

## **INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO**

**AL**

**FONDO COLOMBIA EN PAZ FCP**  
**Vigencia 2019 a 30 de junio de 2020**

**CGR-CDGPIF No. 034**  
**Noviembre de 2020**

**INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO  
FONDO COLOMBIA EN PAZ - FCP**

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 Auditores:

Líder de Auditoría Astrid Bibiana Palacios Tobón

Integrantes de Gestión Pública  
Leila Mosquera Cortés  
Fabio Enrique Ladino  
Yamil Armando Espitia  
Mario Esteban Toledo Reyes

Integrantes Posconflicto  
Carol Arlette Rojas Sánchez  
Andrés Felipe Moreno Díaz  
Cesar Augusto Moreno Sánchez

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. CARTA DE CONCLUSIONES .....</b>	<b>4</b>
1.1 OBJETIVO DE LA AUDITORÍA .....	5
1.2 FUENTES DE CRITERIO .....	5
1.3 LIMITACIONES DEL PROCESO .....	6
1.4 ALCANCE DE LA AUDITORÍA .....	7
1.5 EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO .....	10
1.6 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO .....	11
1.7 ATENCIÓN DE SOLICITUDES CIUDADANAS .....	11
1.8 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA .....	11
1.9 RELACIÓN DE HALLAZGOS .....	12
1.10 PLAN DE MEJORAMIENTO .....	12
<b>2. OBJETIVOS Y CRITERIOS .....</b>	<b>13</b>
2.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	13
2.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA .....	13
<b>3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA .....</b>	<b>20</b>
3.1 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA .....	20
3.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1 .....	20
3.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2 .....	32
3.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3 .....	118
3.5 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4 .....	127
3.6 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5 .....	139
3.7 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 6 .....	140

88111

Doctor

**JUAN CARLOS MAHECHA CAÑÓN**

Director Ejecutivo

Fondo Colombia en Paz - FCP

juan.mahecha@fcp.gov.co

Doctor

**JUAN JOSE DUQUE LISCANO**

Representante Legal

Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019

jduque@fiduprevisora.gov.co

Respetados doctores:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica 022 de 2018, la Contraloría General de la República (en adelante CGR) realizó auditoria de cumplimiento al Fondo Colombia en Paz (en adelante FCP) sobre la administración de los recursos que realiza a través de las subcuentas creadas para la implementación del Acuerdo de Paz.

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

Es obligación de la CGR expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables sobre la administración de los recursos que realiza a través de las subcuentas creadas para la implementación del Acuerdo de Paz en el FCP, conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó al documento denominado "*Principios fundamentales de auditoría*" y las directrices impartidas en la auditoria de cumplimiento, conforme a lo establecido en la Resolución Orgánica 022 de agosto de 2018, proferida por la CGR, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI<sup>1</sup>), desarrolladas

---

<sup>1</sup>ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI<sup>1</sup>) para Entidades Fiscalizadoras Superiores.

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables al FCP.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema de información de Auditorías establecido para tal efecto y los archivos de la Delegada de Gestión Pública e Instituciones Financieras.

La auditoría se adelantó articulada con la Delegada de Posconflicto por los medios virtuales con los que cuenta el FCP, sus entidades Ejecutoras y la CGR. El período auditado tuvo como fecha de corte 30 de junio de 2020 y abarcó el período comprendido entre 2019 hasta junio de 2020.

Las observaciones se dieron a conocer oportunamente al FCP dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas fueron analizadas y en este informe se incluyen los hallazgos que la CGR consideró pertinentes.

## 1.1 OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

### Objetivo General

Realizar auditoría de cumplimiento al FCP con el fin de vigilar la gestión fiscal que adelantó en la vigencia 2019 en lo que corresponde a la administración de los recursos que realiza a través de las subcuentas creadas para la implementación del Acuerdo de Paz.

## 1.2 FUENTES DE CRITERIO

- Constitución Política de la República de Colombia de 1991
- Acto Legislativo 01 de 7 de julio de 2016 *“Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”*
- Acuerdo Final de 24 de noviembre de 2016 para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera
- Plan Marco de Implementación del Acuerdo de 24 de enero de 2017
- Ley 1474 de 12 de julio de 2011 *“Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”*.
- Ley 1955 del 25 de mayo de 2019 por el cual se expide *“Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*

---

<sup>1</sup> INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions.

- 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"*
- Decreto 893 de 28 de mayo de 2017 *"Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET"*
- Normatividad Técnica – Obras Pequeña Infraestructura Comunitaria PIC – PDET
- Decreto 896 del 29 de mayo de 2017 *"Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito –PNIS"*
- Decreto 899 del 29 de mayo 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, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016"*
- Decreto 1592 del 29 de septiembre de 2017 *"Por el cual se dictan disposiciones transitorias para la puesta en funcionamiento de la Justicia Especial para la Paz"*
- Decreto 1629 del 9 de septiembre de 2019 *"Por medio del cual se adicionan unas funciones a la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN)"*
- Decreto 403 de 2020 *"Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal"*
- Resolución 4309 del 24 de diciembre de 2019 *"Por la cual se establece la Ruta de Reincorporación"*
- Resolución 533 del 8 de octubre de 2015 de la Contaduría General de la Nación (CGN)
- Resolución 386 del 3 de octubre de 2018 de la CGN
- Resolución 0353 del 10 de mayo de 2019 del DAPRE – Manual de Contratación
- Contratos de fiducia mercantil
- Reglamento FCP, versión 2 de 29 de octubre de 2018
- Reglamento Comité Fiduciario versión 2 de 18 de febrero de 2019
- Reglamento Comité Técnico versión 2 del 16 de diciembre de 2019
- Manual operativo FCP Versión 3 del 20 de marzo 2019, Versión 4 del 4 de octubre de 2019, Versión 5 -del 20 de diciembre 2019.
- Manual contratación FCP Versión 1 Fiducoldex del 31 de agosto de 2017, Versión 2 Fiducoldex del 28 de noviembre de 2017 aprobados por el Consejo Directivo, Versión 3.0 del 03 de agosto de 2018, Versión 4.0 del 20 de marzo de 2019, Versión 5 del 04 de junio de 2019, Versión 6 del día 05 de junio 2019, Versión 7 del 25 de julio de 2019, Versión 8 del 06 de noviembre de 2019, Versión 11 del día 03 de junio de 2020 y Versión 12 del día 24 de junio de 2020 aprobados por el Comité Fiduciario.
- Manual de supervisión e interventoría FCP Versión 1 del 30 de enero de 2019.
- Manual y procedimientos ARN para la evaluación y aprobación de proyectos productivos colectivos e individuales de agosto de 2018.
- Guía para la elaboración de Proyectos Productivos de UNODC del 3 de junio de 2019
- Contratos y Convenios suscritos con cargo a las subcuentas FCP 2019-2020, con todos sus anexos y soportes.

### 1.3 LIMITACIONES DEL PROCESO

En el trabajo de auditoria no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de la misma.

## 1.4 ALCANCE DE LA AUDITORÍA

La auditoría comprendió la verificación de los contratos de fiducia mercantil 001 de 2018 y 001 de 2019 suscritos para la administración, contratación y pago con cargo a los recursos del FCP a través de las subcuentas creadas para la implementación del Acuerdo de Paz en cumplimiento del Decreto 691 de 2017 y demás normas relacionadas.

La administración de los recursos del Presupuesto General de la Nación (en adelante PGN) se realiza de manera separada a través de las subcuentas aprobadas por el Consejo Directivo del FCP. Desde la creación del FCP en 2017 a 30 de junio 2020 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (en adelante MHCP) le ha asignado \$2.643.901 millones a doce de las catorce subcuentas creadas<sup>1</sup> que corresponde al 73% del presupuesto solicitado, en el siguiente orden:

**Tabla No. 1.**  
**Presupuesto Asignado de 2017 a 30 de junio 2020 frente al Solicitado por Subcuenta**

Cifras en millones \$

SUBCUENTA	PRESUPUESTO ASIGNADO				Total. ASIGNADO	SOLICITADO	ASIGNADO/ P.SOLICITADO %
	2017	2018	2019	2020			
PDET	160.000	240.334	0	52.000	452.334	572.334	79.03%
REINCORPORACIÓN	48.132	118.098	197.013	156.511	519.754	710.742	73.12%
PRIMERA INFANCIA	20.000	0	0	0	20.000	20.000	100%
ESTABILIZACIÓN	13.570	603	0	6.345	20.518	6.948	295.30%
COLOMBIA SOSTENIBLE	2.738	0	0	0	2.738	0	0
SUSTITUCIÓN	510.000	459.071	300.800	41.000	1.310.871	1.942.119	67.49%
FUNCIONAMIENTO	21.100	12.183	3.600	10.370	47.253	44.893	105.85%
JEP	36.625	7.440	0	0	44.065	44.492	99.%
AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS	2.847	0	0	0	2.847	24.832	11.46%
SAE	1.820	0	0	0	1.820	5.000	36.4%
ANT2	0	0	21.703	0	21.703	21.703	100%
BID-PRESTAMO	0	0	96.885	103.113	199.998	199.998	100%
HERENCIA COLOMBIA	0	0	0	0	0	0	N/A
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	0	0	0	0	0	0	N/A
<b>TOTAL</b>	<b>816.832</b>	<b>837.729</b>	<b>620.001</b>	<b>369.339</b>	<b>2.643.901</b>	<b>3.593.060</b>	<b>73%</b>

Fuente: FCP

Elaboró: Equipo Auditor CGR

De acuerdo a lo anterior, las subcuentas con mayor asignación son: PDET, Reincorporación, Sustitución, Funcionamiento y JEP con recursos asignados por \$2.374 millones, lo que representa el 89% de los recursos asignados por PGN al FCP desde la vigencia 2017 al 30 de junio de 2020.

<sup>1</sup> Las subcuentas de Herencia Colombia y Ambiente y Desarrollo Sostenible fueron creadas desde la vigencia 2019, sin embargo, a 30 de junio de 2020 no cuentan con asignación de recursos.

La auditoría se desarrolló a través de una muestra de 67 contratos ejecutados por el FCP seleccionada según los siguientes criterios:

- Convenios o contratos con mayor representatividad en valor de las subcuentas JEP, PDET, Reincorporación, Sustitución y Funcionamiento, así como por cada una de las modalidades de contratación.
- Contratos con una ejecución financiera superior al 80%.
- Contratos ejecutados y terminados en 2019 y a 30 de junio de 2020, liquidados o pendientes de liquidar.

Aplicando los criterios mencionados se determinó que la población de contratos con ejecución superior al 80% corresponde a 408 contratos por valor total inicial de \$328.576 millones, valor total con adiciones por \$616.701 millones y recursos pagados por valor de \$524.741 millones.

**Tabla No. 2.**  
**Contratos con ejecución superior al 80%**

Cifras en pesos (\$)

VIGENCIA	CANTIDAD	VALOR INICIAL	VALOR TOTAL	VALOR PAGADO
Vigencia 2019	73	26.752.366.921	32.033.202.138	31.424.438.473
Vigencia 2020	33	947.779.797	947.779.797	920.022.577
Vigencias anteriores	302	300.876.587.093	583.720.120.050	492.396.848.429
<b>Totales</b>	<b>408</b>	<b>328.576.733.811</b>	<b>616.701.101.985</b>	<b>524.741.309.479</b>

Fuente: FCP

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Dentro de los 67 contratos seleccionados, 57 corresponden a la modalidad de contratación directa, nueve (9) a convocatoria abierta y una (1) convocatoria cerrada y tienen pagos por valor de \$441.338 millones como se presenta en el resumen de la muestra por modalidad y subcuenta:

**Tabla No. 3.**  
**Resumen Muestra de Contratación**

Cifras en pesos (\$)

MODALIDAD DE SELECCIÓN	SUBCUENTA	CANTIDAD	VALOR INICIAL	VALOR TOTAL	VALOR PAGADO
CONTRATACIÓN DIRECTA	PDET	36	5.622.455.337,00	6.763.109.666,00	3.610.785.285,57
	JEP	6	12.254.091.381,00	12.278.235.316,00	12.262.773.847,00
	REINCORPORACIÓN	4	12.469.667.053,00	16.542.512.941,00	16.535.921.421,00
	SUSTITUCION	8	161.309.032.375,00	403.720.804.856,00	331.972.665.425,40
	FUNCIONAMIENTO	3	3.125.364.650,00	3.125.364.650,00	1.485.382.692,40
CONVOCATORIA ABIERTA	FUNCIONAMIENTO	2	5.661.399.354,00	6.374.209.977,00	5.379.124.830,38
	JEP	1	485.100.000,00	485.100.000,00	90.149.014,07
	PDET	6	60.877.163.070,00	79.773.009.505,00	69.319.162.835,71
CONVOCATORIA CERRADA	SUSTITUCION	1	463.445.500,00	694.603.000,00	682.264.628,00
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>67</b>	<b>262.267.718.720,00</b>	<b>529.756.949.911,00</b>	<b>441.338.229.979,53</b>

Fuente: FCP

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Dentro de la muestra, los contratos 408, 409, 534, 538 y 792 de 2018, 42 de 2019 y el Convenio AF 002 de 2017, fueron analizados previamente en la AF realizada a la vigencia 2019. Sin embargo, en la auditoría de cumplimiento se verificó el cumplimiento desde el punto de vista técnico. Así mismo, con base en los contratos seleccionados se determinó la muestra de 61 pagos por valor de 236.073 millones que representa el 53,49% del valor total pagado.

Se seleccionó una muestra de 46 proyectos productivos, 23 financiados con recursos de la subcuenta de Reincorporación dentro de los cuales se encuentran colectivos e individuales y 13 con recursos de la subcuenta de Sustitución.

Finalmente, la muestra definida de proyectos de Pequeña Infraestructura Comunitaria (en adelante PIC) incluyó seis (6) proyectos en tres (3) grupos diferentes (Macarena Guaviare, Putumayo y Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño).

En desarrollo del proceso auditor se determinaron los siguientes riesgos, con base en los cuales se focalizó la evaluación:

- Bienes y servicios contratados que no conduzcan al cumplimiento del PMI, POA o no se encuentren articulados con los planes y líneas estratégicas definidas para el cumplimiento de las subcuentas establecidas en el FCP.
- Pago de bienes y servicios contratados que no cumplan las especificaciones técnicas contratadas, ni satisfagan la necesidad que dio origen a la contratación o que no se sujeten a las instrucciones establecidas, en menoscabo de los recursos destinados para el fin contratado.
- Falta de coordinación interinstitucional entre las entidades gubernamentales y no gubernamentales que impida la adecuada programación, modificación y ejecución del presupuesto impactando el cumplimiento de los indicadores del PMI, los POA de las subcuentas y la finalidad del FCP.
- Que no se reconozcan adecuadamente las operaciones en los estados financieros de las subcuentas del FCP.

El enfoque de auditoria se basó en pruebas sustantivas para los asuntos evaluados, así:

Respecto a los contratos de fiducia mercantil 001 de 2018 y 001 de 2019 se verificó el cumplimiento de las cláusulas contractuales, en cuanto a la administración, contratación y pagos con cargo a los recursos del FCP a través de las diferentes subcuentas, y de igual forma, la labor de supervisión de dicho contrato a cargo del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), facturación y pago de la comisión fiduciaria entre enero y junio de 2020.

Se examinó el cumplimiento de los requisitos establecidos en el manual de contratación para el “Análisis Preliminar”, la ficha de contratación, se evaluaron las necesidades que dieron origen a los contratos que estos conduzcan al cumplimiento del Acuerdo de Paz, PMI, POA y que se encontraran contemplados en las líneas de acción definidas para el cumplimiento de las subcuentas establecidas en el FCP, que se utilizara la modalidad de selección adecuada y que en cada contrato se realizara el análisis que soporta el valor estimado de contratación.

Además, se validó que los bienes y/o servicios contratados cumplieran con las condiciones técnicas pactadas y que la necesidad que dio origen a la contratación se haya satisfecho,

que los productos recibidos estén siendo utilizados (en aquellos contratos que tienen entregables o productos), y que se hayan efectuado los pagos conforme a lo pactado. La evaluación incluyó el cumplimiento de todas las cláusulas pactadas en el contrato, el cumplimiento de la normatividad aplicable y el manual de contratación. También se revisó la labor de supervisión de los contratos, verificando los informes de supervisión y sus respectivos soportes.

Así mismo, se realizó la verificación documental y técnica de la formulación, aprobación e implementación de proyectos productivos para las Subcuentas de Reincorporación y Sustitución según la muestra seleccionada.

Se evaluó la coordinación interinstitucional para la toma de decisiones, en las diferentes instancias y los resultados de las líneas de acción de los POA de las subcuentas y su articulación con los resultados presentados en los indicadores del PMI, el cumplimiento de los indicadores establecidos en cada subcuenta y la finalidad del FCP. Además, se verificaron las afectaciones presupuestales a partir de los documentos de “*Certificado de Disponibilidad*” y “*Registro Presupuestal*” de la muestra de pagos y se analizaron los documentos donde se presentaron diferencias en valor, realizando pruebas de detalle.

Se revisaron las órdenes de pago y las afectaciones contables de la muestra de pagos de los contratos y la comisión fiduciaria de la vigencia 2020, verificando la consistencia de la información de los registros contables en los subfideicomisos de Reincorporación, PDET, Sustitución, JEP y Funcionamiento.

Finalmente, se adelantó la evaluación documental técnica y jurídica de la estructuración e implementación de los Proyectos desarrollados a través de la subcuenta PDET, con énfasis en los Proyectos PIC desarrollados a través de la subcuenta PDET en los Contratos 408, 534, 538 de 2018 y según la respectiva muestra.

Para la verificación de los proyectos productivos y las obras PDET, inicialmente se estableció un plan de visitas, el cual se desestimó debido a la emergencia sanitaria Covid-19, por lo que se adelantó la revisión técnica documental y jurídica sin que afectara la ejecución de la auditoría.

## 1.5 EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

Teniendo, en cuenta que las fechas de vencimiento de las acciones previstas en el Plan de Mejoramiento no se encuentran dentro de los términos de ejecución de la auditoría de cumplimiento, este no fue objeto de verificación en el desarrollo de ésta auditoría.

## 1.6 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO

El concepto de control fiscal interno es CON DEFICIENCIAS con un puntaje de 1.845, como resultado de la materialización de los riesgos referentes a las deficiencias en las publicaciones de los contratos en SECOP. Así como, debilidades en los reportes de Gestión Contractual en el SIRECI y errores en las causaciones de los hechos económicos tanto de la comisión fiduciaria como desde el proceso de pagos de los contratos.

## 1.7 ATENCIÓN DE SOLICITUDES CIUDADANAS

Durante el desarrollo de la AC vigencia 2019 y con corte a 30 de junio de 2020, se recibió un insumo de la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario relacionado con presuntas irregularidades en la ejecución del convenio 561 de 2018 de la subcuenta de Sustitución.

## 1.8 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

### **Incumplimiento Material con Reserva**

Como resultado de la auditoría realizada, la CGR considera que la gestión adelantada por el FCP en lo relacionado con la administración de los recursos de las subcuentas y en el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la ejecución de los contratos de fiducia mercantil 001 de 2018 y 001 de 2019, resulta conforme, en todos los aspectos significativos, con los criterios aplicados, salvo en los casos puntuales en los que se materializaron riesgos relacionados con el pago de bienes, servicios contratados que no cumplen con las especificaciones contratadas, ni satisfacen la necesidad que dio origen a la contratación y falta de coordinación interinstitucional entre las entidades gubernamentales y no gubernamentales que impide la adecuada programación, modificación y ejecución del presupuesto impactando el cumplimiento de los indicadores del PMI, los POA de las subcuentas y la finalidad del FCP, razón por la cual se emite un concepto de **incumplimiento material con reserva**, en los términos del numeral 3.3.4.21 de la guía de auditoría de cumplimiento de la CGR.

El anterior concepto se fundamenta en los hallazgos contenidos en el presente informe, los cuales se refieren a medición de cargas trimestrales, garantías, ausencia de soportes de ejecución contractual, deficiencias en los mecanismos de control definidos por el FCP y en las disposiciones del manual operativo, retrasos en la liquidación y liberación de recursos de contratos sin ejecución, debilidades en la implementación de proyectos productivos, deficiencias en los informes de supervisión y en el seguimiento por parte de los ejecutores y el FCP.

## 1.9 RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría, la CGR constituyó diecisiete (17) hallazgos de los cuales siete (7) con presunta incidencia disciplinaria.

### 1.10 PLAN DE MEJORAMIENTO

El FCP debe elaborar un plan de mejoramiento consolidado con los hallazgos consignados en el presente informe, 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: [soportesireci@contraloria.gov.co](mailto:soportesireci@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 48 del 2020*

*Revisó: María Cristina Quintero Q, Directora de Vigilancia Fiscal*

*Revisó: Elida Josefa Serrato Reyes, Supervisor*

*Elaboró: Equipo Auditor CGR*



## 2. OBJETIVOS Y CRITERIOS

Los objetivos específicos determinados para evaluar la administración de los recursos que realiza el FCP a través de las subcuentas creadas para la implementación del Acuerdo de Paz, fueron:

### 2.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Verificar el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la administración de los recursos de las subcuentas creadas para la implementación del Acuerdo de Paz, a través de la ejecución de los contratos de fiducia mercantil 001 de 2018 y 001 de 2019 celebrados entre el DAPRE y el Consorcio FCP y expresar un concepto.
2. Verificar la administración que realiza el FCP de los recursos asignados en el marco de la Implementación del Acuerdo de Paz a través de las subcuentas de Funcionamiento, Jurisdicción Especial para La Paz (JEP), Sustitución de cultivos ilícitos y Reincorporación, y realizar la revisión de las afectaciones presupuestales y contables.
3. Verificar el cumplimiento normativo relacionado con la implementación de los Proyectos desarrollados a través de la subcuenta Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) comprobando las afectaciones presupuestales y contables.
4. Evaluar el Control Fiscal Interno de los procesos relacionados con las materias objeto de la auditoría y expresar un concepto.
5. Determinar la efectividad del Plan de Mejoramiento vigente respecto a la materia auditada.
6. Atender las denuncias relacionadas con el asunto de la auditoría hasta la fase de ejecución.

### 2.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA

De acuerdo con el objeto de la evaluación, los criterios sujetos a verificación fueron:

**Constitución Política de la República de Colombia de 1991**

*“Artículo 209: “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

*Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”*

**Acto Legislativo 01 de 7 de julio de 2016 “Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”**

*“Artículo 3° transitorio: Plan de Inversiones para la Paz. “El Gobierno nacional durante los próximos veinte años incluirá en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, un componente específico*

*para la paz priorizando los ciudadanos y las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado. Estos recursos serán adicionales a las inversiones ya programadas por las entidades públicas del nacional y territoriales. (...)*

*Al inicio de cada legislatura el Presidente de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo presentaran al Congreso un informe detallado sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones”.*

Acuerdo Final de 24 de noviembre de 2016 para la Terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera

Compromisos de las partes en los temas incluidos en la negociación y que constituyen los pilares de la implementación. *“i) una reforma rural integral; ii) participación política; iii) fin del conflicto; iv) solución integral al problema de las drogas ilícitas; y v) acuerdo sobre las víctimas del conflicto. Asimismo, incorpora un sexto punto atinente a la implementación, verificación y refrendación de dichos acuerdos”.*

Plan Marco de Implementación del Acuerdo de 24 de enero de 2017

*“Numeral 6.1.1. Plan Marco de Implementación de Acuerdos: El Plan Marco contendrá el conjunto de propósitos y objetivos, metas y prioridades e indicadores, las recomendaciones de política y medidas necesarias para la implementación de todos los acuerdos, así como su priorización y secuencia -cronograma- e instituciones responsables. El Plan Marco contendrá las distintas fuentes de financiación y las instituciones responsables de la implementación según corresponda. (...)*

- 1) El Plan Marco tendrá una vigencia de diez (10) años y una primera fase de implementación prioritaria que se extenderá hasta el 20 de mayo de 2019; será revisado anualmente por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo (CSIVI) con el fin de hacer los ajustes a los que haya lugar. (...)*
- 2) El Plan Marco de Implementación \_PMI en el numeral 1. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral, en el literal C, aborda el tema de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).*

*En el punto 3. Fin del conflicto, literal D. Reincorporación de las FARC – EP a la vida civil – aborda la “Estrategia de reincorporación económica y social: Con el objetivo de garantizar las condiciones para un proceso sostenible de reincorporación económica y social de las FARC-EP a la vida civil, como comunidad y como individuos”.*

*En el numeral 4. Solución al Problema de las Drogas Ilícitas, literal C, aborda el tema de los Programas de sustitución de cultivos de uso ilícito. Planes integrales de desarrollo con participación de las comunidades - hombres y mujeres- en el diseño, ejecución y evaluación de los programas de sustitución y recuperación ambiental de las áreas afectadas por dichos cultivos y el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (en adelante PNIS).*

*En el Punto 5. Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto: se incluye el producto “Jurisdicción para la Paz creada y puesta en marcha”*

Ley 1474 de 12 de julio de 2011 *“Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”.*

*“Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda. (...)*

*Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión o interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista (...)*

**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"**

*"Artículo 1. Naturaleza del Fondo. Sustitúyase el "Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto". creado por el artículo 116 de la Ley 1769 de 2015 y modificado por el artículo 130 de la Ley 1815 de 2016, por el "Fondo Colombia en Paz (FCP), como un patrimonio autónomo del Departamento Administrativo de Presidencia de la República, sin estructura administrativa propia, administrado por una o varias sociedades fiduciarias públicas.*

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

*(...)*

*Artículo 2. Objeto del FCP. El objeto del Fondo Colombia en Paz (FCP) es ser el principal 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, conforme al Plan Marco de Implementación del mismo y al componente específico para la paz del Plan Plurianual de Inversiones de los Planes Nacionales de Desarrollo previsto en el Acto Legislativo 1 de 2016, así como el proceso de reincorporación de las Farc-EP a la vida civil, y otras acciones de posconflicto. Este fondo tiene como función, además, articular la cooperación internacional y la participación y aportes privados y públicos que se reciben a través de diferentes fuentes.*

*En desarrollo de su objeto, el FCP podrá:*

*1. Crear las subcuentas que se requieran para el desarrollo de su objeto. 2. 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. 3. Recibir aportes no reembolsables de fondos, personas, entes o entidades de cualquier naturaleza jurídica, nacionales, extranjeras o del derecho internacional, para el cumplimiento de su objeto. 4. Celebrar convenios y contratos para el cumplimiento de su objeto, incluyendo contratos de fiducia mercantil. 5. Las demás que se requieran para el cabal cumplimiento de los objetivos del FCP. Parágrafo. Para la ejecución de proyectos, el FCP podrá celebrar contratos para que entidades públicas o privadas puedan ser administradoras delegadas de recursos del FCP o de sus subcuentas. En estos casos, la ejecución de los recursos estará sometida al régimen contractual y reglamentario del FCP, atendiendo en todo caso los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.*

*Artículo 3. Régimen del FCP. El régimen de los actos, actuaciones, contratos y administración de los recursos del FCP y sus subcuentas será de derecho privado, con observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad de que trata el artículo 209 de la Constitución Política. El Fondo Colombia en Paz tendrá una duración de 10 años de conformidad con el Plan Marco para la implementación de los Acuerdos previsto en el numeral 6.1.1 del Acuerdo Final, el cual será aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social.*

*Artículo 3. Régimen del FCP. El régimen de los actos, actuaciones, contratos y administración de los recursos del FCP y sus subcuentas será de derecho privado, con observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad de que trata el artículo 209 de la Constitución Política. El Fondo Colombia en Paz tendrá una duración de 10 años de conformidad con el Plan Marco para la implementación de los Acuerdos previsto en el numeral 6.1.1 del Acuerdo Final, el cual será aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social.*

*(...)*

*Artículo 5. Funciones del Consejo Directivo. Son funciones del Consejo Directivo:*

*Numeral 2. Aprobar los planes y proyectos que deban ejecutarse con cargo a los recursos del FCP, de acuerdo con el artículo 2 del presente decreto.*

*Artículo 6. Ordenación del Gasto. La ordenación del gasto del FCP y sus subcuentas, estará a cargo del Director para el Posconflicto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, o por el funcionario del Nivel Directivo que designe el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República en desarrollo de lo establecido en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.*

*Artículo 8. Inciso 2. Podrá haber proyectos cofinanciados por diferentes subcuentas, en los términos que establezca el reglamento del FCP. (...)*

*Artículo 10. Parágrafo 1. Los recursos se utilizarán para financiar los proyectos relacionados con la implementación del Acuerdo Final y se mantendrán como una reserva especial hasta tanto se culminen los proyectos asociados al Plan Marco de Implementación. (...)*

**Decreto 893 de 28 de mayo de 2017 “Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET”**

*“Artículo 1. Objeto. “Créanse los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) como un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI) y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo, en articulación con los planes territoriales, en los municipios priorizados en el presente Decreto de conformidad con los criterios establecidos en el Acuerdo. (...).*

*Artículo 2. Finalidad. Según lo establecido en el Acuerdo Final, cada PDET tiene por finalidad la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad en las zonas priorizadas a las que se refiere el artículo 3 del presente Decreto, asegurando el bienestar y el buen vivir, la protección de la riqueza pluriétnica y multicultural, el desarrollo de la economía campesina y familiar y las formas propias de producción de las [pueblos, comunidades y grupos étnicos], el desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto y el reconocimiento y la promoción a las organizaciones de mujeres rurales, y hacer del campo colombiano un escenario de reconciliación.*

*(...)*

*Artículo 3. Cobertura Geográfica. “Se desarrollarán 16 PDET, en 170 municipios (...).”*

*Artículo 4. Plan de Acción para la Transformación Regional. Cada PDET se instrumentalizará en un Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR), construido de manera participativa, amplia y pluralista en las zonas priorizadas.*

*(...)*

*Artículo 7. Coordinación. La Agencia de Renovación del Territorio (ART) dirigirá la construcción participativa y la respectiva revisión y seguimiento de los PATR de los PDET, y coordinará la estructuración y ejecución de los proyectos de dichos planes, en articulación con las entidades nacionales, territoriales y las autoridades tradicionales de los territorios de los pueblos, comunidades y grupos étnicos. (...)*

**Normatividad Técnica – Obras Pequeña Infraestructura Comunitaria PIC – PDET**  
Legislación ambiental municipal, distrital y nacional vigente, Legislación relacionada con construcciones sismo resistentes vigentes. Instrumentos de planeación y ordenamiento municipal, departamental y nacional que apliquen, entre otros:

*“Reglamento técnico de iluminación y alumbrado público (RETILAP)*

*Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas - RETIE”*

*Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y saneamiento Básico - RAS*

*Normas y Lineamientos de Infraestructura de Salud del Ministerio de salud.*

*Normas y Lineamientos de Infraestructura Educativa del Ministerio de educación.*

*Normas INVIAS*

*Normas Técnicas desarrolladas por el Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación (ICONTEC).*

*Anexo Técnico No. 1 PIC “Estrategia proyectos de Pequeña Infraestructura Comunitaria – PIC”*

*Anexo No. 2 PIC “Fortalecimiento organizativo y control social – PIC FASE II”*

**Decreto 896 del 29 de mayo de 2017 “Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito –PNIS”**

*“Artículo 1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). “Créase el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito PtV/S, a cargo de la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos adscrita a la Alta Consejería Presidencial para el Postconflicto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. La Dirección desarrollará las funciones relacionadas con el Programa en coordinación con las autoridades del orden nacional y territorial, y la participación de las comunidades en los términos establecidos en este Decreto Ley”.*

*Artículo 2. Objeto del PNIS. “El Programa tiene por objeto 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”.*

*Artículo 3. Instancias para la ejecución del PNIS: Las siguientes instancias serán las responsables de la ejecución del Programa. (...).*

*2. Dirección General, a cargo del Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos adscrita a la Alta Consejería Presidencial para el Postconflicto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. (...).*

*Artículo 6. Beneficiarios del PNIS. “Son beneficiarios del PNIS las familias campesinas en situación de pobreza que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito, que voluntariamente se comprometan a las sustituciones de los cultivos de uso ilícito, la no resiembra, ni estar involucradas en labores asociadas a estos, y que no hayan realizado siembras posteriores al 10 de julio de 2016.”*

*Artículo 7. Elementos para el desarrollo del PNIS. Para efectos de lograr que el desarrollo integral del PNIS tenga unas condiciones adecuadas y garantizar que su ejecución cumpla con su objeto, entre otros, se tendrán en cuenta los siguientes elementos:*

- 1. Las condiciones de seguridad para las comunidades y los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito.*
- 2. Planes de Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo –PISDA*
- 3. Los acuerdos de sustitución celebrados con las comunidades.*
- 4. Priorización de territorios.*
- 5. Tratamiento Penal Diferencial.*

*(...)*

*Parágrafo 2.*

*(...)*

*Los acuerdos celebrados con las comunidades, serán objeto de la definición técnica que para el efecto señale la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos, y deberán integrarse cuando ello corresponda a los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial.*

*Los acuerdos celebrados hasta el momento por la antes denominada Dirección para la Atención Integral de Luchas contra las Drogas, y por la actual Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos adscrita a la Alta Consejería para el Postconflicto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, en los que han participado las comunidades y las entidades territoriales, harán parte integral del PNIS conforme a lo aquí señalado. (...)*

**Decreto 899 del 29 de mayo 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, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016”**

*“Artículo 2. Beneficiarios. Los beneficiarios de los programas de reincorporación serán los miembros de las FARC - EP acreditados por la oficina del Alto Comisionado para la Paz, que hayan surtido su tránsito a la legalidad, de acuerdo al listado entregado por las FARC- EP. Este listado será entregado por la oficina del Alto Comisionado para la Paz a la Agencia de Normalización y Reincorporación”.*

*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 Verdales 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 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 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.”*

**Decreto 1629 del 9 de septiembre de 2019 "Por medio del cual se adicionan unas funciones a la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN)":**

*“Artículo 1º, Adicionar los numerales 22 y 23 al artículo 5 del Decreto Ley 4138 de 2011, así: (...) “Administrar los bienes y servicios, así como establecer los suministros necesarios para adelantar el proceso de reincorporación en los lugares y por el término que establezca el Gobierno Nacional, para lo cual el director de la ARN adoptará el reglamento. Lo anterior podrá ser ejecutado por el Fondo Colombia en Paz.”*

**Decreto 403 de 2020 “Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal”**

*“Artículo 1. Objeto. Por medio del presente Decreto Ley se desarrollan las disposiciones de los artículos 267, 268, 271, 272 Y 274 de la Constitución Política, modificados por el Acto Legislativo 04 de 2019, para el fortalecimiento del control fiscal, en especial, las siguientes materias: i) principios, sistemas, procedimientos y funciones de vigilancia y control fiscal, incluidas aquellas relacionadas con el proceso de responsabilidad fiscal y su cobro coactivo (...)”*

*“ARTÍCULO 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:*

*(...) b) Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.”*

**Resolución 4309 del 24 de diciembre de 2019 “Por la cual se establece la Ruta de Reincorporación”**

*“Artículo 5 COMPONENTES DE LA RUTA DE REINCORPORACIÓN DE LARGO PLAZO: (...) “2.*

*Sostenibilidad económica (...).*

*(...)*

**Artículo 8 TÉRMINO PARA LA RUTA DE REINCORPORACIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA DE LARGO**

*PLAZO, el término de la duración esta por el cumplimiento integral de los criterios establecidos para cada uno de los componentes de la ruta de reincorporación social y económica de largo plazo”.*

**Artículo 11 COMPONENTE DE SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA**, a través de este componente se promoverá la generación de fuentes de ingreso sostenibles en el mediano y largo plazo” (...) comprende acciones orientadas al desarrollo de proyectos productivos individuales y colectivos, el acompañamiento técnico integral, el impulso a la asociatividad, el encadenamiento productivo, y procesos de inclusión laboral en articulación con los demás actores del orden territorial y nacional”.

El artículo 12 establece como los criterios de cumplimiento del componente de sostenibilidad económica, los siguientes:

*“A) Proyectos productivos colectivos:*

*1. Ha recibido apoyo en la formulación, viabilización, implementación y seguimiento del proyecto productivo, y (...)*

*B) Proyectos productivos individuales:*

*1. Ha recibido apoyo en la formulación, viabilización, implementación y seguimiento del proyecto productivo (...)”*

**Resolución 533 del 8 de octubre de 2015 de la Contaduría General de la Nación (CGN)**

*“Incorpora, al Régimen de Contabilidad Pública, el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de información financiera; las normas para el reconocimiento medición, revelación y presentación de los hechos económicos; los procedimientos contables; las guías de aplicación; el Catálogo General de Cuentas y la doctrina contable”.*

Resolución 386 del 3 de octubre 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”.*

Contratos de fiducia mercantil: No. 001 de 2018 y 001 de 2019, sus adiciones y modificaciones, suscritos entre el DAPRE y el Consorcio FCP 2018 y Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019, respectivamente.

Reglamento FCP, versión 2 de 29 de octubre de 2018

Reglamento Comité Fiduciario versión 2 de 18 de febrero de 2019

Reglamento Comité Técnico versión 2 del 16 de diciembre de 2019

Manual operativo FCP Versión 3 del 20 de marzo 2019, Versión 4 del 4 de octubre de 2019, Versión 5 -del 20 de diciembre 2019.

Manual contratación FCP Versión 1 Fiducoldex del 31 de agosto de 2017, Versión 2 Fiducoldex del 28 de noviembre de 2017, Versión 3.0 del 03 de agosto de 2018, Versión 4.0 del 20 de marzo de 2019, Versión 5 del 04 de junio de 2019, Versión 6 del día 05 de junio 2019, Versión 7 del 25 de julio de 2019, Versión 8 del 06 de noviembre de 2019, Versión 11 del día 03 de junio de 2020 y Versión 12 del día 24 de junio de 2020.

Manual de supervisión e interventoría FCP Versión 1 del 30 de enero de 2019

Manual y procedimientos ARN para la evaluación y aprobación de proyectos productivos colectivos e individuales.

Guía para la formulación de Proyectos Productivos de UNODC del 3 de junio de 2019 Versión 1 de la en el marco de los Programas de Desarrollo Alternativo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

Contratos y Convenios suscritos con cargo a las subcuentas FCP 2019-2020, con todos sus anexos y soportes. Análisis preliminar y Cláusulas de los contratos suscritos por el FCP según la muestra seleccionada”. Expedientes contractuales.

### 3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

#### 3.1 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA

Como resultado general de la auditoria se pudo verificar que, con corte a 30 de junio de 2020, la gestión contractual del FCP de las subcuentas PDET, Sustitución, JEP, Reincorporación y Funcionamiento cumple con los criterios establecidos, a excepción de casos puntuales en los que se evidenciaron deficiencias en los informes de supervisión, ausencia de soportes de ejecución contractual, fallas en la constitución en las garantías exigidas. Así como, ausencia de planes y proyectos, debilidades en los mecanismos de control definidos por el FCP, deficiencias en el análisis preliminar de la contratación, retrasos en la liquidación y cierre presupuestal de contratos sin ejecución, rezago en la ejecución del programa PNIS y debilidades en la estructuración y viabilización de los proyectos productivos de la Subcuenta de Reincorporación.

#### 3.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1

Verificar el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la administración de los recursos de las subcuentas creadas para la implementación del Acuerdo de Paz, a través de la ejecución de los contratos de fiducia mercantil 001 de 2018 y 001 de 2019 celebrados entre el DAPRE y el Consorcio FCP y expresar un concepto.

##### 3.2.1 Contratos de Fiducia Mercantil.

En la evaluación los contratos de fiducia 001 de 2018 y 001 de 2019 suscritos para la administración, contratación y pago con cargo a los recursos del FCP, se verificó el cumplimiento de las obligaciones contractuales, la labor de supervisión y el pago de la comisión fiduciaria y se concluye que cumple con los criterios establecidos, salvo las deficiencias evidenciadas en la medición de cargas operativas y de control interno identificadas en la causación y facturación de la comisión fiduciaria que fueron validadas como hallazgos de auditoría .

#### **Hallazgo No. 1. Suministro de Personal y Medición Cargas**

La Ley 1474 de 2011 “*por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública*”, establece:

*“Artículo 44. Sujetos disciplinables. El artículo 53 de la Ley 734 de 2002, quedará así: El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales. Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así*

como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos.”

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", establece:

*“Artículo 12. Remuneración. El pago de la remuneración del director ejecutivo y de los administradores que se designen, incluyendo los fiduciarios, se atenderá con cargo a los recursos del Fondo Colombia en Paz y sus subcuentas.”*

El contrato de fiducia mercantil 001 de 2018 con fecha de inicio 27 de marzo de 2018, vigente hasta el 30 de septiembre de 2019, en su cláusula sexta *“Forma de pago”*, establece:

*“(…) Estarán a cargo del fondo:*

- 1. Los costos de las nóminas de la Unidad de Gestión Técnica*
- 2. Los costos de arrendamiento y administración de las unidades de gestión operativa y técnica.*
- 3. Los costos derivados del personal adicional que se requiera para la operación.*
- 4. Los costos por concepto de defensa judicial del fideicomiso.*
- 5. Gastos bancarios o de corresponsales.*
- 6. Los gastos asociados a la gestión documental y de archivo (…).”*

El contrato de fiducia mercantil 001 de 2019, suscrito el 6 de septiembre de 2019 con fecha de inicio 1 de octubre de 2019, en su cláusula octava *“Forma de pago, establece:*

*“(…) para dar total claridad se precisa que estarán a cargo del Fondo:*

- 1. Gastos de la Unidad de Gestión (a excepción de las 13 personas incluidas en la comisión fiduciaria) y de la Dirección Ejecutiva.*
- 2. Gasto de arrendamiento y administración de las sedes de la Unidad de Gestión y de la Dirección Ejecutiva*
- 3. Defensa judicial del fideicomiso.*
- 4. Comisión fiduciaria*
- 5. Gastos bancarios o de corresponsales.*
- 6. Gastos asociados a la gestión documental, de archivo y del sistema de gestión del FCP. (…).”*

En la cláusula segunda, estableció:

**“OBLIGACIONES ESPECIFICAS DEL CONTRATISTA DE ORDEN FINANCIERO:**

*(…)*

**EN RELACIÓN CON LA UNIDAD DE GESTIÓN**

*(…)31. Conformar una Unidad de Gestión para la administración del Patrimonio Autónomo, cuya composición (número de personas), estructura (cargos), perfiles (formación académica y experiencia), funciones y remuneración será propuesta por el Contratista conforme a la valoración y análisis que realice de las obligaciones establecidas, la cual será aprobada por el Comité Fiduciario.*

*Dentro de la Unidad de Gestión y con cargo a la comisión fiduciaria se encontrarán incluidas como equipo mínimo, las siguientes trece (13) personas con dedicación exclusiva y permanente, así:*

*(…)*

*Con posterioridad a la aprobación del Comité Fiduciario de la primera estructura de la Unidad de Gestión, el Contratista realizará mínimo mediciones trimestrales que permitan establecer las cargas operativas y de gestión que requiera la ejecución adecuada de este contrato, las cuales serán presentadas al Comité*

Fiduciario. En el evento de requerirse modificación a la estructura aprobada, la misma será presentada por el Contratista con la debida anticipación y justificación al Comité Fiduciario para su aprobación.

Los gastos del personal asignado a la Unidad de Gestión se atenderán con cargo a los recursos del fideicomiso, a excepción de las trece (13) personas descritas en el cuadro precedente los cuales serán asumidos por el Contratista, designados por él y serán de su libre nombramiento y remoción. (...)"

Al verificar la subcuenta de funcionamiento del FCP, a través de la cual se cubren los gastos de personal asociados a la Dirección Ejecutiva y la Unidad de Gestión, se encontró:

1. En las actas de comité fiduciario<sup>1</sup> números 80 y 81 suscritas el 11 y 23 de octubre de 2019 respectivamente, se presentó la estructura de la Unidad del Consorcio FCP 2019.

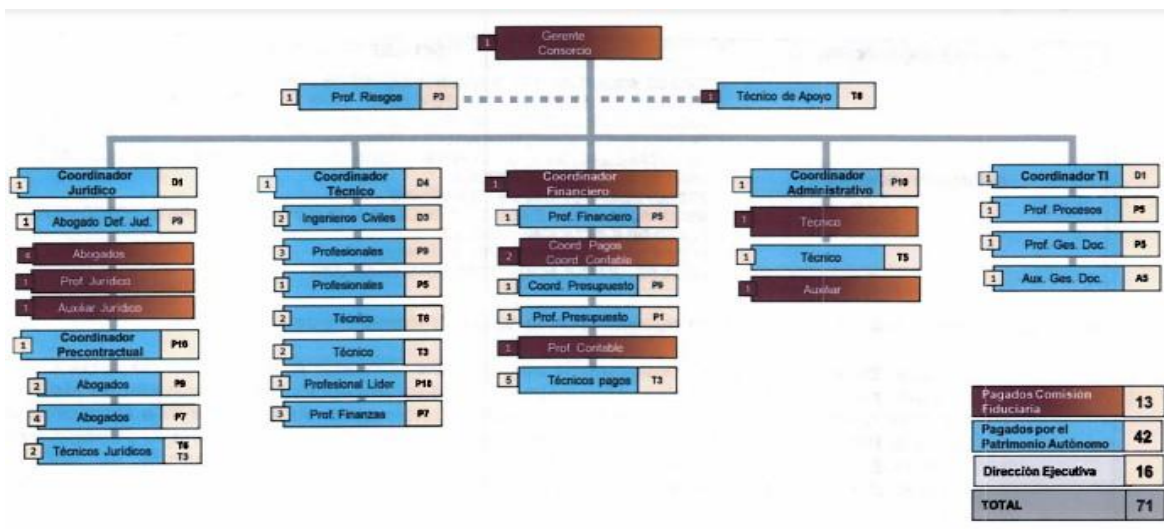


Imagen tomada del Acta de Comité Fiduciario FCP

<sup>1</sup> El Reglamento del Comité Fiduciario en su Versión 2 del 18 de febrero de 2018 establece:

**"2.2 Funciones Comité Fiduciario:**

1. *Impartir las instrucciones que sean requeridas por la Fiduciaria, sin exceder el alcance del negocio fiduciario.*
  2. *Evaluar para aprobación las solicitudes de contratación o modificación contractual presentadas por las Entidades Ejecutoras, considerando el concepto del Comité Técnico y solicitar las aclaraciones o complementaciones que considere.*
  3. *Verificar que la destinación e inversión de los recursos administrados sea efectuada conforme a los planes operativos aprobados por el Consejo Directivo y al manual de inversión.*
  4. *Estudiar los informes y documentos que le sean presentados por la Fiduciaria, las entidades ejecutoras, los supervisores y en general cualquier información que sea sometida a su consideración.*
  5. *Aprobar la evaluación final de los procesos contractuales cualquiera sea su modalidad e instruir la asignación del contrato, para que el administrador fiduciario acepte la oferta.*
- (...)"



Imagen tomada del Acta de Comité Fiduciario FCP

En dichas actas se indica “que se recibe el organigrama para su análisis y evaluación por los miembros del Comité, siendo en todo caso autorizado el Consorcio a continuar su funcionamiento con la estructura actual”. En esta presentación se incorpora en la estructura presentada el organigrama de la Dirección Ejecutiva con un total de 58 personas requeridas diferentes a los 13 cargos que se incluyen con cargo a la comisión fiduciaria.

En el acta del comité fiduciario número 95 celebrado el 29 de enero de 2020 se presenta nuevamente la estructura de la unidad de gestión “Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019”, sin incluir los cargos de la Dirección Ejecutiva.

Adicionalmente, se explica la metodología utilizada a partir del modelo de cargas laborales y procesos implementado por el administrador fiduciario, en donde se aclara por parte de la Vicepresidenta de Administración fiduciaria de la Fiduciaria la Previsora que “la información presentada se elaboró a partir del modelo de cargas laborales y procesos implementados por el administrador de sus negocios, para la valoración y adquisición del recurso humano. Así mismo, precisa que el establecimiento de un modelo de costeo basado en la identificación de horas laborales destinadas para cada una de las funciones y cargos de la Unidad de Gestión, no resulta procedente dentro de las metodologías establecidas por el administrador fiduciario para los fines mencionados”. Se presenta el resumen de volumetrías por procesos realizados en 2019 por la unidad de gestión. En este punto el Comité Fiduciario válida este informe en cumplimiento de la obligación establecida en el Contrato de Fiducia.

En las actas del comité fiduciario 117 y 129, del 13 de mayo y 22 de julio de 2020, se presentaron las volumetrías trimestrales en cuanto a trámites asociados a los procesos que desarrolla la Unidad de Gestión, en referencia a los procesos operativos que realiza el Consorcio.

Mediante solicitud AG8-113 AC.FCP-28 del 16 de octubre se solicita al FCP “Informes de las mediciones trimestrales realizadas para establecer las cargas operativas de la unidad de gestión del FCP”. En su respuesta se remite el archivo “Informe de volumetrías a corte 30 sept.xlsx”, donde se presentan

los 4 informes trimestrales presentados durante la ejecución del contrato, con el detalle que se presenta a continuación:

VOLUMETRÍAS UNIDAD DE GESTIÓN DEL 01 DE JULIO AL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2020			CANTIDAD TRAMITES
GERENCIA	RIESGOS	Certificaciones SARLAFT	297
		Consulta subcuentas	57.206
		Consultas listas restrictivas y cautelares	9
		Actualización manuales SARO y SARLAFT	1
		Gestión Matriz de riesgos	3
		Gestión cargue de eventos de riesgos	3
		Auditorias base de contratos vigentes y certificaciones expedidas	3
		Monitoreo de ingresos de recursos FCP	3
		Reportes CERTIFICACIONES VENCIDAS	3
		Capacitaciones SARO y SARLAFT	0
		Gestión COMITÉ DE RIESGOS	2
JURÍDICA	PRECONTRACTUAL	Solicitudes de contratación directa	273
		Solicitudes convocatorias abiertas y cerradas	6
		Base de datos	7
		Afiliación ARL	273
	CONTRACTUAL	Certificaciones contratos	495
		Gestión contractual	279
		Incumplimientos contractuales	5
		Liquidaciones	142
		Participación y validación jurídica en comités técnicos y de seguimiento	72
	DERECHOS DE PETICIÓN	Reporte de informes	30
		Respuesta a entes de control	3
		Derechos de petición, consultas y conceptos.	24
		Envío, radicación y seguimiento de comunicaciones	67
	DEFENSA JUDICIAL	Comunicados generales	7
		Respuesta defensa judicial (tutelas-mecanismos constitucionales)	1
		Atención y respuesta a entes de control ( Revisoría Fiscal, Auditoría Interna, Control Interno DAPRE	53
		Trámites administrativos	0
OPERATIVA	SUBCUENTAS	Comités fiduciario - comité técnicos - comité seguimiento - mesas de trabajo.	472
		Revisiones de procesos - revisión de pagos - revisión de informes - revisión minutas de liquidación.	651
		Comunicaciones	742
		Respuestas a entes de control	323
		Solicitud de CDP	412
		Actualización base trazabilidad - reuniones internas	1.350
		Respuesta a requerimientos Orfeo	211
FINANCIERA	PRESUPUESTO	Registros presupuestales	1.631
	PAGOS	Gestión de pagos	5.803
		Beneficiarios de pagos	64.278
	CONTABILIDAD	Tramites contables	342
ADMINISTRATIVA	ADMINISTRATIVA	Gestiones administrativas (comunicados, facturación, procesos convocatoria, viáticos, informes, supervisiones actividades bienestar, respuestas a requerimientos.)	2.359
	PROCESOS	Documentación sistemas de gestión (levantamiento de procedimientos, manuales, formato, - documentación nueva - actualización documentos aprobados, - publicaciones.	131
	GESTIÓN DOCUMENTAL	Administración archivo 115 mts lineales (documentos, capacitaciones, informes, reuniones DAPRE ,respuesta a requerimientos, proceso de contratación )	26879
TIC	ISTEMAS DE INFORMACIÓN		3
	SEGUIMIENTO Y SUPERVISIÓN SERVICIO TECNOLÓGICO		53

Fuente: Informe de Volumetrías FCP

Si bien es cierto que se realizaron volumetrías trimestrales que determinaron la cantidad de trámites realizados en relación a los procesos que desarrolla el Consorcio FCP 2019 para el cumplimiento del contrato fiduciario, no se evidencian los soportes del método utilizado para determinar las cargas operativas, es decir cómo se establecieron los tiempos que demandan las actividades por cada proceso y su asociación al número de personas que se requieren.

Lo anterior, se ocasiona por deficiencias en la metodología utilizada por el administrador fiduciario para la medición de las cargas operativas del consorcio lo que impide conocer el

número real de personas que se requieren para la ejecución adecuada del encargo fiduciario.

2. Mediante Acta de Comité Fiduciario No. 024 de octubre 29 y 30 de 2018, se presenta y aprueban las necesidades de personal de la Dirección Ejecutiva para el desarrollo de sus funciones con 10 cargos y un costo mensual estimado de \$122.592.196. Al revisar el histórico de gastos de nómina de personal tanto para la Dirección Ejecutiva como de la unidad de gestión pasa de \$287.940.708 en septiembre del mismo año, a \$469.818.148 en mayo de 2020.

Como parte del análisis preliminar del contrato 043 de 2019, se encuentra el documento Anexo No. 9 “estudio del sector y estudio de mercado”, el cual incluye el detalle de la necesidad de personal para un total de 46 personas, así:

CARGO	SALARIO 2019 + PRESTACIONES	NO. PERSONAS	TOTAL, SALARIOS 2019 + PRESTACIONES	VALOR TOTAL NOMINA MAYO 2019 – ENERO 2020
Auxiliar 4	\$ 2.162.372	1	\$ 2.162.372	\$ 19.461.351
Auxiliar 5	\$ 2.560.925	4	\$ 10.243.699	\$ 92.193.290
Directivo 1	\$ 9.964.668	1	\$ 9.964.668	\$ 89.682.015
Directivo 3	\$ 13.554.615	2	\$ 27.109.230	\$ 243.983.066
Directivo 4	\$ 17.437.348	2	\$ 34.874.696	\$ 313.872.264
Directivo 5	\$ 20.304.379	3	\$ 60.913.136	\$ 548.218.223
Directivo 8	\$ 29.063.973	1	\$ 29.063.973	\$ 261.575.758
Profesional 1	\$ 4.223.952	1	\$ 4.223.952	\$ 38.015.572
Profesional 3	\$ 5.043.252	1	\$ 5.043.252	\$ 45.389.268
Profesional 5	\$ 6.576.744	4	\$ 26.306.974	\$ 236.762.770
Profesional 6	\$ 6.674.477	5	\$ 33.372.387	\$ 300.351.483
Profesional 9	\$ 8.290.551	10	\$ 82.905.511	\$ 746.149.601
Técnico 3	\$ 3.399.092	10	\$ 33.990.916	\$ 305.918.240
Técnico 4	\$ 3.627.722	1	\$ 3.627.722	\$ 32.649.495
Proyección de variación nómina				\$ 801.922.916
<b>Total</b>				<b>\$ 4.076.145.310</b>

Fuente: Estudio del Sector Marzo 2019 FCP

Mediante acta de Comité Fiduciario No. 44 del 20 de marzo de 2019, se aprueba la contratación y se aclara que: “este proceso no se encuentra restringido en cuanto al número de personas a suministrar lo cual permite atender el suministro del personal que el FCP requiera en el desempeño de sus procesos con la limitante de la cuantía”. Lo que evidencia que en el FCP se incrementa el personal, conforme a la disponibilidad de recursos y no basado en estudios de cargas que determinen las necesidades operativas y de gestión.

