INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO INTERSECTORIAL

AL

FONDO COLOMBIA EN PAZ – FCP

01 DE JULIO DE 2021 A 31 DE DICIEMBRE DE 2022

CGR-CDGPIF No. 15
Julio 2023

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO INTERSECTORIAL
FONDO COLOMBIA EN PAZ – FCP
01 DE JULIO DE 2021 A 31 DE DICIEMBRE DE 2022

Vicecontralor en funciones de Contralor General de la República	Carlos Mario Zuluaga Pardo
Vicecontralor	Carlos Mario Zuluaga Pardo
Contralor Delegado para la Gestión Pública e Instituciones Financieras (e)	José Ignacio Arango Bernal
Contralor Delegado para el sector Comercio y Desarrollo Regional	Sigifredo López Tobón
Contralor Delegado para el sector Justicia (e)	Juan Camilo Zuluaga Morillo
Contralor Delegado para el Posconflicto	Ruben Darío Granda Escobar
Directora de Vigilancia Fiscal	María Cristina Quintero Quintero
Supervisor	Astrid Bibiana Palacios Tobón
Líder de Auditoría	Edda Karime García Gaitán
Equipo Auditor	Andrea Gisella Rodríguez Toro David Felipe Prieto Velandia Gladys Mayerli García Ortegón Gloria Yadira Romero Agudelo Gustavo Adolfo Tulena Escudero Jaime Iván Moreno Caicedo Jairo Tovar Córdoba Lina Pamela Reyes Viviescas Luis Arturo Ferrer Rolón Miguel Angel Rodriguez Torres Sara Juliette Acuña Contreras Teresa Bonilla de la Torre

TABLA DE CONTENIDO

1.1 OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA 5
1.2 LIMITACIONES DEL PROCESO 6
1.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA 6
1.4 EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO 7
1.5 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO 10
1.6 ATENCIÓN DE SOLICITUDES CIUDADANAS 10
1.7 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA 12
1.9 PLAN DE MEJORAMIENTO 19
2. OBJETIVOS Y CRITERIOS 20
2.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS 20
2.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA 20
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA 26
3.1RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA 26
3.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1 27
3.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2 302
3.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL CONTROL FISCAL INTERNO 310
3.5 RESULTADOS EN RELACIÓN CON LAS SOLICITUDES CIUDADANAS RECIBIDAS 338

88111

Bogotá D.C.

Doctores
CAMILO ANDRÉS CETINA FERNÁNDEZ
Director Ejecutivo Fondo Colombia en Paz
contactenos@fondocolombiaenpaz.gov.co

JUAN JOSE DUQUE LIZCANO
Gerente Consorcio Fondo Colombia en Paz
juan.duque@consorciofcp.com.co
radicacion@consorciofcp.com.co

CARLOS RAMÓN GONZÁLEZ MERCHÁN
Director Departamento Administrativo de la
Presidencia de la República
mauriciolizcano@presidencia.gov.co
josetobo@presidencia.gov.co

ALEJANDRA MILLER RESTREPO
Directora General
Agencia para la Reincorporación y la Normalización
alejandramiller@reincorporación.gov.co
atencion@reincorporacion.gov.co

RAÚL DELGADO GUERRERO
Director General Agencia de Renovación del Territorio
enlaceciudadano@renovacion.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 nro.022 de 2018[1], la Contraloría General de la República - CGR realizó auditoría de cumplimiento intersectorial a la gestión fiscal adelantada en la ejecución y articulación de los recursos para la implementación del Acuerdo de Paz a través del Fondo Colombia en Paz - FCP[2] con corte a 31 de diciembre de 2022.

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

[1] Por la cual se adopta la nueva Guía de Auditoría de Cumplimiento, en concordancia con las Normas Internacionales de Auditoría para las Entidades Fiscalizadoras Superiores ISSAI y se deroga la Resolución Reglamentaria Orgánica 0014 de 2017.
[2] Dentro del alcance de la auditoría se incluye a la Agencia de Renovación del Territorio – ART y la Agencia para la Reincorporación y la Normalización

Es obligación de la CGR expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables en la ejecución y articulación de los recursos administrados a través de subcuentas por el FCP para la implementación del Acuerdo de Paz, la cual 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 auditoría de cumplimiento, conforme con lo establecido en la Resolución Orgánica Nro. 022 de agosto de 2018, proferida por la CGR, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI[3]), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI[4]) para Entidades Fiscalizadoras Superiores.

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado, así como el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables al FCP y a las entidades ejecutoras de las subcuentas sobre las cuales recayó el ejercicio auditor.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Aplicativo Proceso Auditor – APA - establecido para tal efecto y en los archivos de la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras.

La auditoría se adelantó con el uso de medios virtuales con los que cuenta el FCP, las entidades ejecutoras y la CGR. El período auditado abarcó el período comprendido entre el 1 de julio de 2021 y la vigencia 2022.

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

1.1 OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

Objetivo General

Realizar auditoría de cumplimiento intersectorial al Fondo Colombia en Paz, con el fin de vigilar la gestión fiscal que adelantó con corte a 31 de diciembre de 2022 en la ejecución y articulación de los recursos para la implementación del Acuerdo de Paz en cumplimiento de su misión y funciones, así como de los compromisos establecidos por el Gobierno Nacional a la entidad.

Objetivos Específicos

1. Emitir concepto respecto de la gestión fiscal y contractual adelantada por el Fondo Colombia en Paz, en la ejecución y articulación de los recursos para la implementación del Acuerdo de Paz a través del avance del Plan Marco de Implementación y las subcuentas administradas por el Fondo con corte a 31 de diciembre de 2022.

[3] ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.
[4] INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions.

2. Evaluar la gestión financiera, funcionamiento, implementación, manejo y control de las subcuentas que administra el Fondo Colombia en Paz con corte a 31 de diciembre de 2022.

1.2 LIMITACIONES DEL PROCESO

En el trabajo de auditoría se presentaron dificultades con el acceso a la información requerida, específicamente en relación con la cuenta de Sustitución cuya entidad ejecutora corresponde a la Dirección de Sustitución de Cultivos ilícitos – DSCI de la Agencia de Renovación del Territorio - ART. En este sentido, fue necesario reiterar los requerimientos de información, e incluso, al final de la ejecución de la auditoría, no se recibió respuesta de todas las solicitudes formuladas a dicha cuenta.

La situación descrita condujo a tramitar ante la Contraloría Delegada para el sector Comercio y Desarrollo Regional la solicitud de inicio de un proceso administrativo sancionatorio - PAS[5].

La falta de aseguramiento de la información demandada por la CGR en la oportunidad y calidad requerida obstaculizó y limitó el adecuado desarrollo de la verificación a realizar por parte de la CGR de la ejecución contractual de algunos contratos de la subcuenta de Sustitución.

1.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA

La auditoría comprendió la evaluación de la administración que realizó el FCP, a través de las subcuentas priorizadas, de los recursos asignados para la implementación del Acuerdo de Paz en cumplimiento del Decreto 691 de 2017, durante el período comprendido entre el 01 de julio de 2021 y el 31 de diciembre de 2022. La evaluación incluyó la administración financiera, presupuestal, manejo y control, así como la efectiva ejecución de los recursos y la articulación con otras instancias implementadas por el FCP para el cumplimiento de los lineamientos, metas e indicadores establecidos en el Plan Marco de Implementación - PMI, el Acuerdo Final de Paz y los Planes y Proyectos Operativos - PPO relacionados.

Igualmente, 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 en la etapa de planeación, de forma transversal a los procedimientos para el desarrollo del proceso auditor.

El alcance del proceso auditor se definió con atención a la metodología de auditoría de cumplimiento, bajo los lineamientos determinados por la CGR. Teniendo en cuenta la naturaleza del FCP y las entidades ejecutoras vinculadas en el esquema para la asignación, administración, ejecución, seguimiento y control de los recursos a través de las diferentes subcuentas y una vez analizada la información entregada por el FCP frente a su desempeño a nivel presupuestal y de gestión, se determinó focalizar el ejercicio auditor en las subcuentas de Reincorporación, Sustitución, PDET, Estabilización y Funcionamiento.

Así mismo, se determinaron los siguientes riesgos, con base en los cuales se focalizó la evaluación:

[5] Mediante radicado 2023IE0050602 del 8 de junio de 2023 el Contralor Delegado para el Sector Comercio y Desarrollo Regional emite respuesta a la solicitud de PAS, señalando que una vez evaluados los soportes remitidos y la información presentada por la ART, los posibles incumplimientos pueden provenir del FCP; por lo cual, la Delegada de Gestión pública e instituciones Financieras, en lo de su competencia, se encuentra valorando esta información.

- Adquisición de bienes y servicios que no conduzcan al cumplimiento de los objetivos de las subcuentas, sus PPO, el Acuerdo Final de Paz y el PMI, por deficiencias en la definición de las condiciones y especificaciones técnicas y en el estudio del sector y de mercado.
- Pago de bienes y servicios contratados que no cumplan las especificaciones técnicas, no satisfagan la necesidad que dio origen a la contratación o que no se sujeten a lo pactado contractualmente, en menoscabo de los recursos destinados para el fin contratado.

- Pérdida de recursos por deficiencias en la verificación de condiciones para el proceso de pagos directos realizados a los beneficiarios de las subcuentas de sustitución y reincorporación.

- Pérdida de recursos por reconocimiento de intereses por inoportunidad o fallas en la liquidación de impuestos y contribuciones en los contratos de obra y conexos.

- Incumplimiento en las metas trazadas en los PPO, el PMI y el Acuerdo Final de Paz, por inoportunidad para la liberación de saldos, reapropiación de rendimientos y reintegros a la Dirección Nacional del Tesoro; así como deficiencias en el seguimiento presupuestal y en la articulación interinstitucional.

La auditoría se orientó a la aplicación de pruebas que permitieran verificar la efectividad de los controles aplicados por el FCP para la mitigación de los riesgos identificados en la administración por subcuentas de los recursos asignados para el cumplimiento de los objetivos y metas establecidas en el Acuerdo Final de Paz y el PMI, específicamente, sobre las funciones de coordinación, articulación, seguimiento y control, planeación y ejecución de los recursos administrados por el FCP en las subcuentas priorizadas Reincorporación, Sustitución, PDET, Funcionamiento y Estabilización y lo pertinente por la ART, Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos - DSCI la Agencia de Reincorporación y Normalización – ARN, la Dirección Ejecutiva del FCP y la Unidad para la Implementación del Acuerdo de Paz[6], como entidades ejecutoras.

El enfoque de auditoría se determinó combinado, es decir, se basó en pruebas de controles y pruebas de detalle, para comprobar si los controles son efectivos sobre las muestras de auditoría evaluadas a partir de los criterios de auditoría definidos.

Sin perjuicio de los resultados presentados en este informe, algunos de los convenios y contratos verificados que se encuentran en ejecución o que a la fecha no han surtido el proceso de liquidación podrán ser incluidos en posteriores actuaciones de la CGR dada su relevancia en la implementación del Acuerdo de Paz.

1.4 EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

Respecto al avance del Plan de Mejoramiento presentado con corte a 31 de diciembre de 2022, rendido el 3 de febrero de 2023, el FCP consolidó los planes de mejoramiento emitidos con ocasión de la Auditoría de Cumplimiento realizada por la Contraloría Delegada para Gestión Pública e Instituciones Financieras, sobre la vigencia 2020 y primer semestre de 2021 y la Actuación Especial de Fiscalización Intersectorial sobre los Proyectos Desarrollados en el Marco de los Planes de Acción para la Transformación Regional, el Mecanismo de Obras por Impuestos y Obras PDET en los Departamentos de Cauca y Antioquia; y Atención Denuncias en Antioquia, Córdoba y Nariño.

[6] Antes Consejería para la Estabilización y la Consolidación

El avance mencionado contiene treinta y cinco (35) actividades asociadas a nueve (9) hallazgos, de los cuales la CGR verificó la efectividad de ocho (8) de conformidad con las subcuentas priorizadas en el alcance de la auditoría. Estos referidos a la no publicación en el SECOP, falta de controles adecuados, debilidades en el acompañamiento, seguimiento y monitoreo sobre la implementación de los proyectos aprobados, así como de la inexistencia de procedimientos o mecanismos que definan las instancias y sus responsabilidades en caso de que se decidan cambios en las ideas productivas inicialmente aprobadas y deficiencias en contratos de obra.

El FCP, remitió la información del Plan de Mejoramiento con oficio 20231150245061 del 08 de febrero de 2022, en lo correspondiente a la auditoría de cumplimiento del segundo semestre del 2021, así como de la Actuación Especial de Fiscalización de 2022. Frente a la primera, el FCP aclaró que *"…las actividades que se ejecutaron quedaron a cargo de las entidades ejecutoras, esto es, hallazgo 1: ARN, hallazgo 2 y 3: ART y hallazgo 4: Minambiente. Así mismo, respecto de la actuación especial, se aclara que esta tuvo como sujetos de control a los municipios de San Pedro de Urabá, Chigorodó, Miranda, Amalfi, Caloto, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Gobernación del Cauca y Agencia de Renovación del Territorio – ART - Fondo Colombia en Paz – FCP, en consecuencia, cada una de estas entidades tuvo que elaborar su respectivo plan de mejoramiento y el PA-FCP hizo lo propio desde su rol y responsabilidad.".*

Con oficio remisorio F14. Circular 015 de 2020, suscrito por el Auditor Corporativo de la Fiduciaria La Previsora Fiduciaria Líder del Consorcio FCP 2019, el 2 de febrero de 2023, informó a la CGR que *"(...) Frente a los lineamientos establecidos en la mencionada circular, Auditoría Corporativa realizó la evaluación de efectividad para 45 actividades del plan de mejoramiento con el fin de "determinar que la causa del hallazgo ha desaparecido o se ha modificado los supuestos de hecho o de derecho que le dieron origen al mismo".".*
Como resultado de esta evaluación, concluimos lo siguiente:
- Acciones efectivas: 14 hallazgos - 42 actividades.
- Acciones inefectivas: 2 hallazgos – 3 actividades. (…)"

Al respecto es preciso señalar que, si bien 42 acciones fueron declaradas como cumplidas y efectivas, el FCP no remitió los soportes que den cuenta de la subsanación de las causas de los hallazgos detectados en las Auditorías y Actuaciones Especiales de Fiscalización objeto del Plan de Mejoramiento, como tampoco evidencian que se hayan corregido o superado las situaciones específicas observadas por la CGR, en los siguientes casos:

1. El Convenio 561 de 2018 en el que la CGR encontró 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;
2. Sobre la Iniciativa 23466-4-2754, respecto de la cual se evidenciaron deficiencias en el proceso constructivo según las especificaciones técnicas establecidas contractualmente; deficiencias de calidad y faltantes de obra;
3. Sobre el Contrato 408 de 2018, Proyecto ID 50330- 4-3043, en donde no hay evidencia de la funcionalidad del tanque de almacenamiento.

En cuanto a las acciones formuladas respecto a los hallazgos relacionados con obras de infraestructura de construcción de aulas escolares, construcción de placa polideportiva, plantas de tratamiento de acueducto, entre otras, el FCP no remitió soportes de los correctivos implementados y las actividades formuladas se limitaron a la expedición de modificaciones a los manuales de contratación, supervisión e interventoría, así como a capacitaciones con el soporte de los listados de asistencia.

Sobre los hallazgos relacionados con la inobservancia del principio de publicidad por el no registro de los documentos contractuales en el SECOP, las acciones de mejora no han sido efectivas; evidencia de ello es la recurrencia dada por la extemporaneidad en la publicación o la omisión en cargar la información completa y en forma oportuna.

Por otra parte, se reincide en las deficiencias de seguimiento y control por parte de la supervisión e interventorías contratadas por el FCP y en cuanto a los soportes idóneos que sustenten el cumplimiento de sus funciones, teniendo en cuenta que en el presente ejercicio auditor se evidenció que persisten las falencias y debilidades en los controles a la contratación.

A continuación, se presenta la relación de las actividades que, si bien fueron declaradas como cumplidas por parte del FCP, para la CGR no son efectivas, teniendo en cuenta que no se remitieron los soportes de la superación o subsanación de las causas que originaron los hallazgos detectados por este Órgano de Control y las causas que les dieron origen, se mantienen:

Tabla 1
Actividades Plan de Mejoramiento

HALLAZGO	DESCRIPCIÓN DEL HALLAZGO	ACTIVIDADES	EFICACIA
5	Hallazgo Nro. 5. Publicación SECOP - Fondo Colombia en Paz - FCP (D2)	1	INEFECTIVA
17	Construcción de tres aulas escolares en la Institución Educativa del Corregimiento Cuturú, Caucasia, Antioquia	1	INEFECTIVA
		2	INEFECTIVA
		3	INEFECTIVA
		4	INEFECTIVA
18	Cerraduras para las puertas Construcción De Tres Aulas Escolares En La Institución Educativa Del Corregimiento Cuturú, Caucasia, Antioquia	1	INEFECTIVA
		2	INEFECTIVA
		3	INEFECTIVA
		4	INEFECTIVA
19	Cantidades pagadas de más Construcción de tres aulas escolares en la Institución Educativa del Corregimiento Cuturú, Caucasia, Antioquia	1	INEFECTIVA
		2	INEFECTIVA
		3	INEFECTIVA
		4	INEFECTIVA
20	Suministro e instalación de estructura múltiple movible, proyecto el contrato de obra NO. UT- DT -COC 0438-036 Construcción de placa polideportiva en la vereda la raya, en el municipio de Caucasia, departamento de Antioquia"	1	INEFECTIVA
		2	INEFECTIVA
		3	INEFECTIVA
		4	INEFECTIVA
21	Falta de Mantenimiento en la zona adyacente a la estructura que soporta el tanque desarenador. Mejoramiento de la planta de tratamiento del acueducto, localizada en la vereda Santa Isabel del municipio de Remedios -Antioquia	1	INEFECTIVA
		2	INEFECTIVA
		3	INEFECTIVA
		4	INEFECTIVA
27	Hallazgo Nro. 27. Publicidad y registro en el Sistema Electrónico de Contratación Pública SECOP -. Fondo Colombia en Paz - Contrato 161 del 2020 (D17)	1	INEFECTIVA
H 001	Inefectividad de las acciones 1 y 3, Hallazgo7: Falta de controles adecuados, debilidades en el acompañamiento, seguimiento y monitoreo sobre la implementación de los proyectos aprobados, así como de la inexistencia de procedimientos o mecanismos que definan las instancias y sus responsabilidades en caso de que se decidan cambios en las ideas productivas inicialmente aprobadas.	1	INEFECTIVA
		2	INEFECTIVA
		3	INEFECTIVA
		4	INEFECTIVA
		5	INEFECTIVA
		6	INEFECTIVA
		7	INEFECTIVA

Fuente: Plan de Mejoramiento SIRECI Elaboró. Equipo Auditor CGR

1.5 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO

El concepto de control fiscal interno es **INEFICIENTE** con un puntaje de 2,457, como resultado de la materialización de los riesgos identificados en la fase de planeación del proceso auditor, relacionados con deficiencias en la fase de planeación contractual, concernientes a las especificaciones técnicas y los estudios de sector y de mercado; el pago de bienes y servicios que no conducen a la satisfacción de la necesidad identificada ni de los objetivos del Acuerdo de Paz; deficiencias en la ejecución del proceso de pagos directos de las subcuentas de reincorporación y sustitución; así como en el proceso de liberación de saldos y actividades de seguimiento y control.

1.6 ATENCIÓN DE SOLICITUDES CIUDADANAS

Durante el desarrollo de la actuación se recibieron nueve (9) solicitudes y denuncias ciudadanas, relacionadas con la materia a auditar codificadas así:

1. **2022-259008-82111-SE**: El ciudadano solicita iniciar investigación disciplinaria y fiscal, por presuntas irregularidades presentadas por la terminación anticipada por mutuo acuerdo del CPS número 1120 de 2021. Adicionalmente, respecto del CPS 288 de 2021, se manifiesta haberse tramitado segundo desembolso con presuntas irregularidades.

   Como resultado de la evaluación realizada frente a los hechos denunciados, no se determinó riesgo de detrimento patrimonial al Estado ni una indebida gestión fiscal en la administración de los recursos.

2. **2022-258198-82111-D y 2023-262162-82111-SE**[7]**:** mediante estas solicitudes el peticionario anónimo pone en conocimiento presuntas irregularidades por parte de los ejecutores del Convenio 1041 de 2021 suscrito con la Fundación FUPAD-Colombia por malos manejos y actos de corrupción por ésta y los líderes de las comunidades intervenidas. Los hechos denunciados se presentan de manera generalizada, entre otros: los planes de inversión están siendo firmados de manera irregular y no por los beneficiarios; las entregas de insumos se realizan a personas fallecidas; e irregularidades en la asistencia técnica.

   De acuerdo con la evaluación, se han identificado fallas en varios proyectos productivos de ciclo corto, así como en el componente de seguridad alimentaria relacionado con la siembra de plátano y yuca en las Zonas de Llorente y Rio Rosario. Estas fallas se han observado en la recepción de algunos insumos, la asistencia técnica y la falta de documentación adecuada para respaldar la idoneidad de las personas contratadas para llevar a cabo estas tareas. Por lo anterior, se configuró hallazgo el cual hace parte de los resultados de este informe.

3. **2023-266646-80524-D y 2023-267429-82111-SE**[8]**:** se solicita por un ciudadano se investiguen presuntas irregularidades cometidas en la ejecución del Convenio 1041 de 2021 específicamente con el subcontrato celebrado con la Asociación de Jóvenes Cacaoteros las Varas –ASOCACAO- para ejecutar aspectos relacionados con la fase de implementación de los proyectos de ciclo productivo corto, en el Municipio de San Andrés de Tumaco.

[7] A través de esta solicitud ciudadana se adicionan otros eventos relacionados con el Convenio 1041 de 2021.
[8] Esta solicitud ciudadana fue acumulada con la denuncia por corresponder a los mismos hechos.

Con base en la evaluación documental realizada, se han identificado inconsistencias en la asistencia técnica durante la cuarta visita de algunos proyectos de ciclo corto de plátano en la zona de Llorente. Además, se han detectado debilidades en el seguimiento de la adecuación de algunos predios y en la documentación que respalda la realización de estas actividades. Por lo cual se configuró hallazgo el cual se describe en el componente de resultados.

4. **2022-248197-80194- D:** Se pone en conocimiento posible detrimento en el manejo de los recursos del FCP relacionado con el contrato 440 de 2019, suscrito entre el FCP y el Consorcio EGA, con el objeto de llevar a cabo estructuración y ejecución de obras en los municipios PDET en la subregión del Pacífico Medio. Se precisan 5 iniciativas a ejecutar en el municipio de Timbiquí-Cauca, las cuales, a la fecha de la denuncia, presentaban abandono dada la ausencia de personal en las obras y al bajo porcentaje de ejecución física menor al 35%, transcurridos 5 meses a partir del inicio de las mismas.

   Resultado de los análisis efectuados, se identificaron deficiencias en la ejecución del contrato por parte del implementador, entre otros aspectos propios del desarrollo contractual; resultado de esto, se configuró hallazgo el cual se describe en el componente de resultados.

5. **2022-255436-80954-D:** El peticionario formula queja contra los ejecutores del contrato 290 de 2021 suscrito entre el FCP y el contratista consorcio Amazonia 2021 por presuntos sobrecostos y visitas de caracterización bajo el PNIS en el municipio de San José del Guaviare.

   En la verificación realizada, a la fecha no se ha determinado que el FCP haya incurrido en sobrecostos o en gestión fiscal antieconómica o ineficaz en la ejecución del contrato 290 de 2021, toda vez que a la fecha no se han generado planes de inversión en el Departamento del Guaviare que sean susceptibles de verificación por parte de la CGR.

6. **2022-255566-82111-D:** Se formula solicitud por concepto de sobrecostos y visitas de caracterización en el contrato 290 de 2021 suscrito entre el FCP y el contratista consorcio Amazonia 2021 bajo el PNIS en el municipio Puerto Leguizamo de Putumayo.

   En la verificación realizada a la fecha no se ha determinado que el FCP haya incurrido en sobrecostos o en gestión fiscal antieconómica o ineficaz en la ejecución del contrato 290 de 2021, toda vez que los precios adjuntados en la denuncia corresponden a valores unitarios sin costo de transporte al punto de entrega, ni mano de obra de personal de logística y la cotización recibida no cuenta con las mismas condiciones de modo, tiempo y lugar que permita a la CGR establecer la respectiva comparación de precios.

