción Subcuenta Sustitución**

Cifras en pesos

LÍNEAS DE ACCIÓN	Comprometido	Obligado	Pagado 2019	Valor Calculado CGR	Diferencia
Atención inmediata	\$ 374.292.177.544	\$ 374.292.177.544	\$ 374.292.177.544	\$ 373.974.742.780	-\$ 317.434.764
Proyectos Productivos	\$ 216.741.741.444	\$ 138.197.844.606	\$ 124.789.710.649	\$ 124.789.710.649	\$ -
Monitoreo	\$ 6.374.480.523	\$ 6.374.480.523	\$ 6.374.480.523	\$ 6.374.480.523	\$ -
Funcionamiento	\$ 14.506.481.833	\$ 11.229.927.833	\$ 2.906.641.283	\$ 2.906.641.283	\$ 0
<b>TOTAL</b>	\$ 611.914.881.344	\$ 530.094.430.506	\$ 508.363.009.999	\$ 508.045.575.235	-\$ 317.434.764

Fuente: FCP

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Teniendo en cuenta que en el seguimiento presupuestal de todas las subcuentas que lleva el FCP en el archivo “Relación CDP 31122019” solo se registran las columnas

de comprometido y pagado, se solicitó al FCP la base de registros presupuestales (en adelante RP<sup>10</sup>) para verificar los recursos obligados y se encontraron deficiencias en los reportes que genera el sistema financiero en el módulo de presupuesto, respecto a registros anulados que aparecen en el reporte y los reportes no contienen todos los consecutivos de los CDP's asociados.

En el caso del RP No. 2474 que corresponde a un desembolso por valor de \$808.000.000 realizado el 26 de febrero de 2019 el cual no aparece registrado en el seguimiento presupuestal, el FCP indicó: "De enero a julio de 2019 se realizaron desembolsos a familias asociadas al programa de sustitución de cultivos por \$194.800.000.000 los cuales se unificaron en un solo registro en la base de CDP (Fila 2847), sin embargo como corresponde a varios desembolsos y varios CDP no se relaciona el total de números en la base. El registro que se indica que no aparece en la base hace parte de este consolidado." Sin embargo, revisado el reporte de los pagos realizados entre enero y julio de 2019 tomados de los informes de supervisión del convenio citado es \$218.352 millones, lo que genera incertidumbre sobre el seguimiento a la ejecución presupuestal y desestima la aclaración realizada por el FCP.

Las situaciones descritas, se presentan por errores en el seguimiento presupuestal que lleva el FCP para el control de los respectivos POA de las subcuentas Reincorporación, PDET y Sustitución, deficiencias en los reportes de RP's e impresiones de CDP's generados por el sistema financiero, lo que ocasiona desviaciones en la información presentada sobre los resultados de las líneas de acción del POA de cada una de las subcuentas e inexactitud en los informes de control financiero.

## Respuesta del FCP

### 1. Subcuenta de Reincorporación:

"(...) La aclaración a la diferencia identificada de \$12.568.615, se discrimina a continuación:

Periodo	Información POA	Renta Básica	Diferencia	Aclaración
ene-19	\$ 8.575.401.462	\$ 8.545.638.462	\$ 29.763.000	En el archivo remitido de detalle de CDP, este valor quedó registrado con el concepto de Renta Básica, sin embargo, corresponde a Asignaciones únicas, con lo cual se realiza el ajuste correspondiente en el archivo en Excel. Al respecto es importante indicar que, a nivel de información y reporte de POA, este no presenta variaciones toda vez que en el mismo no se presenta detalle por actividades sino por línea de acción y esta no se ve afectada por este reporte.
jul-19	\$ 8.542.870.067	\$ 8.560.064.452	-\$ 17.194.385	Dentro de los valores reportados en el POA para el mes de julio de 2019 se incluye un

<sup>10</sup> **CRP - Certificado de Registro Presupuestal:** Documento en el que consta la existencia en el presupuesto de la subcuenta de un monto de recursos que se ha destinado exclusivamente al cumplimiento del pago de las obligaciones del Patrimonio Autónomo. FIN\_PRO\_002 Gestión de CDP's y RP's del 22 de noviembre de 2019

Periodo	Información POA	Renta Básica	Diferencia	Aclaración
				registro negativo por valor de \$17.194.385, que corresponde a reintegros realizados por parte del Banco Agrario por pagos tramitados en el año 2018. Teniendo en cuenta lo anterior, quedó este registro en este periodo, pero no corresponde a pagos realizados en el 2019.
<b>Total</b>	<b>\$17.118.271.529</b>	<b>\$ 17.105.702.914</b>	<b>\$ 12.568.615</b>	

### Beneficios económicos: Asignaciones Únicas de Normalización

(...)

La aclaración de la diferencia identificada de \$29.763.000, se discrimina a continuación:

Periodo	Información POA	Asignaciones Únicas	Diferencia	Aclaración
ene-19	\$ -	\$ 29.763.000	-\$ 29.763.000	En el archivo remitido de detalle de CDP, este valor quedó registrado con el concepto de Renta Básica, sin embargo, corresponde a Asignaciones únicas, con lo cual se realiza el ajuste correspondiente en el archivo en Excel. Al respecto es importante indicar que, a nivel de información y reporte de POA, este no presenta variaciones, toda vez que, en el mismo no se presenta detalle por actividades sino por línea de acción y esta no se ve afectada por este reporte.

### Beneficios económicos: Proyectos Productivos

(...)

- Dentro del detalle de pagos remitido, se encontraban algunos registros duplicados que por error no se eliminaron antes de enviar la información, por tal motivo, el valor reportado de proyectos productivos en el archivo en mención no corresponde al valor real. Así las cosas, a continuación, relacionamos los valores correctos, con el fin de determinar las diferencias reales en la actividad de proyectos productivos:

Periodo	Reporte Archivo 15/04/20	Valores Reales de Pago	Diferencia
ene-19	\$ -	\$ -	\$ -
feb-19	\$ 4.655.878.116	\$ 3.655.939.058	\$ 999.939.058
mar-19	\$ 1.039.919.512	\$ 775.959.756	\$ 263.959.756
abr-19	\$ 3.824.000.000	\$ 3.824.000.000	\$ -
may-19	\$ 80.000.000	\$ 80.000.000	\$ -
jun-19	\$ 1.384.184.600	\$ 904.192.300	\$ 479.992.300
jul-19	\$ 583.877.500	\$ 295.938.750	\$ 287.938.750
ago-19	\$ 3.423.488.314	\$ 1.599.850.696	\$ 1.823.637.618
sept-19	\$ 5.032.959.132	\$ 3.490.891.279	\$ 1.542.067.853
oct-19	\$ 4.156.626.342	\$ 2.020.671.898	\$ 2.135.954.444
nov-19	\$ 2.112.329.018	\$ 994.938.093	\$ 1.117.390.925
dic-19	\$ 6.474.933.140	\$ 5.663.872.922	\$ 811.060.218

Período	Reporte Archivo 15/04/20	Valores Reales de Pago	Diferencia
Totales	\$32.768.195.674	\$23.306.254.752	\$ 9.461.940.922

(...)

La aclaración a la diferencia identificada (...), se discrimina a continuación:

Descripción	Valor
<b>Contrato 003-2019 / Soluciones JR E.U.:</b> Pagos efectuados en el 2019 a este contratista. Presupuestalmente se encuentra en la actividad de Proyectos Productivos. Respecto a este contrato, es importante aclarar que se relaciona en este cuadro para determinar la diferencia inicial, sin embargo, dentro de las siguientes aclaraciones se encuentra la explicación correspondiente, ya que este registro se realizó de manera equivocada en el POA para la actividad de Proyectos Productivos, cuando correspondía a la actividad de "Suministro de víveres secos" del POA.	\$2.820.423.400,00
<b>Pago Proyecto Productivo:</b> En el mes de junio de 2019 se realizó un pago de proyectos productivos por valor de \$200.000, sin embargo, en el momento la solicitud por parte de la entidad ejecutora se ordenó como una reprogramación, por lo cual presupuestalmente no se afectó el POA. En las revisiones de conciliación con la ARN, en el mes de enero de 2020 se identificó que este registro no correspondía a una reprogramación sino a un desembolso nuevo, por lo cual en ese periodo se afectó el presupuesto.	\$ - 200.000,00

(...)

**Diferencia en línea de acción No. 2 "Espacios Territoriales de Capacitación de Reincorporación"**

(...) Sobre el particular, se observa que, efectivamente se presenta una diferencia de \$2.820.423.400 en el valor pagado de la línea "Espacios Territoriales de capacitación de Reincorporación", toda vez que, en el POA hubo un error de clasificación entre líneas y el contrato No. 003 de 2020 a nombre de Soluciones JR EU se incluyó en la línea No. 1 (100108) "Garantías para una reincorporación económica y social sostenible" siendo el correcto la línea No. 2 (100109) "Espacios Territoriales de Capacitación de Reincorporación". No obstante, se aclara que, fue un error de transcripción en el formato POA, pero en el registro en el sistema financiero, se encuentra correcto como se observa en la siguiente captura de imagen tomada de Peoplesoft:

**Distribución**

ID Solicitud: 000002415 Art: 00000000000000226 PAGO OTRAS COMPRAS  
 Línea: 1 Estado: Activo  
 Línea Envío: 1  
 Envío: 1 1 Cantidad: 2.820.423.400,0000 UND  
 \*Distribuir Por: Cantidad Cantidad Abierta: 0,0000  
 \*Liquidar Por: Importe Importe Mercancía: 2.820.423.400,00 COP  
 Clv Cd CCV Múlt: Código CCV Múltiple

No. de CDP que soporta el Contrato No. 003 de 2019

Distribuciones							
Cuenta Alt	Cuenta	Producto	Programa	Ref Ppto	Cd Fnd	Subfideicomiso	Terceros
351010175	310502175	100109	0002	10901	2018	1001	0010325321

Código asignado en el Sistema para la línea de Espacios Territoriales de Capacitación de Reincorporación

(...)

- Los documentos en PDF que genera el sistema financiero (CDP y CRP) tienen un formato preestablecido en el cual se indica el Saldo Disponible, Valor Solicitado y Saldo Actual.
- En el CDP 2415, la columna del Saldo Actual es la que presenta datos negativos. Al respecto, es pertinente señalar, que al momento de la impresión de los CDPS se presenta un error en la información de saldos.  
No obstante, lo anterior, el sistema no permite generar ningún registro sin que se cuente con el respaldo presupuestal, ni permite ejecutar compromisos sin respaldo presupuestal.
- Para el manejo del presupuesto del PA Fondo Colombia en Paz solamente se tiene en cuenta en los CDP y CRP físicos, el dato de valor solicitado que corresponde al valor presupuestal del documento.

Teniendo en cuenta lo anterior, y con el fin de soportar la afirmación indicada, a continuación, ilustramos con un ejemplo realizado a manera de prueba en el sistema financiero, cómo **NO** es posible realizar CDP si la subcuenta no cuenta con saldos disponibles:

(...)

- Se genera el CDP y se genera el documento en PDF, en el cual se puede evidenciar que la solicitud se generó por \$89.699.495 pero no se actualizó el saldo de la subcuenta en este PDF por lo cual queda un saldo negativo de \$1 que no es real de acuerdo con lo expuesto anteriormente:

(...)”

Sobre la rendición de cuentas: “(...)... Al respecto, comedidamente informamos que, esto obedece a un error de digitación, toda vez que, en la información de control y registro en los sistemas sí se indica que corresponde a la subcuenta Reincorporación, es así como ningún reporte financiero se vio afectado en sus cifras para la subcuenta Funcionamiento por este error de transcripción.

Lo anterior, se puede validar en el siguiente soporte del sistema financiero en el cual se muestra que este contrato se encuentra afectando presupuestalmente el subfideicomiso 1001 que es el código asignado en el sistema para la subcuenta Reincorporación:

(...)

Con lo anteriormente expuesto, se demuestra que, lo observado por el grupo auditor de la Contraloría, obedece a errores de transcripción o de presentación de la información en archivos Excel, pero **NO** se han presentado falencias en el seguimiento de la ejecución presupuestal correspondiente a la subcuenta Reincorporación, toda vez que, la información base para el registro y seguimiento presupuestal es el Sistema Financiero de la Fiduciaria (Peoplesoft), al cual se otorgaron permisos de acceso para consulta al grupo auditor y las diferencias identificadas por parte de la Contraloría corresponden a errores en los reportes modificables e información remitida para validación, en las bases de información interna. De igual manera, es absolutamente comprobable que, en el Fondo Colombia en Paz nunca se han comprometido recursos sin la disponibilidad requerida, pues todo contrato o pago tiene un CDP previo a su realización o perfeccionamiento.(...)”

## 2. Subcuenta de PDET

*“(…) Sobre el particular, se informa que, la diferencia presentada entre la línea 1 (100212) “Estructuración, ejecución y cofinanciación” y línea 2 (100213) “Articulación Nación – Territorio” por valor de \$220.800.000 corresponde a los siguientes CDP, los cuales se encuentran creados correctamente en el sistema financiero, pero que, por error de transcripción, quedaron asociados a una línea diferente en la base de CDPs al 31 de diciembre de 2019:*

CDP	Fecha CDP	TOTAL COMPROMETIDO
1547	20/12/19	\$ 27.600.000,00
1548	20/12/19	\$ 27.600.000,00
1549	20/12/19	\$ 27.600.000,00
1550	20/12/19	\$ 27.600.000,00
1551	20/12/19	\$ 27.600.000,00
1552	20/12/19	\$ 27.600.000,00
1553	20/12/19	\$ 27.600.000,00
1554	20/12/19	\$ 27.600.000,00

*No obstante, lo anterior, posterior a la reunión de conciliación con la subcuenta en el mes de enero de 2020, se identificó la diferencia presentada en el POA y se realizó el ajuste, consistente en la clasificación correspondiente en la base de CDPs. Al respecto, es importante aclarar que, el ajuste del POA se realizó en enero del 2020.*

*Adicionalmente, es importante reiterar que, en el sistema financiero fueron generados los anteriores CDPs de manera correcta por la línea de acción “Articulación Nación – Territorio” con el código 100213, que corresponde al número asignado a esta línea de acción en la parametrización del sistema financiero.*

*(…)*

- *El 100% de los contratos relacionados en la base de contratación suscritos en la vigencia 2019, no se encuentran incluidos en el POA 2019, pues algunos de estos, se encontraban amparados y comprometidos con recursos del POA 2018, es decir, que su CDP fue expedido en la anterior vigencia.*
- *(…).*
- *Dentro del valor obligado reportado en el POA 2019, adicional a contratos suscritos, se relacionan los gastos de desplazamiento de la subcuenta, y como este concepto no corresponde a un contrato, no aparece relacionado en la base de contratación.*

*(…)*

*Como se puede observar, no se han presentado falencias en el seguimiento de la ejecución presupuestal correspondiente a la subcuenta PDET, toda vez que, la información base para el registro y seguimiento presupuestal es el Sistema Financiero de la Fiduciaria (Peoplesoft), al cual se otorgaron permisos de acceso para consulta al grupo auditor y las diferencias identificadas por parte de la Contraloría corresponden a errores en los reportes modificables e información remitida para validación, en las bases de información interna.*

*(…)”.*

### 3. Subcuenta de Sustitución

“(…)

A continuación la explicación:

(…)

Concepto	Valor Calculado Contraloría	Valor Presupuesto	Diferencia	Observaciones
Gastos Bancarios (+)	\$2.412.020.523,00	\$2.856.239.113,00	\$444.218.590,00	<p>La diferencia corresponde a que, en el cálculo de los gastos bancarios realizado por parte de la Contraloría, se tuvo en cuenta el valor de las facturas correspondiente a cada periodo de enero a octubre de 2019; sin embargo, a nivel presupuestal se registra la afectación de los recursos en el mes en el que se realiza el descuento por parte del Banco Agrario, de las cuentas bancarias del PA-FCP, independientemente si el periodo de la factura descontada corresponde a meses anteriores.</p> <p>Adicionalmente, como el valor para realizar el cálculo de los gastos bancarios fue tomado por parte de la Contraloría de los informes de supervisión y no de los extractos bancarios, se confirma que se presentó un error de digitación en los mismos para el mes de enero y mayo de 2019 por \$ -233.100.681.</p> <p>Finalmente se aclara que, adicional a los gastos asociados al convenio con el Banco Agrario, que son los valores que se encuentran en los informes de supervisión, también se realizan unos cobros directamente en la cuenta bancaria por movimiento de recursos dentro de la misma por \$1.482.303.</p>

Así mismo, y con el fin de dar mayor claridad al registro de los gastos bancarios, a continuación se encuentra la discriminación de este rubro por periodo:

PERIODO	GASTOS CONVENIO BAC	GASTOS CUENTA BANCARIA	TOTAL GASTOS BANCARIOS	OBSERVACIONES
Enero/2019	\$ 442.736.287	\$ 71.810	\$ 442.808.097	Para este periodo hubo un error de digitación en el informe de supervisión de \$ -317.506.571
Febrero/2019	\$ -	\$ 143.620	\$ 143.620	N/A
Marzo/2019	\$ -	\$ 35.905	\$ 35.905	N/A
Abril/2019	\$ 559.130.190	\$ 251.332	\$ 559.381.522	N/A
Mayo/2019	\$ -	\$ 35.905	\$ 35.905	Para este periodo hubo un error de digitación en el informe de supervisión de \$ 84.405.890
Junio/2019	\$ 70.959.462	\$ 287.240	\$ 71.246.702	N/A
Julio/2019	\$ 797.215.391	\$ 71.810	\$ 797.287.201	N/A
Agosto/2019	\$ 332.805.277	\$ 35.905	\$ 332.841.182	N/A
Septiembre/2019	\$ 189.948.633	\$ 179.525	\$ 190.128.158	N/A

PERIODO	GASTOS CONVENIO BAC	GASTOS CUENTA BANCARIA	TOTAL GASTOS BANCARIOS	OBSERVACIONES
Octubre/2019	\$ -	\$ 143.620	\$ 143.620	N/A
Noviembre/2019	\$ 461.961.570	\$ 179.525	\$ 462.141.095	N/A
Diciembre/2019	\$ -	\$ 46.106	\$ 46.106	N/A
<b>TOTAL</b>	<b>\$2.854.756.810</b>	<b>\$1.482.303</b>	<b>\$2.856.239.113</b>	

### Proyectos Productivos

Concepto	Valor Calculado Contraloría	Valor Presupuesto	Diferencia	Observaciones
Base Pagos Contratos asociados a la línea 2	\$2.993.997.963,00	\$249.485.795,00	\$2.744.512.168,00	Al respecto se aclara que, si bien en el periodo 2019 se encuentran pagos efectuados por mayor valor al indicado por parte de presupuesto, los únicos registros que corresponden a compromisos del POA 2019 ascienden a la suma de \$249.285.795.

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación detallamos los pagos que se efectuaron en el 2019 y que a su vez, tiene afectación presupuestal correspondiente a este mismo periodo, los cuales pueden ser validados en el archivo Excel "PUNTO 2 AF.FCP-06", que corresponde al punto 2 de la respuesta emitida mediante correo electrónico del 20 de febrero de 2020:

FECHA DE PAGO	CONTRATO	VIGENCIA	VR. BRUTO
22/4/19	792	2018	\$34.673.625
11/6/19	792	2018	\$46.231.500
11/6/19	792	2018	\$46.231.500
2/8/19	8	2019	\$666.667
2/8/19	8	2019	\$10.000.000
2/8/19	8	2019	\$10.000.000
2/8/19	8	2019	\$10.000.000
3/10/19	792	2018	\$45.781.502
3/10/19	792	2018	\$45.901.001

(...)

#### ✓ Deficiencias en los reportes del Sistema Financiero

(...)

Sobre el particular, se aclara que, las cifras de los recursos obligados se extrae del reporte de CDPs y el reporte de contratos que cumplen con el lleno de requisitos para el inicio a su ejecución, así mismo, el control de los pagos se realiza con el dato de comprobante de egreso generado por el Sistema Financiero, el cual se encuentra asociado a cada CDP.

*De igual manera, es importante aclarar que dentro del proceso establecido para el control presupuestal, no se establece como obligatoriedad tener informes de CRPs, ya que este documento se genera para obligar los recursos asociados a un CDP, pero el control de los recursos se realiza de acuerdo con lo indicado en el párrafo anterior.*

*Es así, como a partir de la solicitud realizada por parte de la Contraloría referente al envío de un informe de los CRP generados en el Sistema Financiero, se realizó el requerimiento al área de tecnología con el fin de dar respuesta al mismo pero por omisión no se contempló incluir el criterio de generar únicamente los registros activos, motivo por el cual en la revisión realizada por la Contraloría se presentaron diferencias en la validación del mismo. Al respecto y en atención a esta observación, se solicitó al área de tecnología modificar la consulta de CRPs y para futuros informes ya no se reportarán los registros que se encuentren en estado anulado o cancelado.*

✓ **Registro Presupuestal No. 2474**

*(...) Sea lo primero aclarar, que si bien los desembolsos efectuados a familias entre el mes de enero y julio de 2019 ascienden a la suma de \$218.352 millones, como lo expresa la Contraloría, con el fin de validar esta cifra frente a la base de CDPs, se deben tener en cuenta los reintegros que se hayan efectuado en ese periodo, los cuales asciende a la suma de \$3.554 millones. Así las cosas, el valor correspondiente a los desembolsos a familias entre el mes de enero y julio de 2019, asciende a \$214.798 millones.*

*Así mismo, se aclara que, en la base remitida con corte al 31 de diciembre de 2019, los CDP correspondientes a pago a familias se presentaban de manera acumulada (hacia mediados del mes de julio de 2019); sin embargo, posteriormente se identificó la necesidad de incluir en esta base e; total de los CDP de manera individual, para facilitar la validación de información, por tal motivo, desde ese momento, se encuentran en la base todos los registros presupuestales de manera individual.*

*Teniendo en cuenta lo expuesto, y con base en lo informado en comunicaciones anteriores en las cuales se indicó que el CDP No. 2474 se encuentra incluido dentro del registro acumulado de la base de CDPs por valor de \$194.800 millones, se aclara que este monto no contempla el total de los giros entre enero y julio de 2019, toda vez que, para este último mes se generaron los CDP 2795, 2803 y 2818 por un total de pagos de \$19.998 millones, que si se relacionan de manera discriminada en la base de CDPs. Así las cosas, el valor total de los desembolsos y reintegros entre el mes de enero y julio de 2019 registrados en la base de CDPs asciende a la suma de \$214.798 millones, siendo consistente con el dato indicado por la Contraloría correspondiente a los desembolsos por \$218.352 millones menos los reintegros de \$3.554 millones.*

*(...)"*

## **Análisis de la respuesta CGR**

### *POA Subcuenta Reincorporación*

En la línea de acción 1, la diferencia por \$12.568.615 identificada en el ítem de renta básica y la aclaración presentada por el FCP confirma las deficiencias en el seguimiento financiero, toda vez que se encuentra un error interno de clasificación, por \$29.763.000 que corresponde a Asignaciones Únicas, que si bien no afecta el global de la línea de acción conlleva a conclusiones erradas en las actividades

internas. Así mismo, se presenta un registro negativo por valor de \$17.194.385 “que corresponde a reintegros realizados por parte del Banco Agrario por pagos tramitados en el año 2018. Teniendo en cuenta lo anterior, quedó este registro en este periodo, pero no corresponde a pagos realizados en el 2019”. Sin embargo, no justifica porque al ser reintegros de pagos de 2018, se afectó el POA de 2019.