El Contrato 043 de 2019 cuyo objeto es el de “Contratar con autonomía técnica y administrativa el suministro, administración y pago de la nómina del personal contratado laboralmente con cargo al Patrimonio Autónomo Fondo Colombia en Paz, ya sea persona jurídica o natural” fue suscrito el 16 de mayo de 2019 por valor de \$4.076.145.310. El 13 de febrero del año 2020 se suscribió la adición del contrato por la suma de \$2.038.72.655, para un total de \$ 6.114.217.965, hasta el 30 de junio del año 2020.

Verificada el Acta de Consejo Directivo No. 26 de fecha: 18 al 20 de noviembre de 2019, en el numeral 4.4 Modificación POA Funcionamiento: “se precisa que la estructura de la Dirección Ejecutiva está conformada por 16 cargos y que de la Unidad de Gestión se asumen 42.”

Mediante acta de Comité Fiduciario No. 118 del 15 de mayo de 2020 se aprueba la modificación de la estructura organizacional de la Dirección Ejecutiva del FCP y la creación de 3 nuevos cargos. Así mismo, la Dirección Ejecutiva menciona que “a la fecha cuenta con los recursos suficientes para solventar los gastos de nómina de los tres cargos solicitados y presenta el detalle de los costos para cada uno de los cargos. (...) El valor mensual de la nómina de la Dirección Ejecutiva para 2020 está proyectado en \$216.389.927, con la adición de estos tres cargos quedaría en \$240.619.578, (...).

(..) De igual manera, se expuso por parte de la Dirección Ejecutiva el análisis de volumetría de los temas que actualmente son atendidos por la Subdirección de Gestión Contractual y la Subdirección de Cooperación, con lo cual se puede evidenciar la sobrecarga laboral en estas subdirecciones y la necesidad de contar con los cargos solicitados (...)

Al verificar el número de cargos a los cuales se les ha pagado nómina en el anexo remitido por el FCP “1.1 Cargos, sueldos, sede por mes” con cargo a los recursos del contrato 043 de 2019, se encontró:

**Tabla No. 4.**  
**No. de Cargos FCP por mes**

Mes	Consortio	Dirección	Total Cargos
	No. Cargos	No. Cargos	
may-19	24	14	38
jun-19	35	15	50
jul-19	40	16	56
ago-19	44	15	59
sep-19	43	15	58
oct-19	41	15	56
nov-19	42	15	57
dic-19	41	15	56
ene-20	41	15	56
feb-20	39	17	56
mar-20	38	18	56
abr-20	39	18	57
may-20	39	18	57
jun-20	38	21	59

Fuente: FCP

Elaboró: Equipo auditor FCP

El número de cargos que hacen parte de la nómina del Consorcio y la Dirección Ejecutiva si bien corresponde a lo mencionado por el Director Ejecutivo en sesión de Consejo Directivo de noviembre de 2019, no se sustenta en un estudio de cargas y tampoco es consecuente con la eficiencia de recursos que se buscaba una vez la Fiduprevisora asumió la representación legal del Patrimonio Autónomo FCP.

Adicional, el incremento de cargos para la Dirección Ejecutiva se refleja en el gasto de nómina a partir de marzo y la aprobación del Comité Fiduciario de los nuevos cargos se realiza en mayo de 2020.

Lo anterior, indica que los gastos asociados a la nómina total del FCP según las actas de Comité Fiduciario pasaron de \$287.940.708 en septiembre de 2018 a \$469.818.148 en

mayo de 2020, representando un incremento del 63% en el transcurso de 1 año y 8 meses. Así mismo, pasaron de 46 cargos en marzo de 2019 según el estudio del sector del análisis preliminar del contrato 043 de suministro de personal, a 58 en noviembre de 2019 y 61 en mayo de 2020.

Estas situaciones, se presentaron por falta del soporte técnico requerido para la solicitud de cargos de la Dirección Ejecutiva y las necesidades de personal del consorcio FCP, lo que generó que se incrementaran los costos asociados a los gastos de personal del FCP y se incluyeran en la nómina cargos sin aprobación del órgano competente en contravía de los principios de economía y eficiencia de la función administrativa.

## **Respuesta del FCP**

Mediante radicado 2020115319100 del 11 de noviembre de 2020 el FCP presenta su respuesta en los siguientes términos:

*“(...) Frente a lo anterior, respetuosamente se informa que, no se comparte la apreciación del ente de control fiscal, por las razones que se describen a continuación:*

- De acuerdo con las obligaciones derivadas del Contrato de Fiducia Mercantil, el administrador fiduciario debía realizar mínimo mediciones trimestrales que permitieran establecer las cargas operativas y de gestión para la ejecución adecuada del contrato, actividad que se cumplió a satisfacción, y que, además, fue evidenciada por parte del grupo auditor.*
- Respecto a su apreciación de que “...no se evidencian los soportes del método utilizado para determinar las cargas operativas, es decir cómo se establecieron los tiempos que demandan las actividades por cada proceso y su asociación al número de personas que se requieren...”, comedidamente se informa que, esta no es una obligación establecida dentro del contrato fiduciario y adicionalmente, se reitera lo expresado por la Vicepresidenta de Administración Fiduciaria de Fidupervisora S.A., en sesión 95 de Comité Fiduciario, en el siguiente sentido: “la información presentada se elaboró a partir del modelo de cargas laborales y procesos implementados por el administrador de sus negocios, (...)”*
- Un estudio de cargas de trabajo es una herramienta que permite determinar, a través de la aplicación de técnicas de medición de tiempos, el volumen de trabajo que se deriva del desarrollo de los diferentes procesos y procedimientos relacionados exclusivamente con labores de producción en donde las diferentes tareas ejecutadas por los operarios de una empresa son altamente repetitivas y fáciles de estandarizar, por lo cual la medición permite reducir costos y disminuir el nivel de errores en la producción. En consideración a que, tanto a la Dirección Ejecutiva como al administrador fiduciario, no desarrolla actividades de producción estandarizada, sino de carácter intelectual y analítico, pensamiento crítico, razonamiento lógico, resolución de problemas y toma de decisiones, no es viable desarrollar estudios de cargas por la imposibilidad de establecer estándares de medición.*
- Las cargas operativas y el número de personas requeridas para la adecuada ejecución del contrato fiduciario se determinan conforme al análisis de las volumetrías trimestrales que muestra la cantidad de trámites realizados en relación con los procesos que desarrolla el Consorcio Fiduciario. Dicho análisis, es realizado por Fidupervisora S.A., en su calidad de Fiduciaria líder del Administrador Fiduciario, en aplicación al Know how adquirido a través de la experiencia de más de 30 años en el manejo y administración de recursos públicos y privados, en desarrollo de los negocios fiduciarios.*
- La experiencia con la que cuenta a hoy Fidupervisora S.A. para determinar las cargas operativa y el número de personas para la gestión de los negocios, fue adquirida en atención a las múltiples conformaciones de unidades de gestión, que con el tiempo se fue moldeando en una forma de hacer distinta y ventajosa en el desarrollo de este tipo de actividades, lo que genera confianza en los clientes en atención a la adecuada ejecución de los contratos fiduciarios. Así mismo, es pertinente destacar que, este Know how hace parte del*

valor agregado ofrecido para el momento de la celebración del contrato de fiducia mercantil y es tenido en cuenta para la definición de la comisión fiduciaria.

- Como muestra de lo anterior, se observa que, en la obligación específica 31 establecida en el Contrato de Fiducia Mercantil No. 001 de 2019, se faculta al Fiduciario para conformar la unidad de gestión para la administración del Patrimonio Autónomo, así:

“31. Conformar una Unidad de Gestión para la administración del Patrimonio Autónomo, cuya composición (número de personas), estructura (cargos), perfiles (formación académica y experiencia), funciones y remuneración será propuesta por la FIDUCIARIA conforme a la valoración y análisis que realice de las obligaciones establecidas, la cual será aprobada por el Comité Fiduciario.”

- Por último, el Contrato de Fiducia Mercantil No. 001 de 2019 se ha ejecutado de forma adecuada, lo que se puede observar en los conceptos de cumplimiento emitidos por el supervisor. Se remite copia de los memorandos recibidos entre enero y septiembre de 2020, mediante los cuales, el supervisor del contrato fiduciario emite concepto de cumplimiento y aprueba el descuento de la comisión fiduciaria.

- Quiere decir lo anterior que, sí se cuenta con el número real de personas requeridas para la ejecución adecuada del contrato fiduciario (...)

En este punto, es preciso resaltar que, el Fondo Colombia en Paz, es un Patrimonio Autónomo de creación legal que como el mismo Decreto Ley 691 de 2017, precisó dentro de las consideraciones (párrafo 12), su implementación correspondía a un esquema novedoso, complejo y sin precedentes, que implicaba, una experiencia nueva que debía construirse día a día, de tal suerte que, su ejecución requería de nuevos análisis, manuales, adecuaciones, ajustes y/o determinaciones constantes en pro de lograr la adaptación necesaria para alcanzar su objetivo, las cuales debían seguir siendo instruidas por las instancias respectivas y en todo caso, sin descuidar el deber de diligencia que correspondía.

(...) Adicionalmente, se considera procedente realizar el recuento desde la creación del FCP y hasta la fecha, de las decisiones adoptadas por el Consejo Directivo en relación con la estructura operacional del FCP, para lo cual es pertinente identificar las situaciones y eventos existentes en la fecha de cada una de estas decisiones:

(...)

Con ocasión de la suscripción del contrato fiduciario No. 001 de 2018 el 27 de marzo de 2018, en la cláusula sexta se establece que estarán a cargo del fondo los costos de las nóminas de la unidad de gestión técnica y los costos derivados del personal adicional que se requiera para la operación.

Producto de lo anterior en el Comité Fiduciario No. 001 del 11.04.2018 se presentó el organigrama del Consorcio conformado por 35 funcionarios, 13 de dedicación exclusiva según lo establece el contrato y 22 requeridos para la operación, evidenciado que en adición al personal de la Dirección Ejecutiva el administrador fiduciario requería continuar con el personal adicional para la operación.

Al día siguiente del Comité Fiduciario referido, el Consejo Directivo No. 009 que sesionó del 12 al 16 de abril de 2018, aprobó consolidar en un solo equipo de trabajo las funciones técnicas, financieras, jurídicas y operativas del FCP, considerando que para esa fecha el esquema de operación del Fondo Colombia en Paz contaba con dos estructuras, una en cabeza de la Dirección Ejecutiva del Fondo y otra del Consorcio Fiduciario, con 32 y 22 funcionarios respectivamente. Adicionalmente se determinó que las remuneraciones se deberían homologar con la tabla de la Fiduciaria.

(...)

Posesionado el actual Presidente de la República, y en cumplimiento de lo establecido en el Art. 7 del Decreto Ley 691 de 2017, se expidió el Decreto 1783 del 18 de septiembre de 2018 mediante el cual se efectuó la designación de los miembros del Consejo Directivo del FCP, quienes sesionaron por primera vez el 21.09.2018, tal como se evidencia en el Acta No. 20.

Durante esta sesión, se recordó que el modelo inicial del Fondo Colombia en Paz, desarrollado entre septiembre de 2017 y marzo de 2018, contaba con dos estructuras, una bajo el liderazgo de la Dirección Ejecutiva y otra del Consorcio Fiduciario, con 32 y 22 funcionarios respectivamente.

También se señaló que por razones de público conocimiento, el Consejo Directivo determinó un plan de ajuste al Fondo Colombia en Paz que fue desarrollado entre abril y septiembre de 2018, en virtud del cual se rediseñó el proceso contractual para que todo el componente operativo estuviera en cabeza del Consorcio Fiduciario, consolidando en un solo grupo de trabajo las funciones técnicas, financieras, jurídicas y operativas

del FCP, y unificando el cargo de Director Ejecutivo con el de Gerente de Consorcio acotando sus funciones para excluir aspectos misionales y evitar posibles conflictos con las actividades propias del Gerente de Consorcio.

(...) y se informó que la coyuntura específica por la que atravesó el FCP fue superada, por lo cual es pertinente separar los cargos de Director Ejecutivo y Gerente del Consorcio para evitar la materialización de conflictos de interés y lograr el buen funcionamiento del negocio.

(...)

En concordancia con las decisiones adoptadas en el Consejo Directivo del mes de septiembre de 2018, en sesión No. 21 del 29.10.2018, se aprobó la modificación del modelo de negocio delimitando los roles y actividades desarrolladas por las entidades ejecutoras, la Dirección Ejecutiva y la Fiduciaria, a efecto de contar con un esquema de circunscripción de funciones que permite ejercer controles recíprocos entre los diferentes actores intervinientes en el FCP, propuesta presentada por Ernst & Young firma auditoria del FCP.

(...)

De igual forma, se reitera que, el aumento de personal obedece a la necesidad de contar con el talento humano suficiente para las actividades que desempeña tanto la Dirección Ejecutiva como el administrador fiduciario, de acuerdo con las obligaciones establecidas para cada uno de estos, resaltando que, cada cargo ha sido justificado y aprobado por la instancia de gobernanza competente, tal como se observa a continuación:

(...)

En ese orden, al comparar los costos actuales con el costo inicial con corte a marzo de 2018, se observa que, se incrementó en un 191% el talento humano del PA-FCP y solo el 32% del valor del costo de personal en un periodo de 3 años, continuando con la directriz de mayor eficiencia y ahorro de recursos, pero en todo caso, con el personal necesario y aprobado para la debida ejecución del objeto del patrimonio autónomo y contrato fiduciario.

(...)

No se comparte la declaración efectuada referente a que en el FCP se incrementa el personal conforme a la disponibilidad de recursos y no basado en estudios de cargas que determinen las necesidades operativas y de gestión, presentándose deficiencias en la planeación del recurso humano requerido para atender las funciones de la Dirección Ejecutiva, en atención a que:

(...)

Se reitera que, un estudio de cargas de trabajo es una herramienta que permite determinar, a través de la aplicación de técnicas de medición de tiempos, el volumen de trabajo que se deriva del desarrollo de los diferentes procesos y procedimientos relacionados exclusivamente con labores de producción en donde las diferentes tareas ejecutadas por los operarios de una empresa son altamente repetitivas y fáciles de estandarizar, por lo cual la medición permite reducir costos y disminuir el nivel de errores en la producción.

Considerando que, el personal que apoya tanto a la Dirección Ejecutiva como al administrador fiduciario no desarrolla actividades de producción estandarizada, sino de carácter intelectual y analítico, pensamiento crítico, razonamiento lógico, resolución de problemas y toma de decisiones, no es viable desarrollar estudios de cargas por la imposibilidad de establecer estándares de medición.

De otro lado en relación con la afirmación del incremento del personal conforme a la disponibilidad de recursos, es importante contextualizar las declaraciones efectuadas por la Dirección Ejecutiva en relación con la solicitud de creación de tres (3) nuevos cargos.

Sea lo primero señalar que, la vinculación de personal se origina en la determinación de la necesidad por incremento de las gestiones a cargo de la Dirección Ejecutiva, aumento en la asignación de recursos por el MHCP, y/o actividades relacionadas con gestión financiera asociada a las funciones de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación.

Así mismo, la referencia a que se cuenta con recursos suficientes para atender el costo de los nuevos cargos solicitados en Comité Fiduciario No. 114 del 29 de abril de 2020, se fundamentó en que el presupuesto asignado al contrato de suministro de personal temporal fue incorporado como bolsa de recursos, por lo cual previo a la vinculación de personal se debe verificar la disponibilidad de saldo en el contrato.

*En el Comité Fiduciario No. 118 del 15.05.2020, la Dirección Ejecutiva nuevamente menciona que se cuenta con los recursos suficientes para solventar los gastos de nómina de los tres cargos solicitados, atendiendo los requerimientos del Comité anterior. Por la misma situación se expuso el inventario de los temas atendidos por las Subdirecciones de Gestión Contractual y Cooperación, evidenciando la necesidad presentada.*

*Se reitera que, el informe de temas no constituye un estudio de cargas por cuanto los tiempos estimados para la atención de los asuntos referidos no pueden ser estandarizados, por las razones expuestas. En ese orden, no es cierto que el FCP incrementa el personal "...conforme a la disponibilidad de recursos y no basado en estudios de cargas que determinen las necesidades operativas y de gestión...", pues primero surge la necesidad de contar con talento humano adicional, posteriormente se verifica la disponibilidad de recursos y finalmente el asunto se justifica y somete para aprobación del Comité Fiduciario, órgano competente para dichos efectos.*

*Finalmente, es preciso reiterar que, dentro de las ventajas que brinda la contratación a través de una empresa de servicios temporales, está la posibilidad de aumento o disminución de la demanda de trabajadores en misión que da soporte a las gestiones adelantadas por el Fondo (Dirección Ejecutiva y la Unidad de Gestión del Administrador Fiduciario), lo cual permite una flexibilidad laboral para el PA-FCP, es por esto que, el presupuesto asignado al contrato de suministro de personal fue incorporado como bolsa de recursos, para que en el momento de que surja una nueva necesidad de contratación, se proceda, previamente con la verificación de la disponibilidad de saldo en el contrato, pues no se podría contratar sin tener el respaldo. (...)"*

## **Análisis de la Repuesta**

El FCP, reitera lo expresado por la Vicepresidenta de Administración Fiduciaria de Fiduprevisora S.A., en sesión 95 de Comité Fiduciario, "la información presentada se elaboró a partir del modelo de cargas laborales y procesos implementados por el administrador de sus negocios, para la valoración y adquisición del recurso humano. Así mismo, precisa que el establecimiento de un modelo de costeo basado en la identificación de horas laborales destinadas para cada una de las funciones y cargos de la Unidad de Gestión, no resulta procedente dentro de las metodologías establecidas por el administrador fiduciario para los fines mencionados".

Si bien, se menciona que la información se elaboró a partir de un modelo de cargas laborales implementado por la Fiduprevisora, no se aportaron los soportes que permitan evidenciar la valoración realizada para determinar la cantidad de personas requeridas para los trámites identificados.

De otra parte, no se comparte lo manifestado por el FCP, respecto a que un estudio de cargas de trabajo es exclusivo de las labores de producción teniendo en cuenta que el estudio de cargas de trabajo se generaliza para todo tipo de labor ya sea de producción en la industria o en organismos de servicio, es decir que el estudio de carga de trabajo es aplicable para medir trabajos administrativos o tiempos de trabajo en oficina, a partir de los procesos en niveles asesor, profesional y técnico y establecer las horas hombre requeridas para el desarrollo de los procedimientos.

Es así como el objetivo general de las mediciones trimestrales de cargas laborales es determinar de manera técnica el volumen de trabajo que se deriva del desarrollo de los diferentes procesos y procedimientos propios de cada una de las dependencias o unidades que conforman una estructura organizacional.

Ahora bien, no se desconoce que el FCP realizó las volumetrías trimestrales para conocer la cantidad de trámites realizados por cada área, sin embargo, lo que se indicó es que no se evidenció la forma como se determinó la cantidad o número de personal necesario para adelantar dichos procesos y la forma como se establecieron las cargas operativas y de gestión requerida para la ejecución adecuada del contrato de fiducia mercantil.

Por otra parte el FCP en su respuesta realiza un recuento sobre el suministro de personal desde su creación a la fecha, de acuerdo a las aprobaciones realizadas por el Consejo Directivo y por el Comité Fiduciario, señalando que en el inicio de su operación se contaba con personal vinculado a través de prestación de servicios y por contrato de trabajo directo con el FCP y que en septiembre de 2018 se había optimizado el recurso humano conforme a las decisiones que en su momento fueron adoptadas, por lo que sugiere que la comparación se realice con el costo de personal que existía previo a la reestructuración del FCP; así las cosas y en consideración a lo planteado se compara la estructura del FCP una vez fue aprobada en septiembre de 2018 y se observa un incremento del 63% con corte a mayo de 2020.

A continuación, el FCP presenta un resumen de las decisiones adoptadas por el Comité Fiduciario precisando *“en todo caso, con el personal necesario y aprobado para la debida ejecución del objeto del patrimonio autónomo y contrato fiduciario”*. La CGR encuentra que las decisiones sobre nuevos cargos aprobados en especial para apoyar la gestión de la Dirección Ejecutiva se presentan de forma general y en el caso de la Coordinación Estratégica las funciones se visualizan como apoyo a la Consejería para la Estabilización y no en el marco de las funciones asignadas a la Dirección Ejecutiva.

El FCP señala que no es cierto que el personal se incremente sin estudios de cargas, pues una vez surge la necesidad, se verifica la disponibilidad de recursos y cuando se justifica se somete a aprobación ante el Comité Fiduciario. Dentro de los soportes allegados en la respuesta no se presentaron documentos que sustentaran la justificación de estas necesidades diferentes a las constancias registradas en las diferentes actas.

Reitera el FCP que la medición de cargas no procede para evaluar las necesidades de la Dirección Ejecutiva, por cuanto esta herramienta es para *“procesos y procedimientos relacionados exclusivamente con labores de producción”*. La CGR no comparte esta afirmación, por cuanto existen metodologías que permiten establecer la medición de cargas de trabajo a partir de los procesos en niveles asesor, profesional y técnico y establecer las horas hombre requeridas para el desarrollo de los procedimientos.

Por lo anterior, se valida como hallazgo.

### 3.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2

Verificar la administración que realiza el FCP de los recursos asignados en el marco de la Implementación del Acuerdo de Paz a través de las subcuentas de Funcionamiento, Jurisdicción Especial para La Paz (JEP), Sustitución de cultivos ilícitos y Reincorporación, y realizar la revisión de las afectaciones presupuestales y contables.

#### 3.3.1 Contratación Subcuentas

Para evaluar este objetivo se verificó que las necesidades de la contratación estuvieran articuladas con el Acuerdo de Paz, PMI y POA de las subcuentas establecidas por el FCP, que los bienes y/o servicios contratados cumplieran con las condiciones técnicas pactadas y que la necesidad que dio origen a la contratación se haya satisfecho, revisando la labor de la supervisión. Se concluye que cumple con los criterios establecidos, salvo las deficiencias evidenciadas respecto de la ausencia del análisis preliminar, constitución de las pólizas, supervisión e interventoría, modificaciones contractuales, y de soportes e informes de ejecución contractual que fueron validadas como hallazgos de auditoría.

#### **Hallazgo No. 2. Análisis Preliminar Contrato 004 de 2017 (D)**

El manual de contratación del FCP versión 1 del 31 de agosto de 2017 en su marco normativo aplicable establece:

**“2. Ámbito de aplicación.** Las disposiciones previstas en el presente Manual de Contratación se aplicarán a todos los procesos de selección, los contratos, y convenios con personas naturales o jurídicas de naturaleza pública o privada, incluyendo entidades territoriales y entidades públicas en general, que suscriba el FCP.

*En este sentido, las reglas del presente Manual aplican a todos los procedimientos de contratación para el desarrollo de 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.*

*Por lo anterior, los procesos de selección, los contratos y convenios del FCP se regirán por las normas del derecho privado, observando, en todo caso, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, y los principios de gobierno corporativo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – OCDE”*

#### **“PRINCIPIOS RECTORES Y POLÍTICAS DE BUEN GOBIERNO “**

*Todas las actuaciones y procedimientos de carácter contractual que realice el FCP en virtud del presente Manual, y todos los intervinientes se sujetarán y orientarán por las normas del derecho privado y por los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad de acuerdo con los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal contenidos en los artículos 209 y 267 de la Constitución Política.*

*“(…)*

**12. Planeación:** *al trámite contractual antecederá una debida planeación por parte del área técnica solicitante, con el fin de contribuir en forma eficiente al cumplimiento de los objetivos trazados por el FCP. “*

#### **(…) “ASPECTOS PRELIMINARES”**

### **Análisis Preliminar de la Contratación**

Las modalidades de contratación estarán precedidas de un Análisis Preliminar de la Contratación, en el cual se establezca la necesidad, conveniencia y oportunidad de la celebración del contrato, y se presente un estudio de los precios, condiciones del mercado y potenciales proveedores, así como las condiciones del procedimiento de selección y los requisitos para contratar.

El tiempo durante el cual se desarrollarán cada una de las etapas del proceso de selección será determinado por el FCP para cada proceso en concreto, dependiendo del objeto, cuantía y obligaciones del mismo.

El Análisis Preliminar de la Contratación, deberá contener, de modo general, los siguientes elementos:

- a. Descripción general de la necesidad que se busca satisfacer con la futura contratación.
- b. Descripción general del objeto y el alcance del bien o servicio a contratar, incluyendo las especificaciones técnicas.
- c. Determinación del valor estimado del futuro contrato, con base en un estudio de mercado.
- d. Definición de la modalidad de contratación con fundamento en el presente Manual y justificación de la misma.
- e. Determinación de la forma de pago del valor del futuro contrato que se derive del procedimiento de contratación.
- f. Determinación del plazo estimado para la ejecución del futuro contrato.
- g. Cronograma del procedimiento, en particular, le corresponde al FCP determinar los plazos o términos dependiendo del objeto contractual, de la necesidad del bien o servicio y de la urgencia del proceso.
- h. Determinación de los requisitos para participar en el proceso, cuando se trate de Convocatoria Pública o de Contratación por Solicitud de Oferta a una Cantidad Determinada de Oferentes.
- i. Criterios de calificación que se tendrán en cuenta para seleccionar la propuesta más favorable para el FCP, cuando se trate de Convocatoria Pública o de Contratación por Solicitud de Oferta. Se deberá incluir, igualmente, los criterios de desempate que resultan procedentes.
- j. Indicación de las garantías que deben ser exigidas a los participantes del procedimiento de contratación y al proponente que resulte seleccionado de acuerdo con lo establecido en el presente Manual.

Para iniciar el trámite correspondiente deberá contarse con el certificado de disponibilidad presupuestal por parte del Consejo Directivo.

En todos los procesos de selección deberá publicarse el Análisis Preliminar de la Contratación. Si se trata de procesos de Convocatoria Pública deberá publicarse en el tiempo que se establezca en el Aviso de Convocatoria. De tratarse de procesos de Contratación por Solicitud de Oferta o Contratación Directa el documento puede ser publicado junto con el contrato.

El documento de Análisis Preliminar de la Contratación será suscrito por el funcionario del Eje Estructurante responsable que sea designada por el Comité de Operación para adelantar la elaboración de dicho documento.

### **“CONTRATACIÓN DIRECTA”**

**Procedimiento:** la modalidad de contratación directa se desarrollará conforme con el siguiente procedimiento:

1. Análisis Preliminar de la Contratación: en el Análisis Preliminar de la Contratación se debe justificar la causal y razones de la Contratación Directa.”

El Contrato 004 de 2017 cuyo objeto es el “Arrendamiento de oficinas administrativas en las cuales entra a funcionar las oficinas del Fondo Colombia en Paz” fue suscrito el 11 de octubre de 2017 por valor de \$179.020.005 y plazo de 2 meses y 20 días, es decir, hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2017.

El valor del contrato se pactó así: “2.1. El valor del canon de arrendamiento será la suma mensual de CINCUENTA Y SIETE MILLONES SEISCIENTOS DOS MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y DOS PESOS M/CTE (\$57.602.252) MÁS IVA que EL ARRENDATARIO se obliga a pagar por cada mes calendario,

anticipadamente, dentro de los primeros cinco (5) días calendario de la respectiva mensualidad en las oficinas de EL ARRENDADOR, (...) 2.6. EL ARRENDATARIO se obliga (n) a pagar la suma de OCHO MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y DOS PESOS M/CTE (\$8.852.252) como cuota ordinaria de administración, cuota que se encuentra incluida dentro del canon de arrendamiento, la cual podrá ser reajustada en cualquier momento que lo determine la Asamblea de Copropietarios o el Administrador de la Copropiedad conforme al Reglamento de Propiedad Horizontal.”

El 29 de diciembre de 2017 las partes suscribieron la prórroga y adición del contrato hasta el 15 de enero de 2018 por valor de \$33.432.376, incluido IVA y demás impuestos de ley. Los pagos realizados en ejecución del contrato fueron:

**Tabla No. 5.**  
**No. de Cargos FCP por mes**

Cifras en Pesos \$

Fecha de Pago	Valor Bruto Pagado	Concepto / Periodo de Cobro	CE
09/11/2017	\$ 714.000,00	Estudio que se le realizó al FCP, por parte de la empresa Investigaciones y Cobranzas El Libertador	14
09/11/2017	\$ 44.576.501,00	Arrendamiento y Administración - Fracción de Octubre de 2017	15
09/11/2017	\$ 66.864.752,00	Arrendamiento y Administración - Noviembre de 2017	18
07/12/2017	\$ 66.864.752,00	Arrendamiento y Administración - Diciembre de 2017	39
25/01/2018	\$33.432.376,00	Arrendamiento y Administración - Fracción de enero de 2018	56
Total	\$212.452.381,00		

Fuente: FCP Elaboró:

Equipo auditor CGR

Verificados los documentos de la etapa precontractual del citado contrato se evidenció que el Contrato 004 de 2017 no cuenta con el documento de Análisis Preliminar, que de conformidad con el manual de contratación versión 1 del año 2017, todos los contratos debían estar precedidos del mismo, el cual debía describir la necesidad, conveniencia y oportunidad de la celebración del contrato, la presentación de estudio de precios, condiciones del mercado y potenciales proveedores, así como las condiciones del procedimiento de selección y los requisitos para contratar.

Vía correo electrónico del 8 de octubre, se solicitó al FCP, para que allegara el análisis preliminar del contrato 004 de 2017, obteniendo como respuesta dos adjuntos cuyo contenido corresponde al Acta de la Segunda Sesión de Consejo Directivo realizada el 31 de agosto de 2017 y un documento que da alcance a dicha sesión sin fecha y sin firma del Presidente del Consejo Directivo. Así mismo, el FCP aclaró que:

“(…) una vez verificado el expediente físico recibido de dicho administrador fiduciario, no se encontró el documento análisis preliminar. No obstante, lo anterior, respetuosamente se solicita tener en cuenta las siguientes consideraciones:

1. Que, la primera versión del Manual de Contratación fue aprobada mediante sesión de Consejo Directivo No. 002 del 31 de agosto de 2017 (Ver punto 6 del acta de Consejo Directivo adjunta).

2. Que, en esta misma sesión, en el punto 8 se trató lo referente a la aprobación del presupuesto de funcionamiento del Fondo Colombia en Paz, con un rubro de “Alquiler de oficinas, servicios” por un costo mensual de \$127.930.000 y costo anual (sep.-dic) de \$511.720.000. Sobre el particular, el Consejo Directivo, indicó lo siguiente:” ...Frente al arriendo se presentó el estudio comparativo ajustado a la necesidad del Fondo, y los miembros del Consejo dieron instrucción de revisar el tema con la Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco para tomar una decisión en alcance virtual a esta sesión...”
3. Que, en cumplimiento de las instrucciones impartidas, en Alcance al Acta No. 002 de Consejo Directivo se indicó, lo siguiente:

“...la Secretaría Técnica del Fondo envió a los miembros del Consejo Directivo los soportes y aclaraciones solicitadas vía correo electrónico en el siguiente sentido:

8. APROBACIÓN DE PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO DEL FONDO COLOMBIA EN PAZ  
ARRENDAMIENTO DE OFICINA

En atención a la solicitud de los miembros del Consejo Directivo de consultar con la Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco los valores presentados frente al arrendamiento de oficina del Fondo Colombia en Paz, se remitió el once (11) de septiembre de 2017 el soporte de la confirmación por la Subdirección Inmobiliaria de la Agencia sobre la aceptación de los valores presentados en el rubro correspondiente a arrendamiento, por encontrarse ajustados al rango de mercado. Adicionalmente se informó el diecinueve (19) de septiembre pasado, que en comunicación con Artesanías de Colombia oficinas que van a dejar libres no se ajustan a las necesidades del Fondo.

Previa deliberación de los miembros del Consejo en comunicaciones sucesivas, por medio de correo electrónico manifestaron su decisión.

**Decisión de Consejo Directivo:** Los miembros del Consejo aprobaron de manera unánime el presupuesto para arrendamiento de la oficina del Fondo Colombia en Paz por los meses restantes de la vigencia 2017, de conformidad con la propuesta presentada.” (Se adjunta alcance) (...)

Así las cosas, se presentan deficiencias en la etapa de planeación ya que una vez el Consejo aprueba el presupuesto de arrendamiento y la primera versión de manual de contratación el 31 de agosto de 2017, se debía cumplir con los requisitos establecidos en el mismo para la suscripción del contrato de arrendamiento el 11 de octubre de 2017, incorporando el estudio de mercado dentro del Análisis Preliminar y la determinación del valor estimado de la contratación por lo que, se genera un incumplimiento en el Manual de Contratación versión 1 de Fiducoldex y contratación sin el lleno de requisitos.

El hallazgo tiene posible incidencia disciplinaria, en concordancia con lo previsto en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

## **Respuesta del FCP**

El FCP presenta su respuesta al requerimiento mediante radicado 2020115296132 del 30 de octubre de 2020 de la siguiente manera:

“(...)

Que, posteriormente, en atención a la finalización del Contrato de Fiducia Mercantil No. 124 de 2017, se celebró el Contrato Fiduciario 001 de 2018 con el Consorcio FCP 2018 y ante la finalización de este, el Contrato de Fiducia Mercantil 001 de 2019 con el Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019, estos dos últimos, representados por Fidupervisora S.A.

Que, de acuerdo con las obligaciones derivadas de los Contratos de Fiducia Mercantil Nos. 001 de 2018 y 001 de 2019, los dos últimos administradores fiduciarios tenían la obligación de recibir la contratación del PA-FCP en el estado que se encontraba, actividad que fue cumplida por parte de estos.

En consecuencia, una vez recibida la observación de la Contraloría relacionada con el Contrato de Arrendamiento 004 de 2017, se procedió con la verificación del expediente físico y digital sin que se encontrara copia del Análisis Preliminar del contrato en mención.

No obstante, lo anterior, respetuosamente se solicita tener en cuenta las siguientes circunstancias que dan cuenta que, a pesar de que no se contaba con el Análisis Preliminar, si se surtió una etapa previa al contrato, según se observa en el Acta No. 002 del Consejo Directivo y su respectivo alcance.

Adicionalmente, se solicita verificar nuevamente, la aplicabilidad del primer Manual de Contratación, pues no es claro, si este contrato se regía bajo las condiciones establecidas en este o, por el contrario, se entendería como un trámite aprobado con anterioridad a dicho manual, pues este fue uno de los primeros contratos celebrados al inicio del PA-FCP, veamos:

1. El Fondo Colombia en Paz, como se indicó anteriormente, es un Patrimonio Autónomo de creación legal que como el mismo Decreto Ley 691 de 2017, precisó dentro de las consideraciones (párrafo 12), su implementación correspondía a un esquema novedoso, complejo y sin precedentes, que implicaba, una experiencia nueva que debía construirse día a día, de tal suerte que, su ejecución requería de nuevos análisis, manuales, adecuaciones, ajustes y/o determinaciones constantes en pro de lograr la adaptación necesaria para alcanzar su objetivo, las cuales debían seguir siendo instruidas por las instancias respectivas y en todo caso, sin descuidar el deber de diligencia que correspondía.
2. La primera versión del Manual de Contratación fue aprobada mediante sesión de Consejo Directivo No. 002 del 31 de agosto de 2017 (Ver punto 6 del acta de Consejo Directivo), es decir que, dicho manual regía para los procesos de contratación que iniciarán a partir de dicha fecha.
3. En esta misma sesión, en el punto 8, se trató lo referente a la aprobación del presupuesto de funcionamiento del Fondo Colombia en Paz, con un rubro de “Alquiler de oficinas, servicios” por un costo mensual de \$127.930.000 y costo anual (sep.-dic) de \$511.720.000. Sobre el particular, en el acta de Consejo Directivo, se indicó, lo siguiente: “...Frente al arriendo se presentó el estudio comparativo ajustado a la necesidad del Fondo, y los miembros del Consejo dieron instrucción de revisar el tema con la Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco para tomar una decisión en alcance virtual a esta sesión...” (Subrayas fuera de texto)

Quiere decir lo anterior que, antes del 31 de agosto de 2017, fecha de la sesión No. 2 del Consejo Directivo en la que se aprueba el primer Manual de Contratación del FCP, ya se había iniciado el proceso de contratación directa de las oficinas para el funcionamiento del PA-FCP, que dio origen al Contrato 004 de 2017.

4. Una vez verificado el Manual de Contratación del FCP V1, frente a la vigencia, señala lo siguiente: “El presente Manual de Contratación entrará en vigencia a partir de la aprobación del Consejo Directivo”<sup>1</sup>; sin embargo, nada se indicó frente a la aplicabilidad del manual frente a los procesos que venían en curso.
5. Al respecto, señala el artículo 38 de la Ley 153 de 1887<sup>2</sup> “en todo contrato se entenderán incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración”. Adicionalmente, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en Sentencia del 9 de febrero de 2011, señaló lo siguiente: “las leyes nuevas carecen, en principio, de la virtualidad para afectar las relaciones jurídicas consolidadas, de esta manera se busca propender por la seguridad y la estabilidad en las relaciones negociales y por la confianza de los asociados en el ordenamiento que los regenta, de manera que la

<sup>1</sup> Título VIII, numeral 2 “Vigencia” del Manual de Contratación V1 Fiducoldex. [https://www.fiduprevisora.com.co/wp-content/uploads/2019/11/Manual-de-Contratacion-V1\\_Fiducoldex.pdf](https://www.fiduprevisora.com.co/wp-content/uploads/2019/11/Manual-de-Contratacion-V1_Fiducoldex.pdf)

<sup>2</sup> Que adiciona y reforma los Códigos nacionales, la ley 61 de 1886 y la 57 de 1887

generalidad es que una ley no puede producir efectos sobre situaciones jurídicas pasadas que se han generado y se han consolidado bajo la égida de una ley anterior”

6. El manual de contratación aprobado el 31 de agosto de 2017, no cobijaba el proceso de contratación que inició con anterioridad a dicha fecha y como prueba de esto, está el acta de consejo directivo en mención, pues allí se menciona que, “...Frente al arriendo se presentó el estudio comparativo ajustado a la necesidad del Fondo...”
7. En cumplimiento de las instrucciones impartidas, en Alcance al Acta No. 002 de Consejo Directivo se indicó, lo siguiente:  
“...la Secretaría Técnica del Fondo envió a los miembros del Consejo Directivo los soportes y aclaraciones solicitadas vía correo electrónico en el siguiente sentido:

(...)

**Decisión de Consejo Directivo:**

Los miembros del Consejo aprobaron de manera unánime el presupuesto para arrendamiento de la oficina del Fondo Colombia en Paz por los meses restantes de la vigencia 2017, de conformidad con la propuesta presentada.” (Se adjunta alcance)

8. Posteriormente, se celebró comité operativo del 4 de octubre de 2017, en el cual se aprobó la celebración del contrato de arrendamiento.
9. En el numeral 7 del Contrato No. 004 de 2017, se indicó que: “...el Consejo Directivo del FONDO COLOMBIA EN PAZ en sesión del 31 de agosto de 2017 aprobó la celebración del presente contrato de arrendamiento, para lo cual asignó el rubro presupuestal correspondiente”
10. Hay que tener en cuenta que, de acuerdo con el Decreto Ley 691 de 2017, el Consejo Directivo es la máxima autoridad de dirección para el correcto desarrollo del objeto del FCP, que, entre otras, tiene la obligación de “Aprobar los planes y proyectos que deban ejecutarse con cargo a los recursos del FCP, de acuerdo con el artículo 2° del Decreto 691 de 2017”

Así las cosas, frente a lo indicado por el equipo auditor en el sentido que “(...) se presentan deficiencias en la etapa de planeación ya que una vez el Consejo aprueba el presupuesto de arrendamiento y la primera versión de manual de contratación el 31 de agosto de 2017, se debía cumplir con los requisitos establecidos en el mismo para la suscripción del contrato de arrendamiento el 11 de octubre de 2017 (...)”, respetuosamente se solicita tener en cuenta que, la primera versión del manual de contratación del Fondo Colombia en Paz, entró en vigor desde su aprobación, es decir, desde el 31 de agosto de 2017, por lo que los requisitos precontractuales allí establecidos, no eran exigibles para la solicitud de contratación referida, máxime cuando dicho Consejo Directivo instruyó en esa misma sesión, adelantar una verificación ante la Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco sobre el presupuesto estimado para el arriendo de las oficinas del FCP, cuantía inicialmente determinada con base de un estudio comparativo allí presentado, por lo que se colige que, sí surtió una etapa previa de planeación, esto en contradicción de lo afirmado por la auditoría de que el FCP vulneró los principios del debido proceso y planeación.(...)”

## **Análisis de la Respuesta**

Relata el FCP lo relacionado a las diferentes administraciones fiduciarias del Patrimonio Autónomo y cómo en cumplimiento de las obligaciones del contrato de fiducia mercantil se debía recibir la contratación en el estado en el que se encontrara. Además, el FCP confirma que una vez revisado el expediente físico y digital del contrato 004 de 2017 no cuenta con el documento de análisis preliminar.

Así mismo, menciona en su respuesta que el primer manual de contratación se aprobó el 31 de agosto de 2017 y que el proceso de contratación de las oficinas para el funcionamiento del FCP según los hechos narrados en el acta de Consejo Directivo No. 002, se había iniciado previamente. De lo verificado por la CGR se evidencia que la contratación se

aprobó en la misma fecha del manual y al tratarse el tema de arrendamiento, se mencionó la presentación de un estudio comparativo que de ninguna manera subsana el análisis preliminar requerido según las mismas disposiciones que a partir de la fecha habían sido adoptadas por el FCP.

Al verificar nuevamente el Manual no se encuentra ningún artículo de transición en referencia a los procesos contractuales iniciados antes de la aprobación de dicho manual, se encuentra el ámbito de aplicación *“Las disposiciones previstas en el presente Manual de Contratación se aplicarán a todos los procesos de selección, los contratos, y convenios con personas naturales o jurídicas de naturaleza pública o privada, incluyendo entidades territoriales y entidades públicas en general, que suscriba el FCP”*.

De conformidad con lo anteriormente mencionado por el FCP, es preciso mencionar que la fecha de suscripción del contrato data del 11 de octubre del año 2017, por lo cual, si bien el proceso de contratación se inició con anterioridad al 31 de agosto de 2017, se debieron hacer los ajustes pertinentes de la etapa precontractual para la contratación del arrendamiento, por cuanto el contrato no había sido suscrito para la fecha de aprobación del manual.

Por lo anterior, el hallazgo se mantiene.

### **Hallazgo No. 3. Garantías Contratos 704 y 573 de 2018 (D)**

La Ley 1474 de 2011 *“por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”*, establece:

*“Artículo 44. Sujetos disciplinables. El artículo 53 de la Ley 734 de 2002, quedará así: El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales. Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos.”*

El manual de contratación del FCP versión 2, vigente hasta el 2 de agosto de 2018, establece respecto a las garantías:

*“(…) Las garantías no serán obligatorias en los siguientes contratos:*

- contratos de empréstito;*
- contratos y convenios con entidades territoriales y entidades públicas;*
- contratos de seguro;*
- en aquellos cuyo pago sea contra entrega;*
- en los contratos de ejecución instantánea;*
- en la compra de bienes cuya garantía es de fábrica y*
- en los contratos cuyo valor sea igual o inferior a cincuenta (50) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes.” (Subrayas fuera de texto)*

*En los dos últimos casos, el Comité de Operación del FCP determinará la necesidad de exigirla, atendiendo a la naturaleza del objeto del contrato y a la forma de pago, plasmando en el Análisis Preliminar de Contratación las razones, análisis y fundamentos de ello. Tampoco será obligatorio constituir garantías cuando se trate de contratos de consultoría con personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras cuando el pago de los servicios se haga contra entrega final de los productos y estos se reciban previamente a plena satisfacción por parte del FCP.*

*La responsabilidad extracontractual del FCP derivada de las actuaciones, hechos u omisiones de sus contratistas sólo puede ser amparada mediante póliza de seguro.”*

En el documento “Análisis Preliminar” de los Contratos de Prestación de Servicios No. 704 y 573 de 2018 señalan respecto a las garantías:

**11. GARANTÍAS:**

*No aplican para esta contratación.”*

- El contrato 704 de 2018 suscrito el 26 de enero de 2018 con el objeto de: *“Prestación de servicios profesionales especializados en la gestión de proyectos de ti, así como contribuir y colaborar en el desarrollo de las diferentes actividades propias del Fondo Colombia en Paz relacionadas con los procesos de tecnologías de la información que requiera la JEP, en el marco de la implementación del acuerdo final”* por valor de \$72.431.805.
- El contrato 573 de 2018 suscrito el 25 de enero de 2018, con el objeto de *“prestar servicios especializados para liderar el macroproceso estratégico de la JEP”* por valor de \$75.408.455.

Como quiera que los Contratos No. 704 y 573 de 2018 no refiere a las excepciones descritas tales como: de empréstito, convenio, seguros, contra entrega, ejecución instantánea ni compra, se realizó la verificación del valor del contrato en equivalencias por salarios mínimos mensuales legales vigentes al año 2018.

Inicialmente, para el contrato No. 704 el valor contratado fue de \$48'287.870, esto es, 61,8 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), y luego fue adicionado en \$24'143.935, para un valor total contratado de \$72'431.805, es decir que desde el contrato inicial se sobrepasaban los 50 SMMLV, por tal razón era obligatoria la constitución de garantías, de acuerdo con el mismo Manual de Contratación.

Para el caso del contrato 573 de 2018 el valor contratado es \$75.408.455, es decir, 96,50 SMMLV y tampoco cuenta con garantías.

Teniendo en cuenta que el FCP mediante correo electrónico del 5 de octubre de 2020 confirma que en los contratos 704 y 573 de 2018 no se estipuló la obligación de constitución de garantías, se solicitó el acta de Comité de Operación donde se toma la decisión de no requerir pólizas.

El FCP presenta el documento “Acta General Vigencia 2018 Comité de Operación” sin fecha de suscripción, mediante el cual para 61 contratos de la subcuenta JEP se propone la no exigencia de la garantía de cumplimiento a los contratistas de prestación de servicios e incluir en los contratos una cláusula relacionada con la autorización, reporte y consulta a la CIFIN, sin que esta condición reemplace las garantías exigidas para contratos superiores a 50 SMLMV.

Lo anterior, denota deficiencias en la etapa precontractual por parte del FCP para la exigencia de garantías de cumplimiento en los contratos de prestación de servicios, lo que genera que se incumplan los lineamientos establecidos en el manual de contratación y la suscripción de los contratos sin el lleno de requisitos.

El hallazgo tiene posible incidencia disciplinaria, al tenor de los criterios normativos señalados, en concordancia con lo previsto en el artículo 53 de la Ley 734 de 2002.

## **Respuesta del FCP**

Mediante radicado 202011531421 del 2 de noviembre de 2020 el FCP presenta su respuesta:

*“(…) Que, posteriormente, en atención a la finalización del Contrato de Fiducia Mercantil No. 124 de 2017, se celebró el Contrato Fiduciario 001 de 2018 con el Consorcio FCP 2018 y ante la finalización de este, el Contrato de Fiducia Mercantil 001 de 2019 con el Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019, estos dos últimos, representados por Fiduprevisora S.A.*

*Que, de acuerdo con las obligaciones derivadas de los Contratos de Fiducia Mercantil Nos. 001 de 2018 y 001 de 2019, los dos últimos administradores fiduciarios tenían la obligación de recibir la contratación del PA-FCP en el estado que se encontraba, actividad que fue cumplida por parte de estos.*

*En consecuencia, una vez recibida la observación de la Contraloría relacionada con los contratos 704 y 573 de 2018, se procedió con la verificación del expediente físico y digital, confirmándose que en estos no se exigió la constitución de garantías.*

*No obstante, lo anterior, respetuosamente se solicita tener en cuenta las siguientes circunstancias que dan cuenta que, sí existió un análisis previo frente a la no exigencia de las garantías a los contratistas, veamos:*

*(…)*

*2. De acuerdo con el título I, capítulo I del Manual de Contratación del Fondo Colombia en Paz vigente para la época de la celebración de los contratos, “...La planeación técnica y financiera de los contratos, el trámite de los procedimientos de selección, la vigilancia en la ejecución y el impulso de la liquidación, corresponde al Comité de Operación del Fondo, y de manera específica a quienes el Comité designe para cada actividad...”<sup>1</sup>Subrayas fuera de texto)*

*3. Así mismo, dentro de los principios rectores de la contratación y políticas de buen gobierno contenidos en el capítulo II del mismo manual, se incluyó el Principio de Autonomía de la Voluntad, que dispone: “...el FCP, por conducto del Comité que se identifica en este Manual, podrá escoger de manera libre el tipo de contrato a celebrar, el contenido y alcance del mismo, con la limitación de las restricciones contenidas en la Constitución Política, el orden público, las leyes comerciales y civiles, las buenas costumbres y el presente Manual de Contratación.”*

*4. En cuanto a las garantías, señala en Manual de Contratación:*

*(…)*

*Las garantías no serán obligatorias en los siguientes contratos:*

*(…)*

- en la compra de bienes cuya garantía es de fábrica y*
- en los contratos cuyo valor sea igual o inferior a cincuenta (50) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes.*

*En los dos últimos casos, el Comité de Operación del FCP determinará la necesidad de exigirla, atendiendo a la naturaleza del objeto del contrato y a la forma de pago, plasmando en el Análisis Preliminar de Contratación las razones, análisis y fundamentos de ello.” (Subrayas fuera de texto)*

*5. En ese orden, la exigencia de garantías no es obligatoria para los contratos cuyo valor sea igual o superior a 50 SMMLV, pues de acuerdo con el mismo manual de contratación, el Comité de Operación del FCP se*

reserva la facultad de exigirlos, atendiendo a la naturaleza del objeto del contrato y a la forma de pago, lo cual debe quedar plasmado en el Análisis Preliminar de la Contratación.

6. Al respecto, señala el “Acta de Comité General Vigencia 2018 Comité de Operación”, frente a la exigencia de las garantías de los contratos de prestación de servicios requeridos por la Jurisdicción Especial para la Paz, dentro de los cuales se encuentran los dos contratos objeto de la presente observación:

Como se puede observar, en la sesión de comité de operación señalada anteriormente, se decidió sobre la necesidad de exigir la constitución de garantías para estos contratos; sin embargo, a criterio del ente de control fiscal, esta condición no reemplaza las garantías exigidas para contratos superiores a 50 SMLMV.

Frente a lo anterior, se aclara que, si bien la condición de pedir autorización a los contratistas para consultas en la CIFIN no reemplaza las garantías para contratos superiores a 50 SMMLV, sí se evidencia la evaluación previa del Comité de Operación del FCP, respecto a la necesidad de exigir las garantías, de la cual se concluye que, no se exigirán pólizas para estos contratos, lo que se materializa en los análisis preliminares. Además, el reporte al CIFIN constituyó a criterio del Comité Operativo un mecanismo jurídico suficiente para gestionar el riesgo de incumplimiento de obligaciones.

Finalmente, es preciso resaltar que, los contratos objeto de reproche fueron ejecutados a satisfacción de conformidad con el concepto de cumplimiento del supervisor sin que se haya materializado ningún riesgo de incumplimiento o insatisfacción de la necesidad del servicio contratado. (...)

## **Análisis de la Respuesta**

Si bien es cierto que los contratos 704 y 573 de 2018 fueron ejecutados a satisfacción de conformidad con el concepto de cumplimiento del supervisor, no es de recibo por la CGR lo manifestado por el FCP en el numeral 5 en donde se indica que “no es obligatoria la exigencia de la garantía para los contratos cuyo valor sea igual o superior a 50 SMMLV, pues de acuerdo con el mismo manual de contratación, el Comité de Operación del FCP se reserva la facultad de exigirlos, atendiendo a la naturaleza del objeto del contrato y a la forma de pago, lo cual debe quedar plasmado en el Análisis Preliminar de la Contratación.”, ya que es una interpretación errada por parte del FCP y contraria a lo establecido en el referido Manual.

Lo anterior teniendo en cuenta que lo establecido en el manual de contratación vigente para la época es lo siguiente:

“Las garantías no serán obligatorias en los siguientes contratos:

- contratos de empréstito;
- contratos y convenios con entidades territoriales y entidades públicas;
- contratos de seguro;
- en aquellos cuyo pago sea contra entrega;
- en los contratos de ejecución instantánea;
- en la compra de bienes cuya garantía es de fábrica y
- **en los contratos cuyo valor sea igual o inferior a Cincuenta (50) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes.** En los dos últimos casos, el FCP determinará la necesidad de exigirla, atendiendo a la naturaleza del objeto del contrato y a la forma de pago.” Negrilla y Subraya fuera de texto

Por ende, el FCP no podía dejar de solicitar garantías requisito establecido en el manual de contratación para los contratos inferiores o iguales a 50 SMMLV, no es aplicable a los contratos 704 y 573 de 2018 por valores de \$72.431.805 y \$75.408.455 respectivamente,

como quiera que según su propio manual requerían garantía ya que el valor de estos supera los 50 SMMLV.

Así las cosas, se valida como hallazgo.

#### **Hallazgo No. 4. Modificaciones Contrato No. 026 de 2019 (D)**

La Ley 1474 de 2011 “por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”, establece:

*“Artículo 44. Sujetos disciplinables. El artículo 53 de la Ley 734 de 2002, quedará así: El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales. Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos.”*

El manual de contratación del FCP versión 4, de marzo de 2019 establece que:

*“Todas las actuaciones y procedimientos de carácter contractual que realice el Administrador Fiduciario como vocero y administrador del FCP en virtud del presente Manual, y todos los intervinientes se sujetarán a las normas del derecho privado, y se orientarán por los principios de objetividad, razonabilidad, transparencia, eficiencia, igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, de conformidad con los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal contenidos en los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, y los principios establecidos en el Decreto 691 de 2017”.*

En específico, el numeral 8, establece:

#### **“8. ETAPA CONTRACTUAL**

(...)