7. **2023-265531-82111-D:** En el marco del contrato de suministro 217 de 2021 suscrito entre el Consorcio FCP 2019 como vocero y administrador del PA FCP y la Unión temporal FCP 2021, el ciudadano denuncia pérdida de recursos públicos debido a la ejecución de pagos por parte del Fondo, dirigidos a persona distinta al representante legal del contratista.

   Producto del análisis efectuado a la ejecución del contrato, con base en los hechos denunciados, se establecieron deficiencias en el proceso de pagos y de liquidación contractual, razón por la cual se configuró hallazgo el cual se describe en el componente de resultados.

1.7 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Incumplimiento Material Adverso

Como resultado de la auditoría realizada, la CGR considera que la gestión adelantada por el FCP y la ART, la DSCI, la ARN, la Dirección Ejecutiva del FCP y la Unidad para la Implementación del Acuerdo de Paz, como entidades ejecutoras de las subcuentas priorizadas en la ejecución y articulación de los recursos para la implementación del Acuerdo de Paz, no resulta conforme en todos los aspectos significativos frente a los criterios aplicados, razón por la cual se emite un concepto de **incumplimiento material adverso,** en los términos del numeral 3.3.4.2.2 de la guía de auditoría de cumplimiento de la CGR.

El anterior concepto se fundamenta en la materialidad determinada por el equipo auditor durante la fase de planeación, la cual está alineada a la materialización de los riesgos identificados en relación con el pago de bienes y servicios contratados que no cumplen las especificaciones técnicas, ni satisfacen la necesidad que dio origen a la contratación o que no se sujetan a lo pactado contractualmente, en menoscabo de los recursos destinados para el fin contratado; así como en la pérdida de recursos por deficiencias en la verificación de condiciones para el proceso de pagos directos realizados a los beneficiarios de las subcuentas de sustitución y reincorporación.

Los riesgos materializados se evidencian en los hallazgos contenidos en el presente informe, los cuales se refieren, entre otras cosas a:

- Deficiencias en las funciones de control y seguimiento que le corresponde efectuar tanto al FCP como a las entidades ejecutoras, de conformidad con los roles y responsabilidades definidos en las diferentes versiones de los manuales y reglamentos del FCP.

- Incumplimiento de los objetos contractuales determinado por la supervisión e interventoría de algunos contratos con afectación directa a los objetivos establecidos en el Plan Marco de Implementación - PMI y en el Acuerdo de Paz.

- Deficiencias en la ejecución contractual en relación con las justificaciones de las modificaciones de los contratos, actualizaciones y aprobaciones de pólizas, así como la observancia de los criterios señalados en los anexos técnicos y demás documentos que hacen parte de los contratos suscritos.

- Ausencia de retención y traslado de las contribuciones por concepto de estampilla y obra pública en los contratos de obra y conexos ejecutados a través de la subcuenta PDET.

- Debilidades en el seguimiento y supervisión de las rutas estratégicas planeadas en el marco de los programas PNIS, PDET y reincorporación.

- Falencias en la ejecución del proceso de pagos directos efectuados a los beneficiarios de las subcuentas de reincorporación y sustitución. Así como inoportunidad en el procedimiento de reprogramación de pagos que resultan rechazados, dejando saldos pendientes por ejecutar desde la vigencia 2018.

- Inoportunidad en la ejecución del proceso de liberación de saldos por parte del FCP, limitando la disponibilidad y ejecución de los recursos, por deficiencias en el proceso de liquidación contractual de conformidad con lo establecido en sus manuales y en las cláusulas contractuales

- Debilidades en la finalidad de los recursos de las subcuentas y la falta de articulación del FCP con las entidades ejecutoras para activar los mecanismos contractuales para la resolución de conflictos.

1.8 RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría, la CGR constituyó veintiséis (26) hallazgos administrativos de los cuales seis (6) con incidencia fiscal por $6.504.421.611, dos (2) con presunta incidencia penal, diecinueve (19) con presunta incidencia disciplinaria, uno (1) con Otra Incidencia, uno (1) para trámite de Proceso Administrativo Sancionatorio y dos (2) hallazgos para trámite de IP.

Tabla 2
Resumen de hallazgos

Cifras en pesos ctes ($)

No.	Responsable	Resumen Hallazgo	A	P	D	F	IP	OI	PAS	Valor
1	FCP-DAPRE	Ejecución del contrato de fiducia mercantil No. 001 de 2019. En las modificaciones efectuadas, no se evidencia justificación clara y precisa, que describa de manera técnica, presupuestal y jurídica la necesidad que motivó a la Administración para efectuarlas y asociarlas a gastos con cargo a recursos del FCP. Se limita el control y seguimiento frente a un posible impacto en términos presupuestales, en la subcuenta de funcionamiento, al no existir una discriminación del costeo de los aspectos mencionados en la cláusula 32.	X		X					N/A
2	DSCI - FCP	Ejecución contrato 896 de 2020. El recurso no cumplió con la finalidad social al enfocarse a la entrega de los insumos, sin cumplimiento a la ejecución de actividades claves para la sostenibilidad de los proyectos productivos. Además, deficiencias de supervisión y monitoreo.	X		X					N/A
3	DSCI - FCP	Ejecución contrato 288 de 2021. Inconsistencia en la consolidación de la matriz de insumos por línea productiva, inconsistencias en los valores de insumos de acuerdo con los planes de inversión, modificaciones contractuales con errores en los porcentajes de pago, retrasos en la actualización de garantías e inconsistencias en los	X		X					N/A

No.	Responsable	Resumen Hallazgo	A	P	D	F	IP	OI	PAS	Valor
		porcentajes de entrega de insumos y materiales en la modificación del contrato.								
4	DSCI - FCP	Ejecución contrato 289 de 2021 - Implementación PNIS. Deficiencias en la verificación y aprobación de actividades del componente Planes de Adquisiciones para la implementación de los Sistemas Sostenibles de Producción. Formalización de planes de inversión con posterioridad a la suscripción de contratos de suministro de insumos y materiales. Ausencia de soportes para la entrega de materiales. Inconsistencia en los porcentajes de entrega de insumos y materiales en la modificación del contrato; y retrasos en la actualización de garantías.	X		X					N/A
5	ART - ANT – FCP	Ejecución contrato 444 de 2021 – Implementación PNIS. Realización de los Comités de Seguimiento sin la periodicidad definida en el anexo técnico, falta de gestión del FCP, al no adelantar las acciones necesarias y suficientes frente a las alertas informadas los supervisores. Planes de inversión con inconsistencias según informe de supervisión y la no remisión de los soportes requeridos por la CGR	X		X					N/A
6	ART – FCP	Ejecución contrato de obra 167 de 2021. No se cumplió el objeto contractual. El contratista implementador no ejecutó las obras a cabalidad. Falta de eficiencia en el uso de los recursos públicos, inobservando los principios de la gestión fiscal y la función administrativa, los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, los principios y lineamientos del Manual de Contratación y de Supervisión del FCP. Gestión fiscal ineficiente, ineficaz e inoportuna, generando detrimento al patrimonio público.	X		X	X				$186.265.529,02
7	ART - FCP	Ejecución contrato de interventoría 157 de 2021. Deficiencias de la ART en el seguimiento y control real y permanente de la ejecución técnica, administrativa, financiera, contable y jurídica del contrato. Deficiencias del FCP al no exigir al contratista ejecución idónea. Falta de articulación para activar los	X		X					N/A

No.	Responsable	Resumen Hallazgo	A	P	D	F	IP	OI	PAS	Valor
		mecanismos contractuales previstos, para garantizar el cumplimiento a cabalidad del objeto contractual. No se realizó una adecuada interventoría al contrato de obra 167 de 2021.								
8	ART – FCP	Ejecución proyecto 86885–4–2922 del contrato 534 de 2018. Falencias en el seguimiento técnico y supervisión del proyecto de conformidad con la ficha técnica, que fue recibida sin cumplir las especificaciones técnicas. Falta de supervisión de la ART. Se solicitará la apertura de una indagación preliminar.	X				X			N/A
9	ART – FCP	Ejecución contrato 112 de 2020. El FCP no adoptó las medidas suficientes para el cumplimiento del contrato para implementación de obra PDET, advertidos oportunamente por el Interventor. Se presentó tarde reclamación a la aseguradora. La ART no realizó seguimiento oportuno a la ejecución contractual como miembro del Comité Operativo; no evaluó los resultados de la implementación de la estrategia, ni emitió pronunciamiento oportuno sobre los incumplimientos evidenciados por la Interventoría.	X		X	X				$1.069.882.225
10	ART – FCP	Ejecución contrato 439 de 2019. Deficiencias en la ejecución contractual por parte del contratista implementador. Omisión de la supervisión integral, por parte de la ART, que exige rendir informe de manera inmediata al Consorcio FCP 2019, acompañado de los debidos soportes probatorios que acrediten la situación de incumplimiento	X		X					N/A
11	FCP - ART	Obligaciones de la interventoría – contrato 495 de 2019 en relación con el contrato 439 de 2019. El FCP no atendió las funciones previstas en el Manual Operativo y en el Manual de Contratación para adoptar las medidas correctivas necesarias, con el fin de exigir el cumplimiento de las obligaciones del contratista interventor, pese a las deficiencias señaladas por la ART.	X		X					N/A
12	DAPRE - ART - FCP	Ejecución contrato 436 de 2019.	X		X					N/A

No.	Responsable	Resumen Hallazgo	A	P	D	F	IP	OI	PAS	Valor
		Inconsistencias en el estado de cumplimiento de las obligaciones del contratista implementador. Falta de seguimiento adecuado por parte de la Interventoría. Inobservancia del deber de publicación de la información contractual en el Sistema Electrónico de Contratación Pública - SECOP								
13	FCP	Supervisión Contrato 416 de 2022 inconsistencia en la información. Deficiencias en el control y seguimiento al adjuntarse como requisito de pago informes de supervisión suscritos para los meses de noviembre y diciembre de 2022 por un funcionario que no ostentaba la calidad de supervisor respecto a dichos meses, evidenciándose informe de director ejecutivo por los mismos periodos.	X		X					N/A
14	FCP-DAPRE	Ejecución Contrato 057 de 2019. Debilidades en la planeación contractual e Inobservancia del principio de publicidad de la información en SECOP	X							N/A
15	FCP	Gastos de Desplazamiento al Exterior – Subcuenta de Funcionamiento. Ausencia de justificación del gasto; presunta omisión en la expedición de actos administrativos que otorguen la comisión al exterior; solicitudes de autorización de desplazamiento y registro presupuestal sin el lleno de los requisitos legales y reglamentarios; utilización de recursos de la Subcuenta de Funcionamiento para conceptos diferentes al objeto del gasto; falta de informes de visita y de legalización de gastos de desplazamiento con cargo al Contrato 057 de 2019	X		X		X			N/A
16	FCP	Gastos de Desplazamientos Nacionales – Subcuenta de Funcionamiento. Ausencia de soportes idóneos de la justificación del gasto, como tampoco de la formalización de los desplazamientos, con las autorizaciones y aprobaciones respectivas lo que denota deficiencias de control y seguimiento sobre la ejecución de recursos por parte del FCP con cargo al Contrato 057 de 2019	X		X					N/A

No.	Responsable	Resumen Hallazgo	A	P	D	F	IP	OI	PAS	Valor
17	FCP	Retención de Contribuciones “Pro-Universidad Nacional de Colombia Y demás Universidades Estatales De Colombia” y “Obra Pública. Omisión en la retención y traslado de contribuciones “Pro-universidad nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia” y “obra pública”, por parte del FCP dentro de los periodos establecidos.			X	X		X		4.389.312.285
18	ARN	Pagos directos Subcuenta Reincorporación. Ineficiencia en verificación de requisitos y aplicación de controles para pagos por renta básica y asignación mensual a beneficiarios en la Ruta de Reincorporación, detectando pagos a fallecidos y privados de libertad.	X		X	X				24.423.346
19	DSCI	Pagos directos Subcuenta Sustitución. Ineficiencia en verificación de requisitos y aplicación de controles para la realización de pagos por asistencia alimentaria a beneficiarios del PNIS, evidenciando pagos a fallecidos y privados de libertad.	X	X	X	X				92.000.000
20	FCP	Seguimiento y control del FCP. Deficiencias en las funciones de seguimiento y control de parte de la Dirección Ejecutiva del FCP, debido a la ausencia de un procedimiento que señale con precisión todas las actividades, plazos, responsables y demás elementos necesarios para la elaboración, aprobación, modificación y seguimiento de los PPO. Adicionalmente, debilidades en la aplicación de la metodología de seguimiento operativo y financiero adoptada.	X							N/A
21	ARN-FCP	Reprogramación Pagos Directos Reincorporación. Ineficiencia e inoportunidad en la gestión para la reprogramación de saldos de varias vigencias por concepto de rechazo de pagos directos.	X							N/A
22	ART-DSCI-FCP	Cierre Contractual y Liberación de Saldos. Debilidades de control y seguimiento en la etapa de liquidación por parte de las entidades ejecutoras. También, debido a la falta de oportunidad del administrador fiduciario para requerir los soportes necesarios para el trámite y aplicar lo	X							N/A

No.	Responsable	Resumen Hallazgo	A	P	D	F	IP	OI	PAS	Valor
		dispuesto en los manuales frente a las alternativas existentes en caso de no poder suscribir el acta de liquidación.								
23	FCP, DAPRE, Unidad de Implementación	Suscripción de Contratos de Prestación de Servicios con incrementos de honorarios sin justificación técnica, recursos comprometidos para un fin que no se va a utilizar y ausencia de documentos contractuales publicados en el SECOP.	X							N/A
24	DSCI	Ejecución Convenio 1041 de 2021. Falencias de seguimiento y supervisión a la asistencia técnica de los proyectos productivos en Llorente – Tumaco y en la validación de condiciones para el tercer desembolso del Convenio; así como en la recepción de algunos insumos y obras, al ser entregados aparentemente a los titulares beneficiarios, los cuales habían fallecido.	X	X	X					N/A
25	ART - FCP	Ejecución contrato 440 de 2019. Deficiencias en la ejecución del contratista implementador. Presunto incumplimiento de la ART, por omisión en la supervisión integral que exige rendir informe de manera inmediata al Consorcio FCP sobre la situación de incumplimiento. Falta de seguimiento a la ejecución técnica, administrativa, financiera, contable y jurídica por parte del Comité Técnico del FCP. Detrimento patrimonial.	X		X	X			X	742.538.226
26	FCP	Ejecución y Proceso de Pagos Contrato 217 de 2021. Denuncias en curso. No se atendió el proceso de pagos de conformidad con la modificación de representación legal del contratista UT FCP 2021 mediante la cual se incluían dos representantes legales principales quienes debían actuar de forma conjunta. Inoportunidad en la reprogramación del último pago y por tanto demoras en el trámite de liquidación del contrato.	X							
		Totales								**6.504.421.611**

Fuente: CGR Elaboró: Equipo auditor

1.9 PLAN DE MEJORAMIENTO

El FCP y las entidades ejecutoras, deben elaborar un plan de mejoramiento consolidado con los hallazgos consignados en el presente informe, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo de éste. 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: soporte_sireci@contraloria.gov.co y claudial.vargas@contraloria.gov.co y proceder según lo determinado en la Resolución Organizacional 042 del 25 de agosto de 2020.

Atentamente,

JOSÉ IGNACIO ARANGO BERNAL
Contralor Delegado para el sector Gestión Pública e Instituciones Financieras (e)[9]

Aprobó: Comité de Evaluación Intersectorial, Acta
Revisó: María Cristina Quintero Q, Directora de Vigilancia Fiscal
Astrid Bibiana Palacios Tobón, Supervisor
Elaboró: Edda Karime García – Líder de Auditoría

Equipo auditor:
Andrea Gisella Rodríguez Toro
David Felipe Prieto Velandia
Gladys Mayerli García Ortegón
Gloria Yadira Romero Agudelo
Gustavo Adolfo Tulena Escudero
Jaime Iván Moreno Caicedo
Jairo Tovar Córdoba
Lina Pamela Reyes Viviescas
Luis Arturo Ferrer Rolón
Miguel Angel Rodríguez Torres
Sara Juliette Acuña Contreras
Teresa Bonilla de la Torre

[9] De conformidad con lo dispuesto en el numeral 3.1.1.3 Comité de Evaluación Intersectorial de la GUIA DE PRINCIPIOS, FUNDAMENTOS Y ASPECTOS GENERALES PARA LAS AUDITORÍAS EN LA CGR. *"El presidente del comité será el Contralor Delegado Sectorial o Intersectorial que haya sido designado por el Contralor General de la República o en su defecto, por los miembros de este comité, para administrar el proceso auditor, firmar y liberar el informe".*

2. OBJETIVOS Y CRITERIOS

Los objetivos específicos determinados para evaluar la gestión fiscal del FCP en la ejecución y articulación de los recursos para la implementación del Acuerdo de Paz, fueron:

2.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Emitir concepto respecto de la gestión fiscal y contractual adelantada por el Fondo Colombia en Paz, en la ejecución y articulación de los recursos para la implementación del Acuerdo de Paz a través del avance del Plan Marco de Implementación y las subcuentas administradas por el Fondo con corte a 31 de diciembre de 2022.

2. Evaluar la gestión financiera, funcionamiento, implementación, manejo y control de las subcuentas que administra el Fondo Colombia en Paz con corte a 31 de diciembre de 2022.

3. Evaluar el control fiscal interno del asunto objeto de auditoría

4. Atender las solicitudes ciudadanas, alertas e insumos en relación con el objeto de la auditoría asignadas incluso hasta el cierre de la fase de ejecución de la actuación fiscal.

5. Verificar la efectividad del Plan de Mejoramiento en los asuntos objeto de la presente actuación.

2.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA

Dentro del alcance de la Auditoría de Cumplimiento Intersectorial y de acuerdo con el objetivo de la evaluación, se determinaron los siguientes criterios legales generales aplicables:

Tabla 3
Fuentes y Criterios normativos de auditoría

FUENTES DE CRITERIO	CRITERIOS
Constitución Política de Colombia 1991.	*Artículo 209 principios de la función administrativa*
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. (…)"*
Acto Legislativo 02 de 2017 *"Por medio de cual se adiciona artículo transitorio a la Constitución Política con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la terminación del conflicto Acuerdo Final de 24 de noviembre de 2016 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, firmado por el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC-EP, y refrendado vía Congreso de la República, los días 29 y 30 de noviembre del mismo año.* *Compromisos de las partes en los temas incluidos en la negociación y que constituyen los pilares de la implementación. Puntos: "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". Además, la aplicación de los principios y acuerdos, teniendo las subcuentas a evaluar.*

FUENTES DE CRITERIO	CRITERIOS
Ley 80 de 1993 *"Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública".*	*ARTÍCULO 2.-* De la Definición de Entidades, Servidores y Servicios Públicos. *Para los solos efectos de esta Ley: 1o. Se denominan entidades estatales:* *a) La Nación, (…); los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles.* *b) (…) los ministerios, los departamentos administrativos, las superintendencias, las unidades administrativas especiales y, en general, los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos.*
Ley 1066 de 2006 *"Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones."*	*Artículo 3. Intereses Moratorios Sobre Obligaciones. A partir de la vigencia de la presente ley, los contribuyentes o responsables de las tasas, contribuciones fiscales y contribuciones parafiscales que no las cancelen oportunamente deberán liquidar y pagar intereses moratorios a la tasa prevista en el Estatuto Tributario. (…)*
Ley 1150 de 2007 *"Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos".*	Teniendo en cuenta los antecedentes del Contrato de Fiducia Mercantil 001 de 2019 suscrito entre el DAPRE y el Consorcio FCP 2019, en el cual se acudió a la modalidad de selección de contratación directa, amparándose en la causal de inexistencia de pluralidad de oferentes; así como la naturaleza jurídica del DAPRE y la naturaleza pública de la Fiduciaria, que ostenta el carácter de contrato interadministrativo, se trae a colación el siguiente criterio: *ARTÍCULO 13. PRINCIPIOS GENERALES DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL PARA ENTIDADES NO SOMETIDAS AL ESTATUTO GENERAL DE CONTRATACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (…)* *ARTÍCULO 15. DEL RÉGIMEN CONTRACTUAL DE LAS ENTIDADES FINANCIERAS ESTATALES. El parágrafo 1o del artículo* 32 *de la Ley 80 de 1993, quedará así: "Artículo* 32. *(...) "Parágrafo 1o. Los Contratos que celebren los Establecimientos de Crédito, las compañías de seguros y las demás entidades financieras de carácter estatal, no estarán sujetos a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a dichas actividades.* *En todo caso, su actividad contractual se someterá a lo dispuesto en el artículo 13 de la presente ley. (…)"*
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."*	*Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual.* *Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores.*
Ley 1697 de 2013 *"Por la cual se crea la estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia"*	*Artículo 5°. Hecho generador* *Artículo 6°. Sujeto pasivo.* *Artículo 8°. Base gravable y tarifa* *Artículo 9°. Causación.*
Ley 1955 de 2019. *"Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022."*	*"Artículo 36. Administración eficiente de recursos públicos. Modifíquese el artículo 149 de la Ley 1753 de 2015, el cual quedará así:* *Artículo 149. Administración eficiente de recursos públicos. Los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación transferidos a entidades financieras no podrán tener como objeto proveerlas de fondos sino atender los compromisos y obligaciones en desarrollo del objeto de las apropiaciones presupuestales.* (…) *"Artículo 284. Renta básica. Modifíquese el artículo 8 del Decreto Ley 899 de 2017, así:* *Artículo 8. Renta básica. La renta básica es un beneficio económico que se otorgará a cadauno de los integrantes de las FARC-EP, una vez surtido el proceso de acreditación y tránsito ala legalidad y a partir de la terminación de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización ydurante veinticuatro (24) meses, siempre y cuando no tengan un vínculo contractual, laboral, legal y reglamentario, o un contrato de cualquier naturaleza que les genere ingresos. (…)*

FUENTES DE CRITERIO	CRITERIOS
Decreto Ley 624 de 1989. "*Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales",* artículos 375, 376 y 634, disponen:	*ARTICULO 375. EFECTUAR LA RETENCIÓN. Están obligados a efectuar la retención o percepción del tributo, los agentes de retención que por sus funciones intervengan en actos u operaciones en los cuales deben, por expresa disposición legal, efectuar dicha retención o percepción.* *ARTICULO 376. CONSIGNAR LO RETENIDO. Las personas o entidades obligadas a hacer la retención, deberán consignar el valor retenido en los lugares y dentro de los plazos que para tal efecto señale el Gobierno Nacional.* Los intereses moratorios generados por el incumplimiento de la contribución se encuentran previstos en el artículo 634 del Estatuto Tributario, desde la fecha de la oportunidad legal prevista en el artículo 2.5.4.1.2.2 del Decreto 1075 de 2015, para realizar el traslado hasta el día en que efectivamente se realiza el pago.
Decreto Ley 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".*	Totalidad de la norma vigente, sin embargo, se destaca: *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. (…)* *Artículo 2. Objeto del FCP. (…)* *Artículo 3. Régimen del FCP.* *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.* *Artículo 8. Inciso 2. Podrá haber proyectos cofinanciados por diferentes subcuentas, en los términos que establezca el reglamento del FCP. (…)* *Artículo 9. Administración eficiente de los recursos 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 Ley 896 de 2017. *"Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito –PNIS."*	Totalidad de la norma vigente, sin embargo, se destaca: *Artículo 1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). Creación.* *Artículo 2. Objeto del PNIS.* *Artículo 3. Instancias para la ejecución del PNIS: Las siguientes instancias serán las responsables de la ejecución del Programa. (…).* *Artículo 6. Beneficiarios del PNIS.* *Artículo 7. Elementos para el desarrollo del PNIS. (…)* *1. Las condiciones de seguridad para las comunidades y los territorios afectados por los cultivosde 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. (…)*
Decreto Ley 899 de 2017 *"Por el cual se establecen medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social colectiva e individual de los integrantes de las FARC-EP conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016"*	Totalidad de la norma vigente, sin embargo, se destacan: *Artículo 1. Objeto. El presente Decreto tiene como objeto definir y establecer los criterios, medidas e instrumentos del Programa de Reincorporación Económica y Social, colectiva e individual, a la vida civil de los integrantes de las FARC-EP, conforme a lo establecido en el Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016. Este programa es complementario a los demás puntos del Acuerdo Final.* *Artículo 2. Beneficiarios.* *Artículo 8. Renta básica.* *Artículo 9. Sistema de protección.*
Decreto 1550 de 1995. *"Por el cual se reglamenta parcialmente el manejo presupuestal de los recursos públicos a través de los negocios fiduciarios."*	*"Artículo 2. Los recursos entregados para ser manejados a través de negocios fiduciarios, que no desarrollen el objeto de la apropiación, no se constituyen en compromisos presupuestales, excepto la remuneración pactada con la entidad fiduciaria."*
Decreto 1050 de 2014. *"Por el cual se establece la organización y funcionamiento*	Totalidad de la norma, sin embargo, se destacan: *Artículo 6°. Del hecho generador.*