Con respecto al pago por proyectos productivos, el FCP aclara que “dentro del detalle de pagos remitido, se encontraban algunos registros duplicados”, se relacionan los valores correctos y las justificaciones a la diferencia, entre los que se encuentra un desembolso nuevo de \$200.000 realizado en julio de 2019 que se identificó en una conciliación realizada en enero de 2020 y el contrato para suministro de víveres secos que por error se clasificó en esta línea.

Para la línea de acción 2, señala el FCP “en el POA hubo un error de clasificación entre líneas (...) No obstante, se aclara que, fue un error de transcripción en el formato POA, pero en el registro en el sistema financiero, se encuentra correcto”. Si bien, se logra probar que en el sistema financiero se aplicó a la línea correcta, la clasificación errada en el informe de seguimiento presupuestal por línea de acción, generó inconsistencias en los informes presentados por el FCP.

Con respecto al documento CDP 2415 que registra valor negativo, el FCP presenta aclaraciones relacionadas con la información que registran los documentos físicos de CDP y la imposibilidad de que el sistema financiero genere compromisos sin respaldo presupuestal presentando los pantallazos de un ejercicio realizado a manera de ejemplo. No obstante, admiten que: “al momento de la impresión de los CDPS se presenta un error en la información de saldos. “El aplicativo utilizado, demostró en el ejemplo que “no se actualizó el saldo de la subcuenta”. Esto significa que el ajuste a los CDP’S no es simultáneo con los cambios realizados, generando en las impresiones de los documentos de CDP’s saldos que no se pueden utilizar para el control presupuestal.

Con respecto al informe de rendición de cuentas el FCP confirma que fue un error de digitación, y aclara que “ningún reporte financiero se vio afectado en sus cifras para la subcuenta Funcionamiento por este error de transcripción”. Menciona además que “**NO** se han presentado falencias en el seguimiento de la ejecución presupuestal correspondiente a la subcuenta Reincorporación, toda vez que, la información base para el registro y seguimiento presupuestal es el Sistema Financiero de la Fiduciaria (Peoplesoft)”. Sin embargo, el ejercicio manual que hicieron con la información si afectó el informe de rendición de cuentas de marzo de 2019.

### POA Subcuenta PDET

Con respecto al POA de la subcuenta PDET, el FCP informa que “la diferencia presentada entre la línea 1 (100212) “Estructuración, ejecución y cofinanciación” y línea 2 (100213) “Articulación Nación – Territorio” por valor de \$220.800.000” corresponde a 8 CDP generados

el 20 de diciembre de 2019, “los cuales se encuentran creados correctamente en el sistema financiero, pero que, por error de transcripción, quedaron asociados a una línea diferente en la base de CDPs al 31 de diciembre de 2019”. Si bien, en el sistema se encuentran creados de forma correcta, se confirma el error de transcripción en la base manual en Excel que utilizan para el seguimiento al POA.

Así mismo, el FCP señala que “posterior a la reunión de conciliación con la subcuenta en el mes de enero de 2020, se identificó la diferencia presentada en el POA y se realizó el ajuste, consistente en la clasificación correspondiente en la base de CDPs”, y que el respectivo ajuste en el POA fue realizado en enero de 2020. No obstante, en el control que lleva el área presupuestal a través de la relación de CDP que fue recibido por la CGR y tiene fecha de actualización al 17 de febrero de 2020 y no contenía el ajuste al que se refiere el FCP.

En cuanto a los valores pagados en la vigencia de la subcuenta PDET, el FCP señala que la base de contratación contiene contratos que hacen parte de POA de otras vigencias, confirmando el porcentaje de ejecución del 8%. Sin embargo, la CGR evidenció en la base “PAGOS 2 AF.FCP-06”, giros de contratos PDET por valor total de \$68.033.289.487, lo que supera en \$48.122.579.563 el valor que corresponde presupuestalmente al POA 2019 y demuestra no solo que la ejecución de recursos en la vigencia 2019 de la subcuenta se realizó sobre POA’s de diferentes vigencias, sino sobre los recursos del PGN que fueron asignados principalmente en 2018.

#### *POA Subcuenta Sustitución*

Con respecto al POA de la subcuenta Sustitución, en los gastos bancarios de la línea de atención inmediata, el FCP aclara que en los informes de supervisión se presentó un error de digitación y que la información correcta se presenta en los extractos “se confirma que se presentó un error de digitación en los mismos para el mes de enero y mayo de 2019 por \$ -233.100.681”. En este punto el valor de \$84.441.795 no se había duplicado en el cálculo realizado por la CGR, ya que se sumó en mayo y en junio se incluyó solo el valor del reintegro por \$13.482.333, lo cual indica que el error solo se presentó en el valor registrado en enero de 2019, así que la diferencia de los informes de supervisión y validada en la respuesta es de \$317.506.571.

El FCP aclara que en el periodo 2019 se encuentran pagos por mayor valor al indicado por parte de presupuesto, sin embargo, en la línea 2 de proyectos productivos los registros que corresponden al POA 2019 son \$249.285.795. No obstante, en la vigencia 2019 se giraron recursos por valor de \$3.249.228.637 de pagos de contratos relacionados con esta línea de acción según la base de contratación “03-CONTRATACIÓN 2019” remitida al equipo auditor, empero presupuestalmente se encuentran asignados a POA de vigencias anteriores,

situación que evidencia para la CGR el rezago en la ejecución no solo de los POA aprobados sino de los recursos asignados por vigencia para esta subcuenta.

En relación con el informe de CRP, se aclara por parte del FCP que “la cifra de los recursos obligados se extrae (SIC) del reporte de CDPs y el reporte de contratos que cumplen con el lleno de requisitos para el inicio a su ejecución”. Sin embargo, en el reporte solicitado por la CGR y según lo precisa el FCP se confirman inconsistencias en la información, por cuanto: “por omisión no se contempló incluir el criterio de generar únicamente los registros activos”. Posteriormente, se menciona que: “solicitó al área de tecnología modificar la consulta de CRPs, pero no se aporta la evidencia de dicha gestión.

En cuanto a las precisiones realizadas sobre el RP 2474 señala el FCP que, hasta julio de 2019, los CDP correspondientes a pago a familias se presentaban de manera acumulada y posteriormente se identificó la necesidad de realizar los registros individuales. Señala, además, que los valores de los pagos de enero a julio de 2019 corresponden a la suma del RP 2474 y los CDP 2795, 2803 y 2818. Empero, al revisar la base de RP se tiene que estos últimos CDP suman \$19.794.000.000, lo que indica que persiste una diferencia por \$204.000.000. En consecuencia, no es posible aceptar la aclaración presentada. De la imagen también se evidencia como hasta julio de 2019 se utilizan recursos asignados desde la vigencia 2017.

**Imagen No. 3 Relación de CDP**

CDP (FCP 2018)	Fecha CDP (FCP 2019)	POA	VIGENCIA RECURSOS	SUBCUENTA	TOTAL COMPROMETID	TOTAL PAGADO
2795	16/07/2019	2019	2017	SUSTITUCION	\$ 4.454.994.600	\$ 4.454.994.600
2795	16/07/2019	2019	2017	SUSTITUCION	\$ 1.005.400	\$ 1.005.400
2803	19/07/2019	2019	2017	SUSTITUCION	\$ 738.000.000	\$ 738.000.000
2818	26/07/2019	2019	2017	SUSTITUCION	\$ 14.600.000.000	\$ 14.600.000.000
					\$ 19.794.000.000	

Fuente: Imagen tomada del archivo Relación CDP 311219

En general, lo expuesto por el FCP confirma deficiencias en los medios para el seguimiento presupuestal, bien sea por errores humanos o por distorsión entre lo señalado en el aplicativo Peoplesoft y la base de seguimiento de CDP's, que generan falta de consistencia en la información presupuestal e inexactitud en los informes de control financiero y avance de los respectivos POA frente a la ejecución real de cada subcuenta.

Finalmente, con respecto al acceso al Sistema Financiero, es importante aclarar que si bien se concedieron permisos de acceso al sistema Peoplesoft en las instalaciones del FCP, estos no se hicieron efectivos, debido a que en los ejercicios de prueba de ingreso al sistema se identificó que los perfiles asignados no tenían acceso integral para hacer las consultas respectivas, por lo que el equipo auditor continuó su verificación con los reportes que son extraídos directamente del sistema

financiero y que fueron remitidos por el FCP en respuesta a las solicitudes de la CGR.

Por lo anterior, se valida como hallazgo.

### Hallazgo No. 3. Avance POA Subcuentas: Herencia Colombia y Ambiente y Desarrollo Sostenible (D)



Ley 1819 de 2016 “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones”. **Artículo 223. Destinación Específica del Impuesto Nacional al Carbono.** <Artículo modificado por el artículo [24](#) de la Ley 1930 de 2018<sup>11</sup>.

*El recaudo del impuesto nacional al carbono se destinará al "fondo Colombia en Paz (FCP)" de que trata el artículo 1° del Decreto Ley 691 de 2017. Estos recursos se presupuestarán en la sección del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*

*El 25% se destinará al manejo de la erosión costera; la reducción de la deforestación y su monitoreo; la conservación de fuentes hídricas; la conservación de ecosistemas estratégicos, especialmente páramos; acciones en cambio climático y su respectivo monitoreo, reporte y verificación, así como al pago por servicios ambientales.*

*El 5% se destinará al fortalecimiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y otras estrategias de conservación a través de creación y ampliación de áreas protegidas, manejo efectivo y gobernanza en los diferentes ámbitos de gestión.*

*El 70% se destinará a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera con criterios de sostenibilidad ambiental.”*

El reglamento del FCP - GER\_REG\_000 aprobado el 29 de octubre de 2018 versión 2 en su numeral 5 Organización, establece:

*“Dirección Ejecutiva: Encargado de promover la coordinación entre las entidades ejecutoras a efecto de propender por la articulación de las políticas de estabilización, generar una planeación a largo plazo y a una focalización temática y geográfica; tramitar la cooperación internacional, inversión privada y recursos públicos generando sinergia entre estas fuentes, sirviendo de enlace entre el DAPRE, el Consejo Directivo y el Administrador Fiduciario, para lo cual impartirá las directrices e instrucciones operativas al Administrador Fiduciario.*

(...)

*Entidades Ejecutoras: Entidades públicas, u organismos de cooperación públicos o privados vinculadas al Fondo Colombia en Paz con el fin de atender los diferentes proyectos que se adelantan en cumplimiento del Plan Marco de Implementación (PMI) del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.*

(...)”

---

<sup>11</sup> Ley 1930 del 27 de julio de 2018 “Por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia”

## 5.2 Roles y Funciones

Los principales actores que intervienen en el modelo operativo del FCP tendrán los siguientes roles y funciones:

(...)

Actor	Funciones
Director Ejecutivo	<p><b>FUNCIONES MISIONALES</b></p> <p>1. Gestionar con las entidades ejecutoras proyectos que respondan a una articulación de las políticas de estabilización, a una planeación a largo plazo y a una focalización temática y geográfica.</p> <p>(...)</p> <p>3. Recibir y analizar las iniciativas y portafolio de proyectos.</p> <p>(...).</p> <p>6. Promover la coordinación entre las entidades ejecutoras.</p> <p>(...).</p> <p><b>FUNCIONES OPERATIVAS</b></p> <p>(...)</p> <p>11. Evaluar periódicamente el avance y cumplimiento de los planes operativos.</p> <p>(...)</p> <p>14. Presentar al ordenador del gasto las necesidades de apropiación de recursos.</p> <p>(...)</p>
(...) Entidades Ejecutoras	<p>1. Identificar las necesidades y presentarlas al FCP.</p> <p>(...)</p> <p>5. Informar al FCP cualquier situación que comprometa o impacte, el desarrollo de las iniciativas y proyectos.</p>

El Reglamento del Comité Técnico “CON\_REG\_002” del FCP versión 2 del 29 de junio de 2018, establece:

“(...) 2.2 Funciones Comité Técnico

1. Efectuar seguimiento al avance de los Planes Operativos aprobados por el Consejo Directivo.
  2. Realizar seguimiento al avance de la totalidad de los proyectos por Subcuenta.
  3. Realizar el seguimiento a la ejecución financiera por subcuenta.
- (...)”.

El FIN\_MAN\_001 Manual Operativo del FCP versión 3, aprobado el 20 de marzo de 2019

“(...)

4.2 Asignación de Recursos

(...)

2. Para los recursos provenientes del PGN, las Entidades Ejecutoras deben diligenciar el Formato de solicitud de trámite de asignación de recursos y remitirlo a la Dirección Ejecutiva para su revisión y verificación de concordancia con los POA.
3. La Dirección Ejecutiva trasladará la solicitud al Ordenador del Gasto para su revisión y gestión ante el DAPRE y posterior trámite ante el MHCP.”

Mediante sesión de Consejo Directivo No. 23 del 22 de enero de 2019 se aprobó la creación de las subcuentas<sup>12</sup> Herencia Colombia y Ambiente y Desarrollo Sostenible – POA 2019 por valor de \$14.700 y \$72.956 millones respectivamente, las cuales fueron solicitadas por el Viceministerio de Políticas y Normalización Ambiental del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (en adelante MADS) como entidad ejecutora, conforme a los recursos establecidos en el artículo 26 de la Ley 1930 de 2018 del 5% y 25% del recaudo del impuesto al carbono.

Al verificar la ejecución presupuestal del FCP se evidenció que estas subcuentas citadas no tuvieron ni asignación, ni ejecución de recursos durante la vigencia 2019. Así mismo, para la vigencia 2020 se presentó el mismo POA para aprobación del Consejo Directivo en sesión No. 27 del 16 de diciembre de 2019 y el MADS manifestó que los recursos provenientes del impuesto al carbono no habían sido apropiados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (en adelante MHCP).

La CGR solicitó al FCP, al MHCP y al MADS informar las acciones adelantadas para la apropiación de los recursos derivados del recaudo del impuesto al carbono, encontrando que:

1. El MADS solicitó la creación de la subcuenta Herencia Colombia ante el Consejo Directivo del FCP mediante radicado 8000-2-0001 del 23 de noviembre de 2018 anexando el plan operativo específico y el plan de inversiones. El 6 de diciembre de 2018 con radicado MIN-8000-E2-2018-036895 solicitó además la creación de la subcuenta Ambiente y Desarrollo Sostenible y el 17 de enero de 2019 con radicado VMA-8200-E2-2019-000752 la Viceministra de Políticas y Normalización Ambiental remitió el plan de inversiones de esta última.
2. El 21 enero de 2019 mediante correo electrónico la Dirección ejecutiva solicitó al MADS, realizar algunos ajustes sobre el POA y la distribución de recursos de la Subcuenta Ambiente y Desarrollo Sostenible, los cuales se realizaron en la misma fecha, previo a la presentación y aprobación por parte del Consejo Directivo.
3. El 16 de abril de 2019, en correo de una asesora del despacho de Viceministerio de Políticas y Normalización Ambiental dirigido a la Subdirectora Financiera de la Dirección Ejecutiva del FCP, confirma que desde el MADS tenían conocimiento de la necesidad de generar los proyectos de inversión: *“sí debemos generar la ficha BPIN y todo lo que ello implica; ya programamos para el próximo lunes la reunión con los líderes de las cuatro subestrategias y establecer un cronograma para su desarrollo”*. Al indagar con la Dirección ejecutiva si posteriormente se presentó alguna comunicación adicional de seguimiento, el FCP informa que *“estas discusiones se adelantaron entre los equipos técnicos de trabajo de ambas entidades de forma presencial y virtual.”*

---

<sup>12</sup> Subcuentas: categorías presupuestales en que se divide el Patrimonio Autónomo Fondo Colombia en Paz, de acuerdo con una asociación temática, por ejemplo, por entidad, por tipo de intervención, por beneficiario, entre otros. Manual Operativo FIN\_MAN\_001.

4. El 16 de diciembre de 2019 con radicado No. 8200-2-164 del FCP la Viceministra de Políticas y Normalización Ambiental solicita la asignación de recursos impuesto al carbono, de las citadas subcuentas ante la Consejería para la Estabilización y Consolidación de la Presidencia de la República por valor de \$45.000 millones, menciona que la solicitud se realiza según los lineamientos del FCP y luego de reunión sostenida con el MHCP. Y refiere que *“siguiendo las directrices impartidas, se han formulado dos proyectos de inversión para la implementación de proyectos productivos con criterios de sostenibilidad ambiental, los cuales se encuentran en proceso de cargue Metodología General Ajustada – MGA y surtir el trámite de aprobación establecido”*.

5. Según certificación del coordinador del Grupo de Correspondencia de la Presidencia de la República el día 14 de enero de 2020 se radicó con número EXT20-00002697, la comunicación citada en el punto anterior.

6. Mediante OFI20-00025137 / IDM 1207000 del 18 de febrero de 2020 la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación da respuesta a la Viceministra de Políticas y Normalización Ambiental informando que *“para poder adelantar la solicitud ante el Ministerio de Hacienda se debe contar con un proyecto de inversión que esté asociado al proyecto origen de los recursos y se encuentre en estado registrado y actualizado en las herramientas tecnológicas del SUIFP y STI del Departamento Nacional de Planeación DNP durante la vigencia correspondiente de los recursos a solicitar”*. Finalmente, informa que una vez los proyectos se encuentren en estado registrado y actualizado en el Departamento Nacional de Planeación (en adelante DNP), debe presentar nuevamente la solicitud.

7. Por su parte, la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del MHCP, mediante radicado de 2-2020-008367 del 6 de marzo de 2020 cita la normatividad relacionada con el impuesto al carbono y con el FCP y menciona de manera general lo recursos que han sido distribuidos al FCP para atender su objeto misional por cada vigencia que ascienden a \$1.650.055 millones, sin discriminar los recursos que provienen de este impuesto, además menciona *“Con respecto a los recursos recaudados a la fecha, con corte al 31 de diciembre de 2019, corresponde a la DIAN certificar dichos montos, por lo que se dio traslado a dicha entidad para que atienda tal solicitud”*.

El MHCP entre el 2017 y 2019 si bien asignó recursos al FCP por \$1.650.055 millones, en esta presupuestación no se evidencian los recursos provenientes del impuesto al carbono.

La DIAN mediante radicado No. 000S2020004672 del 5 de marzo de 2020, certifica que entre 2017 y 2019 el recaudo bruto del impuesto nacional al carbono fue de \$1.221.981 millones de pesos, recursos que no se apropiaron en el Presupuesto General de la Nación (PGN) y dejaron de financiar el FCP.

Lo anterior, se presenta por falta de gestión por parte del MADS como entidad ejecutora del 30% de estos recursos en la gestión y trámite de aprobación de los



proyectos de inversión ante el DNP, requeridos durante la vigencia 2019 y necesarios para que se incorporaran dentro del estudio y aprobación del PGN del año 2020. La Dirección Ejecutiva del FCP no realizó una evaluación del cumplimiento de los Planes Operativos aprobados y sin ejecución de las subcuentas Herencia Colombia y Ambiente y Desarrollo Sostenible para que la entidad ejecutora adelantara acciones oportunas. Tampoco el comité técnico realizó seguimiento a la totalidad de los proyectos aprobados en el POA de la vigencia 2019.

Situación que ocasiona que no se cuente en el presupuesto con la apropiación y distribución de recursos del impuesto al carbono en el FCP para desarrollar las líneas de acción aprobadas en los POA de la vigencia 2020 relacionados con biodiversidad y riqueza natural, cambio climático, servicios ambientales y fortalecimiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP).

## Respuesta del FCP

*“(...) Anualmente, el FCP coordina con las entidades ejecutoras de cada una de las subcuentas activas, la programación presupuestal para la vigencia inmediatamente posterior y realiza la proyección de recursos a través de los POA que son presentados para aprobación del Consejo Directivo. No obstante, debe indicarse que la confirmación de la disponibilidad de recursos para atender la programación proyectada por las entidades y el FCP, es generalmente ratificada de manera oficial por parte del Ministerio de Hacienda con posterioridad a la aprobación que realiza el Consejo Directivo. Cuando ello ocurre se solicita ante esta última instancia, la autorización para efectuar ajustes a los montos de los POA en caso de que sea necesario. Sin embargo, desde la Dirección Ejecutiva se anticipa esta gestión para evitar reprocesos y avanzar en la gestión de solicitud de recursos.*

*De otra parte, es preciso considerar que la preparación del Presupuesto General de la Nación se realiza desde el año inmediatamente anterior, iniciando en el mes de marzo, y es presentado ante el Congreso de la República en julio. Ello explica que la preparación del presupuesto 2019 se efectuó preliminarmente a la suscripción de la Ley de Páramos, que se expidió el 27 de julio de 2018 y a través de la cual se definió la destinación porcentual del impuesto al carbono como se conoce a la fecha.*

(...)

### GESTIONES 2018

- *Con la expedición de la Ley de Páramos y la determinación de las destinaciones porcentuales del recaudo del impuesto al carbono, en el segundo semestre de 2018 la Dirección Ejecutiva del Fondo Colombia en Paz, inició las consultas con las entidades relevantes (Ministerio de Hacienda y Departamento Nacional de Planeación) para conocer el valor de dicho recaudo disponible para la vigencia 2019.*
- *En este sentido y conforme a la información entregada informalmente por el Departamento Nacional de Planeación en diciembre de 2018, el recaudo correspondía a \$294.073 millones.*

- Paralelamente la Dirección Ejecutiva convocó al Ministerio de Ambiente para definir los Planes Operativos Anuales correspondientes al 25% y 5% de dicho recaudo, realizando dos mesas de trabajo con los delegados del Ministerio de Ambiente y del Programa Herencia Colombia el 19 de diciembre de 2018 (Anexo 1) y el 16 de enero de 2019 (Anexo 2), producto de las cuales se conformaron los POA 2019 de las subcuentas Ambiente y Desarrollo Sostenible y Herencia Colombia, que fueron presentados para aprobación del Consejo Directivo del Fondo Colombia en Paz en su sesión No. 23 del 22 de enero de 2019.

#### GESTIONES 2019

- Durante el primer semestre de 2019, en reuniones presenciales y mediante comunicaciones escritas dirigida al Ministerio de Hacienda y Crédito Público se solicitó la confirmación de la disponibilidad de recursos de la Bolsa Paz, y en consecuencia la precisión respecto del recaudo del impuesto al carbono. En abril de 2019 se reporta una reunión entre la Dirección Ejecutiva y la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda para los fines mencionados con antelación y posteriormente se remitió una comunicación escrita para reiterar la solicitud de aclaración de recursos (Anexo 3). Paralelamente se informó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la necesidad de formular un proyecto de inversión para operativizar los recursos del recaudo en comento (Anexo 4).

- Adicionalmente, en octubre de 2019 el Director Ejecutivo del FCP solicitó una reunión presencial con el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Ambiente para discutir nuevamente la disponibilidad de recursos del impuesto al carbono. La reunión se celebró el viernes 4 de octubre de 2019 (Anexo 5) en las instalaciones del Ministerio de Hacienda y en ella participaron: por el FCP el Director Ejecutivo, Juan Carlos Mahecha Cañón y la Subdirectora Financiera, Laura Montes Arcieri; por el Ministerio de Ambiente, María Claudia García, Viceministra de Políticas y Normalización Ambiental y por el Ministerio de Hacienda Fernando Jiménez, Director General de Presupuesto y Omar Montoya, Subdirector Administrativo y Financiero del Departamento de Presupuesto. En este espacio, el Ministerio de Hacienda confirmó la disponibilidad de recursos del impuesto al carbono por valor total de \$150.000 millones.