##### **“8.1.2 Garantías**

*1. La modalidad, los amparos, el valor asegurado y la vigencia de las garantías y/o seguros para la celebración de un contrato, se determinarán teniendo en cuenta la naturaleza del mismo, su objeto, los riesgos que se deban cubrir y/o la forma de ejecución de las prestaciones a cargo de cada una de las partes. La exigencia de garantías quedará sustentada en el Análisis Preliminar de la Contratación.*

*2. Las garantías que se requieran deberán estar vigentes en los términos establecidos del contrato.*

*3. Las garantías deberán ser aprobadas por el Administrador Fiduciario de acuerdo con las condiciones descritas en el Análisis Preliminar de la Contratación o en el contrato.*

##### *8.1.2.1.1 Restablecimiento o ampliación de la garantía*

*2. En los eventos de adición, prórroga, o modificación del contrato el contratista deberá ajustar las pólizas, con el fin de mantener el estado del riesgo del contrato, y aportar la evidencia correspondiente.”*

El análisis preliminar elaborado en la etapa precontractual del contrato 026 de 2019, establece:

#### *“2. Descripción de la necesidad*

(...)

En ese orden de ideas para implementar la estrategia de “OBRAS PDET” y garantizar su vigilancia y seguimiento a través de la interventoría, se requiere la conformación de un equipo de trabajo interdisciplinario, que apoye la etapa precontractual que incluye las respuestas a observaciones que se deriven de los procesos de selección, evaluación, seguimiento, apoyo en la estructuración del proceso desde un punto de vista técnico, social, jurídico, y administrativo, que de soporte en la toma de decisiones y que oriente la estructuración, ejecución y seguimiento de los proyectos con un fundamento sólido que permita minimizar los riesgos técnicos – legales que se puedan presentar en desarrollo de cada una de las estrategias en la etapa precontractual, contractual y poscontractual (SIC) (...).”

El contrato 026 de 2019 se suscribió el 23 de abril de 2019 con el objeto de “Prestar servicios profesionales a la subdirección de Proyectos de Infraestructura Rural de la Agencia de Renovación del Territorio - ART en la gestión, estructuración, ejecución y seguimiento de proyectos, en el marco del componente social de los procesos PDET.”, por un valor inicial de \$50.058.000, adicionado en \$25.029.000 en octubre de 2019, para un total de \$75.087.000, para ejecutarse en un plazo de seis (6) meses y prorrogado por tres meses más hasta enero de 2020. La CGR encontró que:

El documento “Certificado de aprobación de garantía de cumplimiento” tiene inconsistencias en la fecha de aprobación inicial registrada: Primero se registra el 25 de abril de 2018 y luego se aclaran las fechas de inicio y terminación del contrato de la póliza original según la fecha de afiliación a la ARL y se expide otro certificado de aprobación de la póliza con fecha del 14 de mayo de 2018, siendo que el contrato fue suscrito el 23 de abril de 2019 por lo que se presenta incertidumbre sobre la fecha real de inicio del contrato y del cumplimiento de los requisitos de ejecución, establecidos en el numeral 8 del manual de contratación del FCP.

En la justificación de la solicitud de modificación de la contratación realizada en octubre de 2019, se describen de forma general las actividades realizadas por la contratista y se menciona: “La contratista ha realizado las gestiones requeridas por el supervisor conforme a las obligaciones contractuales tal como se evidencia en los informes y evidencias radicados ante el FCP”. Se solicita prórroga en adición y plazo, el supervisor menciona: “La prórroga solicitada no genera impacto en las obligaciones específicas formuladas para el contratista”. Mediante Comité Técnico del 10 de octubre de 2019, se recomienda al comité fiduciario la aprobación del proceso de contratación.

Al verificar la ejecución contractual previa a la solicitud de modificación del contrato (*Informe de actividades y supervisión del contrato 026 de septiembre de 2019*), se registra que “no se requirió para el presente periodo” en 8 de las 11 obligaciones específicas, teniendo en cuenta que en los documentos de pago registrados en el expediente contractual aparecen los informes de actividades suscritos por la contratista y el supervisor, con la nota de “N/A” en la columna de cumplimiento, así:

**Tabla No. 6.**  
**Obligaciones sin ejecución Contrato No. 026**

Cláusula	Cumplimiento	Observación
1. Apoyar en la supervisión de los contratos Y/o convenios que celebre la ART para la estructuración y/o ejecución de proyectos de la estrategia OBRAS PDET y los que se gestionen a través del Fondo Colombia en Paz que sea competencia de la Dirección de Estructuración de	N/A	No se requirió para el presente periodo

<i>Proyectos, previa designación que para tal efecto se realice por el funcionario competente</i>		
<i>2. Apoyar en la Subdirección de proyectos de infraestructura rural en la emisión de conceptos y respuestas a inquietudes, peticiones, solicitudes y requerimientos de tipo técnico que se presentan con relación al componente de fortalecimiento y control social de la estrategia obras PDET</i>	N/A	No se requirió para el presente periodo
<i>3. Presentar informes relacionados con el avance e implementación del componente de fortalecimiento y control social de la estrategia Obras PDET y demás informes que se requieran; así como, apoyar la revisión de informes presentados por los contratistas vinculados para la implementación de la estrategia.</i>	N/A	No se requirió para el presente periodo
<i>5. Apoyar las visitas que se requieran para realizar el seguimiento a la implementación del componente de fortalecimiento y control social, de los cuales debe generar los respectivos informes, recomendación y alertas que se requieran para la toma decisiones.</i>	N/A	No se requirió para el presente periodo
<i>6. Prestar apoyo técnico a la Subdirección de proyectos de infraestructura rural, en los procesos de cierre del componente de fortalecimiento y control social, de los cual se deberá generar los respectivos informes, recomendaciones y alertas que se requieran para la toma de decisiones.</i>	N/A	No se requirió para el presente periodo
<i>7. Realizar gestión documental correspondiente a los procesos de fortalecimiento y control social que le hayan sido asignados para realizar el acompañamiento y seguimiento.</i>	N/A	No se requirió para el presente periodo
<i>9. Apoyar el diligenciamiento de bases de datos y reportar de manera oportuna la información que dé cuenta sobre el avance en la implementación del componente de fortalecimiento y control social en el marco de la estrategia Obras PDET</i>	N/A	No se requirió para el presente periodo
<i>10. Desplazarse a los lugares que indique el Supervisor del contrato y que se requiera para la ejecución del objeto contractual</i>	N/A	No se requirió para el presente periodo

Fuente: FCP

Elaboró: Equipo Auditor CGR

El registro sobre el cumplimiento de estas obligaciones específicas en los informes de actividades y de supervisión es idéntico para los informes de los meses de: Abril, Mayo, Junio, Julio, Agosto, Septiembre, Octubre, Noviembre y Diciembre de 2019. En el mes de enero, presenta un comentario en la obligación 3 y en la 10, para las otras 6 obligaciones menciona al igual que en los demás informes que no se requirió.

Así mismo, el contrato fue objeto de modificación y prórroga sin que se advirtiera por parte del supervisor, la deficiencia en los informes de actividades presentados en donde se dejó registro de “no aplica” en 6 obligaciones específicas.

Durante la ejecución del contrato No. 026 se realizaron los siguientes pagos por concepto de honorarios:

**Tabla No. 7.**  
**Pagos Contrato No. 026**

Cifras en pesos (\$)

FECHA DE PAGO	VR. BRUTO	Detalle
04/06/2019	\$ 556.200,00	Honorarios 29 y 30 de abril de 2019
10/06/2019	\$ 8.343.000,00	Honorarios Mayo 2019
09/07/2019	\$ 8.343.000,00	Honorarios Junio 2019

06/08/2019	\$ 8.343.000,00	Honorarios Julio 2019
06/09/2019	\$ 8.343.000,00	Honorarios Agosto 2019
17/10/2019	\$ 8.343.000,00	Honorarios Septiembre 2019
06/11/2019	\$ 8.343.000,00	Honorarios Octubre 2019
06/12/2019	\$ 8.343.000,00	Honorarios Noviembre 2019
08/01/2020	\$ 8.343.000,00	Honorarios Diciembre 2019
14/02/2020	\$ 7.230.600,00	Honorarios hasta el 26 de Enero 2020
<b>Total</b>	<b>\$ 74.530.800,00</b>	

Fuente: FCP

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Al verificar los soportes de la ejecución del contrato, se anexan documentos soportes clasificados en las 11 obligaciones, sin embargo, los documentos aportados no tienen ninguna alineación respecto del cumplimiento de las obligaciones específicas 1, 5 y 7.

Las situaciones descritas obedecen a deficiencias en el cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución en cuanto a la aprobación de garantías, lo que genera incertidumbre en cuanto a la fecha de inicio de ejecución contractual y del cumplimiento de los requisitos de ejecución, además de la contratación de tres (3) actividades que no aplican al desarrollo contractual, sumado a la carencia de soportes de ejecución y de informes detallados del contratista y del supervisor, impiden determinar si el servicio se prestó en las condiciones de calidad y oportunidad requeridas y si se cumplieron a satisfacción los fines de la contratación.

El hallazgo tiene posible incidencia disciplinaria, al tenor de los criterios normativos señalados, en concordancia con lo previsto en el artículo 53 de la Ley 734 de 2002

### **Respuesta del FCP:**

Mediante radicado 202011531823 del 10 de noviembre de 2020 el FCP presenta su respuesta:

*"(...) Sea lo primero indicar que, el contrato de prestación de servicios No. 026 de 2019, ha sido el resultado exitoso de la solicitud de contratación remitida por la entidad ejecutora el 14 de marzo de 2019 mediante radicado 20194200011473, sobre la cual, se surtieron todas las instancias de revisión, recomendación y aprobación incluidas en el Manual de Contratación del FCP, obteniendo entonces la suscripción del contrato el 23 de abril de 2019.*

*(...)*

*Visto lo anterior, el Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019 en cumplimiento de sus procesos de aprobación y perfeccionamiento de contratos, emitió el certificado de aprobación a la garantía de cumplimiento No. 113131 expedida por SEGUREXPO DE COLOMBIA S.A. - ASEGURADORA DE CRÉDITO Y DEL COMERCIO, endoso No. 0 y 1 donde consta la fecha de inicio del contrato y consecuentemente, las fechas de cubrimiento de sus vigencias 1 de la siguiente manera:*

*(...)*

*Sin embargo, por error involuntario se suscribió como fecha de aprobación el 25 de abril de 2018, siendo lo correcto el 25 de abril de 2019, fecha que además sí corresponde con la fecha de expedición del endoso o certificado de la póliza No. 113131, tal como se muestra en la imagen.*

Ahora bien, en cumplimiento de las condiciones contractuales y el Manual de Contratación del FCP, las garantías del contrato deben actualizarse conforme la fecha de afiliación a la ARL, por ende, el administrador fiduciario procedió con la aprobación de las garantías según este requisito, encontrando que:

- La afiliación a la ARL 2 data desde el 26 de abril de 2019:

Motivo por el cual, mediante endoso No. 02 a la garantía de cumplimiento No. 113131 se ajustaron las vigencias del contrato indicando además que la ejecución del mismo tiene inicio a partir del 26 de abril de 2020, así:3

Consecuentemente, el contratante una vez más efectuó la aprobación del anexo No. 2 a la garantía expedido el 14 de mayo de 2019, dejando las constancias requeridas en el certificado dispuesto para el efecto, de la siguiente manera:

(...)

Sin embargo, también por error involuntario se dejó suscrita como fecha de aprobación el 14 de mayo de 2018, siendo lo correcto el 14 de mayo de 2019.

Aclarado lo anterior, (...) se tiene que el inicio de la ejecución del mismo se dio el 26 de abril de 2019, y aun cuando el contratante, ha cometido un error involuntario en la digitación del año de aprobación en los certificados de aprobación de garantía referenciados, la interpretación integral del expediente contractual desde el momento de su planeación y solicitud por parte de la entidad ejecutora al administrador fiduciario, hasta el momento de la aprobación y suscripción del contrato, junto con la garantía misma, permiten inferir acertadamente que el proceso precontractual y contractual se efectuó en el año 2019 y no en el 2018, lo que permite establecer que efectivamente dichas aprobaciones no se impartieron con anterioridad a la celebración del contrato, inclusive.

(...)"

Así mismo, mediante el oficio 20204200073233 del 9 de noviembre de 2020, la ART, como entidad ejecutora, presentó la siguiente respuesta:

"(...) Sea lo primero, señalar que en el marco del proceso de planeación contractual de la vigencia 2019, la ART previó el inicio del proceso de convocatoria 007 de 2019 para la implementación de la estrategia obras PDET fase III en (13) subregiones PDET. La contratación de la misma, se realizó mediante la convocatoria 007 de 2019 por conducto del FCP cuya publicación se realizó el 28 de marzo de 2019 y se requirió designar los miembros del comité evaluador del componente de contenido técnico.

Es así que de conformidad con lo establecido en el contrato 026 durante el mes de abril de 2019, **el supervisor, solicitó la designación de la contratista como miembro evaluador del componente técnico;** ésta solicitud se concretó con el memorando 20195200017183 de 29 de abril de 2019 suscrito por la Subdirectora de contratación de la ART.

De manera adicional, se impartió instrucción verbal a la contratista relacionada con la necesaria documentación respecto de las herramientas técnicas y metodológicas definidas por la Dirección de coordinación y fortalecimiento institucional de la ART que serían ejecutadas en el marco del componente de fortalecimiento organizativo y control social de la estrategia.

Una vez terminado el periodo corte mes, **la contratista** en el marco de las solicitudes realizadas por el supervisor, **informó la ejecución de las siguientes actividades las cuales se soportaron en los documentos que se relacionan y que se anexan al presente documento como evidencia documental de las mismas.** (...)

**MAYO DE 2019** En este periodo, la supervisión, solicitó a la contratista continuar el proceso de documentación de las herramientas técnicas y metodológicas del componente de fortalecimiento con el objeto de revisar y formular ajustes a los formatos diseñados para la ejecución de dicho componente una vez iniciaran los (13) contratos de implementación y (3) de interventoría de la estrategia OBRAS PDET fase III. (...)

**JUNIO DE 2019** Durante este periodo la supervisión del contrato, solicitó a la contratista continuar con el proceso de evaluación de las propuestas de la convocatoria 007 de 2019 de acuerdo al cronograma definido. (...)

**JULIO 2019** Durante este periodo, la supervisión del contrato, solicitó a la contratista continuar con el proceso de evaluación de las propuestas de la convocatoria 007 de 2019 y verificaciones que se requirieran. No obstante, con ocasión de una posible colusión detectada por los evaluadores del componente técnico que afectaban los grupos 6, 7, 10, 11, 12 y 13 que ameritaron mayor revisión y verificación documental, se solicitó continuar con los trámites necesarios y estar disponibles ante cualquier requerimiento del FCP. (...)

**AGOSTO 2019** Durante este periodo, se continuó con el proceso de articulación con el consorcio FCP y Departamento de Presidencia de la República, con el objeto de definir el paso a seguir respecto de la posible colusión advertida en la convocatoria 007 de 2019; en este sentido, se solicitó a la contratista junto con el equipo evaluador designado estar disponibles para cualquier solicitud de informe respecto del proceso de evaluación y demás actividades del proceso. (...)

**SEPTIEMBRE** Durante este periodo se impartieron instrucciones a la contratista, relacionadas con el apoyo a la supervisión de los contratos 455 y 456 de PIC 2, en la revisión de informes de gestión y bases de datos con el objeto de verificar la ejecución de actividades y avance del componente de fortalecimiento y control social, y en el acompañamiento técnico frente a la implementación del componente. Asimismo, se solicitó proceder al ajuste del documento de intercambio de experiencias de fortalecimiento de organizaciones comunitarias y comunales y presentar un guion metodológico y formato de relatoría para los espacios. Y, se solicitó apoyar la recopilación de gestión documental de la ejecución de Comités de Acompañamiento Comunitario en PIC 2. Por otro lado, se solicitó continuar con el proceso de convocatoria 007 de 2019.

Al respecto, la contratista reportó las siguientes actividades:

(...) **OCTUBRE DE 2019** Durante este periodo se impartieron instrucciones a la contratista, relacionadas con el apoyo a la supervisión de los contratos 455 y 456 de PIC 2, en la revisión de informes de gestión y bases de datos con el objeto de verificar la ejecución de actividades y avance del componente de fortalecimiento y control social, y en el acompañamiento técnico frente a la implementación del componente. Y continuar con la convocatoria 007 de 2019. (...)

**NOVIEMBRE** Durante este periodo se impartieron instrucciones a la contratista, relacionadas con el apoyo a la supervisión de los contratos 455 y 456 de PIC 2, en la revisión de informes de gestión y bases de datos con el objeto de verificar la ejecución de actividades y avance del componente de fortalecimiento y control social, y en el acompañamiento técnico frente a la implementación del componente y continuar con la convocatoria 007 de 2019. (...)

**DICIEMBRE** Durante este periodo se impartieron instrucciones a la contratista, relacionadas con el apoyo a la supervisión de los contratos 455 y 456 de PIC 2, en la revisión de informes de gestión y bases de datos con el objeto de verificar la ejecución de actividades y avance del componente de fortalecimiento y control social, y en el acompañamiento técnico frente a la implementación del componente.

(...)

**ENERO** En el marco de la supervisión, se solicitó socializar los formatos y herramientas metodológicas y técnicas para la realización de espacios de transferencia al equipo técnico de obras PDET. Y ejecutar las actividades propias derivadas del proceso evaluador de la convocatoria 023 de 2019.

(...).

Las anteriores actividades reportadas por la contratista y verificadas por la supervisión, permite concluir sin duda, que en el marco de la ejecución del contrato 026 de 2019, se cumplieron las obligaciones pactadas en el mismo por parte de la contratista y a solicitud del supervisor.

Al respecto es necesario, señalar que en efecto y aunque desde la supervisión si se había verificado la ejecución de todas las actividades reportadas por la contratista, por error involuntario en el diligenciamiento de los formatos de informe de actividades y de supervisión diseñados por el FCP, solo reportaron generalidades de las actividades ejecutadas en cada periodo sin que por ello, pueda afirmarse que las obligaciones contractuales no fueron ejecutadas pues tal como se ha demostrado con el reporte de actividades y soportes de cada una, la contratista realizó todas las actividades requeridas por la supervisión.

*Bajo este entendido, mal puede afirmarse que las actividades o el contrato en sí mismo, no se requería, pues tal como se indicó en la ficha de solicitud contractual, su necesidad estuvo justificada y las actividades y soportes que en este documento se reportan así lo demuestran y en consecuencia, al persistir la necesidad, se solicitó por parte de la supervisión la prórroga del contrato la cual también se ejecutó a cabalidad y por ello, la supervisión procedió a certificar el cumplido en cada periodo del contrato y en consecuencia, se autorizaron los pagos mes a mes.*

(...)

*No obstante, lo anterior, y en atención a la observación que refiere **que de 11 obligaciones solo se ejecutaron 8**; es necesario realizar las siguientes precisiones:*

*1. El reporte de actividades ejecutadas mes a mes en este documento, demuestra que **durante el plazo del contrato se ejecutaron todas las obligaciones pactadas**, en consecuencia, no es acertado afirmar que solo fueron (8) obligaciones las cumplidas tal como se afirma en la observación y conforme se demuestra con los soportes anexos a este documento.*

*2. De acuerdo a la planeación y cronograma definido, se tenía previsto que los (13) contratos para la ejecución de la estrategia OBRAS DPET, fueran adjudicados la primera semana de junio de 2019, fecha en la cual, una vez perfeccionados los contratos, se iniciaría la ejecución de la estrategia en las (13) subregiones; lo cual no sucedió habida cuenta de circunstancias que se presentaron en el proceso de convocatoria y que afectaron el cronograma a tal punto que su adjudicación se logró de manera parcial solo hasta el mes de noviembre de 2019.*

*3. Lo anteriormente señalado, sin duda dificultó e impidió en los primeros meses la ejecución de las obligaciones 5 y 6, las cuales están relacionadas con procesos de desplazamiento a territorio para realizar apoyo y seguimiento al componente de fortalecimiento organizativo y a acompañamiento en los procesos de cierre del mismo en la estrategia OBRAS PDET (en cualquiera de sus fases). Esto, se generó por dos circunstancias:*

*La primera, por la imposibilidad de concretar y terminar la convocatoria 007 en el término inicialmente previsto, es decir, por la imposibilidad de iniciar la ejecución de los contratos sin adjudicación previa (fase III).*

*La segunda, derivada del ejercicio como miembro del equipo evaluador del componente técnico, el cual demandó dedicación casi que exclusiva a esta labor por el número de propuestas que se radicaron y los niveles de responsabilidad que se derivan del mismo lo cual exige diligencia, cuidado y rigurosidad.*

*Sin embargo, esto no impidió que una vez definida la convocatoria 007, fueran ejecutadas por la contratista durante el plazo del contrato (fase II).*

***Lo hasta aquí expuesto demuestra cómo se ha indicado, que el contrato 26 de 2019 fue ejecutado en respuesta a la planeación de la entidad y la necesidad indicada en la ficha de solicitud; asimismo, demuestra que hubo un diligente ejercicio de supervisión y seguimiento al mismo. (...).*** (Negrita fuera de texto)

## **Análisis de la Respuesta**

Plantea el FCP en su respuesta cuales son los requisitos para el perfeccionamiento del contrato y la razón de la aprobación de las dos pólizas, sin embargo persiste el error en el año de aprobación, en consecuencia, el reproche sobre lo relacionado con la aprobación de la póliza se mantiene como hallazgo, dado que el Manual de Contratación, aplicable al caso en su versión 4, estableció en el numeral 8.1.1, la necesidad de la aprobación de la garantía para dar inicio a la ejecución contractual y de ahí contabilizar el plazo de ejecución del objeto y de las obligaciones generales y específicas.

En el marco del objeto contractual del contrato 026 de 2019 “*prestar sus servicios profesionales a la subdirección de Proyectos de Infraestructura Rural de la Agencia de Renovación del Territorio – ART en la gestión, estructuración, ejecución y seguimiento de proyectos, en el marco del componente social de los procesos PDET*”, la ART indica que la Supervisión solicitó en abril de 2019 la designación de la contratista como miembro evaluador del componente técnico de la Convocatoria 7 de 2019, y en diciembre de 2019 la misma designación para la Convocatoria 23 de 2019, ambas para la implementación de la estrategia obras PDET fase III en 13 subregiones PDET.

El documento de respuesta de la ART presenta en efecto un informe detallado de los meses de abril de 2019 a enero de 2020, con indicación de los requerimientos de la Supervisión y las actividades ejecutadas por la contratista respecto de las obligaciones específicas atendidas en el periodo mensual. Sin embargo, las actividades detalladas que ahora se presentan no están así descritas ni referidas en el documento “*Informe de Actividades y Supervisión*” con los cuales se viabilizó cada pago mensual, y más aún se plantean ahora como requeridas y ejecutadas actividades que en el mencionado formato fueron indicadas como “*No Aplica (N/A)*”.

Si bien, ni las quince (15) obligaciones generales ni las once (11) obligaciones específicas de la contratista fueron estipuladas para ejecutarse explícitamente mes a mes, visto el detalle de actividades de ejecución que presenta ahora la ART, se entiende que dichas obligaciones fueron definidas para llevarse a cabo durante el plazo contractual según fuera pertinente en el marco del objeto contractual, acorde con la gestión, estructuración, ejecución y seguimiento de proyectos integrantes del componente social de los procesos PDET. Sin embargo, se destaca que los soportes allegados en algunos casos se replican para varias actividades y además para las obligaciones 1, 5 y 7 no se encuentran evidencias asociadas al cumplimiento de las mismas.

Así mismo, la minuta contractual sí exigió en su cláusula séptima que los pagos fueran cancelados previa certificación a satisfacción expedida por la Supervisión, y previa presentación de los informes de ejecución del contratista, y en esta medida, se evidencia que los diez (10) pagos viabilizados, lo fueron sin contar con los soportes documentales idóneos exigidos en el mismo Contrato 26 de 2019, configurándose así un hallazgo con posible incidencia disciplinaria.

## **Hallazgo No. 5. Soportes de Ejecución Contractual**

El artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 señala: “*SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA CONTRACTUAL. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.*”.

El manual de contratación del FCP versión 4, de marzo de 2019 establece que “*Todas las actuaciones y procedimientos de carácter contractual que realice el Administrador Fiduciario como vocero y administrador del FCP en virtud del presente Manual, y todos los intervinientes se sujetarán a las normas del derecho privado, y se orientarán por los principios de objetividad, razonabilidad, transparencia, eficiencia, igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, de conformidad con*

los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal contenidos en los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, y los principios establecidos en el Decreto 691 de 2017”.

De conformidad con el manual de supervisión e interventoría del FCP, aprobado mediante Acta 38, de Comité Fiduciario del 30 de enero de 2019 establece *“El propósito de las actas e informes consiste en documentar el desarrollo del contrato, de manera tal que existan documentos que permitan conocer todos los sucesos, compromisos, avances y recomendaciones llevados a cabo durante la ejecución contractual. En el evento en que las Entidades Ejecutoras cuenten con formatos establecidos para la supervisión y/o interventoría, los mismos pueden ser revisados por el Comité Técnico con el fin de validar que los mismos cuenten con la información requerida en el presente manual para determinar su utilización y/o complementación.*

(...) 2.1 Obligaciones

#### GENERALES

(...) 4. Ejercer control y vigilancia sobre el cumplimiento de todas las obligaciones del contrato durante el tiempo de su vigencia.

(...) INFORMES:

(...)

3. *Elaborar y presentar los informes sobre el estado, avance y cumplimiento de las obligaciones contractuales para verificar la correcta gestión del contrato mínimo de manera mensual, salvo disposición contractual diferente. Estos deberán incluir las alertas de presuntos incumplimientos por parte del contratista, a efecto de que el FCP en su condición de contratante pueda tomar las medidas que considere necesarias para mitigar el riesgo.*

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 numeral 6 de la cláusula tercera de los contratos de prestación de servicios suscritos por el FCP, sobre las obligaciones del contratista señala: *“Presentar informes mensuales por escrito al supervisor del contrato de las gestiones adelantadas en cumplimiento del objeto del contrato, sin perjuicio de los informes que le sean solicitados por el supervisor del mismo”.*

Y en la forma de pago establece: *“El valor del contrato se pagará en mensualidad vencida y/o proporcional al tiempo ejecutado, de acuerdo con los servicios prestados, previa presentación de un informe detallado y aprobado por el supervisor.”*

En la revisión de los documentos suministrados por el FCP, constitutivos de los expedientes contractuales y, particularmente, en los soportes de los pagos mensuales se evidencia que existe un formato denominado *“Informe de actividades y Supervisión de Contrato”*, suscrito por el supervisor y el contratista, con la relación de las obligaciones del contrato y la afirmación de su cumplimiento, el cual no sustenta con suficiencia y detalle el avance en la ejecución de la prestación de servicios profesionales de cada uno de los contratistas.

Sin embargo, aunque el mismo formato señala el deber de adjuntar la documentación soporte de las actividades indicadas por el Contratista, no se evidencian informes de ejecución individuales de éste que den cuenta detallada de las actividades realizadas mensualmente, que permitan verificar el cumplimiento del objeto contractual, relacionado

con cada una de las obligaciones generales y específicas, como tampoco se evidencian los soportes de la ejecución contractual de acuerdo con lo exigido en el contrato, en el manual de contratación y en el manual de supervisión, que posibiliten constatar que el contratista prestó sus servicios en los términos contractuales, para apoyar la gestión de competencia de la Agencia de Renovación del Territorio (ART), en los siguientes casos:

**Tabla No. 8.**  
**Contratos sin soportes de ejecución**

Cifras en pesos (\$)

Contrato No.	Objeto	Plazo	Valor del contrato	Valor Pagado sin soportes idóneos
031 de 2019	<i>Servicios profesionales para apoyar en la coordinación inter e intrasectorial a nivel territorial que permita la formulación y la gestión de la financiación, implementación y seguimiento de los planes de acción transformación regional - PATR</i>	El plazo inicial del contrato es de ocho (8) meses, contados a partir del 3 de mayo de 2019, prorrogado en diciembre de 2019 por el término de cuatro (4) meses, hasta el seis (6) de mayo de 2020.	Valor inicial del contrato \$44.000.000 y adicionado por \$22.000.000, para un valor total de \$66.000.000	48,416,938
039 de 2019	<i>Servicios profesionales para apoyar desde el punto de vista jurídico, la implementación, supervisión seguimiento y evaluación de las estrategias de estructuración y/o ejecución de los proyectos productivos, proyectos de reactivación económica y proyectos ambientales y forestales en el marco de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET.</i>	El plazo inicial del contrato es de siete (7) meses, contados a partir del 25 de abril de 2019, prorrogado por tres (3) meses y cuatro (4) días.	Valor inicial del contrato fue de \$56.700.000 y adicionado por \$24.300.000, para un valor total de \$81.000.000.	81,000,000
040 <sup>a</sup> de 2019	<i>Servicios profesionales para apoyar en la coordinación inter e intrasectorial a nivel territorial que permita la gestión y la financiación, implementación y seguimiento de los planes de Acción de Transformación Regional PATR.</i>	El plazo es de ocho (8) meses, a partir del 18 de mayo de 2019	\$44.000.000	40,516,667
523 de 2019	<i>Servicios profesionales a la Subdirección de Proyectos Productivos de la Dirección de Estructuración de Proyectos para apoyar técnicamente la supervisión de los contratos y/o convenios, así como en el seguimiento, estructuración y ejecución de los planes, programas y proyectos en los municipios de la Subregión de Alto Patía y Norte del Cauca.</i>	El plazo es de cinco (5) meses, a partir del 4 de enero de 2020	\$34.362.000	34.241.842
526 de 2019	<i>Servicios profesionales para apoyar para apoyar la coordinación inter e intrasectorial a nivel territorial que permita la formulación y la gestión de la financiación, implementación y seguimiento de los Planes de Acción de Transformación Regional- PATR.</i>	El plazo es de cinco (5) meses, a partir del 4 de enero de 2020	\$34.646.625	33.953.692
568 de 2019	<i>Servicios profesionales para apoyar para apoyar la coordinación inter e intrasectorial a nivel territorial que permita la formulación y la gestión de la financiación, implementación y seguimiento de los Planes de Acción de Transformación Regional- PATR.</i>	El plazo es de seis (6) meses, a partir del 3 de enero de 2020	\$33.000.000	\$32.999.083

23 de 2019	<i>Servicios profesionales para apoyar la supervisión, control, vigilancia, seguimiento y evaluación de las estrategias de estructuración y/o ejecución de proyectos productivos, proyectos de reactivación económica y proyectos ambientales y forestales en el marco de los programas de desarrollo con enfoque territorial - PDET</i>	El plazo es de siete (7) meses, a partir del 7 de mayo de 2019	Valor inicial \$56.700.000, adicionado en \$21.600.000 para un valor total de \$78.300.000	\$78.300.000
27 de 2019	<i>Servicios profesionales para apoyar técnicamente a la dirección de estructuración de proyectos de la agencia de renovación del territorio – art, en la supervisión, elaboración de informes, apoyo técnico en elaboración de propuestas de modelos de operación y ejecución, y seguimiento de proyectos de infraestructura rural articulados en el marco de los procesos PDET</i>	El plazo es de ocho (8) meses, a partir del 25 de abril de 2019	\$78.280.000	\$77.931.500
29 de 2019	<i>Servicios profesionales para apoyar técnicamente a la dirección de estructuración de proyectos de la agencia de renovación del territorio – art, en la supervisión, elaboración de informes, apoyo técnico en elaboración de propuestas de modelos de operación y ejecución, y seguimiento de proyectos de infraestructura rural articulados en el marco de los procesos PDET</i>	El plazo es de ocho (8) meses, a partir del 25 de abril de 2019	\$78.280.000	\$77.301.500

Fuente: FCP

Elaboró: Equipo Auditor CGR

En el expediente del contrato 039 de 2019 solo aparecen dos Certificaciones de Cumplimiento del contrato de fechas 30 de julio de 2019 y 26 de septiembre de 2019.

Adicional a lo anterior, en ocho (8) contratos por valor de \$166.296.000 cuya ejecución se desarrolló entre marzo y mayo de 2020 y que se relacionan con el apoyo a la supervisión de proyectos de infraestructura rural en los territorios, no existe evidencia en los informes de actividades y de supervisión, de la forma en que fueron ejecutados en época del “aislamiento preventivo obligatorio” establecido por el Gobierno Nacional mediante Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, así:

**Tabla No. 9.**  
**Contratos ejecutados durante aislamiento preventivo sin soportes de ejecución**

Cifras en pesos (\$)

Contrato No.	Objeto	Plazo	Valor del contrato	Valor Pagado sin soportes idóneos
35 de 2020	<i>Servicios profesionales para apoyar la supervisión y la ejecución de los Proyectos de Infraestructura Rural para la implementación de las estrategias y programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET de la Agencia de Renovación del Territorio –ART en la Subregión Alto Patía y Norte del Cauca.</i>	El plazo es de tres (3) meses, a partir del 11 de febrero de 2020	\$20.787.000	\$20.787.000
39 de 2020	<i>Servicios profesionales para apoyar la supervisión y la ejecución de los Proyectos de Infraestructura Rural para la implementación de las estrategias y programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET de la Agencia de Renovación del Territorio –ART en el Bajo</i>	El plazo es de tres (3) meses, a partir del 11 de febrero de 2020	\$20.787.000	\$20.787.000

<i>Cauca y Nordeste Antioqueño.</i>				
33 de 2020	<i>Servicios profesionales para apoyar la supervisión y la ejecución de los Proyectos de Infraestructura Rural para la implementación de las estrategias y programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET de la Agencia de Renovación del Territorio –ART en la Subregión Alto Patía y Norte del Cauca</i>	El plazo es de tres (3) meses, a partir del 11 de febrero de 2020	\$20.787.000	\$20.787.000
34 de 2020	<i>Servicios profesionales para apoyar la supervisión y la ejecución de los Proyectos de Infraestructura Rural para la implementación de las estrategias y programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET de la Agencia de Renovación del Territorio –ART en la Subregión Alto Patía y Norte del Cauca</i>	El plazo es de tres (3) meses, a partir del 11 de febrero de 2020	\$20.787.000	\$20.787.000
38 de 2020	<i>Servicios profesionales para apoyar la supervisión y la ejecución de los Proyectos de Infraestructura Rural para la implementación de las estrategias y programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET de la Agencia de Renovación del Territorio –ART en la Subregión Arauca</i>	El plazo es de tres (3) meses, a partir del 11 de febrero de 2020	\$20.787.000	\$20.787.000
40 de 2020	<i>Servicios profesionales para apoyar la supervisión y la ejecución de los Proyectos de Infraestructura Rural para la implementación de las estrategias y programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET de la Agencia de Renovación del Territorio –ART en el bajo Cauca y Nordeste Antioqueño</i>	El plazo es de tres (3) meses, a partir del 11 de febrero de 2020	\$20.787.000	\$20.787.000
44 de 2020	<i>Prestar los servicios profesionales para apoyar la supervisión y la ejecución de los Proyectos de Infraestructura Rural para la implementación de las estrategias y programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET de la Agencia de Renovación del Territorio –ART en la Subregión Macarena Guaviare</i>	El plazo es de tres (3) meses, a partir del 11 de febrero de 2020	\$20.787.000	\$20.787.000
46 de 2020	<i>Prestar los servicios profesionales para apoyar la supervisión y la ejecución de los Proyectos de Infraestructura Rural para la implementación de las estrategias y programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET de la Agencia de Renovación del Territorio –ART en la Subregión Montes de María</i>	El plazo es de tres (3) meses, a partir del 11 de febrero de 2020	\$20.787.000	\$20.787.000

Fuente: FCP

Elaboró: Equipo Auditor CGR

El 16 de octubre de 2020 la CGR solicitó los soportes de ejecución y productos entregados por los contratistas, se recibe respuesta del FCP el 22 de octubre, mediante la cual remite comunicación de la entidad ejecutora ART radicado 20202600069243 del 21 de octubre de 2020 informando que “una vez consultado con los supervisores de los contratos del oficio en referencia, los mismos manifiestan que los documentos soporte ya fueron remitidos como parte de las cuentas de cobro radicadas oportunamente en el Fondo Colombia en Paz”. Situación que confirma la ausencia de soportes de ejecución para cada uno de los contratos.

Lo anterior, se ocasiona por deficiencias en la supervisión a la ejecución contractual por parte de la Entidad Ejecutora y en el formato implementado para viabilizar los pagos, así como ausencia de control y seguimiento del FCP sobre la ejecución de los contratos de la subcuenta PDET.

La carencia de informes detallados por parte de la supervisión sobre la gestión contractual, así como la ausencia de informes de ejecución por parte del contratista y la falta de los soportes respectivos para pago generan incertidumbre respecto a los servicios prestados en las condiciones de calidad y oportunidad requeridas y si se cumplieron a satisfacción los fines de la contratación.

## Respuesta del FCP

Mediante comunicación 20201153188121 de 11 de noviembre de 2020, el FCP presenta respuesta:

*“(…) se solicita tener en cuenta que, según el modelo de negocio que se tiene adoptado por el Fondo Colombia en Paz, la supervisión integral (técnica, administrativa, financiera, contable y jurídica) la realiza los supervisores que son designados por las Entidades Ejecutoras: Adicionalmente se anexó como soporte a esta respuesta, correspondencia entre el Consorcio FCP 2019 y la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, respecto a las afirmaciones anteriores.*

*“Supervisión: Actividad a cargo de la Entidad Ejecutora, y consiste en el seguimiento técnico, control y vigilancia administrativa, financiera, contable y jurídica que respecto de las condiciones acordadas en el contrato es ejercida por el personal idóneo designado por las Entidades Ejecutoras de acuerdo con la naturaleza del contrato a supervisar, quien responderá por sus acciones u omisiones.1”*

*Por lo anterior, se tiene contemplado dentro del Manual de Supervisión e Interventoría todo un compendio de obligaciones, prohibiciones y facultades que deben aplicar los supervisores a los contratos y convenios que les son designados, con la finalidad de dar cuenta del cumplimiento de las obligaciones y su correcta ejecución que materializa el objeto contratado.*

*Ahora bien, en cuanto a la deficiencia en el seguimiento del FCP sobre la ejecución de los contratos de la subcuenta PDET, que menciona la Contraloría, no se comparte dicha apreciación en la medida en que, el seguimiento realizado ha sido continuo y constante, lo cual se puede evidenciar en los requerimientos realizados no solo a la subcuenta PDET sino a todas las subcuentas del FCP dentro de los planes de mejoramiento de la operación, en la publicación de comunicaciones con guías, lineamientos sobre el seguimiento de los Acuerdos de Niveles de Servicio (ANS) y en general lineamientos para el tratamiento de Contratos de Prestación de Servicios con Personas Naturales; recordatorios de cumplimiento de obligaciones establecidas en los Manuales y Reglamentos del FCP incluyendo la de suministro de informes; de cambios de procedimiento de designación y cambios de supervisión; de liquidación de contratos, cláusula suspensiva de pagos y actualización de garantías; trámite de pagos; cómo se puede apreciar a continuación:*

### TABLA

*Estos comunicados son remitidos a todas las entidades ejecutoras y además son publicados en la página web <https://www.fiduprevisora.com.co/fondo-colombia-en-paz/> para consulta pública permanente.*

*Así mismo, se remite copia de las comunicaciones identificadas con los siguientes radicados, que reafirman parte del seguimiento que se realiza por parte del administrador fiduciario: (…)*

*De igual forma, se han realizado capacitaciones a los supervisores de los contratos celebrados con recursos del FCP, para que ejerzan su rol conforme a los manuales y procedimientos del FCP y se ha reiterado la*

obligación de todos los actores del fondo, de conocer y mantenerse actualizado en los manuales y reglamentos del FCP. Se adjunta soporte de las capacitaciones.

Por otra parte, se aclara que, los documentos adjuntos a los pagos como “informes de actividades y supervisión” suscritos por los supervisores, dan cuenta de la satisfactoria ejecución y cumplimiento de las obligaciones de los contratistas, que en virtud del principio de buena fe son tenidos por ciertos y completos, pues corresponde al concepto emitido por el supervisor. Así mismo, de acuerdo con el Manual Operativo del FCP, para efectos de pagos, no es necesario que se adjunten los productos o soportes de actividades que se están certificando en el informe, pues se parte del supuesto de que el supervisor sí los recibió, valoró e impartió su aprobación y que, en consecuencia, emitió su concepto de cumplimiento para el pago en el formato preestablecido para dichos efectos. (...)”

Por su parte, con oficio 20202600120171 de 10 de noviembre de 2020, la ART, en su calidad de entidad ejecutora, dio respuesta en los siguientes términos:

“(...) 1. Frente al ejercicio de seguimiento y control de responsabilidad de la entidad ejecutora, realizado a través de la supervisión designada para cada contrato, se debe tener en consideración que esta se ejerce bajo el acatamiento de los diferentes procedimientos y reglas previstos por el FCP en su condición de contratante en sus manuales de contratación y supervisión.

Es importante tener presente que los informes de supervisión previstos y que han sido manejados en los contratos objeto del requerimiento, constituyen un medio documental mediante el cual se facilitan determinadas labores de verificación, tanto para las partes contratantes como para eventuales organismos de control. Sin embargo, el informe en sí mismo, no constituye los productos y/o servicios que son objeto de aprobación por parte del supervisor, en efecto; como está previsto, el informe de supervisión es el documento definitivo donde se deja constancia de los resultados obtenidos en la ejecución contractual en determinado período.

Bajo este entendido y como puede ser verificado por ustedes, los informes de los contratos en revisión, no se limitan, como ocurre comúnmente, a señalar las actividades pactadas en el contrato con un calificativo de cumple o no cumple, en estos por el contrario se detallan las actividades efectivamente ejecutadas por el contratista, dejando evidenciado en el informe como medio de verificación, tanto el cumplimiento de la actividad, como el acto de aprobación del supervisor.

En este punto hay que tener en consideración, que lo anterior no lleva implícito, como ha sido interpretado en el requerimiento, que las actividades o productos de los contratos no cuentan con un medio que los soporte, esta premisa puede ser lo que viene generando la controversia en referencia, que para la ART es importante clarificar, toda vez que como se mencionó, el documento de informe de supervisión corresponde al resultado final de la labor de supervisión previa y constantemente adelantada, se puede decir que este recoge el ejercicio de verificación y aprobación que realiza cada supervisor sobre la ejecución del contrato, pues bajo estos términos está prevista la operación en los manuales de contratación y supervisión del FCP.

Así, el sentido lógico de los manuales corresponde con el modelo legal y operativo del fondo, donde se recuerda que si bien el FCP ostenta la calidad de contratante, las actividades y/o productos que se derivan en el marco de los contratos en revisión, se ejecutan de cara a la ART como entidad ejecutora, por lo que estos mismos reposan bajo la administración de esta última, pues guardan relación, sirven de insumo o incluso se articulan con actividades desarrolladas directamente por la ART, es por tal circunstancia que desde los mismos manuales y procedimientos del FCP, está definido que para efectos de pago lo que se requiere es el informe de supervisión, pues esta es ejercida directamente por la entidad ejecutora, destinataria final de los bienes y/o servicios contratados, por lo tanto el resultado de la gestión de los contratos de prestación de servicios se ven reflejados en las actividades propias que realiza la ART.

Ahora bien, en todo caso es importante dejar como precisión que esos bienes y/o servicios que son recibidos por parte de la ART en su condición de entidad ejecutora, en virtud de los contratos desarrollados a través del FCP, se encuentran debidamente soportados y aprobados, como dan cuenta de ello los informes de supervisión en referencia, donde se insiste, el informe no es el producto, pues los manuales de contratación y supervisión del FCP, no tenían previsto para estos contratos que estos fueran entregados al fondo por las

razones ya expuestas. Hay casos puntuales en los que por el modelo operativo mencionado, los productos de un contrato terminan siendo allegados al FCP, pero esto no por que corresponda con un procedimiento del manual de contratación, sino por una nueva necesidad de la entidad ejecutora, por ejemplo, cuando un abogado contratado a través del FCP estructura documentos para una convocatoria, estos serían remitidos como soporte de una solicitud de la **ART**, pero no como un producto de dicho contrato, para este último caso el informe de supervisión contendría la actividad desarrollada y el concepto del supervisor al respecto.

En conclusión, tal como se encuentra previsto en los manuales del FCP, los informes de supervisión de los contratos constituyen el medio que permite documentar el desarrollo de la ejecución contractual, y los productos y/o servicios que se derivan de estos, reposan bajo la administración de su destinatario final que es la entidad ejecutora, dejando la salvedad en todo caso, como corresponde del recibo a satisfacción con la generación y entrega de los informes de supervisión respectivos.

Ahora bien, consultados con los respectivos supervisores acerca de otros argumentos relacionados específicamente con los contratos supervisados se tiene lo siguiente:

**A) Contrato 031 de 2019 y Contrato 040<sup>a</sup> (sic) de 2019 (...)**

De conformidad con lo establecido en los contratos y a las obligaciones pactadas, las mismas eran relacionadas con la gestión que debían ejecutar los contratistas con el objetivo de cumplir con el objeto del contrato y satisfacer las necesidades de la entidad.

De acuerdo a lo anterior, y por tratarse de contratos de gestión no fueron pactados productos que debieran ser entregados por los contratistas. Así las cosas, vale la pena señalar que el resultado de la gestión fue recibida constantemente por parte de la supervisión y en casos específicos en los cuales la contratista gestionó reuniones o similares en los cuales se contaba con soporte documental, más allá de la gestión realizada, las copias de las actas de reunión y demás fueron remitidas al Fondo Colombia en Paz, como parte del informe, en los meses en los cuales se presentaba con dicho soporte. Para el efecto se adjuntan los informes presentados así: Contrato 31-2019 Anexo 1 y Contrato 40<sup>a</sup> (sic) Anexo 2.

**B) Contrato 039 de 2019 (...)**

Respecto al Contrato 039 de 2019, es de señalar que la contratista ejecutaba sus actividades como abogada, para lo cual apoyaba las labores de revisión y proyección de documentos, lo que no se constituía como un producto independiente sino hace parte de un proceso. Es sí, que dentro de los informes del contratista y aprobados por el supervisor se puede evidenciar que los mismos detallaban el asunto en el cual había prestado sus servicios, información con cual puede certificarse su cumplimiento.

Adicional a lo anterior y respecto a los informes de cumplimiento, los mismos fueron enviados en su totalidad por el FCP, para el efecto se remite el Anexo 3, en el cual se puede observar que los pagos fueron soportados con los informes radicados por el supervisor.

**C) Contrato 23 de 2019 (...)**

De acuerdo con los lineamientos y formatos socializados por el Consorcio Fondo Colombia en Paz (representado por Fiduprevisora S.A) para trámite documental y contractual durante ejecución contrato de prestación de servicios No. 023 de 2019. Se informa que se entregaron mensualmente los debidos documentos con soportes de conformidad al cumplimiento del objeto del contrato mediante un CD y documentos físicos con aprobaciones mediante firmas originales.

Es importante resaltar que en cumplimiento a la **CLÁUSULA TERCERA. - OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA**, numeral 6: “Presentar informes mensuales por escrito al supervisor del contrato de las gestiones adelantadas en cumplimiento del objeto del contrato, sin perjuicio de los informes que le sean solicitados por el supervisor del mismo”. El Contratista entregó durante cada mes del periodo de ejecución del contrato los respectivos informes detalle de las actividades específicas, obligaciones y/o productos entregados por el contratista desarrollados de acuerdo con el objeto contractual y las cuales se encuentran adjuntos a este correo, firmados por el contratista y aprobados por el supervisor asignado el cual acredita el cumplimiento de reporte de ejecución del Contrato. (...)

**D) Contrato 27 de 2019 y Contrato 29 de 2019 (...)**

*Respecto a estos contratos, como se evidencia en los informes, son contratos cuyo objeto está encaminado a realizar supervisión a algunos contratos suscritos por el FCP, bajo este entendido, todos los productos que se generan en función a la ejecución de sus actividades ya obran en los archivos del Fondo Colombia en Paz, dentro de los expedientes contractuales de los contratos objeto de su supervisión así: (...)"*

## **Análisis de la Respuesta**

El FCP manifiesta que el seguimiento a la ejecución de los contratos de la subcuenta PDET ha sido constante y se puede evidenciar en los requerimientos realizados a todas las Subcuentas dentro de los planes de mejoramiento, publicación de guías, lineamientos sobre el seguimiento de los Acuerdos de Niveles de Servicio (ANS) y en general en los lineamientos para el tratamiento de contratos de prestación de servicios con personas naturales y aporta los números de comunicados y de radicados. Así mismo, indica que se han adelantado capacitaciones a los supervisores, sin embargo, no se aportaron los documentos soporte presentados por el contratista que den cuenta del cumplimiento de las obligaciones pactadas.

El seguimiento requerido por parte del FCP para la actividad contractual va más allá de lineamientos generales, pues si bien son necesarios, no resultan suficientes para alcanzar a cubrir el deber de verificación de ejecución de la contratación en concreto, y en ningún caso es admisible que se parta de un supuesto sobre la ejecución contractual, sino que ésta debe ser controlada y debe ser posible obtener evidencia.

Los formatos "*Informes de Actividades y Supervisión de Contrato*" no aportan información completa acerca de la ejecución y cumplimiento de las obligaciones contractuales, pues precisamente estos formatos contienen información general y breve en los casos de los contratos referidos, y en tal medida no cumplen con el manual de supervisión e interventoría en cuanto al propósito que tienen los informes de documentar el desarrollo contractual en sus sucesos, compromisos, avances y recomendaciones. Tampoco permiten evidenciar la obligación de la supervisión de presentar informes sobre el estado, avance y cumplimiento de las obligaciones contractuales para verificar la correcta gestión contractual.

Dados los criterios normativos sobre los que se sustenta el hallazgo, el principio de buena fe respecto al diligenciamiento del formato "*Informe de Actividades y Supervisión*" resulta una fuente de segundo plano, pues el manual de supervisión exige documentar la ejecución contractual y el mismo formato requiere que se adjunten los soportes de las obligaciones cumplidas por los contratistas. Con la información general diligenciada en los formatos de supervisión resulta de mayor importancia, el soporte documental de las actividades ejecutadas para corroborar los términos y modos de desarrollo de las obligaciones contractuales, como efectivamente lo indica dicho formato y que a su vez, estén contenidos en el respectivo expediente contractual de manera que sea posible la constatación de todo el hecho contractual.

Con respecto al contrato 23 de 2019, si bien es cierto que en la información suministrada por el FCP referente a los pagos se encuentra el formato No FIN-FOR-O19 denominado Informe de actividades y supervisión del contrato, no se allegaron los documentos soporte que permitan verificar el cumplimiento de las actividades realizadas por el contratista, así como los productos entregados y/o desarrollados.

En relación a los contratos 27 y 29 de 2019, la ART manifiesta que el objeto de estos contratos está encaminado a realizar la supervisión de los contratos suscritos por el FCP y que bajo ese entendido los productos se encuentran en los archivos del FCP dentro de los expedientes objeto de supervisión en donde los contratistas se desempeñaron como supervisores de los contratos 1085-2018 y 1086-2018. Sin embargo, verificado el objeto del contrato y las obligaciones específicas se evidencia que no solo tenían a cargo la supervisión de estos contratos, sino que sus labores comprendían otras actividades de las cuales no se aportaron los correspondientes soportes que permitan verificar su cumplimiento.

Las respuestas reseñadas por la ART no presentan información que no haya sido valorada por el equipo auditor y que permita desvirtuar la falta de soportes de ejecución contractual respecto de los contratos 523, 526 y 568 de 2019.

Aunque los contratos de prestación de servicios profesionales, no tengan pactados la entrega de productos o documentos, no indica que no se tengan obligaciones a cumplir y verificaciones a realizar por los supervisores para certificar el cumplimiento, tienen implícita una materialidad en la ejecución de las obligaciones específicas, generales y del objeto en sí que debe poder ser evidenciada frente al seguimiento de la Supervisión o a otro tipo de control.

En este sentido, se confirma lo observado respecto de los Contratos 31, 39 y 40A de 2019, pues los documentos presentados como anexos a la respuesta no aportan mayor información de las actividades contractuales desplegadas, a la contenida en los archivos de pagos que examinó esta auditoría.

Finalmente, la ART precisa que frente a los contratos 033, 034, 036, 037, 038, 040, 041, 042, 044 y 046 de 2020 su *“objeto o actividades no contenían un alcance obligacional que circunscribiera la prestación del servicio a que este fuera ejecutado de manera presencial en un lugar específico”* la única restricción durante el período de aislamiento obligatorio, fue la prohibición de realizar visitas a las obras, sin embargo, ejecutaron las demás obligaciones valiéndose de herramientas y medios tecnológicos según se presenta en los informes de supervisión. No obstante, dentro de los anexos allegados por el FCP, en su carpeta *“anexos ART”*, los soportes no sustentan el cumplimiento contractual de éstos contratos, por tal motivo y ante la carencia de la información allegada se confirma el hallazgo.

## Hallazgo No. 6. Contrato 791 de 2018

La Constitución Política establece:

*“Artículo 267. La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. (...).*

*Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.”*

El Decreto 691 de 2017 en su artículo 3 establece el régimen del FCP el cual, deberá observar *“los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad de que trata el artículo 209 de la Constitución Política”*.

El manual de contratación del FCP Versión 2 del 28 de noviembre de 2017 en su CAPÍTULO II, establece:

*“PRINCIPIOS RECTORES DE LA CONTRATACIÓN Y POLÍTICAS DE BUEN GOBIERNO*

*(...)*

*5. Eficacia el FCP propenderá para que el proceso de contratación logre su finalidad. Las decisiones de contratación del FCP, implicarán la realización de un análisis preliminar, con miras a obtener la mejor relación costo - beneficio en el marco de cada proceso contractual y buscar el logro del máximo rendimiento en los aspectos técnicos, económicos, temporales, de calidad y de cualquier otro tipo, relacionados con el objeto de la contratación.”*

El manual de supervisión del FCP versión 1 del 30 de enero de 2019, establece:

*“Informe Mensual O Parcial De Interventoría O Supervisión: suscrito por el supervisor o interventor generado mensualmente o en los periodos establecidos en los respectivos contratos, el cual deberá contener el seguimiento a la ejecución del contrato en sus aspectos técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico y conteniendo como mínimo lo siguiente:*

*(...)*

*c. Permanencia, estado y utilización del equipo técnico ofrecido en la propuesta. (...)*”

*Informe Final De Interventoría O Supervisión: documento que presenta el estado final de la ejecución del contrato en sus aspectos técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico, suscrito por el supervisor o interventor.*

*(...)*

*f. Informe de entrega y recibo de los productos, servicios, bienes y obras especificando la cantidad, precios unitarios, volumen, calidad y demás condiciones. (...)*”

El análisis preliminar de la Convocatoria Pública No. 010 de 2018 establece en el numeral 1.6 Presupuesto estimado:

*“El presupuesto estimado para el presente proceso es de hasta CUATROSCIENTOS VEINTIOCHO MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA MIL QUINIENTOS CUATRO PESOS M/CTE: (\$428.340.504) incluido el valor del IVA, costos, gastos, impuestos, pólizas, tasas y demás contribuciones a que hubiere lugar.*

Nota 1: El contrato se celebrará por el valor total de la disponibilidad presupuestal y se ejecutará mediante el sistema de precios unitarios fijos sin fórmula de ajuste de conformidad con los valores unitarios presentados por el proponente en su oferta. (...)