FUENTES DE CRITERIO	CRITERIOS
del Fondo Nacional de las Universidades Estatales de Colombia y se dictan otras disposiciones".	*Artículo 7°. De la Retención de la Contribución.*
Decreto 1082 de 2015. *"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional".*	Teniendo en cuenta que la contratación mediante la cual se ejecutan los recursos públicos de las Subcuentas que conforman el FCP se deriva del contrato interadministrativo suscrito entre el DAPRE y el Consorcio FCP 2019, corresponde al DAPRE garantizar el principio de publicidad en su calidad de Fideicomitente en el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP), de los documentos precontractuales de los procesos de selección bajo la modalidad de convocatoria abierta, los contratos y convenios, así como la ejecución contractual de los mismos hasta su liquidación, de acuerdo con lo establecido en: *Artículo 2.2.1.1.1.7.1. Publicidad en el SECOP.* *Artículo 2.2.1.1.2.2.7. De la celebración de contratos en desarrollo de encargos fiduciarios o contratos de fiducia.* *Artículo 2.2.6.2.1. Proyectos de inversión pública.*
Decreto 2366 de 2015. *"Por el cual se crea la Agencia de Renovación del Territorio, ART, se determina su objeto y estructura."*	Totalidad de la norma vigente, sin embargo, se destaca: *Artículo 3º. Objeto. La Agencia para la Renovación del Territorio tiene por objeto 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.*
Decreto 2096 de 2016. *"Por el cual se modifica la estructura de la Agencia de Renovación del Territorio -ART, y se dictan otras disposiciones".*	Totalidad de la norma vigente, sin embargo, se destaca: *Artículo 4°. Funciones. de la Agencia de Renovación del Territorio -ART*
Decreto 893 de 2017. *"Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET."*	Totalidad de la norma vigente, sin embargo, se destaca: *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.* *Artículo 3. Cobertura Geográfica. "Se desarrollarán 16 PDET, en 170 municipios* *Artículo 4. Plan de Acción para la Trasformación 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.*
Decreto 069 de 2018. *"Por medio del cual se adiciona una función y se modifica el decreto de estructura de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización - ARN"*	*Artículo 1. Adicionar un numeral 20 al artículo 5 del Decreto Ley 4138 de 2011, modificado por el Decreto Ley 897 de 2017, así:* *"20. Realizar de manera excepcional los desembolsos correspondientes a los beneficios económicos de reincorporación que no se puedan efectuar por el sistema de administración fiduciaria dispuesto en el Decreto Ley 899 de 2017".* *Artículo 2. Recursos. El Gobierno Nacional dispondrá los recursos necesarios para que la ARN realice estos desembolsos.*
Decreto 362 de 2018. *"Por el cual se adiciona el Título 5 a la Parte 2 del Libro 2 al Decreto 1081 de 2015, Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República, con el fin de reglamentar el Decreto Ley 896 de 2017."*	Totalidad de la norma vigente, sin embargo, se destacan: *Artículo 2.2.5.1.3. Dirección General del PNIS. La Dirección General del PNIS estará a cargo del director de la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (…)*
Decreto 1629 de 2019 *"Por medio del cual se adicionan unas funciones a la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN)"*	Totalidad de la norma vigente, sin embargo, se destacan: *"Artículo 1°, 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.* *Artículo 2. Beneficiarios. Los beneficiarios de los programas de reincorporación serán los miembros de las FARC - EP (…)*

FUENTES DE CRITERIO	CRITERIOS
	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.
Decreto 2107 de 2019 *"Por el cual se modifica la estructura de la Agencia de Renovación del Territorio y se dictan otras disposiciones"*. Diario Oficial No. 51.145 de 22 de noviembre 2019	*Artículo 6o. <Decreto derogado por el artículo 26 del Decreto 2323 de 2020> Adicionar el artículo 26A al Decreto número 2366 de 2015, modificado por el Decreto número 2096 de 2016, el cual quedará así:* *Artículo 26A. Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. Son funciones de la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, dependencia con autonomía administrativa y financiera, en los términos del literal j) del artículo 54 de la Ley 489 de 1998, las siguientes: (…)*
Decreto 1784 del 4 de octubre de 2019, ***Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.***	***"Artículo 29****. Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. Funciones (…)* ***PARÁGRAFO:*** *Las referencias que se hagan en las normas a la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad y a la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto se entenderán realizadas a la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación".*
Decreto 1223 de 2020. *"Por el cual se modifica la estructura de la Agencia de Renovación del Territorio."*	Totalidad de la norma vigente, sin embargo, se destacan: *Artículo 1. Funciones de la Agencia de Renovación del Territorio - ART.* *Artículo 23. Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. Son funciones de la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, dependencia con autonomía administrativa y financiera, en los términos del literal j) del artículo 54 de la Ley 489 de 1998, las siguientes: (…)"*
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 3°.*** *Principios de la vigilancia y el control fiscal.*
Decreto 1778 de 2020 *"Por el cual se adiciona el Capítulo 2 al Título 14 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional y se modifica el Capítulo 7, del Título 1 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República"*- SIIPO	Totalidad de la norma, sin embargo, se destacan: *El Artículo 2.2.14.2.2.1.1. Seguimiento a avances físicos. El seguimiento a las metas físicas se hará a nivel de los compromisos del Plan Marco de Implementación, guardando coherencia con los pilares, estrategias, productos, metas trazadas, indicadores, tiempos y responsables establecidos. (…) .* *Artículo 2.2.14.2.3.2. Roles. Para efectos de la información requerida en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto, se cuenta con los siguientes roles:* *1. La Consejería para la Estabilización y la Consolidación de la Presidencia de la República, o quien haga sus veces. Corresponde a la Consejería para la Estabilización y la Consolidación orientar el direccionamiento estratégico del Gobierno nacional para el cumplimiento de lo establecido en el Acuerdo Final, a partir de la información consignada en el SIIPO. (…)*
Decreto 1805 de 2020 "*Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2021, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos"*	*ARTÍCULO 1. PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL. Fíjense los cómputos del presupuesto de rentas y recursos de capital del Tesoro de la Nación para la vigencia fiscal del 1. de enero al 31 de diciembre de 2021, en la suma de TRESCIENTOS TRECE BILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL CATORCE MILLONES CUARENTA Y CUATRO MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y UN PESOS MONEDA LEGAL ($313.998.014.044.851), según el detalle del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital para el 2021 (…)* *ARTÍCULO 2. PRESUPUESTO DE GASTOS O LEY DE APROPIACIONES. Aprópiese para atender los gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública del Presupuesto General de la Nación durante la vigencia fiscal del 10. de enero al 31 de diciembre de 2021 una suma por valor de: TRESCIENTOS TRECE BILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL CATORCE MILLONES CUARENTA Y CUATRO MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y UN PESOS MONEDA LEGAL ($313.998.014.044.851) (…)*
Decreto 1793 de 2021 *"Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2022, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos."*	*ARTÍCULO 1. PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL. Fíjense los cómputos del presupuesto de rentas y recursos de capital del Tesoro de la Nación para la vigencia 'fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2022, en la suma de TRESCI ENTOS CINCUENTA BILLONES TRESCIENTOS NOVENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS VEINTIUN MILLONES SETECIENTOS SESENTA MIL TRESCIENTOS OCHENTA PESOS MONEDA LEGAL ($350 .397.521.760.380) (…)* *ARTÍCULO 2. PRESUPUESTO DE GASTOS O LEY DE APROPIACIONES. Aprópiese para atender los gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública del Presupuesto General de la Nación durante la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2022 una suma por valor de: TRESCIENTOS CINCUENTA BILLONES*

FUENTES DE CRITERIO	CRITERIOS
	TRESCIENTOS NOVENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS VEINTIUN MILLONES SETECIENTOS SESENTA MIL TRESCIENTOS OCHENTA PESOS MONEDA LEGAL ($350.397. 521.760.380) (…)
Plan Marco de Implementación delAcuerdo. Numeral 6.1.1.	Se considera integro, se cotejarán especialmente los puntos, que atañen a cada subcuenta a evaluar. *Vinculante según lo dispuesto en el Art. 2 del Decreto Ley 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"*
Resolución 4309 del 24 de diciembre de 2019 *"Por la cual se establece la Ruta de Reincorporación"*	Totalidad de la norma, sin embargo, se destaca: "*Artículo 2. Beneficiarios. De acuerdo con lo establecido en el artículo 2 del Decreto Ley 899 de 2017, serán beneficiarios de la Ruta de Reincorporación Social y Económica señalada en el presente acto administrativo, los exintegrantes de las FARC-EP acreditados por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz* (…) *Artículo 4. Ruta de Reincorporación Social y Económica. (…) estará compuesta por las siguientes etapas: 1. Reincorporación temprana; 2. Reincorporación de largo plazo* *Artículo 5. Componentes de la ruta de reincorporación de largo plazo. La Ruta de Reincorporación en la etapa de Largo Plazo se desarrollará a través de los siguientes componentes: 1. Educación: 2. Sostenibilidad Económica; 3. Habitabilidad y Vivienda; 4. Salud; 5. Bienestar Psicosocial Integral; 6. Familia; 7. Comunitario (…)* *Artículo 23. Asignación Única de Normalización. La Asignación Única de Normalización es un beneficio económico que se otorgará a cada uno de los beneficiarios de la Ruta de Reincorporación Social y Económica. Este apoyo se entregará por una sola vez y será equivalente a dos millones de pesos ($2.000.000)* (…)" *Artículo 28. Proyectos productivos. De conformidad con los artículos 11 y 14 del Decreto Ley 899 de 2017, el beneficiario tendrá derecho por una sola vez, a un apoyo económico para emprender un proyecto productivo colectivo, individual o de vivienda, por la suma de ocho millones de pesos ($8.000.000,00)* (…)".
REGLAMENTOS (En lo que aplique según la muestra de las subcuentas evaluadas)	
Reglamento Fondo Colombia en Paz, versiones 1 a 7 (Aprobados entre el 30/04/2018 y el 12/12/2022)	
Reglamento Consejo Directivo, versiones 1 a 5 (Aprobados entre el 06/06/2018 y el 08/11/2022)	
Reglamento del Comité Fiduciario, versiones 1 a 5 (Aprobados entre el 20/06/2018 y el 20/01/2021)	
Reglamento Comité Técnico, versiones 1 a 8 (Aprobados entre el 29/06/2018 y el 16/03/2022)	
MANUALES, GUÍAS Y PROCEDIMIENTOS (En lo que aplique según la muestra de las subcuentas evaluadas)	
Manual Operativo FIN_MAN_001 del FCP, versiones 1 a 15 (Aprobados entre el 24/05/2018 y el 22/11/2022)	
Manual de Contratación FCP, versiones 1 a 29 (Aprobados entre el 06/06/2018 y el 30/11/2022)	
Manual de Supervisión e Interventoría FCP, versiones 1 a 8 (Aprobados entre el 30/01/2019 y el 11/01/2023)	
Manual de Contratación del DAPRE M-BS-01 Versiones 19, 20 y 21, del 10 de mayo de 2019, 08 de abril de 2020 y noviembre de 2021.	
Manual de inversión - FIN_MAN_002 FCP versiones 3 y 4 del 04 de octubre de 2019 y 12 de diciembre de 2022	
Guía de supervisión del DAPRE. G-BS-02 versión 1 y 2, de junio de 2019 y noviembre de 2021.	
Procedimiento de políticas y control COD_POL_001 versión 1 de 2020.	
Procedimiento Financiero FIN_PRO_015 - Gestión de Pagos - Versión 2 vigente desde 11/03/2021 (Numerales 5 y 6)	
Procedimiento FIN_PRO_002 - Gestión de CDP´S Y CRP´S - Versión 4 y 5 vigentes desde 01/10/2020 - 14/06/2022.	
CONTRATOS	
Contrato de fiducia mercantil No. 001 de 2019, suscrito entre el DAPRE y el Consorcio FCP 2019, sus otrosíes, adiciones y modificaciones.	
Contratos y Convenios suscritos con cargo a las subcuentas FCP: PDET, Sustitución, ARN, Funcionamiento y Estabilización, con ejecución y/o pagos durante el periodo comprendido entre el 1 de julio de 2021 hasta 31 de diciembre de 2022 y los suscritos en las vigencias antes mencionadas, con todos sus anexos y soportes.	
NORMATIVA TÉCNICA	
Decreto No 926 del 19 de marzo de 2010 "Por el cual se establecen los requisitos de carácter técnico y científico para construcciones sismo resistentes NSR-10".	
Decreto 1008 de 2018 "Por el cual se establecen los lineamientos generales de la política de Gobierno Digital y se subroga el capítulo 1 del título 9 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1078 de 2015, Decreto Único Reglamentario del sector de Tecnologías de la Información	

FUENTES DE CRITERIO	CRITERIOS
y las Comunicaciones”	
Resolución 1096 – 2000. RAS 2000, Reglamento técnico del sector de agua potable y saneamiento básico.	
Resolución No. 000024 de 2011 del Ministerio de Transporte, por la cual se adopta el Manual de Drenaje para carreteras.	
Resolución 90708 de 2013, por el cual se adopta el Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas - RETIE.	
Resolución 1375 de 2014 del Ministerio de Transporte, por la cual se actualizan las normas de ensayo de materiales para carreteras.	
Resolución 1376 de 2014 del Ministerio de Transporte, por la cual se actualizan las especificaciones generales de construcción para carreteras.	
Resolución 04401 de 2017, por la cual se adopta la Guía de Diseño de Pavimentos con Placa-huella	
Manual para la inspección visual de pavimentos rígidos, Ministerio de Transporte, Instituto Nacional de Vías de 2006	
Manual para inspección visual de estructuras de drenaje, Ministerio de Transporte, Instituto Nacional de Vías de 2006.	
Manual para la inspección visual de puentes y pontones, Ministerio De Transporte, Instituto Nacional de Vías de 2006	
Manual Operativo para la Implementación de la Estrategia de Proyectos de Pequeña Infraestructura Comunitaria – PIC, expedido por la Agencia de Renovación del Territorio de 2017.	
Guía para la elaboración de Proyectos Productivos de la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito -UNODC, versión según aplique.	
Norma ISO 27001 tecnologías de la Información. Técnicas de Seguridad. Sistema de la Gestión de la Seguridad de la Información	

Fuente: FCP Elaboró: Equipo Auditor CGR

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA

Como resultado general de la auditoría se pudo verificar que, con corte a 31 de diciembre de 2022, la gestión fiscal y contractual del FCP no cumple con los criterios establecidos en la normatividad vigente que rige las actuaciones del Fondo. Lo anterior, debido a deficiencias en las funciones de control y seguimiento que le corresponde efectuar tanto al FCP como a las entidades ejecutoras, de conformidad con los roles y responsabilidades definidos en las diferentes versiones de los manuales y reglamentos del FCP.

Igualmente, a la no satisfacción de las necesidades que originaron la contratación con afectación directa a los objetivos establecidos en el Plan Marco de Implementación - PMI y en el Acuerdo de Paz y a las deficiencias en la ejecución contractual en relación con las justificaciones de las modificaciones de los contratos, actualizaciones y aprobaciones de pólizas, así como la inobservancia de los criterios señalados en los anexos técnicos y demás documentos que hacen parte de los contratos suscritos.

Adicionalmente, debido a debilidades en el seguimiento y supervisión de las rutas estratégicas adoptadas en el marco de los programas PNIS, PDET y reincorporación; falencias en la ejecución del proceso de pagos directos efectuados a los beneficiarios de las subcuentas de reincorporación y sustitución e inoportunidad en la ejecución del proceso de liberación de saldos por parte del FCP, limitando la disponibilidad y ejecución de los recursos.

Finalmente, se evidenció deficiencias en la comunicación y articulación entre en FCP y las entidades ejecutoras de las subcuentas priorizadas en el presente ejercicio auditor de conformidad con el modelo operativo adoptado por el Fondo.

3.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1

Emitir concepto respecto de la gestión fiscal y contractual adelantada por el Fondo Colombia en Paz, en la ejecución y articulación de los recursos para la implementación del Acuerdo de Paz a través del avance del Plan Marco de Implementación y las subcuentas administradas por el Fondo con corte a 31 de diciembre de 2022.

3.2.1 Contrato de fiducia mercantil

Para evaluar este objetivo se analizó la justificación que dio lugar a la suscripción del otrosí No. 5 del contrato de fiducia mercantil 001 de 2019, referente a modificaciones de algunas obligaciones contractuales. Adicionalmente, se verificó, desde el componente tecnológico el cumplimiento de las obligaciones del contrato relacionadas con la disponibilidad de una herramienta idónea para la administración del patrimonio autónomo con componentes relativos a contratación, ejecución presupuestal, pagos y seguimiento y control; y la adopción de medidas necesarias para garantizar la seguridad e integridad de la información respecto de la operación del FCP.

Resultado del análisis efectuado, se encontraron deficiencias en las funciones de supervisión contractual frente a la suscripción de modificaciones sin una justificación clara y precisa con sustento técnico y jurídico. En consecuencia, se determinó el siguiente hallazgo:

HALLAZGO No 1 CONTRATO DE FIDUCIA MERCANTIL 001 DE 2019 (D)

El artículo 2 de la Constitución Política de Colombia de 1991, establece:

"ARTÍCULO 2o. *Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución* (…)*"*

De igual forma, el artículo 209 de la Carta Política consagra:

"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. (…)"

El manual de contratación del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), de fecha noviembre de 2021, adoptado mediante Resolución No. 0875 de 2021, estipula:

"(…)
1.5.2. DEL COMITÉ ASESOR DE CONTRATACIÓN

El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República cuenta con un Comité Asesor de Contratación, cuya integración, objeto y funciones se encuentran contemplados en la Resolución No. 093 de 2019 o disposiciones que la modifiquen o sustituyan. (…)

2.3.3.1 PROCEDIMIENTO PARA REALIZAR MODIFICACIONES CONTRACTUALES

Cuando en el curso de la ejecución contractual se requiera hacer una modificación al contrato, el supervisor del contrato deberá presentar solicitud escrita al competente contractual adjuntando los siguientes documentos:

2.3.3.1.1 Formato F-BS-63 "Solicitud de Modificación Contractual" diligenciado, en el mismo se deberá incluir la ejecución y balance del contrato.

2.3.3.1.2 Certificación del Plan Anual de Adquisiciones, cuando la modificación sea una adición presupuestal, la cual no podrá superar el 50% del valor del contrato principal.

2.3.3.1.3 Manifestación de aceptación del modificatorio, suscrita por parte de EL CONTRATISTA".

La Resolución 93 de 2019 del 11 de febrero, Diario Oficial No. 50.868 de 15 de febrero 2019 del DAPRE "*Por la cual se delegan unas funciones, se conforman unos comités y se dictan otras disposiciones*", dispone:

"(…) ***CAPÍTULO TERCERO.***
DEL COMITÉ ASESOR DE CONTRATACIÓN DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA[10].

ARTÍCULO 10. OBJETO Y FUNCIONES DEL COMITÉ ASESOR DE CONTRATACIÓN. *El Comité Asesor de Contratación del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, tendrá por objeto hacer recomendaciones al ordenador del gasto en materia contractual, atendiendo los principios de contratación estatal, transparencia, igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad de que trata el artículo 209 de la Constitución Política.* (…)

10.6. Recomendar al ordenador del gasto, previa verificación de los documentos soporte y antecedentes de la solicitud, la suscripción de las adiciones, modificaciones y prórrogas de los contratos o convenios que sean presentadas por los supervisores de los mismos. (…)

ARTÍCULO 11. DE LA CONVOCATORIA Y SESIONES DEL COMITÉ. *El Comité Asesor de Contratación del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, se reunirá en forma presencial o virtual según el caso, cada vez que sea convocado por el secretario técnico y de sus reuniones se dejará constancia en actas. A las sesiones del comité podrán ser invitadas las personas que a juicio de cualquiera de sus integrantes contribuyan a informar, explicar o dar claridad técnica, financiera, jurídica o de cualquier otra índole, en relación con los temas que se van a tratar en la reunión respectiva.*

Una vez instalado el Comité, se presentarán para consideración y decisión los temas contractuales objeto de la convocatoria, los cuales según la modalidad de contratación de que se trate, deben incluir los siguientes aspectos como mínimo: (…)

11.5. Cuando se trate de modificaciones, adiciones, prórrogas, o cualquier otra situación contractual que se presente, debe exponerse la causal que origina la solicitud, la justificación, la necesidad a satisfacer, y los demás aspectos de los cuales se desprenda el cumplimiento al principio de planeación que rige la contratación estatal, aspecto que será presentado por el supervisor del contrato. El Área de Contratos presentará para consideración y decisión del Comité los aspectos jurídicos que correspondan a la situación contractual".

[10] El artículo 9 de la Resolución 93 de 2019 establece como integrantes del comité: El Subdirector General de la Entidad, quien lo presidirá, con voz pero sin voto, El Director Administrativo y Financiero en aquellos casos en que no sea el competente contractual del proceso de contratación en estudio; los jefes de las áreas administrativa, financiera, de talento humano, de contratos, de planeación, de la dependencia solicitante de la contratación y El Jefe de la Oficina de Control Interno en calidad de invitado con voz pero sin voto.

De conformidad con lo establecido en el Decreto 691 de 2017, el 6 de septiembre de 2019 se suscribió el Contrato de Fiducia Mercantil (CFM) No. 001 de 2019 entre el DAPRE y el Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019 representado por FIDUPREVISORA S.A., cuyo objeto es: "*suscribir un contrato de fiducia mercantil para la administración, contratación y pagos con cargo a las diferentes fuentes de recursos que se asignen al Fondo Colombia en Paz (FCP), creado como un patrimonio autónomo del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 691 de 2017 y demás normatividad que lo modifique, adicione o complemente*", con una duración inicial hasta el 31 de mayo de 2020. El Contrato en mención, con fecha de inicio 1 de octubre de 2019, estableció en su cláusula segunda las obligaciones generales y específicas de la fiduciaria. Asimismo, en su cláusula décima segunda se señaló frente a la supervisión:

"***CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA- SUPERVISIÓN Y CONTROL DE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO****: EL FIDEICOMITENTE ejercerá la coordinación, supervisión y control de ejecución del presente contrato a través del designado para ejercer la ordenación del gasto del Fondo Colombia en Paz o por quien esta delegue.*

PARÁGRAFO*: En el evento de cambio de supervisor no será necesario modificar el presente contrato, y la designación se efectuará mediante comunicación escrita por el ordenador del gasto, copia de la cual deberá enviarse a la FIDUCIARIA*".

Mediante memorando 19-00015550 / IDM 1207000 del 3 de octubre de 2019, se designó como supervisor del CFM No. 001 de 2019 al Dr. (…), Asesor de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación.

Revisado el expediente contractual remitido por el Consorcio FCP el 03 de febrero de 2023 en respuesta a requerimiento 2023EE0011106 del 27 de enero de 2023, se evidencia la suscripción de los siguientes Otrosíes:

Tabla 4
Suscripción otrosíes Contrato de Fiducia Mercantil 001 de 2019

Otrosí No.	Fecha	Prórroga
1 de 2020	22 de mayo de 2020	Hasta el 27 de septiembre de 2020 o hasta agotar los recursos disponibles, lo que ocurra primero.
2 de 2020	8 de septiembre de 2020	Hasta el 15 de mayo de 2021 o hasta agotar los recursos disponibles, lo que ocurra primero.
3 de 2021	20 de mayo de 2021	Hasta 15 de mayo de 2022 o hasta agotar los recursos disponibles, lo que ocurra primero.
4 de 2022	5 de mayo de 2022	Hasta 30 de noviembre de 2022 o hasta agotar los recursos disponibles, lo que ocurra primero.
5 de 2022	29 de noviembre de 2022	Hasta 30 de abril de 2023 o hasta agotar los recursos disponibles, lo que ocurra primero.