- En virtud de lo anterior, el 9 de octubre de 2019, la Dirección Ejecutiva del Fondo Colombia en Paz oficializó por escrito al Viceministerio de Políticas y Normalización Ambiental que, según la información entregada por el Ministerio de Hacienda respecto de los **recursos disponibles** del impuesto al carbono y la distribución que aquí se detalla, se debía realizar la actualización de los proyectos de inversión e iniciar el trámite de solicitud de recursos ante el Ministerio de Hacienda así (Anexo 6): 25% Ambiente y Desarrollo Sostenible: \$37.500 millones y 5% Herencia Colombia: \$7.500 millones.

- Para dar continuidad al proceso, mediante comunicación escrita de la Dirección Ejecutiva del Fondo Colombia en Paz dirigida al Viceministerio General de Hacienda el 7 de noviembre de 2019 (Anexo 7), se solicitó nuevamente precisar oficialmente el **valor del recaudo** del impuesto para los años 2018 y 2019, con el fin de solicitar a las entidades ejecutoras la reformulación de sus proyectos de inversión y hacer la debida solicitud de recursos ante el Ministerio de Hacienda.

- En noviembre de 2019 la Dirección Ejecutiva del FCP solicitó una reunión con el Ministerio de Hacienda para revisar la disponibilidad de recursos de la bolsa paz para la vigencia 2020 y reiterar la necesidad de contar con una claridad concretamente frente a los recursos del impuesto al carbono. La reunión se llevó a cabo el martes 19 de noviembre en las instalaciones del Ministerio participaron por el FCP el Director Ejecutivo, Juan Carlos Mahecha Cañón y la Subdirectora

Financiera, Laura Montes Arcieri; y por el Ministerio de Hacienda Omar Montoya, Subdirector Administrativo y Financiero del Departamento de Presupuesto (Anexo 8).

- Más adelante, el 6 de diciembre de 2019 la Dirección Ejecutiva del Fondo Colombia en Paz sostuvo una reunión con el Dr. Omar Montoya de Ministerio de Hacienda y con el Departamento Nacional de Planeación con el fin de profundizar en la línea de formulación de los proyectos de inversión de las subcuentas con recursos del impuesto al carbono (Anexo 9).
- En el mismo mes de diciembre de 2019 el FCP convocó a las entidades ejecutoras con subcuentas activas, para realizar el ejercicio periódico de definición de los Planes Operativos Anuales. Producto de este trabajo, se definieron los POA de las subcuentas Herencia Colombia y Ambiente y Desarrollo Sostenible que fueron aprobados por el Consejo Directivo en su sesión No. 27 del 16 de diciembre de 2019.

#### GESTIONES 2020

- En enero de 2020 se confirmó la disponibilidad de los recursos del recaudo del impuesto al carbono (Anexo 10) y esto conllevó a convocar nuevamente a sesión del Consejo Directivo del FCP para efectuar los ajustes (incremento) a los POA 2020. El Consejo Directivo aprobó en su sesión ordinaria no presencial No. 29 del 2 de marzo de 2020 los siguientes incrementos:
  - POA 2020 Herencia Colombia: de \$ 14.700 millones a \$17.100 millones
  - POA 2020 Ambiente y Desarrollo Sostenible: de 72.956 millones a \$85.500 millones.
- El 3 de marzo de 2020, la Dirección Ejecutiva solicitó nuevamente mediante comunicación escrita (Anexo 11) al Viceministerio General de Hacienda la confirmación del recaudo del impuesto al carbono hasta la fecha, con el fin de adelantar las gestiones pertinentes para apropiar los recursos e iniciar su ejecución conforme a lo establecido en la Ley 1930 de 2018.
- Finalmente, el 2 de abril de 2020 el Ministerio de Hacienda oficializó al Director Ejecutivo del Fondo Colombia en Paz el recaudo histórico en los siguientes términos (Anexo 12): “Según la información enviada por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales- DIAN, entidad adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el recaudo para los diferentes años desde la creación de impuesto Nacional al Carbono por la Ley 1819 de 2016, se relaciona en la siguiente tabla”:

Año	Recaudo*
2017	476.862
2016	294.073
2019	451.046
2020	55.300

Cifras en millones de pesos corrientes<sup>13</sup>

Para finalizar, frente a lo señalado por la Contraloría en el sentido que, “Tampoco el Comité Técnico realizó seguimiento a la totalidad de los proyectos aprobados en el POA de la vigencia 2019”, es preciso aclarar que dicho comité técnico realiza seguimiento en las sesiones que celebre con ocasión a las solicitudes de contratación o modificación que presenten las entidades ejecutoras.

En ese orden, para el caso en concreto, para que el Comité Técnico pueda realizar seguimiento a los Planes Operativos aprobados, es necesario que, previamente exista una asignación de recursos

<sup>13</sup> Tabla tomada de la comunicación original. Sin embargo, se asume que la cifra de 2016 corresponde realmente a 2018 y se trata de una involuntaria imprecisión de forma.

*por parte del Ministerio de Hacienda, que estos recursos hayan ingresado al Patrimonio Autónomo Fondo Colombia en Paz y que la Entidad Ejecutora de las subcuentas Herencia Colombia y Ambiente y Desarrollo Sostenible, solicite el inicio de un proceso de contratación, para que, en cumplimiento de los procedimientos señalados en el Manual de Contratación del FCP, se sometan los asuntos a recomendación del Comité Técnico y este, en desarrollo de sus funciones, realice el respectivo seguimiento a la totalidad de proyectos aprobados en el POA.*

*Es preciso resaltar, que el Manual de Contratación del FCP define al Comité Técnico como “...el grupo interdisciplinario conformado por los delegados de las entidades ejecutoras de recursos de cada subcuenta y el Coordinador Técnico del FCP que revisará las contrataciones requeridas y sus modificaciones para el cumplimiento del objeto del FCP, con estricta sujeción a lo establecido en el presente Manual”.*

*Así mismo, de acuerdo con el numeral 7.1.4 “Responsabilidad Etapa Precontractual”, del Manual de Contratación del FCP, la entidad ejecutora y el Comité Técnico tienen las siguientes responsabilidades:*

*(...)*

*1. Las entidades ejecutoras que tengan registrada una subcuenta a partir de la cual se realicen procesos de contratación con recursos del FCP serán las responsables de establecer en la etapa precontractual los contenidos técnicos, financieros y jurídicos de su necesidad, para lo cual presentarán al Administrador Fiduciario los documentos exigidos en el presente manual de conformidad con la modalidad de contratación que aplique.*

*2. El Comité Técnico verificará el cumplimiento de los requisitos del presente manual, y solicitará las complementaciones a que haya lugar, y/o realizará las modificaciones que considere necesarias siempre que no afecten el sentido de la contratación solicitada, y emitirá la recomendación para el Comité Fiduciario, la cual puede ser de favorabilidad o improcedencia de la solicitud.” (...)*

*Por lo anterior, no resultaba procedente que la instancia del Comité Técnico realizara seguimiento a la totalidad de los proyectos aprobados en el POA de la vigencia 2019, pues los recursos no ingresaron al PA-FCP y consecuentemente, las entidades ejecutoras no presentaron solicitudes de contratación. (...)*

## **Análisis de la respuesta CGR**

El FCP en la respuesta aclara su rol de coordinar con las entidades ejecutoras de las subcuentas activas la programación presupuestal para la vigencia inmediatamente posterior y realiza la proyección de recursos a través de los POA que son presentados para aprobación del Consejo Directivo. En este punto es preciso señalar que el Manual Operativo del FCP no diferencia los conceptos de subcuentas activas e inactivas, solo se refiere a subcuentas.

Así mismo, el FCP menciona que la preparación del PGN se realiza desde marzo del año anterior y se presenta al Congreso en el mes de julio de cada vigencia fiscal y que la Ley de Páramos se expidió el 27 de julio de 2018. Es pertinente aclarar que si bien la Ley 1930 de 2018, estableció la distribución porcentual del recaudo del impuesto nacional al carbono, el Decreto 1819 de 2016, desde diciembre de 2016 ya había establecido que el recaudo del impuesto nacional al carbono se “destinará al Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas

*Afectadas por el conflicto*”, el que fue sustituido por el FCP desde el 27 de abril de 2017. En consecuencia, desde esa fecha, el FCP podía gestionar lo pertinente para la destinación de estos recursos.

El FCP a continuación cita cronológicamente actividades relacionadas principalmente con reuniones y correos electrónicos cruzados con diferentes entidades del orden nacional para confirmar la disponibilidad de recursos del impuesto al carbono. Así, se tiene que el MADS, en calidad de entidad ejecutora, realizó la presentación y solicitud de la creación de las subcuentas de Herencia Colombia y Ambiente y Desarrollo Sostenible conforme a lo señalado por la Dirección Ejecutiva del FCP, que, a su vez, se basó en lo informado por el MHCP. Así las cosas, aprobaron los Planes Operativos de estas subcuentas en enero de 2019 con base en valores de recaudo, no confirmados por la DIAN.

Con respecto, a las gestiones realizadas en 2019 se relacionan las comunicaciones remitidas al MHCP entre marzo y abril para confirmar la información sobre los recursos de la Bolsa Paz. Así mismo, menciona que *“paralelamente se informó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la necesidad de formular un proyecto de inversión para operativizar los recursos del recaudo en comento (Anexo 4)”*. Sin embargo, en el soporte remitido se confirma que las comunicaciones que provienen del FCP corresponden a ajustes en la redacción de las líneas del POA y no a la instrucción sobre la necesidad de formular los proyectos de inversión por parte del MADS.

Posteriormente, señala que en octubre de 2019 se adelantó una reunión presencial con el MHCP para tratar el tema de los recursos del impuesto al carbono, en la cual tuvo participación la Dirección Ejecutiva del FCP y el MADS, donde se confirma la disponibilidad por \$150.000 millones. La información oficial sobre los recursos recaudados desde 2017 hasta marzo de 2020 por \$1.277 millones fue remitida el 2 abril de 2020 por parte del MHCP, por lo que se tiene que la información preliminar suministrada al FCP estuvo por debajo del recaudo oficial de éste impuesto.

El FCP en comunicación escrita del 9 de octubre de 2019 solicitó al MADS actualizar los proyectos de inversión teniendo en cuenta la disponibilidad confirmada. Sin embargo, el FCP no tenía certeza sobre el estado de formulación de los citados proyectos, toda vez que la solicitud de recursos remitida por el MADS a la Consejería para la Estabilización y la Consolidación el 16 de diciembre de 2019 mencionó que seguía los lineamientos del FCP, luego de reunión sostenida con el MHCP. Lo anterior, sin considerar que el requerimiento no podría continuar su trámite y seguiría dilatándose en el tiempo al no contar con proyectos registrados y actualizados en el DNP.

Se confirma así la falta de gestión por parte del MADS como entidad ejecutora del 30% de estos recursos en la gestión y trámite de aprobación de los proyectos de

inversión ante el DNP, requeridos durante la vigencia 2019 y necesarios para que se incorporaran dentro del estudio y aprobación del Presupuesto General de la Nación del año 2020. La Dirección Ejecutiva del FCP no realizó una evaluación del cumplimiento de los Planes Operativos aprobados y sin ejecución de las subcuentas Herencia Colombia y Ambiente y Desarrollo Sostenible para que la entidad ejecutora adelantara acciones oportunas.

Con respecto, al rol del Comité Técnico, el FCP señala que para poder realizar seguimiento a los POA aprobados, es necesario que, exista una asignación de recursos previamente y que la entidad ejecutora solicitara el inicio del proceso de contratación, para cumplir con las disposiciones del Manual de contratación del FCP. No obstante, es preciso indicar que no es de recibo la justificación invocada para exonerar de la función al comité técnico, teniendo en cuenta que el criterio de seguimiento al que hace referencia el equipo auditor no se somete a la etapa del manual de contratación indicada por el FCP, sino a lo dispuesto en el Reglamento del Comité Técnico del FCP, CON\_REG\_002 versión 2 del 29 de junio de 2018, que establece, entre otros: “1. Efectuar seguimiento al avance de los Planes Operativos aprobados por el Consejo Directivo. 2. Realizar seguimiento al avance de la totalidad de los proyectos por Subcuenta”. Sin que se haga precisión a que estos hayan surtido la etapa de asignación por parte del MHCP.

Tampoco el comité técnico realizó seguimiento a la totalidad de los proyectos aprobados en el POA de la vigencia 2019, en los términos descritos en el Reglamento del Comité Técnico. Situación que ocasionó que no se cuente en el presupuesto con la apropiación y distribución de recursos del impuesto al carbono en el FCP para desarrollar las líneas de acción aprobadas en el POA de la vigencia 2020 relacionados con biodiversidad y riqueza natural, cambio climático, servicios ambientales y fortalecimiento del SINAP.

Por lo anteriormente expuesto, se confirma el hallazgo en los términos en que comunicó con incidencia disciplinaria.

#### **Hallazgo No. 4: Seguimiento convenios BAC (D)**

El Decreto 691 de 2017 “por el cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas afectadas por el Conflicto por el “Fondo Colombia en Paz (FCP)” y se reglamenta su funcionamiento”, indica en su artículo 1, que el FCP operará como un patrimonio autónomo, administrado por una o varias sociedades fiduciarias públicas.

Para tal fin, el DAPRE, suscribió para diferentes vigencias los contratos de Fiducia Mercantil: 124 de 2017, 001 de 2018 y 001 de 2019.

El Contrato de Fiducia Mercantil 001 de 2018 estuvo vigente desde el 27 de marzo de 2018 hasta el 30 de septiembre de 2019. Dicho contrato fue suscrito entre el DAPRE y el Consorcio FCP 2018, representado legalmente por La Previsora S.A. Respecto a las obligaciones de la Fiduciaria estableció:

*“Cláusula tercera. Obligaciones de la Fiduciaria:*

*(...) Obligaciones específicas: (...) 9. Realizar los pagos requeridos, en los términos establecidos en la oferta presentada, para la correcta administración del Fondo Colombia en Paz, de conformidad con las instrucciones impartidas por el Director Ejecutivo. (...)*

*Cláusula décima. - Supervisión y Control de la Ejecución del Contrato: El Fideicomitente ejercerá la supervisión del presente contrato a través de la Dirección para el Posconflicto del DAPRE.<sup>14</sup>*

*Parágrafo: En el evento de cambio de supervisor no será necesario modificar el presente contrato (...)*”

Los contratos que venían ejecutándose por parte del anterior administrador fiduciario fueron cedidos en virtud de la cláusula tercera. Obligaciones de la Fiduciaria - Obligaciones Específicas, numeral 56: *“Subrogarse en la posición contractual del actual administrador fiduciario en los contratos, convenios, acuerdos y procesos de contratación en curso”*

Por su parte, el Contrato de Fiducia Mercantil fue suscrito entre el DAPRE y el Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019, el 6 de septiembre de 2019, con inicio de ejecución desde el 01 de octubre de 2019, y estableció dentro de las obligaciones a cargo de la Fiduciaria:

*“Cláusula segunda: (...) Obligaciones Específicas de la Fiduciaria:*

*De orden financiero:*

*(...) 3. Realizar los pagos de conformidad con las instrucciones impartidas por cada uno de los supervisores de los contratos respaldados con los recursos del PA FCP (...)*

*En relación con la contratación*

*17. Asumir la representación legal vocería y administración del PA FCP en los contratos, convenios, acuerdos y procesos de contratación en curso. Para tal efecto el administrador fiduciario saliente y entrante, elaboraran un informe con la relación de los contratos o convenios y notificarán a los contratistas de todos y cada uno de los contratos que se suscribieron con cargo a los recursos del*

---

<sup>14</sup> La cláusula tercera del Otrosí 3 del 20 de marzo de 2019, señaló que El Fideicomitente ejercerá la supervisión del presente contrato a través de la persona designada por el Ordenador del Gasto. El Ordenador del Gasto es el Consejero Presidencial para la Estabilización y Consolidación.

PA FCP el cambio de administrador fiduciario (...) Dichos contratos continuarán ejecutándose en los términos en los que hayan sido suscritos.

*Cláusula décima segunda- Supervisión y Control de la Ejecución del Contrato: El Fideicomitente ejercerá la coordinación, supervisión y control de ejecución del presente contrato a través del designado para ejercer la ordenación del gasto del Fondo Colombia en Paz o por quién ésta delegue.*

(...)"

a. Convenio Sustitución

El Banco Agrario de Colombia, en adelante BAC y el Consorcio FCP, celebraron el 6 de diciembre de 2017 convenio de prestación de servicio de pago de los beneficios económicos que se originen de los programas y planes que se desarrollen en el marco del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito-PNIS, que contempló una vigencia hasta el 31 de diciembre de 2018.

Frente al marco de Operación, en el acuerdo Operativo se estableció:

*"Acuerdo suscrito entre el Banco Agrario de Colombia S.A en adelante (EL BANCO) y la FIDUPREVISORA- CONSORCIO FCP 2018-PATRIMONIO AUTONOMO FONDO COLOMBIA EN PAZ, en adelante EL CLIENTE, para la operación del Pago de los beneficios económicos que se originen de los programas y planes que se desarrollen en el marco del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito a los beneficiarios determinados por el CLIENTE a través de la red de oficinas y demás canales que disponga el BANCO a nivel nacional para el efecto."*

En la cláusula segunda del convenio, se estableció en el alcance: "Los pagos se podrán efectuar de dos formas (...)

*Giro: El Banco efectuará los pagos mediante giros a los beneficiarios de los incentivos económicos objeto de pago del presente convenio, identificados por el Cliente, en los términos y Condiciones que se establezcan en el Acuerdo Operativo (...)*

***Abono en cuenta: El pago de los incentivos económicos se podrá efectuar mediante consignación directa en las cuentas de ahorro aperturadas por aquellos beneficiarios del presente convenio, identificados por el CLIENTE, siempre y cuando cumplan con los requisitos exigidos por el BANCO para tales efectos, las cuales serán de fácil apertura y manejo. En caso de que el beneficiario del pago no cumpla con los requisitos exigidos por EL BANCO para ser titular de una cuenta de ahorros, el pago será efectuado a través de giro."***  
(Negrilla fuera de texto)

Así mismo en su cláusula cuarta, estableció como obligaciones del banco:

*"(...) h. El BANCO realizará la apertura de las cuentas de ahorro a la totalidad de los beneficiarios objeto del presente convenio a más tardar el **28 de febrero de 2018**, siempre y cuando los beneficiarios cumplan con los requisitos exigidos por el BANCO para tales efectos. En caso contrario,*

la (sic) partes efectuarán una revisión de las causales que impidieron la apertura de las cuentas de ahorro en los términos aquí planteados, para efectos de poder determinar la pertinencia de continuar con la ejecución del presente convenio. (Negrilla y subraya fuera de texto)

(...)

*Sexta.- Acuerdo Operativo: Las partes se comprometen a ejecutar el convenio con plena observancia de lo dispuesto en el Acuerdo Operativo, que será definido a más tardar dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la firma del convenio y hace parte integral del mismo.”*

Respecto al seguimiento del contrato y sus modificaciones dispuso:

*“Décima Primera- Seguimiento y evaluación: Para el desarrollo del presente convenio cada una de las partes adelantará, con la periodicidad que consideren necesaria y sin que en ningún caso esta supere los 6 meses, las labores de seguimiento y evaluación de las condiciones económicas y operativas de servicio, con el propósito de efectuar los ajustes que sean del caso, los cuales se realizarán conjunta o individualmente cuando el asunto objeto de ajuste así lo permita. (Subraya fuera de texto)*

*Décima Quinta- Modificaciones: Cualquier modificación de este convenio, deberá hacerse por escrito y de común acuerdo entre las Partes mediante otrosí.*

*Cuando las modificaciones se realicen sobre el Acuerdo Operativo, esta se efectuará por las Partes mediante la suscripción de un nuevo Anexo Operativo según corresponda, en la que solo consten las condiciones que son objeto de modificación (...) Dichas condiciones empezarán a regir en la fecha indicada por EL BANCO mediante escrito remitido a EL CLIENTE.”*

Por su parte en el Acuerdo Operativo<sup>15</sup> estableció frente al Comité Operativo:

*“El comité Operativo está integrado por:*

- *EL CLIENTE*

*2 Delegados de Fiduprevisora S.A- Consorcio FCP2018- Como vocero y administrador del Patrimonio Autónomo Fondo Colombia en Paz- PA-FCP-2018*

- *EL BANCO*

*Delegado de la Vicepresidencia Comercial  
Delgado de la Unidad de Convenios y Pagos Masivos*

- *INVITADOS*

*Delegado de la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos- DAPRE*

(...)

---

<sup>15</sup> El Acuerdo Operativo 2018 sin fecha de suscripción. del Convenio con BAC para pagos de sustitución fue suscrito por parte de Profesional Senior de la Gerencia de Ventas de Banca Oficial – Profesional Senior de la Gerencia Operativa de Convenios. Coordinadora Técnica del FCP en calidad de supervisora del convenio y Coordinadora Financiera del FCP

“El Comité Operativo se reunirá al menos una vez al mes o cuando amerite revisar los informes de ejecución y seguimiento del proceso de pago y del Acuerdo.

La asistencia al comité es de carácter obligatorio, por lo tanto, la convocatoria debe realizarla **CLIENTE**”.

El Comité Operativo podrá realizarse con una asistencia mínima de:

**EL CLIENTE:** 1 Miembro de Fiduprevisora S.A- Consorcio FCP2018- Como vocero y administrador del Patrimonio Autónomo Fondo Colombia en Paz- PA-FCP-2018

**EL BANCO:** 1 Miembro

**INVITADO:** 1 Miembro DSCI-DAPRE

#### 4. Funciones del Comité operativo:

a. Revisar los procesos de pago con el fin de identificar y corregir las novedades presentadas. (...)

Mediante Otrosí 1 al convenio de prestación de servicio de pago del 24 de diciembre de 2018, se modificó la referencia de Director Ejecutivo por Gerente del Consorcio FCP 2018 y se modificó la cláusula décima- vigencia del contrato, así:

“(…) El presente convenio será de un año contado a partir de la fecha de la firma y se entenderá prorrogado en forma automática por periodos iguales” (...)

El Otrosí 2 del citado convenio, suscrito el 23 de agosto de 2019 modificó el párrafo primero de la Cláusula Décima Primera “seguimiento y evaluación”, y dispuso:

“Los responsables de realizar las labores de seguimiento y evaluación del presente convenio serán, por parte de **EL BANCO**, la Gerencia de Ventas Banca Empresarial, a través de su gerente o quien este delegue, y por parte de **EL CLIENTE**, la Coordinadora Financiera del Consorcio Fondo Colombia en Paz, o quienes éstos deleguen de manera expresa, para el efecto.”