La propuesta económica presentada por el contratista seleccionado a través de la Convocatoria Pública No. 0010 de 2018 a través del ANEXO No. 6 “Propuesta Económica” de fecha 20 de marzo de 2018, establece:

“Nuestra propuesta de precio es el resultante de la siguiente operación aritmética:”

ITEM	Valor Unitario incluido IVA y demás impuestos expresados en pesos Colombianos COP	CANTIDAD	VALOR TOTAL
Computadores de escritorio DESKTOP	\$115.000	400	\$276.000.000
Computadores Portátiles	\$158.000	50	\$47.400.000

“Nuestra propuesta de precio será obligatoria para todos nosotros hasta el periodo de validez de la propuesta”

El Contrato 791 de 2018 cuyo objeto es el de “Contratar el arrendamiento de computadores de escritorio tipo DESKTOP y computadores portátiles para los funcionarios y colaboradores de la Jurisdicción Especial Para la Paz-JEP” fue suscrito el 20 de abril de 2018 por valor inicial de \$323.400.000, fecha de inicio y plazo de ejecución hasta el 31 de diciembre de 2018 o hasta agotar el presupuesto previsto.

El valor del contrato se pactó así: “CLÁUSULA QUINTA -VALOR DEL CONTRATO: Para todos los efectos legales y fiscales, el valor del presente contrato será hasta por la suma de TRESCIENTOS VEINTITRES MILLONES CUATROCIENTOS MIL PESOS M/CTE (\$323.400.000) incluido IVA y demás gravámenes y/o impuestos que se causen o se llegaren a causar, al igual que todos los costos directos o indirectos que se ocasionen en virtud de la ejecución del mismo.

Dentro de la Cláusula Tercera se establece la siguiente obligación específica:

“(…)10. Presentar informe de entrega mensual y suscribir con el supervisor y con el Coordinador de Servicios Tecnológicos de la JEP las correspondientes actas de entrega y recibo a satisfacción parciales en las que se debe especificar el número de equipos entregados y la fecha de retiro de los mismos.”

El 9 de noviembre de 2018 se suscribió la adición del contrato por la suma de Ciento Sesenta y Un Millones Setecientos Mil Pesos (\$161.700.000), para un total del contrato de Cuatrocientos Ochenta y Cinco Millones Cien Mil Pesos (\$485.100.000) y se prorrogó el plazo hasta el 30 de marzo del año 2019 o hasta agotar el valor contratado.

El 10 de marzo de 2019 se firma acta de liquidación por mutuo acuerdo con la siguiente ejecución:

**Tabla No. 10.**  
**Pagos Contrato 791 de 2018**

Cifras en pesos (\$)

Fecha de Pago	Valor Bruto Pagado	CE
18/07/2018	\$33.166.834	2590
23/07/2018	\$44.891.667	2678
29/08/2020	\$ 54. 938.000	3660
19/09/2018	\$ 56.149.733	5874
11/10/2018	\$62. 521.166	6193
23/11/2018	\$68. 945.823	6551
17/12/2018	\$ 68.000.478	8486
18/01/2019	\$ 68.000.478	243
26/04/2019	\$ 28.485.821	1428
Total	\$ 485.100.000	

Fuente: FCP

Elaboró: Equipo auditor CGR

Al verificar los pagos y los precios unitarios del alquiler de los equipos se encuentran variaciones en el precio de los equipos durante toda la ejecución del contrato. Para el pago del mes de enero, que corresponde al último pago se encuentra un mayor valor cobrado en la factura No. 6154 en el precio unitario de los equipos de escritorio por valor de \$204.703.

Analizada la situación el equipo auditor solicita aclaración sobre la variación de los precios en el alquiler de los equipos al FCP y la JEP remite respuesta a través de correo electrónico del 27 de octubre de 2020.

*“Para efectos de la facturación de los computadores alquilados, se tuvo en cuenta el tiempo efectivo de servicio prestado por el equipo de acuerdo con la dinámica de instalación o retiro de equipos, definida a su vez por las fechas de ingreso o retiro de los funcionarios, servidores, pasantes, judicantes y contratistas de la JEP usuarios de los equipos. Es decir, si un equipo prestaba servicio durante los 30 días del mes, su costo era de \$115.000 tal como estaba definido contractualmente, pero si el equipo era puesto en servicio o retirado del servicio durante el transcurso del mes, su costo mensual se calculaba a prorrata, dividiendo el Valor Unitario Mensual de alquiler del equipo por 30 días (Valor Unitario Diario) y multiplicándolo por el número de días efectivos de servicio prestados durante el mes. Con base en esta dinámica, para efectos del cálculo de la factura se establecía un valor unitario mensual promedio por cada tipo de equipo y se multiplicaba por los 30 días del mes. Esta es la razón por la que en los meses en los que había ingreso o retiro de equipos el Valor Unitario Mensual variaba y en los meses en los que no se presentaba ingreso o retiro de equipos el Valor Unitario Mensual se mantenía estable e igual a \$115.000,00 IVA Incluido, tal como estaba consignado en el contrato.*

(...)

*Con respecto a los computadores de escritorio adquiridos por la JEP, el proveedor al que se le adjudicó este contrato entregó los equipos gradualmente, así mismo se fueron instalando y retirando los equipos alquilados para ser devueltos a UNIPAR, esta labor se realizó durante los meses de enero y febrero del 2019. Es por esto que la última factura No. 6154 radicada el 22 de marzo de 2019, incluye en promedio 54 días de servicio para 100 computadores de escritorio y 31 días para un computador de escritorio adicional con una configuración especial para un uso específico, lo cual da un valor unitario mensual promedio de \$172.020,00 y 96.965,00 respectivamente.”*

Ante tal explicación se verificaron los informes mensuales de supervisión, pero éstos no incluyen detalle sobre la “Permanencia, estado y utilización del equipo técnico ofrecido en la propuesta” y no se precisa a que corresponde la variación en los precios de los equipos.

Teniendo en cuenta el valor unitario de los equipos según la propuesta presentada por el contratista que hace parte del contrato 791 de 2018 se calcula el valor que se debía haber facturado en el último periodo, como se muestra a continuación:

**Tabla No. 11.**  
**Cobro Factura último pago 2019 PC**

Cifras en pesos (\$)

Factura	Descripción	Valor con IVA según propuesta	Valor Total con IVA	Valor Total cobrado
Factura 6154 del 21 de marzo de 2019	100 Equipos Escritorio	115.000	11.500.000	20.470.300

Fuente: FCP

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Por lo anterior, no se cuenta con la certeza del seguimiento que realiza la supervisión en cuanto a la permanencia de los equipos y su consistencia con los soportes de la facturación presentada para el trámite del último pago.

Las situaciones encontradas dejan en evidencia debilidades en la etapa de ejecución y seguimiento contractual a través de la supervisión ejercida por la JEP como entidad ejecutora y del FCP al momento de verificar los soportes para validar los pagos, lo que genera incertidumbre sobre el último pago realizado y los valores facturados y sobre cuando se produjo el retiro progresivo de los computadores.

## Respuesta del FCP

El FCP presenta su respuesta mediante radicado 2020115318381 del 10 de noviembre de 2020, anexando respuesta de la JEP como entidad ejecutora del respectivo contrato:

*“(…) no existen debilidades en la etapa de ejecución y seguimiento contractual por parte del FCP, (…) la verificación de soportes para validar los pagos establecidos en los Manuales Operativos de la época, al igual que lo establecido en la cláusula sexta del contrato: Forma de Pago, que consisten en: 1). La verificación de la certificación de recibo a satisfacción de los bienes y servicios contratados, suscrito por el supervisor del contrato, información que se identifica en el Informe de Supervisión adjunta en cada uno de los pagos, 2). Certificación de pago de los aportes Parafiscales, 3). Incorporación de bienes al Almacén del Fondo Colombia en Paz cuando aplique, 4). Verificación de la Factura Original por parte del Arrendador; Así como el cumplimiento de las obligaciones generales y obligaciones específicas por parte del contratista (Arrendador), información que reposa en el informe de Supervisión suscrito para en cada uno de los pagos realizados, es decir que, de acuerdo con los procedimientos para validación de pagos establecidos en los manuales y reglamentos del FCP, el Consorcio Fondo Colombia en Paz, cumplió sus obligaciones para la ejecución de los pagos del contrato que nos ocupa.*

Ahora bien, frente a la liquidación del contrato, (...) adicionalmente se resalta que, para la época de liquidación de este contrato, de acuerdo con el manual de contratación V3 vigente para la época, la liquidación también estaba a cargo de la entidad ejecutora, veamos:

**“1.3.3 Responsabilidad Etapa Postcontractual**

1. La supervisión del contrato será la responsable de elaborar y suscribir el acta de liquidación.
  2. El Administrador Fiduciario revisará el acta de liquidación previo a su suscripción y a la del Contratista.”
- Sobre el particular, se aclara que, el administrador fiduciario revisó el acta de liquidación previo a la suscripción, con base en el informe final de supervisión, así como el valor ejecutado del contrato, encontrándola ajustada a la ejecución del contrato.

(...) La Jurisdicción Especial para la Paz reitera, que los valores de cada una de las facturas radicadas por el contratista UNIPAR ALQUILER DE COMPUTADORES S.A., durante la vigencia del contrato No. 791 de 2018, fueron calculados con base en los valores mensuales de alquiler de computadores definidos contractualmente, tal como se explica y evidencia a continuación:

(...)

La anterior tabla contiene los **Valores Unitarios** definidos contractualmente, con base en los cuales se calculó el valor del alquiler de cada uno de los computadores incluidos dentro del Contrato No. 791 de 2018. A continuación, se relaciona la forma como se efectuó el cálculo de los diferentes valores que componen la factura:

(...)

El valor mensual facturado por cada computador corresponde a los días efectivos de servicio de cada equipo, de acuerdo con la dinámica de instalación o retiro de equipos, definida a su vez por las fechas de ingreso o retiro de los funcionarios, servidores, pasantes, judicantes y contratistas de la JEP

2. Los computadores que entraban en operación los últimos días del mes se facturaban el mes siguiente, incluyendo en la factura los días del mes en que entraron en operación y que no fueron facturados.
3. El Valor Unitario Diario por Computador se calcula así: a. Valor Mensual del Contrato/30 días
4. El valor mensual de cada computador puesto en operación se calcula así: a. Valor Unitario Diario X Número de Días de Operación
5. El valor mensual facturado es igual a la sumatoria del valor mensual de cada computador puesto en operación
6. El valor unitario mensual que aparece en la factura se calcula dividiendo el valor total de la factura por la cantidad de computadores facturados.

Esta es la razón por la cual el valor unitario mensual presente en las facturas es diferente para cada periodo (unas veces menor y otras veces mayor) al valor mensual por computador definido en el contrato. Teniendo en cuenta que, el uso de cada computador varía durante el mes, se debe calcular el valor de la factura de acuerdo con los días efectivos de servicio, en consecuencia, el valor total de la factura mensual se calcula con base en el valor unitario mensual contractualmente definido y el número de días facturables.

Para corroborar la explicación anterior, se adjuntan los siguientes soportes utilizados dentro del proceso de supervisión para asegurar el cumplimiento de las obligaciones contractuales:

1. Archivo **“Inventario Consolidado de Computadores Contrato FCP 791-2018”**, en el cual se registra para los periodos de facturación de julio y diciembre de 2018 y enero de 2019, el detalle de cada uno de los computadores puestos en operación en la Entidad, contiene la siguiente información:

- **ACTA DE ENTREGA:** Actas con las cuales UNIPAR ingresó los equipos a la JEP.
- **FECHA DE ENTREGA:** Fecha en la que UNIPAR ingresó los equipos a la JEP.
- **FECHA DE FACTURACIÓN:** Fecha en la que el computador entra en operación e inicia facturar el servicio.
- **ITEM:** Característica del computador.
- **SERIAL DE LA MÁQUINA:** Número de identificación del equipo.
- **DIAS:** Total de días a facturar. Una vez entregado el equipo a Entidad, corresponde al tiempo efectivo de disposición del computador durante cada mes.
- **VALOR UNITARIO:** Costo mensual sin IVA del equipo con base en los valores del contrato.

- **SUBTOTAL:** Costo sin IVA del tiempo efectivo del servicio. Se calcula tomado el VALOR UNITARIO del equipo dividido por 30 y multiplicado por el número de DÍAS efectivos de operación del computador durante el mes.
- **IVA:** Valor del IVA del 19 %, calculado con base en el SUBTOTAL.
- **TOTAL:** Valor Total (con IVA) a pagar por el computador durante el mes (Sumatoria de la columna de SUBTOTAL y la columna de IVA).

Actas de entrega de todos los computadores que fueron suministrados por el contratista y puestos en operación en la JEP, dentro del contrato No 791 de 2018:

(...)

A continuación, se explican los valores correspondientes a la factura del mes de enero de 2019:

El valor total cobrado de \$20.470.300, corresponde al costo del alquiler total de los 100 computadores de escritorio, del mes de enero de 2019. Este valor se calculó sumando el valor mensual de cada computador puesto en operación (Columna SUBTOTAL del archivo anexo “**Detalle Inventario de Computadores Consolidado del Contrato**”, pestaña ENERO), que es equivalente al Valor Unitario Mensual definido contractualmente (\$115.000), dividido por 30 días (Valor Unitario Diario) y multiplicado por el número de días efectivos de servicio de cada computador. Este valor corresponde a la facturación final del contrato que comprende desde enero de 2019 hasta el retiro gradual de los computadores por parte del contratista a mediados de febrero de 2019, razón por la cual en el archivo anexo “**Detalle Inventario de Computadores Consolidado del Contrato**”, pestaña ENERO, los equipos de escritorio presentan tiempos de servicio mayor a 30 días.

En conclusión, la ejecución del contrato No. 971 de 2018, a cargo del contratista UNIPAR ALQUILER DE COMPUTADORES S.A., se ajustó rigurosamente a los términos y valores incorporados dentro del contrato y específicamente en lo que tiene que ver con la facturación de los meses de Julio de 2018 y Enero de 2019, el cálculo de los valores de las respectivas facturas, evidencia que se efectuó con base en los valores mensuales de alquiler para computadores de escritorio (\$115.000 IVA incluido) definidos contractualmente, (...) Igualmente, con base en los soportes anexos, se confirma que la supervisión de este contrato a cargo de la JEP, se realizó con absoluta diligencia, rigurosidad y ajustada a la normatividad vigente para tales fines. (...)

## **Análisis de la Respuesta**

Señala el FCP “(...) no existen debilidades en la etapa de ejecución y seguimiento contractual por parte del FCP, ya que se dio cumplimiento a los procedimientos de validación de pagos conforme los procedimientos adoptados por el Consorcio. Sin embargo, el recibo a satisfacción de los bienes y servicios contratados definido en los informes de supervisión no contaba con la información suficiente en cuanto a la permanencia y utilización de los equipos y al verificar la forma de pago establecida en el contrato en la cláusula sexta, se tiene que el cobro era mensual y se autorizaron pagos por periodos superiores a lo establecido contractualmente, sin que medie ningún tipo de justificación.

La “Cláusula sexta – forma de pago, establece: El consorcio FCP 2018 como vocero y administrador del PATRIMONIO AUTÓNOMO FONDO COLOMBIA EN PAZ, pagará al contratista, el valor del contrato en pagos mensuales vencidos, la facturación mensual deberá corresponder a la sumatoria del valor unitario de los cánones de arrendamiento de los computadores de escritorio y computadores portátiles (de acuerdo a la ficha técnica) que efectivamente sean entregados a título de arrendamiento durante la totalidad del período o la fracción a facturar”.

Señala el FCP que *“revisó el acta de liquidación previo a la suscripción, con base en el informe final de supervisión, así como el valor ejecutado del contrato, encontrándola ajustada a la ejecución del contrato”*. Sin embargo, al verificar nuevamente este documento la CGR encuentra que la ejecución del contrato no es consistente con la presentada en el informe final de supervisión, además la fecha de suscripción es el 10 de marzo de 2019 y la fecha del último pago efectuado al contratista data del 28 de abril de 2019.

Por su parte la JEP, señala que la ejecución del contrato *“(…) se ajustó rigurosamente a los términos y valores incorporados dentro del contrato. Afirmación que no valida la CGR, por cuanto según la cláusula señalada la facturación se debía realizar mes vencido por el periodo o fracción.*

A continuación, la JEP detalla la forma en que se realizó el cálculo del valor de alquiler para los meses en que se presentan mayores valores y soporta su afirmación con el Excel *“Inventario consolidado de computadores Contrato 791-2018”* donde se evidencia la forma de cálculo coincidiendo con los valores facturados. Sin embargo, los periodos de cobro se realizaron en el mes de enero de 2019 para 100 equipos hasta por 54 días y las fechas del inventario establecen la fecha en que se entregaron los equipos y la fecha a partir de la cual se realiza la facturación, pero no precisa la fecha de retiro por cuanto no es posible establecer la permanencia de los equipos en este periodo de facturación.

Señala la JEP que con base en los soportes remitidos *“la supervisión de este contrato a cargo de la JEP, se realizó con absoluta diligencia, rigurosidad y ajustada a la normatividad vigente para tales fines”*. Para la CGR no es de recibo esta afirmación por cuanto las actas de entrega que se anexan soporte de la respuesta presentan las fechas en las cuales los equipos entran en servicio, pero no remiten evidencia de la fecha en que los equipos son retirados o un control de su permanencia en servicio.

Así mismo, la ordenación del último pago firmado por el supervisor establece en la descripción: *“Por concepto pago del arrendamiento de 101 computadores de escritorio tipo desktop y 50 computadores portátiles para los funcionarios y colaboradores de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), del 01 al 30 de enero del 2019”*. Y en el informe de supervisión también se menciona que el período es: 1 enero al 30 de enero de 2019, como se presenta a continuación:

INFORMACIÓN CONTRACTUAL: NOVENO PAGO PERIODO: 1 ENERO AL 30 DE ENERO 2019			
Marque con una X el tipo de documento:			
Número: 791 de 2018	CONTRATO: X	CONVENIO:	ORDEN DE ACEPTACIÓN:
Objeto: Contratar el arrendamiento de computadores de escritorio tipo desktop y computadores portátiles para los funcionarios y colaboradores de la jurisdicción especial para la PAZ (JEP)			

Verificados los soportes entregados a la CGR de forma posterior al traslado de la observación el 30 de noviembre de 2020, se encuentran diez (10) actas de devolución de equipos que dan cuenta de fechas diferentes entre el 24 de enero de 2019 y el 27 de febrero de 2019, información que no coincide con los 30, 53 y 54 días de equipos en servicio facturados para el último pago.

Así las cosas, se presenta incertidumbre en los soportes de la factura No. 6154 cobrada y pagada como el último desembolso por \$28.485.821 del contrato 791 de 2018 el cual fue liquidado por mutuo acuerdo el 10 de marzo de 2019, así las cosas se confirma como hallazgo.

### 3.3.2 Proyectos Productivos

Se adelantó la verificación documental y técnica de la formulación, aprobación e implementación de Proyectos productivos para las Subcuentas de Reincorporación y Sustitución para la muestra seleccionada evidenciando que cumplen con los criterios definidos por las subcuentas, sin embargo, se encuentran deficiencias en la estructuración, viabilización, avance y sostenibilidad de los proyectos productivos, que fueron validadas como hallazgos de la auditoría.

#### **Hallazgo No. 7. Proyectos Productivos Subcuenta Reincorporación (D)**

La Ley 1474 de 2011 *“por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”*, establece:

*“Artículo 44. Sujetos disciplinables. El artículo 53 de la Ley 734 de 2002, quedará así: El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales. Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos.”*

El Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera firmado el 24 de noviembre de 2016, estableció en su punto 3.2. entre otros, lo referente a la reincorporación económica de los excombatientes de las FARC-EP, estableciendo la necesidad de que la misma sea efectiva para garantizar los objetivos del Acuerdo. En este sentido, el Acto Legislativo 02 de 2017 adicionó un artículo transitorio a la Constitución Nacional en donde define que *“Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final”*.

El Decreto 4138 de 2011 en su artículo 5 define entre otras funciones de la ARN las siguientes:

*“Implementar, diseñar, ejecutar y evaluar en el marco de la Política de Desarme Desmovilización y Reintegración los beneficios sociales, económicos y jurídicos otorgados a la población desmovilizada de los grupos armados al margen de la Ley.*

*Formular, ejecutar, evaluar y promover los planes, programas y proyectos dirigidos al fortalecimiento del proceso de reintegración de la población desmovilizada y sus familias. (...)”*

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", establece:

*"Artículo 2. Objeto del FCP. El objeto del Fondo Colombia en Paz (FCP) es ser el principal 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. (...) En desarrollo de su objeto, el FCP podrá:*

*1. Crear las subcuentas que se requieran para el desarrollo de su objeto."*

Respecto a los proyectos productivos, el Decreto Ley 899 de 2017 definió que cada integrante de las FARC-EP tendrá derecho por una única vez "a un apoyo económico para emprender un proyecto productivo de carácter individual o un proyecto productivo colectivo por la suma de ocho millones de pesos..."

Por su parte, el Decreto 1212 de 2018 en su artículo 1, adiciona al artículo 5 del Decreto ley 4138 de 2011, agregando una función a la ARN el siguiente numeral:

*"21. Verificar la viabilidad y aprobar los proyectos productivos o de vivienda de carácter individual, que deseen emprender los exintegrantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación económica y social, conforme a lo dispuesto en el Decreto-ley 899 de 2017 y a los criterios establecidos previamente por el Consejo Nacional de Reincorporación".*

A su vez, la Resolución 4309 de 2019 establece en su artículo 5 como uno de los componentes de la ruta de reincorporación de largo plazo la "Sostenibilidad económica", y en su artículo 8 establece que el termino para la ruta de reincorporación social y económica de largo plazo, estará determinado "por el cumplimiento integral de los criterios establecidos para cada uno de los componentes de la ruta de reincorporación social y económica de largo plazo". Por su parte, el artículo 11 de la misma resolución hace referencia al componente de sostenibilidad económica, como aquel que "promoverá la generación de fuentes de ingreso sostenibles en el mediano y largo plazo" y que "...comprende acciones orientadas al desarrollo de proyectos productivos individuales y colectivos, el acompañamiento técnico integral, el impulso a la asociatividad, el encadenamiento productivo, y procesos de inclusión laboral en articulación con los demás actores del orden territorial y nacional".

El artículo 12 de esta Resolución establece como los criterios de cumplimiento del componente de sostenibilidad económica, los siguientes:

*"A) Proyectos productivos colectivos:*

*1. Ha recibido apoyo en la formulación, viabilización, implementación y seguimiento del proyecto productivo, y*

*B) Proyectos productivos individuales:*

*1. Ha recibido apoyo en la formulación, viabilización, implementación y seguimiento del proyecto productivo"*

El indicador del PMI relacionado con proyectos productivos de reincorporación, que no cuenta a la fecha con ficha técnica aprobada es:

*"C.238 Porcentaje de integrantes de FARC- EP acreditados con proyecto productivo individual o colectivo viabilizado con apoyo económico entregado"*

La subcuenta ARN que luego se denominó Reincorporación creada por el FCP, tiene el siguiente objeto:

- **“Reincorporación.** *Tiene por objeto destinar recursos financieros y técnicos para apoyar la materialización de los instrumentos establecidos en el Decreto 899 del 29 de mayo de 2017, a fin de contribuir a la reincorporación de la FARC-EP a la vida social en lo económico y lo social en el marco del acuerdo. La entidad ejecutora a cargo de esta subcuenta es la Agencia de Reincorporación y Normalización – ARN.*

Dentro de las líneas de acción aprobadas para el POA 2019 de la subcuenta de Reincorporación por el Consejo Directivo del FCP mediante Acta No. 23 del 22 de enero de 2019 se encuentra *“Garantías para una reincorporación económica y social sostenible”* y el hito *“Beneficiar a 4.135 exFarc con proyectos colectivos e individuales”*.

1. Revisados los expedientes relacionados con los proyectos productivos colectivos e individuales, particularmente aquellos relacionados con actividades agropecuarias, se observó de manera general, que los mismos se adelantan o se van a implementar en predios que no son de propiedad de la población beneficiaria. En este sentido se soporta la implementación de los proyectos a través de contratos de arrendamiento, en donde algunos de ellos no hacen referencia a lo que sucederá al vencimiento con las mejoras introducidas con recursos del proyecto, y en otros, se manifiesta que los arrendadores no están dispuestos a pagar ninguna de ellas una vez finalice el contrato. Al respecto, se destacan las siguientes situaciones:

- En el proyecto *“Establecimiento de un sistema productivo de café pergamino seco e implementación de una planta procesadora de café tostado para satisfacer las necesidades socioeconómicas de los miembros de las FARC en proceso de reincorporación asociados a CECOESPE”*, con código PRE-PP-29934, a desarrollarse en el municipio de Buenos Aires, Cauca, se reporta en acta de la submesa de implementación del 9 de junio de 2020, que aún no se han concretado los predios en donde se adelantara el proyecto, a pesar que el 100% de los recursos ya fueron desembolsados.
- En el proyecto *“Fortalecimiento de la explotación porcina en 105 familias indígenas, campesinas y reincorporados en el municipio de Caldoño, a partir de un modelo sostenible y generador de ingresos que permita el mejoramiento del nivel de la calidad de vida”*, con código PRE-PP-29926, a implementarse en el municipio de Silvia, Cauca, el proyecto es viabilizado el 18 de junio de 2019 y aprobado el 29 de julio de 2019, pero en mesa de subimplementación del 25 de noviembre de 2019 se avala el cambio del predio en donde se implementó el proyecto, manifestando que no se afecta la estructura de costos, a pesar que el proyecto formulado tiene prevista la construcción de infraestructura y que el predio tiene ya instalada parte de la misma. Por otra parte, el contrato de arrendamiento no da cuenta de lo que sucederá con las mejoras que se adelanten con los recursos del proyecto en el predio.
- En el proyecto *“Fortalecimiento de habilidades productivas para el desarrollo de ganadería semi-intensiva doble propósito, a partir de adecuación de tierras, establecimiento de pastos, semi estabulación e incremento del inventario bovino y en producción de leche y carne en el corregimiento de Vegalarga, municipio de Neiva”*, con código PRE-PP-30435, a implementarse en el municipio de Neiva,

Huila, en el acta de la mesa de subimplementación del 5 de mayo de 2020 se registra que no hay seguridad sobre la continuidad en el arrendamiento del predio.

De los 10 proyectos colectivos que hacen parte de la muestra de auditoria, uno presenta escrituras a nombre de la Cooperativa beneficiaria. Mientras que, de 13 proyectos individuales, 12 de ellos correspondían a actividades agropecuarias, los cuales se implementan en predios con las siguientes características:

**Tabla No. 12.**  
**Predios Proyectos Productivos**

<b>CODIGO Proyecto</b>	<b>Tenencia del predio</b>
PRE-PP-27734	Uno de los beneficiarios es adjudicatario del INCORA.
PRE-PP-27863	Se presenta una declaración extra proceso que da cuenta de la posesión del predio por parte de uno de los beneficiarios y a su vez un folio de matrícula inmobiliaria de un predio que no está a nombre de ninguno de los beneficiarios, además con una anotación de protección por inminencia de riesgo de desplazamiento forzado. Situación que no da claridad jurídica sobre el predio donde se ejecutara el proyecto
PRE-PP-28870	Se presenta folio de matrícula inmobiliaria cuyo propietario no es ninguno de los beneficiarios del proyecto y no se adjunta documentos adicionales.
PRE-PP-29126	Predio en arrendamiento.
PRE-PP-28521	Predio en arrendamiento.
PRE-PP-29456	Uno de los beneficiarios es adjudicatario del INCORA.
PRE-PP-29941	Predio en arrendamiento.
PRE-PP-28972	Predio en arrendamiento sobre un predio en posesión soportado en una declaración extra proceso.
PRE-PP-29631	Predio en arrendamiento.
PRE-PP-29834	Predio en arrendamiento.
PRE-PP-30170	Aval de Consejo Comunitario.
PRE-PP-28322	Uno de los beneficiarios es adjudicatario del INCORA.

Fuente: FCP

Elaboró: Equipo Auditor CGR

En este sentido, se pone en riesgo la sostenibilidad de los proyectos, al depender de la posibilidad de renovación de estos contratos de arrendamiento, así como la incertidumbre sobre las inversiones realizadas, tales como obras de infraestructura.

Esta situación se deriva de falta de planeación y articulación interinstitucional del FCP y la entidad ejecutora ARN, con otras entidades, así como deficiencias en la estructuración y viabilidad de los proyectos, al no tener en cuenta que en las actividades agropecuarias, la tierra es uno de los factores primordiales de producción. Lo que se traduce en un riesgo para la sostenibilidad de los proyectos productivos y por ende de la reincorporación económica de la población objetivo.

2 Revisada la información que soporta la viabilización de los proyectos productivos dirigidos a la población reincorporada se encontraron las siguientes situaciones.

En los proyectos identificados como PRE-PP-30439, PRE-PP-27530 y PRE-PP-29934, los valores de los indicadores financieros no son coincidentes entre el proyecto formulado y viabilizado y su anexo de cálculo.

En relación con los proyectos productivos individuales, para su análisis y viabilidad

financiera se calcula el “*resultado total del ejercicio*” y el “*Ingreso mensual esperado*”, el cual al dividirlo por la cantidad de beneficiarios genera los siguientes resultados:

**Tabla No. 13.**  
**Ingresos por beneficiario**

Cifras en Pesos (S)

Número de identificación del Expediente (Código PRE)	Resultado total del ejercicio	Número de Beneficiarios	Años	Ingreso mensual esperado	Ingreso mensual por beneficiario
PRE-PP-27180	\$313.130.777	6	4	\$5.473.037,02	\$912.172,84
PRE-PP-27734	\$113.303.950	6	4	\$1.360.498,96	\$226.749,83
PRE-PP-27863	\$138.059.125	4	4	\$2.209.565,10	\$552.391,28
PRE-PP-28870	\$181.556.208	4	4	\$2.782.421,00	\$695.605,25
PRE-PP-29126	\$262.111.770	7	4	\$4.210.661,88	\$601.523,13
PRE-PP-28521	\$214.156.360	4	4	\$3.794.924,17	\$948.731,04
PRE-PP-29456	\$135.391.688	4	4	\$2.039.918,50	\$509.979,63
PRE-PP-29941	\$138.875.280	4	4	\$2.226.568,33	\$556.642,08
PRE-PP-28972	\$112.667.536	4	4	\$1.671.073,67	\$417.768,42
PRE-PP-29631	\$361.440.960	8	4	\$6.196.686,67	\$774.585,83
PRE-PP-30170	\$219.855.920	5	4	\$3.913.665,00	\$782.733,00
PRE-PP-29834	\$310.098.288	4	4	\$5.627.047,67	\$1.406.761,92
PRE-PP-28322	\$156.393.264	4	4	\$2.141.580,50	\$535.395,13

Fuente: Expedientes suministrados FCP

Elaboró: Equipo auditor CGR.

Se observó que el rango del ingreso mensual por beneficiario varía entre \$226.749 a \$1.406.761. En los conceptos de viabilidad financiera de los proyectos, se presenta este ingreso producto de la inversión representada en los recursos gubernamentales. Sin embargo, este valor no concuerda, ya que para el cálculo del “*ingreso mensual esperado*” se incluyen conceptos como “*otros ingresos*” y “*gastos de manutención*”, los cuales son ajenos al proyecto evaluado, distorsionando los elementos para la toma de las decisiones. Se muestran a continuación algunos ejemplos al respecto:

- “*En cuanto a lo financiero el proyecto pretende hacer una inversión de \$50.425.000 y se espera un ingreso mensual neto de \$5.473.037 lo que dividido entre los seis ex integrantes FARC EP que constituyen el proyecto da un rendimiento mensual de \$912.172...(sic)*” (Formato de verificación de viabilidad y aprobación proyecto productivo de carácter individual proyecto identificado como PRE-PP-27180).
- “*la iniciativa se considera viable financieramente, dado que en proyección de los primeros 4 años de funcionamiento se calculan ventas totales de \$253.953.800 los cuales permiten cubrir los costos y gastos de la unidad de negocio por valores de \$147.132.250 y \$14.976.000 respectivamente, generando excedentes por \$91.845.550...*” (Formato de verificación de viabilidad y aprobación proyecto productivo de carácter individual proyecto identificado como PRE-PP-27734).
- “*la iniciativa se considera viable financieramente, dado que en proyección de los primeros 4 años de funcionamiento se calculan ventas totales de \$105.132.125 los cuales permiten cubrir los costos y gastos de la unidad de negocio por valores de \$42.726.200 y \$12.480.000 respectivamente, generando*

excedentes por \$29.609.991...” (Formato de verificación de viabilidad y aprobación proyecto productivo de carácter individual proyecto identificado como PRE-PP-27863).

- “El proyecto es técnicamente y financieramente favorable en tanto que los recursos invertidos (\$32.000.000) generan una rentabilidad mensual de \$3.794.924,17, proyectados a 4 años, teniendo en cuenta los costos fijos y variables de la unidad productiva, posibilita la reinversión”. (Formato de formulación de proyecto productivo de carácter individual proyecto identificado como PRE-PP-29631).

Al calcular el “Ingreso mensual por beneficiario”, sin tener en cuenta estas variables ajenas al proyecto (“otros ingresos” y “gastos de manutención”), los resultados varían significativamente, así:

**Tabla No. 14.**  
**Ingresos por beneficiario sin otras variables**

Cifras en pesos (\$)

Número de identificación del Expediente (Código PRE)	Ingreso mensual por beneficiario derivado del proyecto
PRE-PP-27180	\$1.796.172,84
PRE-PP-27734	\$152.241,49
PRE-PP-27863	\$93.366,28
PRE-PP-28870	\$687.124,00
PRE-PP-29126	\$391.894,55
PRE-PP-28521	\$200.804,17
PRE-PP-29456	\$383.217,13
PRE-PP-29941	\$656.687,08
PRE-PP-28972	\$271.122,58
PRE-PP-29631	\$378.550,83
PRE-PP-30170	\$221.434,00
PRE-PP-29834	\$1.397.730,67
PRE-PP-28322	\$396.496,38

Fuente: Expedientes suministrados FCP

Elaboró: Equipo auditor CGR.

En general, los indicadores financieros utilizados para la viabilidad y aprobación de los proyectos productivos para la población reincorporada presentan deficiencias, representando un riesgo en su implementación, particularmente en el garantizar la sostenibilidad económica de los excombatientes.

El ingreso mensual obtenido de los análisis financieros que dieron viabilidad a los proyectos, es con el cual se espera que cada excombatiente se reincorpore económicamente a la sociedad, sin embargo, estos valores en los proyectos colectivos y dos de los individuales, no alcanzan los establecidos por el DANE para 2018 como línea de

pobreza referido a centros poblados y rural disperso que son de \$169.185 al mes<sup>1</sup>. Si se tomara como referente el salario mínimo legal mensual vigente para 2018 por beneficiario, solo dos de los proyectos individuales lograrían alcanzar este umbral y de los colectivos ninguno.

Por otra parte, los proyectos no contemplan acciones de articulación interinstitucional, particularmente con entidades del sector agropecuario, siendo en su mayoría proyectos orientados a la producción de bienes de este sector, por ejemplo para la adquisición de tierras, asistencia técnica, comercialización o vinculación a cadenas de valor, no cuentan con estrategias de salida que permitan garantizar la sostenibilidad en el largo plazo de estas apuestas productivas orientadas a la reincorporación económica de la población objetivo.

Los errores en la estructuración de los proyectos, particularmente en la construcción de los flujos de caja que soportan los indicadores financieros, traen como consecuencia que existan deficiencias en la toma de decisiones y que a futuro se ponga en riesgo la sostenibilidad de los mismos, impidiendo la posibilidad de mejorar los ingresos de las comunidades beneficiarias.

Lo anterior deviene de una falta de planeación por parte de los estructuradores de los proyectos y falta de controles a la hora de viabilizar y aprobar los mismos para posterior desembolso por parte del FCP, lo que a la hora de su implementación no garantizaría la satisfacción de la necesidad en cuanto a una certera incorporación económica de la población excombatiente.

3. Revisadas las carpetas de proyectos productivos dirigidos a población reincorporada, se encontró que, de los diez proyectos colectivos incluidos en la muestra de auditoria (cuyo aporte del FCP asciende a la suma de \$9.200.000.000), se realizó un primer desembolso que significó el 98,3% del total de los recursos (\$9.040.000.000), mientras que en 5 de estos proyectos se giró el 100% del total asignado en un solo desembolso (\$4.864.000.000), información contenida en el archivo *"RELACIÓN PAGOS PROYECTOS COLECTIVOS CONTRALORIA1-10-2020.xls"* y en los soportes de pago adjuntos remitidos por el FCP. Esta ejecución financiera no guarda relación con la ejecución física de estos proyectos, que en promedio alcanzan el 51,7%, según el archivo *"matrizsubmesadeimplementación.xls"* recibido el 2 de octubre de 2020 conforme a la solicitud realizada en reunión con el FCP y la entidad ejecutora ARN. Adicionalmente, en los proyectos colectivos no existen soportes, ni actas de entrega que den cuenta de la adecuada disposición de los recursos desembolsados.

Así mismo, en los proyectos de carácter individual también se reporta el desembolso de la totalidad de los recursos, incluso cuando algunos de los insumos adquiridos con estos dineros, no han sido recibidos a satisfacción por parte de la población beneficiaria. Situación

---

<sup>1</sup> Boletín Técnico DANE Pobreza Monetaria en Colombia Año 2018. Bogotá D.C, 3 de mayo de 2019. Según el mismo boletín, la línea de pobreza es "el costo per cápita mínimo de una canasta básica de bienes y servicios (alimentarios y no alimentarios) en un área geográfica determinada".

que ocurrió particularmente en el proyecto identificado como PRE-PP-29834, tal como consta en el acta de reunión entre los beneficiarios y facilitadores de la ARN del 29 de agosto de 2020.

Por otra parte, no se observa ni en los proyectos colectivos ni en los individuales, instrumentos o controles que permitan evidenciar el uso eficiente de los recursos, que garanticen la relación calidad y precio de los bienes y servicios adquiridos. El manual para la presentación, evaluación y aprobación de los proyectos productivos colectivos de reincorporación – 2018, contempla actividades de seguimiento, sin embargo, estas no se evidencian de tal suerte que permitan implementar con éxito estas iniciativas lo que pone en riesgo la reincorporación de la población beneficiaria. Lo anterior por deficiencias en la viabilización de los proyectos y la falta de controles al buen uso de los desembolsos y las respectivas acciones de mejora para el logro de los objetivos definidos para la reincorporación.

4. Revisados los soportes suministrados en relación con el proyecto colectivo identificado como PRE-PP-27731, dirigido a la población reincorporada asociada y denominado *“Implementación de un sistema de producción de ganadería doble propósito en asociatividad de unidades familiares en el ETCR Román Ruiz, vereda Santa Lucía – municipio de Ituango, Antioquia”* se encontraron las siguientes situaciones:

El proyecto es formulado en junio de 2018, para posteriormente ser viabilizado en reunión de la mesa técnica de proyectos productivos el 31 de julio del mismo año (Acta No. 32) y aprobado por el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) en acta No 87 del 7 y 14 de noviembre de 2018 por un valor total de \$1.002.143.643, de los cuales \$840.000.000 provienen del apoyo económico para la reincorporación.

En la problemática identificada y que pretende solventar el proyecto se incluye la *“Incertidumbre en el acceso a tierra”*, como una de las causas que ocasiona el *“Riesgo de baja sustentabilidad en la iniciativa de ganadería doble propósito a implementar para el ETCR de Ituango”*. Como alternativa de solución se plantea la producción bovina doble propósito *“en asociatividad de unidades básicas familiares”*, a través de la conformación de un hato ganadero con producción promedio de leche de 7 litros diarios y la obtención de animales para la venta.

Se menciona en el documento que soporta el proyecto, que la iniciativa está articulada con un proyecto local de producción ganadero de la Asociación de ganaderos Ambientalistas de Ituango *“AGANADAN”*, organización que según el documento se compromete a comprar toda la producción lechera derivada del proyecto.

Adicional al sistema de producción ganadera, se contempla implementar un sistema de calidad total que permita *“la vinculación a mercados inclusivos y/o diferenciados para la sostenibilidad de la cooperativa”*.

En el componente técnico se indica que el proyecto se implementará en el predio *“El Alto”* de 120 hectáreas localizado en la vereda Santa Lucía, la cual cuenta con praderas de pastos y

pastos de corte, a pesar que en otros apartes se hace mención a otras “*fincas*” o “*propiedades*”, que no son identificadas claramente. Se adjunta contrato de arrendamiento entre la cooperativa y el propietario de este predio por 108 meses.

Revisadas las actas de la mesa de subimplementación de proyectos se evidencian diferentes situaciones que podrían poner en riesgo la reincorporación económica de los excombatientes, tales como:

- El 15 de octubre de 2019 se indica que “*El proyecto tiene **dificultades técnicas grandes** las cuales son: 1. Se había diseñado en la implementación de un predio, actualmente se está implementando en 5 predios... están realizando queso de manera artesanal por su dificultad de transporte, **están perdiendo**...2. El proyecto según OIM tiene **poca probabilidad de éxito**... Hay un técnico para ganadería y piscicultura senior para visitar todos los proyectos, el cual da una retroalimentación a la OIM, **alertando la posibilidad de fracaso**” (Negrita fuera de texto).*
- El 10 de marzo de 2020 se menciona que “se tomó la decisión de vender el ganado macho... no se cuenta con una empresa o asociación que **garantice la compra oportuna del líquido**. La cooperativa opto por transformar la leche en queso” (Negrita fuera de texto).
- El 3 de abril de 2020 se deja claridad que “el proyecto tiene grandes debilidades técnicas y operativas”.
- Por último, el 15 de julio de 2020 en reunión de la mesa región occidental se señala que la ejecución técnica y financiera es del 46%, que algunos de los beneficiarios se trasladaran para Mutatá por lo que “se debe hacer un cálculo real de las pérdidas del proyecto”, y se menciona como no hay claridad sobre la implementación del proyecto en Mutatá y que sucede con las personas que se quedan en Ituango.

En este sentido se evidencia deficiencias en la viabilización del proyecto por parte de la mesa técnica de proyectos productivos, lo que afecta su implementación y pone en riesgo la ejecución de los recursos del FCP y la reincorporación económica de los 105 excombatientes vinculados.

Las situaciones descritas son ocasionadas por la falta de control y seguimiento por parte del FCP y por parte de la entidad ejecutora, en relación con la estructuración de los proyectos que garanticen la ejecución de los recursos de la subcuenta “reincorporación”, lo que pone en riesgo la reincorporación económica de la población excombatiente, inobservando el principio de eficacia que debe regir el actuar del FCP.

El hallazgo tiene posible incidencia disciplinaria, al tenor de los criterios normativos señalados, en concordancia con lo previsto en el artículo 53 de la Ley 734 de 2002.

## Respuesta del FCP

El FCP en oficio 20201153181831 del 10 de noviembre de 2020 da respuesta al hallazgo comunicado por el equipo auditor así:

*“(…) el modelo fiduciario del FCP no comprende la planeación de proyectos productivos ni su viabilización. La viabilización en todo caso no presupone un resultado fijo o garantizado, esta se debe entender en un contexto en el que, al presentarse ciertas condiciones, se espera un resultado positivo como producto de un proceso productivo. En este caso, el seguimiento de la ejecución del proceso productivo ha estado a cargo de la ARN y como se observa en la respuesta dada por esta entidad, se encuentra que el seguimiento ha sido garantizado a lo largo de la implementación de los proyectos.*

*Finalmente, es pertinente resaltar que, según lo señalado en el numeral 7.4 del Manual Operativo del FCP, para los pagos de los beneficios económicos a cargo de la Subcuenta de Reincorporación, es necesario que se radique una comunicación por parte de la persona facultada para proceder con el pago de acuerdo con el registro de firmas, con la autorización del pago junto con un archivo de Excel con los datos de los beneficiarios de pago, requisitos y procedimientos que se cumplen de conformidad. (…)”*

Por su parte, el FCP allega respuesta de la entidad ejecutora, en este caso la ARN (oficio OFI20-025924 / IDM 112000 del 9 de noviembre de 2020) en donde se indica entre otras lo siguiente:

*“(…) Sea lo primero precisar que, dadas las dinámicas de la formulación e implementación de los proyectos productivos con fines de reincorporación, conviene contextualizar las temáticas y desarrollos jurídicos sobre la materia.*

*(…) En virtud de la facultad concedida por el Decreto 1363 de 2018, la ARN expidió la Resolución 3207 de 2018 por el cual se establecen los requisitos para verificar la viabilidad y aprobar los proyectos productivos o de vivienda de carácter individual, establecidos en el Decreto Ley 899 de 2017.*

*Ahora bien, en cuanto a lo relacionado al acceso a tierras con fines de reincorporación, es imprescindible aclarar que en el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera no se pactaron medidas de acceso a tierras a exintegrantes de las FARC- EP, con ocasión de su acreditación como exintegrante de ese grupo armado organizado al margen de la ley. No obstante, en el marco del proceso de reincorporación, se identificó esta necesidad y se definieron diferentes rutas con el objeto de garantizar la sostenibilidad económica de esta población, como son la establecida en el Decreto Ley 902, con la que se crearon los instrumentos necesarios para la implementación de una Reforma Rural Integral, a través de la adjudicación de tierras a favor de los sujetos de acceso a tierras y formalización.*

*A su vez, mediante el Decreto 758 de 2018, Decreto 756 de 2018 y la medida más reciente es la contemplada en la Ley 1955 de 25 de mayo de 2019, “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, que adicionó en su artículo 283 un párrafo al artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, modificada por el artículo 22 de la Ley 1849 de 2017, que establece que los predios rurales donde se desarrollen o vayan a desarrollar proyectos productivos por parte de la población en proceso de reincorporación serán transferidos directamente por la Sociedad de Activos Especiales (SAE), a los beneficiarios de estos proyectos que indique la ARN. Lo anterior, ha requerido un ejercicio de articulación interinstitucional para la puesta en marcha y la habilitación de estas alternativas jurídicas en las que ha sido valioso el relacionamiento con la Sociedad de Activos Especiales – SAE, las Corporaciones Autónomas Regionales, entidades territoriales, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria-UPRA y otros a fin de determinar:*

- *La vocación productiva de los predios*
- *La sostenibilidad del proyecto productivo*
- *Determinantes ambientales*
- *Condiciones del predio en relación al uso del suelo y plan de desarrollo Municipal*
- *Análisis financiero de los costos asociados a la tierra en relación a su arriendo*
- *Situación jurídica de los predios, libres de pretensiones jurídicas, étnicas, o tensiones territoriales*
- *Verificación de los certificados de tradición y libertad del inmueble sobre los derechos reales de quien dispone del bien para celebrar el contrato.*

*A partir de estas posibilidades, el Gobierno Nacional gestiona con las entidades líderes del sector el acceso a tierras con fines de reincorporación a fin de avanzar en las acciones necesarias para garantizar la estabilización socioeconómica y apalancar la permanencia en la legalidad y el cumplimiento de los compromisos asumidos por las personas en proceso de reincorporación.*

*Los actuales contratos de arrendamiento que se realizan entre el beneficiario y un tercero incorporan un clausulado estándar a todos los contratos, es decir con un plazo cierto, que se equipara a la duración del proyecto. A su vez; dicho clausulado es susceptible de conciliación, ajuste, y prórroga entre las partes lo que ha de considerarse como una alternativa para la continuidad del proyecto productivo, revaluación de la implementación y el mantenimiento y/o flexibilidad de las condiciones de formulación y/o potenciales traslados desde la perspectiva de la seguridad multidimensional.*

*Ahora bien, en cuanto a las eventuales mejoras incorporadas a los predios objeto de arrendamiento en el marco de los proyectos productivos, es importante aclarar que dicha referencia contractual obedece primero a la generalidad de los contratos de arrendamiento en los cuales una vez cumplido el plazo debe retornarse el predio al arrendador en las mismas calidades que se suministró. No obstante, para el caso específico de los proyectos productivos, las eventuales mejoras que se lleguen a realizar en los predios, estas no corresponden a un gasto adicional para la cooperativa o para los exintegrantes FARC sino que corresponden a un gasto ordinario, fungible, consumibles, contemplado en el proyecto productivo, a título de necesario, según la voluntad de los asociados para la adecuada implementación y desarrollo del proyecto que propende por la generación de réditos. En todo caso las estipulaciones contractuales son susceptibles de análisis según cada caso particular.*

(...)

*En relación al proyecto en mención, en la etapa de evaluación realizada el 18 de junio de 2019, se propuso para la implementación del proyecto, el arrendamiento por un término de 10 años, del predio que tiene como nombre "lote de terreno" ubicado en la vereda La Esperanza jurisdicción del municipio de Buenos Aires, departamento de Cauca.*

*En la etapa de implementación del proyecto, y atendiendo al traslado del AETCR el Ceral, la cooperativa solicitó se buscara un predio para el proyecto productivo tal como consta en acta de reunión llevada a cabo en la ciudad de Popayán del 12 de marzo de 2020, en consonancia con su solicitud de traslado, la opción promovida por parte de la ARN para atender esta situación sobreviniente, es la de tramitar con la Sociedad de Activos Especiales SAE S.A.S la gestión de un predio para implementar el proyecto productivo.*

(...)

*En el proyecto (...) con código PRE-PP-29934 (...)*

*En relación al proyecto en mención, en la etapa de evaluación realizada el 18 de junio de 2019, se propuso para la implementación del proyecto, el arrendamiento por un término de 10 años, del predio que tiene como nombre "lote de terreno" ubicado en la vereda La Esperanza jurisdicción del municipio de Buenos Aires, departamento de Cauca.*

*En la etapa de implementación del proyecto, y atendiendo al traslado del AETCR el Ceral, la cooperativa solicitó se buscara un predio para el proyecto productivo tal como consta en acta de reunión llevada a cabo en la ciudad de Popayán del 12 de marzo de 2020, en consonancia con su solicitud de traslado, la opción promovida por parte de la ARN para atender esta situación sobreviniente, es la de tramitar con la Sociedad de Activos Especiales SAE S.A.S la gestión de un predio para implementar el proyecto productivo.*

(...)

*En el proyecto (...) con código PRE-PP-29926 (...)*

*Para el caso específico es de anotar que las mejoras que se lleguen a realizar en los predios no corresponden a un gasto adicional para la cooperativa o para los exintegrantes FARC, sino que corresponden a un gasto ordinario, fungible, consumible, como se aclaró anteriormente; estos gastos están contemplado en la implementación del proyecto productivo, a título de gasto necesario.*

Se resalta que, es bajo la voluntariedad de los asociados y con el fin de realizar una adecuada implementación y desarrollo del proyecto que propende por la generación de réditos, que se realizan estas mejoras.

Bajo una perspectiva técnica, se recupera la inversión del proyecto y la disponibilidad del recurso, una vez terminado al tiempo de retorno, por consiguiente, no hay correlación de inversiones y riesgos de pérdidas por las mejoras realizadas en el predio. Sin embargo, en el nuevo predio se requerían ajustes para completar la capacidad de producción propuesta en el proyecto, el predio contaba con capacidad para 700 cerdos y el proyecto propone 2000 animales así que se requerían algunas actividades de ampliación.

En el proyecto, (...) con código PRE-PP-30435, (...)

De acuerdo a los documentos de soporte del proyecto productivo en referencia, esto es en los archivos digitales y físicos, se encuentra el contrato de arrendamiento por un término de 5 años. Es pertinente aclarar que, si bien en la reunión relacionada se indica que no hay seguridad de la continuidad del contrato, esto es una observación de parte de un participante de la mesa, que no se ajusta a la condición contractual del predio, toda vez que en el contrato de arrendamiento, se evidencia el acceso a la tierra por un término 5 años, el cual puede ser prorrogables de acuerdo a lo allí establecido. (...)

En relación a la condición de los derechos reales de la tierra, es oportuno referir que conforme a las políticas públicas para los diferentes programas de inversión de entidades como Agencia de Renovación del Territorio – ART, Agencia de Desarrollo Rural – ADR, entre otras, se resalta que, para financiar proyectos de inversión, en ningún caso exigen que el predio donde se va a desarrollar o implementar el proyecto tenga título a nombre de los beneficiarios, en cualquier evento lo que se solicita es una relación jurídica que permita la explotación del mismo, esta puede realizarse bajo diferentes modalidades como lo son el arriendo, comodato, tenencia, usufructo, los cuales no requieren el derecho real de dominio.

(...)

En el marco de la mesa técnica de proyectos, conformada por diferentes actores y establecida en el marco del Consejo Nacional de Reincorporación CNR, se revisa la viabilidad de los proyectos productivos. Entre las variables que se analizan en conjunto con los diferentes actores que participan de esta evaluación, entre ellas: técnicas, jurídicas, ambientales, sociales y financieras. Esta última variable, ha determinado como indicadores financieros para la viabilización, (tasa Interna de Retorno)- TIR y el (Valor Presente Neto) VPN, los cuales establecen el tiempo que se requiere en el proyecto para recuperar la inversión (TIR), de lo cual se deriva que solo a partir de ese momento se generan utilidades y que las mismas se podrán repartir en la cuota parte de los componentes beneficiarios del proyecto.

(...)

Ahora bien, el beneficiario habrá recibido la capacitación mínima necesaria para atender su proyecto productivo, dentro de los cuales tienen en su componente de evaluación la Tasa Interna de Retorno - TIR y Valor Presente Neto- VPN, como fórmulas de análisis del componente financiero, siendo estos los criterios de evaluación realizados por la Mesa Técnica que hace la revisión y evaluación de los mismos, para los casos citados se aclara lo siguiente:

- Para el PR- PP. 27530 Aguacate Hass, en el archivo PDF presentado originalmente la TIR es de 22 %, en la Pág. 36 del tomo 1, se solicitó ajuste en el modelo y entregaron la versión final ajustada con TIR 25% y VPN 3.608.607.581 como consta en el archivo Excel ajustado IPC en la pestaña EEFF. (Ver documentos adjuntos)
- Para el PR- PP. 30439 Iniciativas productivas en la versión inicial enviada a la contraloría la TIR es de 25%, VPN \$ 835.591.876, como consta en la carpeta del proyecto en la Pág. 111 de indicadores financieros, en el Excel presupuesto ETCR Héctor Ramírez en la pestaña EEFF los resultados son los mismos de TIR 25% y VPN 835.591.876. (Ver documentos adjuntos)
- Para el PR- PP. 29934 en la formulación del proyecto en el archivo PDF 29934 tomo 1, en la pág. 77, informa 12% la TIR a 5 años, PDF 29934 tomo 2 en la Pág. 124 es la ficha de evaluación se toma la TIR del 12% En el archivo Excel Balance buenos aires final se hizo ajuste dando una TIR del 11 como se observa en la pestaña EEFF. (Ver documentos adjuntos)

(...)