Fuente: FCP en respuesta al requerimiento 2023EE0011106 Elaboración: Equipo auditor de la CGR

Respecto del Otrosí No. 5, se identifica además de la prórroga del CFM No. 001 de 2019, modificación de la cláusula segunda en cuanto a obligaciones generales y específicas de orden: financiero, contratación derivada, presentación de informes, aspectos tecnológicos y seguridad de la información, recursos procedentes de BID crédito y facilidad, y otros cooperantes; y entrega de rendimientos financieros y excedentes, activos y archivos que se genere en desarrollo del contrato fiduciario, entre las cuales se destaca:

- Se adicionó a la obligación general de la Fiduciaria, "9. (…) *atender las controversias prejudiciales y judiciales que se originen con ocasión de los contratos o convenios que se suscriban con cargo a los recursos administrados en el patrimonio del fondo* (…)".

- En relación con los aspectos tecnológicos y seguridad de la información: "32. (…) *disponer de una herramienta idónea para la administración del Patrimonio Autónomo que permita obtener información actualizada del estado de su* ***contratación, ejecución presupuestal, ejecución financiera (pagos) (…) no obstante, el fideicomitente, sin perjuicio de las responsabilidades a cargo de la Fiduciaria, podrá facilitar el uso de herramientas tecnológicas de su propiedad, para el desarrollo exclusivo de actividades establecidas en el presente contrato y sujeto a las normas y procedimientos que se establezcan para tal fin con el área tecnológica del fideicomitente.***
  Los equipos, personal y mantenimientos que se requieran para el uso de las herramientas tecnológicas proporcionadas por el Fideicomitente, estarán a cargo de los recursos del Fideicomiso**".** (negrilla fuera del texto)

- Se adicionó un nuevo numeral: **"33. A*doptar las medidas necesarias para garantizar la seguridad e integridad de la información que reposa en los sistemas que están a cargo de la Fiduciaria*"** (negrilla fuera del texto)

- Se modificó la cláusula octava adicionando como gasto a cargo del Fondo los de "*tecnología del FCP*".

Revisada la información remitida por el Consorcio FCP 2019 a la CGR el 8 de mayo de 2023, en repuesta a la comunicación con radicado 2023EE0066330 del 28 de abril de 2023, respecto de las modificaciones contenidas en la cláusula segunda del Otrosí No. 5, se evidencia Oficio DE-FCP-S-2022-0528 del 4 de noviembre de 2022, suscrito por el Director Ejecutivo del FCP, en el cual se propone modificar y ajustar algunas obligaciones generales y específicas de la Fiduciaria "*14. Teniendo en cuenta las necesidades operacionales del Fondo Colombia en Paz y en busca de la mejora continua del funcionamiento interno del mismo*", lo cual se reitera en el numeral 14 de las consideraciones del Otrosí suscrito el 29 de noviembre de 2022.

De acuerdo con la respuesta al numeral 4 de la referida comunicación en relación con la justificación técnica, jurídica y financiera de cada una de las modificaciones a la cláusula segunda, se informa que: "(…) *Es de anotar que la justificación para la modificación obedeció a "las necesidades operacionales del Fondo Colombia en Paz y en busca de la mejora continua del funcionamiento interno del mismo". En tal sentido, las modificaciones realizadas estaban dirigidas a realizar precisiones para facilitar la operación del Fondo, lo cual no implicaba un mayor desarrollo".*

Asimismo, se allegó Acta del Comité Asesor de Contratación del DAPRE de fecha 22 de noviembre de 2022, de la cual se trae a colación los siguientes apartes, de acuerdo con la materia en análisis:

"Tema 1. (…) *6. OBJETO CONTRACTUAL por este contrato EL COMODANTE deberá entregar a EL COMODATARIO, a título gratuito el uso, goce y disfrute del inmueble denominado "casa de huéspedes ilustres de Cartagena"- "fuerte de San Juan de Manzanillo" ubicado en la ciudad de Cartagena dentro de las instalaciones de la Escuela Naval "almirante Padilla*" (…)"

"*DELIBERACIONES Y OBSERVACIONES*: (…) *Tema 1. En atención a la observación realizada por el Jefe de la Oficina de Control Interno, los miembros del Comité Asesor de Contratación recomiendan ajustar la solicitud de modificación contractual, en el sentido de aclarar los cambios realizados a las obligaciones específicas, de cara al contrato inicial*" (…)

"*RECOMENDACIONES*: *Tema 1. Se recomienda la modificación (prórroga y modificación) al contrato de fiducia mercantil No. 001.2019, suscrito con el Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019 (…) La competente contractual acepta la recomendación con los comentarios y ajustes sugeridos por el Comité Asesor de Contratación*"

Realizada la verificación por parte de la CGR de los documentos relacionados, se observa que, en lo correspondiente a las modificaciones efectuadas, no se evidencia una justificación clara y precisa que describa de manera técnica, presupuestal y jurídica la necesidad que motivó a la Administración para efectuarlas y asociarlas a gastos con cargo a recursos del FCP, como las contenidas en la cláusula 32 y la precisión de la cláusula octava, que dispone: *"(…)**Los equipos, personal y mantenimientos que se requieran para el uso de las herramientas tecnológicas proporcionadas por el Fideicomitente, estarán a cargo de los recursos del Fideicomiso**" (#32 Aspectos tecnológicos, clausula segunda) y "(…) estarán a cargo del Fondo (…) 6. Gastos asociados a la gestión documental, de archivo y de **tecnología** del FCP"* (negrilla fuera del texto). Más aún, cuando tales modificaciones se realizaron después de tres (3) años de ejecución del CFM No. 001 de 2019.

La situación mencionada, limita el control y seguimiento frente a un posible impacto en términos presupuestales, en la subcuenta de funcionamiento al no contarse con una discriminación del costeo de los aspectos mencionados en la cláusula 32.

Por su parte, el Acta de Comité Asesor de Contratación del DAPRE no permite identificar los aspectos debatidos para determinar la pertinencia de la suscripción del otrosí No. 5, ni la presentación por parte del supervisor frente al denominado Tema 1, específicamente las modificaciones a las obligaciones generales, específicas y el gasto de tecnología del FCP asociado a recursos del Fondo, toda vez que, en el ítem "*RESUMEN DE PUNTOS DEBATIDOS*", se refiere a un objeto contractual diferente al CFM No. 001 de 2019. Lo anterior, en disconformidad con el numeral 11.5 del artículo 11 de la Resolución 93 de 2019 del DAPRE, que establece como aspectos mínimos "(…) *debe exponerse la causal que origina la solicitud, la justificación, la necesidad a satisfacer, y los demás aspectos de los cuales se desprenda el cumplimiento al principio de planeación que rige la contratación estatal, aspecto que será presentado por el supervisor del contrato. El Área de Contratos presentará para consideración y decisión del Comité los aspectos jurídicos que correspondan a la situación contractual*."

El presente hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria, de conformidad con los artículos 34 y 35 de Ley 734 de 2002[11] (vigente hasta 28 de marzo de 2022), derogada por la Ley 1952 de 2019.

Análisis de respuesta

El Consorcio FCP 2019, da respuesta a la situación observada por la CGR, manifestando que las fichas y formatos que se presentaron durante la sesión del Comité Asesor de Contratación del DAPRE de fecha 22 de noviembre de 2022, los cuales hacen parte integral del Acta no fueron remitidos en respuesta inicial a requerimiento de información de la CGR, por lo que anexa los documentos que hacen parte integral del Acta No.107 del Comité Asesor de Contratación del DAPRE de fecha 22 de noviembre de 2022.

[11] Esta norma fue derogada por la Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario). La entrada en vigencia de esta última norma comenzó a partir del 29 de marzo de 2022 conforme con lo dispuesto en el Artículo 73 de la Ley 2094 del 29 de junio de 2021 "*Por medio de la cual se reforma la ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones*", el cual establece: *Las disposiciones previstas en la presente ley, y las contenidas en la ley 1952 de 2019 que no son objeto de reforma, entrarán a regir nueve (9) meses después de su promulgación. Durante este periodo conservará su vigencia plena la Ley 734 de 2002 con sus reformas".* Sin embargo, los hechos objeto de reproche de esta observación se presentaron en vigencia de la Ley 734 de 2002.

Relaciona lo desarrollado en dicha sesión como Tema No. 1. Asimismo, manifiesta que este fue presentado, discutido y objeto de comentarios y recomendaciones por el Comité Asesor de Contratación y el Jefe de Control Interno del DAPRE, aceptándose las sugerencias para la suscripción de la modificación del CFM 001 de 2019. Haciendo énfasis en los documentos que hacen parte integral del Acta, como consta en la misma.

Al respecto, cabe precisar que la CGR en ningún momento ha desconocido el contenido del Acta No. 107 del 22 de noviembre de 2022, pues se evidenció que en el ítem "*Apertura de la reunión*" se presentó como tema a considerar la "*1. Presentación y aprobación de la solicitud de modificación (prórroga y modificación) al Contrato de Fiducia Mercantil 001-2019 suscrito con el Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019* (…)*".*

Sin embargo, la CGR, revisados los soportes allegados y los inicialmente adjuntos en la repuesta a la comunicación con radicado 2023EE0066330 del 28 de abril de 2023, evidenció que en lo que respecta al desarrollo del Tema 1, en cuanto al objeto contractual y al valor actual del contrato, se refiere a un "*Contrato de Comodato*" de inmueble ubicado en Cartagena, el cual "(…) *no tiene valor, y por tanto no genera erogaciones a favor o a cargo de ninguna de las partes* (…)", lo cual no guarda relación con el asunto a tratar.

Aduce el Consorcio FCP 2019 que la solicitud de prórroga y modificación fue oportuna, aspecto que no se desconoce por la CGR; invoca de igual forma que, la motivación y justificación de la prórroga y modificación contractual *"(…) está contenida en los documentos remitidos en la citación al comité y presentados en la sesión 107; así como en el alcance a los mismos."*; no obstante, verificados los documentos que hacen parte integral del Acta No. 107 de 2022, la CGR si bien observó justificación de la prórroga, que no es objeto de reproche por parte de la CGR, no evidenció una justificación clara y precisa que describa de manera técnica, presupuestal y jurídica la necesidad que motivó a la Administración para efectuar las modificaciones contenidas otrosí nro. 5 del 29 de noviembre de 2022.

Lo anterior es evidente en el formato denominado *"Solicitud de modificación contractual"* suscrito por el supervisor designado, quien en el apartado *VII. Justificación* plantea la justificación refiriéndose exclusivamente a la prórroga: "*En virtud de las consideraciones que se presentan a continuación, se solicita la* ***prórroga*** *del contrato (…)";* y adicionalmente expresa "*Las obligaciones y condiciones contractuales establecidas en el contrato de fiducia mercantil No. 001 de 2019 actualmente se encuentran acordes a las necesidades operacionales y presupuestales que requieren ser atendidas por el administrador fiduciario del Fondo Colombia en Paz, por ende, no existen en estos momentos aspectos sustanciales que requieran modificación en el contrato (…)",* lo cual resulta contradictorio para la modificación hecha a las cláusulas en cuestión.

No es de recibo para la CGR lo manifestado por el FCP en cuanto a considerar que por falta de envío de los documentos que hacen parte integral del Acta se colija inexistencia de motivación o el desconocimiento de los integrantes del Comité Asesor de Contratación del asunto a considerar, pues como se manifiesta, tanto los documentos allegados en oportunidad, como el Acta No. 107 de 2022 no desvirtúan lo observado referente a la cláusula segunda y octava, en la medida en que el Oficio DE-FCP-S-2022-0528 del 4 de noviembre de 2022 y el Memorando MEM22-00027832/ GFPU 13030000 del 17 de noviembre de 2022, plasman la justificación de modificación de las mencionadas clausulas con base en "*las necesidades operacionales del Fondo Colombia en Paz y en busca de la mejora continua del funcionamiento interno del mismo*" y la solicitud de modificación del 17 de noviembre de 2022 suscrita por el supervisor, relaciona las modificaciones a dichas cláusulas, sin que se hiciera mención a la necesidad de las mismas, lo cual genera que no se logre determinar la juridicidad y necesidad de las mismas.

Por lo anterior, se confirma el hallazgo con presunta incidencia disciplinaria, en los términos en que fue comunicado.

3.2.2. Proceso contractual subcuenta de Sustitución

Se realizó un análisis integral de los contratos de la cuenta de sustitución seleccionados en la muestra de auditoría, que incluyó la verificación del cumplimiento de la normatividad aplicable para la ejecución de actividades necesarias de la etapa precontractual; determinación del cumplimiento de criterios definidos y obligaciones pactadas para el pago de los bienes y servicios contratados; y evaluación al cumplimiento de las funciones de seguimiento y supervisión durante las fases de ejecución y liquidación contractual.

Así mismo, las actividades de monitoreo por el FCP conforme al Manual de Supervisión aplicable, y en general que la implementación de los proyectos productivos cumpla con los lineamientos previstos en los anexos técnicos de los contratos y/o convenios.

Como resultado de la evaluación, se evidenciaron incumplimientos en relación con la normativa vigente y aplicable a la cuenta de sustitución respecto a los contratos examinados; así como deficiencias de supervisión y control en las actividades previstas para la implementación del PNIS y articulación entre ART, DSCI y el FCP, en aspectos como: la asistencia técnica, planes de inversión, planes de adquisiciones, recibo de insumos, obras y/o servicios; así mismo, falta de oportunidad en el ajuste a las pólizas de cumplimiento y Responsabilidad Civil Extracontractual por suspensión del contrato.

Además, falta de gestión para actualizar las bases que contienen los datos de las familias beneficiarias del PNIS por parte de la DSCI. Y de oportunidad en la aplicación de las cláusulas penales de apremio y pecuniaria como del monitoreo por el FCP.

Existen aspectos que influyen negativamente en la adecuada y oportuna ejecución de los recursos del PNIS, lo cual genera el riesgo de que los proyectos productivos no logren garantizar las condiciones necesarias para el sustento y bienestar de las familias del PNIS, así como su sostenibilidad.

Los resultados de la evaluación realizada se evidencian en los siguientes hallazgos:

HALLAZGOS No 2, 3, 4 Y 5 – CRITERIOS GENERALES

El artículo 209 de la Constitución Política establece:

“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.”

El *"Acuerdo de Paz para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera",* suscrito el 24 de noviembre de 2016 entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC– EP) contempla como Punto 4 *"Solución al Problema de las Drogas Ilícitas"* donde establece que, para contribuir al propósito de sentar las bases para la construcción de una paz estable y duradera es necesario, entre otros, encontrar una solución definitiva al problema de las drogas ilícitas, incluyendo los cultivos de uso ilícito y la producción y comercialización de drogas ilícitas.

El Artículo 2 del Decreto Ley 896 de 2017, *"por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito – PNIS"* establece: "*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".*

Los artículos 83 y 84 de la Ley 1474[12] de 2011, disponen:

"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.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos. (…)

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

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

El Artículo 23 del Decreto 1223 del 4 de septiembre de 2020. *"Por el cual se modifica la estructura de la Agencia de Renovación del Territorio - ART."* establece:

"Son funciones de la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, dependencia con autonomía administrativa y financiera, en los términos del literal j) del artículo 54 de la Ley 489 de 1998, las siguientes: (…)
3. Hacer seguimiento y evaluar la ejecución de los planes y proyectos que adelante PNIS, según los lineamientos de Dirección General y del Consejo Directivo. (…)
5. Coordinar la estructuración y ejecución de los proyectos que se adelanten en el desarrollo del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito del PNIS con las comunidades rurales, agencias nacionales y entidades territoriales".

El Manual de Contratación del FCP, versión 14 del 16 de septiembre de 2020, y siguientes, señalan:
"5. Principios Rectores y de Buen Gobierno:

[12] *"Por la cual se dictan normas orientadas afortalecer los mecanismos de prevención, investigación ysanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública."*

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".

El Manual de Supervisión e Interventoría del FCP - Versiones 3, 4 y 5 aprobadas el 20 de enero de 2021, el 21 de julio de 2021 y 1 de septiembre de 2021, respectivamente, establecen:

"2. MONITOREO Y SEGUIMIENTO DEL FCP

El monitoreo y seguimiento de los contratos suscritos por el FCP será realizado a través de la Coordinación de Enlace del FCP. El seguimiento consiste en verificar la ejecución técnica, administrativa, financiera, contable y jurídica de los contratos celebrados por el FCP.

Para dichos efectos, ***se realizarán sesiones de seguimiento integral a los aspectos contractuales durante la ejecución y liquidación de los contratos y/o convenios celebrados con recursos del Fondo Colombia en Paz, diferentes de los contratos de prestación de servicios incluidos en el PC Personas Naturales*****.**

Para cada sesión de seguimiento se deberá contar con la asistencia de mínimo:

a. Supervisor y/o Interventor del contrato y/o convenio.
b. Funcionario de la Coordinación de Enlace del Administrador Fiduciario del FCP
c. Funcionario de la Coordinación Jurídica del Administrador Fiduciario del FCP

El monitoreo y seguimiento realizado en ningún caso sustituye, reemplaza o comparte las obligaciones y responsabilidades de los supervisores y/o interventores.

*En caso de que se evidencie alguna inconsistencia que pueda afectar el desarrollo del objeto contractual****, el Administrador Fiduciario del FCP podrá solicitar al supervisor y/o interventor las acciones necesarias para el cumplimiento del objeto contratado en las condiciones acordadas por las partes y, de considerarlo pertinente informará al respecto al Comité Fiduciario.***

Así mismo, la supervisión deberá informar en un término perentorio las acciones a seguir para superar las diferentes situaciones que se evidencien.

En la instancia del Comité de Seguimiento se podrá requerir información adicional a los informes establecidos contractualmente.

Adicionalmente, el FCP en su calidad de contratante y a efecto de realizar el monitoreo y seguimiento a los contratos suscritos, podrá requerir a los interventores y/o supervisores que informen el estado de ejecución de los contratos en cualquier momento, ***así como allegar los documentos necesarios que permitan la verificación del cumplimiento de estos".*** (negrilla fuera de texto)

Sobre el mismo asunto, el Manual de Supervisión e Interventoría del FCP, versión 06, aprobada el 16 de marzo de 2022, señala que el *"MONITOREO Y SEGUIMIENTO DEL FCP a la contratación suscrita por el FCP, para cada sesión de seguimiento se deberá contar con la asistencia de mínimo: (…)*

a. *Supervisor y/o Interventor del contrato y/o convenio.*
b. *Funcionario de la Coordinación de Asuntos Legales, Seguimiento y Liquidación del Administrador Fiduciario del FCP. (…)".*

El Manual de Supervisión e Interventoría del FCP, versión 3[13], además de lo anterior establece:

"En caso de que se evidencie alguna inconsistencia que pueda afectar el desarrollo del objeto contractual, el Comité Técnico del FCP podrá recomendar las acciones necesarias para el cumplimiento del objeto contratado en las condiciones acordadas por las partes, y de considerarlo pertinente informará al respecto al Comité Fiduciario.

El Comité Técnico del FCP podrá requerir información adicional a los informes establecidos contractualmente".

Por otra parte, el Manual de Supervisión citado, establece entre las obligaciones de los supervisores e interventores[14] las siguientes:

"4. OBLIGACIONES GENERALES (…)

2. Verificar la expedición y vigencia de las garantías exigidas en el contrato, así como las derivadas de las ampliaciones o modificaciones al contrato y sus aprobaciones por parte del administrador fiduciario.

3. Ejercer control y vigilancia sobre el cumplimiento de todas las obligaciones del contrato. (…)

9. Realizar evaluación de los bienes o servicios de manera previa a la finalización de los trabajos, e indicar al contratista los faltantes o deficiencias encontradas, con el fin que los mismos sean subsanados dentro del plazo de ejecución del contrato. (…)

11. Controlar el avance del contrato de acuerdo con los cronogramas de ejecución establecidos, exigiendo el desarrollo de los trabajos en las fechas programadas y controlando en forma permanente su avance. (…)

15. Recibir las obras, los bienes y/o los servicios contratados dentro de los términos señalados, verificando que las mismas cumplan con lo establecido respecto de sus especificaciones y características estipuladas en el contrato, cantidades, precios, descripción, y demás. (…)

25. Informar por escrito al contratista las observaciones o recomendaciones que estime oportunas y procedentes, debiendo impartir las órdenes perentorias que sean necesarias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contractuales, sin que ello implique modificación al objeto, valor o plazo contractual. Las copias de estas comunicaciones deberán ser allegadas al Fondo Colombia en Paz. (…)

32. Informar oportunamente al FCP sobre los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

HALLAZGO No 2 EJECUCIÓN CONTRATO 896 DE 2020 - IMPLEMENTACIÓN PNIS (D)

El Acuerdo de Paz, contempla dentro de los objetivos consignados en el punto 4.1.1 "(…) *incorporar a las mujeres como sujetos activos de los procesos de concertación en la sustitución voluntaria"* como también *"impulsar y fortalecer proyectos de investigación, reflexión y análisis de la realidad de las mujeres en relación con los cultivos de uso ilícito, para abordar el fenómeno desde su perspectiva diferencial".*

El artículo 3 del Decreto Ley 403 de 2020 señala:

[13] Aprobado por el Comité Fiduciario del 20 de enero de 2021, según Acta No. 162.
[14] El Manual de Supervisión e Interventoría, versiones 4, 5 y 6 tienen el mismo contenido en cuanto a los numerales 52,53 y 54 referidas a las Obligaciones de Supervisión.

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

a) Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.
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.
c) Equidad: En virtud de este principio, la vigilancia fiscal debe propender por medir el impacto redistributivo que tiene la gestión fiscal, tanto para los receptores del bien o servicio público considerados de manera individual, colectivo, o por sector económico o social, como para las entidades o sectores que asumen su costo.
d) Economía: En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados".

El Manual de Contratación del FCP, versión 19[15] del 2 de junio de 2021, respecto a la suspensión de los contratos y ampliación de la garantía establece:

"10.3.2 Suspensión de los contratos La ficha de solicitud de suspensión contractual deberá ser radicada con mínimo cinco (5) días hábiles de antelación a la fecha de inicio de la suspensión. El Comité Técnico analizará la solicitud y decidirá la procedencia de la misma, e informará al Comité Fiduciario.

11.2 GARANTÍAS EN LA ETAPA CONTRACTUAL

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

11.4 RESTABLECIMIENTO O AMPLIACIÓN DE LA GARANTÍA

2. En los eventos de adición, prórroga, o modificación del contrato el contratista deberá ajustar las pólizas, dando cumplimiento a lo establecido en el contrato, y deberá remitir tales modificaciones al administrador fiduciario para su verificación y aprobación".

El Manual de Supervisión, establece entre las obligaciones de los supervisores e interventores[16] las siguientes:

"ESPECIFICAS
EN CASO DE INCUMPLIMIENTO

52. Informar de manera justificada y soportada al FCP una vez se evidencien alertas de presuntos incumplimientos por parte del contratista, y recomendar las acciones para su mitigación. *Estos informes deberán contener el detalle de las actividades adelantadas por la supervisión cuando se presentó la situación que derivó el presunto incumplimiento.*

53. Informar y conceptuar oportunamente al FCP los atrasos y los incumplimientos totales o parciales que se presenten en la ejecución de los contratos, y que puedan dar origen a la aplicación de sanciones, multas, cláusulas penales, avisos de circunstancias a la aseguradora, arreglos directos o aplicación de descuentos por no cumplimientos de ANS.

54. Solicitar al FCP la aplicación de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento a los contratistas y aportar las pruebas oportunas, pertinentes y necesarias. (…)"

[15] Aprobado mediante Acta No.190, Comité Fiduciario realizado el 2 de junio de 2021
[16] El Manual de Supervisión e Interventoría, versiones 4, 5 y 6 tienen el mismo contenido en cuanto a los numerales 52,53 y 54 referidas a las Obligaciones de Supervisión.