Esto quiere decir que, el seguimiento y evaluación del convenio de prestación del servicio de pago, suscrito por el FCP con el BAC, esta función correspondía, así :

**Tabla No. 10.**  
**Seguimiento a obligaciones del Convenio BAC - Sustitución**

Desde	Hasta	Responsable
06 de diciembre de 2017	22 de agosto de 2019	Gerente General de los respectivos Consorcios FCP, en virtud de los contratos de Fiducia Mercantil 001 de 2018 y 001 de 2019, respectivamente.
23 de agosto de 2019	31 de diciembre de 2019	Coordinadora Financiera del Consorcio FCP o quien ésta haya delegado para tal efecto.

Fuente: FCP

Elaboró: Equipo auditor CGR

Durante la vigencia 2019, se realizaron 8 reuniones del Comité Operativo, sobre las cuales se exponen en la siguiente tabla los aspectos principales de cada una:

**Tabla No. 11.**  
**Reuniones de Comité Operativo Convenio BAC - Sustitución**

<b>Fecha</b>	<b>Acta De Reunión-Comité Operativo 2019</b>	<b>Compromisos</b>
11 de febrero de 2019	<p>Novedades presentadas: "situaciones durante el proceso de pago a familias las cuales no se dieron a conocer de forma oportuna a Fiduprevisora Consorcio FCP-2018, para que este igualmente notifique a la DSCI; sino que desde las sucursales del BAC suministran información al personal de DCSI, lo que origina desinformación entre las partes, omitiendo el canal de comunicación que se estableció desde el acuerdo operativo"</p> <p>Cambio en modalidad de convocatoria para pagos no informada al FCP. Orden de no pago no informada al FCP Cobro comisión, solicitud de corrección de factura 6854</p>	4 compromisos planteados sin fecha de cumplimiento previsto
11 de marzo de 2019	<p>"La representante del PNIS solicita que los pagos en curso se programen para pago en el menor número de días posible, teniendo en cuenta el retraso que se tiene en los pagos dada la coyuntura en la disposición de recursos para su ejecución. El banco reitera lo indicado en la reunión del 11 de febrero de 2019, que los pagos no pueden superar la capacidad instalada de cada oficina"</p> <hr/> <p>Bancarización: Se solicita al BAC indicar el avance en el proceso de bancarización, con el fin de poder realizar los pagos a los beneficiarios mediante el abono en cuenta.</p> <p>El BAC informa que hizo un avance a un número importante de la población y para su implementación deberá tenerse en cuenta lo siguiente:</p> <p>El pago efectuado que se realiza para esta población es de \$2.000.000. Las cuentas que se aperturan, corresponden a cuentas de ahorro electrónicas cuya normatividad que la regula, indica que puede realizar depósitos mensuales hasta de 2 SMLV. El beneficio otorgado en de \$2.000.000 en la actualidad se realiza en un solo retiro. Para poder efectuar 3 retiros necesariamente debe realizarlo en cajero automático o por ventanilla, y el cajero solo permite retiros hasta \$1.600.000. Finalmente, el BAC informa que el tema de bancarización fue tramitado internamente ante la Junta Directiva del Banco" respecto del retiro del monto mínimo", por lo tanto, Nidia Suarez retomará el tema para dar respuesta sobre el inicio de los pagos a través de este medio.</p> <p>Respecto al cobro de la comisión de la factura 6854 el BAC no ha dado respuesta a lo que informa al administrador fiduciario que está revisando el tema</p>	2 compromisos planteados sin fecha de cumplimiento previsto
20 de mayo de 2019	<p>El BAC no ha dado respuesta a la solicitud de ajuste de la factura 6854. El BAC informa al administrador fiduciario que se está revisando el tema y solicita se efectúe la autorización del débito de esta factura y se solicite igualmente a la entidad bancaria la revisión del cobro. Lo</p>	2 compromisos planteados con

	<p>anterior a fin de no incurrir en mora y reporte del NIT a las centrales de riesgo.</p> <p>Sobre el tema de bancarización se radicó el 14 de mayo la solicitud de cumplimiento de la cláusula cuarta del convenio. BAC informa que el 24 de mayo de 2019 estarán remitiendo la respuesta al comunicado.</p>	<p>fecha de cumplimiento</p>
<p>13 de junio de 2019</p>	<p>Bancarización: <b>"Se abrieron cuentas, se entregaron algunas tarjetas, pero, nunca se utilizaron"</b></p> <p>PNIS- informa que se abrieron aproximadamente 66,000, entrega de tarjetas alrededor de a 21.000 familias, sin activación de las mismas.</p> <p>Administrador fiduciario: "Al no tener bancarizados a las familias, los costos en que se está incurriendo para dar cumplimiento a los pagos ordenados por el PNIS, son bastante altos en comparación que si lo hiciéramos a través de transferencia electrónica. (Negrilla fuera de texto)</p>	<p>2 compromisos planteados sin fecha de cumplimiento previsto</p>
<p>25 de julio de 2019</p>	<p>Bancarización: Sobre una base aproximada de 65 mil aperturas masivas el BAC realizó el estudio al momento de iniciar el convenio, encontrando que algunos beneficiarios ya tenían cuentas desde DPS. Las cuentas que excedan de este número de beneficiarios estarían por fuera del convenio. Se entregaron 21000 tarjetas, la etapa de apertura ya finalizó por parte del BAC. Está pendiente terminar la entrega de tarjetas.</p>	<p>3 compromisos, 2 sin fecha de cumplimiento previsto</p>
<p>26 de agosto de 2019</p>	<p>PNIS solicita hacer una nueva negociación con el BAC para reducir costos transaccionales y adicionar nuevos servicios. Se le informa desde el FCP que la solicitud debe ser remitida formalmente para el estudio y las gestiones pertinentes.</p> <p>Bancarización: Se realizará un piloto con uno de los municipios con el fin de poder ejecutar pagos por este medio.</p> <p>Frente al reintegro de recursos no cobrados PNIS remitirá la solicitud a la responsable de la subcuenta.</p>	<p>1 compromiso, cumplido en la reunión</p>
<p>29 de octubre de 2019</p>	<p>Abono en cuenta: El BAC informará cuáles serán los sitios más adecuados para realizar la prueba piloto de abono en cuenta.</p>	<p>1 compromiso, con fecha de cumplimiento previsto</p>
<p>06 de diciembre de 2019</p>	<p>Incidencias presentadas en pagos por falta de efectivo y seguridad. BAC solicita incluir en el acuerdo operativo un párrafo en donde se indique que el BAC hará la activación de las tarjetas previa a la dispersión. Antes de ordenar pagos a través de este medio deben suministrar al BAC la información de la cuenta bancaria para determinar si la misma se encuentra activa, si el beneficiario ya cuenta con el plástico para que pueda retirar.</p>	<p>3 compromisos, 2 con fecha clara de cumplimiento previsto</p>

Fuente: FCP

Elaboró: Equipo Auditor CGR

En el convenio de pago para sustitución, se estableció que: "*la (sic) partes efectuarán una revisión de las causales que impidieron la apertura de las cuentas de ahorro en los términos aquí planteados, para efectos de poder determinar la pertinencia de continuar con la ejecución del presente convenio.*

*(...) las partes adelantarán, con la periodicidad que consideren necesaria y sin que en ningún caso esta supere los 6 meses, las labores de **seguimiento y evaluación** de las condiciones económicas y operativas de servicio, con el propósito de efectuar los ajustes que sean del caso, los cuales se realizarán conjunta o individualmente cuando el asunto objeto de ajuste así lo permita.* (Negrilla fuera de texto)

Adicionalmente, señalaron: "*Las partes se comprometen a ejecutar el convenio con plena observancia de lo dispuesto en el Acuerdo Operativo; en este sentido el acuerdo operativo dispuso: **“El Comité Operativo se reunirá al menos una vez al mes o cuando amerite revisar los informes de ejecución y seguimiento del proceso de pago y del Acuerdo.”*** (Negrilla fuera de texto)

A pesar de haberse reunido en algunas oportunidades el Comité Operativo, no se efectuó revisión al incumplimiento del plazo previsto para la obligación del literal h de la cláusula cuarta del citado convenio que dispuso el 28 de febrero de 2018 como plazo para dar cumplimiento a la bancarización de los beneficiarios del programa PNIS.

A diciembre de 2019, transcurridos 22 meses del plazo previamente citado, no se evaluaron las condiciones económicas y operativas del servicio, que evidenciaran el seguimiento sobre el estado, avance y cumplimiento de las obligaciones contractuales de manera periódica, a efecto de que FIDUCOLDEX y FIDUPREVISORA, respectivamente a través de los contratos de Fiducia Mercantil en calidad de vocera, representante legal y administradoras del PA FCP, en su momento, pudieran tomar las medidas correspondientes a que hace referencia la cláusula décimo primera del referido convenio de pago suscrito con el BAC.

A pesar de mencionar en acta de reunión del Comité Operativo del 13 de junio de 2019, los mayores costos generados en el proceso de pagos por la no bancarización, no se realizó seguimiento por parte de los responsables del mismo, que permitieran cuantificarlos y se omitió la evaluación del cumplimiento de las obligaciones a efectos de determinar la pertinencia de continuar con la ejecución del convenio.

Debido a que no se contaba por parte del FCP con información sobre la obligación de la bancarización éste le dio traslado al BAC, quien mediante correo electrónico del 30 de marzo de 2020 informó:

“Cuentas abiertas:

*De las bases recibidas de la ART se enviaron a creación 29,464 cuentas, de las cuales 29,360 fueron exitosas, así mismo 8,429 cuentas ya habían sido abiertas para Familias en Acción anteriormente.*

*Municipios programados:*

*A la fecha se han recibido titulares distribuidos en 36 municipios, se han realizado jornadas de bancarización en 20 y un total de 24 procesos ya que se realizó doble proceso en 4 municipios, por otro lado, titulares de 3 municipios asistieron a municipios cercanos a ser bancarizados por lo que en total se tuvo alcance para titulares de 22 municipios.*

*Titulares bancarizados:*

*Una vez abiertas cuentas, la cifra potencial de titulares a bancarizar fue de 37,789 de los cuales ya se tenían bancarizados con el DPS 5,165. Luego de realizados los 24 procesos mencionados anteriormente se tiene una cifra **parcial de 11,654** titulares bancarizados con tarjeta ART.”*

Según el BAC, equivale a un 55% de beneficiarios del programa de PNIS que a pesar de contar con cuenta bancaria no tienen los medios para disponer de ella (tarjeta) no obstante, han transcurrido 25 meses desde el plazo previsto para el cumplimiento de esa obligación hasta marzo de 2020.

## b. Convenio Reincorporación

Por otra parte, el BAC y el FCP, celebraron el 9 de septiembre de 2017 el convenio de prestación de servicio de pagos de los beneficios económicos para Reincorporación contemplados en los artículos 7, 8 y 12 del Decreto Ley 899 de 2017<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> “Decreto Ley 899 de 2017 - **Por el cual se establecen medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social colectiva e individual de los integrantes de las FARC-EP conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016**” (...)

**Artículo 7. Asignación única de normalización.** La asignación única de normalización consiste en un beneficio económico que se otorga a cada uno de los integrantes de las FARC-EP una vez finalizadas las Zonas Veredales Transitorias de Normalización. Este beneficio tiene como objeto principal la estabilización y la reincorporación a la vida civil, para la satisfacción de las necesidades básicas de la persona en proceso de reincorporación. Este apoyo se entregará por una sola vez y será equivalente a dos millones de pesos (\$2'000.000).

**Artículo 8°. Renta básica.** La renta básica es un beneficio económico que se otorgará a cada uno de los integrantes de las FARC-EP, una vez surtido el proceso de acreditación y tránsito a la legalidad y a partir de la terminación de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización y durante veinticuatro (24) meses, siempre y cuando no tengan un vínculo contractual, laboral, legal y reglamentario, o un contrato de cualquier naturaleza que les genere ingresos. Este beneficio económico equivaldrá al 90% del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente en el momento de su reconocimiento.

**Artículo 12. Valor asignable a cada integrante de las FARC-EP.** Cada integrante de las FARC-EP en proceso de reincorporación tendrá derecho por una vez, a un apoyo económico para emprender un proyecto productivo o de vivienda de

En la cláusula cuarta del Convenio BAC – Reincorporación se establece:

“(…)

*d) Remitir la información de las operaciones realizados por los beneficiarios con una periodicidad de cada quince días con los siguientes datos (No. Operaciones, valor, ciudad, canal)”*

Frente al seguimiento y evaluación indica:

*“Novena- Seguimiento y evaluación: Para el desarrollo del presente convenio se acordarán las labores de seguimiento Y EVALUACIÓN POR LAS PARTES, CON EL propósito de analizar las condiciones económicas y operativas del servicio y efectuar los ajustes que sean del caso. PARAGRAFO: Los responsables de realizar las labores de seguimiento y evaluación del presente convenio serán por parte de EL BANCO, la gerencia de ventas banca oficial a través de su gerente o quien este delegue, y por parte de EL CLIENTE el Director Ejecutivo del Consorcio, o quien deleguen para el efecto.”*

En referencia a la cesión del convenio, el otrosí 2, sin fecha de suscripción indica:

*“Cláusula primera: Modifíquese la cláusula décima cuarta- cesión:*

*Décima Cuarta- Cesión: El presente convenio podrá ser cedido por el CLIENTE, previa autorización expresa de EL BANCO (...)*”

El otrosí 3, del 23 de agosto de 2019, modificó la cláusula novena así:

*“Seguimiento y evaluación”: “Los responsables de realizar las labores de seguimiento y evaluación del presente convenio serán, por parte de EL BANCO, la Gerencia de Ventas Banca Empresarial, a través de su gerente o quien este delegue, y por parte de EL CLIENTE, la Coordinadora Financiera del Consorcio Fondo Colombia en Paz, o quienes éstos deleguen de manera expresa, para el efecto.”*

Este convenio no definió para su operación acuerdo operativo, ni comité de seguimiento. Sin embargo, la instrucción de pago de beneficios de Reincorporación es realizada en coordinación con la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN).

Los documentos *“Informe de actividades y supervisión”* que aporta el FCP sobre el convenio BAC – Reincorporación de enero a diciembre de 2019 fueron elaborados en marzo de 2020 luego de que la CGR solicitara los informes de ejecución y seguimiento de los convenios. En las actividades efectuadas por el contratista para el inciso d) menciona *“Se dio cumplimiento a la obligación relacionada”,* por lo que no

---

*carácter individual de que trata el artículo 14 o un proyecto productivo colectivo de que trata el artículo 13, por la suma de ocho millones de pesos (\$8.000.000,00) M.L. (...)*”

permite conocer las circunstancias a través de las cuales se produjo el cumplimiento de la citada obligación por parte del BAC de remitir con una periodicidad de cada 15 días las operaciones realizadas por los beneficiarios.

**Tabla No. 12.**  
**Seguimiento a obligaciones del Convenio BAC - Reincorporación**

Desde	Hasta	Responsable
09 de septiembre de 2017	22 de agosto de 2019	Gerente General de los respectivos Consorcios FCP, en virtud de los contratos de Fiducia Mercantil 001 de 2018 y 001 de 2019, respectivamente.
23 de agosto de 2019	31 de diciembre de 2019	Coordinadora Financiera del Consorcio FCP o quien ésta haya delegado para tal efecto.

Fuente: FCP

Elaboró: Equipo auditor CGR

Los pagos ordenados por beneficios de reincorporación durante la vigencia 2019 corresponden a 96.405 millones y los rechazos por cuentas inactivas y/o embargadas ascienden a 1.259 millones, sin que se evidencien las acciones tomadas entre las partes para mejorar la prestación de este servicio de pagos.

Al indagar al FCP sobre la supervisión a los convenios de pago suscritos con el BAC, éste indicó:

*“es necesario aclarar que, el seguimiento y evaluación se realiza mediante la revisión de documentos, reuniones, llamadas telefónicas, comunicaciones físicas y por correo electrónico, pues en ninguno de los convenios se estipuló la elaboración y presentación de informes, no obstante, en aras de atender el requerimiento de la Contraloría y de brindar una información clara y precisa mes a mes de la vigencia 2019, se consolidó la información correspondiente a cada período en un formato de informe de evaluación y seguimiento para su presentación. Por lo anterior, se informa que, los informes se elaboraron en el mes de marzo de 2020, pero con base en el seguimiento y evaluación permanente que se les hace a los convenios.”*

Las situaciones expuestas denotan falencias en el seguimiento y control por parte del FCP sobre algunas obligaciones de los convenios por cuanto se demostró que no se tenía claridad sobre el estado y avance en la ejecución de las mismas, lo cual puede representar mayores costos para las subcuentas e ineficiencia en el uso de los recursos públicos así como impactar en la operatividad del programa de Sustitución y los pagos de beneficios económicos de Reincorporación al generar incertidumbre sobre la ejecución material de los convenios.

## Respuesta del FCP

El FCP señaló la naturaleza de las obligaciones a cargo del Patrimonio Autónomo y a cargo del FCP, en virtud de la contratación derivada y las categorías correspondientes a los 2 convenios objeto del presente hallazgo.

Así las cosas, concluyen así:

“(…)

*Si bien es cierto que por ser los Convenios con BAC actos jurídicos celebrados en nombre propio del consorcio y, que por esto no se les aplica el manual de supervisión del Fondo, también es cierto que, en cumplimiento de los parámetros establecidos en los convenios, estos fueron objeto de un seguimiento y control por parte de la supervisión quien ha venido realizando las siguientes actividades:*

- *Recibir la instrucción de pago por parte de la entidad ejecutora, de acuerdo con el procedimiento dispuesto para ello en el manual operativo, punto 7.4. “Pagos masivos de sustitución y reincorporación”*
- *Realizar la validación asegurando que exista la disponibilidad presupuestal en la subcuenta.*
- *Validar que existan los recursos de caja para la ejecución de los pagos ordenados por la Entidad Ejecutora, actividad a la que se le realiza seguimiento en las reuniones de acuerdo con los registrado en las actas.*
- *Enviar al banco la información para programación que contiene: departamento, municipio, código de oficina, número de registros, valor total en pesos y sumatoria de documentos de identidad, con fundamento en la información ordenada e instruida por la entidad ejecutora.*
- *Recepcionar la programación que remite el Banco Agrario de Colombia de Colombia S.A., donde se establecen las fechas, modalidad de pago, oficina pagadora y cantidades de pagos según lo acordado en la reunión de seguimiento como consta en el acta No. 3 del 11 de febrero de 2019.*
- *Reportar a la Entidad Ejecutora la programación remitida por el banco para que se realicen observaciones o cambios de acuerdo con sus necesidades, realizando observaciones o solicitando modificaciones con respecto a la modalidad de pago, fechas de pagos, actividades de pagos diarios, de acuerdo con la intensidad y posibilidad física y real del beneficiario.*
- *Disponer, de acuerdo con la programación, de los recursos en la cuenta bancaria de manera previa y de acuerdo con lo establecido en el convenio, este cumplimiento se valida en las reuniones de seguimiento, tal como consta en las actas.*
- *Registrar las operaciones en el sistema de la fiduciaria para que se proceda con el desembolso al Banco Agrario de Colombia, de acuerdo con lo instruido por la entidad ejecutora, actividad a la que se le realiza seguimiento en las reuniones tal como consta en las actas.*

Frente al Convenio de Sustitución:

“(…)

*Se dio cumplimiento a la apertura de cuentas bancarias tal como se establece en las obligaciones del convenio en los tiempos establecidos. Sin embargo, es importante realizar la claridad a los conceptos de apertura de cuentas y bancarización que realizó el Banco Agrario de Colombia en la reunión de seguimiento como consta en el Acta No. 7 de 25 de julio de 2019.*

(...)

*La bancarización es un servicio que presta el banco posteriormente al beneficiario, actividad que no está asociada a obligaciones del Convenio, ni hace parte del objeto de este es un trámite que realiza el beneficiario cuyo éxito depende de la voluntad que este tenga para recibir la tarjeta, situación que se escapa del alcance del Convenio.*

*Por otra parte, se adjuntan los correos electrónicos del 2018 con asunto: Solicitud apertura 29904 cuentas y 16239 para apertura de cuentas.*

- *Concepto de Bancarización*

*Una vez revisados los comentarios, de la Contraloría frente a la presunta falta de bancarización, informamos que existe un entendimiento equivocado frente a este concepto financiero. Lo anterior, teniendo en cuenta que la bancarización significa la apertura de cuenta de los beneficiarios del acuerdo de pago, tal como quedó establecido en el extracto del Acta No. 7 del 25 de julio de 2019, en el cual señalan la definición de este concepto financiero y su cumplimiento oportuno.*

*Así mismo, tal como lo señala la confirmación enviada por uno de los representantes de la Entidad Ejecutora, encargada del seguimiento del acuerdo de pago con el BAC, se describe que:*

*“El banco cumplió con el 100% de la apertura de cuentas en su momento se solicitaron y que cumplieran con la totalidad de la información idónea para tal fin, obteniendo como resultado 63.018 beneficiarios con cuenta (...).”*

*Por lo anterior, no es de recibo la interpretación que presenta esa autoridad, toda vez que en ningún momento existe un porcentaje faltante por bancarizar (según la Contraloría, un 55%), ya que la bancarización no significa pagos a los beneficiarios sino apertura de cuentas bancarias.*

*Así pues, se considera que se deben analizar las pruebas aquí allegadas las cuales acreditan con claridad que la actividad h), correspondiente a la apertura de las cuentas bancarias, se realizó de manera completa y oportuna, y la referida obligación debe interpretarse de forma diferencial, respecto de la bancarización, que obedece a entregar las tarjetas para el manejo de las cuentas, actividad que no se encuentra en el Convenio.”*

### **Frente al Convenio de Reincorporación:**

*“Así mismo relaciona una serie de novedades operativas para la vigencia 2020.*

(...)

*Con base a lo anterior, los desembolsos proyectados por medio del BAC del mes de Mayo en adelante, se identifica un incremento atípico de los desembolsos correspondiente a la nueva Resolución 0843 de 2020.*

- *Frente a los comentarios de la cantidad de rechazos, se realizaron gestiones por parte de la Entidad Ejecutora para la disminución de los gastos bancarios y efectividad en los pagos ordenados así:*

*Dentro del Decreto Ley 899 de 2017, modificado por el art .284 de la Ley 1955 de 2019, en su art.21 establece el acceso al sistema financiero de los ex integrantes de FARC-EP acreditados en el marco*

*del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, el cual será apoyado por el Banco Agrario de Colombia de Colombia - BAC.*

*Con base a lo anterior, desde finales de 2018, la ARN en conjunto con el BAC, ha venido adelantando el análisis de las cuentas denominadas “Cuentas Paz”, con el fin de determinar la ubicación de las diferentes personas para legalizar las cuentas y de igual manera, activar las cuentas en las cuales han presentado rechazo en sus desembolsos.*

*Como soporte de estas reuniones y trabajo de la ARN, se anexan los correos del seguimiento e informes realizados a la bancarización de la población general de acreditados en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (ver correos adjuntos).*

*(...)*

*Se remiten 5 correos electrónicos donde se evidencian las gestiones realizadas.*

- Con respecto al Seguimiento y control al convenio de reincorporados:*

*(...), se adjuntan los siguientes correos de las reuniones realizadas en la vigencia 2019:*

*Memorias Reunión Mensual Mes de Julio 2019, del 23 de septiembre de 2019.*

*Memorias Reunión Mensual Agosto efectuada 23-10-2019*

*Por otra parte, el seguimiento y control a la ejecución del convenio se basa en:*

- Ordenar los pagos al Banco Agrario de Colombia de acuerdo con lo instruido por la entidad ejecutora*
- Verificar que sean realizados por el valor correcto, en los tiempos establecidos en el convenio*
- Que el Banco Agrario de Colombia realice los descuentos de las comisiones de acuerdo con las operaciones ordenadas y el valor pactado en el convenio.*
- Que el Banco Agrario de Colombia informe los rechazos con la información requerida tal como beneficiario, valor, causal entre otros.*
- Informar a la entidad ejecutora los rechazos reportados por el Banco Agrario de Colombia.*

*Toda las validaciones y controles de pagos y rechazos son revisados con base en lo solicitado por la entidad ejecutora y el resultado de las operaciones que evidencian los extractos bancarios, los cuales se adjuntan a la presente comunicación.*

*(...)*

*Por otra parte, el seguimiento y control a la ejecución del convenio se basa en:*

- Ordenar los pagos al Banco Agrario de Colombia de acuerdo con lo instruido por la entidad ejecutora*
- Verificar que sean realizados por el valor correcto, en los tiempos establecidos en el convenio*
- Que el Banco Agrario de Colombia realice los descuentos de las comisiones de acuerdo con las operaciones ordenadas y el valor pactado en el convenio.*
- Que el Banco Agrario de Colombia informe los rechazos con la información requerida tal como beneficiario, valor, causal entre otros.*
- Informar a la entidad ejecutora los rechazos reportados por el Banco Agrario de Colombia.*

Toda las validaciones y controles de pagos y rechazos son revisados con base en lo solicitado por la entidad ejecutora y el resultado de las operaciones que evidencian los extractos bancarios, los cuales se adjuntan a la presente comunicación.