Con base en la normativa vigente mencionada, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización establece el IR-P-26 V1 del 14 de enero de 2019 procedimiento para acceder a proyecto productivo de carácter individual, con el objeto de establecer los lineamientos para la postulación, formulación y aprobación de los Proyectos Productivos de Reincorporación Económica presentados por las personas en proceso de reincorporación, dentro de este procedimiento se establece el IR-F-82 Formato de formulación de proyecto productivo de reincorporación de carácter individual, en el cual se identifica el resultado en el numeral 9.8. Proyección de ventas del proyecto incluyendo los conceptos “otros ingresos” y “gastos de manutención” y de la misma manera, se realiza el ejercicio excluyendo los mismos. Lo anterior, con el objetivo de realizar el análisis técnico con base a cada uno de esos resultados y considerar la autonomía de la persona en reincorporación vinculando o no los ítems de gastos de manutención y otros ingresos dentro de la formulación, es por esta determinación que en algunos proyectos se vinculan y en otros no.

Ahora bien, dentro del ejercicio de formulación se incluye el concepto “otros ingresos” con el objetivo de identificar los mecanismos alternativos con los cuales cuenta la persona en proceso de reincorporación que le permitirán mantener el proyecto en el tiempo. Así mismo, se incluye el concepto “gastos de manutención” toda vez que se busca que, los ingresos generados cubran las necesidades básicas de la persona en proceso de reincorporación

Es importante mencionar que, en las evaluaciones realizadas para los proyectos productivos se tiene en cuenta la articulación institucional, así como la oferta estatal, territorial, gremial, sectorial, formativa y regulatoria de la siguiente manera:

(...)

Es pertinente señalar que, en relación a la actividad productiva seleccionada de parte de los exintegrantes FARC-EP, esta corresponde exclusivamente a la voluntad individual, autónoma e informada, de adelantar esta actividad, partiendo del hecho que recibió capacitación en ese tema y quiere adelantar su proyecto de vida bajo este rebro. Se aclara que, le competencia de la ARN consiste en revisar la propuesta formulado por el participante de la ruta de reincorporación.

(...)

Asimismo, el parágrafo 2 del artículo 9 de la Resolución 3207 de 2018, consagra que: “(...) Los recursos otorgados como apoyo económico para proyectos productivos o de vivienda de carácter individual se entenderán parte del patrimonio de la persona en proceso de reincorporación una vez sean desembolsados por el Fondo Colombia en Paz (FCP) o la entidad designada” (Negrillas fuera del texto original).

Así las cosas, aunque el Fondo Colombia en Paz reporta una ejecución del 100 % de los recursos por el desembolso a las formas asociativas, el avance real de la inversión está determinado por el cumplimiento de las actividades establecidas en el Plan Operativo Anual – POA de cada proyecto, el cual es construido por los beneficiarios de los proyectos con el apoyo de PNUD y OIM en el marco del acompañamiento y la Asistencia Técnica.

En lo que respecta a la disposición de los recursos desembolsados, es importante tener en cuenta que por tratarse de un apoyo económico que las personas en proceso de reincorporación reciben en cumplimiento al artículo 12 del Decreto Ley 899 de 2017, no existe una relación contractual ni reglamentación que especifique que estos recursos sean desembolsados a través de actas o documentos similares.

Sin embargo, el artículo 12 de la Resolución 4309 de 2019 cita que, en el marco de la ruta de reincorporación, la ARN apoyará, entre otras cosas, el seguimiento a los proyectos productivos. En este orden de ideas, la Submesa de implementación de proyectos tiene como soporte principal la reunión tripartita entre delegados de la Forma Asociativa que está a cargo de la implementación del proyecto, delegados de la entidad cooperante que hace la Asistencia Técnica y miembros delegados de ARN, quienes hacen la revisión al avance mensual de los proyectos y emiten las recomendaciones correspondientes.

Así las cosas, esta submesa realiza el acompañamiento a la implementación de los proyectos colectivos de forma mensual, verificando que la unidad de negocio presente avances en sus actividades y en la ejecución presupuestal, sin embargo su objeto no es el de fiscalizar la inversión en consideración a que el avance financiero del proyecto es reportado por la entidad que realiza la asistencia técnica al proyecto, en este reporte se encuentra el porcentaje de avance del presupuesto ejecutado frente al presupuesto desembolsado.

De acuerdo con lo anterior, la ARN ha venido realizando gestiones para llevar a cabo el acompañamiento técnico a los proyectos productivos de carácter individual desembolsados, en concordancia con lo establecido

en el artículo 11 de la Resolución 4309 de 2019 de ARN, según la cual, le corresponde a la ARN realizar el acompañamiento técnico integral, el impulso a la asociatividad y el encadenamiento productivo de los proyectos. Sin embargo, estos recursos dependen de las gestiones y disponibilidad para este acompañamiento.

Teniendo en cuenta lo anterior la Agencia diseñó unos lineamientos para la implementación del acompañamiento técnico a los proyectos productivos denominado “Plan de Asistencia y Acompañamiento Técnico Integral- PAATI” con el fin brindar un fortalecimiento técnico a los proyectos productivos y así poder contribuir a la sostenibilidad económica de los mismos, vinculando aspectos técnico – productivo, mercadeo y comercialización, empoderamiento y el componente ambiental, así de esta manera poder sentar las bases para la empresarización de las actividades económicas que adelantan los participantes en reincorporación. (...)”

## **Análisis de la Respuesta**

El FCP manifiesta en su respuesta, que a pesar de que la planeación y viabilización de los proyectos productivos no está dentro del esquema del modelo fiduciario, estas actividades no presuponen “un resultado fijo o garantizado” y aclara que el seguimiento está a cargo de la ARN quienes en su respuesta señalan que el mismo se ha realizado en la implementación de los proyectos. Al respecto, la CGR destaca que la estructuración y formulación de proyectos es un ejercicio de planeación que, derivado de su ejercicio juicioso, debe ser guía para una adecuada toma de decisiones en la aprobación de los proyectos.

Así mismo, señala que de conformidad con el manual operativo del FCP, los pagos de los beneficios económicos a cargo de la subcuenta de Reincorporación, se dan una vez se allega la comunicación “por parte de la persona facultada para proceder con el pago de acuerdo con el registro de firmas, con la autorización del pago junto con un archivo de Excel con los datos de los beneficiarios de pago”. En este sentido, la CGR considera que tanto la ARN como entidad ejecutora, como al FCP, les asiste una responsabilidad compartida para llevar a buen término la ejecución de los recursos públicos administrados, lo cual lleva inmersos controles para la debida viabilización e implementación de los proyectos productivos dirigidos a la población reincorporada.

Por su parte, la ARN señala con respecto a lo manifestado por la CGR en relación a que los proyectos productivos de carácter agropecuario se implementan en un gran porcentaje en predios bajo la modalidad de arrendamiento, indica que en el AF no se contemplaron medidas de acceso a tierras para la población reincorporada, sin embargo, esta necesidad se ha identificado y se han definido rutas a través de los mecanismos establecidos en el Decreto 902 de 2017 para “adjudicación de tierras a sujetos de acceso a tierras y formalización”.

Así mismo, la ARN cita los Decretos 758 de 2018 y 756 del mismo año, así como las modificaciones a la Ley 1708 de 2014<sup>1</sup> establecidas por la Ley 1955 de 2019<sup>2</sup>, en relación a los predios rurales indica que se han realizado acciones de articulación interinstitucional con la SAE, las CAR’s, los entes territoriales y la UPRA, entre otros, de tal manera que se gestione el acceso a tierras que permitan garantizar la sostenibilidad socioeconómica de la población reincorporada. Sin embargo, no se allegan en la respuesta documentos que

---

<sup>1</sup>“Por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio”.

<sup>2</sup>“Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

soporten estas actividades, ni en los expedientes revisados se evidencian logros de la gestión de acceso a tierras ante la Agencia Nacional de Tierras ANT ni ante la Sociedad de Activos Especiales SAE.

En relación con el proyecto “*Establecimiento de un sistema productivo de café pergamino seco e implementación de una planta procesadora de café tostado (...)*”, con código PRE-PP-29934, a desarrollarse en el municipio de Buenos Aires, Cauca, menciona que este proyecto productivo fue propuesto para llevarse a cabo en un predio en arrendamiento denominado “*lote de terreno*”, pero que en la etapa de implementación y dado el traslado de la AETCR (sic) el Ceral, se solicitó la búsqueda de un predio en la ciudad de Popayán, ante lo cual la ARN tramitó esta solicitud ante la SAE. Sin embargo, esta gestión de conformidad con lo documentado en el expediente, no ha sido exitosa, en consecuencia, ha limitado la implementación del proyecto y pone en riesgo la implementación del proyecto productivo.

El proyecto “*Fortalecimiento de la explotación porcina en 105 familias indígenas, campesinas y reincorporados en el municipio de Caldono, (...)*”, con código PRE-PP-29926, en el municipio de Silvia, Cauca, la ARN indica que las mejoras que se llegasen a adelantar no son gastos adicionales en que incurriría la cooperativa, sino gastos contemplados en la formulación del proyecto. Adicionalmente, se menciona que el nuevo predio requeriría de ajustes en su infraestructura, al contar con una capacidad para tan solo 700 cerdos, mientras que el proyecto se propone adelantar una explotación de 2.000 animales. Si bien es cierto, la infraestructura para la producción de cerdos en este caso se contempla como parte de las inversiones, el hecho de que el nuevo predio tenga algunas de ellas, significa un ahorro en estos gastos, lo que ameritaría un rediseño del proyecto, lo cual no se adelantó.

Por su parte la ARN en relación con el proyecto “*Fortalecimiento de habilidades productivas para el desarrollo de ganadería semi-intensiva doble propósito (...)*”, con código PRE-PP-30435, a implementarse en el municipio de Neiva, Huila, manifiesta que el contrato de arrendamiento existente tiene vigencia de 5 años a partir del 5 de septiembre de 2019. Efectivamente se verifica la existencia de este contrato de arrendamiento con el plazo mencionado por la Agencia, no obstante, el riesgo manifestado por el ente de control persiste en cuanto a la sostenibilidad en el largo plazo del proyecto productivo, a expensas de las decisiones que tome en un futuro el arrendador del predio.

La ARN resalta que la viabilidad y evaluación financiera a través de la TIR, indica la recuperación de las inversiones, incluidas las mejoras en los predios arrendados para la implementación de los proyectos, y adicionalmente, indican que como no es obligatoria la exigencia de la titularidad de los predios en donde se adelanten proyectos de inversión, sino que se solicita que exista una relación jurídica, incluido el arrendamiento. Si bien es cierto que el arrendamiento de tierras es una forma para implementar proyectos productivos de carácter agropecuario, no se mitiga el riesgo de garantizar la sostenibilidad de los mismos en el largo plazo, objetivo de la reincorporación económica de la población reincorporada, particularmente en lo referido a la infraestructura que con los recursos invertidos sea esencial y de difícil transferencia a otro predio.

Por otra parte, en relación con los proyectos PRE-PP-30439, PRE-PP-27530 y PRE-PP-29934, se indica que las diferencias en los indicadores financieros entre el proyecto formulado y el Excel de cálculo de los mismos, se debe a que en el proyecto PR-PP 27530, se solicitó por parte de la mesa técnica de proyectos productivos, ajustes en los indicadores originalmente presentados. Sin embargo, en la carpeta del proyecto productivo no se observan esos ajustes en el documento de proyecto productivo finalmente aprobado.

Respecto al proyecto PR-PP 30439 se indica que los valores presentados a la CGR son idénticos en los dos documentos, sin embargo, verificados nuevamente los mismos, esto no es así, ya que en el Excel la TIR es de 26% y el VPN de \$859.871.465, mientras que en el proyecto formulado estos valores son 25% y \$835.591.876 respectivamente. Mientras que en el proyecto PR-PP 29934 se indica que *“En el archivo Excel Balance buenos aires final se hizo ajuste dando una TIR del 11 como se observa en la pestaña EEFF”*, sin indicar las razones por las cuales se realizó este ajuste.

En los proyectos productivos individuales, se menciona que se incluyen los conceptos *“otros ingresos”* y *“gastos de manutención”*, con el objetivo de considerar la autonomía de la persona en reincorporación y la posibilidad de mantener el proyecto en el tiempo. Se indica que se realiza el análisis incluyendo y excluyendo estas variables. Sin embargo, el *“ingreso mensual esperado”*, que de conformidad con los conceptos de viabilidad es el criterio a tener en cuenta, si incluye estas variables, lo que distorsiona la decisión frente al aporte derivado de la inversión realizada con el apoyo económico.

Por otra parte, la ART menciona que en la evaluación de los proyectos productivos se tienen en cuenta la articulación institucional tanto con entidades estatales, como gremiales. En aspectos como el control sanitario y ambiental, la incorporación a cadenas de valor, capacitación, asistencia técnica y comercialización. Sin embargo, en la documentación soporte de la estructuración y la implementación de los proyectos, no se da cuenta de tal articulación ni de sus beneficios concretos en cada uno de los proyectos.

Se señala adicionalmente, que la actividad productiva seleccionada por los excombatientes, corresponde *“exclusivamente a la voluntad individual, autónoma e informada”*, aclarando que la competencia de la ARN consiste en la revisión de la propuesta por el participante en la ruta de reincorporación. En este sentido, se recarga toda la responsabilidad en los beneficiarios del apoyo económico, dejando de lado la responsabilidad que tienen las entidades ejecutoras de los recursos públicos y el fin último de los postulados del AF referidos a la reincorporación económica de la población excombatiente.

La ARN hace mención del párrafo 2 del artículo 9 de la Resolución 3207 de 2018, dejando la claridad que su objetivo no es *“fiscalizar la inversión”*. Respecto a los controles para garantizar el uso eficiente de los recursos, enuncia que en los proyectos colectivos la selección de los proveedores es responsabilidad de la forma asociativa, siendo el compromiso de la Agencia brindar el fortalecimiento técnico a los proyectos y contribuir a su sostenibilidad, la ARN indica que diseñó un instrumento denominado *“Plan de asistencia técnica integral”*, sin embargo, en los expedientes la CGR no encontró estos documentos. Lo anterior

no es óbice para que el FCP y la entidad ejecutora, se desprendan de la responsabilidad de garantizar el buen uso del recurso invertido y que como ya se mencionó, los cuales buscan el cumplimiento de objetivos estratégicos del AF, como es garantizar efectivamente la reincorporación de esta población a la vida civil.

Finalmente, en relación con el proyecto PRE-PP-27731 *“Implementación de un sistema de producción de ganadería doble propósito (...) municipio de Ituango, Antioquia”*, la ART describe la implementación del proyecto reportada en las diferentes submesas de implementación de proyectos, particularmente la situación originada con el traslado del antiguo ETCR Santa Lucía, lo que significó la venta de parte del ganado adquirido para el proyecto y la búsqueda de nuevos predios en el municipio de Mutata, lo que significa la reformulación del proyecto por parte de OIM. Sin embargo, no existen soportes de esta reformulación, ni las implicaciones que tienen sobre el eficiente uso de los recursos y de garantizar la plena reincorporación económica de la población excombatiente.

Por lo anterior se valida como hallazgo.

### **Hallazgo No. 8. Proyectos Productivos Subcuenta Sustitución (D)**

La Ley 1474 de 2011 *“por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”*, establece:

*“Artículo 44. Sujetos disciplinables. El artículo 53 de la Ley 734 de 2002, quedará así: El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales. Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos.”*

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera firmado el 24 de noviembre de 2016, en el Punto 4 que hace referencia a la Solución del problema de las drogas ilícitas, determinó la creación y puesta en marcha de un Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), que genere condiciones *“de bienestar y buen vivir”* particularmente de las comunidades campesinas *“en situación de pobreza que en la actualidad derivan su subsistencia de estos cultivos”*.

En su parágrafo 4.1.3.6. sobre los Componentes de los planes integrales de sustitución se hace alusión al Plan de Atención Inmediata y Desarrollo de Proyectos Productivos, así: *“Una vez hecho el compromiso con la sustitución y la no resiembra de cultivos de uso ilícito y con el fin de facilitar el tránsito de las personas cultivadoras, recolectoras y amedieras hacia economías legales, mediante medidas de apoyo inmediato para garantizar su sustento y la seguridad alimentaria de los núcleos familiares; y de asegurar para las personas cultivadoras, recolectoras y amedieras y para las comunidades en general ingresos y condiciones de bienestar y buen vivir mediante la estructuración de **proyectos productivos sostenibles a largo plazo**”*. (Negrita fuera de texto).

En este sentido, el Acto Legislativo 02 de 2017 adicionó un artículo transitorio a la Constitución Política de Colombia, en donde define que *“Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final”*.

Por otra parte, el Acuerdo Final (AF) en el numeral 4.1.2 establece entre otros, los siguientes objetivos específicos al PNIS:

*“1. Superar las condiciones de pobreza de las comunidades campesinas afectados por los cultivos de uso ilícito, mediante la creación de condiciones de bienestar y buen vivir en los territorios.*

*2. Promover la sustitución voluntaria de los cultivos de uso ilícito, mediante el impulso de planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo, diseñados en forma concertada y con la participación directa de las comunidades involucradas.*

*3. Generar políticas y oportunidades productivas para los cultivadores y cultivadoras.*

*(...)*

*12. Asegurar la sostenibilidad del PNIS en los territorios como garantía para la solución definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito mediante una intervención continua y persistente del Estado...”*.

Por su parte, en el Decreto Ley 896 del 29 de mayo de 2017 que crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), en el artículo 2 define como su objeto *“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”*. De igual forma, el artículo 7. Elementos para el desarrollo del PNIS, en su parágrafo 2 indica que *“Los acuerdos suscritos en el marco del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito -PNIS, implican la formalización del compromiso tanto de las comunidades con la sustitución voluntaria y concertada, la no resiembra, el compromiso pleno de no cultivar ni estar involucrado en labores asociadas a los cultivos de uso ilícito ni de participar en la comercialización ilegal de las materias primas derivadas de estos, como el compromiso del Gobierno con la ejecución del plan de atención inmediata y la puesta en marcha del proceso de construcción conjunta participativa y concertada de los planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo”*.

El documento que describe la *“hoja de ruta metodológica de intervención del PNIS”* de agosto de 2017, en su acápite de *“Implementación”*, refiere que se buscará que el proyecto productivo de largo plazo este articulado con el de autosostenimiento y el de ciclo corto, de tal manera que se garantice *“el sostenimiento y el arraigo de las familias al territorio, y la optimización de las inversiones”*. Además, establece que *“se promoverá, a través de la Asociatividad, el desarrollo de proyectos colectivos y con visión a largo plazo”*.

A su vez, el documento que define las *“líneas metodológicas de la Estrategia de Atención a Familias Cultivadoras y No Cultivadoras de Ilícitos en el marco del Plan de Atención Inmediata – PAI y desarrollo productivo del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito –PNIS”*, establece que la asistencia técnica es *“un servicio enfocado a acompañar a las familias en la implementación y/o fortalecimiento de sus actividades productivas lícitas, la adopción de buenas prácticas agropecuarias y ambientales, la generación de esquemas de gestión socio empresarial y financiera, la promoción de estrategias de comercialización para mercados inclusivos públicos y privados, el desarrollo de actividades de agregación de valor, asociatividad y economía solidaria, educación nutricional y hábitos de vida saludables, gestión del riesgo, participación social y comunitaria”*.

El mismo documento enuncia que la asistencia técnica integral tendrá entre otras la responsabilidad de: *“...Implementación de acciones de fomento a la asociatividad y a la comercialización”*

” Desarrollar acciones de articulación y gestión institucional público – privada orientada a generar y/o fortalecer esquemas de encadenamiento productivo, comercial y de agregación de valor”, así como implementar “acciones dirigidas al desarrollo de competencias y habilidades de gestión empresarial” y la promoción de eventos “que faciliten a los productores la inserción competitiva en mercados especializados”.

Respecto a la definición y estructuración de proyectos productivos, particularmente indica que la “concertación, estructuración y consolidación de los planes de inversión de proyectos productivos” será por finca.

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”, establece:

“Artículo 2. Objeto del FCP. El objeto del Fondo Colombia en Paz (FCP) es ser el principal 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. (...) En desarrollo de su objeto, el FCP podrá:

1. Crear las subcuentas que se requieran para el desarrollo de su objeto.”

La subcuenta Sustitución creada por el FCP, tiene el siguiente objeto:

**Sustitución.** 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.

1. El comportamiento de los recursos de la subcuenta de Sustitución acumulados a 30 de junio de 2020 con respecto al presupuesto aprobado, se presenta a continuación:

**Tabla No. 15.**  
**Presupuesto Subcuenta de Sustitución**

Cifras en Millones (\$)

VIGENCIA	POA	ASIGNADO	%ASIGNADO /APROBADO	SOLICITADO	OBLIGADO	PAGADO
2017	*	510.000		706.040	402.598	394.157
2018	917.000	460.523	50	480.927	381.960	371.531
2019	1.696.941	307.168	18	714.252	334.629	330.417
2020	1.409.402	41.000	3	41.000	145.415	58.866
<b>TOTAL</b>	<b>4.023.343</b>	<b>1.318.691</b>	<b>33</b>	<b>1.942.219</b>	<b>1.264.602</b>	<b>1.154.971</b>

Fuente: FCP

\*En la vigencia 2017 no existía POA

Elaboró: Equipo Auditor CGR

De los recursos aprobados por el Consejo Directivo del FCP a la subcuenta de sustitución a 30 de junio de 2020 por \$4.023 millones se han solicitado 1.942 millones y se han asignado \$1.318 millones por parte del MHCP, es decir el 33% de lo aprobado para el cumplimiento de las acciones presentadas y aprobadas para la implementación del Programa Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) que lidera ésta subcuenta.

La línea de acción “Proyectos Productivos” y sus hitos aprobados en los POA 2019 y 2020 de la subcuenta de Sustitución, son:

**Tabla No. 16.**  
**Presupuesto Subcuenta de Sustitución**

Línea de acción POA	Hitos POA 2019	Hitos POA 2020
Proyectos Productivos	Beneficiar a 52.700 familias con proyectos de auto – sostenimiento y seguridad alimentaria	Beneficiar a 17.500 familiar en el establecimiento de huerta casera
	Garantizar a 70.000 familias el servicio de asistencia técnica integral.	Implementar proyectos productivos para 49.800 familias
	Implementar proyectos productivos para 49.000 familias.	

Fuente: Actas Consejo Directivo FCP

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Los indicadores del Plan Marco de Implementación - PMI relacionados con esta línea de acción de la subcuenta de Sustitución son:

*“D. 280 Porcentaje de familias vinculadas al PNIS, con acuerdo de sustitución y no resiembra cumplido, que cuenten con servicio de apoyo financiero para proyectos de auto sostenimiento y seguridad alimentaria*

*D. 281 Porcentaje de familias vinculadas al PNIS, con acuerdo de sustitución y no resiembra cumplido, que cuenten con servicio de apoyo financiero para proyectos de ciclo corto e ingreso rápido*

*D 282 Porcentaje de familias vinculadas al PNIS con servicio de apoyo financiero para proyectos productivos de ciclo largo viabilizados y con acuerdo cumplido de sustitución y no resiembra”*

En este sentido, se observa que el número de familias que actualmente se encuentran en la fase de proyectos productivos es de 1.792 familias (de acuerdo con la base de datos suministrada por parte de la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) y el FCP a la CGR, constituyéndose en el 2,18% frente al universo de familias Cultivadoras y No Cultivadoras que hacen parte actualmente en el PNIS (82.240) lo cual visibiliza un rezago luego de cumplirse más de tres (3) años de la creación y operación del PNIS, afectando la secuencia y línea de tiempo del Programa y el tránsito de las familias desde la fase de Asistencia Alimentaria Inmediata (AAI) hasta el componente de proyectos productivos.

Lo anterior, es causado por una inadecuada planificación, deficiencias en consecución de los recursos necesarios para dar cumplimiento a los compromisos a las familias PNIS sobre el principio de oportunidad y retrasos en la implementación de las fases previas a los proyectos productivos, especialmente en torno a las transferencias condicionadas de la Asistencia Alimentaria Inmediata (AAI) prevista a desarrollarse en el primer año de implementación del Programa.

Esta situación genera incumplimiento de los hitos aprobados para la subcuenta de sustitución en la línea de acción de proyectos productivos y en los indicadores D280, D281 y D282 del PMI, frente a las familias que a través de los Acuerdos familiares decidieron sustituir sus cultivos y dejar la ilegalidad, sobre la base de la entrega oportuna de los apoyos e incentivos estipulados en cada uno de los componentes y la línea de tiempo trazados para tal fin, convirtiéndose en un riesgo significativo para alcanzar el logro de los objetivos del programa y de lo estipulado en el AF, en la medida en que estas familias no reciben el apoyo requerido para generar ingresos a través de cultivos lícitos.

2. El FCP suscribió los siguientes contratos y convenios para apoyar la implementación del Programa Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos – PNIS:

- El FCP suscribió el 9 de noviembre de 2017 el Contrato 123 de 2017 con la Federación Nacional de Cacaoteros (FEDECACAO) con el objeto de *“Desarrollar la estrategia para la promoción del cultivo de cacao en zonas afectadas por cultivos de uso ilícito”* por valor total de \$11.553.691.418 y plazo hasta el 3 de octubre de 2020.
- El FCP suscribió el 22 de diciembre de 2017 el Acuerdo de Financiación AF-002 con la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) con el objeto de *“Dar Continuidad a la Implementación y Puesta En Marcha Del Esfuerzo De Sustitución Voluntaria Y Concentrada De Cultivos Ilícitos Para La Transformación, Renovación, Desarrollo Integral de los Territorios en Colombia”* por un valor total con adiciones de \$319.077.650.944 y fecha de terminación el 30 de junio de 2020.
- El FCP suscribió el contrato 760 de 2018 el 29 de enero de 2018 con la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia (FEDECAFÉ) con el objeto de: *“desarrollar la estrategia para la promoción del cultivo del café, como alternativa de sustitución de cultivos de uso ilícito en el municipio de briceño, departamento de Antioquia, mediante el establecimiento de un sistema agroforestal de café en asociación y programas de seguridad alimentaria para las familias vinculadas al programa nacional de sustitución de cultivos ilícitos – PNIS”* por valor \$10.946.430.667 y fecha de terminación el 25 de octubre de 2020.

Se seleccionó una muestra de los proyectos productivos dirigidos a la población comprometida con la sustitución de cultivos ilícitos, de los cuales 5 fueron operados por FEDECACAO, 5 por UNODC y 3 por FEDECAFE. Revisados los soportes de la formulación e implementación aportados, se evidenció lo siguiente:

Los proyectos productivos implementados por cada uno de los contratistas ofrecen un paquete estándar, sin contar con un documento que soporte las inversiones adelantadas para cada uno de los beneficiarios, desconociendo sus particularidades y las de los predios donde se implementen las iniciativas y que contenga los componentes técnicos, ambientales, de mercadeo y comercialización y de análisis financieros, que permitan dar cuenta de su viabilidad.

- En el caso de UNODC se presenta un documento de diagnóstico rural participativo que establece un análisis del departamento del Vichada, puntualmente en el municipio de Cumaribo, que además muestra, los resultados del trabajo comunitario en donde se identificó la problemática del conjunto de la población en aspectos sociales, productivos, ambientales y de infraestructura. El diagnóstico es del territorio más no es una caracterización por finca ni por beneficiario.

Adicionalmente se adjuntaron actas de aceptación de los proyectos por parte de los beneficiarios, en donde se presentó a la población *“diseños productivos propuestos por equipo técnico UNODC”*, tanto para el componente de seguridad alimentaria como para los de ciclo corto y largo, para que los beneficiarios escojan proyectos tipo.

- Respecto a FEDECAFE se presenta el documento *“Propuesta Técnica Del Proyecto: Establecimiento de Cultivos de Café asociados a programas de seguridad alimentaria como Alternativa de Desarrollo Económico para la Sustitución de Cultivos Ilícitos y Reconciliación en La etapa de Posconflicto”*, el cual describe la justificación para implementar como alternativa a los cultivos ilícitos sembrados en el departamento de Antioquia, las siembras nuevas de café en asocio y presenta dentro de las actividades a adelantar, entre otras: la identificación de las familias interesadas con predios viables técnicamente para la implementación de este cultivo, la concertación de los planes productivos, el apoyo en su implementación, actividades de transferencia tecnológica y el fortalecimiento de las capacidades empresariales de las familias involucradas.

Por otra parte, se presenta un formato de caracterización de cada uno de los beneficiarios, con información socioeconómica, productiva, particularizando en el cultivo del café, infraestructura para su beneficio, el manejo ambiental, vivienda, organización de la comunidad, capacitaciones recibidas, recursos naturales, y actividad pecuaria. Adicional, se relaciona un archivo nombrado *“Plan de Inversión”*, el cual realmente hace referencia a los ítems entregados con fecha y valorización de los mismos.

- En relación con los beneficiarios de FEDECACAO, se presenta *“Ficha de evaluación predial”*, que recoge información del beneficiario, del *“lote a intervenir”* y del predio, experiencia en actividades agropecuarias. Se adjunta un documento denominado *“Plan de Trabajo”* el cual relaciona un listado de actividades a realizar y su cronograma de ejecución. No se adjuntó un documento que soporte el proyecto productivo implementado.

En ninguno de los proyectos se puede identificar cómo se realizará la comercialización de la producción ni se presentan análisis financieros que orienten cómo será la rentabilidad de las inversiones realizadas, de tal manera que se garantice que estas familias efectivamente cuenten con una alternativa económica viable en el proceso de sustitución de cultivos.

Con relación a la implementación de los proyectos identificados con “CUB” 724427 y 774307 a cargo de FEDECACAO como operador, la base de datos suministrada reporta un avance técnico del 80%, sin embargo, no se adjunta ningún soporte que así demuestre. Los proyectos operados por Fedecacao se soportan en actas de entrega de materiales los cuales no son valorados para cuantificar las inversiones.

Ninguno de los proyectos presenta un cierre financiero y técnico, a pesar que 8 de los 13 seleccionados como muestra (61%), se indica en las bases de datos que ya tienen un avance técnico y financiero del 100%.

A excepción de los proyectos de FEDECAFE, los soportes documentales no evidencian un proceso de transferencia tecnológica sistematizada, a través de actividades de capacitación como escuelas de campo, fomento a la asociatividad a la comercialización o a la gestión empresarial, que den cuenta de la asistencia técnica integral requerida para propender por

## la sostenibilidad de las inversiones realizadas

En este sentido no se evidencian por parte del FCP ni la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI), controles para un seguimiento adecuado a las inversiones adelantadas a través de los contratos suscritos con FEDECACAO, FEDECAFE y el Convenio con la UNODC, lo que pone en alto riesgo el cumplimiento de los mandatos del AF y del PNIS, al no tener certeza respecto a que los proyectos productivos implementados, permitan la sostenibilidad socioeconómica de las familias comprometidas a través de los acuerdos de sustitución suscritos con el gobierno nacional.

El hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria, al tenor de los criterios normativos señalados, en concordancia con lo previsto en el artículo 53 de la Ley 734 de 2002.

### **Respuesta del FCP**

El FCP en oficio 20201153181831 del 10 de noviembre de 2020 da respuesta al hallazgo comunicado por el equipo auditor así:

*“(...) Según el modelo de negocio que se tiene adoptado por el Fondo Colombia en Paz, la supervisión integral (técnica, administrativa, financiera, contable y jurídica) la realiza los supervisores que son designados por las Entidades Ejecutoras (...)*

*Ahora bien, en el Manual de Supervisión e Interventoría, se tiene establecido que, además del ejercicio de supervisión que es adelantado por los profesionales de las entidades ejecutoras, el Fondo Colombia en Paz realiza un monitoreo y seguimiento a los contratos suscritos con este.*

*El anterior esquema señala que dicho monitoreo y seguimiento es realizado por el Comité Técnico el cual consiste en el seguimiento a la ejecución técnica, administrativa, financiera, contable y jurídica de los contratos celebrados por el FCP, aclarando en todo caso que, el monitoreo y seguimiento realizado por este en ningún caso sustituye, reemplaza o comparte las obligaciones y responsabilidades de los supervisores y/o interventores, que en este caso se traducen a obligaciones de seguimiento a las inversiones que se desarrollen en virtud de los contratos o convenios. (...)*

*Por su parte, el FCP allega respuesta de la entidad ejecutora, en este caso la DNSC (oficio 20206000117951 del 5 de noviembre de 2020) en donde se indica entre otros lo siguiente:*

*“(...)Efectivamente en cada una de los acuerdos de concertación firmados con cada beneficiario, queda la evidencia, de la formalización del compromiso con la sustitución voluntaria y concertada, la no resiembra, el compromiso pleno de no cultivar ni estar involucrado en labores asociadas a los cultivos de uso ilícito ni de participar en la comercialización ilegal de las materias primas derivadas de estos, así como el compromiso del Gobierno con la ejecución del plan de atención inmediata y la puesta en marcha del proceso de construcción conjunta participativa y concertada de los planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo, con el firme convencimiento que con la intervención de que tratan los acuerdos suscritos en el marco del PNIS, se Asegurara la sostenibilidad del PNIS en los territorios como garantía para la solución definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito mediante una intervención continua y persistente del Estado...”. Los acuerdos a que hemos hecho referencia en este punto se encuentran en las bases de datos que para el efecto tiene en custodia la DSCI, mismas que están a disposición de ese Ente de control.*

*(...)*

*W 40: Teniendo en cuenta que hasta el momento los únicos proyectos productivos adelantados corresponden a los que se ejecutan en Vichada, y, Café – en Briceño, es necesario resaltar que todas las actividades son altamente sostenibles.*

Briceño corresponde a una zona cafetera, en la que los cultivos de Café son complementados de manera sostenible con maíz, fríjol, hortalizas, frutales, porcicultura y avicultura entre otros, todas ellas con rentabilidad económica, social y ambiental a corto, mediano y largo plazo.

En cuanto a Vichada, se han desarrollado MODELOS productivos sostenibles de ciclo corto y ciclo largo(...) Teniendo en cuenta que para la gran mayoría de los participantes acordaron los modelos silvopastoril y cacao como las más representativas, se propusieron dos modelos a trabajar que fueron acogidos por la comunidad en las reuniones de concertación veredal.

(...)

En el proyecto de ciclo corto tenemos cuatro sistemas productivos en los que se encuentran: silvopastoril (222), transformación de arroz (2), cerdos de cría (20) y transformación de caña (7) para un total de 251 familias participantes, para este proyecto productivo se realizaran cuatro fases de entregas. 1. Entrega materiales vivero Silvopastoril, 2. Entrega de materiales de construcción para adecuación de cocheras, cercas eléctricas solares para potreros de ganadería y enramadas para maquinaria arroz y panela. 3. Entrega de pie de cría (cerdos de cría, ganadería), concentrados. 4. Entrega de maquinaria (trapiche y trilladoras de arroz)

(...)

#### **CONTRATO 123 FEDECACAO:**

En el caso del contrato 123 de 2017 es muy importante precisar que este es un contrato en el que su objeto no contempla la implementación de un proyecto productivo con las familias, considerando la estructura definida por el PNIS para un proyecto productivo, lo que el programa buscaba al suscribir este contrato era “Desarrollar la estrategia para la promoción del cultivo del cacao en zonas afectadas por cultivos de uso ilícito”, en tal sentido, la intervención de este contrato se centra en la promoción y establecimiento in situ de viveros para la producción de material vegetal, orientación para su establecimiento y capacitaciones de orden técnico. Sin embargo y pese a su connotación contractual, la DSCI, le ha dado tratamiento de implementación de proyecto productivo.

(...)

El Anexo de gasto Construcción de Paz PGN 2020, incluido en el Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación 2020, incluye el resultado del trabajo realizado entre el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (CPEC) y la Agencia para la Renovación del Territorio (ART). En este ejercicio, que se realiza por primera vez en el marco del Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación, se identificaron las partidas presupuestales de inversión y funcionamiento en 2020.

Para dar cumplimiento al Plan Marco de Implementación (PMI) en la vigencia 2020, pero específicamente al punto 4 del Acuerdo Final, se incluyeron en el proyecto \$1,3 billones de Funcionamiento al MHCP. Es importante señalar, que esos recursos, el MHCP los distribuirá durante la vigencia 2020, para que las entidades cumplan con las metas definidas en el PMI.

Con este antecedente, la Dirección de Sustitución de Cultivo Ilícitos (DSCI), elaboró el POA de la vigencia 2020, donde incluyó, entre otras, las atenciones esperadas con los componentes de Autosostenimiento y Seguridad Alimentaria (AySA), Proyecto Productivo de Ciclo Corto e Ingreso Rápido (PPCC) y Proyecto Productivo de Ciclo Largo (PPCL), de acuerdo con los recursos incluidos en el proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación.

Lo anterior se menciona para resaltar que la DSCI fue consecuente en su ejercicio de planeación para la vigencia, toda vez que proyectó la necesidad y las metas, conforme a los recursos que se incorporaron en el proyecto arriba mencionado. Sin embargo, depende del MHCP hacer las distribuciones de estos recursos, competencia que supera el alcance de las funciones de la DSCI. En este contexto, a continuación, se describen las gestiones de recursos realizadas por la DSCI en el marco del ejercicio de planeación del PNIS.

(...)

Para concluir, como resultado de los ejercicios de planeación realizados por la DSCI, entre 2018 y 2020, los recursos solicitados al MHCP1 incluyeron peticiones por \$456.153 millones para la vigencia 2018; \$1.9 billones para la vigencia 2019; y \$1.3 billones para la vigencia 2020. A pesar de lo anterior, la DSCI tuvo una asignación presupuestal de \$1,3

billones entre junio del 2017 y julio del 2020, lo cual supone un déficit de \$2,3 billones en la composición de gastos, y la imposibilidad de ejecutar de manera satisfactoria la planeación del PNIS.

**Lo anteriormente expuesto con el fin de manifestar al Ente de Control, que desde el mismo momento en que la DSCI asumió la responsabilidad del programa ha llevado a cabo acciones tendientes a realizar una adecuada planificación de sus actividades y proyectos, gestión reiterativa para la consecución de los recursos necesarios para dar cumplimiento a los compromisos a las familias PNIS, que a través de los Acuerdos familiares decidieron sustituir sus cultivos y dejar la ilegalidad, sobre la base de la entrega oportuna de los apoyos e incentivos estipulados en cada uno de los componentes y la línea de tiempo trazados para tal fin, a efectos de evitar incurrir en riesgo significativo para alcanzar el logro de los objetivos del programa y de lo estipulado en el AF.**

(...)

Tal como lo anota la Contraloría, para cada finca o predio se elabora un plan individual, a partir del cual se determinan las inversiones que se harán con cada familia beneficiaria. Cada plan de inversión por predio de familia beneficiaria contiene como mínimo los siguientes componentes: componente técnico, ambiental, de mercado, comercialización y análisis financiero, del modelo a implementar.

Para el caso de Fedecacao, Según antecedentes expuestos por esta Federación, fue el programa el que apporto el plan de inversión, lo cual permitió dar cuenta de la viabilidad de la línea de cacao en esas zonas a intervenir y por ende la decisión de promocionar la línea de cacao, la intervención de Fedecacao debe ser concebida como el primer puente para acercar a las familias PNIS al modelo de proyecto productivo de cacao.

(...)

Por parte de la DSCI se lleva un estricto control a la inversión de los recursos técnicos y financieros, complementarios a los que debe llevar el FCP, tal como se desprende de la lectura inicial de este documento.

(...) la DSCI ha designado para la Supervisión de cada uno de los contratos un equipo de expertos de reconocida idoneidad, que controlan y orientan los procesos técnicos, financieros y jurídicos, asegurando su buena marcha, desarrollando actividades en relación con cada uno de los contratos, convenios y acuerdos del programa PNIS que le sean asignados, de acuerdo con los procedimientos y manuales del Fondo Colombia en Paz.

(...)

Por las condiciones edafoclimáticas de los territorios intervenidos y por la actividad o línea productiva a implementar (CACAO O CAFE), es claro que, muchos planes de inversión coinciden en las actividades e inversiones a realizar, sumado a su relativa homogeneidad ecológica y de vocación. Existen documentos que soportan las inversiones adelantadas para cada uno de los beneficiarios y se denominan Planes de inversión con definición de los ítems de inversión, unidades, cantidades y valores unitarios. Los Planes de inversión son concertados con los beneficiarios, de acuerdo con los modelos de producción.

Esta actividad se lleva a cabo de acuerdo con lineamientos de la DSCI, en los cuales se sugieren listados de insumos, herramientas y materiales para la puesta en marcha de las huertas caseras autoabastecimiento y seguridad alimentaria. Implementado el proyecto productivo, se le requiere al operador por parte de la supervisión, para que se entregue una base de datos donde pueda apreciarse la inversión por cada familia. Esta base de datos reposa en la DSCI, la cual está a disposición del ente de control cuando a bien lo considere pertinente. Así mismo, la DSCI cuenta con un sistema de información relacionada con la ubicación geográfica de los predios atendidos, sus componentes técnicos ambientales, estudio de mercadeo que permiten dar cuenta de la viabilidad del proyecto. Lo anterior, sin perjuicio del contenido de las actas de concertación de proyectos, donde en común unión con las comunidades y atendiendo las condiciones del territorio se acuerda la implementación del determinado proyecto.

(...)

Los entregables establecidos en el Acuerdo No. 2 (W40) corresponden a Sondeo de Mercado, Documentos de AySA (seguridad alimentaria), Documentos de DRP (diagnóstico rural participativo), Documentos ATI (asistencia técnica), Documentos Proyecto Productivo, Planes de Inversión AYSA y Planes de Inversión PPEI. De estos documentos, los que corresponden a los proyectos de inversión se elaboran con base en las visitas de Asistencia Técnica Integral, que de manera individual se presta a los beneficiarios, y en consonancia con los sondeos de mercado y los diagnósticos que se elaboran a nivel regional.

(...)

Como resultado de los diagnósticos rurales, el conocimiento de los expertos, las condiciones económicas y agroecológicas de la región, es deber y responsabilidad orientar y proponer a los beneficiarios las mejores alternativas, que después de un proceso de concertación llevan a la definición del plan de inversión.

(...)

Los planes de Inversión son concertados con el beneficiario y corresponden a documentos descriptivos de los ítems a adquirir para la materialización de la unidad productiva en las líneas priorizadas y en los modelos de producción de alimentos, definiendo características técnicas de los productos. El contratista u operador, como se le denomine, deberá elaborar el plan de inversión en el formato que para tal efecto ha diseñado la DSCI. Los Planes de inversión son concertados con los beneficiarios, de acuerdo con los modelos de producción de alimentos con definición de los ítems de inversión, unidades, cantidades y valores unitarios. Esta actividad se lleva a cabo de acuerdo con lineamientos de la DSCI, en los cuales se sugieren listados de insumos, herramientas y materiales para la puesta en marcha de las huertas caseras autoabastecimiento y seguridad alimentaria. Luego, el documento a que hace referencia el equipo auditor no corresponde a un plan de inversión de que tratan las directrices del programa. **CADA CONTRATO SUSCRITO POR EL PA FCP, INCLUYE UN DOCUMENTO TÉCNICO QUE RELACIONA PASO A PASO LAS ACTIVIDADES A DESARROLLAR EN CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO.** Si el ente de control a bien lo tiene, se pondrá disposición sendos planes de inversión, reales, a efectos que se revise su contenido.

(...)

Para los beneficiarios del contrato 760 de 2018, proyecto Café, se tiene establecido desde los estudios previos el canal de comercialización a través de las Cooperativas Cafeteras y/o los compradores particulares.

Respecto a los beneficiarios de W40 – UNODC, se elaboran 58 sondeos de mercado, en los cuales se encuentra, los análisis financieros, económicos y técnicos para garantizar que los proyectos productivos concertados con los beneficiarios corresponden a actividades rentables y sostenibles.

(...)

Para la situación descrita en los CUB 724427 y 77 4307 y los cuales no están en la actualidad como beneficiarios del CPS de 2017, es de resaltar que los proyectos operados por Fedecacao se soportan en actas de entrega y en dichas actas no hace una discriminación del valor asociado al bien suministrado, pero eso no significa que la DSCI no realice la gestión del caso para definir el valor de los bienes suministrados a cada productor, es por ello por lo que se tiene:

1. Acta construida por la DSCI en la cual a partir de ejercicios de campo se definió los precios de los bienes y servicios suministrados a cada productor (Ver Acta costos bienes y servicios Fedecacao).
2. A partir de los valores contenidos en esta acta se hace análisis en herramienta Excel para determinar el valor de la inversión realizada a cada productor y por ende terminar el avance a esta inversión de cada productor. (ver acta CUB 724427) en el caso del CUB 77 4307, no reporta expediente físico en Fedecacao debido a que no tuvo avance en el desarrollo de las actividades, que remitiese soportes de estas al archivo del proyecto.

(...)

El cierre financiero y técnico se da cuando se haya firmado por las partes, el acta de liquidación de los contratos o Acuerdos; es en este momento cuando podríamos afirmar con toda certeza que existe cierre técnico y financiero del contrato, convenio o Acuerdo de financiación. En ninguna de las cláusulas contractuales se pactó por las partes la liquidación parcial por componentes. Ello no quiere decir que la Supervisión, a efectos de ejercer un mayor control de los recursos, adelante ejercicio de preliquidación a medida que se logra el 100% en algunas de las actividades del acto negocial. Pero solo como ejercicio entre la supervisión y el operador o contratista, a fin de establecer claridad técnica y financiera en los componentes y precaver desgaste a futuro y poder liquidar en tiempo sus negocios jurídicos.

(...)

**Para el caso del AF suscrito con UNODC (W40):**

La transferencia tecnológica se encuentra debidamente documentada; es necesario anotar que tanto por el volumen de la información como porque dicha actividad aún se encuentra en proceso de ejecución y no se ha cerrado, aún no ha sido radicada en el PA FCP, pero se encuentra disponible en los sistemas de información y a disposición de la Contraloría.

(...)

*Es importante precisar a ese Despacho, que a raíz de la expedición del decreto 2107 del 22 de noviembre de 2019, se creó la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos, con vigencia a partir del 1 de enero de 2020, razón por la cual, a partir de esta fecha, se asumen las competencias,*

(...)

*Así mismo y para efectos de las observaciones del ente de control, es pertinente tener en cuenta, que los proyectos, convenios, contratos y acuerdos de financiamiento que se encuentran en ejecución o en etapa de liquidación, fueron planeados, suscritos e iniciaron su etapa de ejecución con antelación a la creación de la DSCI. Negocios jurídicos estos, que recibimos en el estado en que se encontraban y a los cuales se les ha efectuado el control financiero y técnico, acorde con las facultades otorgadas por el decreto de creación de la DSCI y de conformidad con las instancias de orden legal y contractual referidas en el presente documento. (...)*

## **Análisis de la Respuesta**

El FCP indica que, de conformidad con el modelo de negocio, la supervisión integral es adelantada por las entidades ejecutoras, el FCP *“realiza monitoreo y seguimiento a los contratos suscritos por este”*. Si bien la labor no sustituye las obligaciones y responsabilidades de los supervisores y/o interventores el FCP no se puede desligar del seguimiento que le corresponde conforme a sus funciones de administrar, contratar y pagar.

Por su parte, la DSCI indica que en la actualidad solo se están ejecutando proyectos productivos en Vichada y en Briceño, mencionando *“como actividades altamente sostenibles”*. En Briceño con cultivos de café complementados con otras especies, afirmando que tienen *“rentabilidad económica, social y ambiental a corto, mediano y largo plazo”*; y en Vichada con *“modelos productivos sostenibles de ciclo corto y ciclo largo”* presentados por UNODC, confirmando lo manifestado por el equipo auditor, en el sentido que estas son propuestas estandarizadas y que son *“acogidas”* por las familias beneficiarias y corresponden a un paquete de insumos para implementar una cantidad dada de animales o hectáreas de cultivo sin mediar una caracterización de la familia beneficiaria y su predio.

Así mismo, se manifiesta que estas propuestas se implementaron en 259 modelos de seguridad alimentaria y 251 sistemas productivos de ciclo corto en el municipio de Cumaribo, en donde se indica está el archivo físico que da cuenta de las carpetas individuales con los récords de visitas y actas de entrega con las matrices de costos de los insumos adquiridos, información que no fue allegada con esta respuesta ni en el marco de los requerimientos realizados por el equipo auditor.

Respecto al contrato con Fedecacao se manifiesta que su objeto no está asociado a la implementación de proyectos productivos, sino el de promocionar el cultivo del cacao en las zonas afectadas por cultivos ilícitos. Sin embargo, presenta el mismo tratamiento de los proyectos productivos.

En relación con el rezago en la atención a las familias cultivadoras y no cultivadoras que hacen parte del PNIS, la DNSC manifiesta que, para la implementación de los componentes de la ruta de atención, ha elaborado sus POA de conformidad con los recursos incluidos en el proyecto de Ley del PGN, para lo cual indica las gestiones adelantadas. Conforme a los

recursos asignados por el MHCP la DNSC confirma que en el momento existe un déficit de \$2.3 billones.

En relación a la elaboración de planes de inversión de proyectos productivos por finca, la DNSC indica que efectivamente se determinaron planes de inversión por predio que contienen como mínimo componentes técnicas, ambiental, de mercado, comercialización y análisis financiero. Sin embargo, no se aportaron los documentos soporte al respecto de esta individualización de los planes citados.

Sin embargo, en otros apartes, se indica que en *“muchos planes de inversión coinciden en las actividades e inversiones a realizar, sumado a su relativa homogeneidad ecológica y de vocación”*. Lo que es corroborado con los modelos sugeridos a los agricultores por UNODC y el paquete entregado por Fedecacao.

Respecto a la falta de identificación de aspectos de la comercialización de la producción y de análisis financieros que den cuenta de la viabilidad de las inversiones, la DNSC manifiesta que en el contrato 760 de 2018 se determinó que la compra del café se realizara a través de las cooperativas cafeteras y compradores particulares; en cuanto los beneficiarios atendidos por UNODC se enuncian 58 estudios de mercado, que no se adjuntan; y en cuanto a Fedecacao se anexa documento de la *“cadena de cacao en Colombia”*. Valga la pena precisar que ninguno de estos documentos permite visualizar la comercialización de los productos obtenidos con los proyectos implementados ni la viabilidad financiera de estas inversiones.

En las actividades de asistencia técnica o transferencia tecnológica, se manifiesta que Fedecacao y UNODC tienen documentada estas actividades y que están a disposición de la CGR en los sistemas de información, sin embargo, no se allegan soportes relacionado con la muestra seleccionada por el equipo auditor, a pesar que fue reiterado el requerimiento en las mesas de trabajo realizadas con el FCP y la entidad ejecutora de soportar estas actividades.

Teniendo en cuenta que la respuesta no da cuenta de los documentos faltantes en los expedientes verificados por el equipo auditor en la muestra de proyectos seleccionados, se confirma el hallazgo.

### 3.3.2 Afectaciones Presupuestales y Contables

Para la evaluación de las afectaciones presupuestales y contables se analizaron los resultados de las líneas de acción de los POA de las subcuentas y su articulación con los resultados presentados en los indicadores del PMI. Además, se verificó las afectaciones presupuestales de la muestra de pagos y el registro, reconocimiento y revelación de las operaciones de causación y se concluye que cumple con los criterios establecidos, a excepción de las debilidades evidenciadas en los mecanismos de control del FCP, ausencia de planes y proyectos y deficiencias en la liquidación y cierre presupuestal que afecta la ejecución de la subcuenta PDET que fueron validados como hallazgos de auditoría.

## Hallazgo No. 9. Mecanismos de Control FCP

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".

En el Artículo 5 numeral 9 dispone:

*Artículo 5. Funciones del Consejo Directivo. Son funciones del Consejo Directivo:*

(...)

9. "Establecer mecanismos de control para la ejecución de los recursos".

El Reglamento del FCP - GER\_REG\_000 Versión 2 del 29 de octubre de 2018 y versión 3 del 16 de diciembre de 2019 en su numeral 5.2, establece:

### 5.2 Roles y Funciones

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

(...)

Actor	Funciones
Consejo Directivo (siete miembros nombrados por el Presidente de la Republica)	(...)  8. Establecer mecanismos de control para la ejecución de los recursos.  (...)

El Reglamento del Consejo Directivo Versión 1 del 29 de octubre de 2018 y versión 2 del 16 de diciembre de 2019 en su numeral 2.2, Funciones del Consejo Directivo, establece:

(...)

9. "Establecer mecanismos de control para la ejecución de los recursos".