El Manual de Supervisión e Interventoría del FCP, versión 4 estipula:

"EN RELACIÓN CON LA LIQUIDACIÓN DE LOS CONTRATOS

56. Elaborar el cronograma de la liquidación con anticipación a la fecha de finalización del contrato.
57. Adelantar los trámites necesarios para la liquidación del contrato.
58. Elaborar y presentar el informe final de supervisión o interventoría. En caso de que se requiera, complementar y/o aclarar la información que sea solicitada por el FCP una vez se revise el informe final de supervisión o interventoría. (…)"

La Resolución 028 del 5 de junio de 2020, emitida por la DSCI *"Por medio de la cual se adopta el protocolo de Asistencia Técnica Integral y se dictan otras disposiciones",* determina:

"***1. Lineamientos del componente de Asistencia Técnica Integral.*** *(…)*
La Asistencia Técnica Integral tendrá como mínimo las siguientes etapas y los entregables o resultados derivados de su ejecución, tanto para los proyectos de huerta casera - seguridad alimentaria como para los proyectos productivos, son: (…)

La realización de por lo menos tres visitas al predio o lugar donde cada familia beneficiaria esté implementando su proyecto productivo o de seguridad alimentaria, programadas en los meses de ATI que se contraten con el respectivo operador*. Actividad de la cual se debe llevar un archivo con las actas de visita y las recomendaciones técnicas correspondientes. Se hace claridad que el número de visitas citado puede variar en atención a las condiciones estipuladas en el(los) respectivo(s) contrato(s) suscrito(s) para la prestación de ATI****. De estas visitas debe existir un reporte que dé cuenta de los avances y alertas que se presenten en el proceso de implementación. Lo anterior en armonía con el sistema de monitoreo y seguimiento establecido por la DSCI.*** (negrilla fuera de texto).

La DSCI hará entrega al Operador de los Formatos a utilizar como guía y soporte de las diferentes tareas citadas en el presente documento. Para aquellas que no tengan un formato preestablecido el contenido de estos se acordará entre el Operador y la DSCI. (…)

2.2.2 Equipo mínimo requerido:

Equipo mínimo para componentes de Seguridad Alimentaria y de Proyectos Productivos.

La ATI contará con un equipo mínimo que permita el desarrollo de las actividades de asistencia técnica y la entrega de elementos (semillas, herramientas, material vegetal, animales vivos, fertilizantes, concentrados y demás insumos)[17] para el montaje de los respectivos proyectos.

En cualquier caso, a cada predio o lugar donde se desarrolle el proyecto productivo de cada familia beneficiaria se le debe realizar una primera visita de diagnóstico y planeación productiva ***y por lo menos tres visitas durante la implementación del (los) proyecto(s), la última de estas debe realizarse luego de que se hayan entregado la totalidad de los elementos (insumos, equipos, material vegetal, animales, etc.) requeridos para el montaje de los proyectos; y como mínimo una de esas visitas debe contar con la participación de un profesional de las áreas o ciencias agropecuarias con formación y experiencia relacionadas con las líneas productivas correspondientes.*** *En el marco de estas visitas se deberá realizar un análisis de determinantes ambientales para detectar y gestionar posibles conflictos de uso del suelo, derivados de figuras de zonificación y ordenamiento que puedan incluir el predio como parte de un área o ecosistema estratégico*. (negrilla fuera de texto)

[17] *Estos corresponden a elementos de referencia los cuales cambian de acuerdo con la naturaleza y las particularidades de cada uno de los proyectos productivos o líneas establecidas*

Las visitas deben reportarse con la respectiva reseña fotográfica, coordenadas del lugar (predio) y del polígono del área donde se desarrolla el proyecto productivo, la suscripción de la respectiva acta por parte del titular o beneficiario del núcleo familiar inscrito en el PNIS (o de manera excepcional por la persona autorizada, en los términos previamente mencionados en el presente documento) y debe(n) diligenciarse el(los) formato(s) correspondiente(s), incluyendo conclusiones y recomendaciones de cada proyecto productivo, *haciendo énfasis en que la oferta hídrica y agroecológica resulten acordes con la(s) línea(s) productiva(s) establecidas en los portafolios de inversión desarrollados y avalados en su contenido por parte de la DSCI, además se debe corroborar que el lugar de desarrollo del(los) proyecto(s) se encuentre inmerso en la frontera agrícola11.* (negrilla fuera de texto)

(…)
2.2.6 Articulación de ATI con los demás componentes del PAI Familiar

Para la implementación del componente de asistencia técnica integral se llevarán a cabo acciones que permiten facilitar el desarrollo operativo de los diferentes componentes del Plan de Atención Inmediata PAI. El desarrollo de los componentes i) huerta casera – autoabastecimiento y seguridad alimentaria, así como ii) proyecto productivo se dan en el marco de la asistencia técnica integral, razón por la cual se definen unos procedimientos y actividades que se desarrollan de manera secuencial, articulada y coordinada entre los miembros del equipo técnico de la entidad operadora, los beneficiarios y sus organizaciones, la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos y los demás aliados estratégicos en aspectos tecnológicos y comerciales que formen parte de la cadena productiva local o regional. (…)".

La Circular 09 del 30 de julio de 2020[18] – Protocolo para la entrega y recibo de bienes y materiales dentro del programa, emitida por la DSCI, señala:

"(…) en aras de garantizar la calidad de los servicios a prestar y los bienes a entregar, la Dirección debe ejercer el control a los operadores mediante labores de supervisión, haciendo indispensable formular un mecanismo que ofrezca las garantías de calidad e inocuidad para que los servicios de ATI y entrega de Bienes y Materiales aseguren el éxito de los proyectos, impactando positivamente a las regiones en donde se sustituirán voluntariamente los cultivos de uso ilícito.

Y establece: *"(…)*

1.Apoyados en la prestación de la ATI, ***contar con un plan para la protección de cultivos dentro de los principios del manejo integrado de plagas (MIP),*** *basado en la observación y detección de plagas en el que se priorice para la intervención el uso de métodos culturales, etológicos, biológicos y físicos sobre el control químico. En el caso de llegar a ser necesario el uso de este último****, los insumos agropecuarios que se adquieran y entreguen deben contar con los registros pertinentes ante las entidades sanitarias correspondientes (…)*** (negrilla fuera de texto)

3. Para el suministro y entrega de bienes y materiales, el operador debe garantizar que el proveedor esté registrado ante el ICA como comercializador de insumos agropecuarios y/o semillas para siembra. (…)

5. Que los insumos y/o semillas para siembra deben tener registro ICA vigente y que las semillas estén aprobadas para las correspondientes subregiones agroecológicas en donde se vayan a entregar.

6. Los productos deben llegar en envases y empaques originales autorizados por el ICA. (…)

11. Las semillas, concentrados y alimentos para animales deben transportarse y entregarse en condiciones óptimas de conservación y manejo, evitando el contacto con la humedad y separadas de otros insumos,

[18] Dirigida a: Coordinadores, Servidores, Contratistas y Colaboradores de las Distintas Áreas del Nivel Central.

principalmente de agroquímicos o fertilizantes y se deben entregar con su respectiva etiqueta o marbete.

13. Los animales a entregar deben provenir de predios registrados ante el ICA y llegar a cada región con la respectiva guía sanitaria de movilización vigente expedida por la autoridad sanitaria.

14. Los bovinos a entregar deben provenir de hatos libres o acreditar las pruebas negativas a Brucelosis y Tuberculosis Bovina, además de tener vigente el Registro Único de Vacunación (RUV) contra Fiebre Aftosa.

15. Los cerdos deben provenir de zonas libres o en proceso de erradicación de Peste Porcina Clásica".

Mediante la Convocatoria Abierta No 013 de 2020 se adelantó proceso para contratar al aperador encargado de ejecutar los componentes de género del PNIS, siendo adjudicado el proceso a la Corporación para el Fomento Social de Colombia – COFESCO, con Nit 900.106.789-3.

En la propuesta económica suscrita por el representante legal de la Corporación citada se indica que el valor a cobrar como remuneración por el contrato es del 7.77% sobre los costos directos ejecutados y realiza las siguientes declaraciones:

"(…) *en caso de que nos sea adjudicado el contrato manifestamos que:*

A. Para la obtención del valor del porcentaje ofertado, nosotros tuvimos en cuenta todos y cada uno de los costos y gastos que debemos efectuar para cumplir con el objeto, los alcances, actividades, productos y obligaciones del contrato, incluidos todos los impuestos, tasas y gravámenes que resulten de la legalización y ejecución del mismo.

B. Que, con cargo al valor remunerado de contrato, se cubrirán y pagarán, los gastos de personal y generales de personal, administrativos, financieros, logística, de transporte, instalación y puesta en marcha que se requieran para la correcta ejecución de la operación nacional del Programa con respecto al contrato.

*C. Declaramos que conocemos y tuvimos en cuenta para la determinación del valor de la propuesta económica acá presentada, las condiciones geográficas, climáticas, de accesibilidad a los sitios de los trabajos, perturbación del orden público**, la mayor permanencia o sobrecostos que puedan demandar todas las actividades y productos establecidos y hechos similares o con efectos de la misma naturaleza.***

D. Aceptamos que el porcentaje (%) ofertado sobre los costos directos por concepto de remuneración no estará sujeto a ajustes y por tal razón entendemos que el PA-FCP no reconocerá costo adicional alguno por este concepto. (…) . (negrilla fuera de texto)

F. Por todo lo anterior, manifestamos que no realizaremos reclamación alguna relacionadas con las condiciones aquí referidas".

El Consorcio FCP 2019 y COFESCO, representada legalmente[19] para la fecha del contrato por la persona natural con cédula No. 86.044.264 de Villavicencio, suscribieron el 28 de diciembre de 2020, el Contrato de Prestación de Servicios No. 896 de 2020 con el objeto de "(…) *Prestar los servicios de Operador que ejecute los componentes de intervención del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos - PNIS con enfoque de género para fortalecer la autonomía económica de las mujeres focalizadas de las familias PNIS con acuerdos individuales de sustitución voluntaria suscritos*.", por valor de $3.876.228.252, plazo inicial de doce (12) meses, suspendido dos (2) meses y prorrogado por tres (3)

[19] Según certificado de existencia y representación legal del 11/05/20202 expedido en la Cámara de Comercio de Villavicencio la representante legal de la Corporación en mención es la persona natural con Cédula de ciudadanía No. 1.121.848.384 según Acta No 053 del 10/09/2021 de la Asamblea de Asociados.

meses adicionales. El acta de inicio se suscribió el 6 de enero de 2021. La fecha de terminación final, incluyendo la prórroga, corresponde al 6 de junio de 2022.

La cláusula segunda del contrato establece: "***ALCANCE DEL OBJETO:*** *Sin perjuicio de lo señalado en el objeto del presente contrato, el CONTRATISTA se obliga a cumplir con las especificaciones técnicas señaladas en el ANEXO No. 01 – ESPECIFICACIONES TÉCNICAS, análisis preliminar y los demás documentos precontractuales del Proceso de selección por Convocatoria Abierta No. 013 de 2020 adelantado por el FCP, los cuales hacen parte integral del presente contrato, incluida la respectiva propuesta".*

La cobertura de este contrato está dirigida a 194 mujeres titulares de familias beneficiarias del Programa PNIS de tres municipios; San Andrés de Tumaco (Nariño), El Retorno y San José del Guaviare (Guaviare).

A continuación, se presenta los componentes a ejecutar por el operador con su respectivo presupuesto.

Tabla 5
Componentes del PNIS a ejecutar

COMPONENTES	**PRESUPUESTO ($)**
Asistencia Técnica Integral	279.360.000
Proyectos Productivos Ciclo Corto	1.571.400.000
Proyectos Productivos Ciclo Largo	1.746.000.000
Remuneración contratista	279.468.252
TOTAL	**3.876.228.252**

Fuente: Información Contrato 896 de 2020

El Consorcio FCP 2019 informó que a corte del 31 de diciembre de 2022 se han realizado pagos a COFESCO, para el desarrollo y ejecución del contrato por la suma de $3.488.605.426,80, equivalente al 90% del valor del contrato, según certificación emitida el 17 de marzo de 2023.

De conformidad con las cláusulas sexta, séptima y octava del contrato, las partes se obligan a:

"CLÁUSULA SEXTA. - OBLIGACIONES DEL CONTRATANTE PATRIMONIO AUTÓNOMO FONDO COLOMBIA EN PAZ: (…)

3. ***Exigir al contratista la ejecución idónea y oportuna de las obligaciones del presente contrato.***
4. *Realizar los pagos requeridos dentro de la ejecución contractual, de conformidad con las instrucciones impartidas por el supervisor designado, que ejecuta recursos a través del Fondo Colombia en Paz.*
5. *Cumplir con los lineamientos, políticas y manuales del FCP, que permitan el cabal cumplimiento del contrato y su ejecución.*
6. ***Adelantar las acciones necesarias en caso de incumplimiento.***
7. ***Las demás que le correspondan según la naturaleza del Contrato.*** (negrilla fuera de texto)

CLÁUSULA SÉPTIMA. - OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA: (…)
OBLIGACIONES GENERALES (…)

2. Ejecutar idóneamente el objeto del contrato. (…)
6. Atender las sugerencias y condiciones establecidas por la supervisión del contrato. (…)
17. Las demás que se deriven de la naturaleza del presente contrato y que garanticen su cabal cumplimiento, así como las que sean acordadas entre las partes.
18. Cumplir con las indicaciones que en materia de gestión documental se impartan por parte de la entidad, para el archivo y manejo de la información relacionada con las obligaciones de su contrato.

OBLIGACIONES ESPECÍFICAS
(…)
DE TIPO FINANCIERO

2. ***EL CONTRATISTA, deberá garantizar las condiciones óptimas y necesarias para recibir y atender las Auditorías Administrativas y Financieras que determine EL PNIS. En este sentido, EL CONTRATISTA deberá tener toda la documentación al día y en ningún caso podrá rehusarse a entregar la información requerida que tenga relación directa con las obligaciones del contrato a suscribir y con la ejecución financiera de los recursos que se giren en desarrollo del mismo.*** (negrilla fuera de texto)

3. *En el mismo sentido EL CONTRATISTA deberá prestar toda la colaboración y apoyar la información requerida por el Fondo Colombia en Paz*

4. *Llevar registros, informes y balances técnicos y financieros por componentes de ejecución del contrato, de conformidad con el Anexo Técnico, que permita hacer seguimiento de los avances de los proyectos por parte del PNIS.*

5. ***Abrir una cuenta bancaria exclusiva para el desarrollo y ejecución del contrato dentro de los cinco (5) días siguientes a la suscripción y perfeccionamiento del mismo. (…)*** (negrilla fuera de texto)

DE TIPO TÉCNICO Y OPERATIVO

1. (…) Presentar a la Supervisión, una vez se suscriba el contrato, el Plan Operativo detallado (…), lo cual se podrá ajustar mensualmente conforme a la dinámica y desarrollo de las actividades, se precisa que este Plan de trabajo tendrá un seguimiento mensual por el Comité de Seguimiento y Coordinación con apoyo de la Supervisión.

2. Ejecutar idóneamente el objeto de contratación conforme a lo contemplado en el ANEXO TÉCNICO y sus respectivos anexos, guías y/o formatos, y conforme a las normas legales vigentes aplicables a cada proyecto que surja de la fase ATI y demás requisitos legales que sean concernientes en las zonas en las que se llevará a cabo las acciones del proceso. (…)

10. Realizar visitas de asistencia técnica en los predios donde se desarrollarán las iniciativas productivas conforme las metodologías y lineamientos establecidos por la DSCI, de acuerdo con lo establecido en el Anexo Técnico que hace parte del presente contrato.

11. El diseño e implementación de los proyectos productivos deberá tener en cuenta las acciones de fomento a la asociatividad y la comercialización, así como los aspectos técnicos incluyendo el enfoque de género. (…)

13. Estructurar, realizar y garantizar las entregas de bienes y servicios a las familias, en las condiciones y garantías de calidad acordadas en el plan de adquisiciones y el protocolo para la entrega de insumos de la DSCI.

14. Adquirir y entregar los insumos establecidos para la materialización de los proyectos productivos, cumpliendo con las fechas que se establezcan en el cronograma. Los insumos pueden ser adquiridos en los municipios de intervención, con el fin de apoyar las economías locales, siempre y cuando reúnan las condiciones técnicas señaladas en el anexo técnico.

15. Levantar y entregar las evidencias de las actividades realizadas durante la ejecución del contrato bajo los formatos y recomendaciones dadas por la DSCI. (…).

17. Presentar informe final de la ejecución y desarrollo de las actividades dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la finalización de su ejecución en forma física y magnética, acompañado de registro fotográfico y/o fílmico, especificando los resultados obtenidos con las intervenciones, la descripción de la percepción de las familias participantes en cuanto al resultado de éste, y todo aquello que pueda aportar al mejoramiento de propuestas futuras. (…) .

20. Conformar e integrar el Comité de Seguimiento y Coordinación de que trata el Anexo Técnico del contrato, el cual tiene como funciones:

- *Apoyar las gestiones administrativas para el cumplimiento de los desembolsos acordados previo cumplimiento de metas establecidas en el Plan Operativo Anual - POA.*
- *Dirigir y evaluar la implementación del Contrato.*
- *Solicitar al Contratista los informes que considere pertinentes.*
- *Revisar, analizar, conceptuar y aprobar los informes financieros y técnicos de avance y los de gestión sobre la ejecución del Contrato.*
- *Coordinar y apoyar las actividades necesarias e impartir directrices que sean necesarias para el cumplimiento al objeto y productos del Contrato. (…).*
- *Atender los requerimientos y solicitudes que establezca el Comité de Seguimiento y Coordinación de que trata el Anexo Técnico.*
- *Las demás que establezca el Contrato, el Anexo Técnico y los documentos que en ellos se incorporen.*

CLÁUSULA OCTAVA. - OBLIGACIONES DE LA ENTIDAD EJECUTORA DIRECCIÓN DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS DE LA ART (…)

2. Designar la representación de la DSCI al Comité de Seguimiento y Coordinación de que trata el Anexo Técnico del Contrato.
3. Delegar la supervisión a quien el Director Técnico de la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito considere, sea (n) funcionario (s) o equipo interdisciplinario de la DSCI. (…)
5. Prestar la colaboración necesaria para la entrega de los productos y servicios del objeto del contrato".

En cuanto a la supervisión del contrato, la cláusula décima primera señala:

"CLÁUSULA DÉCIMA PRIMERA. - SUPERVISIÓN Y CONTROL DE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO: La Supervisión integral y el control de la ejecución del contrato la realizará la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos, a través de las personas que delegue, designe o asigne el director, de acuerdo con lo establecido en los procedimientos y manuales del PA-FCP, en especial, el Manual de Supervisión e Interventoría del FCP.

(…)
PARÁGRAFO SEGUNDO: Toda recomendación o comunicación que imparta el Supervisor y/o interventor deberá constar por escrito".

Por su parte, la cláusula décima tercera del contrato determina:

"CLÁUSULA DÉCIMA TERCERA. - CLÁUSULA PENAL PECUNIARIA Y DE APREMIO: al presente contrato pondrán aplicarse las siguientes clausulas penales: PENAL PECUNIARIA: en caso de incumplimiento parcial de las obligaciones a cargo de EL CONTRATISTA, este se obliga a pagar al CONTRATANTE en su calidad de vocero y administrador del PA - FCP, una pena por el valor equivalente al cinco por ciento (5%) del valor total del contrato. Así mismo, en caso de incumplimiento total del contrato, EL CONTRATISTA se sujeta a pagar a favor del CONTRATANTE, en su calidad de vocero y administrador del PA - FCP, a título de pena, una suma equivalente al diez por ciento (10%) del valor del contrato, la cual se establece como estimación anticipada de los perjuicios que le ocasione al CONTRATANTE en su calidad de vocero y administrador del PA - FCP. EL CONTRATANTE se reserva el derecho a obtener del CONTRATISTA el pago de la indemnización correspondiente, si a ello hubiere lugar. (Negrilla fuera de texto).

PENAL DE APREMIO: *en caso de retardo en el cumplimiento del contrato o de las obligaciones relacionadas con ocasión de la ejecución del mismo a cargo del* ***CONTRATISTA****, dará origen al pago de sumas sucesivas diarias equivalentes al CERO PUNTO CINCO por ciento (0.5%) del valor total del contrato por cada día de retardo sin exceder el diez por ciento (10%) del valor total del contrato, previa aplicación del debido proceso definido en el parágrafo segundo de la presente cláusula y acorde con las estipulaciones contractuales. Para el efecto,* ***EL CONTRATISTA*** *autoriza que el CONTRATANTE descuente y compense de las sumas a su favor los valores correspondientes a la cláusula penal de apremio. De no existir tales saldos a favor del* ***CONTRATISTA*** *o de no resultar estos suficientes para cubrir la totalidad del valor de la cláusula penal de apremio, el CONTRATANTE podrá obtener el pago total o parcial mediante la correspondiente reclamación por las vías legales a que haya lugar. La cancelación o deducción de eventuales apremios no exonera al* ***CONTRATISTA*** *de satisfacer sus obligaciones y compromisos, ni de terminar las actividades de su cargo, en las condiciones de tiempo y de calidad pactadas.*

PARÁGRAFO PRIMERO: *Para efectos de la aplicación de la cláusula penal, el CONTRATANTE verificará el cumplimiento de las obligaciones a cargo del* ***CONTRATISTA****, de acuerdo con lo estipulado en el presente contrato y los documentos precontractuales.*

PARÁGRAFO SEGUNDO: *Para exigir el pago de la cláusula penal pecuniaria y de apremio se tendrá en cuenta el siguiente procedimiento: El CONTRATANTE avisará por escrito al* ***CONTRATISTA*** *del retardo o incumplimiento evidenciado dentro de los tres (3) días siguientes. EL* ***CONTRATISTA*** *dispondrá de un plazo de hasta tres (3) días hábiles siguientes al recibo del aviso para presentar al CONTRATANTE los argumentos del retardo o incumplimiento; junto con los soportes conducentes y pertinentes que lo justifiquen. Seguidamente, EL CONTRATANTE analizará los argumentos expuestos y los documentos allegados por el* ***CONTRATISTA*** *para aplicar la penalidad estipulada, así como la notificación a la aseguradora, si a ello hubiere lugar".*

Sobre la liquidación del contrato, la cláusula decimosexta del contrato establece:

"CLÁUSULA DECIMOSEXTA. – LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO: A la terminación del plazo del Contrato, sin perjuicio de la terminación anticipada del mismo, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la verificación de uno u otro evento, se procederá a su liquidación de mutuo acuerdo.

PARÁGRAFO PRIMERO: Si la liquidación por mutuo acuerdo no fuere posible por la no comparecencia del CONTRATISTA sea cual fuere el motivo, se entenderá que este último acepta los términos de la liquidación que efectúe el CONTRATANTE y en consecuencia se podrá proceder con el cierre contable y financiero.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Previo al vencimiento del plazo de los cuatro (4) meses, las partes pueden acordar un término de liquidación diferente, cuando existan fundadas razones (…)".

Por otra parte, de acuerdo con lo estipulado, forman parte integral del contrato los siguientes documentos según la siguiente cláusula:

"CLÁUSULA VIGESIMOSEXTA. - DOCUMENTOS: Forman parte integral de este contrato todos los documentos que componen los antecedentes, así como los enunciados en la presente cláusula. Así mismo, conformarán el respectivo expediente, las comunicaciones del Supervisor, sus informes mensuales, los originales de las garantías constituidas y demás documentos que durante su ejecución se produzcan por EL CONTRATISTA, así como la correspondencia cruzada entre EL CONTRATISTA y EL CONTRATANTE.

Adicionalmente hacen parte integral del presente contrato, los siguientes documentos: (…)
5. Oferta presentada por el CONTRATISTA, aclaraciones y subsanaciones. (…).

7. Análisis Preliminar, anexos, adendas y demás documentos precontractuales de la Convocatoria

Abierta No. 013 de 2020. (…)

12.Manuales y reglamentos del Fondo Colombia en Paz, incluidos, sin limitarse al Manual Operativo, Manual de Inversiones, Manual de Contratación y Manual de Supervisión e interventoría.

13. Los demás que hagan parte integral del contrato.

No obstante, EL CONTRATISTA se obliga a entregar al CONTRATANTE todos los documentos y la información necesaria para que esta pueda dar cabal y oportuno cumplimiento a los requerimientos y exigencias de las entidades y órganos de control del estado colombiano que la vigilan y supervisan. (…)".

CLÁUSULA TRIGÉSIMO- CUARTA. - MANIFESTACIÓN: Las partes manifiestan libremente que han procedido a la lectura total y cuidadosa del texto del presente contrato, en consecuencia, se obligan a todo lo consignado y manifestado en este".

El Anexo Técnico del Contrato 896 de 2020, establece entre otros lineamientos:

"(…) 10.1 Lineamientos del componente de Asistencia Técnica Integral - ATI
Para efectos de la implementación del PNIS, la Asistencia Técnica Integral se entiende como un proceso de gestión participativa sistemática, que busca potenciar los activos del conocimiento presentes en el territorio focalizado, ***permitiendo que las familias incorporen componentes tecnológicos adecuados en desarrollo de sus actividades productivas lícitas, cualifiquen sus habilidades y conocimientos técnicos, fortalezcan sus procesos productivos y organizativos, con visión de encadenamiento productivo y sostenibilidad ambiental****.* (Negrilla fuera de texto).