### **Conclusión de la observación.**

Frente a lo anterior el Consorcio considera que:

(...)

1. Los convenios celebrados con el Banco Agrario de Colombia no tienen connotación de ser contratación derivada y que por ende no les son aplicables los manuales de contratación y supervisión, pues el Consorcio como administrado fiduciario es el encargado de realizar pagos en virtud del contrato de fiducia mercantil y en posición propia decidió suscribir los convenios aquí revisados, esto, con el fin de que el Banco Agrario de Colombia sirviera como “vehículo” para el logro y cumplimiento de dicha obligación. Por lo que no es dable interpretar que este tipo de convenios se les aplique sujeción al Manual de contratación y Supervisión del fondo.

2. Los pagos por ventanilla consistieron en una actividad instruida directamente por la Entidad Ejecutora y su realización no generó ningún impacto negativo en la normal ejecución del contrato y tampoco implica un incumplimiento a la Cláusula Segunda del Convenio.

3. La obligación establecida en el literal h) de la Cláusula Cuarta se cumplió a cabalidad como lo acreditaron la supervisión, la Entidad Ejecutora y el Banco Agrario, en los soportes aquí relacionados y que se adjuntan en la presente comunicación.

4. (...) la supervisión ejerció el debido seguimiento y el control de los Convenios celebrados con el Banco Agrario, en los términos y detalle que se refirió en el punto cinco, **“5. Seguimiento y control de la supervisión del convenio”**, del presente documento, lo que permite evidenciar un cumplimiento íntegro del convenio logrando así cumplir con la obligación de pago del Contrato de Fiducia, en los términos y propósitos requeridos por las Entidades Ejecutoras, tal y como se regula en el Manual Operativo, apartado 7.4. “Pagos masivos”.

5. Respecto de la actividad h), correspondiente a la apertura de las cuentas bancarias, se resalta que esta se realizó de manera completa y oportuna, y la referida obligación debe interpretarse de forma diferencial, respecto de la bancarización, que obedece a entregar las tarjetas para el manejo de las cuentas, actividad que no se encuentra en el Convenio.

(...)”

### **Análisis de la Respuesta CGR**

Con respecto al convenio de sustitución, el FCP a través de las personas designadas para realizar seguimiento y evaluación al convenio, no tiene certeza de la fecha en la que se cumplió con la obligación de apertura de las cuentas bancarias solicitadas y por esta razón fue el BAC quien suministró la información requerida.

A diciembre de 2019 no se garantizó la disponibilidad en lo que corresponde a la totalidad de cuentas activas requeridas para que los beneficiarios pudieran disponer de ellas y de los recursos transferidos a éstas, a pesar que dentro del convenio se estableció que era uno de los mecanismos para realizar la transferencia de los beneficios económicos; es de precisar que aún están realizando pruebas piloto. La dilación del cumplimiento de la obligación en palabras de la Coordinación Financiera conforme a lo registrado en acta de junio de 2019, habría generado costos para el FCP, pero estos a la fecha de la auditoria no se encuentran cuantificados.

Puntualmente, para el Convenio de Sustitución, no se encontró sincronía entre las decisiones del Comité Operativo y el seguimiento a la citada obligación de creación de cuentas. El seguimiento oportuno de los citados convenios no fue acreditado por parte de FIDUCOLDEX y FIDUPREVISORA en los momentos correspondientes en calidad de voceras, representantes legales y administradoras del Patrimonio Autónomo FCP, conforme a las obligaciones asumidas en los Contratos 001 de 2018 y 001 de 2019.

El FCP señala que en *“en cumplimiento de los parámetros establecidos en los convenios, estos fueron objeto de un seguimiento y control por parte de la supervisión quien ha venido realizando”* y a continuación describe actividades propias de la operación y procedimiento de los pagos masivos tanto de Reincorporación como de Sustitución, y no actividades de seguimiento y evaluación sobre el cumplimiento de las obligaciones de los convenios a los que se refiere la CGR en el hallazgo.

La CGR no desconoce que la operación de los convenios se realiza conforme a las instrucciones de pago de las entidades ejecutoras y siempre y cuando se cuente con recursos suficientes para cubrir los pagos programados. Sin embargo, los soportes allegados de las reuniones realizadas sobre el convenio de Reincorporación siguen reflejando la operatividad de dicho convenio, pero no se identifica información sobre el cumplimiento de la obligación de reporte de las operaciones que debe realizar el BAC cada 15 días, por lo que no se desvirtúa lo reprochado, así como no se evidencian las actividades descritas para la mejora de la prestación del servicio, relacionada en la respuesta del FCP.

Así mismo, las reuniones se realizaron a cargo de la entidad ejecutora de dicha subcuenta, entonces a pesar de que los convenios suscritos por el PA FCP no siguen el curso de contratación derivada, para efectos de la operación de los mismos y los cambios que se requieran, si se recurre a las entidades de ejecución de las subcuentas.

En consecuencia, se advierte que no se verificó el estado, avance y cumplimiento de las obligaciones contractuales de manera periódica, a efecto de que FIDUCOLDEX y FIDUPREVISORA, respectivamente y conforme a la vigencia de los los contratos de Fiducia Mercantil en calidad de vocera, representante legal y administradora del PA FCP, para que oportunamente, pudieran tomar las medidas correspondientes si se hubiesen evaluado las condiciones económicas y operativas de los servicios del BAC, sin que ello tampoco hubiera sido observado por la supervisión designada a los Contratos de Fiducia Mercantil, por la Consejería para la Estabilización y Consolidación del DAPRE.

No se puede perder de vista que los convenios reprochados, si bien son suscritos por el administrador Fiduciario del FCP en calidad de vocero y representante legal de éste, desarrollan lo dispuesto en los Decretos 691 de 2017, Decreto Ley 899 de 2017 y Decreto 896 de 2017, luego el seguimiento inoportuno de los citados convenios no permite verificar el cumplimiento y recibo a satisfacción del servicio de pago tanto para Sustitución como para Reincorporación en la forma prevista en los convenios, en consecuencia, se confirma el hallazgo con presunta incidencia disciplinaria en los términos de la Ley 734 de 2002, y de la Ley 1474 de 2011.

### Hallazgo No. 5 Etapa Poscontractual – Contrato 124 de 2017 (D)

En el Manual de Supervisión e Interventoría del FCP, versión: 1, aprobado mediante Acta 38, del Comité Fiduciario del 30/01/2019, que en su epígrafe señala “*el presente Manual entrará en vigor a partir de su publicación y aplica para todos los contratos, convenios y acuerdos en ejecución*”, referente al ejercicio supervisor indica frente a:

#### “2. Obligaciones y Prohibiciones

##### Obligaciones

##### Generales:

(...)

10. *Recibir las obras, los bienes y/o los servicios contratados dentro de los términos señalados, verificando que las mismas cumplan con las especificaciones y características estipuladas en el contrato, sus cantidades, precios, descripción, y demás especificaciones técnicas establecidas.*

##### INFORMES:

4. *Solicitar al contratista previo a cada pago o desembolso el informe de avance de ejecución del contrato, aprobarlo de manera expresa y escrita; y certificar que el contratista está cumpliendo o cumplió a satisfacción con las actividades establecidas en el contrato a la fecha de generación de la certificación, siendo en consecuencia responsables de la verificación del contenido y calidad del informe del contratista ante el FCP.*

(...)"

El 23 de noviembre se suscribió el contrato de Prestación de servicios N° 124 de 2017, entre el PA FCP y Carvajal Tecnología y Servicios S.A.S cuyo objeto se pactó así: *"Prestación de servicios necesarios para la operación, implementación y soporte informático que garanticen el proceso de fortalecimiento y planeación participativa en el marco de los programas de desarrollo con enfoque territorial - PDET, en los territorios definidos por la Agencia de Renovación del Territorio ART"*

En su cláusula tercera, dentro de las obligaciones específicas, estableció:

*"Obligaciones del Contratista: (...) Especificas:*

*14. Enviar al supervisor de la ART todos los soportes que sustenten las actividades a cuantificar, facturas, informes, listado de asistencia, recibido a satisfacción firmado por la persona a cargo del evento.*

*Cláusula cuarta: Obligaciones del PA- FCP: (...) 3. Realizar el seguimiento de las obligaciones del contrato.*

*Cláusula décima segunda.- Niveles de Servicio del Contratista- De acuerdo con lo establecido en el Análisis Preliminar y el Anexo de Acuerdo de Niveles de Servicio (ANS), el contratista acepta los descuentos inmediatos a que haya lugar de acuerdo al cumplimiento de los Niveles de Servicio establecidos.*

*Clausula Vigésima sexta.- Documentos del Contrato: Los documentos que se relacionan a continuación se consideran para todos los efectos parte integral del presente contrato y en consecuencia producen sus mismos efectos y obligaciones jurídicas y contractuales: a. Análisis Preliminar y demás documentos expedidos por el PA- FCP en desarrollo del proceso de selección. b. La propuesta presentada por el CONTRATISTA y los documentos adjuntos presentados con la misma. c. Las actas y demás documentos generados y que se generen en la ejecución del contrato que sean suscritas por las partes."*

El 9 de mayo de mayo realizaron otrosí 1; con dicha modificación la "Bolsa de Bienes y Servicios Complementarios", asumió un presupuesto de \$10.193.715.732, mientras que la ruta étnica tuvo una disminución de \$1.867.135.840 que representa aproximadamente un 32% de lo presupuestado para este ítem en los estudios del sector y el planteamiento de la necesidad por parte de la ART.

Dentro de las modificaciones, resaltan además las siguientes:

*"Modificar la cláusula cuarta: Obligaciones del PA-FCP: (...) 2. Designar a una persona como supervisor en las entidades ejecutoras para que realice los controles para la cabal ejecución del contrato, el seguimiento a las obligaciones (...)"*

Posteriormente el 19 de julio de 2018 se suscribió el otrosí 2, mediante el que se adicionó el valor en \$4.927.709.917, se modificó el plazo del contrato hasta el 31 de octubre de 2018, se modificó la forma de pago, se redistribuyeron los saldos con base en la recomendación del comité técnico y se crearon las "fases municipal y subregional" como componentes presupuestales.

El 30 de octubre de 2018, mediante otrosí 3 tras la aprobación del comité técnico y comité fiduciario, se prorrogó el plazo del contrato hasta el 28 de febrero de 2019 y se adicióno el valor en \$4.701.020.689, lo que significó una nueva redistribución de saldos entre los componentes presupuestales existentes.

El acta de liquidación por mutuo acuerdo fue suscrita el 01 de noviembre de 2019, en donde se consignó que el balance financiero indicaba un saldo por liberar a favor del consorcio por \$ 3.385.096.752, y mutuamente las partes se declararon a paz y salvo.

Para llevar a cabo la liquidación contractual, se emitió la siguiente certificación de ejecución financiera por parte de la Coordinación Financiera y el Profesional Líder de Pagos del FCP:

**Imagen No. 4 Ejecución Financiera Contrato 124 de 2017**

EJECUCIÓN FINANCIERA				
ÍTEM	PERIODO DE COBRO	ENTIDAD PAGADORA	FECHA DE PAGO	VALOR BRUTO PAGADO
1	Primer Pago	FIDUCOLDEX	5/01/2018	\$ 4.652.060.000,00
2	Segundo Pago	FIDUPREVISORA	30/05/2018	\$ 9.794.448.899,00
3	Tercer Pago	FIDUPREVISORA	30/08/2018	\$ 11.978.732.737,00
4	Cuarto Pago	FIDUPREVISORA	18/09/2018	\$ 6.231.609.943,00
5	Quinto Pago	FIDUPREVISORA	21/09/2018	\$ 3.871.461.603,00
6	Sexto Pago	FIDUPREVISORA	18/10/2018	\$ 4.814.363.484,00
7	Séptimo Pago	FIDUPREVISORA	5/12/2018	\$ 2.653.956.503,00
8	Octavo Pago	FIDUPREVISORA	4/02/2019	\$ 3.192.751.016,00
9	Noveno Pago	FIDUPREVISORA	6/03/2019	\$ 1.298.775.007,00
10	Décimo Pago	FIDUPREVISORA	6/03/2019	\$ 3.031.782.113,00
11	Décimo Primer Pago	FIDUPREVISORA	10/06/2019	\$ 1.244.292.550,00
<b>TOTAL</b>				<b>\$ 52.764.233.855,00</b>

\* La información de Fiducoldex, fue suministrada por dicha entidad.

	%	VALOR
<b>VALOR CONTRATO</b>	100,00%	\$ 56.149.330.607,00
<b>EJECUCIÓN FINANCIERA</b>	93,97%	\$ 52.764.233.855,00
<b>SALDO SIN EJECUCIÓN FINANCIERA</b>	6,03%	\$ 3.385.096.752,00

Fuente: Imagen tomada de Certificación Contrato 124 de 2017 elaborada por Coordinación Financiera FCP

En el informe final, el supervisor indicó *“el objetivo del presente informe es presentar el estado de ejecución del contrato en cada uno de los componentes señalados en las especificaciones técnicas contenidas en el análisis preliminar y condiciones contractuales de la invitación a presentar oferta 006 de 2017 y el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la cláusula tercera del Contrato de Prestación de Servicios 124 de 2017”*

(...) El saldo final se da principalmente por ahorros en alimentación, transporte y hospedaje (menores asistentes) y por eventos cancelados.

*“Es necesario tener en cuenta que, a la fecha, la ART se encuentra aún en la fase de concertación con los consejos comunitarios ubicados en la zona urbana de Buenaventura de la Subregión pacífico y en proceso de reconfiguración de la ruta metodológica para la construcción de los PATR y PDET con los pueblos indígenas (...)*

*(...) Si bien el PATR de Macarena- Guaviare se firmó, con los pueblos (...) en la actualidad nos encontramos reconfigurando sus rutas metodológicas para la construcción de sus pactos étnicos (...) para la protección de los derechos fundamentales, que se definieron en el marco de estado de cosas inconstitucional declarado (...) por estas razones no se logró culminar con las actividades planificadas para realizar con estos pueblos y consejos comunitarios.*

*“El contratista cumplió a cabalidad con el objeto del contrato y con las obligaciones estipuladas en el mismo. Aunque se presentaron algunas dificultades por las características de los territorios atendidos (presencia de grupos al margen de la ley, dificultades de acceso, factores climáticos), las mismas fueron subsanadas y se cumplió con el objetivo principal del contrato con la firma de los 16 PATR proyectados.*

Con corte a 28 de febrero de logró la firma de los 170 Pactos Municipales y de los 16 Planes de Acción para la Transformación Regional programados.

En virtud del ejercicio auditor, con el fin de verificar las metas a e indicadores planteados en el Acuerdo de Nivel de Servicio, fueron requeridos mediante solicitud al FCP los soportes entregados por el contratista y por la supervisión.

Mediante comunicación del FCP con radicado 20201151299591, recibido el 25 de abril de 2020, el FCP y la supervisión remitieron la carpeta que contiene además de los soportes del informe final, los soportes de facturación radicados durante la vigencia del contrato.

Los acuerdos de niveles de servicio se relacionan con las actividades descritas a continuación:

**Tabla No. 13.**  
**Anexo No. 2 del Contrato 124 de 2017 -ANS**

ITEM	SERVICIO	INDICADOR	DESCRIPCIÓN	NIVELES DE META	MEDIO DE VERIFICACIÓN
1	Presentación de informes	Oportunidad	Cumplimiento en la entrega de los informes requeridos para el pago por la ART, respecto a los plazos definidos en el contrato y sus anexos y las demás fechas acordadas en mesas de trabajo o reuniones en donde medie un acta de seguimiento del contrato.	100% de los informes entregados máximo diez (10) días calendario de haber sido solicitado o según los tiempos establecidos en el contrato y sus anexos.	Soporte de entrega de informe (correo electrónico al personal autorizado o radicado).
2	Presentación de informes	Calidad	Cumplimiento en la calidad del informe y de la información solicitada.	100% de las observaciones realizadas por el supervisor corregidas por el contratista en un plazo de 3 días calendario.	Soportes de entrega (radicación de documentos) con las correcciones realizadas por el contratista.
3	Logística de eventos	Oportunidad	Cumplimiento en la realización de los eventos de acuerdo con el cronograma entregado por la ART y acorde con los tiempos contemplados en el contrato.	100% de la logística de los eventos suministrada de acuerdo con fechas las establecidas en el cronograma.	Documento con la firma del Gestor o Coordinador Regional, con el recibido a satisfacción de la logística.
4	Disponibilidad de instrumentos tecnológicos	Oportunidad	Entrega de los instrumentos tecnológicos (computador portátil, teléfono móvil y plan de datos) a los relatores en todas las sesiones participativas.	Para el 100% de las sesiones participativas, el relator deberá contar siempre con los instrumentos tecnológicos definidos así: computador portátil, teléfono móvil, plan de datos.	Documento con la firma del relator que certifique el recibo a conformidad de los equipos entregados.
5	Disponibilidad vehículos 7x24	Oportunidad	Cumplimiento en la disponibilidad de vehículos 7x24	Disponibilidad del vehículo en máximo 20 minutos luego de hacer la solicitud del servicio de transporte.	Planilla con la firma del funcionario de la ART que solicitó el servicio, en la cual debe registrarse la fecha y hora de la llegada del vehículo.
6	Disponibilidad de Sedes de operación de la estrategia PDET	Oportunidad	Cumplimiento en el suministro del espacio físico para la atención y coordinación de la estrategia PDET en las 5 regiones donde la ART no cuenta con sede regional.	100% de los espacios disponibles para uso de la ART.	Contrato de arrendamiento.
7	Implementación y servicio mesa de ayuda	Oportunidad	Cumplimiento en la implementación de la mesa de ayuda, requeridos al contratista en los tiempos definidos en el contrato.	100% de implementación y funcionamiento de la mesa de ayuda.	Acta de aprobación por parte del supervisor de contrato de la mesa de ayuda.
8	Servicio de mesa de ayuda	Calidad y servicio	Cumplimiento en el servicio de la mesa de ayuda durante la ejecución del proyecto.	100% de prestación del servicio.	Reportes del supervisor sobre el funcionamiento de la mesa de ayuda.
9	Personal mínimo requerido	Oportunidad	Cumplimiento en la contratación del personal mínimo requerido.	Soporte mensual de la contratación del personal mínimo requerido.	Certificado de revisor fiscal o pago de parafiscales del mes a reportar.
10	Asistencia a las reuniones citadas por la ART	Oportunidad	Cumplimiento en las citaciones a reuniones.	Asistencia del Gerente del Proyecto al 100% de las reuniones citadas de seguimiento mensual con ART.	Acta de reunión mensual

Fuente: Anexo No. 2 Contrato 124 de 2017

Elaboró: FCP

Los informes presentados mensualmente por la supervisión, así como el informe final, no incluyeron la presentación del cumplimiento de obligaciones por parte del contratista, en los mismos términos del acuerdo de nivel de servicio, que hace parte integral del contrato. Específicamente, se encontró que para la actividad de "Disponibilidad de sedes de operación de la estrategia PDET" no se verificó el cumplimiento a través de los medios de verificación dispuestos en el contrato, referido a los correspondientes contratos de arrendamiento de los espacios físicos para la atención y coordinación de la estrategia PDET en las 5 regiones donde la ART no contaba con sede regional.

En lo que hace referencia a la actividad “Disponibilidad de instrumentos tecnológicos” se encontró diferencia entre la relación de kits (compuestos por: portátil, mouse externo, disco duro externo, lector de código de barras, celular, simcard y batería adicional), relacionado en el archivo *KIT RELADORES CTO CARVAJAL, XLSM*, que indicó una cantidad de 205 señalados como entregados, mientras que el informe final en el numeral 3.1 indicó “Del total de 226 Kits, fueron entregados en territorio los 9 kits restantes se entregaron en Bogotá”. Por último, los soportes de los meses de Julio a diciembre de 2018 y enero de 2019, agrupados en las subcarpetas: “recolección y cargue de información\Actas de entrega kit relator\”, evidencian 137 actas de listas de chequeo suscritas por los relatores entre los meses de enero y febrero de 2018. Diferencias que no fueron revisadas ni aclaradas por el contratista, ni por la supervisión durante la ejecución del contrato, ni previo a su liquidación.

En consecuencia, el FCP y la ART, procedieron a la liquidación del contrato 124 de 2017, sin que efectivamente fuese verificado el cumplimiento de los servicios contratados a través de los medios de verificación dispuestos para ello en los acuerdos de niveles de servicio. Lo anterior se origina por fallas en la supervisión y no brindan certeza del cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, contraviene lo dispuesto en el contrato 124 de 2017 y el Manual de Supervisión e Interventoría, COD\_MAN\_002 del FCP, con presunta incidencia disciplinaria en los términos de la Ley 734 de 2002 para la ART en calidad de supervisor del citado contrato.