El Plan Marco de Implementación del Acuerdo cuenta con indicadores definidos por punto y pilar para su implementación y seguimiento, el cual se presenta en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto - SIIPO 2.0, con un total de 507 indicadores para los 6 puntos del acuerdo. Para las subcuentas PDET, Reincorporación y Sustitución y conforme a las presentaciones que realizó cada entidad ejecutora a la CGR se identificaron los indicadores temáticos que tienen relación directa con las líneas de acción de los POA's aprobados por el Consejo Directivo del FCP y se asociaron a los respectivos hitos, así:

*Subcuenta Reincorporación (Punto 3, literal D):*

Sobre los hitos definidos de la Subcuenta Reincorporación, algunos corresponden a pagos, otros a contratos y otros establecen cantidades, así:

**Tabla No. 17.**  
**Indicadores PMI y POA Subcuenta Reincorporación**

Línea de Acción POA	Indicador PMI asociado	Hitos POA 2019	Hitos POA 2020
Garantías para una reincorporación económica y social sostenible	C.238 Porcentaje de integrantes de FARC- EP acreditados con proyecto productivo individual o colectivo viabilizado con apoyo económico entregado	Beneficiar a 4135 exFarc con proyectos productivos colectivos e individuales  Contratar con el apoyo de INNpalsa, una consultoría para la formulación, evaluación y seguimiento de proyectos productivos.  Implementar el proyecto de BMC para la producción de batata en la Guajira	
	C.240 Porcentaje de miembros de las FARC-EP acreditados que no tengan vínculo contractual que les genere ingresos, con renta básica mensual	Desembolsar los beneficios de renta básica mensual, asignación mensual y cotizaciones restantes a pensión o a BEPS	100% sostenibilidad económica vincular 11.534 personas al proceso de generación de ingresos
	C. 241 Porcentaje de miembros de las FARC-EP acreditados que no tengan vínculo contractual, que reciben pago por concepto de seguridad social		
	C.239 Porcentaje de asignaciones únicas de normalización entregadas a los integrantes de las FARC-EP acreditados		
	C.458 Porcentaje de miembros de las FARC-EP acreditados que no tengan vínculo contractual que les genere ingresos y que continúen con su ruta educativa de acuerdo a sus intereses en el proceso de reincorporación, con asignación básica mensual	Vincular a 2291 exfarc en procesos de formación para el trabajo  Vincular a formación académica a 3.207 ex farc	35% Formación para el trabajo. Gestionar el acceso de 40 personas 60% Educación. Gestionar el acceso de 5393 personas a procesos de formación académica
Espacios territoriales de capacitación y reincorporación (ETCR)	C.459 Espacios Transitorios de Capacitación y Reincorporación, dispuestos y en funcionamiento según lo establecido en el decreto 1274 de 2017	Garantizar el suministro de víveres secos entre marzo y agosto de 2019 – hasta diciembre de 2019  Garantizar conectividad a internet en ETCR hasta agosto de 2019 – diciembre de 2019	Adquirir 14 predios para la estabilización de los antiguos ETCR.  Promover el acceso a programas de adquisición de viviendas en 1.583 personas
Planes y programas de reincorporación social y económica con apoyo de la Cooperación Internacional	C.457 Planes y programas de reincorporación social y económica implementados	Implementar proyectos de Piscicultura del Común para la Paz	Acompañar la Implementación de proyectos de Piscicultura del Común

		para la Paz
--	--	-------------

Fuente: FCP

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Además, para los siguientes hitos no se presenta el indicador PMI asociado:

De la vigencia 2019

- *Implementar un plan de fortalecimiento de competencias para la inclusión productiva (laboral) de 2000 ex farc.*
- *Beneficiar a 950 ex farc para el acceso a vivienda*
- *Acompañamiento Psicosocial a 5.955 Ex farc*

De la vigencia 2020

- *98% Salud: Gestionar la vinculación de 12.999 personas al Sistema de Salud*
- *75% Acompañamiento psicosocial: Brinda acompañamiento integral psicosocial a 8.650 personas atendidas en la ruta de reincorporación.*

### Subcuenta PDET (Punto 1. Literal C)

Para la subcuenta PDET los hitos guardan relación con las líneas de acción definidas en el POA, sin embargo, en algunos casos no es posible asociarlos a los indicadores que establece la subcuenta.

**Tabla No. 18.**  
**Indicadores PMI y POA Subcuenta PDET**

Línea de acción POA	Indicador PMI relacionado	Hitos POA 2019	Hitos POA 2020
Estructuración, ejecución y cofinanciación	A.285 - Obras de infraestructura comunitaria en municipios PDET, ejecutadas	Estructurar y ejecutar 1.000 proyectos en 120 municipios PDET Estructurar 80 proyectos de infraestructura de los PATR Estructurar 80 proyectos de desarrollo económico, productivo y ambiental de los PATR Cofinanciar 50 proyectos	Contratar la estructuración y ejecución de 900 proyectos de infraestructura PDET en as 16 subregiones – Fase 4 Contratar la interventoría a las obras de infraestructura PDET – Fase 4 Contratar la ejecución de 17 proyectos de reactivación económica, productiva y ambiental
	A.422 - Informes de seguimiento anuales de acceso público que reporten el avance de implementación de los Planes de Acción para la Transformación Regional	Planificar la Hoja de Ruta	Contratar la estructuración de 64 proyectos integradores de reactivación económica, productiva y ambiental. Contratar el equipo de apoyo a la estructuración, ejecución de proyectos, obras de infraestructura y supervisión en el orden regional y nacional. Cofinanciar 50 proyectos en el marco de los PATR Contratar el equipo de seguimiento, supervisión, articulación regional y nacional para los proyectos cofinanciados
Articulación nación territorio	A.360 - Plan de Acción para la Transformación Regional construido de manera participativa, amplia y pluralista en las zonas priorizadas	Gestionar 2500 iniciativas de los PATR Articular 170 municipios con la hoja de ruta y el plan de desarrollo territorial Posicionar la política de estabilización en 170 municipio y 19	Gestionar 4.961 iniciativas de los PATR Implementar la estrategia de gobiernos locales de la ART Implementar la estrategia de fortalecimiento organizativo a través de la gestión de proyectos formulados y ejecutados por

		gobiernos	organizaciones (...) Realizar talleres participativos con las comunidades étnicas (...) Socializar el avance en implementación del PDET (...) Contratar equipo de especialistas en POT y EOT (...) Contratar la prospectiva y análisis de información Construir 15 hojas de ruta únicas (...)
Apoyo Transversal	No cuenta con indicadores asociados	Sedes para 5 subregiones, equipo administrativo regional, tiquetes y transporte	Proveer 5 sedes regionales y una sede central adicional Equipo de gestión y apoyo Suministro tiquetes Transporte terrestre y fluvial

Fuente: FCP

Elaboró: Equipo Auditor CGR

### Subcuenta Sustitución (Punto 4. Literal C)

Para la subcuenta de Sustitución, algunos hitos no guardan relación directa con los indicadores del PMI, por lo que no es posible establecer el avance y la articulación con el Acuerdo.

**Tabla No. 19.**  
**Indicadores PMI y POA Subcuenta Sustitución**

Línea de acción POA	Indicador PMI relacionado	Hitos POA 2019	Hitos POA 2020
Asistencia Inmediata	D. 279 Porcentaje de familias vinculadas al PNIS, con acuerdo de sustitución y no resiembra cumplido, con servicio de apoyo financiero para asistencia alimentaria entregado	Garantizar Asistencia Alimentaria Inmediata a 61700 familias	Garantizar pago a 27.900 familias
	D. 358 Porcentaje de recolectores y recolectoras asentados y no asentados, vinculados a programas de empleo rural temporal.	Garantizar generación de ingresos a 8800 recolectores	
Proyectos Productivos	D. 280 Porcentaje de familias vinculadas al PNIS, con acuerdo de sustitución y no resiembra cumplido, que cuenten con servicio de apoyo financiero para proyectos de auto sostenimiento y seguridad alimentaria	Beneficiar a 52.700 familias con proyectos de auto – sostenimiento y seguridad alimentaria	Beneficiar a 17.500 familiar en el establecimiento de huerta casera
	D. 281 Porcentaje de familias vinculadas al PNIS, con acuerdo de sustitución y no resiembra cumplido, que cuenten con servicio de apoyo financiero para proyectos de ciclo corto e ingreso rápido	Garantizar a 70.000 familias el servicio de asistencia técnica integral.	Implementar proyectos productivos para 49.800 familias
	D. 282 Porcentaje de familias vinculadas al PNIS con servicio de apoyo financiero para proyectos productivos de ciclo largo viabilizados y con acuerdo cumplido de sustitución y no resiembra	Implementar proyectos productivos para 49.000 familias.	
Monitoreo	D. 273 Porcentaje de hectáreas sustituidas voluntariamente que hayan sido reportadas para la sustitución y no resiembra	Realizar el primer pago a 7.500 familias vinculadas al programa.  Certificar la erradicación de 20.000 hectáreas de cultivos ilícitos.	Garantizar la erradicación voluntaria de 5.000 hectáreas de cultivos ilícitos
	D. 268 Tablero de control de seguimiento y monitoreo al PNIS, formulado e implementado	Verificar meta del 95% de no resiembra	

Funcionamiento	D 392 Estrategia de comunicación para la promoción del Programa Nacional Integral de Sustitución (PNIS), implementada	Realizar una instancia de participación mensual en los 53 municipios.  Contratar personal sus viáticos, oficina administrativa, transportes y equipos.	Contratar un operador logístico para la formulación de PISDA y apoyo a instancias del programa  Contratar personal, compra de tiquetes, pago de viáticos, alquiler de oficinas y vehículos.
	D 283 Censo de recolectores, recolectoras y de amedieros asentados en territorios PNIS, realizado		
	D 269 Porcentaje de municipios priorizados con Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo - PISDA formulados con acompañamiento técnico en las asambleas comunitarias y de manera participativa.		

Fuente: FCP

Elaboró: Equipo Auditor CGR

La subcuenta Funcionamiento se encuentra alineada con el punto 6 del Acuerdo Final “Implementación, verificación y refrendación: Otras medidas para contribuir a garantizar la implementación de los acuerdos” (articulación de fuentes de recursos y aportes para la implementación) y los hitos establecidos corresponden a las diferentes necesidades para su operación y en 2020 no se establece el detalle de los hitos, dejando de forma global la función del FCP.

**Tabla No. 20.**  
**Indicadores PMI y POA Subcuenta Funcionamiento**

Línea de acción POA 2019	Hitos POA 2019	Hitos 2020
Nómina Comisión Fiduciaria Auditoría Externa Operación Servicios TIC Gastos Administrativos y de Operación	Equipo humano para el desarrollo de las funciones del FCP Contratación Fiduciaria para la Administración del Patrimonio Autónomo Auditoría integral sobre todos los actos y contratos celebrados por el FCP Infraestructura y gestión de tecnología del FCP Servicios Generales y de operación del FCP	Administrar, articular y focalizar las diferentes fuentes de recursos encaminados al cumplimiento del Plan Marco de Implementación.

Fuente: FCP

Elaboró: Equipo Auditor CGR

En verificación a los documentos, informes y presentaciones remitidas por el FCP no se encontró evidencia de los mecanismos de control establecidos por parte del Consejo Directivo para la ejecución de los recursos administrados por el FCP. Por lo que, se solicitó mediante oficio AG8-48-AC.FCP-18 del 10 de septiembre de 2020, numeral 2: “Relacionar los mecanismos de control establecidos por el Consejo Directivo para la ejecución de los recursos de la vigencia 2019 y a junio de 2020” y con oficio DE-FCP-S-00366 del 22 de septiembre de 2020, se recibe la siguiente respuesta:

“(…) El Consejo Directivo del FCP en desarrollo de sus funciones aprueba los POA, y a través de ellos, los planes y proyectos que contienen los lineamientos para el uso de los recursos, como mecanismo de control de su ejecución. (…)

*Para la ejecución de los recursos del FCP, mediante pagos masivos o contratación derivada, se aplican los mecanismos señalados en los reglamentos y manuales del Fondo, que establecen como obligación identificar la línea de acción e hito del POA correspondiente a la solicitud de contratación que presenta la Entidad Ejecutora de la subcuenta.*

*El Fondo Colombia en Paz cuenta actualmente con los siguientes reglamentos y manuales: (...)*

La CGR conoce los POA donde cada subcuenta identifica líneas de acción y los hitos para la distribución y ejecución de recursos, los cuales son aprobados periódicamente por parte del Consejo Directivo, así como los manuales y reglamentos definidos para la operación y funcionamiento del FCP. Sin embargo, ni en los POA's, ni en los reglamentos referidos se han definido mecanismos de control para la ejecución de los recursos.

El POA entendido como Plan Operativo Anual *"el cual contendrá una presentación de las necesidades de las entidades ejecutoras y funcionará como un techo presupuestal"*, por sí solo no constituye mecanismo de control, ya que no define proyectos a través de una metodología específica y las actividades, necesidades o hitos no cuentan con indicadores de cumplimiento y metas que permitan controlar la ejecución de los recursos aprobados por el Consejo Directivo.

Así las cosas, y frente a lo indicado en los párrafos que preceden, y que fueron registrados en las tablas, se presentan deficiencias en la definición de los hitos que hacen parte de las líneas de acción y su respectiva articulación con los indicadores del PMI.

Lo anterior se presenta por deficiencias en la definición, planeación y seguimiento lo que ocasiona, que el FCP no cuente con instrumentos y herramientas para el adecuado seguimiento a la ejecución de los recursos que el FCP administra a través de las diferentes subcuentas y que permitan contar con mecanismos de control para la evaluación de la eficiencia de los recursos ejecutados por parte del Consejo Directivo.

## **Respuesta del FCP**

El FCP presenta repuesta a través de la Dirección Ejecutiva mediante oficio DE-FCP-S-00381 de fecha 13 de octubre de 2020

*"(...) Es oportuno precisar que el objeto del Fondo Colombia en Paz es ser el principal 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, por lo que conforme a lo estipulado en el artículo 2 del Decreto 691 de 2017, en su modelo de negocio se estableció la adopción del instrumento de subcuentas como requisito operativo para el manejo de los recursos a través del Fondo.*

*Cada subcuenta debido a la diversidad y especificidad temática de los planes y proyectos es liderada por una entidad ejecutora, quien en desarrollo de su misionalidad y experticia define las necesidades técnicas y su valor que se pretenden satisfacer a través de los recursos administrados en el FCP, mediante la elaboración del Plan Operativo Anual (POA).*

*(...)*

*Respecto del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto – SIIPO 2.0, creado mediante el Decreto 1829 de 2017, con el objeto de contribuir a la transparencia, seguimiento, veeduría, control ciudadano y*

verificación de la implementación de las acciones para el posconflicto, se definió en su artículo 2.1.1.7.5.1. que: “La Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, o quien haga sus veces determinará las entidades y condiciones del reporte obligatorio de la información que permita el análisis, seguimiento, monitoreo y visibilidad del proceso de implementación del Acuerdo Final y otras de las acciones para el posconflicto”.

Así mismo, conforme lo señalado en el numeral 9 del artículo 29 del Decreto 1784 de 2019 le corresponde a la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, efectuar en articulación con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y a través del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO), el seguimiento y control a los recursos que se inviertan en la implementación del Acuerdo Final de Paz, propendiendo por su transparencia y eficacia.

En consecuencia con lo expuesto, resulta evidente que independientemente de lo propuesto en los Planes Operativos, las entidades ejecutoras con subcuentas en el FCP y con obligación de reporte de indicadores en el PMI, han venido dando cumplimiento a esta directriz a través de todos los instrumentos establecidos en su planeación institucional, así como con el seguimiento de los resultados efectuado por medio de los reportes periódicos que están a cargo de cada entidad y que son objeto de permanente seguimiento y control por parte de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación.

Ahora bien, teniendo claridad respecto de que la obligatoriedad del reporte y seguimiento del PMI se encuentra en cabeza de las entidades ejecutoras, en concepto del FCP no se presentan deficiencias en la definición de los hitos que hacen parte de las líneas de acción de los POA y su respectiva articulación con los indicadores del PMI.

Así mismo, respetuosamente discrepamos de la declaración efectuada por el ente de control respecto de la deficiencia de instrumentos y herramientas para el adecuado seguimiento a la ejecución de los recursos que el FCP administra a través de las diferentes subcuentas y que permitan contar con mecanismos de control para la evaluación de la eficiencia de los recursos ejecutados por parte del Consejo Directivo, toda vez, que conforme lo señalamos en la comunicación DE-FCP-S-00366 del 22 de septiembre de 2020, el Fondo Colombia en Paz da aplicabilidad a los mecanismos de control para la ejecución de los recursos señalados en los reglamentos y manuales del FCP, dentro de los cuales se tienen:

(...)

Por lo anteriormente expuesto, es evidente que el Fondo Colombia en Paz ha dispuesto de herramientas, mecanismos e instrumentos para el seguimiento a la ejecución presupuestal de los recursos y por ende no se encuentra deficiencia alguna en los mecanismos de control implementados (...)

Sin perjuicio de lo anterior a continuación, nos permitimos realizar algunas precisiones respecto de los Planes Operativos y las subcuentas mencionadas por el ente de control en la comunicación del asunto, así:

Sobre los hitos definidos de la Subcuenta Reincorporación, (...)

Es importante aclarar que, para el caso de la ARN, la metodología de construcción del POA consistió en visibilizar las metas estratégicas de toda la política de Reincorporación, además que los hitos se definieron en articulación con la Consejería Presidencial para la Estabilización en línea con lo establecido en el Acuerdo de paz y la Política de Paz con Legalidad en el marco de las respectivas competencias de la Agencia.

Los recursos del PGN canalizados para la subcuenta Reincorporación a través del FCP contribuyen al cumplimiento de las actividades planteadas en los respectivos POA y se complementan con los recursos propios de la ARN para dar cumplimiento de los indicadores del PMI y en algunos casos a los numerales de la Política Paz con Legalidad. Es así como, el Plan Operativo de la subcuenta define los temas que por la normatividad vigente y disponibilidad de recursos se financian a través del FCP, pero está complementado con otra serie de acciones que se desarrollan para el acceso de la población a los distintos componentes de la ruta de reincorporación.

Para la subcuenta PDET (...)Es pertinente precisar que para aquellas actividades de carácter transversal que resultan necesarias para el cumplimiento de los objetivos misionales de la agencia, tales como el servicio de transporte, suministro de tiquetes, realización de eventos con las comunidades, entre otros, la Agencia de

*Renovación del Territorio no tiene habilitado un indicador dentro del PMI para medir o hacer seguimiento a este tipo de actividades, puesto que los indicadores son muy precisos sobre el tema de obras y seguimientos. No obstante, disponer de dichos aspectos contribuye al logro de las metas de la subcuenta.*

*Para la subcuenta de Sustitución, (...)*

*Los indicadores a cargo de la DSCI se reportan periódicamente a la Consejería para la Estabilización y permiten evidenciar el avance y la articulación con el Acuerdo de Paz. Adicionalmente desde la DSCI se definieron para cada una de las líneas de acción del POA, unos hitos enfocados hacia la atención de beneficiarios, la asistencia inmediata y la atención de proyectos productivos, todos estos asociados a las metas de atención, que posteriormente proveen el insumo para efectuar el reporte respectivo de los avances frente a los indicadores del PMI a cargo de la DSCI.*

*Frente a la línea de Monitoreo, si bien se habla en el hito del POA 2019 de “Realizar el primer pago a 7.500 familias vinculadas al programa”, es importante señalar que se está haciendo referencia a las misiones de monitoreo que realiza el ente verificador, y que se financian con los recursos de esta línea del POA, las cuales constituyen el primer paso para empezar con la ruta de atención de los beneficiarios del PNIS, siendo esta parte fundamental para el cumplimiento del programa de sustitución voluntaria.*

*De otra parte, la línea de acción derivada del hito “Contratar personal, sus viáticos, oficina administrativa, transportes y equipos”, financia actividades indispensables para el desarrollo del programa y que son de carácter transversal. Si bien ésta no tiene un indicador específico asociado, disponer de dichos aspectos incide directamente en las metas del programa a las que apunta la DSCI y que redundan en el cumplimiento de los 27 indicadores del PMI a su cargo.*

*(...)*

*La subcuenta Funcionamiento (...) Considerando que el Consejo Directivo adoptó la figura de las subcuentas como mecanismo operativo y de control para la ejecución, se solicitó la aprobación del POA de la subcuenta de Funcionamiento para los años 2019 y 2020. Resaltamos nuevamente que los POA a través sus líneas de acción, hitos y montos constituyen la autorización del Consejo Directivo.*

*Es así como para el año 2019 la línea de acción determinó: Nómina, Comisión Fiduciaria, Auditoría Externa, Operación Servicios TIC y Gastos Administrativos y de Operación, y para el año 2020 estableció: Funcionamiento operativo del Fondo Colombia en Paz, configurando las dos descripciones los aspectos relativos al pago de la administración del FCP.*

*Adicionalmente respecto de los hitos referidos, si bien en el año 2019 se transcribieron los datos de la línea de acción, para el año 2020 se refirió la función del FCP, por cuanto al limitarse desde la línea de acción la autorización para el funcionamiento operativo, el contexto del hito restringe de una manera más clara la posibilidad de contratación de esta subcuenta.*

*De otro lado y en concordancia con lo anteriormente expuesto, la inexistencia de indicadores en el PMI a cargo del FCP no constituye falencia alguna, por cuanto como fue expuesto líneas atrás, por la naturaleza del FCP y en cumplimiento de la norma de su creación, no es requisito que las actividades operativas sean reportadas de manera alguna en la herramienta referida. (...)*

## **Análisis de la Respuesta**

El FCP señala cuál es su objeto y menciona que se adoptó “el instrumento de subcuentas como requisito operativo para el manejo de los recursos a través del Fondo”. Además, menciona que cada subcuenta liderada por una entidad ejecutora define sus necesidades técnicas a satisfacer, mediante la elaboración del Plan Operativo Anual (POA). Se precisa que para la CGR es claro y en ningún momento está objetando el manejo operativo de los recursos a través de las subcuentas.

El FCP en su respuesta expone que “la obligatoriedad del reporte y seguimiento del PMI se encuentra en cabeza de las entidades ejecutoras, en concepto del FCP no se presentan deficiencias en la definición de

los hitos que hacen parte de las líneas de acción de los POA y su respectiva articulación con los indicadores del PMI". Sin embargo, lo observado por la CGR no está enfocado en la responsabilidad sobre el reporte de los indicadores del PMI, sino en la articulación de las líneas de acción y en los hitos con los indicadores existentes, ya que dentro del análisis adelantado por la CGR a los POA relacionados con cada una de las subcuentas, los hitos no se presentan de la misma manera, no son acordes a las líneas de acción y en algunos casos no es posible establecer la respectiva articulación con los indicadores del PMI.

Si bien el reporte de indicadores es responsabilidad de las Entidades ejecutoras como lo resalta el FCP; la administración y manejo de los recursos para la implementación del acuerdo a través de cada una de la subcuentas no se puede desligar de este proceso y siendo el POA el instrumento definido para presentar las necesidades de las entidades ejecutoras funcionando como un techo presupuestal, debería garantizar la articulación y el correcto seguimiento a los resultados de la ejecución de los recursos manejados por el FCP, y que son sujetos a su administración y contratación:

En relación con los mecanismos de control el FCP sostiene que: *"conforme lo señalamos en la comunicación DE-FCP-S-00366 del 22 de septiembre de 2020, el Fondo Colombia en Paz da aplicabilidad a los mecanismos de control para la ejecución de los recursos señalados en los reglamentos y manuales del FCP"*, para la CGR la ausencia de metas e indicadores en los instrumentos definidos por el FCP, limita la evaluación de los resultados de la ejecución de los recursos y a su vez la evaluación y seguimiento de los resultados por parte del Consejo Directivo y la evaluación del funcionamiento del FCP y por ende el cumplimiento de sus objetivos misionales.

A continuación, el FCP realiza aclaraciones sobre los hitos definidos en cada una de las subcuentas. Con respecto a la subcuenta de Reincorporación indicó: *"la metodología de construcción del POA consistió en visibilizar las metas estratégicas de toda la política de Reincorporación, además que los hitos se definieron en articulación con la Consejería Presidencial para la Estabilización en línea con lo establecido en el Acuerdo de paz"*. Para la subcuenta PDET se aclara que las actividades de carácter transversal son necesarias para el cumplimiento de los objetivos misionales de la agencia y no cuentan con indicadores, *"puesto que los indicadores son muy precisos sobre el tema de obras y seguimientos"*. En cuanto a la subcuenta Sustitución señalan la relación del hito *"Realizar el primer pago a 7.500 familias vinculadas al programa"*, con las misiones de monitoreo que realiza el ente verificador como primer paso en la ruta de atención y el hito *"Contratar personal, sus viáticos, oficina administrativa, transportes y equipos"* que a pesar no tener un indicador específico, este tema incide en las metas del programa y redundan en el cumplimiento de los indicadores del PMI.

Los argumentos expuestos en el párrafo anterior, confirman que todas las actividades inciden de forma directa o indirecta en las diferentes metas y objetivos misionales de las subcuentas, sin embargo, la forma en que se plantean los hitos de los POA no permiten establecer tal asociación e impacto con los indicadores del PMI.

Con respecto a la aclaración sobre la subcuenta de Funcionamiento, el FCP menciona que para la vigencia 2020 *"se refirió la función del FCP, por cuanto (...) el contexto del hito restringe de una manera más clara la posibilidad de contratación"*. Situación, que demuestra la falta de definición

sobre la línea de los POA, por cuanto sería la única subcuenta sin hitos definidos para seguimiento.

Finalmente, se encuentran manifestaciones de algunos miembros del Consejo Directivo, relacionados con los resultados y las líneas de acción de algunas subcuentas, y las oportunidades de mejora que pueden presentarse, así:

Acta CDN°21 del 29 de octubre de 2018 “(...) La Directora del DPS recalco que para el año 2019 se deberá revisar cada una de las líneas de acción propuestas a efecto de poder ejercer el primer punto de control para la asignación y utilización de los recursos (...)”.

Acta CD N°23 del 22 de enero de 2019 “(...)4.10 La doctora Correa manifestó su preocupación por el elevado monto de recursos utilizado para el desarrollo del programa de Sustitución de Cultivos Ilícitos el año pasado y la información respecto al resultado real del mismo.  
Por lo anterior y en consideración al monto de la solicitud presentada, solicito adelantar una pronta revisión del detalle de las líneas de acción de esta subcuenta y definir un esquema de seguimiento que permita evaluar el resultado del gasto. ( )”

Acta CDN°26 del 18 al 20 de noviembre de 2019 “(...) 4.5 La Sra. Correa Borrero no aprobó esta solicitud por no contar con el documento detallado de la ejecución de cada una de las líneas y el impacto que tendrían los incrementos, traslados y disminuciones para la vigencia 2019”.

Por lo anteriormente expuesto, se confirma el hallazgo por las deficiencias en los instrumentos y mecanismos de control definidos por el FCP.

### **Hallazgo No. 10. Disposiciones del Manual Operativo (D)**

La Constitución Política de Colombia, establece en su artículo 209, los principios de la función administrativa, entre ellos, la eficacia:

*“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

*Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”*

La Ley 1474 de 2011 “por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”, establece:

*“Artículo 44. Sujetos disciplinables. El artículo 53 de la Ley 734 de 2002, quedará así: El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales. Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos.”*

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".

En el artículo 3 dispone:

**“Artículo 3. Régimen del FCP.** El régimen de los actos, actuaciones, contratos y administración de los recursos del FCP y sus subcuentas será de derecho privado, con observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad de que trata el artículo 209 de la Constitución Política.”

En el artículo 5 numeral 9 define las funciones del Consejo Directivo, y frente a los recursos establece la aprobación de planes y proyectos y que el reglamento se ajuste los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal:

**“Artículo 5. Funciones del Consejo Directivo.** Son funciones del Consejo Directivo:

(...)

2. Aprobar los planes y proyectos que deban ejecutarse con cargo a los recursos del FCP, de acuerdo con el artículo 2 del presente decreto.”

(...)

7. Dictar el reglamento del FCP, tomando en consideración los principios de transparencia y los de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente, según sea el caso.”

En el artículo 10, se define las fuentes de financiación y sus párrafos establecen la forma de utilización o uso de estos recursos, a través de proyectos:

**“Artículo 10. Financiación del Fondo Colombia en Paz.** El FCP podrá tener las siguientes fuentes de recursos:

(...)

Parágrafo 1. Los recursos se utilizarán para financiar los proyectos relacionados con la implementación del Acuerdo Final y se mantendrán como una reserva especial hasta tanto se culminen los proyectos asociados al Plan Marco de Implementación.

Parágrafo 2. El Fondo, con el visto bueno del Consejo Directivo, podrá atender gastos operativos de la Dirección para el Pos conflicto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.”

El artículo 8, determina la independencia que deben tener los recursos y solamente habilita los préstamos, con lo que conservan éstos su independencia:

**“Artículo 8. Independencia de los recursos de las subcuentas del Fondo Colombia en Paz.** Los recursos del FCP se podrán manejar de manera independiente dentro de subcuentas y se destinarán a los fines para los cuales sean creadas. En consecuencia, los intereses y rendimientos financieros que produzca cada una de ellas se incorporarán a la respectiva subcuenta. Lo anterior, sin perjuicio de los costos de administración que correspondan a cada subcuenta o contrato, conforme a lo establecido en el reglamento del fondo.

Podrá haber proyectos cofinanciados por diferentes subcuentas, en los términos que establezca el reglamento del FCP.

De conformidad con el reglamento, se podrán realizar préstamos entre las subcuentas para buscar eficiencia en el manejo de los recursos.”

El Decreto 403 de 2020 “Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal”, establece en el literal b), la eficacia como uno de los principios de la vigilancia y la gestión fiscal, el cual se mide con base en los objetivos y metas previstos:

“ARTÍCULO 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:

(...) b) Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.”

En el manual operativo versión 4, aprobado mediante acta N° 79 de Comité Fiduciario del 04 de octubre de 2019, y la versión 5 aprobado mediante acta N° 90 de Comité Fiduciario del 20 de diciembre de 2019, incorporan una serie de disposiciones que incumplen, contravienen los criterios normativos precitados o extralimita los mismos y sus propósitos, o que el FCP no cumple, pese a tenerlo reglado, lo cual se evidencia con las siguientes situaciones:

#### 1. Planes y Proyectos y control de resultados

El manual operativo plantea que se deben presentar los planes y proyectos.

#### “5. CONTROL DE PRESUPUESTO

##### CREACIÓN, MODIFICACIÓN Y SUPRESIÓN DE SUBCUENTAS.

Las Entidades Ejecutoras presentarán a la Dirección Ejecutiva los planes y proyectos que desarrollarán durante el año identificando claramente cada una de sus necesidades y estimando el valor presupuestal requerido a través del POA.”

(...)

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.” (Página 8/ V4, Página 7/ V5)

Esto establece el POA como un instrumento de control presupuestal y financiero, lo cual se evidencia también en el capítulo de asignación de recursos:

#### “ASIGNACIÓN DE RECURSOS

(...)

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.” (Página 9 / V4, Página 8 / V5)

La Dirección Ejecutiva revisa los POA de forma previa a su presentación en el Consejo Directivo para aprobación, los cuales no son un documento equivalente a los planes y

proyectos, son un instrumento que define un techo presupuestal, más que un instrumento de planificación que permita establecer los resultados a obtener con los recursos públicos, asemejándose más una especie de plan de contratación, como lo indica el mismo manual operativo respecto a que son un instrumento “marco de control presupuestal”. Los manuales vigentes desligan el POA de los planes y proyectos, lo que deja al FCP sin un instrumento de control y evaluación de resultados. EL FCP solo efectúa control financiero con base en los POA.

Los POA de todas las subcuentas no corresponden a un ejercicio de planeación consistente bajo una metodología de proyectos generalmente aceptada, y no permite establecer con claridad los objetivos previstos, las metas planteadas, los bienes y servicios a entregar, la población a beneficiar y su horizonte temporal, elementos fundamentales necesarios dentro del principio de eficacia de la gestión fiscal. Buena parte de los hitos corresponde a necesidades o a planes contractuales no ligados a un objetivo concreto, como el ejemplo que se presenta a continuación de la subcuenta PDET.

*“Hitos 2020*

*Contratar la estructuración y ejecución de 900 proyectos de infraestructura PDET en as 16 subregiones – Fase 4*

*Contratar la interventoría a las obras de infraestructura PDET – Fase 4*

*Contratar la ejecución de 17 proyectos de reactivación económica, productiva y ambiental*

*Contratar la estructuración de 64 proyectos integradores de reactivación económica, productiva y ambiental.*

*Contratar el equipo de apoyo a la estructuración, ejecución de proyectos, obras de infraestructura y supervisión en el orden regional y nacional.*

*Cofinanciar 50 proyectos en el marco de los PATR*

*Contratar el equipo de seguimiento, supervisión, articulación regional y nacional para los proyectos cofinanciados”*

Teniendo en cuenta que los POA no son asimilables a una metodología de proyectos del ámbito privado - por ejemplo la metodología del PMI<sup>1</sup> ampliamente utilizada o de alguna manera similares a la Metodología General Ajustada - MGA del Sector Público, y pese que el manual operativo plantea que los proyectos son presentados por las entidades ejecutoras (todas ellas entidades públicas), no existe evidencia de la existencia de proyectos formulados con cargo a estos recursos y tampoco que estos fuesen presentados y aprobados por parte de la Dirección Ejecutiva; y que en tal caso, los proyectos que debieran reposar en el FCP para realizar gestión de los mismos, incluyendo las actividades control correspondientes.

Esta situación contraviene lo establecido Decreto 691, respecto a la aprobación de planes y proyectos, e incumple el manual operativo frente a la presentación de los planes y

---

<sup>1</sup> Project Management Institute. PMI es una organización internacional sin ánimo de lucro, que se dedica al estudio y promoción de la Dirección de Proyectos. Esta organización pretende establecer un conjunto de directrices que orienten la dirección y gestión de proyectos, proponiendo procesos de gestión más habituales que la práctica ha demostrado que son efectivos. La asociación describe los fundamentos de la Dirección de Proyectos a través del texto, A Guide to the Project Management Body of Knowledge, (PMBOK® Guide), una guía donde se establecen los estándares que orientan la gestión de proyectos, y que configura lo que se considera como el método del PMI, ampliamente reconocido a nivel mundial.

proyectos por parte de las Entidades Ejecutoras, aprobando únicamente los POA que no son un documento equivalente; así mismo el parágrafo 1 del artículo 10, que establece que los recursos del FCP, son para financiar proyectos; no un listado de necesidades, líneas de acción o categorías de gastos o actividades de contratación que es lo contenido en los POA. Así mismo, la ausencia de planes y proyectos contraviene el principio de eficacia de la función administrativa y de la gestión fiscal, la cual requiere de la clara definición de metas y objetivos para los recursos públicos, lo cual es de obligatoria sujeción por parte de cualquier gestor fiscal, como expone la Ley 610 y el Decreto 403; aspecto que adicionalmente plantea el mismo Decreto 691.

Lo anterior, se debe a una inadecuada reglamentación interna y al incumplimiento de esta frente a los principios superiores establecidos; afectando la determinación de la eficacia de los recursos públicos y de los fines establecidos, al igual que imposibilita el adecuado control de resultados, tanto interno, como por parte de los organismos de control y el control ciudadano.

## 2. Traslado de recursos entre subcuentas

El manual operativo del FCP define en su glosario las Subcuentas como *“las 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.”*

El FCP puede crear las subcuentas que se requiera para el desarrollo de su objeto. A 30 de junio de 2020 el FCP ha constituido las siguientes subcuentas: 1. Reincorporación, 2. PDETS, 3. Sustitución, 4. Primera Infancia, 5. Funcionamiento, 6. JEP, 7. Estabilización, 8. Agencia Nacional de Tierras, 9. Colombia Sostenible, 10. Herencia Colombia, 11. BID Préstamo, 12. BID facilidad. 13. Ambiente y Desarrollo Sostenible y 14. Postconflicto.

El Decreto 691 de 2017 estableció la independencia de recursos entre las subcuentas y en consecuencia los rendimientos financieros deben incorporarse en la misma subcuenta en la que se generaron, y habilitó únicamente la realización de préstamos, lo cual conserva la independencia de recursos, al retornarse a la cuenta original. Sin embargo, el manual operativo va en contravía de las disposiciones contenidas en el Decreto 691, en el entendido que la facultad otorgada al Comité Directivo para el traslado de recursos dentro del mismo, no se encuentra contenida dentro la norma superior:

### “5.3.1. Traslados

*Por solicitud de la Entidad Ejecutora y validado por la Dirección Ejecutiva, se presenta al Consejo Directivo la solicitud de traslado de recursos de funcionamiento entre Subcuentas. De ser aprobado se informará al Administrador Fiduciario.” (Página 9 / V5)*

Durante los últimos años el FCP ha efectuado diversos traslados entre subcuentas, como se resume en la siguiente tabla:

**Tabla No. 21.**

**Traslados Presupuestales Subcuentas**

Cifras en pesos (\$)

FECHA	MONTO	SUBCUENTA ORIGEN	SUBCUENTA DESTINO	FUENTE DE RECURSOS
Abril de 2018	\$ 6.197.646.185	ESTRATEGIA DE RESPUESTA RAPIDA	ESTABILIZACIÓN	PGN
Abril de 2018	\$ 2.659.146.059	ESTRATEGIA DE RESPUESTA RAPIDA	COLOMBIA SOSTENIBLE	PGN
Abril de 2018	\$ 426.867.706	ESTRATEGIA DE RESPUESTA RAPIDA	FUNCIONAMIENTO	PGN
Abril de 2018	\$ 87.340.050	ESTRATEGIA DE RESPUESTA RAPIDA	ESTABILIZACIÓN	PGN
Abril de 2018	\$ 1.050.000.000	FUNCIONAMIENTO	REINCORPORACION	PGN
Abril de 2018	\$ 1.403.420.934	FUNCIONAMIENTO	ESTABILIZACIÓN	PGN
Abril de 2018	\$ 60.000.000	FUNCIONAMIENTO	COLOMBIA SOSTENIBLE	PGN
Abril de 2018	\$ 30.700.000	FUNCIONAMIENTO	COLOMBIA SOSTENIBLE	PGN
Mayo de 2018	\$ 1.959.000.000	FUNCIONAMIENTO	COOPERACION	PGN
Mayo de 2018	\$ 6.551.500.000	ANT	REINCORPORACION	PGN
Junio de 2018	\$ 5.991.000.000	COOPERACION	PDET	OTROS RP
Julio de 2018	\$ 1.309.000.000	COOPERACION	PDET	OTROS RP
Enero de 2019	\$ 1.959.000.000	COOPERACION	FUNCIONAMIENTO	PGN
Febrero de 2019	\$ 5.993.456.148	ANT	ESTABILIZACIÓN	PGN
Febrero de 2019	\$ 7.669.000.000	ANT	FUNCIONAMIENTO	PGN
Febrero de 2019	\$ 119	COLOMBIA SOSTENIBLE	FUNCIONAMIENTO	PGN
Abril de 2019	\$ 1.748.120.990	ANT	FUNCIONAMIENTO	PGN
Abril de 2019	\$ 2.900.000	COLOMBIA SOSTENIBLE	FUNCIONAMIENTO	PGN
Mayo de 2019	\$ 3.177.352.977	SAE	FUNCIONAMIENTO	PGN
Junio de 2019	\$ 42.450.688	ESTABILIZACIÓN	FUNCIONAMIENTO	PGN
Junio de 2019	\$ 251.604.935	JEP	FUNCIONAMIENTO	PGN
Junio de 2019	\$ 3.396.224	COLOMBIA SOSTENIBLE	FUNCIONAMIENTO	PGN
Julio de 2019	\$ 5.700.878	COLOMBIA SOSTENIBLE	FUNCIONAMIENTO	PGN
Julio de 2019	\$ 23.888.612	JEP	FUNCIONAMIENTO	PGN
Julio de 2019	\$ 46.078.854	ESTABILIZACIÓN	FUNCIONAMIENTO	PGN
Agosto de 2019	\$ 2.542.237	SAE	FUNCIONAMIENTO	PGN
Diciembre de 2019	\$ 80.782.594	JEP	FUNCIONAMIENTO	PGN
Diciembre de 2019	\$ 22.857.328	ANT	FUNCIONAMIENTO	PGN
Diciembre de 2019	\$ 22.350.001	ESTABILIZACION	FUNCIONAMIENTO	PGN
Enero de 2020	\$ 2	JEP	FUNCIONAMIENTO	PGN
Marzo de 2020	\$ 72.116.094	JEP	FUNCIONAMIENTO	PGN

Fuente: FCP

Elaboró: Equipo Auditor CGR

El total de recursos trasladados entre subcuentas entre abril de 2018 y marzo de 2020 asciende a \$48.849 millones. A la subcuenta de funcionamiento se le ha realizado el mayor traslado de recursos por \$15.557 millones que corresponde a 31%, seguida por la subcuenta de estabilización con \$13.681 millones en un 28%. Al trasladar los saldos de las diferentes subcuentas y principalmente al ser trasladadas a funcionamiento se cambia el

propósito y el objetivo a los recursos porque los gastos de funcionamiento se llevan al gasto y no permite que se avance en el cumplimiento de las líneas de acción aprobadas definidas para cada una de las subcuentas.

El traslado de recursos incumple los planteamientos normativos relacionados con la independencia de recursos, y lo dispuesto en el manual excede lo previsto; lo cual ocasiona que los recursos trasladados de las subcuentas pierdan su naturaleza y el propósito con los que fueron aprobados por el Consejo Directivo.

El hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria, al tenor de los criterios normativos señalados, en concordancia con lo previsto en el artículo 53 de la Ley 734 de 2002.

### **Respuesta del FCP**

El FCP efectúa repuesta al hallazgo mediante Oficio de la Dirección Ejecutiva DE-FCP-S-00413 del 11 de noviembre de 2020, así:

*“(…) Si bien el Decreto 691 de 2017 establece la obligación para el Consejo Directivo de aprobar los planes y proyectos que deben ejecutarse con cargo a los recursos del FCP, es importante precisar que de conformidad con la definición del diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, se entiende como plan la intención, proyecto modelo sistemático de una actuación que se elabora anticipadamente para dirigirla y encauzarla, o escrito en que sumariamente se precisan los detalles para realizar una actividad, por lo cual los planes pueden clasificarse como: proyectos o propósitos, objetivos o metas, estrategias, políticas, procedimientos, reglas, programas y presupuestos.*

*Producto de lo anterior, los POA aprobados por el Consejo Directivo contienen las características de planes y proyectos, por cuanto la información contenida en los mismos resulta suficiente para que los miembros de este órgano colegiado hayan podido evaluar las necesidades presentadas por las entidades ejecutoras y emitir su aprobación. Es importante precisar que sumado a lo anterior, la funcionalidad adicional de los POA como instrumento de control presupuestal y financiero, no desvirtúa su principal finalidad.*

*Teniendo en cuenta lo señalado en el CONPES 3850 de 2015 el Fondo Colombia en Paz, fue definido como: “el eje articulador e instancia de coordinación de los esfuerzos institucionales y financieros dirigidos a acometer las inversiones necesarias para la transición de Colombia hacia un escenario de paz estable y duradera”. El Decreto 691 de 2017 determinó que el objeto del Fondo Colombia en Paz es ser el principal 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. El mencionado Decreto estableció también que para el desarrollo del objeto podrían crearse subcuentas (artículo 2), esquema adoptado en el modelo de negocio como requisito operativo para el manejo de los recursos a través del Fondo.*

*Cada subcuenta es liderada por una entidad ejecutora, quien en desarrollo de su misionalidad y experticia técnica identifica las necesidades y establece una planeación para el cumplimiento de sus fines elaborando una propuesta contentiva de las líneas de acción, hitos y montos resultante en el Plan Operativo Anual que se presenta para consideración del Consejo Directivo del Fondo Colombia en Paz. Derivado de lo anterior, la entidad ejecutora formula los proyectos mediante la estructuración de los mismos, incluidas entre otras tareas la definición de: (i) las actividades y estrategias que los soportan, (ii) sus indicadores, (iii) la articulación con los planes institucionales, sectoriales y con el Plan Nacional de Desarrollo; (iv) la identificación de la población beneficiaria; (v) sus fuentes de financiación; (vi) la regionalización de la inversión, y (vii) las demás variables que sean necesarias para la evaluación previa que soporta la decisión de realizar el proyecto.*

*De conformidad con el artículo 5 del Decreto 489 de 1998: “Los organismos y entidades administrativas deben ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que le han sido asignados expresamente por la ley, la ordenanza, el acuerdo o el reglamento ejecutivo”. De lo anteriormente expuesto se colige que, por expresa disposición legal es de competencia de cada entidad ejecutora establecer a través de su planeación los planes y proyectos para dar cumplimiento a los asuntos de su misionalidad, incluyendo los relacionados con la implementación del Acuerdo de Paz; y al Fondo Colombia en Paz le compete administrar, coordinar, articular, focalizar y ejecutar las diferentes fuentes de recursos para realizar las acciones necesarias para la implementación del Acuerdo Final.*

*Respecto de las funciones asignadas al FCP es importante resaltar que los recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) que se reciben, cumplen con el proceso de formulación, presentación, estudio y aprobación del proyecto de ley de PGN para la vigencia fiscal correspondiente, teniendo en cuenta la Circular Externa emitida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas (DIFP) del DNP que señalan las metas, políticas y criterios para programar el anteproyecto de presupuesto y la Propuesta Presupuestal de Mediano Plazo (PMP).*

*(...)*

*En este sentido, lo propuesto en los planes operativos por parte de cada una de las entidades ejecutoras con subcuentas en el FCP cumple con los procesos de planeación, así como con el seguimiento y control de la ejecución de los recursos.*

*En evidencia de lo expuesto y a título de ejemplo, a continuación, se ilustran los procesos de planeación institucional y construcción del plan operativo que desarrollan la Agencia de Reincorporación y Normalización (ARN) y la Agencia de Renovación del Territorio (ART), como entidades ejecutoras de subcuentas activas seleccionadas por el órgano de control:*

*(...)*

*Como se evidencia de lo anterior, no es procedente la afirmación del ente de control ni en cuanto a la exigencia de la formulación de los proyectos, ni a la aprobación de los mismos por parte de la Dirección Ejecutiva, por cuanto los planes y proyectos se materializan a través de los POA, como ha sido demostrado a lo largo del presente escrito.*

*(...)*

*El documento CONPES 3850 señala que: “los programas y proyectos tanto del orden nacional, regional, local e internacional, desarrollados en el marco de la iniciativa serán evaluadas de forma periódica y sistemática a lo largo de su implementación”; y que para esto “el DNP desarrollará los lineamientos para la implementación del sistema de seguimiento de los proyectos de Colombia en Paz”.*

*En la medida en que la planeación y construcción de los POA es competencia de las entidades ejecutoras, los resultados que se pretende obtener a través de los recursos administrados por el FCP también son definidos por las mencionadas entidades.*

*(...)*

*De acuerdo con los argumentos expresados es procedente concluir que el FCP ha ejercido las potestades y atribuciones que le han sido asignadas expresamente por la ley, no evidenciándose que ninguno de los reglamentos o manuales contravienen lo establecido en el Decreto 691, habiéndose cumplido con la adecuada planeación de los recursos por parte de las entidades ejecutoras integrantes de la gestión del Fondo actividad que permite concordar los objetivos y metas perseguidos con la contratación efectuada a través del Fondo.*

*Finalmente es pertinente resaltar que la reglamentación interna del FCP no solo la integra el Manual Operativo referido por la Contraloría, sino la interrelación de todos los demás manuales, reglamentos y políticas, los cuales dan cuenta de la aplicación integral de los principios establecidos en los artículos 209 y 267 de la Constitución Política.*

*(...)*

*El Decreto 691 de 2017 ha dispuesto que el FCP como un patrimonio autónomo del Departamento Administrativo de la Presidencia tendrá un Consejo Directivo, un Director Ejecutivo, un Ordenador del Gasto y será administrado por una o varias sociedades fiduciarias públicas.*

*Adicionalmente en éste no se prohíben los traslados entre subcuentas, y en cambio sí asigna la función al Consejo Directivo de desarrollar “todas las demás funciones que se requieran para el cabal cumplimiento de los objetivos de FCP”, por lo cual no compartimos la afirmación del ente de control respecto de que los traslados aprobados por el Consejo Directivo, en desarrollo de su función legal contraviene las disposiciones*

de la misma norma, razón por la cual la disposición contenida en este sentido el Manual Operativo se encuentra amparada en el Decreto 691 de 2017.

(...)

La independencia de los recursos establecida en el Decreto 691 se predica respecto del esquema de registro presupuestal de los recursos asignados a cada subcuenta.

Por lo cual los traslados aprobados por el Consejo Directivo no conllevan a la pérdida de la independencia de los recursos por cuanto los mismos se registran en las respectivas subcuentas, evidenciando adicionalmente con éstos la trazabilidad de la asignación de los mismos.

(...)

Es oportuno señalar que conforme a lo establecido en el parágrafo 1 del artículo 10 del Decreto 691 de 2017 todos los recursos asignados al FCP deben ser destinados al cumplimiento de la finalidad del mismo, es decir, implementación del Acuerdo Final.

El Consejo Directivo como máximo órgano rector del FCP al aprobar los traslados persigue la eficiencia en el manejo de los recursos, disminuyendo la necesidad de solicitud de más recursos al MHCP, y determinando un nuevo propósito para los recursos, máxime considerado que los mismos se fundamentan en:

- La reasignación de recursos para subcuentas cuya entidad ejecutora posee mejor capacidad institucional e idoneidad para la supervisión técnica.
- La finalidad de las subcuentas desde las cuales se efectúan los mismos ha sido cubierta con la asignación total de los recursos requeridos en POA, por la generación de excedentes por liquidaciones contractuales o rendimientos financieros.
- Las subcuentas se encuentran en proceso de cancelación, no requiriendo recursos adicionales.
- Subcuentas que no tienen plan operativo vigente pero cuya contratación derivada se encuentra en ejecución.

Como se evidencia de las situaciones que fundamentan los traslados, el avance en el cumplimiento de las líneas de acción aprobadas en las subcuentas desde las cuales se generan los traslados no se afecta por los mismos por cuanto ya cuentan con los recursos para su ejecución, o fueron ejecutadas durante la existencia de la subcuenta.

Finalmente es relevante precisar que la totalidad de los recursos objeto de los traslados tienen la característica de ser fuente funcionamiento, por lo cual desde su naturaleza es posible la determinación de su finalidad por el destinatario de los mismos. (...)"

## **Análisis de la Respuesta**

El FCP efectúa repuesta mediante Oficio de la Dirección Ejecutiva DE-FCP-S-00413 del 11 de noviembre de 2020, en el que expone sus consideraciones frente a la situación observada y los criterios expuestos; sin embargo no desvirtúan el incumplimiento de las disposiciones del manual frente a la aprobación de planes y proyectos; y cómo el traslado de recursos afecta la independencia de recursos establecida por el Decreto 691 de 2017 en su artículo 8; y el incumplimiento del principio de eficacia de la función administrativa y de la gestión fiscal, que debe guardar el FCP como administrador de recursos públicos:

Se hace referencia al documento CONPES 3850 de 2015, que define el marco general y los lineamientos para la creación y puesta en marcha del FCP. Los documentos Conpes son documentos de políticas del gobierno nacional de carácter no jurídico no vinculante, por lo cual no corresponden a una fuente de criterio para medir o no el cumplimiento de las obligaciones del FCP. Además, si fuera el caso, a la luz de lo dispuesto en dicho documento, la operación actual del FCP, dista en varios aspectos de las recomendaciones propuestas en el mismo, como:

*“el FCP contará con una Junta Directiva encargada de tomar las decisiones específicas en materia de priorización y asignación de inversiones y contrapartidas nacionales, así como de supervisar el adecuado seguimiento y la evaluación de los resultados. Como parte de las funciones directivas del FCP, la Junta tomará decisiones en materia de priorización y focalización temática y territorial promoviendo una visión integral de las intervenciones”.*

De hecho, el documento Conpes, previó a la ejecución de recursos mediante la formulación de proyectos, plantea la *“Estrategia 1.2. Mecanismo de interacción, estructuración y presentación de proyectos”*, en la que se plantea: *“Para cumplir con los propósitos del FPC, será necesario contar con mecanismos flexibles que permitan: (i) la interacción fluida entre los diferentes financiadores y ejecutores, especialmente entre el FCP, los fondos internacionales, los fondos gestores de proyectos y los ejecutores directos según el caso; (ii) la estructuración y viabilización técnica de los proyectos; y (iii) la adecuación de estos últimos a las necesidades y aspiraciones de las comunidades.”*

Esto teniendo en cuenta que en su respuesta el FCP expone que *“es de competencia de cada entidad ejecutora establecer a través de su planeación los planes y proyectos para dar cumplimiento a los asuntos de su misionalidad, incluyendo los relacionados con la implementación del Acuerdo de Paz”*; aspecto que este Conpes contempló fuese realizado por el FCP.

La respuesta expone que de conformidad con el artículo 5 del Decreto 489 de 1998: *“Los organismos y entidades administrativas deben ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que le han sido asignados expresamente por la ley, la ordenanza, el acuerdo o el reglamento ejecutivo”*; y coligen que, *“por expresa disposición legal es de competencia de cada entidad ejecutora establecer a través de su planeación los planes y proyectos para dar cumplimiento a los asuntos de su misionalidad”*; en la que el nexo entre la causa y conclusión, no está sustentado, teniendo en cuenta que el manual operativo lo define el propio FCP y que lo definido en el mismo debe guardar coherencia y cumplimiento con los preceptos legales, y constitucionales; de tal suerte que el hecho que hayan definido en su manual operativo la reglamentación interna, no los habilita para incumplir lo dispuesto en el Decreto 691 de 2017 y los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal.

El FCP resalta que los recursos del PGN que se reciben, cumplen con el proceso de programación presupuestal; lo cual no tiene que ver directamente con la situación comunicada en el hallazgo, relacionada con que el FCP no aprueba los planes y proyectos, como lo establece su manual operativo, sino que aprueba los POA que no son un documento equivalente.

Los recursos administrados por el FCP pueden provenir del presupuesto de funcionamiento o inversión; sin embargo, esta distinción aplica para las entidades que hacen parte del PGN, los cuáles independientemente de su origen (según el rubro presupuestal de Entidad del Orden Nacional del que provenga la transferencia de recursos), una vez ingresan al FCP, los recursos públicos se ejecutan por el régimen del derecho privado. Si bien, parte de estos recursos provienen de inversión del PGN, la entidad origen es la que formula el proyecto de

inversión bajo la metodología MGA; el FCP no los aprueba ni participa como instancia de aprobación, – contrario a lo sugerido el Conpes 3850 de 2015, que previó que el FCP estuviera a cargo de la estructuración y viabilización técnica de los proyectos.

Por otra parte, los recursos de origen funcionamiento financian en mayor proporción las subcuentas, en 2019 correspondieron al 84 % de los recursos asignados y con corte a junio de 2020 al 72%. Estos recursos son ejecutados sin el establecimiento de metas, planes y proyectos, teniendo en cuenta que la entidad origen del recurso no formula proyectos de inversión (como lo hacen cuando la fuente del rubro es inversión en la entidad origen).

Pese a manifestado por el FCP, los POA aprobados por el Consejo Directivo no contienen las características de planes y proyectos; y aunque manifiestan que la *“información contenida en los mismos resulta suficiente para que los miembros de este órgano colegiado hayan podido evaluar las necesidades presentadas por las entidades ejecutoras y emitir su aprobación”*; resultan insuficientes para la evaluación de la eficacia de la gestión fiscal, por lo que incumplen este principio superior que es de obligatoria sujeción por parte de cualquier gestor fiscal, como lo indica la Ley 610 de 2000.

Los POA no contienen con los elementos mínimos de un proyecto de inversión pública (bajo la metodología vigente del DNP), ni de un proyecto en el ámbito privado (metodología del PMI). Así mismo, contrario a lo previsto en su propio manual operativo, el Consejo Directivo no aprueba los planes y proyectos, sino los POA; documento que no es equivalente.

Por tanto, con base en los POA aprobados, este Órgano de Control no puede efectuar la evaluación de la eficacia, para determinar si los resultados de la gestión fiscal guardan relación con sus objetivos y metas, y con la oportunidad, costos y condiciones previstas; situación que per se, obstaculiza el ejercicio constitucional atribuido a la CGR, de la vigilancia de la gestión fiscal realizada por entidades y particulares respecto a todos los recursos y fondos públicos.