En este sentido, el componente de Asistencia Técnica Integral se desarrollará bajo los siguientes enfoques:

- *Desarrollo de las capacidades humanas integrales mediante la generación y mejora de las habilidades técnicas, destrezas, talentos, valores y principios de los productores agropecuarios.*
- *Desarrollo de las capacidades sociales integrales y el fortalecimiento de la asociatividad, que permita la organización de las familias productoras, así como la promoción del desarrollo empresarial y la conformación de redes de familias, mujeres y jóvenes rurales, entre otras.*
- *Acceso y aprovechamiento efectivo de la información de apoyo, adopción o conocimiento, gestión y manejo de conflictos socioambientales.*
- *Gestión sostenible del ambiente para impulsar un uso eficiente de los recursos, suelo, agua, y de biodiversidad, que integren prácticas orientadas a la mitigación y adaptación al cambio climático, reducción de la deforestación, restauración y conservación de ecosistemas degradados. Se resaltan en este punto las restricciones de uso del suelo y/o aprovechamiento de los recursos naturales en áreas ambientalmente estratégicas, con especial atención a aquellas ubicadas en Parques Nacionales Naturales de Colombia o en Zonas de Reserva Forestal definidas por la Ley 2da de 1959.*
- *Desarrollo de habilidades para la participación de las familias en espacios para la retroalimentación de la política pública sectorial, además del empoderamiento para auto gestionar la solución de sus necesidades.*
- *Apoyar y promover el acompañamiento integral en la implementación de los proyectos de sustitución, propiciando el incremento en la productividad, en la generación de ingresos y el mejoramiento de habilidades y condiciones de vida de las familias atendidas.*
- *Gestionar ante entidades públicas, privadas, académicas y del tercer sector la concreción de alianzas que permitan participar a las cadenas de valor local a las familias vinculadas al Programa.*
- *Desarrollo de un enfoque étnico teniendo en cuenta la cosmogonía y las costumbres ancestrales de las comunidades focalizadas, cuando aplique.*
- *Inclusión de un enfoque de género que garantice el empoderamiento económico de las mujeres vinculadas y la sostenibilidad económica en igualdad de condiciones de las mujeres y hombres vinculados al PNIS. (…)*

En cualquier caso, a cada predio o lugar donde se desarrolle el proyecto productivo de cada familia atendida ***se le debe realizar una primera visita de diagnóstico y planeación productiva y por lo menos tres visitas durante la implementación del (los) proyecto(s); y mínimo la mitad de esas visitas debe contar con la participación de un profesional de las áreas o ciencias agropecuarias con formación y experiencia relacionadas con las líneas productivas correspondientes. Las visitas deben reportarse con la respectiva reseña fotográfica, coordenadas del lugar (predio) y del polígono del área donde se desarrolle el proyecto productivo, la suscripción del acta por parte del beneficiario titular (o del delegado dentro del grupo familiar) y debe(n) diligenciarse el(los) formato(s) correspondiente(s), conclusiones y recomendaciones de cada proyecto productivo, haciendo énfasis en que la oferta hídrica y agroecológica sea acorde con la(s) línea(s) productiva(s) a implementar. Formatos que serán entregados o avalados en su contenido por parte de la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos.*** (Negrilla fuera de texto).

Dentro del grupo de técnicos y profesionales, de la relación citada anteriormente, se deben incorporar los requeridos para la ejecución de las actividades diferentes a las de extensión agropecuaria, enmarcadas en los componentes sociales, de género, comerciales, organizativos, étnicos y ambientales.

(…)
14.2 Plan Operativo de Actividades – POA

Para el seguimiento de las actividades propuestas el Contratista deberá diligenciar y presentar para aprobación el Plan Operativo – POA. Este es un instrumento de seguimiento susceptible de ajustes durante la ejecución, los cuales deben estar debidamente motivados y autorizados en el marco del Comité de Seguimiento y Coordinación según sea el caso.

Producto de la realización del Comité de Seguimiento y Coordinación, en todos los niveles de toma de decisión, se debe adjuntar en las actas el resultado de monitoreo del POA (…)

17. INSTANCIA DE SEGUIMIENTO Y COORDINACIÓN

Todo el proceso de implementación del Contrato estará guiado y bajo el seguimiento de instancias del orden nacional y territorial por medio de las cuales se deberá hacer el seguimiento técnico y administrativo del mismo y se tomaran las medidas y decisiones pertinentes que permitan llevar a buen término los procesos de atención a las familias.

Así entonces, se definen como instancias de seguimiento las siguientes: Comité de Seguimiento y Coordinación (…) es la instancia nacional para el seguimiento y cumplimiento de los componentes del Plan Operativo del contrato.

Estará conformado de la siguiente manera:

- ***Un representante del PA FCP o quien haga las veces de contratante***
- ***Un representante de la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos – DSCI.***
- *Un representante del Contratista y que esté a cargo de la implementación del Programa.*
- *El equipo de supervisión del contrato.*

Esta instancia servirá como herramienta para hacer seguimiento al plan de acción de los contratos, metas, y productos e indicadores acordados, poner en conocimiento todos aquellos factores que afecten el cronograma de actividades y proponer soluciones efectivas a los inconvenientes que se presenten en el transcurso de las actividades programadas. *(Negrilla fuera de texto)*

El desarrollo del comité deberá quedar consignado en las actas de reunión. Las sesiones se realizarán una vez al mes de acuerdo con citación de la secretaria técnica en cabeza del PA FCP o de quien haga las veces de contratante. La secretaria técnica será la encargada de realizar las convocatorias, garantizar la entrega de los

documentos para revisión, estructurar la agenda y levantar las actas en el formato que se acuerde y apruebe entre las partes.

Funciones del Comité de Seguimiento y Coordinación:

- *Aprobar el Plan Operativo del Contrato.*
- *Apoyar las gestiones administrativas para el cumplimiento de los desembolsos acordados previo cumplimiento de metas establecidas en el Plan Operativo Anual - POA.*
- *Dirigir y evaluar la implementación del Contrato.*
- *Solicitar al Contratista los informes que considere pertinentes.*
- *Revisar, analizar, conceptuar y aprobar los informes financieros y técnicos de avance y los de gestión sobre la ejecución del Contrato.*
- *Coordinar y apoyar las actividades necesarias e impartir directrices que sean necesarias para el cumplimiento al objeto y productos del Contrato. (…)*
- *Revisar y analizar las novedades y externalidades que se presenten en el territorio definiendo las acciones necesarias para su resolución oportuna y efectiva.*
- *Recomendar el cierre administrativo y financiero del contrato."*

Así mismo, hacen parte del Anexo Técnico los siguientes documentos: 1) Cronograma de actividades; 2) Resolución No. 28 del 5 de junio de 2020 y 3) Circular 09 de 2020 – Protocolo para la entrega y recibo de bienes y materiales dentro del programa.

Durante la evaluación y seguimiento documental al proceso contractual en mención, se detectaron nueve (9) situaciones que a continuación se desarrollan:

1. No se ejecutó durante el plazo de ejecución con el objeto contractual, la totalidad de las actividades contratadas

No se ejecutó con la totalidad del objeto del contrato consistente en: *"Prestar los servicios de Operador* ***que ejecute los componentes de intervención del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos -PNIS con enfoque de género para fortalecer la autonomía económica de las mujeres focalizadas de las familias PNIS con acuerdos individuales de sustitución voluntaria suscritos".*** Tampoco se cumplió con el alcance y detalle que estaba definido en el anexo técnico, el cual forma parte integral del contrato. Lo anterior se sustenta en los Informes de la Supervisión los cuales incluyen los componentes Técnico, Financiero y Jurídico -Administrativo[20], como se detalla a continuación:

a) En el informe de la Supervisión del 17 de noviembre de 2022 elaborado a partir del seguimiento y evaluación realizada al informe final presentado el 10 de octubre de 2022 por el operador, en calidad de contratista, se concluye:

"OBLIGACIONES DEL ANEXO TÉCNICO

[20] Indica el Informe de Supervisión: *"**En incumplimiento de las obligaciones contractuales establecidas en el Contrato 896 de 2020, COFESCO NO hizo entrega del informe Final dentro de los términos contractuales establecidos (…)** Luego de múltiples requerimientos, tanto de la Supervisión como del área técnica de la DSCI y del Patrimonio Autónomo Fondo Colombia en Paz – PA FCP, **cuyos soportes se encuentran en el expediente que reposa en el PA FCP, permitió que el 10 de octubre de 2022 se contara con un documento digital con anexos el cual se radica ante el patrimonio autónomo Fondo Colombia en Paz mediante correos electrónicos el día 12 de octubre de 2022 (…)"***

COMPONENTE 1. ASISTENCIA TÉCNICA INTEGRAL PARA LA PLANEACIÓN, FORMULACIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LOS PROYECTOS PRODUCTIVOS DESDE UN ENFOQUE DE GÉNERO. (…)

***4.1.1 A1.1.** Realizar análisis de la dinámica productiva territorial - Un (1) Ficha de caracterización socioeconómica y agroecológica (línea base), por cada municipio a intervenir, con información de cada una de las familias priorizadas para el Proyecto. (…)*

El cumplimiento en la entrega del producto es del 76,8% (…).

***4.1.2 A1.2.** Identificar los encadenamientos productivos existentes en el territorio a partir de su integración vertical y horizontal que incluya la revisión de formas asociativas existentes. Un (1) Documento técnico, por cada municipio a intervenir, que contenga un análisis de los encadenamientos productivos existentes en el territorio y las formas asociativas y solidarias desde un enfoque de género.*

El cumplimiento en la entrega del producto es del 5,00% (…).

***4.1.4 A1.4.** Realizar visitas de Asistencia Técnica Integral - ATI en los predios donde se desarrollarán las iniciativas productivas - **Un (1) Documento técnico de pre-inversión, por** cada municipio a intervenir, que incluya la relación de problemas, alternativas de solución y estrategias de gestión de riesgos, a la vez que contemple mecanismos de producción y comercialización grupales, asociativos **o solidarios, a través de los cuales se logren economías de escala en beneficio de la rentabilidad de los proyectos individuales y representación unificada para la venta de la producción. (…)** (*Negrilla fuera de texto)*

El cumplimiento en la entrega del producto es del 0,00% (…).

***4.1.6 A1.4.** Realizar visitas de Asistencia Técnica Integral - ATI en los predios donde se desarrollarán las iniciativas productivas. - Seis (6) Eventos comunitarios, por cada municipio a intervenir, distribuidos de la siguiente manera: - Dos (2) eventos con todas las familias participantes uno para la concertación de las iniciativas productivas y otro de socialización de avances y estrategias implementadas con líderes y lideresas comunitarias. - Una (1) Gira comercial a un modelo exitoso de encadenamiento productivo con los con los líderes y lideresas que seleccione el Programa. - Tres (3) eventos de comercialización con los líderes y lideresas para impulsar las ventas de los encadenamientos productivos priorizados. (…)*

El cumplimiento en la entrega del producto es del 80,56% (…)

***4.1.7 A1.4**. Realizar visitas de Asistencia Técnica Integral - ATI en los predios donde se desarrollarán las iniciativas productivas. - Un (1) Documento técnico con el Plan de Capacitación para fortalecer la comercialización de cada uno de los encadenamientos productivos, por municipio, que incluya las especificaciones descritas anteriormente. (…)*

El cumplimiento en la entrega del producto es del 20% (…)

***4.1.8 A1.5.** Implementación de acciones de fomento a la asociatividad y comercialización con el propósito de fortalecer las unidades productivas. - Una (1) Guía de fortalecimiento socio empresarial por cadena productiva y región que incluya: (i): Promoción de la asociatividad, (ii). Acciones de fortalecimiento de los procesos de toma de decisiones y participación, (iii) Búsqueda de fondos para cofinanciación de iniciativas productivas, (iv). Capacitación en la elaboración, gestión y consolidación de iniciativas productivas, y (v). Capacitación y socialización en las oportunidades, requisitos y exigencias del sistema financiero. (vi) Estrategia para la cosecha y comercialización de los productos obtenidos en desarrollo de las iniciativas. (…)*

El cumplimiento en la entrega del producto es del 1% (…)

***4.1.17 A1.5**. Implementación de acciones de fomento a la asociatividad y comercialización con el propósito de fortalecer las unidades productivas. - Tres (3) Jornadas de intercambio de experiencias exitosas acordes a los encadenamientos productivos priorizados en el marco de la realización del proyecto. (…)*

El cumplimiento en la entrega del producto es del 50% (…).

***4.1.18 A.1.6**. Definición de las condiciones logísticas y la infraestructura requerida para el adecuado manejo de cada una de las líneas productivas y el entorno que incluya el análisis financiero - Un (1) Documento técnico que contenga la infraestructura productiva necesaria para la puesta en marcha de cada uno de los encadenamientos productivos priorizados por municipio que incluya las especificaciones descritas anteriormente. (…)*

El cumplimiento en la entrega del producto es del 0% (…).

4.2 COMPONENTE 2. PLANES DE ADQUISICIONES PARA LA MATERIALIZACIÓN DE LAS UNIDADES PRODUCTIVAS

***A2.1**. Estructurar, realizar y garantizar las entregas de bienes y servicios a las familias atendidas en las condiciones y garantías de calidad acordadas en el plan de adquisiciones y en la selección de proveedores; diligenciando para esto las actas de recibo a satisfacción de los bienes y servicios establecidos en los planes de adquisiciones por parte de cada una de las familias atendidas. Hasta 194 actas. (…)*

El cumplimiento en la entrega del producto es del 98,45% (…)

4.2.9- A2.1.** Estructurar, realizar y garantizar las entregas de bienes y servicios a las familias atendidas en las condiciones y garantías de calidad acordadas en el plan de adquisiciones y en la selección de proveedores; diligenciando para esto las actas de recibo a satisfacción de los bienes y servicios establecidos en los planes de adquisiciones por parte de cada una de las familias atendidas. - Informes mensuales de acompañamiento a los procesos de adquisiciones y entrega de materiales, insumos, equipos, maquinaria, pie de cría, entre otros elementos definidos en los planes de inversión por familia de acuerdo con la iniciativa productiva establecida. (…)* ***se presentaron deficiencias en la presentación de informes, especialmente durante la etapa de entrega de bienes a las beneficiarias. (Negrilla fuera de texto)

El cumplimiento en la entrega del producto es del 50%.

PRESENTACIÓN DE INFORMES E INSTRUMENTOS DE SEGUIMIENTO

***4.3.1** – Informes de avances sobre la ejecución del Contrato*

La Supervisión, tal como constan en los Informes Mensuales de Supervisión que reposan en el PA FCP, NO APROBÓ los informes correspondientes a Febrero, Marzo, Abril ni Mayo de 2022. Nunca se recibieron las subsanaciones a dichos informes.

En todos los informes Mensuales de Supervisión se hicieron requerimientos que solamente fueron atendidos de manera parcial. (…)

Este Informe Final de ejecución no contiene la descripción de la percepción de las familias participantes en cuanto al resultado de éste, y todo aquello que pueda aportar al mejoramiento de propuestas futuras.

Fue permanente el retraso en la presentación de los informes.

El cumplimiento en la entrega del producto es del 50%.

***4.3.2**- Plan Operativo de Actividades – POA*
(...) en correo del 3 de junio de 2022 radicado ante el PAS FCP, se entregó el informe de mayo de 2022, en el cual se encuentra el documento POA contrato 896 de 2020 – mayo 2022, pero no está actualizado a la terminación del contrato, por lo que COFESCO deberá remitir dicho documento al PA FCP para la adecuada liquidación del Contrato". (Negrilla fuera de texto)

El cumplimiento en la entrega del producto es del 90%. (…)

En resumen, de acuerdo con el Informe Final de Supervisión, respecto al componente técnico, tres (3) obligaciones no se cumplieron y nueve (9) se cumplieron parcialmente.

b) El Informe de Supervisión del 16 de junio de 2022, radicado ante el FCP el 22 de junio de 2022 con el No 20220321861582, correspondiente al seguimiento del mes de mayo, que daba cuenta del estado de ejecución del contrato a menos de una semana de terminar el plazo de ejecución, lo cual ocurría el **6 de junio de 2022,** señala frente al cumplimiento de las obligaciones del Contratista:

"(…) 2. Ejecutar idóneamente el objeto del contrato.
(…) ***En esta especifica obligación, se pone de presente que la fecha el contrato NO se encuentra ejecutado idóneamente****; por lo cual se requiere cumplimiento efectivo en la entrega de bienes e insumos. Los documentos anexos en el informe mensual no coinciden con la realidad prevista en territorio y mucho menos con las calidades, precios y cantidades inicialmente presentadas y aprobadas por el área técnica, en relación a los bienes e insumos objeto de entrega por parte del contratista.*

Se pone de manifiesto que a la fecha y de acuerdo a lo propuesto en el informe de ejecución de actividades ***(mes de mayo porque a la fecha no presentó informe de ejecución mensual del mes de abril), denota una falta y/o posible y presunto incumplimiento por la deficiente en la entrega de bienes e insumos para las beneficiarias del proyecto****. Se reitera, el requerimiento al área técnica y de planeación de la DSCI a fin que resuelva de manera clara y precisa la situación que se surtirá en torno a la diferencia de precios que surte entre lo reportado y lo aprobado por esta dirección en cumplimiento de sus obligaciones (comunicación electrónica de fecha dic. De 2021). Se han enviado justificaciones por parte de COFESCO sin estudios de mercado que permitan validar al área técnica de la DSCI: los precios de entrega finales a las destinatarias.*

Se reitera que a la fecha no se subsanaron los informes de los meses de febrero, marzo los cuales no fueron aprobados por el equipo de supervisión por no encontrarse en los mismos, datos exactos de entregas, fechas de cronogramas para acompañamiento por parte de la supervisión a tales entregas, así como tampoco la elaboración de estudios de precios. A la fecha continúan quejas por parte de las beneficiarias y de algunas corporaciones de las zonas de impacto, por lo tanto y previa aprobación de desembolsos y posterior liquidación, COFESCO deberá responder por las observaciones efectuadas por las destinatarias, entre otros por los precios finales de entrega y la calidad y cantidad de algunos productos (…)

OBLIGACIONES DE TIPO ADMINISTRATIVO.

4.1. Elaborar un Plan Operativo para la aprobación de la Supervisión, el cual deberá indicar metas y recursos a ejecutar por cada uno de los componentes y/o actividades del proyecto.

La presente obligación ha sido cumplida de manera parcial a la fecha por la contratista. Se realizó la entrega del plan operativo y el mismo fue aprobado por la supervisión y luego modificado en el término contractual; debido a múltiples circunstancias que afectaron de manera directa las labores y actividades en territorio. A

la fecha no se encuentra claridad entre los recursos a ejecutar por cada uno de los componentes, así como tampoco se encuentra validada a la información sobre la totalidad de actividades desarrolladas por COFESCO. Expresa el equipo supervisor un llamado para que con urgencia se proceda a la presentación por parte de COFESCO de la totalidad de TODOS los planes de adquisición de los elementos e insumos a entregar a las beneficiarias que surtieron el cambio. Se requiere nuevamente la agilización de actividades por parte de COFESCO. Se reitera por parte del equipo supervisor la necesidad de realizar entrega tanto de insumos como DE SEMOVIENTES en perfectas condiciones, las cuales tienen que tener información fitosanitaria y de su estado físico. Obligación en constante ejecución (…)

RECOMENDACIONES

4. El equipo supervisor manifiesta el retraso de las actividades propias que debe realizar COFESCO. Los términos contractuales se encuentran vencidos y a la fecha no se tiene evidencia de que se hayan realizado entrega completas y definitivas de bienes o insumos a las beneficiarias. Por el contrario, en Visita de Supervisión por parte del Equipo Jurídico y técnico entre el 8 y el 11 de junio se evidenciaron inconsistencias que deben ser aclaradas. No se ha atendido este requerimiento. (…).

c) De acuerdo con el documento remitido a la CGR, denominado "*Consolidado entregas contrato 896 de 2020 COFESCO*", los insumos y/o bienes para iniciar la implementación de los proyectos productivos para las mujeres beneficiarias del municipio de Retorno se entregaron: Para tres (3) de ellas en febrero 2022, cuatro (4) en abril de 2022 y entre el 5 y el 28 de mayo de 2022 recibieron los insumos las restantes veintiocho (28) mujeres beneficiarias.

Las 62 mujeres beneficiarias del municipio de Tumaco recibieron los insumos entre el 24 y el 27 de mayo de 2022. Las 25 nuevas mujeres en San José los recibieron entre el 9 y el 14 de mayo de 2022. Y las restantes 72 mujeres beneficiarias del municipio de San José, aunque de acuerdo con este documento, recibieron algunos insumos antes de mayo de 2022, la entrega final de todos los insumos se realizó en el mes de mayo de 2022.

Los anteriores datos reflejan que el contratista enfocó su compromiso contractual en la entrega de los insumos que se requerían para implementar los proyectos productivos en el último mes del contrato, pero no se realizó una real y efectiva implementación de los proyectos productivos de ciclo corto, ciclo largo y asistencia técnica integral, toda vez que, como indica el Informe Final de Supervisión de Noviembre de 2022, el contratista no cumplió con los siguientes aspectos, claves para garantizar su sostenibilidad:

"Ficha de caracterización socioeconómica y agroecológica (línea base); documento técnico, por cada municipio a intervenir, que contenga un análisis de los encadenamientos productivos existentes en el territorio y las formas asociativas y solidarias desde un enfoque de género; documento técnico de preinversión por cada municipio a intervenir con los contenidos exigidos en beneficio de la rentabilidad de los proyectos individuales; documento técnico con el Plan de Capacitación para fortalecer la comercialización de cada uno de los encadenamientos productivos por municipio; guía de fortalecimiento socio empresarial por cadena productiva y región, documento técnico que contenga la infraestructura productiva necesaria para la puesta en marcha de cada uno de los encadenamientos productivos priorizados por municipio; actualizar actas de entrega; aclaración y subsanación respecto a los informes mensuales; descripción de la percepción de las familias participantes en cuanto al resultado de la ejecución del Contrato 896 de 2020; actualización del SISPNIS y POA actualizado".

Por otra parte, con alcance al requerimiento 2023EE0051170 del 1 de abril de 2023, la CGR solicitó la respuesta del contratista al Informe Final del Equipo de Supervisión. El FCP con comunicación 20231094000879781 del 14 de abril de 2023, remitió dos correos electrónicos

enviados por el contratista, ambos del 13 de enero de 2023. Con el primero, adjunta documento que indica: "*Soportes y justificación financiera del último pago por el 10% del contrato 896 PNIS Enfoque de Género. 1*", en el cual presenta justificaciones de los nuevos valores en algunos elementos o insumos, entre otros aspectos, señala que se debe al encarecimiento y escasez de insumos agropecuarios y agrícolas; la pandemia mundial, los hechos del conflicto de guerra, etc.

Al final del documento señala: "*Del mismo modo quedan resueltas la TOTALIDAD de sus solicitudes y requerimientos (…)"*

Con el segundo correo, cuyo asunto dice: "*Subsanación 2 Rta Informe Final (…)",* se remiten 4 carpetas con archivos que contienen actas del recibo de bienes por las beneficiarias de Tumaco, el Retorno, San José del Guaviare y las 25 beneficiarias nuevas.

No obstante, las explicaciones y soportes remitidos, frente a los demás temas observados por el Equipo de Supervisión de la Entidad Ejecutora no se pronuncia.

2. Acciones para garantizar el cumplimiento del objeto contractual

No se realizaron por el Consorcio FCP 2019, la DSCI, como entidad ejecutora y el equipo de Supervisión del contrato, las acciones pertinentes, necesarias y suficientes frente a las omisiones y demoras del contratista para garantizar el cabal cumplimiento del objeto contractual relacionadas con la activación de los mecanismos previstos en la cláusula décima tercera que establece la aplicación de la Cláusula Penal Pecuniaria y de Apremio; no obstante, que desde septiembre de 2021 en los informes del Equipo de Supervisión del Contrato, se realizaron las solicitudes y reiteraciones al Consorcio para iniciar los procedimientos administrativos previstos en el contrato frente a las demoras, constantes atrasos e incumplimientos en el cronograma y actividades del Plan Operativo, la no entrega de informes mensuales del contratista, de las conciliaciones bancarias, la renuencia a entregar información a la supervisión, entre otras.