## Respuesta del FCP

*“(…) es importante aclarar que la gestión Poscontractual se realizó de manera correcta y de acuerdo con lo señalado en los términos y condiciones estipulados por la ley.*

*Que mediante radicado No. 20190323087922 del 04 de septiembre de 2019, la supervisión del Contrato radicó el informe final de supervisión junto con el medio magnético USB como soporte digital (21,3GB), lo anterior como insumo para la liquidación del Contrato No.124 de 2017.*

*El Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019, como vocero y administrador del Fondo Colombia en Paz, en aras de garantizar la entrega de la información puntual requerida por la CGR, solicitó a la supervisión del contrato, de acuerdo con su competencia técnica, administrativa y financiera, generar una respuesta precisa, dado el volumen de la información digital del mencionado archivo que se expresa en el párrafo anterior.*

(…)

Frente a las observaciones, generadas por parte de la CGR, la Entidad Ejecutora ART a través de correo electrónico del día 24 de abril de 2019, respecto del medio de verificación de los 10 ítems relacionados en la tabla No.1 de la observación No. 8, generó las siguientes respuestas:

**Ítem No.1 Presentación de informes (Oportunidad):** *“A partir de mi designación como supervisor se realizaron las solicitudes de pago del contrato al FCP con los siguientes radicados:*

Radicado 20183100001021 de fecha 21/08/2018  
Radicado 20183100001611 de fecha 13/09/2018  
Radicado 20183100001821 de fecha 19/09/2018  
Radicado 20183100002411 de fecha 17/10/2018  
Radicado 20183100002811 de fecha 19/11/2018  
Radicado 20193100000021 de fecha 24/01/2019  
Radicado 20193100000031 de fecha 24/01/2019  
Radicado 20193100000071 de fecha 15/02/2019  
Radicado 20193100000111 de fecha 11/04/2019”

**Ítem No.2 Presentación de informes: (Calidad):** “El contratista realizó correcciones a los informes cuando fueron solicitadas. Estas solicitudes se realizaron generalmente por correo electrónico. Los soportes de los mismos se encuentran en los equipos en las instalaciones de la ART a los cuales no se ha podido tener acceso por la situación de cuarentena presentada debido al Covid-19. Una vez finalizada esta coyuntura se remitirán lo requerido.”

**Ítem No.3 Logística de eventos: (Oportunidad):** “En la información soporte para los pagos y en la USB entregada para la liquidación del contrato mediante radicado 20193100000271 del 3 de septiembre de 2019 se encuentran los recibidos a satisfacción de la logística de los eventos realizados.”

**Ítem No.4 Disponibilidad de instrumentos tecnológicos (Oportunidad):** “En la información soporte para los pagos y en la USB entregada para la liquidación del contrato mediante radicado 20193100000271 del 3 de septiembre de 2019 se encuentran los recibos a conformidad de los equipos entregados. Se anexa archivo en excel con la relación actualizada de los equipos suministrados a través del Contrato.”

**Ítem No.5 Disponibilidad vehículos 7x24 (Oportunidad):** “la disponibilidad de vehículos 7x24, una vez recibidos los vehículos con su conductor en cada ciudad de base se recibía con una lista de comprobación, la cual daba la partida para la fecha de inicio y pago de cada vehículo, este servicio se prestaba permanentemente de acuerdo a la necesidad de recorridos los cuales se reportaban semanalmente por correo electrónico para que el contratista realizará su planeación; al inicio de cada mes recibíamos del encargado en territorio una planilla con los servicios recibidos en el mes anterior, la cual era el insumo para la validación del “formato control de transporte” con el cual se autorizaba el pago del componente. Junto con el informe final de este componente entregado con oficio 20196500037291 se realizó entrega de los formatos de control de transporte 7x24 mes a mes al igual que los servicios recibidos por demanda en los folios 5 al 63, adjunto copia del informe junto con el comprobante de recibido en FCP.”

**Ítem No. 6 Disponibilidad de Sedes de operación de la estrategia PDET (Oportunidad):** El contrato que amparaba el componente 1.9. SEDES DE OPERACIÓN DE LA ESTRATEGIA PDET es el mismo contrato 124 - 2017, adjunto las actas de entrega de cada una de las sedes las cuales contienen la fecha de recibido y disponibilidad de la oficina para la ART. Estas actas igualmente fueron remitidas con el informe final del componente radicado con oficio 20196500037291.

**Ítem No. 7 Implementación y servicio mesa de ayuda (Oportunidad):** “En las solicitudes de pago y sus soportes respectivos remitidas al FCP se recibe a satisfacción por parte del supervisor la ejecución de la mesa de ayuda.”

**Ítem No. 8 Servicio mesa de ayuda (Calidad y servicio):** “En las solicitudes de pago y sus soportes respectivos remitidas al FCP se recibe a satisfacción por parte del supervisor la ejecución de la mesa de ayuda.”

**Ítem No. 9 Personal mínimo requerido (Oportunidad):** “Los soportes de la contratación del personal mínimo requerido se encuentran en los equipos en las instalaciones de la ART a los cuales no se ha podido tener acceso por la situación de cuarentena presentada debido al Covid-19. Una vez finalizada esta coyuntura se remitirán lo requerido.”

**Ítem No. 10 Asistencia a las reuniones citadas por la ART (Oportunidad):** “El gerente del proyecto asistió al 100% de las reuniones a las que fue citado. Copia de las actas de las reuniones a las que asistió se encuentran en los equipos en las instalaciones de la ART a los cuales no se ha podido tener acceso por la situación de cuarentena presentada debido al Covid-19. Una vez finalizada esta coyuntura se remitirán lo requerido. “

De igual manera, junto con la presente respuesta se anexa para su verificación, informe final de supervisión con radicado No. 20190323087922 del 04 de septiembre de 2019, documentación digital contenida en la UBS (21,3GB), remitida por la Entidad Ejecutora como soporte de la ejecución y liquidación, los informes de pagos, así como los correos electrónicos allegados por la entidad ejecutora con las respuestas a las observaciones generadas vía correo electrónico con sus anexos.

(...)

Ahora bien, teniendo en cuenta los argumentos anteriormente expuestos, solicitamos respetuosamente al equipo auditor, retirar la observación, pues no existen fallas en la etapa poscontractual del Contrato referido y desde el Consorcio como administrador fiduciario se realizarán todas las gestiones establecidas en sus manuales para proceder con la debida liquidación del contrato, esto es, se realizó una vez expedido el informe final de supervisión, y en el referido documento, se realizó la debida verificación de los pagos y saldos por pagar, así como del cumplimiento total del objeto contractual. Tal y como lo señala el manual de contratación vigente para la fecha (Versión 3)<sup>17</sup>:

#### “3.2.4 Responsabilidades:

El supervisor tendrá a su cargo las responsabilidades que para el efecto se establezcan en el contrato correspondiente y en el presente Manual.

1. Las responsabilidades son las siguientes: a) Presentar los informes pertinentes, incluido el informe final para la realización de los pagos y la elaboración de las actas de liquidación

(...)

i) Una vez termine la ejecución del contrato, deberá solicitar la liquidación aportando toda la documentación soporte del seguimiento a la ejecución del contrato o convenio, incluido el informe final de supervisión, este trámite se debe realizar a más tardar dentro de los 3 meses siguientes a la terminación del contrato.”

#### “4. ETAPA POSCONTRACTUAL Liquidación

---

<sup>17</sup> Disponible para consulta en: [https://www.fiduprevisora.com.co/wp-content/uploads/2019/11/FCP\\_ManualContratacion\\_v3.0\\_ComiteFidu\\_17\\_03.08.18.pdf](https://www.fiduprevisora.com.co/wp-content/uploads/2019/11/FCP_ManualContratacion_v3.0_ComiteFidu_17_03.08.18.pdf)

1. Una vez terminado el plazo del contrato, empieza la etapa post contractual, la cual se considerará surtida con la terminación del contrato, momento en el cual el supervisor del contrato deberá expedir el correspondiente informe final, en tratándose de contratos de ejecución sucesiva o la instrucción de pago de factura, en contratos de ejecución instantánea.

(...)

4. En esta etapa las partes acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar. En el acta de liquidación constarán los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo, por lo tanto, toda liquidación, debe contener un balance económico en el que se señale: (i) Valor Inicial del contrato. (ii) Pagos efectuados al contratista. (iii) Saldos a favor del contratista o por liberar.

(...)

8. El Administrador Fiduciario no tiene competencia para liquidar unilateralmente los contratos por cuanto su régimen de contratación es el derecho privado y no el Estatuto General de la Contratación Pública.”

Así mismo, el documento liquidatorio se realizó con fundamento en los conceptos de supervisión definitivo que los diferentes supervisores remitieron, en donde acreditaban el pleno cumplimiento del contrato. No sin antes señalar que para lograr dicha finalidad, desde el administrador fiduciario, se requirió de forma reiterada la debida gestión y remisión de la información insumo para su cierre, verificando en todo momento la suficiencia y calidad de la información aportada. De conformidad con la siguiente (SIC) trazabilidad:

1. Mediante oficio del 12 de abril de 2019, bajo radicado de salida No. 20191150756271, el Consorcio solicita a la ART el informe final de supervisión con el propósito de dar continuidad al trámite de liquidación.

2. Radicado No. 20191150866551 de 29 de abril de 2019, el administrador fiduciario requirió al Director General adelantar los trámites necesarios para proceder con la liquidación del contrato 124 de 2017, refiriendo: “De manera atenta, nos permitimos solicitar se proceda con la liquidación del Contrato No.124 De 2017, Carvajal Tecnología y Servicios S.A.S; vale la pena recordar que de acuerdo al Manual de Contratación del FCP, las Entidades Ejecutoras deben velar por el cumplimiento de las obligaciones por parte de los contratistas, así mismo emitir los informes de supervisión durante la vigencia del contrato e informe final a la terminación del mismo, hasta su liquidación, es decir que, el ejercicio y función de supervisión termina una vez vence el plazo de ejecución del contrato”.

3. El 08 de mayo de 2019, el Consorcio citó a reunión a los supervisores del contrato con el fin de revisar las observaciones y condiciones para el último pago, y de igual forma revisar los requisitos para la liquidación. Dicha reunión se llevó a cabo el 15 de mayo de 2019 y como compromisos se establecieron entre otros remitir el informe final de supervisión.

4. Radicado 20190321776672 del 30 de mayo “SOPORTES ÚLTIMO PAGO CONTRATO 124 DE 2017 CARVAJAL TECNOLOGÍA”, desagregando aspectos de ejecución como: “DATOS GENERALES DEL CONTRATO” y “ESPECIFICACIONES TÉCNICAS DEL CONTRATO”.

5. Radicado 20190322298772 de 05 de julio de 2019 “Solicitud Liquidación”, la entidad ejecutora remitió informe final de supervisión, suscrito por la Subdirectora de Contratación de la ART, (...), solicitando la liquidación del contrato 124 de 2017.

6. Mediante oficio del 02 de julio de 2019, bajo radicado de salida No. 20191151483781, el Consorcio solicita a la ART el informe final de supervisión con el propósito de dar continuidad al trámite de liquidación.

7. Mesa de Trabajo solicitada por el Consorcio a la entidad ejecutora y realizada el 16 de julio de 2019, a la que asistieron los supervisores del contrato, a fin de explicar los lineamientos generales a incluirse en los informes finales de supervisión y poner en conocimiento a la entidad ejecutora tales circunstancias a efectos de emitir el informe final de supervisión de conformidad con lo requerido por el Manual de Contratación del FCP.

8. Como consecuencia de lo anterior, la entidad ejecutora remitió los informes finales de supervisión por componentes del contrato, donde ese incluyó la información financiera del contrato suscrita en la liquidación del contrato, así:

- 20190322963222 de 27 agosto de 2019, titulado “INFORME FINAL COMPONENTES SEDES Y TRANSPORTE” (...).
- 20190323087922 de 04 de septiembre de 2019 titulado “INFORME DE SUPERVISIÓN CONTRATO 124 DE 2017 PA FCP-CARVAJAL TECNOLOGÍA Y SERVICIOS SAS”, (...).
- 20190323232402 de 13 de septiembre de 2019, titulado “INFORME DE SUPERVISIÓN CONTRATO 124 DE 2017 PA FCP – CARVAJAL TECNOLOGÍA Y SERVICIOS S.A.S” (...).

*De todos los señalados oficios, se remite el respectivo anexo.”*

## **Análisis de la Respuesta CGR**

El FCP reitera la contextualización del desarrollo del contrato 124 de 2017 e indica que la gestión postcontractual se realizó de manera correcta. Indica el proceso de radicación de la documentación del informe final para proceder con la liquidación de éste mismo. Señala que la información aportada al equipo auditor se hizo de manera puntual sobre el requerimiento, debido al volumen de la información digital (21.3 GB).

Así mismo, expone que la supervisión a cargo de la ART generó las respuestas al primer requerimiento de información de la CGR, mediante correo electrónico del 24 de abril de 2019. Al respecto, sobre 10 ítems verificados por la supervisión, señalan que los únicos a los que no tienen acceso en el momento, es el Ítem No. 9 Personal mínimo requerido (Oportunidad): *“Los soportes de la contratación del personal mínimo requerido se encuentran en los equipos en las instalaciones de la ART a los cuales no se ha podido tener acceso por la situación de cuarentena presentada debido al Covid-19. Una vez finalizada esta coyuntura se remitirán lo requerido.”*

Afirma además el FCP que una vez expedido el informe de supervisión el *“Consorcio como administrador fiduciario (...) realizó las gestiones establecidas en sus manuales para proceder con la debida liquidación del contrato, y (...), se realizó la debida verificación de los pagos y saldos por pagar, así como del cumplimiento total del objeto contractual. Tal y como lo señala el manual de contratación vigente”*

Reitera las responsabilidades del supervisor, de acuerdo con el Manual de Supervisión vigente, posteriormente relata cronológicamente las 8 actividades específicas desarrolladas con la finalidad de realizar la verificación de suficiencia y

calidad de la información aportada. Adicionalmente, adjuntan los oficios que consideran soportan su afirmación.

Se confirmó el recibo de una carpeta compartida a través del link, <https://www.myairbridge.com/es/#/link/ybYRCz52Z>. Una vez analizada la información aportada, se evidenció que el contenido del informe de supervisión y anexos es insuficiente, en cuanto a que el cumplimiento de obligaciones por parte del contratista no se presenta según los medios de verificación establecidos en el anexo 2 del contrato, “*acuerdo de nivel de servicio*” en especial en las actividades “*Disponibilidad de sedes de operación de la estrategia PDET*” que se presentan sin los contratos de arrendamiento correspondientes y en cuanto a la actividad de “*Disponibilidad de instrumentos tecnológicos*” donde se presentaron diferencias en cantidades recibidas por los relatores de la ART., “*Del total de 226 Kits, fueron entregados en territorio los 9 kits restantes se entregaron en Bogotá*”, no obstante las actas entregadas durante la ejecución del contrato y reiteradas en la fase de liquidación de éste no soportan lo manifestado .

En consecuencia, el hallazgo se mantiene.

### Hallazgo No. 6. Acuerdo de Financiación 002 de 2017 (D)

La Ley 1474 de 2011 referente a la responsabilidad de los Supervisores e interventores, señala:

*“ARTÍCULO 83. SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA CONTRACTUAL.*

*(...)*

*La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados(...)*

*La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.*

*(...)*

*El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal.*

*(...)*

*ARTÍCULO 84. FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES.*

*La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.*

*Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.”*

El Decreto 691 de 2017, dispone:

*“Artículo 1. Naturaleza del Fondo:*

*(...)*

*Los actos, contratos y actuaciones del Fondo Colombia en Paz (FCP) se registrarán por el derecho privado, observando en todo caso, los principios de objetividad, moralidad, razonabilidad, transparencia, eficiencia y economía.*

En el Manual de Supervisión e Interventoría del FCP, versión: 1 COD\_MAN\_002, señala como obligaciones de la supervisión:

*“INCUMPLIMIENTOS:*

- 1. “Informar oportunamente al FCP los atrasos en la ejecución de los contratos, que puedan dar origen a la aplicación de sanciones.*
- 2. Solicitar al FCP la aplicación de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento a los contratistas y aportar las pruebas oportunas, pertinentes y necesarias.*
- 3. Informar al FCP las alertas detectadas en el desarrollo contractual con los respectivos soportes, sin que sea necesario que corresponda a la fecha de generación del informe periódico de su labor junto con sus recomendaciones.*

*(...)”*

De acuerdo con el artículo 2 del Decreto 691 de 2017, el objeto del FCP es ser el instrumento para la **administración, coordinación, articulación, focalización y ejecución** de las diferentes fuentes de recursos para realizar las acciones necesarias para la implementación del *“Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”*, según lo establecido en el PMI del mismo, así como en el proceso de reincorporación de las Farc-EP a la vida civil, y otras acciones de posconflicto. Además, el FCP articula la cooperación internacional y la participación y aportes privados y públicos que se reciben a través de diferentes fuentes. (Negrilla fuera de texto)

El 27 de marzo de 2018, fue suscrito el Contrato de Fiducia Mercantil No. 001 de 2018 entre el DAPRE y el Consorcio FCP 2018<sup>18</sup>; que estableció como objeto la: *“Constitución de un Patrimonio Autónomo para que sea administrado por la Fiduciaria con el fin de que ésta en su calidad de vocera, administre, contrate y pague, con cargo a los recursos que pertenecen al Fondo Colombia en Paz (FCP), de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 691 de 2017 y demás normatividad que lo derogue, modifique, adicione o complemente”, el cual tuvo vigencia hasta el 30 de septiembre de 2019. Posteriormente, el DAPRE firmó el*

---

<sup>18</sup> Contrato de Fiducia Mercantil 001 de 2018. Cláusula tercera. Obligaciones de la Fiduciaria. Específicas: (...) 56. *“Subrogarse en la posición contractual del actual administrador fiduciario en los contratos, convenios, acuerdos y procesos de contratación en curso que, en el marco del plan de continuidad del negocio que debe garantizar la Fiduciaria. Para tal efecto, el representante legal del consorcio FCP y el representante legal del Consorcio FCP 2018, suscribirán un acta con la relación de los contratos o convenios y formalizarán las respectivas subrogaciones (...). Dichos contratos continuarán ejecutándose en los términos en los que hayan sido suscritos.”*

contrato de Fiducia Mercantil 001 de 2019<sup>19</sup> con el Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019, quien a partir del 01 de octubre de 2019 administra los recursos del FCP.

Una de las subcuentas creadas por el FCP, para la administración de los recursos es la de “Sustitución”, que tiene por objeto “*destinar recursos financieros y técnicos para apoyar la implementación del Programa Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos – PNIS; bajo el lineamiento técnico de la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos*”. La entidad ejecutora para esta subcuenta es la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos.

Los POA señalarán los puntos del Acuerdo Final que desarrollan, las líneas temáticas y actividades a ejecutar con los recursos que administrará el FCP. Las Entidades Ejecutoras, son las responsables del componente técnico de todas las etapas del proceso, desde la definición de requerimientos técnicos, pasando por evaluación de las propuestas y la supervisión de los contratos.

El 22 de diciembre de 2017, se suscribió el Acuerdo de Financiación – AF 002 entre la Oficina de la Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (en adelante UNODC) y el consorcio FCP actuando como vocero y administrador del PA FCP, con la finalidad de cooperar en la ejecución del proyecto “*Sustitución voluntaria concertada de cultivo ilícitos del PNIS y el desarrollo territorial, en el marco de la implementación del punto 4 del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*” con valor inicial de \$91.424.305.833 y plazo de ejecución hasta el 31 de diciembre de 2018.

El 26 de enero de 2018, se suscribió la Adición y Modificación No. 1 con el fin de adicionar \$30.939.448.46.

El 20 de diciembre de 2018, se suscribió Prórroga y Aclaración No. 1 al Acuerdo de Financiación, con el fin de ampliar el término de vigencia hasta el 31 de diciembre de 2019 y realizar la aclaración a la forma de pago del mencionado acuerdo.

El 6 de febrero de 2019 se estudió en Comité técnico la solicitud de adición de recursos y modificación del AF 002 de 2017, argumentando que “*A la fecha el universo de familias que deben recibir asistencia técnica con el Programa es de 72.733. Con la adición se garantizará la continuidad en la atención de 33.790 familias que comenzaron a ser atendidas en 2018 con los recursos entregados por el Fondo Colombia en Paz, así como disponer de nuevos recursos para la atención de 28.511 familias que están a la espera de recibir el apoyo del Gobierno Nacional*” y se emite concepto favorable.

La adición No.2 al AF 002 se realiza por un valor total de \$138.028.366.258 el 2 de marzo de 2019 conforme a la justificación anterior y según instrucción realizada por el comité fiduciario del FCP.

---

<sup>19</sup> Cláusula segunda. Obligaciones específicas de la fiduciaria. Numeral 17. Notificación del cambio de representante legal del administrador fiduciario en la contratación derivada en ejecución.

La adición realizada para el componente de “Ejecución de componentes de la estrategia de sustitución de cultivos ilícitos”, según familias y recursos se discrimina así:

**Tabla No. 14.**  
**Adición No. 2 AF 002 UNODC**

Cifras en pesos

Actividad	POA AF CT No. 13 24 - 01- 2019 Familias proyectadas	Adición No. 2 del 1 de marzo e 2019			
		No de familias atendidas	No. de familias nuevas (adición No. 2)	Meta No. de familias proyectadas con adición No. 2	Recursos Adicionados
Atención inmediata familias recolectoras	2.958	2.957	3.099	6.056	\$ 12.515.569.615
Asistencia técnica	33.378	33.790	28.511	62.301	\$ 27.776.041.755
Autosostenimiento y seguridad alimentaria	14.144	14.162	45.485	59.647	\$ 93.744.130.150

Fuente: FCP

Elaboró: Equipo Auditor CGR

El 4 de octubre de 2019 el comité fiduciario No. 79 aprueba nueva adición de recursos al AF 002 de 2017 por \$64.895.047.786, la cual se suscribe el 7 de noviembre de 2019, con la siguiente justificación y distribución de recursos:

**Tabla No. 15.**  
**Adición No. 3 AF 002 UNODC**

Cifras en pesos

Adición No. 3 del 7 de noviembre de 2019			
Meta No. de familias proyectadas adición No. 3 del 7 de noviembre de 2019	Justificación	Recursos FCP	Total Recursos adicionados
4.883	Continuar con la atención de 4.883 familias de gestores comunitarios (antes recolectoras )	39.562.368.816	\$ 39.562.368.816
31.034	Atención a familias en el segundo cuatrimestre principalmente	13.652.945.868	\$ 17.637.535.906
1.484	Continuidad familias que actualmente reciben asistencia técnica por 4 meses	2.733.569.333	\$ 4.283.740.973

Fuente: FCP

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Con corte 21 de octubre de 2019, con base en el informe de supervisión, sobre un valor de desembolsos para la subactividad de Auto Sostenimiento y Seguridad Alimentaria (ASySA), por valor de \$106.129.076.778, habían sido girados a las organizaciones apenas \$39.056.699.916 y de ellos \$13.335.441.826 habían sido legalizados.

No obstante, según la adición No.3 que se realizó el 07 de noviembre de 2019, por un valor a cargo del FCP de \$58.694.530.417, para dicha subactividad (ASySA) se adicionaron \$4.283.740.973.

Por su parte, la subactividad de Asistencia Técnica (AT), a octubre de 2019, tenía desembolsos a la UNODC por el 100% del valor presupuestado que equivalía a \$52.336.683.370, habían girado a las organizaciones \$40.733.229.474 y habían

legalizado un 44% de los recursos girados. Con la adición 3, esta actividad (AT), tuvo un incremento de recursos de \$17.637.535.907.