Con relación a los traslados, el FCP menciona que el Decreto 691 de 2017 no prohíbe los traslados entre subcuentas, *“y en cambio sí asigna la función al Consejo Directivo de desarrollar “todas las demás funciones que se requieran para el cabal cumplimiento de los objetivos de FCP”*, Si bien el Decreto citado no prohíbe los traslados, tampoco los permite, y la inversión de los recursos está sujeta a lo permitido por las normas que los regula y el Decreto 691 solo permite los préstamos, no los traslados; y es que resulta de sana lógica, que si permite el préstamo es que da por hecho que lo prestado se devuelve a su origen; por lo que como indica el mismo título del artículo 8, son los préstamos los que conservan la *“independencia de recursos de las subcuentas”*, no el traslado de éstos.

Además, el FCP señala que los traslados aprobados por el Consejo Directivo no conllevan a la pérdida de la independencia de los recursos por cuanto los mismos se registran en las

respectivas subcuentas. Sin embargo, la CGR confirma que la independencia de los recursos no es un tema de solo registro presupuestal y los traslados realizados principalmente a la subcuenta de Funcionamiento provienen de subcuentas que tienen ejecución vigente sin que se devuelvan a su origen, lo que impide que se avance en el cumplimiento de sus propósitos porque se llevan al gasto.

Así mismo, el Decreto 691 no exceptúa de la independencia de recursos de las subcuentas, los que provengan del funcionamiento de la entidad que transfiere el recurso del PGN; por lo que este argumento, planteado en la respuesta del FCP, resulta improcedente para desvirtuar lo observado.

Por lo anteriormente expuesto, se valida como hallazgo.

## **Hallazgo No. 11. Contratos sin ejecución, Liquidación y Cierre Presupuestal**

En el manual operativo del FCP versión 5 se establece:

“(.....)

### **5.6 CIERRE PRESUPUESTAL**

*Una vez finalizado un contrato el área Jurídica remitirá al área Financiera el acta de liquidación, la cual servirá como soporte en caso de ser procedente, para modificar los registros presupuestales (CDP y CRP) y retornar los recursos sin utilizar al disponible de la Subcuenta.”*

En el manual de contratación del FCP versión 7, establece:

### **“9.1 Liquidación**

- 1. El supervisor del contrato deberá presentar al Administrador Fiduciario el informe final de la supervisión en los términos establecidos en el capítulo respectivo del Manual de Supervisión e Interventoría.*
- 2. El Administrador Fiduciario podrá incluir en los contratos una cláusula suspensiva del último pago, atada a la remisión del informe final de supervisión.*
- 3. El Administrador Fiduciario elaborará el acta de liquidación la cual deberá contener un balance económico del contrato donde señale valor inicial, pagos efectuados al contratista y saldos. Adicionalmente incluirá los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas, y declararse a paz y salvo.*
- 4. No requerirán liquidación los contratos que se suscriban con personas naturales que se ejecuten a satisfacción de conformidad con el concepto de cumplimiento incluido en informe final del supervisor y el certificado de ejecución financiera del Administrador Fiduciario. En dichos casos, las liberaciones presupuestales y el cierre del expediente contractual se podrán realizar con un acta de gestión de cierre contable y financiero.*
- 5. En caso de que existan situaciones de contingencia o requerimiento de no conformidad en la ejecución del contrato suscrito con persona natural deberá procederse con su liquidación.*
- 6. Deberán liquidarse todos los contratos suscritos con personas jurídicas dentro del plazo establecido en el contrato y en caso de no pactarse plazo alguno, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación del respectivo contrato.*
- 7. Si no es posible suscribir el acta de liquidación, se dejará constancia de las circunstancias y acciones adelantadas en las cuales se detallen los motivos por los cuales no se pudo suscribir el acta, junto con los documentos respectivos. Con ello el Administrador Fiduciario procederá a elaborar el acta de gestión de cierre contable y financiero del contrato.”*

Se verificó la ejecución presupuestal de la Subcuenta PDET y del total de POA aprobado de 2018 a junio 30 de 2020 que corresponde a \$1.201.375 millones, se han solicitado recursos al MHCP por \$472.334 millones y se les han asignado \$452.334 millones que equivale al 38% de lo aprobado por el Consejo Directivo del FCP, esto evidencia rezago, para atender las necesidades aprobadas a través de los POA.

**Tabla No. 22.**  
**Ejecución Presupuestal Subcuenta PDET**

Cifras en millones (\$)

VIGENCIA	POA APROBADO	ASIGNADO	%ASIGNADO/APROBADO	SOLICITADO	OBLIGADO	PAGADO	%PAGADO/OBLIGADO
2017	*	160.000		180.000	413.635	199.430	48
2018	407.633	240.334	59	240.334			
2019	385.364	0	0	0			
2020	408.378	52.000	13	52.000			
<b>TOTAL</b>	<b>1.201.375</b>	<b>452.334</b>	<b>38</b>	<b>472.334</b>			

Fuente: FCP

Elaboró: Equipo Auditor CGR

\* En la vigencia 2017 no existía POA

Del total de los recursos obligados con respecto a los asignados representan el 91%. Así mismo, el presupuesto pagado frente al obligado que es el 48%, que evidencia la baja ejecución presupuestal de la Subcuenta PDET frente a lo asignado. Sin embargo, al verificar el seguimiento presupuestal en el control de registro a compromisos se presentan deficiencias en la ejecución real de la subcuenta PDET por cuanto dentro del análisis de la información entregada por el FCP se encontraron las siguientes situaciones:

1. Nueve (9) contratos suscritos en la vigencia 2017 por \$176 millones y once (11) contratos por \$185 millones suscritos en la vigencia 2018 nunca se ejecutaron, pero que a 30 de junio de 2020 fueron incluidos dentro del total comprometido por \$361 millones, así:

**Tabla No. 23.**  
**Contratos suscritos sin ejecución Presupuestal Subcuenta PDET**

Cifras en pesos (\$)

N° CONTRATO	AÑO	TOTAL COMPROMETIDO - TOTAL CON CDP
219	2017	\$ 21.000.000,00
263	2017	\$ 26.400.000,00
233	2017	\$ 26.400.000,00
341	2017	\$ 10.413.333,00
269	2017	\$ 26.400.000,00
120	2017	\$ 9.566.666,00
403	2017	\$ 8.283.333,00
375	2017	\$ 21.000.000,00
288	2017	\$ 26.400.000,00

450	2018	\$	22.000.000,00
86	2018	\$	18.000.000,00
339	2018	\$	17.600.000,00
517	2018	\$	14.000.000,00
308	2018	\$	17.600.000,00
335	2018	\$	14.000.000,00
91	2018	\$	14.000.000,00
439	2018	\$	22.000.000,00
526	2018	\$	14.000.000,00
254	2018	\$	14.000.000,00
48	2018	\$	18.000.000,00
N/A	N/A		<b>\$ 361.063.332,00</b>

Fuente: FCP

Elaboró: Equipo Auditor CGR

2. En la subcuenta PDET existen contratos suscritos en la vigencia 2017 por \$753 millones y en la vigencia 2018 por \$253 millones que a junio 30 de 2020 presentan saldos por liberar por un total \$ 1.006 millones. De acuerdo a lo informado por el FCP. Los saldos por liberar se presentan en los contratos cuya fecha de afiliación a la ARL difiere de la fecha de suscripción, así:

**Tabla No. 24.**  
**Saldos por liberar Subcuenta PDET**

Cifras en pesos (\$)

Vigencia	Cantidad de Contratos	Valor total
2017	200	752.602.982
2018	122	253.221.549
<b>Total</b>	<b>322</b>	<b>1.005.824.531</b>

Fuente: FCP

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Las situaciones descritas, evidencian deficiencias de control y seguimiento para la depuración de los compromisos adquiridos por el FCP que no se lograron ejecutar o presentan saldo por liberar desde las vigencias 2017 y 2018 para efectuar las respectivas liquidaciones y en los casos en que no procede no se han realizado las actas de cierre contable y financiero, lo que genera que se presente en los informes del FCP una ejecución presupuestal que no corresponde a la realidad y no se disponga de estos recursos para el cumplimiento del objetivo de la subcuenta PDET.

## Respuesta del FCP

Mediante radicado 20201153182381 el FCP presenta su respuesta, así:

*“(…) El Manual Operativo del FCP dentro del numeral 3 – Definiciones establece “POA: Plan Operativo Anual, el cual contendrá una presentación de las necesidades de las entidades ejecutoras y funciona como un techo presupuestal”.*

*Los Planes Operativos Anuales son una herramienta cuyo fin es el de establecer las necesidades de las entidades ejecutoras y los valores aprobados son indicativos y no de asignación presupuestal.*

*Teniendo en cuenta la programación y distribución de los recursos asignados en la Ley de Presupuesto aprobada para cada vigencia, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP determina los montos*

**a asignar** para financiar actividades relacionadas con la implementación del Acuerdo Final, e informa al Departamento Administrativo de la Presidencia DAPRE la disponibilidad de recursos dentro de la denominada bolsa paz.

(...)

Al respecto es importante aclarar que no necesariamente la vigencia de los recursos corresponde a la numeración dada a los contratos, ya que esta última corresponde al periodo en el que se celebró el proceso contractual, pero desde el punto de vista presupuestal, estos contratos se ejecutan con los recursos disponibles de las vigencias más antiguas según corresponda.

Así las cosas, consideramos que la comparación que se está realizando entre los recursos asignados por vigencia y los recursos obligados de acuerdo con la numeración contractual no guarda relación.

(...)

Si bien en la relación de contratos indicados en la comunicación se encuentra que algunos de estos no presentan ejecución y otros cuentan con saldos por ejecutar, en los reportes presupuestales se deben incluir estos valores dentro de los compromisos, ya que para la suscripción de estos contratos se emitió un certificado de disponibilidad presupuestal que respalda los recursos para la ejecución de los mismos.

Así mismo y teniendo en cuenta lo establecido en el Manual Operativo y Manual de Contratación, se procederá con la liberación de los recursos comprometidos una vez se cuente con el acta de liquidación o documento equivalente, que soporte que no se va a presentar ejecución sobre estos recursos, y hasta ese momento podrán ser liberados los recursos no ejecutados que aumentarán el disponible para realizar nuevos compromisos.

Con respecto a la afirmación en la que se indica que los anteriores contratos no cuentan con acta de gestión de cierre contable y financiero, aclaramos que esta procede cuando los contratos celebrados con personas naturales se ejecuten a satisfacción, sin embargo, como estos contratos presentan saldos no ejecutados, no se pueden determinar que fueron ejecutados a satisfacción por lo tanto debe surtir el proceso jurídico correspondiente, es decir, se deben corroborar las menciones de cumplimiento a satisfacción en los informes finales de ejecución suscritos por los supervisores de los contratos designados por las entidades ejecutoras.

Teniendo en cuenta lo expuesto, no se puede inferir que se evidencian deficiencias en la presentación de la información presupuestal ya que las cifras corresponden a la realidad de las subcuentas, toda vez que se está dando cumplimiento a lo establecido en los manuales correspondientes.

(...)

Para el caso, la elaboración y suscripción de las actas de cierre o liquidación pendientes para la liberación de los recursos asignados a la subcuenta, es una tarea cuyo cumplimiento por parte del administrador fiduciario se cumple una vez se cuente con la información que de crédito suficiente del cumplimiento a cabalidad del objeto y las obligaciones asociadas a cada uno de los contratos, materializado en la remisión del informe final de ejecución del contrato suscrito por el supervisor.

La descripción del requisito anterior ha sido una solicitud constante efectuada por el Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019, a la entidad ejecutora, a efectos de liquidar y/o cerrar todos los contratos pendientes. Para el caso se han emitido comunicados generales y derechos de petición en los que se ha obtenido la respuesta satisfactoria de remisión de información. Conforme se ha recibido el insumo, el administrador fiduciario ha procedido con la liquidación y/o cierre de los contratos, sin embargo, aún no se ha completado la remisión total de la información por lo que se continúa reiterando la necesidad de remisión de la información por parte de la entidad ejecutora, dada su condición de supervisora de los contratos. (...)"

## **Análisis de la Respuesta**

El FCP menciona que los valores aprobados en los POA “son indicativos y no de asignación presupuestal” y que es el MHCP quien determina “los montos a asignar para financiar actividades relacionadas con la implementación del Acuerdo Final”. La CGR, comprende que los valores de los POA no son valores asignados, sin embargo, la brecha que se presenta entre las necesidades definidas previamente y los recursos que son asignados por el MHCP

impactan el cumplimiento en la implementación del Acuerdo en lo relacionado con la subcuenta PDET.

El FCP presenta en su respuesta información relacionada con los reportes presupuestales en los que se incluyen todos los contratos que tienen valores comprometidos. Para la CGR es claro que los reportes deben incluir esta información, y no ha manifestado reparo, lo observado se orienta a la falta de gestión para liberar los recursos de los contratos que no se ejecutaron y así presentar la ejecución real sobre los recursos de la subcuenta PDET.

Menciona además el FCP que *“se procederá con la liberación de los recursos comprometidos una vez se cuente con el acta de liquidación o documento equivalente”* pues para los casos de contratos presentan saldos no ejecutados no procede el cierre contable y se debe surtir el proceso jurídico correspondiente, es decir, se deben corroborar los informes finales de ejecución suscritos por los supervisores que hayan sido designados. Señala además que periódicamente el FCP ha emitido comunicados generales a las entidades ejecutoras para lograr la liquidación de estos contratos. Sin embargo, se evidencia que si bien se ha realizado alguna gestión por parte del FCP esta no ha sido efectiva para lograr este fin.

Dentro de la respuesta por parte del FCP no se encuentran argumentos que desvirtúen la falta de control por parte de los responsables para aplicar lo establecido para las liquidaciones y cierres presupuestales, por tanto, después de dos vigencias la subcuenta PDET no dispone de éstos recursos liberados para el cumplimiento de los fines para lo cual fueron asignados y los informes de gestión presentados tendrían deficiencias en la presentación de la ejecución real de los recursos en especial sobre los contratos que nunca tuvieron ejecución.

Por lo expuesto, se confirma como hallazgo.

### 3.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3

Verificar el cumplimiento normativo relacionado con la implementación de los Proyectos desarrollados a través de la subcuenta Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) comprobando las afectaciones presupuestales y contables.

#### 3.4.1 Proyectos Obras PDET

La verificación de las obras de pequeña infraestructura comunitaria (PIC) se realizó en las diferentes etapas: priorización, aprobación, estructuración, ejecución y terminación; y además se analizaron las cantidades de obra, comparando las registradas en el presupuesto de cada proyecto con los diseños de los planos. Como resultado, se encontró que los seis proyectos PIC incluidos en la muestra fueron ejecutados y están en proceso de entrega y recibo definitivo, según el avance reportado en los informes de seguimiento a la obra. Las cantidades de obra se encuentran acorde con las especificaciones y cantidades

pactadas. Los proyectos fueron concebidos con una participación permanente de las comunidades y las alternativas seleccionadas son coherentes con la satisfacción de las necesidades identificadas.

Como resultado de la auditoría se detectó la siguiente situación de incumplimiento que fue validada como hallazgo de auditoría.

### **Hallazgo No. 12. Diseños del proyecto PIC “Construcción de la unidad sanitaria para dormitorios del Internado Héctor Jaramillo Duque”, Puerto Lleras, Caño -rayado, grupo 11 Macarena-Guaviare**

La Constitución Política de Colombia establece en su artículo 13: “(...) *El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.*”. A su vez, el artículo 113 dispone: “(...) *Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines*”.

La Resolución 14861 de 1985 del otrora Ministerio de Salud “*Por la cual se dictan normas para la protección, seguridad, salud y bienestar de las personas en el ambiente y en especial de los minusválidos*”, establece lo siguiente:

#### *“CAPÍTULO 1. Disposiciones generales y definiciones*

(...)

**Artículo 2° - Ámbito de aplicación.** *Las disposiciones de la presente resolución, como también las expedidas por entidades competentes, con fundamento en la Ley, se aplicarán a los siguientes espacios y ambientes. (...) Establecimientos educativos (...).*

**Artículo 3° - Protección de la población en general.** *Los espacios y ambientes (...), deberán adecuarse, diseñarse y construirse de manera que facilite el acceso y tránsito de la población en general y en especial de las personas con movilidad reducida temporal o permanente (...).*

**Artículo 6° - Accesibilidad.** *Se entiende por accesibilidad, la condición que permite en cualquier espacio o ambiente interior o exterior, el fácil desplazamiento de la población en general y el uso en formas confiable y segura de los servicios instalados en estos ambientes.” (Resaltado fuera de texto).*

La misma Resolución en su segunda parte establece las “*Normas para protección, seguridad, salud y bienestar de las personas en el ambiente especial de los minusválidos*”, donde define lo siguiente:

#### *“CAPÍTULO 3. Ambientes interiores accesibilidad:*

(...)

##### **SERVICIO SANITARIO Y DUCHAS**

**Artículo 50° - Requisitos para servicios sanitarios.** *Los servicios sanitarios en toda edificación cumplirán entre otros, con los siguientes requisitos:*

(...)

*Cuando las exigencias mínimas de una edificación sean de una unidad sanitaria por sexo, esta reunirá las condiciones de acceso para minusválidos. Cuando en una edificación se instalen baterías de unidades sanitarias, cada una de éstas tendrán una unidad por sexo, por cada 15 personas, con facilidades de acceso para minusválidos (...).*

#### *CAPÍTULO 4. Normas de aplicación*

**Artículo 57° - Obras nuevas, modificaciones y aplicaciones.** *La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación para toda la obra y edificación nueva, como también para toda modificación y ampliación de las existentes que, de acuerdo con la naturaleza o índole de la obra proyectada, a juicio de la autoridad que la aprueba o autoriza, sea del caso aplicarlo.*

El Decreto Nacional 1538 de 2005 “*Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 361 de 1997*”, recopilado por el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, definió la accesibilidad como: “*Condición que permite, en cualquier espacio o ambiente ya sea interior o exterior, el fácil y seguro desplazamiento de la población en general y el uso en forma confiable, eficiente y autónoma de los servicios instalados en esos ambientes*”, y a su vez estableció en su artículo 9 “*Características de los edificios abiertos al público*”, literal C “*Accesos al interior de las edificaciones de uso público*” que: “**Se dispondrá de al menos un servicio sanitario accesible**”. (Resalta fuera de texto).

La Ley Estatutaria 1618 de 2013 “*Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad*” dispuso en su artículo 14: “*Asegurar que todos los servicios de baños públicos sean accesibles para las personas con discapacidad*”.

La Norma Técnica Colombiana NTC 4595 referente al “*Planeamiento y diseño de instalaciones y ambientes escolares*” establece en su numeral 5.4.9. que “*(...) Las residencias escolares deben contar con al menos un baño para personas con discapacidad que incluya un lavamanos, un sanitario y una ducha, con un área total no inferior a 7 m<sup>2</sup>*”.

La Norma Técnica Colombiana NTC 5017 “*Accesibilidad de las personas al medio físico. Edificios. Servicios sanitarios accesibles*” establece los requisitos mínimos de accesibilidad y características funcionales, que deben cumplir los servicios sanitarios públicos accesibles.

Como resultado de la terminación definitiva del conflicto armado en Colombia el 24 de noviembre de 2016, a través de un nuevo acuerdo final, el Gobierno Nacional mediante el Decreto 691 de 2017 sustituyó el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el FCP, que tiene por objeto ser el principal 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.

De conformidad con el artículo 3 del Decreto 691 de 2017 el Régimen de los actos, actuaciones, contratos y administración de los recursos del FCP y sus subcuentas será de derecho privado, con observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad de que trata el artículo 209 y 267 de la Constitución Política de Colombia.

A través de la ART creada mediante el Decreto 2366 de 2015, como una agencia estatal de naturaleza especial del Sector Descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, busca coordinar la intervención de las entidades nacionales y territoriales en las zonas rurales afectadas por el conflicto priorizadas por el gobierno nacional, a través de la ejecución de planes y proyectos para la

renovación territorial de estas zonas, que permitan su reactivación económica, social y su fortalecimiento institucional, para que se integren de manera sostenible al desarrollo del país. La ART actúa como entidad ejecutora de la subcuenta PDET del FCP.

En virtud del artículo 3° del Decreto 2366 de 2015, la ART debe coordinar la intervención de las entidades nacionales y territoriales en las zonas rurales afectadas por el conflicto priorizadas por el Gobierno Nacional, a través de la ejecución de planes y proyectos para la renovación territorial de estas zonas, que permitan su reactivación económica, social y su fortalecimiento institucional.

La ART, en la Resolución 000446 de 2017, estableció que la Subdirección de Proyectos de Infraestructura Rural, en desarrollo del proyecto de Inversión *“Implementación de obras de pequeña y mediana infraestructura para el desarrollo de los territorios afectados por el conflicto armado y cultivos de uso ilícito”*, establecerá los Proyectos de Pequeña Infraestructura Comunitaria- en adelante PIC.

El propósito fundamental de la Fase II de la estrategia PIC, consiste en *“continuar en los municipios focalizados por la ART, con la formulación, ejecución y seguimiento de proyectos de infraestructura comunitaria que atiendan necesidades expresadas por la comunidad en sus territorios, identificados en ejercicios que fomenten la participación y vinculación de instituciones del orden local, regional y nacional, tanto públicas como privadas, así como de las organizaciones sociales, comunitarias y productivas. Por tanto, la participación comunitaria es el eje central de la estrategia PIC, la cual deberá apoyarse en todas las fases de los proyectos, esto es en la planeación, ejecución y seguimiento a los proyectos, fortaleciendo así el tejido social de los territorios, en el marco de un modelo de desarrollo con enfoque territorial.”*

Con el fin de apoyar los procesos de identificación, priorización, formulación y estructuración de proyectos que surjan en la construcción de los Planes con Enfoque Territorial establecidos en el Decreto 893 de 2017, los proyectos de la Fase II de la estrategia PIC, se implementarían en los municipios PDET<sup>1</sup>.

El FCP suscribió el 22 de enero de 2018, con el Consorcio Infraestructura Sostenible el contrato No. 408 de 2018, con 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 un valor inicial de \$14.772.330.000 y un plazo inicial de 8 meses. El acta de inicio se suscribió el 21 de marzo del 2018.

En la cláusula Décima se estableció que la Supervisión y control de la ejecución del contrato: *“se ejercerá a través de la Gerencia técnica del PA-FCP o quien este delegue. PARÁGRAFO PRIMERO: El PA-FCP se apoyará para ejercer el seguimiento y acompañamiento técnico de la Agencia de Renovación del Territorio ART. PARAGRAFO SEGUNDO: El seguimiento a los proyectos que se ejecuten como resultado del presente proceso, será realizado, para los niveles de complejidad II y III, a través de una interventoría contratada para el efecto”*.

---

<sup>1</sup> Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) se conciben como un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI) y las medidas que establece el Acuerdo Final. Allí se estableció que los PDET se formularán por una sola vez y tendrán una vigencia de diez (10) años y serán coordinados por la Agencia de Renovación del Territorio (ART).

Dicha cláusula fue modificada por los otrosíes 1 (06 de marzo del 2018) y 2 (02 de agosto del 2018), quedando de la siguiente manera: “La supervisión integral y el control de la ejecución del presente contrato se realizará a partir del presente otrosí por la directora de la Agencia de Renovación del Territorio, o quien esta designe.

El supervisor ejercerá su función de acuerdo con las obligaciones contenidas en el Manual de Contratación del FCP y las que a continuación se enumeran:

1. Verificar que el objeto del contrato se desarrolle de manera eficiente y adecuada
2. Exigir el cumplimiento del objeto y de las obligaciones derivadas del acuerdo.
3. Certificar las instrucciones necesarias para la oportuna y adecuada ejecución del acuerdo.
4. Facilitar la información necesaria y suficiente para el desarrollo del objeto del acuerdo, en los tiempos y en la forma prevista.
5. Brindar el apoyo y solucionar las inquietudes que se presenten en relación con el objeto y las obligaciones contractuales y en general con la ejecución del acuerdo.
6. Informar de manera oportuna, sobre cualquier incumplimiento en el desarrollo del acuerdo.”

La interventoría se estipuló mediante el contrato No. 1085 de 2018, suscrito entre el Consorcio FCP 2018 y la Unión Temporal Inter Infraestructura Social, el 04 de enero del 2019, cuyo objeto es: “Realizar la interventoría técnica, social, administrativa, jurídica, financiera y contable a los proyectos resultado de los contratos que tienen por objeto “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”, por un valor de \$4.252.444.837 y un plazo de 9 meses. Dentro del clausulado del contrato se define:

*“CLÁUSULA SEGUNDA. – ALCANCE DEL OBJETO: (...) El alcance del seguimiento a través de la interventoría se dará a partir de la verificación y aprobación del producto de estructuración, por lo cual, aunque el contrato regional contempla el desarrollo de actividades relacionadas con la estructuración y fortalecimiento comunitario, estas se darán de manera previa al inicio de la interventoría (...)*

*CLÁUSULA SÉPTIMA. – OBLIGACIONES DEL CONTRATANTE: (...) 2. Cumplir y hacer cumplir las condiciones pactadas en el contrato y en los documentos que forman parte de este. (...)*

*CLÁUSULA OCTAVA. – OBLIGACIONES DE LA ENTIDAD EJECUTORA – AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO: (...) 1. Ejercer los controles necesarios para la cabal ejecución del contrato. (...) 3. Exigir a los INTERVENTORES la ejecución idónea y oportuna de las obligaciones del presente contrato. 4. Efectuar la supervisión y seguimiento al contrato. (...)*

*CLÁUSULA NOVENA. – OBLIGACIONES DEL INTERVENTOR: (...) 8. Conocer y exigir al contratista la observancia de las normas técnicas obligatorias que regulan las actividades a desarrollar. 9. Revisar y aprobar los entregables, producto de la ejecución del contrato objeto de interventoría, de conformidad con las condiciones exigidas para el proceso de interventoría.”*

En cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Contrato No. 408 de 2018, el Consorcio Infraestructura Sostenible suscribió el 29 de mayo del 2018 con GEINCI S.A.S. el Contrato de Consultoría No. 001 de 2018, y el Contrato No. 002 de 2018 con Ingeniería Territorial S.A.S. con el objeto de: “(...) elaborar la estructuración y los estudios y diseños para la construcción de las obras descritas en el anexo No. 1 dentro del marco del contrato No. 408 de 2018 suscrito entre el Patrimonio Autónomo – Fondo Colombia en Paz y el Consorcio Infraestructura Sostenible”, el primero por \$383.209.250 y el segundo por \$246.064.849, ambos con un plazo de 3 meses.

Igualmente, el Consorcio Infraestructura Sostenible suscribió el 11 de octubre del 2019 con ELBER MURILLO GUERRERO el Contrato de Obra No. 203 de 2019, con el objeto de: “(...) ejecución del proyecto denominado CONSTRUCCIÓN UNIDADES SANITARIAS, EN EL INTERNADO HECTOR JARAMILLO DUQUE, conforme a la ficha técnica aprobada por el Comité operativo, al cual hace parte del presente contrato (sic)”, por \$257.008.068 y un plazo de 90 días. El acta de inicio se suscribió el 18 de noviembre del 2019, con un plazo de 98 días, según el Formato A-05. A este contrato se le asignó la interventoría No. 16 del Contrato 1085 del 2018.

Según la Ficha técnica del proyecto del 14 de mayo del 2019, el proyecto se estructuró con un nivel de complejidad 2, con estudios y diseños incluidos. También menciona que la institución cuenta con un estimado de 32 estudiantes más tres (3) personas de la planta de docentes y dos (2) manipuladoras de alimentos.

La etapa de estructuración del proyecto fue aprobada por el interventor mediante el Formato A-04 “Aprobación producto – Etapa de estructuración”, el 15 de septiembre del 2019, donde manifestó que “La interventoría certifica que revisó y aprobó los diseños presentados por el contratista, Ya que cumplen la normativa vigente INVIAS y los requerimientos para la ejecución del presente proyecto. Así mismo, somos garante de que la documentación entregada está completa y cumple con los requerimientos legales y técnicos necesarios para dar inicio a la ejecución.”. El documento mencionó la verificación de los productos arquitectónicos (plano arquitectónico, cuadro de áreas, carta de responsabilidad, tarjeta profesional, certificado de vigencia), con los siguientes conceptos técnicos:

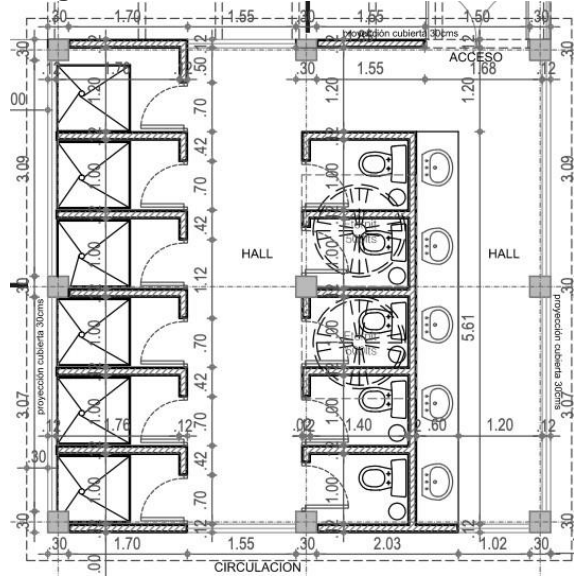
*“El diseño arquitectónico obedece a la construcción de una batería sanitaria. La edificación realizada corresponde a un diseño para ambientes pedagógicos complementarios según numeral 4.3.4 de la **norma Técnica Colombiana NTC 4595**. La accesibilidad está garantizada cumpliendo con los requerimientos de medidas de las puertas y alturas de las mismas; el diseño contiene una batería sanitaria para hombres y una batería sanitaria para mujeres, con tanque elevado de almacenamiento de agua potable para su correcto funcionamiento.*

(...)

*El diseño hidrosanitario consta de una batería sanitaria, con servicio de hombres y mujeres separados. El baño de hombres consta de un sanitario y un orinal. El baño de mujeres consta de cuatro sanitarios, **el baño para personas discapacitadas consta de un aparato sanitario y un lavamanos**, este diseño tiene dos lavamanos en el exterior para uso de hombres y mujeres. Todos los aparatos proyectados tienen su respectiva salida sanitaria que desemboca en un pozo séptico de 4.000 litros de capacidad; el suministro de agua se dará desde un tanque elevado de 5000 litros. Las conexiones se ajustan a las consideraciones de diseño dadas por el Reglamento de Agua Potable y Saneamiento Básico (RAS 2017), y la Norma Técnica Colombiana NTC 1500 (Código Colombiano de Fontanería). El diseño presentado cumple con todas las condiciones técnicas necesarias para los requerimientos de la obra. La comunidad a través de su presidente de acción comunal certifica el servicio de agua para el llenado de los tanques elevados.” (Resalta fuera de texto).*

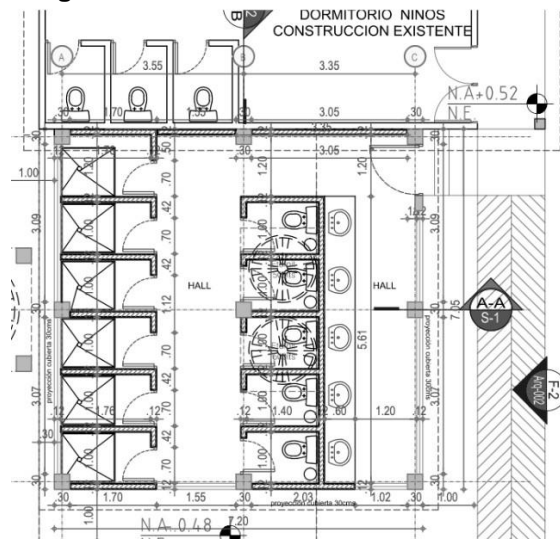
Dentro de los archivos recibidos por la CGR, con ocasión del requerimiento de información AG8-41 AC.FCP-16 de fecha 01 de septiembre del 2020, se encontraron las siguientes plantas arquitectónicas de las baterías sanitarias:

**Imagen 1.** Batería sanitaria dormitorio de niñas.



Fuente: Plano de diseño arquitectónico 2. Junio 2019.

**Imagen 2.** Batería sanitaria dormitorio de niños.



Fuente: Plano de diseño arquitectónico 2. Junio 2019.

Cómo se observa en las anteriores imágenes, en los diseños arquitectónicos no fueron incluidas las unidades (al menos una por batería) para las personas con movilidad reducida, por lo que se incumplió con los requerimientos de resolución 14861 de 1985 del Ministerio de Salud, el Decreto Nacional 1538 de 2005, las NTC pertinentes y demás normatividad pertinente a los derechos de las personas con la condición citada.

La CGR solicitó aclarar mediante oficio AG8-92 AC-FCP-26 del 2 de octubre de 2020 la siguiente inquietud: *“En el diseño arquitectónico de las baterías no se observa la inclusión de al menos una unidad para personas con movilidad reducida (Ley 115 de 1994, NTC 5017, NTC 4595, NTC 5017). Explicar por qué no se incluyó”*. La respuesta de la entidad ejecutora y remitida por el FCP fue: *“En reunión, celebrada en el internado Hector Jaramillo Duque, Vereda Caño Rayado, el día 10 de mayo de 2019, con la coordinadora de la institución educativa y el arquitecto diseñador Luis Guillermo Ramirez Pacheco (Tarjeta profesional No. A 50172008-8607655), del Consorcio Infraestructura Sostenible (Contrato No 408 de 2018), durante la visita de verificación del proyecto, la coordinadora de la Institución Educativa manifestó que no cuentan con población en condición de discapacidad, así mismo por tratarse de un internado en el área rural la infraestructura educativa no cuenta ni con los recursos ni la infraestructura para atender a este grupo poblacional, por lo que el espacio destinado para personas con movilidad reducida resultase utilizado como depósito.”*

La respuesta no controvierte el hecho de que no se tuvo en cuenta a la población con discapacidad para el diseño, incumpliendo los requerimientos que por ley se deben cumplir. Además, el hecho de no contar con población en condición de discapacidad al momento de la ejecución del proyecto no garantiza que en el futuro no existan habitantes de la vereda en esa condición, y que requieran acceso a las instalaciones.

El recibo y aprobación de los diseños con inconsistencias por parte de la interventoría, la cual es requerida para proyectos de complejidad 2 y 3, deja en evidencia la falta de rigurosidad en la revisión de la parte de estructuración del proyecto.

Dichas inconsistencias se presentaron por falencias en el seguimiento técnico y supervisión de los diseños técnicos del proyecto, los cuales fueron recibidos y ejecutados sin cumplir la normatividad exigible. También, por la falta de supervisión de la entidad ejecutora (Agencia de Renovación del Territorio), quien tiene la responsabilidad de hacer cumplir lo dispuesto en el contrato de interventoría.

## Respuesta del FCP

La ART como entidad ejecutora dio respuesta el 6 de noviembre de 2020 con radicado No. 20204200073113.

*“(…) la participación comunitaria es el eje central de la estrategia PIC, la cual deberá apoyarse en todas las fases de los proyectos, esto es en la planeación, ejecución y seguimiento a los proyectos, fortaleciendo así el tejido social de los territorios, en el marco de un modelo de desarrollo con enfoque territorial.”*

*El objetivo principal está en satisfacer las necesidades más sentidas de la población beneficiada, en donde se desarrolló el proyecto ID 50577-1-4399 con el único fin de atender las necesidades de la comunidades en el desarrollo de los proyectos en el marco de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET y fundamentados en los proyectos de Pequeña Infraestructura Comunitaria –PIC los cuales se desarrollaron en poblaciones que han carecido de la presencia del estado durante mucho años y que a su vez han sufrido y vivido la condición de violencia en el País, de aquí la importancia de contar con la participación activa por parte de la comunidad en el desarrollo conceptual del proyecto.*

Es de resaltar que el desarrollo de este proyecto está ubicado en la vereda Caño Rayado, la cual se encuentra a una hora del casco urbano del municipio de Puerto Lleras y que debido a las condiciones de la vía de acceso se presentan condiciones que dificultan su acceso. El proyecto se encuentra ubicado en norte del municipio, al costado norte de Río Ariari y como se mencionó anteriormente han sufrido condiciones de conflicto armado desde años atrás.

Comprendiendo lo anterior, durante el proceso de conceptualización y socialización del proyecto y la visita técnica realizada por el contratista para la formulación del mismo, y partiendo del punto que los proyectos PDET nacen de una necesidad por parte de la comunidad; se procedió a consultar a la misma con el fin de atender sus necesidades y llegar al municipio con la proyección de un proyecto teniendo en cuenta las consideraciones y solicitudes de esta; es así que, como se indica el comunicado del asunto, la comunidad solicitó que no se realizaran las unidades sanitarias para las personas con movilidad reducida (PMR), fundamentando la petición en que estos espacios nos son funcionales para la Institución educativa por no contar con la infraestructura que pueda garantizar la totalidad de la movilidad del PMR en toda la planta física de la Institución **“Héctor Jaramillo Duque”, Puerto Lleras, Caño Rayado** es así que estos espacios terminan siendo usados como bodegas de la institución, ya que al proponer un aparato sanitario tipo (Unidad Sanitaria-Lavamos u Orinal –Ducha) prestaría un mejor servicio para los estudiantes.

Es así que, bajo la misma argumentación la interventoría analizó la estructuración presentada por el contratista del contrato 408 de 2018 y aprobó la estructuración en la calidad de sus funciones y obligaciones y suscribió el acta de aprobación de estructuración contractuales, y posteriormente se procedió a dar inicio a la ejecución del proyecto, tal como lo cita en el comunicado No UTS-CT-183-20 (anexo).

Es importante que el equipo auditor de la CGR considere que la supervisión del contrato de Interventoría 1085 de 2018, recibió el acta de aprobación de cada proyecto asignada a la interventoría que para este caso corresponde al proyecto con ID 50577-1-4399; Documento que se enmarca en el cumplimiento de las

obligaciones contractuales en sus cláusulas “Novena – Obligaciones del interventor – II Obligaciones Específicas Numeral 8. Conocer y exigir al contratista las observaciones de las normas técnicas obligatorias que regulan las actividades a desarrollar y a su vez el “numeral No 9. Revisar y aprobar los entregables, producto de la ejecución del contrato objeto de la interventoría, de conformidad con las condiciones exigidas para el proceso de interventoría”.

Ahora bien, en el manual de supervisión e interventoría del PA- FCP establece en el numeral 4 – obligaciones “Los supervisores e interventores en ejercicio de sus funciones tendrán las siguientes obligaciones: 10. Inspeccionar y controlar la calidad de las obras, los bienes y/o los servicios contratados verificando el cumplimiento de los requisitos previstos en las normas técnicas obligatorias, así como las características y especificaciones estipuladas en el contrato” este no define claramente para que actor está a cargo el cumplimiento de la obligación, bien sea la supervisión o la interventoría, solo indica que será una obligación a ejecutar por alguno de estos actores.

De acuerdo a lo anterior, se interpretó que al existir la necesidad de la entidad de contratar una interventoría idónea para un fin específico; que para este caso tiene la responsabilidad la estructuración de proyectos PDET y la supervisión de la ejecución de los mismos, esta debe ser la garante de revisar y aprobar todos los componentes técnicos (arquitectónicos – eléctricos – estructurales – sanitarios- etc.) que se requiere para un proyecto de tipo civil 2 considerando que si bien el contrato principal se rige por el derecho privado, los recursos son de un orden público.

Contextualizado lo anteriormente expuesto y tal como lo establece el oficio del asunto, se considera que efectivamente el atender la solicitud de la comunidad y estructurar el proyecto con esa premisa dio cumplimiento a la iniciativa de las obras PDET fundamentado en la misionalidad de la Agencia de Renovación del Territorio – ART, bajo el criterio de no contemplar a futuro que en la institución educativa contara con PMR se genera un plan de mejora el cual está plasmado en el oficio CIS-ART-011120-2 (anexo) , considerando que a la fecha el proyecto no se ha recibido a satisfacción por la interventoría.”

## **Análisis de la Respuesta**

En la respuesta menciona que el proyecto nace de una necesidad de la comunidad y fue ella quien solicitó que no se realizaran las unidades sanitarias para las personas con movilidad reducida (PMR), “fundamentando la petición en que estos espacios nos son funcionales para la Institución educativa por no contar con la infraestructura que pueda garantizar la totalidad de la movilidad del PMR en toda la planta física de la Institución (...) es así que estos espacios terminan siendo usados como bodegas de la institución, y bajo este argumento, la interventoría aprobó la estructuración del proyecto. Para la CGR es claro el enfoque participativo con las comunidades en todo el proceso de los proyectos PIC (Priorización, estructuración, ejecución y seguimiento), pero las solicitudes de la comunidad no pueden en ninguna circunstancia llevar al incumplimiento de la normatividad vigente (en este caso de diseño) de obligatorio cumplimiento en todo el territorio nacional.

La aprobación de los diseños por el interventor sin el cumplimiento de las exigencias de la normatividad relativa a personas con movilidad reducida, es un claro incumplimiento a sus obligaciones contractuales. La interventoría se obligó a: “8. Conocer y exigir al contratista la observancia de las normas técnicas obligatorias que regulan las actividades a desarrollar. 9. Revisar y aprobar los entregables, producto de la ejecución del contrato objeto de interventoría, de conformidad con las condiciones exigidas para el proceso de interventoría.”

Resalta en su respuesta que, al atender la solicitud de la comunidad, no ha generado ningún perjuicio ya que el objeto contractual se cumplió y en la actualidad “la institución no cuenta con

personas con movilidad reducida. (...)”. Argumento que no es válido para la CGR, ya que como se dijo en el hallazgo comunicado, el hecho de no contar con población en condición de discapacidad al momento de la ejecución del proyecto no garantiza que en el futuro no existan habitantes de la vereda en esa condición, y que requieran acceso a las instalaciones.

Dentro de los anexos de la respuesta, se incluye comunicación de la Interventoría en donde se afirma que dado que no la obra aún no se ha entregado y teniendo en cuenta lo observado “*el Contratista asume la construcción de las baterías faltantes, por lo que rediseñará los espacios necesarios y entregará a la interventoría en el menor tiempo posible para revisión y aprobación*”. Por lo que se evidencia que se acepta lo observado, ya que aplicaran correctivos, con los ajustes a los diseños y la corrección a las baterías construidas.

Por lo anterior, se confirma como hallazgo.

### 3.5 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4

Evaluar el Control Fiscal Interno de los procesos relacionados con las materias objeto de la auditoría y expresar un concepto.

Se adelantó la evaluación del Control Fiscal Interno a la gestión de ejecución de los recursos asignados al FCP, a través de la comprobación de la efectividad de los controles aplicados para la mitigación de los riesgos determinados y de forma transversal a los procedimientos para el desarrollo del proceso auditoría. Se evidenciaron debilidades en el análisis de la información requerida para el diligenciamiento de las tablas de parametrización de la aplicación PeopleSoft, lo que conlleva a errores de causación que generan reprocesos, deficiencias en los reportes de la gestión contractual en el SIRECI y las publicaciones en el SECOP.

Como resultado de la auditoría se detectaron las siguientes deficiencias de control interno que fueron validadas como hallazgos de auditoría.

#### **Hallazgo No. 13. Causación y Facturación comisión fiduciaria**

El Contrato de Fiducia Mercantil 001 de 2019 suscrito entre el DAPRE y el Consorcio FCP 2019, establece:

**“CLAUSULA OCTAVA – FORMA DE PAGO:** *La comisión fiduciaria en contraprestación de los servicios prestados por la FIDUCIARIA se pagará mensualmente o a prorrata de mes, con cargo a los recursos del patrimonio autónomo, mes vencido, y permanecerá fija e inmodificable en relación con la cantidad de SMLMV; en consecuencia, incluirá la remuneración prorrogas si las hubiere.*

(...)

*La comisión fiduciaria se causará, liquidará y cobrará durante los primeros quince (15) días de cada mes calendario y durante el termino de duración del contrato, la cual será descontada como gasto de funcionamiento de los recursos del FCP, previa autorización del supervisor del contrato. (...)* (Subrayado nuestro)”

1. Al verificar las causaciones realizadas por el administrador fiduciario por concepto de Comisión Fiduciaria, se evidenció que se causó y liquidó dentro del mes de prestación del servicio y no dentro de los 15 días calendario como lo establece el Contrato de Fiducia, así:

**Tabla No. 25.**  
**Causación Facturas Comisión Fiduciaria**

Cifras en pesos (\$)

Periodo	Valor	No. Factura	Fecha expedición de la Factura	Fecha de Causación cuentas por pagar	Fecha de radicación FCP
1 al 31 de octubre de 2019	368.511.620	002	31 de octubre de 2019	OP 057 31 de octubre de 2020	Radicado FCP 201911525975901 del 15 de noviembre de 2020
1 al 30 de noviembre de 2019	368.511.620	003	30 de noviembre de 2019	OP 970 del 20 de noviembre de 2019	Radicado FCP del 31 de enero de 2020
1 al 31 de diciembre de 2019	368.511.620	0006	2 de diciembre de 2019	OP 1546 del 12 de diciembre de 2019 CE del 10 de febrero de 2020	Radicado FCP No 20191152967801 del 20 de diciembre de 2019
1 al 31 de enero de 2020	390.622.335	0011	31 de enero de 2020	Radicado FCP No 20201150732961 del 24 de febrero de 2020	OP 2618 Causación 27 de enero de 2020 CE
1 al 29 de febrero de 2020	390.622.335	0013	29 de febrero de 2020	OP 03344 del 19 de febrero de 2020	Radicado FCP 20201151064371 del 26 de marzo de 2020
1 al 31 de marzo de 2020	390.622.335	0017	31 de marzo de 2020	OP 4548 del 30 de marzo de 2020	Radicado FCP 20201151246861 del 21 de abril de 2020
1 al 30 de abril de 2020	390.622.335	0020	30 de abril de 2020	OP 05240 del 23 de abril de 2020	Radicado FCP No. 2020115073296 del 4 de junio de 2020
1 al 31 de Mayo 2020	390.622.335	0023	31 de mayo de 2020	OP 6076 del 29 de mayo de 2020	DAPRE No. EXT20-00113350 del 6 julio de 2020
1 al 30 de junio de 2020	390.622.335	0024	30 de junio de 2020	OP 6909 del 30 de junio de 2020	No se remitió el oficio

Fuente: FCP

Elaboró: Equipo Auditor CGR

2. Al verificar el saldo presentado en el estado de cuenta de la factura No. 24 por el administrador fiduciario por concepto de comisión fiduciaria con corte a 30 de junio de 2020 se encontró lo siguiente:

ESTADO DE CUENTA A FECHA DE CORTE		
SALDO CAPITAL	\$	844.511.457,00
+ SALDO INTERESES CORRIENTES	\$	0,00
+ SALDO INTERESES DE MORA	\$	0,00
- SALDO RECORDATORIOS DE PAGO	\$	
= SALDO	\$	844.511.457,00
SALDO	CARGOS DEL MES	TOTAL A PAGAR
844.511.457,00	390.622.335,00	1.235.133.792,00

Imagen tomada de la factura No. 0024

De acuerdo al saldo que certificó el consorcio a 30 de junio de 2020 por concepto de comisión fiduciaria es \$781.244.670. Sin embargo, según lo informado por el FCP la factura acumula dentro del saldo los gastos por cobrar relacionados con la asunción de gastos que no corresponden a las cuentas por cobrar de la Comisión Fiduciaria.

Lo anterior, se ocasiona por deficiencias de control interno del FCP para la causación de las facturas y errores en la parametrización del sistema, en contravía de lo dispuesto en la cláusula octava del contrato de fiducia mercantil No. 001 de 2019, lo que ocasiona que se incumpla lo dispuesto para la causación de la comisión fiduciaria e incertidumbre sobre el saldo real pendiente de pago.

## Respuesta del FCP

Mediante radicado 20201153153061 del 05 noviembre de 2020 el FCP presenta su respuesta así:

*“(...) Frente a lo anterior, sea lo primero aclarar que, de la lectura integral de la CLÁUSULA OCTAVA “FORMA DE PAGO”, del Contrato de Fiducia Mercantil No. 001 de 2019, no solo se desprende que, “...La comisión fiduciaria se causará, liquidará y cobrará durante los primeros quince (15) días de cada mes calendario...”, sino que, además, debe contarse con la autorización previa del supervisor del contrato, para dichos efectos.*

*De igual forma, señala el numeral 4 de la cláusula tercera “OBLIGACIONES DEL FIDEICOMITENTE” del contrato fiduciario:*

*“...4. Aprobar la deducción del pago de la comisión a la Fiduciaria con cargo a los recursos entregados en administración para la ejecución del objeto contractual...”*

*Aclarado lo anterior, respetuosamente se informa que, de acuerdo con las instrucciones del Supervisor del contrato fiduciario, para el cobro y pago de la comisión fiduciaria, se deben adjuntar todos los documentos necesarios para el pago, los cuales están taxativamente señalados en la misma cláusula octava del contrato fiduciario, veamos:*

*“...El pago de la comisión fiduciaria se realizará previo cumplimiento de los siguientes requisitos:*

1. Aprobación de la garantía única por parte de la Entidad.
2. Presentación de factura.
3. **Presentación de la constancia de pago a los sistemas de seguridad social integral y parafiscales de cada uno de los integrantes del consorcio, suscrito por el revisor fiscal o representante legal, según corresponda.**
4. *Presentación de la constancia de pago a los sistemas de seguridad social integral y parafiscales de las trece (13) personas con cargo a la comisión fiduciaria suscrita por el representante legal del consorcio administrador del PA FCP.*

5. *Certificación emitida por el supervisor del contrato respecto a la efectiva prestación del servicio...*  
(Subrayas y negrillas fuera de texto)

*En este punto, es preciso indicar que, las constancias de pago a los sistemas de seguridad social integral y parafiscales de cada uno de los integrantes del Consorcio, suscritos por el revisor fiscal o representante legal, son allegados por éstas entre la tercera y cuarta semana del mes siguiente a la causación, dado que, para su expedición, se requiere del respetivo cierre mensual, así como las gestiones de consecución, firma y envío de dichas constancias de pago a la fiduciaria líder del administrador fiduciario, esto es, Fidupervisora S.A.*

*(...)*

*En ese orden, si bien de la literalidad del párrafo señalado por parte del ente de control fiscal, se determina que, la comisión fiduciaria se debe causar, liquidar y cobrar los primeros 15 días de cada mes calendario, la misma cláusula octava del contrato fiduciario, habilita o faculta para que dichas actividades se puedan realizar fuera de dicho término, en consideración a los requisitos previos que se deben agotar para el cobro y pago de la comisión fiduciaria, dentro de los cuales, se encuentran los certificados de pago de seguridad social y parafiscales, así como la aprobación del supervisor del contrato, documentos y actividades que se escapan del resorte del administrador fiduciario.*

*De lo anterior se desprende, que la interpretación del contrato debe realizarse de manera INTEGRAL y no de manera DISGREGADA, ya que el incumplimiento de exigencia de requisitos contemplados para la causación, liquidación y cobro de la comisión fiduciaria podría llevar a serios inconvenientes al consorcio, como son la constatación de los pagos de seguridad social antes aludida. Sobre este particular, en sentencia JURISPRUDENCIA INTERPRETACIÓN DEL CONTRATO CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- SALA DE CASACIÓN CIVIL.- Magistrado Ponente.- WILLIAM NAMÉN VARGAS.- Referencia: expediente 2001-06915-01.- Bogotá, D.C., siete (7) de febrero de dos mil ocho (2008), sentencia que en sus apartes señala lo siguiente; que se ajusta a lo que ahora se contesta a la Comisión Auditora de la Contraloría General de la República, así:*

*(...)*

*Teniendo en cuenta lo anterior, se realizaron los registros de las obligaciones generadas a cargo del Fideicomitente, en el aplicativo PEOPLESOFT, lo que incluye la comisión fiduciaria y la asunción de gastos, en consecuencia, cada vez que se genera una factura ya sea para un concepto u otro, se reflejará el saldo consolidado pendiente por pagar en la parte inferior de la factura, sin que con esto, se esté transgrediendo normatividad alguna en materia contable, tampoco las obligaciones del Contrato de Fiducia Mercantil ni los procedimientos establecidos en los Manuales y Reglamentos del Fondo Colombia en Paz.*

*Por lo anterior, no se comparte el reproche señalado por la Contraloría, en el sentido de indicar que "...Lo anterior, se ocasiona por deficiencias de control interno del FCP y errores en la parametrización del sistema...", pues, por el contrario, con dicha metodología se mantiene un control constante, no solo de la comisión fiduciaria sino de todos los conceptos que se deben pagar a la Fiduciaria con cargo a los recursos del Patrimonio Autónomo.*

*Adicionalmente, desde la Coordinación administrativa del Consorcio Fiduciario, se maneja un control independiente de cada uno de estos conceptos, para el seguimiento al recaudo de las cuentas por cobrar, tal como se detalla en el siguiente cuadro, que relaciona las facturas expedidas a corte junio de 2020 y que se encontraban pendientes de pago, donde se evidencia la coincidencia entre el saldo por pagar que maneja el área administrativa con el saldo que arrojó PEOPLESOFT, veamos:*

*(...) como se pudo observar, se manejan controles al interior de la Gerencia y la Coordinación administrativa, los cuales se articulan con la información y control que aplicativo PEOPLESOFT referencia, existiendo claridad y certeza frente a los saldos pendiente de pago por parte del Fideicomitente. Adicionalmente, no se transgrede lo señalado en la cláusula octava del contrato, pues esta faculta para que la comisión se pueda cobrar y pagar solo hasta el cumplimiento de requisitos exigidos y aprobación del supervisor. (Subrayado es nuestro)*

Además, los cobros y pagos se han realizado de forma periódica, sin generar carteras considerables, ni demorar la correcta ejecución de los recursos con cargo al Patrimonio.  
(...)"

## **Análisis de la Respuesta**

Señala el FCP en su respuesta que de la lectura integral de la cláusula octava se desprende la autorización previa del supervisor para adelantar el trámite y el cumplimiento de los requisitos que se señalan para el pago, entre ellos las certificaciones de pago a los sistemas de seguridad social integral y parafiscales de cada uno de los integrantes del Consorcio, condición que *"habilita o faculta para que dichas actividades se puedan realizar fuera de dicho término"*. Se precisa que la CGR no desconoce el trámite previo que se debe realizar para cumplir con los requisitos para el trámite de la factura, sin embargo, el FCP no presenta aclaraciones relacionadas con la causación de la comisión fiduciaria la cual se debe realizar dentro del mes que se cobra, conforme lo dispone la cláusula octava del contrato de Fiducia Mercantil 001 de 2019.