Lo anterior, se evidencia a través de los informes del Equipo de Supervisión del Contrato 896 de 2020, radicados ante el FCP con los números 20210324636662 del 27 de octubre de 2021, 20210324958752 del 23 de noviembre de 2021, 20210325339372 del 17 de diciembre de 2021, 20220320129672 del 19 de enero de 2022, 20220320437002 del 16 de febrero de 2022, 20220320856542 del 25 de marzo de 2022, 2020321145932 del 21 de abril de 2022, 20220321550862 del 24 de mayo de 2022 y 20220321861582 del 22 de junio de 2022, este último, correspondiente al informe de supervisión de mayo de 2022, los cuales exhortan al FCP a aplicar estos mecanismos.

El FCP en respuesta del 14 de abril de 2023 al requerimiento realizado por la CGR con radicado No. 2023EE0051170 del 31 de marzo de 2023 frente a este tema señaló:

"Cabe resaltar, que para efectos de hacer efectivas la cláusula penal pecuniaria y de apremio, no basta con referir diferentes incumplimientos o retardos en el cumplimiento, sino que además, a la luz del Manual de Supervisión e Interventoría del FCP, la supervisión del contrato debe atender, lo siguiente: (…)

52. Informar de manera oportuna, justificada y soportada al administrador fiduciario del FCP una vez se evidencien alertas de presuntos retrasos y/o incumplimientos por parte del contratista, y definir las acciones a implementar para su mitigación. Estos informes deberán contener el detalle de las actividades adelantadas por la supervisión y/ o interventoría cuando se presentó la situación que derivó el presunto incumplimiento.

53. Informar y conceptuar oportunamente al administrador fiduciario del FCP los atrasos y los incumplimientos que se presenten en la ejecución de los contratos o convenios, y que puedan dar origen a la aplicación de sanciones, multas, cláusulas penales, avisos de circunstancias o reclamaciones a la aseguradora, arreglos directos o aplicación de descuentos por no cumplimientos de los AS. Adicionalmente, en caso de requerirse reclamación de siniestro ante la aseguradora, el supervisor y/o interventor deberá indicar cuál es el amparo o amparos que en su criterio deben afectarse, así como la tasación de perjuicios a reclamar de conformidad con las pólizas suscritas y allegando los respectivos soportes probatorios.

54. Solicitar al administrador fiduciario del FCP la aplicación de la cláusula penal de apremio, cláusula penal pecuniaria, multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento a los contratistas y aportar las pruebas oportunas, pertinentes y necesarias, así como solicitar al administrador fiduciario la reclamación de los siniestros ante las respectivas aseguradoras en caso de incumplimiento (…)"

Al respecto, se aclara que los reportes de la supervisión no cumplían con el lleno de formalidades exigidas para efectos de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria y de apremio (…)" (Subrayas y negrilla fuera de texto)

El argumento esgrimido por el FCP no es de recibo para la CGR toda vez que el Consorcio FCP 2019 como entidad contratante, tiene entre sus obligaciones conforme a la cláusula sexta: *"(…) exigir al contratista la ejecución idónea y oportuna de las obligaciones del presente contrato (…) realizar los pagos (…) adelantar las acciones necesarias en caso de incumplimiento".* Sin embargo, no se aportaron evidencias que muestren actuaciones o gestión frente a los constantes incumplimientos y demoras del contratista reportados por la Supervisión.

3. Vacíos en el manejo financiero por parte del contratista de los recursos asignados para la ejecución del contrato

Las deficiencias encontradas en el manejo financiero se reflejan en los siguientes hechos:

a. En los informes de supervisión fueron constantes y reiterados los llamados de atención al contratista desde el Informe de mayo de 2021 frente a la oportunidad en la conciliación bancaria; la última conciliación presentada fue la de abril de 2021[21] , en tanto el contrato terminó su plazo de ejecución el 6 de junio de 2022. Aspecto que se corrobora en el Informe Final de Supervisión del 17 de noviembre de 2022 que indica:

"(…) COFESCO no atendió los requerimientos de la supervisión plasmados en los informes mensuales de supervisión, en el sentido que debía hacer entrega de las conciliaciones bancarias, de la cuenta en que se manejaron los recursos del contrato. Igualmente, que en el informe final no se adjuntan las facturas de las compras realizadas por COFESCO, pues tan solo las remitió el pasado 2 de noviembre de 2022, con facturas globales de atención a familias beneficiarias para atender la entrega de insumos y materiales a las mismas a través del contrato 896-2020 (...)

Las conciliaciones bancarias no fueron entregadas el 2 de noviembre envían un documento para el mes de agosto que denominan conciliación bancaria, la cual no muestra los movimientos operados, para el resto de los meses no presentaron la conciliación de la cuenta bancaria".

[21] En el informe de supervisión de septiembre de 2021 se indica: "*Se reitera una vez más la obligación de COFESCO de enviar a la supervisión, la conciliación bancaria de la cuenta en la que se manejan los recursos del contrato, en lo cual también se tiene atraso por cuanto la última conciliación enviada fue la correspondiente al mes de abril"*

b. La CGR mediante requerimientos Nos 2023EE0051170 del 29 de marzo de 2023, reiterativo con No 2023EE0057275 del 17 de abril de 2023 dirigidos al FCP; y solicitudes Nos 2023EE0060537 y 2023EE0060544 ambas del 21 de abril de 2023, solicitó los extractos bancarios de la cuenta corriente No 87600000663, la cual era exclusiva para consignar los recursos para la ejecución del contrato 896 de 2020. Del análisis de los movimientos se observa lo siguiente:

- Según el extracto del mes de Julio de 2021, el 19 de julio de 2021 se realizó retiro con tarjeta por $2.650.000, fecha para la cual estaba suspendido el contrato en mención. Según el Acta de suspensión suscrita por las partes, el contrato se suspendió entre el 1 de julio al 30 de agosto de 2021.

- La cuenta bancaria aperturada, de acuerdo con las obligaciones estipuladas en el contrato "***exclusiva para el desarrollo y ejecución del contrato*"**,** presenta los siguientes embargos a abril de 2023.

Tabla 6
Embargos cuenta corriente

Movimientos Cuenta Corriente No. 87600000663		
Titular: Corporación con Nit. 900.106.789-3		
Fecha	Descripción	Valor ($)
20/05/2022	DEBITO POR EMBARGO	-68,046,720.39
25/08/2022	DEBITO POR EMBARGO	-12.419.142,35
18/11/2022	DEBITO POR EMBARGO	-177,068,857.65
Fuente: Datos tomados de los extractos de la Cuenta		

Del análisis realizado a los extractos se observa que el primer embargo se registra durante la ejecución del contrato, aspecto relevante si se tiene en cuenta que con estos recursos se cubren las actividades previstas para ejecutar los componentes del PNIS, incluyendo la asistencia técnica para 194 mujeres beneficiarias del mismo en San José de Guaviare, el Retorno y Tumaco, las cuales se han comprometido a sustituir de manera voluntaria su subsistencia del desarrollo de actividades relacionadas con los cultivos de uso ilícito por proyectos productivos legales. Aunado a que a mayo de 2023 no se ha liquidado el contrato.

Mediante requerimiento No. 2023EE0067303 del 2 de mayo de 2023 se solicitó explicación al FCP respecto a los anteriores embargos, pero no se recibió respuesta.

4. Inconsistencias en los precios de algunos bienes adquiridos por el contratista

De acuerdo con lo señalado en el Informe Final de Supervisión de noviembre de 2022:

"(…) 7. INFORME FINANCIERO (…) Así las cosas, la supervisión procede a efectuar un análisis de los precios de los elementos entregados por COFESCO a través del contrato 896-2020, encontrando que es necesario solicitar un ajuste en algunos de ellos por haber sido liquidados con valores superiores a los precios del mercado, ***acorde con las cotizaciones recolectadas por el equipo supervisor del contrato.***

MUNICIPIO	*VALOR ENTREGAS SEGÚN COFESCO*	*VALOR ENTREGAS SEGÚN SUPERVISION*	*AJUSTE A SOLICITAR*
SAN JOSE DEL GUAVIARE	*$1.218.199.200*	*$1.119.008.150*	*$99.191.050*
TUMACO	*$1.077.300.000*	*$922.054.550*	*$155.245.450*
EL RETORNO	*$598.500.000*	*$537.868.350*	*$60.631.650*
25 NOVEDADES	*$427.500.000*	*$384.990.000*	*$42.510.000*
TOTAL			***$357.578.150***

Fuente: Informe de Supervisión noviembre de 2022.

El ajuste solicitado por valor de $357.578.150, a favor del Fondo Colombia en Paz, por mayores valores liquidados en algunos materiales y elementos entregados a las beneficiarias, está sustentado con el análisis de las entregas realizadas a cada beneficiaria, que se encuentra en el archivo Excel anexo a este informe. (…)".

Indicó la Supervisión en el citado Informe que el contratista dilató la entrega de un estudio de mercado comparativo de las ofertas que incluyen los elementos adquiridos; y finalmente señala que: "*dejan muchas preguntas sobre su rigor en la elaboración y concordancia con los precios reales del mercado.*

En la verificación que se hizo la supervisión del documento presentado por COFESCO, en el cual compara los precios de los elementos de tres posibles proveedores diferentes, para seleccionar al que ofreciera precios más bajos. Llama la atención que los precios de varios artículos ofertados por el proveedor seleccionado, son más bajos que los de los otros dos en el mismo porcentaje para el primer proveedor y en otro porcentaje para el siguiente proveedor".

Lo anterior, denota que no se dio cumplimiento con el procedimiento y las condiciones previstas en el anexo técnico para la adquisición de los insumos y bienes de los planes de adquisiciones, los cuales debían estar previamente aprobados por la DSCI; y por otra parte, evidencia falencias de control por la supervisión frente a este componente, toda vez que aprobó el tercer pago al contratista, correspondiente al 40% del valor del contrato, a sabiendas que este solo procedía con la entrega del 90% de los insumos y materiales a las familias beneficiadas. Entre los soportes adjuntos para el pago por el contratista se encuentra un anexo con la relación de los beneficiarios, los insumos entregados y el precio unitario de estos.

Frente a esta constancia que registra la Supervisión en el Informe mencionado, la CGR solicitó, con el requerimiento No 2023EE0067303 del 2 de mayo de 2023, los documentos insumos y/o fuentes primarias que soportan las conclusiones de los mayores valores en algunos bienes. En respuesta, se remitieron a la CGR las actas de comité de compras e informes sobre el proceso competitivo adelantado por COFESCO para la adquisición de los insumos, sin embargo, se remite un archivo en Excel de los comparativos entre varios proveedores, que no está suscrito por el responsable ni avalado por el equipo de la DSCI y la supervisión del contrato.

En cuanto a la reiteración de la misma solicitud de información no se recibió respuesta a la documentación solicitada.

5. Las instancias o comités encargados del monitoreo, coordinación y seguimiento del contrato, diferente de las funciones de la supervisión designada para esta labor, no operaron adecuadamente

Las actas remitidas en su mayoría se encuentran sin la firma de todos los participantes, especialmente las de fechas 28 septiembre 2021, 25 de noviembre y 23 de diciembre de 2021; 1, 3, 21 de febrero, 22 de marzo y 4 de mayo de 2022. Llama la atención que, en las actas de los comités realizados en

el año 2022, los que suscriben las mismas son los delegados del Consorcio FCP y del contratista y no están suscritas por los supervisores técnico, jurídico y financiero de la DSCI. No obran actas de agosto y octubre de 2021, ni de enero y abril de 2022.

En las actas de monitoreo y seguimiento remitidas a la CGR en respuesta a los requerimientos 2023EE0051170 del 31 de marzo y 2023EE0065017 del 27 de abril de 2023, en el Literal D), numeral 5) referidas a los Comités o Instancias de que trata el Manual de Supervisión e Interventoría FCP, el contrato y su Anexo Técnico, no se observa el seguimiento al POA en los términos previstos en el contrato y el anexo técnico del contrato 896 de 2020, que establecía: *"(…)este Plan de trabajo tendrá un seguimiento mensual por el Comité de Seguimiento y Coordinación con apoyo de la Supervisión"*

"*Producto de la realización del Comité de Seguimiento y Coordinación, en todos los niveles de toma de decisión, se debe adjuntar en las actas el resultado de monitoreo del POA".*

6. Considerando el enfoque y alcance de la presente contratación se solicitó con el requerimiento 2023EE0065017 del 27 de abril de 2023 las **"estrategias de innovación social para la transversalización del enfoque de género en las familias rurales colombianas que permitan avanzar en la superación de la pobreza, la reactivación económica y la generación de ingresos para los territorios priorizados"**, a cargo del contratista conforme a lo previsto en el contrato y anexo técnico del mismo". Sin embargo, no se recibió respuesta.

7. Debilidades en los controles para autorizar el tercer pago

Se evidenció debilidades en los controles al momento de aprobar y autorizar el tercer pago al operador, toda vez que la cláusula quinta del contrato establece**:** ***"- FORMA DE PAGO:*** *El* ***CONTRATANTE*** *pagará a* ***EL CONTRATISTA*** *el valor del contrato, en cuatro desembolsos, tal como se describe a continuación: "(…) Tercer Pago 40% Se cancelará con la entrega del 90% de los insumos y materiales a las familias beneficiadas,* ***lo cual será avalado por la supervisión del contrato mediante los medios de verificación correspondientes (…)*** (negrilla fuera de texto)

PARÁGRAFO SEGUNDO: *El trámite del pago se realizará de conformidad con las condiciones establecidas en el Manual Operativo del Fondo Colombia en Paz vigente, previa certificación de cumplimiento a satisfacción expedida por parte del supervisor del contrato y la presentación de los informes de ejecución del contratista (...)".*

Con la Factura No FE92 **del 01 de noviembre de 2022 el** contratista presentó el cobro del tercer pago por $1.550.491.300,8, el cual se realizó según comprobante de egreso No. **CE2200073309 del 15 de noviembre de 2022 por el valor facturado[22].**

Frente al cumplimiento de este requisito, no obra evidencia de las verificaciones realizadas por la supervisión frente a la entrega del 90% de los insumos y materiales de las familias beneficiadas, antes de avalar el respectivo pago. Si bien en el *"INFORME DE ACTIVIDADES Y SUPERVISIÓN DE CONTRATO PERSONA JURÍDICA"* presentado en el formato FIN_FOR_019[23], suscrito por los integrantes del Equipo de Supervisión, correspondiente al periodo de ejecución 1 de enero al 6 de junio de 2022, se avaló el cumplimiento de las obligaciones asociadas a esta actividad así:

[22] Obra documentos de autorización de pagos suscritos por los integrantes del equipo de supervisión. Llama la atención que en el concepto señala periodo de ejecución del 1 al 31 de julio de 2022. Este formato no cuenta con fecha.
[23] El cual según la información suministrada se remitió al FCP por la supervisión con correo electrónico del 13 de octubre de 2022. Es de anotar que la versión final del informe del contratista fue entregada el 10 de octubre de 2022 y radicada ante el FCP el 12 de octubre de 2022.

Tabla 7
Extracto Informe de Supervisión del 1 de enero al 6 de junio de 2022

Obligaciones	No.	Detalle	Cumple	Actividades efectuadas por el Contratista
Especificas	27	Estructurar, realizar y garantizar las entregas de bienes y servicios a las familias, en las condiciones y garantías de calidad acordadas en el plan de adquisiciones y el protocolo para la entrega de insumos de la DSCI	Si	Se realizó la entrega total de bienes y servicios a 194 beneficiarias de acuerdo a los planes de inversión de cada una de ellas.
Especificas	28	Adquirir y entregar los insumos establecidos para la materialización de los proyectos productivos cumpliendo con las fechas que se establezcan en el cronograma, los insumos pueden ser adquiridos en los municipios de intervención, con el fin de apoyar las economías locales, siempre y cuando reúnan las condiciones técnicas señaladas en el anexo técnico	Si	Se realizó la entrega total de los bienes y servicios a 194 beneficiarias de acuerdo a los planes de inversión de cada una de ellas.
Especificas	29	Levantar y entregar las evidencias de las actividades realizadas durante la ejecución del contrato bajo los formatos y recomendaciones dadas por la DSCI.	Si	Se levantaron y se entregaron evidencias de las actividades realizadas.

Y al final del Informe, además, se certifica acerca del cumplimiento contractual en los siguientes términos: *"el contratista está cumpliendo a satisfacción con las actividades establecidas en el contrato y/o Convenio, incluido el pago a los aportes al sistema de seguridad social y parafiscales, conforme a la reglamentación vigente".*

Es contradictorio el concepto frente a los diferentes informes de supervisión que indican que: no fueron remitidos los planes de adquisiciones oportunamente; las inconsistencias en los precios de los bienes, cuyos ajustes realizados por el operador no fueron avalados durante el plazo de ejecución por la DSCI; no se remitió previamente el cronograma de entregas de insumos y/o bienes; en el listado remitido por el operador de los insumos entregados a las beneficiarias, el precio de algunos ítems no corresponde a los concertados y aprobados; los insumos para los proyectos productivos de 64 beneficiarias superan el valor tope aprobado, es decir, $17.100.000; y la ausencia de facturas de los pagos realizados por el operador de los insumos.

Además de inconsistencias establecidas por la CGR así: algunos planes de inversión se suscribieron hasta el 24 de abril de 2022; los contratos celebrados por el operador con los proveedores con NIT's 901.011.896-8 y 900.422.792-0 para suministrar los insumos y bienes se suscribieron el 29 de noviembre de 2021, con un plazo de dos meses y no fueron aportados en la documentación suministrada a la CGR las respectivas prórrogas; tampoco obran evidencias del cumplimiento del protocolo establecido para la entrega de insumos adoptado mediante la Circular 09 de 2020, así como de las garantías de la maquinaria adquirida, como tampoco obra análisis de las razones por las cuales no se contrató sólo con proveedores locales. Además de las descritas en el siguiente numeral de esta observación.

Por otra parte, no se evidenciaron los cuatro (4) informes mensuales de *"acompañamiento a los procesos de adquisiciones y entrega de materiales, insumos, equipos, maquinaria, pie de cría, entre otros elementos*

definidos en los planes de inversión por familia de acuerdo con la iniciativa productiva establecida", actividad prevista para este componente en el POA aprobado inicialmente.

Todo lo anterior, sumado a que el contratista durante el plazo contractual no dio cumplimiento a la totalidad de las obligaciones contractuales y por ende al objeto contractual, sin desplegarse ninguna acción contundente y oportuna por el Consorcio FCP 2019, en calidad de contratante y de la Entidad Ejecutora representada por el Equipo de Supervisión.

Sin embargo, aún con la suma de inconsistencias asociadas a la entrega de insumos, el equipo de supervisión aprobó el tercer pago al señalar: *"se realizó la entrega total de bienes y servicios a 194 beneficiarias de acuerdo a los planes de inversión de cada una de ellas".*

8. Deficiencias en los registros de actas de visita y asistencia técnica en general

De la revisión de los soportes suministrados de las actas de las visitas técnicas Nos 1, 2, 3 y 4, y el recibo de los insumos y bienes (semillas, herramientas, material vegetal, animales vivos, fertilizantes, concentrados y demás insumos), de las 40 mujeres beneficiarias del municipio de Tumaco, se evidenciaron incongruencias y vacíos en algunas actas tales como: la cuarta visita técnica se realizó después del plazo previsto para la ejecución del contrato; algunas actas de la cuarta visita no tienen fecha; algunas actas de entrega de insumos o por mano de obra no tienen firma de la beneficiaria ni la fecha y el sitio donde fueron entregados; una beneficiaria se reporta sin visita después de entregados los insumos para el proyecto a desarrollar.

Del recibido de algunos bienes e insumos, se reportan dos actas con diferentes fechas tratándose de los mismos bienes, sólo se ubicaron registros fotográficos de la entrega de algunos bienes e insumos; las actas de compromiso con el programa PNIS firmadas por los beneficiarios posterior a la tercera visita técnica.

Algunas actas de visitas técnicas y entrega de insumos y bienes en el municipio de San José del Guaviare muestran que la última visita técnica (4) se realizó antes de recibir la beneficiaria los insumos; en otros casos antes de recibirlos todos; algunas actas se encuentran sin fecha.

Llama la atención además que el contenido de algunas actas es similar en temas de recomendaciones, cumplimiento de compromisos, establecimiento de nuevos compromisos y conclusiones, a pesar de que los proyectos a implementar son diferentes y tienen sus propias particularidades.

Los registros de las actividades de la asistencia técnica adelantada por el operador no cumplen con los lineamientos previstos en la Resolución 28 de 2020 de la DSCI y el Anexo Técnico del Contrato, toda vez que no obran registros fotográficos de las visitas realizadas, ni las coordenadas del lugar (predio) y del polígono del área donde se desarrolla el proyecto productivo. Tampoco se da cumplimiento con "***por lo menos tres visitas durante la implementación del (los) proyecto(s)",*** porque si bien, de la mayoría de las beneficiarias se remiten cuatro (4) actas de visita, la primera de ellas corresponde al diagnóstico, las siguientes dos (2) visitas reflejan aspectos de pre-alistamiento para la puesta en funcionamiento de los proyectos y la cuarta visita documentada se realizó para Tumaco en la mayoría de los casos a un promedio de 5 días de la entrega total de los insumos o elementos necesarios para la puesta en marcha de los proyectos productivos; en el caso del Retorno a un promedio de 15 días de la entrega total de los insumos.

Adicionalmente, no hay evidencia de que la mitad de esas visitas haya contado con la participación de un profesional de las áreas o ciencias agropecuarias con formación y experiencia relacionadas con las líneas productivas correspondientes, como lo establece el Anexo Técnico del contrato.

En la documentación suministrada de esta contratación, entre otras, las actas de recibo de los insumos o elementos para los proyectos productivos a implementar, en los contratos suscritos por el operador con los proveedores con Nit.901.011.896-8[24] con domicilio en Ibagué y Nit 900.422.792-0, llama la atención que el contrato 896 de 2020 establece: "(…) *Los insumos pueden ser adquiridos en los municipios de intervención, con el fin de apoyar las economías locales, siempre y cuando reúnan las condiciones técnicas señaladas en el anexo técnico".*

Aunado a que no obran registros que evidencien el cumplimiento de la Circular 09 del 30 de julio de 2020 acerca de los protocolos para el recibo de los insumos, como del material vegetal, semillas, concentrados y los animales (bovinos, cerdos, caballos, etc.) a utilizar en los proyectos productivos, a fin de garantizar la calidad e inocuidad de los mismos y el éxito de los proyectos, entre otros aspectos:

"(…)
1. Para el suministro y entrega de bienes y materiales, el operador debe garantizar que el proveedor esté registrado ante el ICA como comercializador de insumos agropecuarios y/o semillas para siembra.

2. Que los insumos y/o semillas para siembra deben tener registro ICA vigente y que las semillas estén aprobadas para las correspondientes subregiones agroecológicas en donde se vayan a entregar.

3. Los productos deben llegar en envases y empaques originales autorizados por el ICA. (…)

9. No se recibirá ni autorizará la entrega de productos, insumos, concentrados, sales y/o semillas para siembra alterados, adulterados, fraudulentos o sin registro ICA. (…)

11.Las semillas, concentrados y alimentos para animales deben transportarse y entregarse en condiciones óptimas de conservación y manejo, evitando el contacto con la humedad y separadas de otros insumos, principalmente de agroquímicos o fertilizantes y se deben entregar con su respectiva etiqueta o marbete. (…)

13. Los animales a entregar deben provenir de predios registrados ante el ICA y llegar a cada región con la respectiva guía sanitaria de movilización vigente expedida por la autoridad sanitaria.

14. Los bovinos a entregar deben provenir de hatos libres o acreditar las pruebas negativas a Brucelosis y Tuberculosis Bovina, además de tener vigente el Registro Único de Vacunación (RUV) contra Fiebre Aftosa.

16. Los cerdos deben provenir de zonas libres o en proceso de erradicación de Peste Porcina Clásica. (…)

9. Falta de oportunidad en el ajuste a las pólizas de cumplimiento y de Responsabilidad Civil Extracontractual - RCE a raíz de la suspensión del contrato

El contrato 896 se suspendió por voluntad de las partes mediante acta del 1 de julio de 2021, en la cual se pactó:

[24] Suscrito el 29 de noviembre de 2021.

"PRIMERA- Suspender el término de ejecución del Contrato de Prestación de Servicios No 896 de 2020, por dos (2) meses, contados a partir de la suscripción de la presente acta o hasta cuando cesen las circunstancias que dieron origen a la suspensión del contrato.