Además, al verificar la ejecución del componente “Ejecución de componentes de la estrategia de sustitución de cultivos ilícitos” en cuanto a la atención del número de familias proyectadas se encuentra que la justificación de la adición No. 3 se aprueba con el argumento de garantizar la continuidad en la atención de familias en las diferentes subactividades, pero el número previsto no alcanza ni la meta proyectada en la adición No 2, ni el POA ajustado en julio de 2019. Igualmente, se encuentra alejado de los hitos aprobados por el Consejo Directivo en el POA de la subcuenta Sustitución en enero de 2019, así:

**Tabla No. 16.**  
**No. de familias Proyectadas y atendidas**  
**AF 002 de 2017**

Actividad	Hitos POA subcuenta Sustitución aprobado CD FCP enero de 2019	Meta No. de familias proyectadas adición No. 2 marzo de 2019	POA AFCT No. 18 Familias proyectadas 30-07-2019	POA AFCT No. 24 Familias proyectadas 20-12-2019	Avance a 31_12_2019 No. de familias atendidas bajo MA*	Familias sin atender respecto a la meta definida en la adición No. 2
Atención inmediata familias recolectoras	8.800	6.056	5.742	5.701	4.985	1.071
Asistencia técnica	61.700	62.301	62.362	61.186	61.186	1.115
Autosostenimiento y seguridad alimentaria	70.000	59.647	58.965	60.313	58.501	1.146

Fuente: FCP

Elaboró: Equipo Auditor CGR

A 31 de diciembre de 2019, se presenta la ejecución financiera del acuerdo de financiamiento como se muestra a continuación:

**Tabla No. 17.**  
**Ejecución financiera del a corte de diciembre de 2019**  
**Acuerdo de Financiamiento 002/ 2017**

Presupuesto	de los cuales: Total comprometido (contractual y financiero) y ejecutado		Comprometido (contractual y financiero) pendiente por ejecutar		Comprometido (contractual y financiero) Girado		Ejecutado	
	Definición	Porcentaje de Ejecución	Definición	Porcentaje de Ejecución	Definición	Porcentaje de Ejecución	Definición	Porcentaje de Ejecución
Refleja el valor total del Acuerdo de Financiación firmado entre las Naciones	Corresponde a las firmas de memorandos de acuerdo	85,6%	Es la suma de: √Comprometido contractual: Corresponde a la asignación y/o reserva de recursos derivados o	45,6%	Corresponde a los recursos que han sido girados por UNODC a los operadores como	59,8%	Corresponde a los bienes y/o servicios efectivamente recibidos a satisfacción y registrados en el sistema	40%

Unidas (UNODC) y el Fondo Colombia en Paz (FCP) el 22/12/2017		procedentes de la firma de un documento contractual pendiente de registro en el sistema financiero de Naciones Unidas.	antipo luego de la firma de los memorando de acuerdo.	financiero de Naciones Unidas, recursos que han sido legalizados por parte de los operadores.
---	--	--	---	---

• Estos porcentajes de avance se calculan con relación al total del presupuesto del acuerdo de financiamiento, es decir sobre \$325.278.168.314

Fuente: Anexo adición e Informe UNODC

Elaboró: Equipo auditor CGR

Si bien en el AF se estableció en el artículo XVIII que la ley aplicable a la suscripción, interpretación y ejecución del acuerdo serán las normas, manuales y procedimientos de UNODC, no es menos cierto que el responsable de administrar, coordinar, articular, focalizar y ejecutar los recursos para atender lo dispuesto por el Decreto 691 de 2017 es el FCP.

El inciso segundo del artículo 1 del Decreto 691 de 2017, señala que si bien los actos, contratos y actuaciones del FCP, se registrarán por el derecho privado, en todo caso deben observar “los principios de objetividad, moralidad, razonabilidad, transparencia, eficiencia y economía”, el rol del FCP, opera a través de los contratos de Fiducia Mercantil en donde se contemplan las instancias de comité técnico y comité fiduciario para que en el marco de la ejecución presupuestal se cuente con la razonabilidad de las modificaciones realizadas a los acuerdos suscritos por el FCP.

No obstante, los informes presentados por el UNODC y por la supervisión, evidencian deficiencias en la ejecución programada del Acuerdo, que se mantienen a pesar de las prórrogas realizadas. El informe con corte a diciembre de 2019, indica que sobre los \$305.711.258.692 desembolsados para el Convenio, a 6 meses de finalización del plazo contractual, sobre un horizonte de 24 meses de ejecución cumplidos, se certifica un 40% de recursos que han sido legalizados por parte de los operadores en bienes y/o servicios efectivamente recibidos a satisfacción y registrados en el sistema financiero de Naciones Unidas.

**Tabla No. 18.**  
**Recursos girados UNODC**

Cifras en pesos

	FECHA	VALOR
<b>PAGOS A DICIEMBRE DE 2019</b>	17/01/2018	\$ 26.000.000.000
	19/01/2018	\$ 19.712.004.626
	15/06/2018	\$ 23.126.150.604
	3/09/2018	\$ 23.126.150.603
	22/11/2018	\$ 15.195.224.218
	29/11/2018	\$ 15.195.294.218

	11/03/2019	\$ 98.949.321.859
	10/06/2019	\$ 39.079.044.399
	22/11/2019	\$ 20.000.000.000
	6/12/2019	\$ 25.328.068.165
		\$ 305.711.258.692

Fuente: Información FCP

Elaboró: Equipo auditor CGR

Lo anterior significa que, a diciembre de 2019, se realizaron desembolsos por aproximadamente 93% del valor del acuerdo, a pesar de que UNODC certifique ejecución de bienes y servicios recibidos a satisfacción y registrados en el sistema financiero de Naciones Unidas por 40%, en consecuencia, el flujo de desembolsos no ha sido proporcional al avance de las subactividades y en consideración al plazo de ejecución que va hasta junio 30 de 2020.

La aplicación del principio de economía debe ser permanente a toda la etapa de la contratación, éste<sup>20</sup> “tiene como finalidad asegurar la eficiencia de la Administración en la actividad contractual, traducida en lograr los máximos resultados, utilizando el menor tiempo y la menor cantidad de recursos con los menores costos para el presupuesto estatal”.

La situación expuesta evidencia falta de control en los recursos por parte del FCP, originados por deficiencias en seguimiento a la ejecución del acuerdo por parte de la supervisión, lo que trae como consecuencia que el flujo de desembolsos no sea correspondiente con la ejecución material de los recursos y se presente rezago en el cumplimiento de las metas definidas en la implementación del PNIS, lo anterior en contravía de lo dispuesto en materia de supervisión en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, en el Manual de Supervisión e Interventoría del FCP, con presunta incidencia disciplinaria.

## Respuesta del FCP

“(…) el Acuerdo de Financiamiento tiene en su ejecución varios componentes, los cuales nos permitimos referenciar en el siguiente cuadro con su respectiva ejecución a corte de 31 de agosto de 2019, antes de realizarse la adición y prórroga.

(…)

Se observa que para la actividad de Recolectores el valor comprometido en firma de memorandos de acuerdo, se encontraba en el 100% que correspondían a \$28.894.205.496, razón por la cual se solicitaba adición de la misma.

De igual manera el Comité Fiduciario solicitó ampliación de la información relacionada con la adición y prórroga del Acuerdo de Financiamiento No. 02, a la cual se le dio respuesta mediante oficio el día 15 de Octubre de 2019, anexo No.2.

Dicha comunicación, entre otras, desglosó la actividad de Atención Inmediata a Recolectores, detallando la cantidad de recolectores, los meses de atención y el valor a adicionar que corresponde a \$39.562.368.816. De la misma manera en la actividad de Autosostenimiento y seguridad alimentaria se detalla la cantidad de familias beneficiarias y el total de la adición que corresponde a \$4.283.740.973.

(...)

**“(...) Como se mencionó previamente los recursos asignados por plan operativo al componente de recolectores se encuentran comprometidos en su totalidad a la fecha en los memorandos de acuerdo suscritos previamente, por lo tanto, no es acertado manifestar que existen recursos disponibles para ser ejecutados (...)”** <sup>21</sup>

(...)

Es preciso informar al equipo de auditoría los conceptos de comprometido y ejecutado establecidas en el sistema financiero de Naciones Unidas, sistema que se estableció como regulatorio de los fondos o recursos (flujo de caja), con base en el acuerdo de financiamiento, el cual establece en el Artículo I, numeral 3 y 4 que “Los fondos antes mencionados serán administrados según los reglamentos y las normas financieras de la Naciones Unidas”, las cuales se encuentran en la página 64 del informe de Avance de Diciembre de 2019.

Para claridad del equipo auditor, los ítems utilizados por UNODC para presentar los informes financieros, están definidos tanto en el informe de ejecución a corte de 31 de diciembre de 2019, como en el anexo No. 2 de la presente.

**Tabla 1. Informe Financiero 31 de diciembre de 2019**

DOCUMENTO DE PROGRESO - ACUERDO DE FINANCIACION DEL 22/12/2017

Nombre Contraparte:	Fondo Colombia en Paz
Proyecto UNODC:	COL/040
MGRANT:	M1-32ADK-000738
Fecha entrega recursos:	1/01/2019
Fecha corte del reporte:	31/12/2019

COP	Presupuesto	Desembolsado	Compromisos dentro del marco del Acuerdo de Financiación entre FCP y UNODC		de los cuales: Total comprometido (contractual y financiero) y ejecutado		Ejecutado		Comprometido (contractual y financiero) pendiente por ejecutar		Comprometido (contractual y financiero) Girado		Recursos disponibles para Compromisos dentro del marco del Acuerdo de Financiación entre FCP y UNODC		Saldo pendiente por comprometer	
			COP (c)	% d = (c/b)	e = (g+i)	% f = (e/d)	(g)	% h = (g/d)	(i)	% j = (i/d)	(k)	(l) = (k/d)	(m) = (b-c)	% n = (m/b)	(o) = (c-e)	% p = (o/d)
<b>Ejecución de componentes de la estrategia de sustitución de cultivos ilícitos</b>	\$ 243.966.069.233	\$ 227.508.736.505	\$ 227.039.147.046	99,8%	\$ 206.766.590.412	91,1%	\$ 77.327.445.219	34,1%	\$ 129.439.145.193	57,0%	\$ 133.831.485.928	58,9%	\$ 469.589.459	0,2%	\$ 20.272.556.633	8,9%
Atención inmediata familias recolectoras	\$ 63.455.066.720	\$ 63.455.066.720	\$ 63.365.011.475	99,9%	\$ 54.646.909.923	86,2%	\$ 25.171.198.255	39,7%	\$ 29.475.711.668	46,5%	\$ 28.356.403.529	44,8%	\$ 90.055.245	0,1%	\$ 8.718.101.552	13,8%
Asistencia técnica	\$ 68.523.375.987	\$ 54.239.611.696	\$ 54.007.101.296	99,6%	\$ 52.842.082.245	97,8%	\$ 29.811.365.131	55,2%	\$ 23.030.717.114	42,6%	\$ 42.771.488.124	79,2%	\$ 232.510.400	0,4%	\$ 1.165.019.051	2,2%
Autosostenimiento y seguridad alimentaria	\$ 108.563.744.867	\$ 106.390.176.430	\$ 106.287.261.928	99,9%	\$ 95.897.825.898	90,2%	\$ 18.965.109.486	17,8%	\$ 76.932.716.412	72,4%	\$ 59.323.821.928	55,8%	\$ 102.914.502	0,1%	\$ 10.389.436.030	9,8%
Modelo Vichada Año 1 (Proyecto Círculo Corto)	\$ 3.423.881.659	\$ 3.423.881.659	\$ 3.379.772.347	98,7%	\$ 3.379.772.347	100,0%	\$ 3.379.772.347	100,0%	\$ -	0,0%	\$ 3.379.772.347	100,0%	\$ 44.109.312	1,3%	\$ -	0,0%
<b>Operativización del PNS</b>	\$ 18.980.674.745	\$ 18.314.919.054	\$ 17.236.112.322	94,1%	\$ 17.236.112.322	100,0%	\$ 17.007.917.678	98,7%	\$ 228.194.645	1,3%	\$ 17.007.917.678	98,7%	\$ 1.078.806.731	5,9%	\$ -	0,0%
Socialización PNS, apoyo logístico y transporte	\$ 6.212.222.273	\$ 6.212.222.273	\$ 5.233.034.591	84,2%	\$ 5.233.034.591	100,0%	\$ 5.050.162.600	96,5%	\$ 182.871.990	3,5%	\$ 5.050.162.600	96,5%	\$ 979.187.682	15,8%	\$ -	0,0%
Costos de funcionamiento	\$ 12.668.452.472	\$ 12.000.696.781	\$ 11.903.077.731	99,2%	\$ 11.903.077.731	100,0%	\$ 11.857.755.077	99,6%	\$ 45.322.654	0,4%	\$ 11.857.755.077	99,6%	\$ 99.619.049	0,8%	\$ -	0,0%
Vinculación	\$ 100.000.000	\$ 100.000.000	\$ 100.000.000	100,0%	\$ 100.000.000	100,0%	\$ 100.000.000	100,0%	\$ -	0,0%	\$ 100.000.000	100,0%	\$ -	0,0%	\$ -	0,0%
<b>Monitoreo, línea base y verificación de cultivos ilícitos</b>	\$ 22.271.912.844	\$ 21.411.794.444	\$ 19.185.169.936	89,6%	\$ 19.185.169.936	100,0%	\$ 19.185.169.936	100,0%	\$ -	0,0%	\$ 19.185.169.936	100,0%	\$ 2.226.624.508	10,4%	\$ -	0,0%
Monitoreo 1 - Verificación censal CI - procesamiento y análisis - informe y caracterización familiar	\$ 4.764.290.033	\$ 4.764.290.033	\$ 4.738.994.000	99,5%	\$ 4.738.994.000	100,0%	\$ 4.738.994.000	100,0%	\$ -	0,0%	\$ 4.738.994.000	100,0%	\$ 25.296.033	0,5%	\$ -	0,0%
Monitoreo 2 - Verificación censal sustitución voluntaria - informe	\$ 15.359.615.691	\$ 15.359.615.691	\$ 14.111.300.000	91,9%	\$ 14.111.300.000	100,0%	\$ 14.111.300.000	100,0%	\$ -	0,0%	\$ 14.111.300.000	100,0%	\$ 1.248.315.691	8,1%	\$ -	0,0%
Monitoreo 3 - Verificación muestral	\$ 2.148.007.120	\$ 1.287.888.720	\$ 334.875.936	26,0%	\$ 334.875.936	100,0%	\$ 334.875.936	100,0%	\$ -	0,0%	\$ 334.875.936	100,0%	\$ 953.012.784	74,0%	\$ -	0,0%
<b>Neto</b>	\$ 285.218.656.822	\$ 267.235.450.002	\$ 263.460.429.304	98,6%	\$ 243.187.872.671	92,3%	\$ 113.520.532.833	43,1%	\$ 129.667.339.838	49,2%	\$ 170.024.573.541	64,5%	\$ 3.775.020.698	1,4%	\$ 20.272.556.633	7,7%
Costos indirectos (PSC) + FCR	\$ 40.639.511.492	\$ 38.475.738.680	\$ 38.201.762.349	99,3%	\$ 35.252.241.537	92,3%	\$ 16.460.477.261	43,1%	\$ 18.801.764.277	49,2%	\$ 24.653.563.163	64,5%	\$ 273.976.441	0,7%	\$ 2.339.520.712	7,7%
<b>Total</b>	\$ 325.278.168.314	\$ 305.711.188.682	\$ 301.662.191.553	98,7%	\$ 278.450.114.208	92,3%	\$ 129.981.010.093	43,1%	\$ 148.469.104.115	49,2%	\$ 194.678.136.705	64,5%	\$ 4.048.997.139	1,3%	\$ 23.212.077.345	7,7%

Fuente: Informe UNODC

<sup>21</sup> OFI19-00106046 / 11 de septiembre de 2019 (respuesta al R \*20191152071351) anexos\*

(...)

De acuerdo con el POA vigente, aprobado en Comité Técnico de Coordinación y seguimiento No. 24 del 20 de diciembre de 2019 (Ver cuadro y anexo archivo Excel POA 2019), el número de familias por subactividad con corte al 31 de diciembre de 2019 corresponde al siguiente avance:

**Número de familias por subactividad**

SUBACTIVIDAD	Familias proyectadas enero 219: POA CT No.13 24-01-2019	Familias proyectadas diciembre 2019 POA CT No.24 (20/12/2019)	AVANCE A 31_12_2019 No. familias atendidas bajo MA*	Observaciones
Atención Inmediata familias Recolectoras	2.958	5.701	5.701	Se realizó atención efectiva a 4.985 familias, teniendo en cuenta que 716 no aceptaron o nunca llegaron a las convocatorias realizadas en los diferentes municipios
Asistencia Técnica	33.378	61.186	61.186	
Autosostenimiento y seguridad alimentaria	14.144	60.313	58.501	Las familias restantes serán atendidas en los memorandos que se suscribirán el primer trimestre de 2020.

Fuente: Contrucción POA consolidado UNODOC/Informes enero-Diciembre 2019

En el cuadro presentado se observan los meses de enero y diciembre, las cifras al inicio de la vigencia y cifras al cierre 2019), adicionalmente el avance a 31 de diciembre.

(...)

El análisis realizado por el equipo de auditoría, se adelanta sobre el total de presupuesto del acuerdo de financiamiento es decir \$325.278.168.314, sin embargo, es relevante mencionar que el avance de ejecución y su análisis se debe realizar sobre los recursos desembolsados por parte del PA-FCP, que en este momento correspondían al valor de \$305.711.188.692, cuya relación corresponde a la misma que presenta el equipo auditor y es la siguiente;

(...)

Así mismo se presenta el cuadro final con porcentajes de ejecución a 31 de diciembre de 2019,

Tabla No. 2. Ejecución Diciembre 2019.

COP	Presupuesto	Desembolsado	Compromisos dentro del marco del Acuerdo de Financiación entre FCP y UNODC		de los cuales: Total comprometido (contractual y financiero) y ejecutado		Ejecutado		Comprometido (contractual y financiero) pendiente por ejecutar		Comprometido (contractual y financiero) Girado		Saldo pendiente por comprometer	
			\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%		
Total	\$ 325.278.168.314	\$ 305.711.188.692	\$ 301.662.191.553	98,7%	\$ 278.450.114.208	91,1%	\$ 129.981.010.093	42,5%	\$ 148.469.104.115	48,6%	\$ 194.678.136.705	63,7%	\$ 23.212.077.345	7,6%

Fuente: Extracto balance financiero Diciembre 2019 presentado por UNODC.

De esta manera el equipo auditor indico "Lo anterior significa que, a diciembre de 2019, se realizaron desembolsos por aproximadamente 93% del valor del acuerdo, a pesar de que UNODC certifique ejecución de bienes y servicios recibidos a satisfacción y registrados en el sistema financiero de Naciones Unidas por 40%".

Tal significación, como lo denomina el equipo, es construida con base en análisis de factores aislados frente a todo el universo de estudio que demanda una revisión total para llegar por una parte a extraer una conclusión del sistema financiero, y por otra al estudio de factores que no pueden ser comparados entre sí desde el campo de la estadística, además si se tiene en cuenta que las variables para la valoración y análisis en el sistema financiero de las Naciones Unidas hace parte

*integral del acuerdo de financiación por disposición contractual convenida entre las partes y que se presenta desde los siguientes conceptos:*

*Ítems valorativos establecidos en el sistema financiero de las Naciones Unidas aplicado en los informes de ejecución del acuerdo de financiamiento.*

**Presupuesto:** *Refleja el valor total del Acuerdo de Financiación firmado entre las Naciones Unidas (UNODC) y el Fondo Colombia en Paz (FCP) el 22/12/2017.*

**Compromisos dentro del marco del Acuerdo de Financiación entre FCP y UNODC:** *Refleja el valor de los recursos desembolsados cuya destinación específica ha sido autorizada por ambas partes (Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación / Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos y UNODC), soportado en las Actas de Comité Operativo. Recursos que se encuentran reservados, y que serán utilizados en la suscripción de los nuevos memorandos de acuerdo o adición de éstos.*

*Estos recursos ya se encuentran reservados para su posterior compromiso, este ítem se puede asimilar a lo que normalmente conocemos como Certificado de Disponibilidad Presupuestal CDP en ejecución de recursos PGN.*

**Total, comprometido (contractual y financiero) y ejecutado:** *Refleja el valor de la firma de memorandos de acuerdo suscritos con operadores. Valor comprometido contratado.*

*Este ítem representa el valor de los memorandos suscritos entre UNODC y las organizaciones sociales, este se puede asimilar a lo que normalmente conocemos como certificados de registros presupuestales CRP.*

**Ejecutado: Corresponde** *a los bienes y/o servicios efectivamente recibidos a satisfacción y registrados en el sistema financiero de Naciones Unidas. Valores que han sido legalizados por los operadores del anticipo recibido de UNODC.*

*Este ítem representa el valor de las legalizaciones realizadas por las organizaciones sociales a UNODC y que representan bienes y/o servicios efectivamente recibidos a satisfacción y registrados en el sistema financiero de Naciones Unidas. Se asimilaría a pagos en ejecución con recursos PGN.*

**Comprometido (contractual y financiero) Girado:** *Valor que para memorandos de acuerdo corresponde a lo girado a las organizaciones como anticipo, luego de la firma de los mismos. Estos recursos corresponden a giros realizados por parte de UNODC a las organizaciones sociales una vez se firman los memorandos de acuerdo.*

**Recursos disponibles para Compromisos dentro del marco del Acuerdo de Financiación entre FCP y UNODC:** *Refleja el valor de los recursos disponibles del acuerdo de financiamiento.*

**Saldo pendiente por comprometer:** *Refleja el valor de los recursos que se encuentran sin firma de memorandos de acuerdo, pero que ya han sido reservados para la suscripción de los mismos.*

*Teniendo en cuenta lo anterior, los recursos que se encuentran reservados por parte de UNODC, para suscripción de memorandos de acuerdo corresponden al 98,7%, lo cual desvirtúa la observación bajo el concepto y conclusión de que existan recursos del acuerdo de financiación en las cuentas de UNODC sin correlación de ejecución.*

*Así mismo de los \$305.711.188.692 que se habían desembolsado a UNODC a 31 de diciembre de 2019, se encontraban suscritos memorandos de acuerdo con las organizaciones sociales por un equivalente al 91,1%. (Ver Tabla 2 ejecución Diciembre 2019.)*

*Los recursos en el ítem Ejecutado a diciembre 31 de 2019, ascienden a 42,5%, recursos que han sido legalizados por parte de los operadores a UNODC. Que corresponden a legalizaciones de pagos e incluyen además la recepción de bienes y servicios debidamente soportados y aprobados por las diferentes instancias de control en territorio y a nivel central de UNODC.*

*Por último, los recursos girados a organizaciones son del 63,7%, recursos que UNODC gira posteriormente a la suscripción de los memorandos de acuerdo con las organizaciones sociales.*

*La supervisión desarrolla actividades en cumplimiento de las funciones propias, para la correcta ejecución de los recursos asignados al Acuerdo de financiación, garantizando el cumplimiento de las normas encaminadas a minimizar los riesgos, actividad que se ejecuta de manera permanente. Adicionalmente se realiza seguimiento y control, mediante reuniones mensuales del Comité de Seguimiento y Mesas Técnicas que se realizan conjuntamente entre las áreas técnicas con la participación activa del FCP, de la Supervisión y equipo técnico del PNIS con los funcionarios inmersos en las actividades del acuerdo con la UNODC.*

*Por otra parte, se generan los controles a cargo de la supervisión mediante visitas de campo aleatorias y selectivas, que certifican la cantidad y calidad de las acciones desarrolladas por UNODC.*

*De manera, que en este punto presentar una observación por deficiencias en el sistema de control de los recursos, atribuido al control en el flujo de desembolsos y el rezago de algunos componentes deben tener en cuenta la naturaleza y dinámicas establecidas en el acuerdo de financiación aplicadas a la ejecución de todas y cada una de sus actividades.”*

## **Análisis de la Respuesta CGR**

El FCP precisa las cifras que corresponden a los componentes de auto sostenimiento y seguridad alimentaria del acuerdo de financiación PNIS, referenciando el valor de la adición realizada en noviembre de 2019 para cada uno.