Por otra parte el FCP menciona que conforme a lo establecido en la cláusula octava cuales son los gastos que se pagarán con cargo a los recursos del FCP, entre los que se encuentra la comisión fiduciaria y otros conceptos que se pagan a través de contratos, sin embargo, no relaciona la asunción de gastos, pero señala que según esto se realizan los registros en el aplicativo y que *"cada vez que se genera una factura ya sea para un concepto u otro, se reflejará el saldo consolidado pendiente por pagar en la parte inferior de la factura"*, situación que no incumple normas contables pero confirma las deficiencias en la parametrización del sistema para la generación de las facturas.

Conforme lo observado, se confirma el hallazgo.

### **Hallazgo No. 14. Reconocimiento, revelación y presentación de hechos económicos que mantienen las mismas características.**

Resolución 533 de 2015 de la CGN *"por medio del cual se define el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de la Información Financiera de las Entidades de Gobierno"*.

#### **"PRINCIPIOS DE CONTABILIDAD PÚBLICA**

**Uniformidad:** *los criterios de reconocimiento, medición, revelación y presentación se mantienen en el tiempo y se aplican a los elementos de los estados financieros que tienen las mismas características, en tanto no cambien los supuestos que motivaron su elección. Si se justifica un cambio en la aplicación de tales criterios para mejorar la relevancia y la representación fiel, la entidad debe revelar los impactos de dichos cambios, de acuerdo con lo establecido en las Normas."*

No se mantienen en el tiempo los criterios de reconocimiento, medición, revelación y presentación por los servicios recibidos

Verificada la causación de los pagos efectuados en la ejecución del contrato 1082 de 2018, que tiene por objeto: Prestar el servicio integral de impresión copiado y escaneo en

modalidad de alquiler incluyendo el soporte en sitio para los funcionarios y colaboradores de la JEP, se encontró que el reconocimiento de obligaciones que tienen la misma característica fueron causados en las subcuentas Honorarios y Arrendamiento respectivamente, como se observa en los comprobantes de egreso relacionados a continuación:

**COMPROBANTE DE EGRESO No. CE1900002338**  
**fecha: 22 de julio de 2019**

<b>ORIGEN: CAUSACIÓN CONTABLE</b>			
<b>TIPO DE COMPROBANTE: CAUSACIÓN DE CUENTAS POR PAGAR</b>			
<b>CODIGO</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>	<b>DEBITO</b>	<b>CREDITO</b>
	Contrato 1082 de 2018, Factura 25119 de del 16 de abril de 2019: Prestar el servicio integral de impresión copiado y escaneo en modalidad de alquiler incluyendo el soporte en sitio para los funcionarios y colaboradores de la JEP, periodo facturado 26 de diciembre de 2018 a 25 de enero de 2019.		
251010001	Honorarios		45.984.558,75
310502167	Arrendamiento	41.358.971,00	
310502206	IVA recibido Servicios 19%	7.858.205,00	
251595055	RTE-ICA Servicios 9,66		399.527,66
255525001	Arrendamientos 4%		1.654.358,84
255595012	RTE-IVA 15%		1.178.730,75
<b>Sumas Iguales</b>		<b>49.217.176,00</b>	<b>49.217.176,00</b>

**COMPROBANTE DE EGRESO No. CE1900002341**  
**fecha: 23 de julio de 2019**

<b>ORIGEN: CAUSACIÓN CONTABLE</b>			
<b>TIPO DE COMPROBANTE: CAUSACIÓN DE CUENTAS POR PAGAR</b>			
<b>CODIGO</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>	<b>DEBITO</b>	<b>CREDITO</b>
	Contrato 1082 de 2018, Factura 25017 del 1 de abril de 2019: Prestar el servicio integral de impresión copiado y escaneo en modalidad de alquiler incluyendo el soporte en sitio para los funcionarios y colaboradores de la JEP, Periodo facturado 26 de enero a 25 de febrero de 2019.		
252501001	Arrendamiento		49.503.016,69
310502167	Arrendamiento	44.523.508,00	
310502206	IVA recibido Servicios 19%	8.459.466,00	
251595055	RTE-ICA Servicios 9,66		430.097,00
255525001	Arrendamientos 4%		1.780.940,32
255595012	RTE-IVA 15%		1.268.919,90
<b>Sumas Iguales</b>		<b>52.982.974,00</b>	<b>52.982.973,91</b>

Lo anterior, evidencia debilidades de control y seguimiento en la revelación y reconocimiento de los hechos económicos. Lo que, genera incertidumbre en la obligación real de las

subcuentas, Honorarios y Arrendamiento, impactando con ello la toma de decisiones financieras.

## Respuesta del FCP

Mediante radicado 202011531421 del 2 de noviembre de 2020 el FCP presenta su respuesta:

*“(…) Frente a lo anterior, comedidamente se informa que, se realizó la validación correspondiente y se determinó que las operaciones observadas por la Contraloría corresponden a los pagos de las facturas 25119 y 25017 del Contrato 1082 de 2018, cuyo objeto es la prestación el servicio integral de impresión copiado y escaneo en modalidad de alquiler incluyendo el soporte en sitio para los funcionarios y colaboradores de la JEP.*

*Ahora bien, en relación a los códigos contables utilizados para el reconocimiento de las cuentas por pagar, se consultó con el área de pagos de Fiduprevisora S.A., la cual indicó que, de acuerdo con las parametrizaciones establecidas en la aplicación Peoplesoft, el proceso de pagos (durante el cual se realiza la contabilización), requiere del diligenciamiento de algunos datos que se obtienen del análisis que realiza quien contabiliza el pago (elaborador). Así mismo, señaló que, uno de estos datos es el denominado “PLANTILLA”, el cual determina el código contable donde se registra la cuenta por pagar.*

*Así las cosas, para el giro con el comprobante de egreso CE19000002338 correspondiente al voucher 6243, se utilizó el código AP\_HONORAR, el cual tiene asociada la cuenta contable 251010001 -Honorarios; y para el giro del comprobante CE19000002341 correspondiente al voucher 6253, se utilizó el código AP\_ARRENDA, el cual tiene asociada la cuenta contable 252501001- Arrendamientos.*

*La anterior situación, generó que la cuenta contable utilizada para el registro de las cuentas por pagar fuera diferente en los dos pagos, así:*

*(…)*

*No obstante, debe tenerse en cuenta que, los códigos contables de las cuentas por pagar son de uso transitorio y tienen por objeto el reconocimiento contable de una obligación y que, al finalizar la operación, es decir, una vez realizado el pago, estas cuentas se cancelan sin que quede saldos que afecten las cifras de los estados financieros. (…)”*

## Análisis de la Respuesta

Evaluada la respuesta del FCP, ésta indica que para la contabilización de las obligaciones en la aplicación Peoplesoft se requiere el diligenciamiento de algunos datos que se obtienen del análisis que realiza quien contabiliza el pago (elaborador), uno de los datos es el denominado “Plantilla” el cual determina el código contable donde se registra la cuenta por pagar, es así que para el CE19000002338 se utilizó el código AP\_HONORAR el cual tiene asociada la cuenta contable 251010001 – Honorarios; y para el CE19000002341 se utilizó el código AP\_ARRENDA el cual tiene asociada la cuenta contable 252501001 – Arrendamientos.

El hecho de que los códigos contables sean de uso transitorio es decir que la operación desaparece cuando se paga la obligación, no significa que por ello se deba incumplir con la debida clasificación, registro y reconocimiento de hechos económicos que conservan la misma característica.

Los argumentos antes mencionados ratifican el pronunciamiento hecho por la CGR y se valida como hallazgo.

## **Hallazgo No. 15. Publicación SECOP**

El Decreto 1082 de 2015 "POR MEDIO DEL CUAL SE EXPIDE EL DECRETO ÚNICO REGLAMENTARIO DEL SECTOR ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN NACIONAL" señala:

*"Artículo 2.2.1.1.7.1. Publicidad en el SECOP. La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. La oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación. Los documentos de las operaciones que se realicen en bolsa de productos no tienen que ser publicados en el SECOP.*

*La Entidad Estatal está obligada a publicar oportunamente el aviso de convocatoria o la invitación en los Procesos de Contratación de mínima cuantía y el proyecto de pliegos de condiciones en el SECOP para que los interesados en el Proceso de Contratación puedan presentar observaciones o solicitar aclaraciones en el término previsto para el efecto en el artículo 2.2.1.1.2.1.4 del presente decreto."*

El manual de contratación del FCP versión 8 y anteriores, establece:

*"Todas las actuaciones y procedimientos de carácter contractual que realice el Administrador Fiduciario como vocero y administrador del FCP en virtud del presente Manual, y todos los intervinientes se sujetarán a las normas del derecho privado, y se orientarán por los principios de objetividad, razonabilidad, transparencia, eficiencia, igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, de conformidad con los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal contenidos en los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, y los principios establecidos en el Decreto 691 de 2017".*

### **"7.1.5 Responsabilidad Etapa Precontractual**

(...)

*4. Los procesos de selección con sus respectivos documentos y anexos serán publicados por el DAPRE en su calidad de fideicomitente en el sistema electrónico de contratación pública, así como por el Administrador Fiduciario en su página web."*

Verificados los links de SECOP suministrados por el FCP se encontró:

**1. Contrato 031 de 2019:** se observó que el DAPRE no registró todos los documentos de las fases precontractual, contractual, de ejecución y poscontractual.

Adicionalmente, se evidencia extemporaneidad en la publicación de los siguientes documentos:

- Análisis Preliminar y Contrato, los cuales fueron registrados un mes después de suscrito.
- La modificación contentiva de la prórroga y adición, suscrita en diciembre de 2019, junto con la aprobación de la modificación de la póliza, se registraron hasta abril de 2020
- Los documentos de ejecución, no contienen los soportes respectivos y se registraron en el SECOP en forma extemporánea en abril y agosto de 2020.
- No se publicaron los documentos de ejecución y pago, con los respectivos soportes de los meses de febrero, marzo, abril y mayo de 2020.

2. **Contrato 039 de 2019:** se observó que el DAPRE no registró todos los documentos de las fases precontractual, contractual, de ejecución y poscontractual.

Además, se evidencia extemporaneidad en la publicación de los siguientes documentos:

- Análisis Preliminar y Contrato, los cuales fueron registrados un mes después de suscrito.
- La modificación contentiva de la prórroga y adición, suscrita en noviembre de 2019, junto con la aprobación de la modificación de la póliza, se registraron hasta abril de 2020.
- Los documentos de ejecución, no contienen los soportes respectivos y se cargaron al aplicativo SECOP en abril y agosto de 2020, tres y seis (36) meses después de terminado el contrato.

3. **Contrato 40<sup>a</sup> de 2019:** se observó que el DAPRE no registró todos los documentos de las fases precontractual, contractual, de ejecución y poscontractual. No se encuentran los registros de los documentos de ejecución de los 8 meses de duración del contrato.

4. **Contrato 123 de 2017** En la revisión de los documentos suministrados por el FCP, constitutivos del expediente contractual se encuentran dos documentos denominados “Análisis Preliminar”, ambos sin fecha. La minuta del Contrato 123-2017 incluye el objeto previsto en uno de los documentos “Análisis Preliminar”, con las cantidades ajustadas a ése. Sin embargo, se encuentra que fue cargado al Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP), el otro “Análisis Preliminar”, en el que se previó en el Alcance del objeto de contratar, cantidades mayores a lo realmente contratado

Se evidencia extemporaneidad en la publicación de los documentos contractuales en el SECOP.

Lo anterior, se presenta por deficiencias de control y seguimiento por parte del DAPRE a la publicación de todos los documentos y actos administrativos que hacen parte de los contratos suscritos por el FCP y falta de seguimiento a la publicación por parte del FCP, lo que impide que las partes interesadas puedan acceder a la información pública.

## **Hallazgo No. 16. Reporte SIRECI Gestión Contractual**

Mediante Resolución Orgánica 7350<sup>1</sup> del 29 de noviembre de 2013 la CGR modifica la Resolución Orgánica número 6289 del 8 de marzo del 2011 que Establece el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes (SIRECI), que deben utilizar los sujetos de control fiscal para la presentación de la Rendición de Cuenta e Informes a la CGR y establece:

---

<sup>1</sup> Vigente para la época de los hechos.

**“ARTÍCULO 2o. ÁMBITO DE APLICACIÓN.** El método y forma de rendir la cuenta y demás informes, que por esta resolución se establecen, serán de obligatorio cumplimiento por parte de todas las entidades del orden nacional, territorial y particulares que administren o manejen fondos, bienes o recursos públicos en sus diferentes etapas de planeación, recaudo o percepción, conservación, adquisición, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición sin importar su monto o participación, que son sujetos de vigilancia y control fiscal de la Contraloría General de la República, por disposición constitucional y legal.

(...)

**ARTÍCULO 6o. MODALIDADES**

2. Informe de la Gestión Contractual. Es la información que deben presentar las entidades y particulares sujetos de control del orden nacional sobre los procesos contractuales realizados con recursos públicos.

**ARTÍCULO 16. PERÍODO.**

2. La modalidad de Informe de Gestión Contractual, cubre períodos trimestrales así: Enero 1o a marzo 31; abril 1o a junio 30; julio 1o a septiembre 30 y octubre 1o a diciembre 31.”

Lineamientos para el diligenciamiento de la modalidad gestión contractual V2.0 del 11 de septiembre de 2012 Código: APP-80117-OD-02:

*“2. Consideraciones preliminares*

*A partir del primer trimestre del año 2013, el informe de la modalidad Gestión Contractual cubrirá los contratos suscritos en el trimestre y aquellos que tengan alguna modificación en dicho periodo y ya se hayan rendido con anterioridad”.*

Al verificar los reportes en el SIRECI de la Gestión Contractual rendida por el FCP y las bases de datos de contratación suministrada a la CGR para el ejercicio auditor, se encuentra:

1. En el reporte a 31 de diciembre de 2019 del formulario *F5.2\_GESTIÓN\_CONTRACTUAL\_CONTRATOS\_QUE\_SE\_RIGEN\_POR\_DERECHO\_PRIVADO* existe reporte de 1549 contratos de las vigencias 2017, 2018 y 2019 por valor de \$252.372 millones, mientras que en la base de datos del FCP los contratos suscritos durante el trimestre octubre a diciembre de 2020 son 237 por valor de \$101.437 millones. Además, se reportan contratos con fecha de suscripción hasta el 19 de diciembre de 2019, sin embargo, el FCP suscribió 31 contratos entre el 20 y el 30 de diciembre de 2019 que no se registran en el reporte de gestión contractual del SIRECI.

**Tabla No. 26.**  
**Contratos suscritos sin reporte en SIRECI F.5.2**

No. CONTRATO	FECHA DE SUSCRIPCIÓN DE CONTRATO	No. CONTRATO	FECHA DE SUSCRIPCIÓN DE CONTRATO
483-2019	20/12/2019	552-2019	30/12/2019
499-2019	26/12/2019	557-2019	27/12/2019
500-2019	23/12/2019	558-2019	27/12/2019
512-2019	27/12/2019	559-2019	27/12/2019

515-2019	30/12/2019	561-2019	27/12/2019
531-2019	27/12/2019	562-2019	31/12/2019
532-2019	27/12/2019	563-2019	27/12/2019
533-2019	27/12/2019	564-2019	27/12/2019
534-2019	27/12/2019	565-2019	27/12/2019
535-2019	27/12/2019	567-2019	27/12/2019
536-2019	27/12/2019	569-2019	27/12/2019
537-2019	27/12/2019	570-2019	27/12/2019
538-2019	27/12/2019	571-2019	27/12/2019
539-2019	27/12/2019	581-2019	27/12/2019
540-2019	27/12/2019	582-2019	30/12/2019
551-2019	27/12/2019		

Fuente: FCP

Elaboró: Equipo Auditor CGR

- 2 En el reporte a 31 de diciembre de 2019 del formulario *F5.4\_ GESTIÓN CONTRACTUAL CONVENIOS\_ CONTRATOS INTERADMINISTRAT* existe reporte de 13 convenios de cooperación de las vigencias 2017, 2018 y 2019 por valor de \$190,827 millones y adiciones por valor de \$38.430. Al validar los convenios suscritos por el FCP durante el último trimestre de 2019, se encuentra el Contrato de Aporte Financiero-2019 suscrito el 17 de diciembre por valor de \$40.888 millones, convenio que no es registrado en el SIRECI. Además, solo el Convenio AF002-2017 asciende a \$319.077 millones y tuvo una adición de octubre de 2019 por valor de \$62.895 millones, lo cual tampoco es consistente con la información reportada por el FCP en el reporte del SIRECI.
- 3 En el reporte a 31 de diciembre de 2019 del formulario *F5.5\_ GESTIÓN CONTRACTUAL INTEGRANTES CONSORCIOS Y UNIONES TEMPORALES*, existe reporte de los integrantes de 14 Consorcios y Uniones Temporales con contratos suscritos con el FCP en 2018. Sin embargo, durante el trimestre a rendir existen 8 contratos suscritos con este tipo de personas jurídicas y no se registran en el SIRECI:

**Tabla No. 27.**  
**Contratos suscritos sin reporte en SIRECI F.5.5**

No. CONTRATO	FECHA DE SUSCRIPCIÓN DE CONTRATO
398-2019	7/11/2019
421-2019	20/11/2019
422-2019	19/11/2019
423-2019	20/11/2019
437-2019	10/12/2019
438-2019	4/12/2019
439-2019	5/12/2019
440-2019	5/12/2019

4. En el reporte a 30 de junio de 2020 del formulario *F5.2\_GESTIÓN\_CONTRACTUAL\_CONTRATOS\_QUE\_SE\_RIGEN\_POR\_DERECHO\_PRIVADO*, existe reporte de 1976 contratos de las vigencias 2017, 2018 y 2019 por valor de \$402.872 millones, mientras que en la base de datos del FCP los contratos suscritos durante el trimestre marzo a junio de 2020 son 229 contratos por valor de \$170.261 millones. Además, no se encuentra dentro del reporte SIRECI los siguientes contratos por valor de \$58.862 millones:

**Tabla No. 28.**  
**Contratos suscritos sin reporte en SIRECI F.5.5**

Cifras en pesos (\$)

No. CONTRATO	FECHA DE SUSCRIPCIÓN DE CONTRATO	VALOR TOTAL CONTRATO
109-2020	20/04/2020	\$ 9.475.417.292
110-2020	8/04/2020	\$ 11.137.395.074
112-2020	16/06/2020	\$ 18.640.753.640
161-2020	29/04/2020	\$ 3.250.000.000
311-2020	17/06/2020	\$ 6.893.434.461
312-2020	17/06/2020	\$ 9.465.260.651
Valor Total		\$ 58.862.261.118

Fuente: FCP

Elaboró: Equipo auditor CGR

5. En el reporte a 30 de junio de 2020 del formulario *F5.4\_GESTIÓN\_CONTRACTUAL\_CONVENIOS\_\_CONTRATOS\_INTERADMINISTRAT* existe reporte de 13 convenios de cooperación de las vigencias 2017, 2018 y 2019 por valor de \$190,827 millones, es decir que es igual al reporte realizado a 31 de diciembre de 2019. Dentro del periodo de reporte se suscribe convenio 183 de 2020 por valor de \$1.700 millones que no se incluye en el informe de gestión contractual.
6. En el reporte a 30 de junio de 2020 del formulario *F5.5\_GESTIÓN\_CONTRACTUAL\_INTEGRANTES\_CONSORCIOS\_Y\_UNIONES\_TEMPORALES*, existe reporte de los integrantes de 14 Consorcios y Uniones Temporales con contratos suscritos con el FCP en 2018, es decir que es igual al reporte realizado a 31 de diciembre de 2019. Además, durante el trimestre a rendir los contratos 110, 161, 311 y 312 de 2020 (detalle numeral 4) fueron suscritos con este tipo de personas jurídicas y sus integrantes no se registran en el SIRECI.

Por lo que se encuentra que el FCP solo reporta los contratos que están en ejecución y no todos los contratos suscritos, además lo hace de forma acumulada. Lo anterior, se presenta por deficiencias en el Sistema de Control Interno del FCP por la falta de revisión de información reportada sobre Gestión Contractual a la CGR frente a la base de datos de contratos suscritos y modificados por el FCP durante cada periodo de reporte.

Lo que, genera información que no corresponde a la realidad de los hechos jurídicos y económicos y puede inducir a error a los usuarios de la información.

## Respuesta del FCP

Mediante radicado 20201152961321 del 30 de octubre de 2020, el FCP presenta respuesta así:

*“Frente a este punto, es preciso informar que, lo observado por la Contraloría General de la República, obedece a que, se estaban reportando los contratos hasta el momento en que se cumplieran los requisitos de perfeccionamiento y ejecución, lo que conllevaba a que, existieran trimestres en lo que no se cargaban los contratos o convenios suscritos en dicho periodo, sino hasta el trimestre siguiente a reportar.*

*Adicionalmente, existieron casos en los que, por falta de la completitud de datos que exigían los formularios de SIRECI, se imposibilitaba el reporte en su momento, no obstante, dicha situación ya se encuentra subsanada con posterioridad al 30 de junio de 2020.*

*Adicionalmente, se están adelantando todas las gestiones necesarias tendientes a subsanar las situaciones evidenciadas por el ente de control fiscal, esto con el fin de reportar la información de los procesos contractuales, tal como lo dispone las resoluciones expedidas sobre la materia; sin embargo, se resalta que, el consorcio fiduciario internamente tiene el control de sus procesos y actualmente viene implementando un aplicativo access, donde está centralizando lo pertinente, para tener un mayor control frente a los contratos celebrados por el FCP.”*

## Análisis de la Respuesta

El FCP señala en su respuesta que lo observado obedece a que se estaban reportando los contratos hasta el momento en que se cumplieran los requisitos de perfeccionamiento y ejecución, sin que esta aclaración sea consistente con los reportes presentados teniendo en cuenta que los periodos que transcurren para perfeccionar un contrato e iniciar su ejecución en la mayoría de los casos no superan los tres meses, que era la periodicidad del reporte.

Así mismo, plantea que se adelantan las gestiones necesarias para subsanar las situaciones evidenciadas, resalta que al interior del consorcio se tiene control de sus procesos, sin embargo, acepta la deficiencia sobre los reportes en la gestión contractual.

Por lo que se confirma el hallazgo.

### 3.6 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5

Determinar la efectividad del Plan de Mejoramiento vigente respecto a la materia auditada.
--

Teniendo, en cuenta las fechas de vencimiento de las acciones previstas en el Plan de Mejoramiento resultado de la Auditoría Financiera no se encuentran dentro de los términos de ejecución de la auditoría de cumplimiento, no fueron objeto de verificación en el desarrollo de ésta auditoría.

### 3.7 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 6

Atender las denuncias relacionadas con el asunto de la auditoría hasta la fase de ejecución.

Durante el desarrollo de la AC vigencia 2019 y con corte a 30 de junio de 2020, se recibió un insumo de la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario relacionado con presuntas irregularidades en la ejecución del convenio 561 de 2018 de la subcuenta de Sustitución.

Como resultado del análisis del insumo se detectó la siguiente situación de incumplimiento que fue validada como hallazgo de auditoría.

#### **Hallazgo No. 17. Convenio 561 de 2018 (D)**

La Ley 1474 de 2011 *“por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”*, establece:

*“Artículo 44. Sujetos disciplinables. El artículo 53 de la Ley 734 de 2002, quedará así: El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales. Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos.”*

El Decreto 691 de 2017 en su artículo 3 establece el régimen del FCP el cual, deberá observar *“los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad de que trata el artículo 209 de la Constitución Política”*. Por otra parte, en su artículo 5 define como funciones de su Consejo Directivo, entre otras *“Aprobar los planes y proyectos que deban ejecutarse con cargo a los recursos del FCP, de acuerdo con el artículo 2 del presente decreto...”* lo cual es reiterado por el manual de contratación del FCP.

El manual de contratación del FCP V1 del 31 de agosto de 2017 en su CAPÍTULO II, establece:

*“PRINCIPIOS RECTORES DE LA CONTRATACIÓN Y POLÍTICAS DE BUEN GOBIERNO*

*(...)*

*5. Eficacia el FCP propenderá para que el proceso de contratación logre su finalidad. Las decisiones de contratación del FCP, implicarán la realización de un análisis preliminar, con miras a obtener la mejor relación costo - beneficio en el marco de cada proceso contractual y buscar el logro del máximo rendimiento en los aspectos técnicos, económicos, temporales, de calidad y de cualquier otro tipo, relacionados con el objeto de la contratación.”*

El 23 de enero de 2018 se suscribió el convenio No. 561 entre el FCP y CORPOICA hoy AGROSAVIA, en el marco del cumplimiento del Acuerdo Final para la Terminación del

Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, particularmente el punto 4 “Solución al Problema de las drogas ilícitas” y a su vez, dentro del PNIS, programa derivado del mismo Acuerdo y creado mediante el Decreto 896 del 29 de mayo de 2017, con el fin de que a través del desarrollo de programas y proyectos productivos y de seguridad alimentaria, se transforme las condiciones de pobreza y marginalidad de las comunidades rurales que derivan su sustento de los cultivos ilícitos.

El objeto del mencionado convenio es *“Realizar transferencia de tecnología a los productores beneficiarios del PNIS, generando un inventario de semillas de calidad de especies agrícolas y realizando jornadas de actualización tecnológica a asistentes técnicos y productores, como soporte a la sostenibilidad de los proyectos productivos; consultando dinámicas económicas y de agricultura familiar, como alternativa para la situación de cultivos de uso ilícito”*.

El contrato contaba con un plazo de ejecución de 12 meses, inició el 12 de febrero de 2018 y fue prorrogado mediante los Otrosíes números 3 y 4 en uno (1) y seis (6) meses respectivamente, es decir hasta el 12 de septiembre de 2019.

El valor del convenio se estableció en la suma de \$9.824.904.185, de los cuales el FCP aportaría en efectivo \$8.642.800.531 y CORPOICA hoy AGROSAVIA aportaría en especie \$1.182.103.654.

Entre otras obligaciones de las partes esta:

*“Colaborar recíprocamente para el normal desarrollo del convenio” (...) “conformar comité técnico para monitorear las actividades de desarrollo en la zona de intervención y apoyo de los proyectos con el personal designado para tal efecto” (...) “monitorear las actividades a desarrollar en el marco del convenio”*

El FCP tiene la obligación específica de *“Exigir a AGROSAVIA la ejecución idónea y oportuna de las obligaciones del presente convenio”*, así como *“designar a un funcionario para asistir al Comité Técnico”*.

Adicionalmente el convenio estableció un “Comité técnico” integrado por el Director para la sustitución de cultivos ilícitos, el jefe del departamento de semillas de CORPOICA, el director de vinculación de CORPOICA, el supervisor designado por parte de la Dirección de sustitución de cultivos ilícitos y el delegado por el FCP. Se destacan dentro de las funciones de este comité *“impartir las directrices, criterios y recomendaciones del caso para el cumplimiento del objeto del convenio”*; *“realizar la verificación y control financiero de los recursos”* del convenio; y, *“velar por que cada una de las partes cumpla a cabalidad y dentro del tiempo estipulado las obligaciones asumidas”* en el convenio.

La cláusula VIGESIMA del convenio estableció que *“el contrato se liquidará de mutuo acuerdo dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la fecha de terminación de conformidad con el artículo 11 de la ley 1150 de 2007 y el artículo 217 del Decreto 019 de 2012”*.

El 9 de diciembre de 2019, los supervisores técnicos y financiero del PNIS presentaron al FCP el informe final de supervisión del Convenio, en donde estiman el cumplimiento del convenio en 34,13%, como se detalla a continuación:

**Tabla No. 29.**

**Cumplimiento Convenio según interventoría**

ITEM	META	Entregables/medios de Verificación	CUMPLIMIENTO SEGÚN INFORME FINAL DE INTERVENTORIA	OBSERVACIONES INFORME FINAL DE INTERVENTORIA
Eventos de socialización	20 cabeceras municipales en las cuales se desarrollen 20 jornadas de socialización y concertación de intención de siembra	20 informes de jornadas de socialización y concertación de intenciones de siembra realizadas en igual número de cabeceras municipales que contengan: i) concertación de necesidades de siembra, derivado de un portafolio de especies y materiales ofertado por Corpoica. Caracterización de la comunidad que asiste a las jornadas de socialización, a nivel técnico, social y económico (listado de asistencia y registro fotográfico)	85%	
			11,70%	
Kg de semilla de Maíz	60.000	Informe Inventario	51,35%	<i>“Se reitera que la semilla de la variedad Corpoica V159 ya no cuenta con el porcentaje de germinación de semilla certificada, por lo tanto, se recomienda bajo otra modalidad y aumentar la densidad de siembra. Se determina que está disponible para entregar 19.195 Kg de semilla.”</i>
Kg de semilla de Frijol	40.000			<i>“El proceso de producción se presentaron condiciones climáticas adversas que permitieron obtener un inventario óptimo para entrega de 26.500 kilos que representa el 66% de lo proyectado.” (No especifica entregas)</i>
Arboles forestales	100.000			<i>“fueron producidas las 100.000 plantas, cuyo objetivo era la de ser empleadas en los sistemas agroforestales con cacao. Sin embargo, de este inventario solamente se entregaron 4.400 plantas de chontaduro. El inventario restante de forestales y de chontaduro fue descartado por falta de identificación de familias para entregar esta producción.”</i>
Arboles de cacao	350.000			<i>“Las 250.227 plantas de cacao producidas no fueron entregadas y perdieron su calidad de material para siembra”</i>

ITEM	META	Entregables/medios de Verificación	CUMPLIMIENTO SEGÚN INFORME FINAL DE INTERVENTORIA	OBSERVACIONES INFORME FINAL DE INTERVENTORIA
Plántulas de caña panelera	450.000			"Dice además el informe final técnico presentado por AGROSAVIA que: "Se concluye así que la decisión del programa PINIS de no entregar el material que se reportó como viable para entrega fue equivocada y no fundamentada siendo un error que llevo al descarte de 250.227 plántulas de cacao..."
Arboles de guayaba	70.000			"La producción de caña alcanzo 400.000 plántulas"
Arboles de aguacate	50.000			"La producción activada que fue de 57.500"
Colinos de piña*	100.000			"pese a las dificultades mencionadas se obtuvieron 36.271 plantas de óptima calidad"
Kg de semilla de arroz	14.000			"De esta especie fueron entregados 15.000 colinos en el municipio de Tibú (Norte de Santander), la cual beneficio a un productor de la zona"
		En caso de ser necesario para las especies de arroz, maíz y frijol	No se puede determinar ya que no se incluyeron en este informe los análisis de calidad	
Bolsa de recursos global		Cada entrega de semillas tendrá un informe de transporte con los respectivos soportes de pago y recibo a satisfacción.	0%	
Unidades de semilla entregada	100% de semilla producida	Actas de entrega firmadas por los beneficiarios.	Material producido 51,35% (Maíz 70,15%, Frijol 66%, Arboles forestales 4,44%, Arboles de cacao 28,5%, Plántulas de caña panelera 18%, árbol de guayaba 51,72%, árbol de aguacate 72%, Colino de piña 15%, Arroz 100%) De este solo se entregó 7.306 actas de entrega de 8.478 (75%)	"Se destaca que las actas son el entregable y/o Medio de verificación de esta actividad. Las actas que soportan la entrega del 51,35 % del material que finalmente se produjo es sustentado en 8.478 actas. A la fecha de entrega del informe final por parte de Agrosavia, solo han entregado 7.306. Les falta por entregar el 25% de las actas Así que para la supervisión la producción de material fue del 51,35 de cumplimiento de producción material. Esta actividad se e verificaría con las actas y solo fueron entregadas el 75 %"
Cantidad de semilla verificada	100% de semilla producida	Actas de satisfacción de las semillas recibidas por parte del PINIS	No es posible estimar el porcentaje de cumplimiento	"El informe final no reporta información sobre esta actividad. Por lo tanto, no es posible estimar el porcentaje de cumplimiento"
Jornadas de capacitación	80 jornadas	Un documento con el plan de capacitación a productores, 80 informes de las jornadas realizadas (listado de asistencia y registro fotográfico)	0%	"De acuerdo con la supervisión técnica no se entrega documento de plan de capacitación que debe contener por lo menos: Título, Presentación, Introducción, Principios metodológicos, principios metodológicos, principios filosóficos, didáctica, materiales educativos, definición de actores y

ITEM	META	Entregables/medios de Verificación	CUMPLIMIENTO SEGÚN INFORME FINAL DE INTERVENTORIA	OBSERVACIONES INFORME FINAL DE INTERVENTORIA
				contenidos. Por lo tanto, para la supervisión técnica el cumplimiento es 0 % por qué no se encontró el plan de capacitación ni los informes de las jornadas de acuerdo con el plan de capacitación”
Jornadas de capacitación	40 jornadas	Un documento con el plan de capacitación a asistentes técnicos, 40 informes de las jornadas realizadas (listado de asistencia y registro fotográfico)	50%	“En el informe entregado por Agrosavia la supervisión no encontró el plan de capacitación, para este tema el cumplimiento es 0 % y si se hace referencia a realización de 39 Jornadas para un cumplimiento del 100 %. Por lo tanto, el cumplimiento es del 50 %”
Por demanda PNIS		Actas de reunión	0%	“El entregable y medio de verificación son actas no dice cuántas. El cumplimiento es 0 % en el informe no se hace referencia a las actas”

Fuente: FCP

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Del mismo informe se destacan algunas afirmaciones que dan cuenta de las situaciones ocurridas en el desarrollo del convenio, tales como:

*“Se aprueba la producción de semillas y material vegetal sin contar con las familias. Técnicamente la construcción de viveros y la producción masiva de material se hace cuando se tienen definidas las familias”*

*“Otro error técnico, se evidencia en el acta No 3, al aprobar el cronograma de entregas sin tener en cuenta las concertaciones con las familias como lo planteo en el POA en el componente 1, actividad 2.”*

*“El aprobar la producción total de semillas y plántulas desde el mes de marzo de 2018 hasta julio de 2018, esta actividad, se volvió en el condicionante del convenio, ya que una vez las semillas germinan no es posible detener su crecimiento y el riesgo de pérdida total del material es inevitable desde el punto de vista técnico.*

*Las semillas podrían ser almacenadas como finalmente se hizo, pero las plántulas corrían desde esos meses el riesgo de descarte, al no ser sembradas en el tiempo correspondiente.”*

En el acta 01 del Comité técnico del 16 de febrero de 2018 se aprobó el POA, en donde y en lógica con el objeto del convenio, el principal rubro es la producción del material vegetal, el cual representa el 47,7% del presupuesto aportado por el FCP, en cuyo presupuesto se determinaron los siguientes costos unitarios:

**Tabla No. 30.**  
**Costos unitarios por ítem**

Cifras en Pesos (\$)

ITEM	Valor unitario incluido IVA
Kg de semilla de Maíz	\$ 11.000
Kg de semilla de Frijol	\$ 11.000
Arboles forestales	\$ 4.000
Arboles de cacao	\$ 3.000
Plántulas de caña panelera	\$ 700

Arboles de guayaba	\$ 8.650
Arboles de aguacate	\$ 8.650
Colinos de piña*	\$ 1.000
Kg de semilla de arroz	\$ 8.500

Fuente: FCP

Elaboró: Equipo Auditor CGR

De esta manera y de conformidad con el incumplimiento reportado por la supervisión técnica del convenio respecto a la entrega de semillas a los beneficiarios del PNIS, fin último del convenio, se valora el mismo de la siguiente manera:

**Tabla No. 31.**  
**Costeo Incumplimiento Convenio 561 de 2018**

Cifras en Pesos (\$)

ITEM	Valor unitario incluido IVA	META	APORTE EFECTIVO FCP	% CUMPLIMIENTO SEGUN INFORME FINAL DE INTERVENTORIA	COSTEO DEL INCUMPLIMIENTO
Kg de semilla de Maíz	\$ 11.000	60.000	\$ 660.000.000	70,15	\$ 197.010.000
Kg de semilla de Frijol	\$ 11.000	40.000	\$ 440.000.000	66	\$ 149.600.000
Arboles forestales	\$ 4.000	100.000	\$ 400.000.000	4,44	\$ 382.240.000
Arboles de cacao	\$ 3.000	350.000	\$ 1.050.000.000	28,5	\$ 750.750.000
Plántulas de caña panelera	\$ 700	450.000	\$ 315.000.000	18	\$ 258.300.000
Arboles de guayaba	\$ 8.650	70.000	\$ 605.500.000	51,72	\$ 292.335.400
Arboles de aguacate	\$ 8.650	50.000	\$ 432.500.000	72	\$ 121.100.000
Colinos de piña*	\$ 1.000	100.000	\$ 100.000.000	15	\$ 85.000.000
Kg de semilla de arroz	\$ 8.500	14.000	\$ 119.000.000	100	\$ 0
<b>Total</b>			<b>\$ 4.122.000.000</b>		<b>\$ 2.236.335.400</b>

Fuente: FCP

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Mediante oficio 20192105090 del 22 de noviembre de 2019, Corpoica- Agrosavia, remite el informe final técnico del periodo 12 de febrero de 2018<sup>1</sup> al 12 de septiembre de 2019<sup>2</sup>, en donde por cada una de las actividades se presentan los siguientes resultados y limitantes:

- Se indica la realización de las jornadas de socialización del proyecto en 18 municipios, además que en comité técnico No 12 del 4 de abril de 2019 se instruyó a Agrosavia para

<sup>1</sup> Acta de inicio del convenio.

<sup>2</sup> De conformidad con las prórrogas del convenio.

no realizar más jornadas de socialización. Por otra parte, se destaca la escasa capacidad operativa en territorios por parte del PNIS, lo que generó dificultades en la articulación entre actores locales y regionales.

- Respecto a la concertación con las comunidades e identificación de las intenciones de siembra, se manifiesta que no se obtuvo el resultado previsto, particularmente por la falta de coordinación con UNDOC.
- En relación con la producción de semillas, se indica que se produjeron los 60.000 kilogramos de maíz con las condiciones de calidad previstas por el ICA, pero al finalizar el convenio 19.186 kilogramos se encontraban almacenados en cuartos fríos, aunque alguna de ella ya no poseía el porcentaje de germinación adecuado (966 kg). Según este informe, se entregaron 42.091 kilogramos de esta semilla.
- Respecto a la semilla de arroz, se menciona la producción de 18.409 kilogramos y la entrega de 14.270 kilogramos, cumpliendo con este ítem.
- En relación con la semilla de frijol, se indica la producción de 26.500 kilogramos, de los cuales se tenía almacenado 18.292 kilogramos y entregado a los beneficiarios del PNIS 8.652 kilogramos.
- Se menciona la producción de 400.000 plántulas de caña, indicando que en comité técnico No. 14 del 25 de abril de 2019, se aprobó no producir las faltantes 50.000 plántulas. Según Agrosavia, se entregaron 81.550 plántulas y 317.872 perdieron su potencial de material de siembra.
- En referencia a la producción de semilla de guayaba, dada su escasa demanda se produjeron solo 54.117 árboles de esta especie, de las cuales fueron entregadas 36.207.
- Se indica que se produjeron 36.271 plantas de aguacate, las cuales fueron entregadas a beneficiarios del PNIS.
- Respecto a la semilla de cacao el informe manifiesta que se produjeron 350.000 plántulas, de las cuales se entregaron 99.773 y el restante material perdió su calidad para siembra. Se deja constancia de las advertencias realizadas por Agrosavia respecto a la disponibilidad del material y la posible pérdida de calidad si no se entregaba a los beneficiarios. Así mismo, destacan que la decisión del PNIS de no entregar el material viable fue equivocada conllevando el descarte de 250.227 plántulas.
- Se menciona la producción de 50.000 árboles de chontaduro y 50.000 de forestales, siendo entregados tan solo 4.440 de chontaduro y ninguno de los forestales.
- En relación con los colinos de piña, el informe menciona que se entregaron 15.000 de los 100.000 inicialmente contemplados, dada la baja demanda de esta especie por parte de los beneficiarios.
- Respecto a la actividad de almacenamiento de semillas, se menciona que en el comité No. 6 del 7 de diciembre de 2018, se aprobó el traslado de \$115.612.866 y a la fecha del informe se tenían almacenadas 41.611 kilogramos de semillas de maíz, frijol y arroz.
- Se relacionan un total de 21 entregas de material desde los centros de investigación de Agrosavia a las cabeceras municipales, así como los recorridos hacia las veredas.

- Respecto a la entrega de semillas a los agricultores, se indica que se realizó a 7.089 de beneficiarios.
- Finalmente se menciona la realización de 39 jornadas de actualización tecnológica a productores y 37 a asistentes técnicos.

Vale la pena resaltar, que de conformidad con la respuesta entregada por el FCP el 27 de octubre de 2020, el balance de los recursos desembolsados y reintegrados a la fecha son los siguientes:

**Tabla No. 32.**  
**Recursos desembolsados Convenio 561 de 2018**

Cifras en pesos (\$)

Desembolsos	Valor	Fecha
Primero	\$ 3.457.120.212	21/03/2018
Segundo	\$ 3.457.120.212	16/11/2018
Reintegro rendimientos	-\$ 2.063.822.779	21/11/2019
Valor recibido por AGROSAVIA de los recursos del FCP	\$ 4.850.417.645	
Saldo del aporte total del FCP	\$ 3.792.382.886	

Fuente: FCP

Elaboró: Equipo Auditor CGR

En la misma respuesta, se remite oficio de la DSCI como entidad ejecutora del 26 de octubre de 2020 y con radicado 20206000113761, en donde en relación con la entrega de semillas se realiza el siguiente balance, el cual presenta cumplimiento inferior al informe final de interventoría:

**Tabla No. 33.**  
**Costeo Incumplimiento Convenio 561 de 2018**

Cifras en pesos (\$)

ITEM	Valor unitario incluido IVA	META CON MODIFICACIONES SEGÚN ART	CUMPLIMIENTO SEGÚN ART	% CUMPLIMIENTO SEGÚN ART	COSTEO DEL INCUMPLIMIENTO SEGUN CUMPLIMIENTO ART
Kg de semilla de Maíz	\$ 11.000	60.000	35.064	58,4	\$ 274.296.000
Kg de semilla de Frijol	\$ 11.000	40.000	8.419	21,0	\$ 347.391.000
Arboles forestales	\$ 4.000	100.000	3.760	3,8	\$ 384.960.000
Arboles de cacao	\$ 3.000	350.000	99.699	28,5	\$ 750.903.000
Plántulas de caña panelera	\$ 700	400.322	78.350	19,6	\$ 253.349.004
Arboles de guayaba	\$ 8.650	57.500	30.631	53,3	\$ 282.942.252

Arboles de aguacate	\$ 8.650	50.000	32.278	64,6	\$ 153.295.300
Colinos de piña*	\$ 1.000	15.000	-	0,0	\$ 100.000.000
Kg de semilla de arroz	\$ 8.500	14.000	13.216	94,4	\$ 6.664.000
<b>Total</b>					<b>\$ 2.553.800.556</b>

Fuente: FCP

Elaboró: Equipo Auditor CGR

De otra parte, se estableció que el plazo de ejecución del contrato terminó el 12 de septiembre de 2019, es decir que han pasado más de 9 meses y aun no se han entregado las actualizaciones de los informes finales técnico y financiero por parte de AGROSAVIA y revisados por los supervisores del contrato para proceder a realizar la liquidación del mismo, tal como se evidencia en oficio con radicado No. 20201151982021 del 07 de julio de 2020 suscrito por el Gerente General del Consorcio FCP 2019.

De conformidad con lo expuesto anteriormente, se observa un incumplimiento parcial de obligaciones del convenio que obedecen a la falta de planeación y coordinación interinstitucional entre el FCP, el programa PNIS y la Corporación AGROSAVIA, así como un indebido seguimiento por parte del FCP, lo que conlleva al bajo porcentaje de ejecución de las metas trazadas en la entrega de semillas de calidad a los agricultores comprometidos con la sustitución de cultivos de uso ilícito para la implementación de proyectos productivos de ciclo corto y largo, así como para los de seguridad alimentaria.

El hallazgo tiene posible incidencia disciplinaria, al tenor de los criterios normativos señalados, en concordancia con lo previsto en el artículo 53 de la Ley 734 de 2002.

### Respuesta del FCP

El FCP en oficio 20201153193501 del 11 de noviembre de 2020 da respuesta al hallazgo comunicado por el equipo auditor así:

*“(…)Por lo anterior, dentro de la planeación que se consolidó desde el Programa PNIS, encontró que la Corporación de Investigación Agropecuaria (Corpoica) era la entidad idónea para el desarrollo del presente proyecto en el sentido que esta, era una entidad de carácter científico y técnica sin ánimo de lucro, cuyo objeto recae en el desarrollo y ejecución de actividades de investigación y transferencia de tecnología agropecuaria y la promoción de procesos de innovación tecnológica, de conformidad con lo previsto en los Decretos Leyes 130 de 1976 y 393 de 1991.*

*La necesidad del Programa PNIS y la materialización de esta se podrán observar en el análisis preliminar que se adjunta a la presente. (Anexo 1)*

*En conclusión, el análisis preliminar como elemento central de planeación fue elaborado por el Gerente Técnico de la Dirección Ejecutiva del PA FCP y analiza el objeto del convenio, los antecedentes del Acuerdo de Paz con énfasis en el punto 1 y 4 del mismo, la conveniencia de contratar a CORPOICA, hoy Agrosavia, la necesidad del proyecto, su alcance y enfoque, actividades a adelantar, tipo, cantidad y lugares en que se entregaría el material vegetal, almacenamiento, transporte, entrega, calidad, capacitación, entregables, presupuesto detallado, obligaciones de las partes, garantías e instancias de coordinación. Así mismo, en su*

elaboración participaron personas designadas tanto de la Dirección Ejecutiva, como de la entonces Alta Consejería Para el Posconflicto.

(...)

Atendiendo lo dispuesto en la cláusula 8) numeral 7) funciones del Comité Técnico; “colaborar con la consecución de la información necesaria que se requiera para la suscripción del acta de liquidación”; a través de una versión de informe tal como lo destaca la Contraloría, que corresponde al Informe final de Supervisión entregado, mediante radicado 20190324350362 del 9 de diciembre de 2019, este documento desarrolló las condiciones particulares en que se presentó la ejecución del Convenio, con base en la información que hasta ese momento se puso a disposición para su evaluación y análisis (Anexo 5 - 561 – 2018 (18) pdf – pág. 38 y siguientes y Anexo 6 -Informe Supervisión Agrosavia diciembre 2019). Así pues, la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícito indica que advirtió atrasos significativos por las siguientes razones:

(...)

Así pues, ateniendo a los criterios manifestados por la supervisión, el FCP, de acuerdo con su función de seguimiento y monitoreo, adelantó un aviso de circunstancia el día 26 de octubre de 2019, mediante radicado No. 20191152372621. En este punto es de advertir que el aviso de circunstancia se dio directamente ante la Asegurador que expidió las pólizas, toda vez que el convenio no contempló mecanismos como la cláusula penal o de apremio para instar a la parte convenida a su cumplimiento contractual. (Anexo 7)

En el anterior informe se advirtió por parte de la supervisión ciertos atrasos durante la ejecución de las actividades adelantadas por la Corporación Agrosavia. Así pues, a continuación, se presentarán unas precisiones frente a las pérdidas de material que fueron señaladas en el citado informe de supervisión.

(...)

A través de informes fueron comunicadas todas y cada una de las particularidades en desarrollo del Convenio 561 de 2018 por parte de la supervisión; las cuales se presentarán a continuación, una vez presentado el informe final de supervisión el día 09 de diciembre de 2019.

El 16 de diciembre de 2019, mediante radicado **20190324474952**, (Anexo 4 - 561 – 2018 (23) pdf – pág. 78, Anexo 11 - 561 – 2018 (21) pdf – pág 43) Agrosavia da un nuevo alcance a su informe, mediante la entrega de 3 AZ adicionales y manifiesta que está en proceso de consecución de 1.909 actas de entrega de semilla.

Así mismo mediante radicado No **20191152874771** de fecha 17 de diciembre de 2019 (Anexo 8 561 – 2018 (19) pdf – pág 60) el PA FCP solicita a Agrosavia la complementación del informe. Nuevamente el PA FCP con radicado **20191152960361** (Anexo 11 - 561 – 2018 (21) pdf – pág 12) solicita a Agrosavia el 19 de diciembre de 2019 la entrega de información adicional.

(...)

Observando las reiteradas dilaciones el día 24 de julio de 2020, el Equipo Supervisor comunica al PA FCP, con radicado 20207000061001 (Anexo 15) que se ha establecido un cronograma para que Agrosavia, lo atienda estrictamente, el cual especifica que el alcance al informe final definitivo de supervisión será radicado el 20 de octubre de 2020 en el PA FCP, con la información que obre hasta la fecha.

Así mismo, en la comunicación de respuesta se indicó que; “el equipo de supervisión considero que el ultimo alcance al informe final radicado el día 09 de octubre del 2020, será la última versión y en consecuencia el FCP debe proceder de manera inmediata a los trámites procedentes para elaborar el Acta de Liquidación y a tomar las acciones pertinentes frente a los [posibles] incumplimientos detectados”.

Por lo anterior, la supervisión de la entidad ejecutora señala que, frente a el continuo suministro de información, se determinó entregar el Alcance al Informe Final de Supervisión ante el PA FCP el día 9 de octubre de 2020, mediante correo electrónico, y en medio físico mediante radicado 20206000106881 del 13 de octubre (Anexo 18, 19, 20, 21 y 22), anticipando a la fecha pactada en el cronograma.

(...)

Por otra parte, la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, debe centrar a el objeto de estudio concerniente a las obligaciones que aparentemente se encontraban a cargo por parte del PNIS, lo primero en este asunto en aclarar es que tal y como se estableció en el convenio la participación del PNIS fue concebida desde la misma estructuración de los estudios previos o análisis preliminares en los siguientes términos (...)

De lo anterior debe indicarse que el PNIS en este Convenio no era un destinatario de los productos agropecuarios producidos por parte de Corpoica, que su participación estaba definida exclusivamente a fijar un universo de familias que antes de la celebración del convenio estaban ubicadas en 28 municipios en el orden de 28.660 familias, que el éxito de la sustitución de cultivos ilícitos, se situó en iniciar sus cultivos con semillas

*o materiales vegetales de calidad, libres de problemas sanitarios y altamente productivos, que con base en esta condición dentro del convenio se establecieron unas obligaciones concretas para Corpoica (...)*

*(...)*

*Ahora bien, en el caso particular, para el Convenio 561 de 2018, en vigencia del contrato y en la etapa de liquidación, se han realizado diversos seguimientos por parte de la Coordinación Técnica del Fondo Colombia en Paz, el cual propende con el efectivo cumplimiento de las obligaciones de los contratistas y su normal ejecución. El mencionado seguimiento además es reforzado mediante los comités operativos del convenio, tal y como se procede a detallar.*

*(...)*”

## **Análisis de la Respuesta**

Manifiesta inicialmente, que el FCP en la etapa de planeación del convenio, se articuló adecuadamente con la DSCI y Agrosavia para la definición “*precisa y eficaz*” del objeto del convenio en cuestión, partiendo de la materialización de la necesidad del PNIS de contar con “*semillas de buena calidad fisiológica, genética, física y sanitaria que contribuyan a generar una buena productividad, prevenir enfermedades y problemas fitosanitarios y obtener un mejor producto*”, para la atención de los proyectos productivos de mediano y corto plazo a implementar con las familias comprometidas en la sustitución de cultivos ilícitos. Sin embargo, para la CGR esto no es plausible porque de haber logrado la mentada articulación de forma efectiva el convenio se hubiera ejecutado a satisfacción.

Se indica que se escogió a Agrosavia al considerarse la más idónea en el sentido de ser una entidad de carácter científico y técnico, orientada a actividades de investigación y transferencia de tecnología agropecuaria y de promoción de innovación tecnológica. Adicionalmente el Comité Operativo del FCP destacó la capacidad operativa por parte de Agrosavia en términos de infraestructura, maquinaria, laboratorios, equipos, así como protocolos de producción de semilla y talento humano experto en las áreas requeridas. Sin embargo, no se hace referencia a como se cuantificó las familias y sus necesidades en cuanto a la cantidad de semillas, de tal manera que se obtuviera un aproximado que se acercara a las especies vegetales a entregar a las familias beneficiadas.

En relación con la supervisión del convenio, el FCP indica que esta es designada por las entidades ejecutoras desde agosto de 2018, antes era ejercida por el FCP, se relaciona el seguimiento ejercido por el FCP y las comunicaciones de la supervisión sin embargo, estas son posteriores a la terminación del plazo de ejecución y se realizó para completar la información para poder adelantar el proceso de liquidación. Se manifiesta que no es atribuible al PNIS los incumplimientos por parte de Agrosavia, particularmente la identificación de las necesidades de siembra y la entrega de las semillas producidas bajo esa demanda.

Si bien, la DSCI evidencia el cumplimiento de las obligaciones de supervisión para la etapa de liquidación, durante la etapa de ejecución presentó deficiencias en las directrices y criterios dados para que cada una de las partes cumpliera a cabalidad en el plazo definido las obligaciones estipuladas en el convenio. Se evidencia en el alcance al informe final de

supervisión suscrito el 10 de octubre de 2020 que de 18 obligaciones que tenía Agrosavia cumplió 8 es decir el 44% de las obligaciones, por tal motivo la supervisión recomienda al FCP iniciar las acciones legales tendientes a solicitar la declaración de incumplimiento del convenio.

Respecto a las labores de seguimiento y monitoreo por parte del FCP, se manifiesta que se realizaron 3 comités técnicos determinados por el manual de supervisión e interventoría y 22 comités técnicos determinados en el clausulado del convenio. Se indica que en los primeros se validaron los otrosíes del convenio; y en los segundos, el mantener el equilibrio contractual de la ejecución del convenio, aprobando el plan operativo, la aprobación del cronograma de entregas, las metodologías de socialización y concertación, los ajustes al plan operativo y seguimiento a las entregas de semillas. Sin embargo, las decisiones adoptadas y los ajustes en el plan operativo no lograron la ejecución del convenio de forma efectiva.

Verificado el convenio se estableció que se conformó el Comité técnico y dentro de las funciones se encuentran las siguientes: *“2. Impartir las directrices, criterios y recomendaciones del caso para el cumplimiento del objeto del convenio. 3. Evaluar y aprobar las actividades técnicas y de campo que se hayan ejecutado para el cumplimiento del presente convenio. 4. Realizar la verificación y control financiero de los recursos del presente convenio. Esta facultad se concede sin perjuicio de del derecho de interventoría que le asiste al Fondo Colombia en Paz. 5. Velar porque cada una de las partes cumpla a cabalidad y dentro del tiempo estipulado las obligaciones asumidas en este convenio”* Sin embargo, no se evidencia la gestión realizada por el comité técnico respecto del incumplimiento presentado durante la ejecución del convenio en contravía de su objeto y fin último, el cual era la entrega de semillas a las familias beneficiarias del PNIS. Por lo anterior, se confirma como hallazgo con posible incidencia disciplinaria.