En cuanto al número de familias por subactividad el FCP señala las cantidades proyectadas al inicio y al cierre 2019, adicionalmente el avance a 31 de diciembre de 2019. Sin embargo, se precisa que la comparación que realiza la CGR se realiza a partir de las cifras proyectadas en la adición No. 2 y los hitos definidos en el POA de la subcuenta, teniendo en cuenta que los POA propios del AF son modificados conforme se ejecuta el convenio.

Indica el FCP que el análisis del equipo se hizo con base en factores aislados, no comparables, para lo cual citan las referencias de ejecución con corte a 31 de agosto de 2019, que en el caso de las subactividades “asistencia técnica y auto sostenimiento y seguridad alimentaria” señalaba 100% desembolsado sobre lo presupuestado, y un porcentaje de recursos girados del 65% y 31% respectivamente.

Así las cosas, el equipo auditor señala que el acuerdo de financiación, en sus componentes de atención inmediata a familias, asistencia técnica integral y autosostenimiento y seguridad alimentaria, ejecuta los recursos por medio de memorandos de acuerdo, que suscribe UNODC con organizaciones como por ejemplo asociaciones y juntas de acción comunal, entre otras.

Según el Comité Técnico de Coordinación y seguimiento N° 25, con corte a 31 de diciembre de 2019, se tiene en la subactividad 2.2 “Asistencia Técnica”:

*“Del recurso comprometido, se ha girado a las organizaciones (...) \$ 42.771.488.124 de los cuales a la fecha se han legalizado un 29.811.365.131, mediante la presentación de informes técnicos y financieros por parte de los ejecutores”. Esto representa sobre un margen de plazo restante de ejecución de 6 meses, que de los recursos girados hay \$12.960.122.993 sin legalizar.*

En la subactividad Auto Sostenimiento y Seguridad Alimentaria, la focalización IV tiene un avance del 23%. *“De los recursos comprometidos por \$95.897.825.898, “se ha girado a las organizaciones un total de \$ 59.323.821.928”, que corresponde a un 55,8%.*

De éstos, se *“han legalizado un total de \$18.965.109.486”*, esto representa un faltante por legalizar de \$ 40.358.712.442, teniendo en cuenta que la fecha de finalización del convenio es el 30 de junio de 2020.

Así se tiene que, por estas actividades a 31 de diciembre de 2019 cumplía 24 meses de ejecución, por lo que, a 6 meses de cumplirse el plazo del convenio, éste no tiene bienes y/o servicios efectivamente recibidos a satisfacción y registrados en estas 2 subactividades, por valor superior a 53 mil millones de pesos, valor que ha sido efectivamente desembolsado a UNODC.

La información entregada en el anexo B “Proyección ejecución AF\_22\_12\_2017” del informe de ejecución técnica y financiera presentado por la UNODC al FCP a enero de 2020, señala una proyección de legalizaciones que superan en varios meses el plazo de ejecución previsto, lo que quiere decir que, se tiene conocimiento del FCP y la supervisión que no tendrá como evidenciar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de UNODC al término del plazo del AF 002.

Frente a la afirmación del FCP *“los recursos que se encuentran reservados por parte de UNODC, para suscripción de memorandos de acuerdo corresponden al 98,7%, lo cual desvirtúa la observación bajo el concepto y conclusión de que existan recursos del acuerdo de financiación en las cuentas de UNODC sin correlación de ejecución”* es necesario indicar que el señalamiento de la CGR versa sobre los recursos desembolsados a UNODC que en sus propios términos de ejecución alcanzan un 40% en recepción de bienes y servicios recibidos a satisfacción y por otra parte debido a los \$23.442.669.999 *“pendientes por comprometer”* y los 4.048.997.139 *“disponibles para compromisos”* a 6 meses de finalizar el Acuerdo, según el informe de la supervisión a diciembre de 2019.

Sin embargo, dada la dinámica de ejecución del convenio, se encuentra que los desembolsos versus las actividades verificadas por UNODC y los recursos a ella girados no guardan proporcionalidad. Los pagos se han realizado en principio con base en los acuerdos de memorando que suscribe con organizaciones y las familias que se proyecta atender, no obstante, estas no se encuentran alineadas con el cronograma de ejecución previsto para el AF 002 de 2017 principalmente para las actividades de asistencia recolectores, asistencia técnica integral y auto sostenimiento y seguridad alimentaria.

Si bien se contempló el reconocimiento de rendimientos financieros<sup>22</sup>, el FCP no tiene estimación de estos según se observa en los informes de supervisión; adicionalmente, es preciso indicar que los recursos públicos no deben estar depositados sin cumplir propósitos específicos y satisfacer las necesidades para las que fue prevista la contratación con la aquiescencia de quienes están llamados a supervisarlos.

Por lo anterior, se confirma el hallazgo con la misma incidencia en que fue comunicado.

---

<sup>22</sup> Numeral 6, artículo 1 del Acuerdo de Financiación: “Los rendimientos financieros, si se llegaren a presentarse, con ocasión de los fondos antes mencionados, serán calculados de conformidad con las reglas y regulaciones financieras de UNODC y deben ser reintegrados por UNODC a FCP.”

## ANEXO No. 2. ESTADOS FINANCIEROS



El futuro es de todos  
Fondo Colombia en Paz  
Año Construye para el Postconflicto

FONDO COLOMBIA EN PAZ  
ESTADO DE SITUACION FINANCIERA  
A 31 DE DICIEMBRE DE 2019

[Expresados en pesos ]

31/12/2019

Cuenta	Descripción	NOTAS	31/12/2019	31/12/2018
<b>CORRIENTE</b>				
13	CUENTAS POR COBRAR		58.032.360.407,95	10.780.778.887,76
1384	OTRAS CUENTAS POR COBRAR	(1)	11.846.428,00	15.092.843,00
19	OTROS ACTIVOS		58.020.513.979,95	10.765.686.044,76
1926	DERECHOS EN FIDEICOMISU	(4)	58.020.513.979,95	10.765.686.044,76
<b>NO CORRIENTE</b>				
16	PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO		108.448.981,06	22.440.400,34
1666	MUEBLES, ENCERES Y EQUIPOS DE OFICINA	(2)	225.112.896,85	67.673.520,00
1685	DEPRECIACION ACUMULADA DE PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO	(3)	-116.663.915,79	-45.433.119,66
	<b>TOTAL ACTIVO</b>		<b>58.140.809.389,01</b>	<b>10.803.219.288,10</b>
<b>CUENTAS DE ORDEN DEUDORAS</b>				
83	DEUDORAS POR CONTRA (CR)		4.014.660.000,00	11.171.570.000,00
8306	BIENES ENTREGADOS EN CUSTODIA	(28)	4.014.660.000,00	11.171.570.000,00
89	DEUDORAS POR CONTRA (CR)		-4.014.660.000,00	-11.171.570.000,00
8910	DEUDORAS DE CONTROL POR CONTRA (CR)		-4.014.660.000,00	11.171.570.000,00
<b>CORRIENTE</b>				
74	CUENTAS POR PAGAR		5.298.269.173,42	17.037.298.293,90
2401	ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS	(5)	1.990.848.227,74	12.495.131.885,01
2424	DESCUENTOS DE NOMINA	(6)	326.477,00	3.664.206,95
2436	RETENCIÓN EN LA FUENTE E IMPUESTO DE TIMBRE	(7)	826.342.662,75	514.359.187,64
2440	IMPUESTOS, CONTRIBUCIONES Y TASAS	(8)	952.310.042,11	2.730,00
2490	OTRAS CUENTAS POR PAGAR	(9)	1.508.443.763,82	4.023.940.284,30
25	BENEFICIOS A LOS EMPLEADOS		35.041.557,00	139.154.135,38
2511	BENEFICIOS A LOS EMPLEADOS A CORTO PLAZO	(10)	20.705.807,00	97.199.730,38
2513	BENEFICIOS POR TERMINACIÓN DEL VÍNCULO LABORAL O CONTRACTUAL	(11)	14.335.750,00	41.955.405,00
29	OTROS PASIVOS		2.667.191.724,44	7.287.959.450,15
2902	Recursos recibidos en administración	(12)	2.667.191.724,44	7.287.959.450,15
	<b>TOTAL PASIVO</b>		<b>7.900.502.464,86</b>	<b>24.464.411.879,44</b>
<b>PATRIMONIO DE LAS ENTIDADES DE GOBIERNO</b>				
3106	CAPITAL FISCAL	(13)	93.758.203.644,55	93.758.203.644,55
3109	RESULTADOS DE EJERCICIOS ANTERIORES	(14)	-100.505.155.811,89	0,00
3110	RESULTADO DEL EJERCICIO		55.987.229.101,48	-107.419.399.235,69
	<b>TOTAL PATRIMONIO</b>		<b>50.240.308.934,14</b>	<b>-13.661.192.591,33</b>
	<b>TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO</b>		<b>58.140.809.389,00</b>	<b>10.803.219.288,10</b>
<b>CUENTAS DE ORDEN ACREEDORAS</b>				
93	ACREEDORAS DE CONTROL		136.739.210.330,38	108.977.344.791,74
9390	OTRAS CUENTAS ACREEDORAS DE CONTROL	(20)	136.739.210.330,38	108.977.344.791,74
99	ACREEDORAS POR CONTRA (DB)		-136.739.210.330,38	-108.977.344.791,74
9915	PASIVOS CONTINGENTES POR CONTRA (DB)		-136.739.210.330,38	-108.977.344.791,74



JUAN JOSÉ DUCUELISCANO  
C.C. 79.780.292  
Gerente y Apoderado General del Consorcio FUP 2019  
Como vocero y administrador del PA-FCP



LEONARDO SOLER ESTORBAR  
C.C. 82.301.634  
TF. 150420-T



El futuro  
es de todos

Fondo Colombia en Paz  
Alta Calidad para el Proceso de Paz

**FONDO COLOMBIA EN PAZ**  
**ESTADO DE RESULTADOS**  
DEL 01 DE ENERO DE 2019 AL 31 DE DICIEMBRE DE 2019

[Expresados en pesos]

01/01/2019 - 31/12/2019

<u>Cuenta</u>	<u>Descripción</u>	<u>NOTAS</u>	<u>31/12/2019</u>	<u>31/12/2018</u>
<b>44</b>	<b>TRANSFERENCIAS Y SUBVENCIONES</b>		<b>43.457.576,00</b>	<b>641.485.000.000,00</b>
4428	OTRAS TRANSFERENCIAS	(15)	43.457.576,00	641.485.000.000,00
<b>47</b>	<b>OPERACIONES INTERINSTITUCIONALES</b>		<b>815.636.740.321,00</b>	<b>0,00</b>
4705	FONDOS RECIBIDOS	(16)	73.438.382.000,00	0,00
4722	OPERACIONES SIN FLUJO DE EFECTIVO	(17)	742.198.358.321,00	0,00
<b>48</b>	<b>OTROS INGRESOS</b>		<b>10.633.789.615,82</b>	<b>7.089.472.719,22</b>
4808	INGRESOS DIVERSOS	(18)	10.633.789.615,82	7.089.472.719,22
	<b>TOTAL INGRESOS</b>		<b>826.313.987.512,82</b>	<b>648.574.472.719,22</b>
<b>51</b>	<b>DE ADMINISTRACION Y OPERACIÓN</b>		<b>16.023.962.627,01</b>	<b>22.904.986.844,42</b>
5101	SUELDOS Y SALARIOS	(19)	136.499.391,00	720.602.098,00
5102	CONTRIBUCIONES IMPUTADAS	(20)	25.141.054,00	150.095.400,00
5103	CONTRIBUCIONES EFECTIVAS	(21)	46.871.973,00	109.879.360,00
5104	APORTES SOBRE LA NOMINA	(22)	7.675.000,00	33.433.900,00
5107	PRESTACIONES SOCIALES	(23)	23.681.874,00	182.357.570,34
5111	GENERALES	(24)	15.784.082.635,01	21.658.617.456,06
<b>53</b>	<b>DETERIORO, DEPRECIACIONES, AMORTIZACIONES Y PROVISIONES</b>		<b>71.230.796,13</b>	<b>43.672.667,68</b>
5360	DEPRECIACIÓN DE PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO	(25)	71.230.796,13	43.672.667,68
<b>54</b>	<b>TRANSFERENCIAS Y SUBVENCIONES</b>		<b>0,00</b>	<b>1.352.190.442,00</b>
5423	OTRAS TRANSFERENCIAS		0,00	1.352.190.442,00
<b>55</b>	<b>GASTO PÚBLICO SOCIAL</b>		<b>748.945.137.012,69</b>	<b>725.569.059.979,60</b>
5507	DESARROLLO COMUNITARIO Y BIENESTAR SOCIAL	(26)	748.945.137.012,69	725.569.059.979,60
<b>58</b>	<b>OTROS GASTOS</b>		<b>4.286.408.075,51</b>	<b>6.123.980.021,41</b>
5802	COMISIONES		0,00	3.077.332.926,26
5890	GASTOS DIVERSOS	(27)	4.286.408.075,51	3.046.627.095,15
	<b>TOTAL GASTO</b>		<b>769.328.726.411,34</b>	<b>765.993.888.956,11</b>
	<b>SUPERÁVIT O DÉFICIT</b>		<b>56.987.259.101,48</b>	<b>-107.419.396.235,89</b>



**JUAN JOSÉ DUQUE LIGANO**  
C.C. 19.780.252  
Gerente y Apoderado General del Consorcio FCP 2019  
Como vocero y administrador del PA-FCP



**LEONARDO SOLER ESCOBAR**  
C.C. 62.391.634  
TP 190426-T

**FONDO COLOMBIA EN PAZ**  
Estado de Cambios en el Patrimonio  
Del 1ro de enero al 31 de diciembre de 2019  
(expresado en pesos colombianos)

	31 de diciembre de 2018	Utilidad del Ejercicio	Variación Resultado de Ejercicios Anteriores	31 de diciembre de 2019
Capital Fiscal	93.758.203.644,55	-	-	93.758.203.644,55
deficit acumulado	- 107.419.396.235,89	-	6.914.240.424,00	- 100.505.155.811,89
Resiliación de rendimientos	-	-	-	-
Pagos	-	-	-	-
Resultado del ejercicio	-	56.987.259.101,48	-	56.987.259.101,48
<b>Salcos</b>	<b>\$ - 13.661.192.591,34</b>	<b>-</b>	<b>6.914.240.424,00</b>	<b>\$ 50.240.306.934,14</b>

Véase las notas a la información financiera que forman parte integral de los estados financieros.



**JUAN JOSÉ DUQUE LISCANO**  
CC 79.780.252  
Gerente y Apoderado General del Consorcio FCP 2019  
Como vocero y administrador del PA-FCP



**LEONARDO SOLER ESCOBAR**  
C.C. 82.391.634  
TP 190423-T

### ANEXO No. 3. PROYECTOS EN GUAVIARE

El equipo auditor en el Plan de Trabajo aprobado por el CES el 12 de marzo de 2020, había previsto visitas para la verificación de los proyectos in Situ de estos proyectos, no obstante, dada la contingencia por la Pandemia Covid - 19 mediante las Circulares 3 y 7 de marzo de 2020 se impartieron instrucciones sobre la cancelación por regla general de comisiones programadas.

Así las cosas, el procedimiento realizado tuvo verificación eminentemente documental, con base en la información entregada al equipo auditor por el FCP del contrato No. 408 suscrito el 22 de enero de 2018, entre el FCP y el Consorcio Infraestructura Sostenible, con el objeto de: *“Estructurar, diseñar y ejecutar las acciones necesarias para la implementación de la Estrategia de Proyectos de Pequeña Infraestructura Social y Comunitaria "PIC" en su fase II, así como ejecutar las acciones de fortalecimiento comunitario en los territorios determinados por la ART, Grupo 11- Macarena Guaviare”,* por valor de \$ 14.772.330.000. El plazo inicial previsto fue de 8 meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio, la cual fue firmada el 21 de marzo de 2018 La supervisión fue realizada por parte de la ART.

Mediante Otrosí 1, del 06 de marzo de 2018 fue modificada la cláusula 10, referida a la supervisión del Contrato. En el Otrosí 2, del 02 de agosto de 2018 fueron modificadas las cláusulas: décima, décima séptima y décima octava.

Posteriormente, en el Otrosí 3 del 15 de octubre de 2018, fue prorrogado el plazo por 2 meses. En el Otrosí 4 del 01 de febrero de 2019, se prorrogó la ejecución por 8 meses, hasta el 1o de octubre de 2019, adicionó el valor en \$7.311.579.142, en consecuencia, el valor total del contrato se estimó en \$22.083.909.142 y se modificó la forma de pago.

Con el Otrosí 5 del 30 de septiembre de 2019, se prorrogó el plazo hasta el 29 de febrero de 2020 y se modificó la forma de pago.

En materia de garantías fueron contratadas las siguientes pólizas con la Aseguradora Seguros Mundial, para la cobertura de los riesgos de cumplimiento (20%), calidad de los bienes y servicios (20%) y Salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones (5%), la póliza NB-100085956 y para la cobertura Responsabilidad Civil Extracontractual, la póliza RCE NB-100013845

Referente al seguimiento de la ejecución, en los informes de Supervisión, se expone: *“se deja expresa constancia de que los proyectos de nivel de complejidad 2 y 3 son sujeto*

*de interventoría técnica, administrativa, financiera, jurídica, ambiental y social a través del contratista designado por el PA-FCP. Por esta razón, y con la intención de articular la totalidad de los componentes del contrato, la información concerniente a los proyectos de nivel de complejidad 2 y 3 enviada por el contratista se relaciona de manera indicativa, ya que el seguimiento respectivo se reporta a través de los informes de la mencionada interventoría”.*

#### Novedades en la ejecución:

Mediante radicado 2019032008722 del 14 de enero de 2019, fue solicitado por la Subdirección de Contratación de la ART, la suspensión de la ejecución del contrato. En la ficha técnica de la solicitud, se indicó *“a la fecha el contratista está cumpliendo con las obligaciones establecidas en el Contrato”* y se atribuyó la necesidad de la novedad a causa de las revisiones pendientes por parte de la Interventoría.

El Acta de suspensión del contrato, fue suscrita por el término de 20 días, contados del 15 de enero de 2019 al 3 de febrero de 2019. Posteriormente, se firmó el Acta de reanudación del 31 de enero de 2019, retomando la ejecución el 4 de febrero de 2019.

En el mes de febrero de 2019 comenzó la interventoría a los proyectos complejidad nivel II, requisito indispensable previo para su ejecución.

La aprobación de estudios y diseños de los proyectos de complejidad II y III, se realizó a través de comités Operativos del 8 al 13 de marzo de 2019, según supervisión, solo hasta después de esa fecha fue posible iniciar los procesos de esa contratación.

De acuerdo con los informes de supervisión, los soportes físicos de la ejecución de los contratos se encuentran en la región, la supervisión accede a los documentos mediante carpetas y bases de datos en SharePoint, que es compartida y actualizada por la coordinación social, designada por el Contratista. Así, en los informes de la vigencia 2019 se encontró frente a la obligación de presentación del informe por parte del contratista que *“las solicitudes, sugerencias e indicaciones realizadas por el equipo de la supervisión por correo electrónico, en comités operativos y verbalmente fueron atendidas”*

El informe de supervisión con corte a diciembre de 2019 expresa que: *“Las actividades relacionadas y sus respectivos soportes, no permiten evidenciar el incumplimiento de lo previsto en el Anexo Técnico No. 1, toda vez que los respectivos productos han sido objeto de recibo y revisión por los diferentes miembros del equipo de supervisión.”*

Frente a los pagos realizados, éstos se encontraban con los documentos soporte exigidos por el FCP, quedando un saldo por pagar a 31 de diciembre de 2019 por valor de \$ 4.860.270.108,76.

**Tabla No. 1.**  
**Pagos Contrato 408 de 2018**

Cifras en pesos

No.	Fecha	Valor
1	21 de mayo de 2018	\$ 4.431.699.000
2	3 de diciembre de 2018	\$ 4.431.699.000
3	27 de junio de 2019	\$ 4.431.699.000
4	2 de julio de 2019	\$ 731.157.914
5	27 de diciembre de 2019	\$ 2.193.473.743
6	27 de diciembre de 2019	\$ 1.003.910.376
		\$ 17.223.639.033

Fuente: FCP

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Para verificar el estado de avance de los proyectos “PIC” específicamente en el Departamento de Guaviare se solicitó la “BASE SEGUIMIENTO PIC 2-3 ENERO 2020” que remite la ART al FCP con el seguimiento a los proyectos y se tiene:

**Tabla No. 2.**  
**Proyectos PIC - Departamento de Guaviare**

Ubicación	No. Revocados	No. Estructurados	No. Entregados	No. Terminados	No. en Ejecución	Totales
San José del Guaviare	1		2	4	14	21
Miraflores			4		4	8
El retorno		1	14	1	5	21
Calamar					15	15
Totales	1	1	20	5	38	65

Fuente: FCP

Elaboró: Equipo Auditor CGR

De los 65 proyectos proyectados del Departamento de Guaviare de la subregión Macarena – Guaviare (Grupo 11), se han entregado a la comunidad 20 que corresponde a un 30% por un valor de \$1.609.724.087, 16 relacionados con pequeña infraestructura social y comunitaria (PIC) y 4 con infraestructura vial de baja complejidad.

Finalmente, dentro del Programa de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) el cual tiene por objetivo “Promover la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, a través del

*desarrollo de programas y proyectos para contribuir a la superación de condiciones de pobreza y marginalidad de las familias campesinas que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito”, se encontró en la información remitida por la subcuenta en el archivo “Bases de Datos Contraloría 2020 PNIS” la participación de 7.251 familias del Departamento de Guaviare dentro del programa que se concentran principalmente en el municipio de San José del Guaviare con un 54%, seguido por el municipio del El Retorno en un 20%, así:*

**Tabla No. 3.**  
**Familias vinculadas al PNIS - Guaviare**

Municipio	Cultivador	No Cultivador	Recolector	Totales
Sa José del Guaviare	2.339	851	795	3.985
Miraflores	661	48	234	943
El Retorno	886	368	278	1.532
Calamar	648	56	87	791
Totales	4.534	1.323	1.394	7.251

Fuente: FCP

Elaboró: Equipo Auditor CGR

El programa contempla distintas fases de intervención de las cuales 5.305 familias iniciaron el componente de Asistencia Técnica entre 2017 y 2018, que tiene una duración de 24 meses, 5.058 familias iniciaron el componente de Auto Sostenimiento y Seguridad Alimentaria entre 2018 y 2019 con duración de 8 meses y ninguna familia ha alcanzado la fase de proyectos productivos de ciclo largo.

Dentro de la vigencia 2019, 1444 familias recibieron pagos por valor de \$17.104.000.000. Así mismo, se encuentran caracterizadas 2977 hectáreas y erradicadas con monitoreo 2, 1481 hectáreas en el Departamento de Guaviare.