SEGUNDA- GARANTIAS: EL CONTRATISTA se compromete a informar las condiciones suscritas en la presente acta de suspensión a la aseguradora dentro de los diez (10) días siguientes a la firma de la presente Acta".

Sin embargo, las pólizas de Cumplimiento No. SEPL-13192472-1 y de Responsabilidad Civil Extracontractual LBCO-13152195-1 emitidas por Zurich Seguros Colombia y las cuales fueron aprobadas por el Administrador Fiduciario el 12 de enero de 2021, no fueron ajustadas oportunamente con la suspensión del contrato, lo cual se presentó entre el 1 de julio y el 31 de agosto del año 2021. Sólo hasta el 28 de marzo de 2022, al momento de ajustar las pólizas al Otrosí No. 01[25] se llevan a cabo las ampliaciones de estas,[26] considerando la suspensión en mención. Lo anterior, conllevó a que frente a eventuales siniestros que ampara la póliza de RCE, estuvieran descubiertos entre el 6 de enero y el 28 de marzo de 2022.

Tabla 8
Pólizas iniciales tomadas por el Operador

Garantía de Cumplimiento No SEPL-13192472-1 Certificado 1				
Amparo	Vigencia		Valor ($)	%
	Desde	Hasta		
Cumplimiento	6/01/2021	6/06/2023	775.245.650,40	20%
Salarios y Prestaciones Sociales	6/01/2021	6/06/2025	193.811.412,60	5%
Calidad del Servicio	6/01/2021	6/06/2023	775.245.650,40	20%
Garantía de Responsabilidad Civil Extracontractual LBCO-13152195-1 Certificado 1				
Amparo	Vigencia		Valor ($)	%
	Desde	Hasta		
Predios Laborales y Operaciones	**6/01/2021**	**6/01/2022**	1 93.811.413	5%
Fuente: Información suministrada por FCP				

La falta de oportunidad para ajustar las anteriores pólizas obedece a fallas en la supervisión teniendo en cuenta las funciones asignadas en este aspecto.

Las demás falencias en la ejecución contractual se originan por una indebida gestión del Consorcio FCP 2019 como contratante, al no activar los mecanismos contractuales entre otros la cláusula penal de apremio y no actuar ante las demoras e incumplimientos del contratista, situación dada a conocer por la supervisión durante el plazo contractual y aun así proceder a realizar el tercer pago.

También se producen por debilidades en la supervisión a cargo de la DSCI como entidad ejecutora al no ser consistente en su proceder, al autorizar el tercer pago indicando que el contratista cumplía a satisfacción con el objeto contractual y con los requisitos previstos para el pago en mención, a pesar de las inconsistencias en los precios de los insumos y las omisiones en la entrega de los planes de

[25] El otrosí No 01 se suscribe el 3 de marzo de 2022, por medio del cual se prorrogó el contrato por 3 meses más.
[26] Estas modificaciones a las pólizas de cumplimiento y de RCE fueron emitidas con el Certificado No 3 y aprobadas por el Administrador Fiduciario el 10 de mayo de 2022.

adquisición, aspectos relacionados directamente con la entrega de insumos a las beneficiarias, la ausencia de un cronograma para la entrega de estos y de algunos informes.

Igualmente, en el seguimiento y control oportuno por parte de la supervisión frente a la no ejecución de algunas obligaciones por el contratista durante la vigencia del contrato, las cuales se ven reflejadas en el mismo Informe Final de Supervisión.

Así mismo, por fallas en la coordinación interinstitucional y comunicación entre el Consorcio FCP 2019 y la Entidad Ejecutora como entidades responsables de garantizar la ejecución idónea y oportuna de las obligaciones del contrato, y corresponsables de tomar medidas oportunas, contundentes y efectivas ante las reiteradas omisiones y presuntos incumplimientos del contratista, a fin de garantizar el cabal cumplimiento del objeto contractual con su debido alcance y el buen uso de los recursos públicos; sumado a las fallas de los Comités de monitoreo de que trata el Manual de Supervisión como el de seguimiento y coordinación referido en el Contrato.

Las situaciones descritas conllevan a que se hayan ejecutado parcialmente las acciones contratadas, si bien el informe final de supervisión da cuenta de la realización de algunas de las actividades pactadas, el contrato objeto de análisis fue suscrito con el fin de lograr tanto la sustitución de los cultivos ilícitos, como, con un enfoque de género, el empoderamiento de las beneficiarias a través de la ejecución de los proyectos productivos, meta para la cual se fijaron actividades que estaban encaminadas no solamente a la entrega de los insumos, sino a la realización de una serie de acciones de identificación de necesidades, de circunstancias específicas de cada una de ellas, de mecanismos de producción y comercialización dirigidos a la generación de economías de escala para lograr la rentabilidad de los proyectos, de la definición de condiciones logísticas y de infraestructura para el adecuado manejo de las líneas productivas con su respectivo análisis financiero, de la búsqueda de fondos de cofinanciación, capacitaciones, estrategias para la cosecha y comercialización de los productos obtenidos; que no se realizaron de acuerdo con los informes de supervisión y que constituían, junto con la entrega de insumos y bienes para la ejecución de los proyectos productivos, un solo proyecto dirigido a lograr, como se dijo, el empoderamiento mencionado; así, al no realizarse la ejecución de las actividades descritas a cabalidad incide en el logro del objetivo social al cual apuntaba la contratación realizada.

Lo expuesto conlleva a que se genere incertidumbre acerca de si los recursos públicos destinados a la implementación de proyectos productivos de ciclos corto y largo, así como la asistencia técnica integral para las 194 mujeres beneficiarias dentro del Programa PNIS, como parte de los objetivos del Acuerdo de Paz desde un enfoque de género, cumplieron la finalidad social en el marco de lo establecido en los criterios descritos en el hallazgo, incluyendo la sostenibilidad de los mismos y no se haya tratado sólo de entregar insumos y elementos; inobservando los principios de la gestión fiscal y de la función administrativa, los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011 y los principios y lineamientos del Manual de Contratación y de Supervisión del FCP, descritos en este hallazgo.

Este hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria de conformidad con lo previsto en los artículos 34 y 53 de la Ley 734 de 2002[27] y los artículos 38 y 70 de la Ley 1952 del 2019.

[27] Esta norma fue derogada por la Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario). La entrada en vigencia de esta última norma comenzó a partir del 29 de marzo de 2022 conforme con lo dispuesto en el Artículo 73 de la Ley 2094 del 29 de junio de 2021 "*Por medio de la cual se reforma la ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones*", el cual establece: *Las disposiciones previstas en la presente ley, y las contenidas en la ley 1952 de 2019 que no son objeto de reforma, entrarán a regir nueve (9) meses después de su promulgación. Durante este periodo conservará su vigencia plena la Ley 734 de 2002 con sus reformas".* Sin embargo, los hechos objeto de reproche de esta observación se presentaron en vigencia de las dos normas.

Análisis de Respuestas

Análisis de respuesta del FCP

Inicialmente, el FCP realiza un repaso de su modelo de negocio, así como de los roles y responsabilidades de las entidades y demás participantes involucrados en él, información que no desconoce la CGR. Ahora bien, frente a los puntos concretos observados, la CGR no comparte el argumento de que exigir seguimiento y monitoreo por parte del FCP al desarrollo del contrato 896 de 2020, equivaldría a: "*admitir que existe una supervisión sobre la supervisión, figura que, entre otras cosas, no está contemplada en el modelo de negocio del FCP, lo que además, desdibujaría el andamiaje aprobado por el Consejo Directivo, en su calidad de máximo órgano rector del FCP"..,* dado que como el mismo Manual de Supervisión del FCP lo contempló: "*El monitoreo y seguimiento realizado en ningún caso sustituye, reemplaza o comparte las obligaciones y responsabilidades de los supervisores y/o interventores".* Tal y como fue concebido, se previó que:

"(…) ***se realizarán sesiones de seguimiento integral a los aspectos contractuales durante la ejecución y liquidación de los contratos (…) de tal manera que*** *evidencie alguna inconsistencia que pueda afectar el desarrollo del objeto contractual****, el Administrador Fiduciario del FCP podrá solicitar al supervisor y/o interventor las acciones necesarias para el cumplimiento del objeto contratado en las condiciones acordadas por las partes y, de considerarlo pertinente informará al respecto al Comité Fiduciario.*** (negrilla fuera de texto). Control que resulta de suma importancia, considerando que el objetivo final es garantizar que se cumpla los cometidos del Acuerdo de Paz con los recursos públicos ejecutados de la subcuenta de Sustitución.

No resulta desacertado que el Consorcio FCP 2019, en su calidad de contratante y con el propósito de cumplir plenamente con las obligaciones establecidas en el Contrato de Fiducia Mercantil[28] y los objetivos del FCP, establezca un mecanismo de monitoreo para los contratos derivados que celebra. De hecho, esto fue establecido en el Manual de Supervisión vigente durante la ejecución del contrato 896 de 2020, al cual estaba obligado a dar estricto cumplimiento, conforme se estableció en el contrato de Fiducia en mención que establece entre las obligaciones generales de la Fiduciaria: **"***1. Ejecutar el contrato con arreglo a lo contemplado en el presente documento, los Manuales Operativo, de Contratación****, Supervisión (…)*** *y demás documentos que se generen en el curso de la ejecución; así como velar por el cumplimiento de los mismos".*

Precisamente, como señala el FCP en su respuesta "*el fin que se perseguía con dicha instancia de seguimiento, era dotar de herramientas o facultades al Contratante, para saber el estado de los contratos y tomar las medidas que desde su rol y responsabilidad le correspondían".* El FCP no acreditó haber realizado dicha labor en relación con este contrato.

Ahora bien, frente a cada una de las inconsistencias el FCP se pronunció así:

(…) "1. No se ejecutó durante el plazo de ejecución con el objeto contractual, la totalidad de las actividades contratadas" (…)

Señala el FCP que el llamado a responder es la DSCI y COFESCO. Aspecto que no comparte en su totalidad la CGR, toda vez que como entidad contratante es la encargada de realizar e impulsar los tramites por los presuntos incumplimientos, actividad que no realizó en este caso de manera

[28] Contrato de Fiducia Mercantil 001 de 2019 celebrado entre el DAPRE y el Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019 el 6 de septiembre de 2019 y respectivos otrosíes.

oportuna, pese a los llamados y reiteraciones de la supervisión, lo cual se refleja desde el informe de septiembre de 2021.

Y es que precisamente la oportunidad en el trámite de la cláusula penal de apremio durante la ejecución del contrato era clave para persuadir y conminar al contratista frente a los atrasos que, como indica la supervisión en sus informes, eran de *"exclusiva y única responsabilidad"* del contratista. En este sentido, era el mecanismo contemplado en el contrato para inducir o compulsar al operador al cumplimiento oportuno y adecuado de sus obligaciones y así lograr la consecución del objeto contractual.

(…) "2. Acciones para garantizar el cumplimiento del objeto contractual

El FCP insiste en que la supervisión no aportó los insumos exigidos en el Manual de Supervisión y considera que: "*si bien desde septiembre de 2021, la supervisión del contrato informó sobre* ***presuntos incumplimientos****, lo cierto es que, en primer término, estos no cumplían con los requisitos para cualquier acción desde el Administrador Fiduciario y, en segundo término, con posterioridad a dicha fecha, la misma supervisión del contrato señaló de manera tácita, que dichos incumplimientos fueron superados"*

Trae a colación apartes del concepto de la supervisión al momento de solicitar el otrosí No 1 del **3 de marzo de 2022,** por el cual se prorroga el contrato por tres (3) meses; así mismo, apartes del **Informe final de la Supervisión que incluye las conclusiones de la supervisión técnica, recibido el 18 de noviembre de 2022.**

Es importante resaltar, a partir de estos documentos que, además de las posibles circunstancias externas que pudieron influir en momentos concretos en el desarrollo de las actividades previstas para cumplir el objeto del contrato, se presentaron otras situaciones de responsabilidad del contratista que impactaron el contrato como, por ejemplo: *"el cambio de todo el personal directivo, técnico y administrativo"*. Y que, como consecuencia, conllevó a que la implementación de los proyectos se afectara y solo en el último mes se lograra concretar la entrega de la mayor parte de los insumos y elementos.

También, se evidencia por la CGR que se levantaron actas una vez entregados los insumos, dando cuenta de haber realizado las visitas técnicas, aunque estas, no se llevaron a cabo con la seriedad y rigurosidad requeridas según lo establecido en el anexo técnico del contrato y la resolución 28 de 2020, pues se constató que algunas se realizaron después del 6 de junio de 2020; en otras, su contenido es similar a pesar de que las líneas productivas son diferentes (palma de aceite, porcicultura, cultivo de cacao, etc.); en otros casos, a la fecha en que se realiza la visita No 4, aún no se ha iniciado la siembra, por ejemplo en la palma de aceite. Aspectos que se observaron en actas de las visitas a Tumaco-Nariño.

Aunque el FCP argumente que la aprobación del Otrosí No. 01 implícitamente indica que se han superado los incumplimientos, no se comparte esta conclusión. En primer lugar, no se observa ninguna solicitud por parte del FCP antes de marzo de 2022 para requerir los documentos y soportes que se necesitaban para proceder a la apertura del trámite correspondiente para la aplicación de las cláusulas penales de apremio y pecuniarias, a pesar de los llamados de la supervisión en sus informes entre septiembre de 2021 y abril de 2022. Lo anterior, considerando que el Consorcio tiene obligaciones de coordinación y articulación en busca de lograr los objetivos del FCP y, aun así, no se tomaron acciones oportunas de seguimiento y monitoreo para conminar al contratista a cumplir las obligaciones pactadas.

En relación con este tema, el FCP ha remitido los siguientes documentos que, una vez revisados, confirman la falta de oportunidad y eficacia tanto por parte del FCP como de la supervisión para actuar coordinadamente frente a los retrasos del contratista: la solicitud del equipo de supervisión al FCP con radicado 20220321120992 **el 20 de abril de 2022** para la aplicación de la cláusula penal de apremio; respuesta de COFESCO ante el FCP con radicado 20220321239262 **del 29 de abril de 2022**; traslado del FCP al equipo de supervisión de la respuesta de COFESCO radicado 20221151191921 **del 27 de mayo de 2022**; traslado de la comunicación del contratista a la supervisión con radicado No 20221151567721 **del 8 de julio de 2022**, reiterando su pronunciamiento correspondiente a cada uno de los hechos por presunto incumplimiento y la comunicación dada por el equipo de supervisión radicado 20226000077231 del **14 de julio de 2022.**

Por otra parte, el Consorcio FCP, que conformaba el comité de seguimiento y coordinación, junto con un representante de la DSCI más el equipo de supervisión y el contratista no puede desconocer que esta instancia, de la cual era miembro, tenía entre otras funciones: *"hacer seguimiento al plan de acción de los contratos, metas, y productos e indicadores acordados, poner en conocimiento todos aquellos factores que afecten el cronograma de actividades y proponer soluciones efectivas a los inconvenientes que se presenten en el transcurso de las actividades programadas*".

Luego, era consciente de los atrasos, la falta de actualización del plan operativo de actividades, la ausencia de un cronograma de entregas y, en general, los incumplimientos por parte del contratista. Los resultados de esas reuniones constituían un insumo importante y un espacio para que las partes involucradas en garantizar el cumplimiento del objeto del contrato, entre otras el FCP, asumiera una postura proactiva en relación con la posibilidad de activar la aplicación de las cláusulas penal de apremio y pecuniaria ante los primeros atrasos del contratista, algunos de los cuales continuaron, por ejemplo, no contar con un POA actualizado, que se constituyera en la ruta de navegación y de seguimiento.

Frente al argumento del FCP respecto a la improcedencia de la declaración de incidencia fiscal y disciplinaria, en primer lugar, es claro para la CGR que la contratación del FCP se rige por el derecho privado y que el contrato 896 de 2020 se encuentra en etapa de liquidación. Aspectos que son independientes frente a posibles conductas que se hayan presentado en desarrollo de la ejecución del contrato y que conlleven reproches disciplinables, lo cual es competencia de la Procuraduría General de la Nación.

Ahora bien, en lo que respecta a la incidencia fiscal, independiente del régimen aplicable a la contratación que desarrolla el FCP, esta contratación se realiza con recursos públicos y persigue un interés general, el cumplimiento de los objetivos del "*Acuerdo de Paz para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*", el cual contempla como Punto 4 "*Solución al Problema de las Drogas Ilícitas*", en este caso, priorizando la implementación del PNIS[29] para 194 familias que se vincularon en el marco del Acuerdo al proceso de sustitución de cultivos ilícitos, con una particularidad, enfatizar el enfoque de género, en particular en la mujer rural.

En este sentido, la CGR, como ente de vigilancia y control fiscal en el marco de las funciones asignadas en el Artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, con autonomía e independencia, si advierte daño patrimonial al Estado, sin importar si existe o no acta de liquidación de contrato, debe

[29] Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito –PNIS". *El PNIS tiene como objeto promover la sustitución voluntaria de los cultivos de uso ilícito, mediante el diseño e implementación de programas dirigidos a la superación de las condiciones de pobreza de familias campesinas que derivan su subsistencia del desarrollo de actividades relacionadas con dichos cultivos*

iniciar el respectivo proceso de responsabilidad fiscal, si se dan los presupuestos consagrados en la Ley 610 de 2000 para ello,[30] tema que ha sido decantado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, como más adelante se ilustrará con algunas sentencias.

Es así, como en este contrato, cuyo plazo de ejecución terminó el 6 de junio de 2022, le correspondió a la CGR realizar el control posterior a los pagos que se han desembolsado al contratista, que equivalen al 90% del contrato, es decir, la suma de $3.488.605.426,80 frente a lo realmente ejecutado teniendo como parámetro las obligaciones que integran el objeto contractual, las actividades previstas en el anexo técnico y demás criterios descritos en el presente hallazgo; enfocando la evaluación a determinar si se logró la consecución planteada por el FCP de implementar o "*ejecutar los componentes de intervención del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos -PNIS con enfoque de género para fortalecer la autonomía económica de las mujeres focalizadas de las familias PNIS con acuerdos individuales de sustitución voluntaria suscritos".* Como resultado de esta se evidenciaron las deficiencias descritas en el hallazgo.

Considera el FCP en su respuesta que: "*Así pues, no es posible declarar que el hecho es cierto y probado cuando aún, la fuente principal del presunto detrimento patrimonial que es el Contrato 896 de 2020, no se ha liquidado ni finiquitado contractualmente".* Aseveración que no es acertada dado que no necesariamente el contrato tiene que estar liquidado para que el daño sea cierto y cuantificable.

Análisis de respuesta de COFESCO

La Corporación COFESCO, inicia su defensa trayendo a colación, al igual que el FCP, que el contrato está en proceso de liquidación por lo cual no podría concluirse aún que las inconsistencias evidenciadas por la CGR constituyan un daño al patrimonio público. En este aspecto el ente de control reafirma lo descrito anteriormente. Igualmente, menciona las características y requisitos de los hallazgos de auditoría, aspectos que son de conocimiento de la CGR.

Ahora, se proceden a analizar los argumentos y las evidencias que se aportan por cada uno de los puntos, así:

1. No se ejecutó durante el plazo de ejecución con el objeto contractual, la totalidad de las actividades contratadas literales a) b) y c).

En primer lugar, con la precisión que es esta Corporación en calidad de contratista y responsable de dar cumplimiento con todas las obligaciones pactadas en el contrato 896 de 2020, la llamada directamente a presentar las evidencias que desvirtúen lo observado por la CGR en este punto, es importante resaltar que no se aportaron pruebas que demuestren lo contrario a lo plasmado en el Numeral 1 literales a) b) y c) del presente hallazgo.

Ahora bien, la defensa de la Corporación trae varios aspectos, entre los que se destaca repetidamente que los incumplimientos identificados por la CGR se encuentran en los informes de supervisión, lo cual no desvirtúa lo observado. Al contrario, blinda lo concluido dado que es la supervisión la encargada precisamente de vigilar de manera continua la correcta ejecución del objeto del contrato en términos técnicos, administrativos, financieros, contables y jurídico; y el contenido de los informes de la supervisión no son sólo un hecho relevante, como considera el contratista, sino

[30] Elementos de la Responsabilidad Fiscal, Articulo 5 de la Ley 610 de 2000.

que sus informes son el resultado de examinar el estado de ejecución del contrato, de la comprobación de la efectiva y real ejecución y cumplimiento del objeto contratado.

Además, señala el contratista que la supervisión advertía al FCP de las dificultades con la comunidad, acceso al territorio, escasez de insumos, entre otros, argumento que no es de recibo, toda vez que los informes de supervisión desde septiembre de 2021 a abril de 2022 dan cuenta de los atrasos e incumplimientos de algunas actividades por parte del contratista y hace llamados al FCP para proceder a la aplicación de las clausula penal de Apremio y/o incumplimiento.

En relación con las actividades que el contratista no realizó del componente de asistencia técnica integral, eje transversal y fundamental en la implementación de los componentes del PNIS, no es cierto como dice el contratista que corresponde a: *"diferencias no significativas en la identificación numérica de las actividades*"; al contrario, corresponde a actividades claves en el aseguramiento de los proyectos y por ende en la eficiencia de los recursos públicos. Reconoce igualmente que, *"algunas actividades presentan porcentajes menores al 100%*", por temas de tiempos como *"por situaciones exógenas como por temas comunitarios",* aspecto que independiente de las causas acá aducidas no se ve evaluado y reflejado al momento de cobrar los servicios.

En la respuesta tanto el FCP como la Corporación COFESCO remiten entre los anexos un Documento del 10 de octubre de 2022 suscrito por el técnico de la DSCI mediante el cual avala las siguientes actividades realizadas por el contratista: Análisis dinámicos productivas por municipio, fichas de caracterización socioeconómica y agroecológica por municipio, diagnósticos del entorno por municipio, planes de intervención asociativa para cada municipio, planes de asistencia técnica, diseño de la estrategia de comercialización, estructura organizacional para la comercialización y mapa de actores claves.

A pesar de que estas actividades se describen de manera general, es evidente para la CGR, que estas son diferentes a las enunciadas como no cumplidas[31] y de cuya desatención no se presentaron argumentos sólidos que justifiquen su incumplimiento. Se recalca que correspondían a actividades esenciales dado que algunas implicaban realizar visitas a los predios para proyectar, por cada municipio, un diagnóstico de los problemas, alternativas de solución y estrategias de gestión de riesgos, mecanismos de producción y comercialización para la venta de los productos; análisis de los encadenamientos productivos existentes en el territorio y las formas asociativas y solidarias desde un enfoque de género.

Además de las anteriores, hubo otras actividades que no se cumplieron y que correspondían a la fase de implementación de los componentes del PNIS encaminadas a desarrollar habilidades y fortalecer las unidades productivas, como el plan de capacitación por municipio y la guía de fortalecimiento socio empresarial por cadena productiva y región, que incluía no sólo capacitación, sino también búsqueda de fondos para cofinanciación de iniciativas productivas y estrategia para la cosecha y comercialización de los productos obtenidos.

Por otra parte, si bien es cierto que, obran actas con la entrega de los insumos y elementos para las diferentes líneas productivas, también lo es la falta de un cronograma de entregas, los tiempos en que se realizaron especialmente las del municipio de Tumaco, las dudas en el valor real de algunos insumos, aspecto que resalta el equipo de supervisión donde concluye que se evidencian valores mayores a los definidos previamente en los planes de inversión; y el apremio a última hora para tratar

[31] Tal como lo afirma el Equipo de Supervisión en su informe del 17 de noviembre de 2022.

de cumplir con las entregas, aspectos que reflejan las deficiencias en la visita cuarta, dado que no se contó con un tiempo prudencial para una asistencia técnica integral y con los enfoques determinados en el Anexo Técnico *"(…) 10.1 Lineamientos del componente de Asistencia Técnica Integral – ATI"* y la Resolución 28 de 2020. Es entendible para la CGR que los proyectos requieren un acompañamiento previo, sin embargo, es crucial la calidad del acompañamiento técnico para el proceso de sembrado y en la post entrega de los insumos para el resultado de las intervenciones.

Por lo anterior no son admisibles los argumentos del contratista en este punto.

2. Acciones para garantizar el cumplimiento del objeto contractual

Es paradójico que el contratista indique en su respuesta en varias partes que los supervisores *"desde el primer momento en que se detectaron deficiencias (…) fueron reiterativos en los informes mensuales, (…) en informar en términos y de manera precisa al PA FCP sobre las falencias que se venían presentando.",* porque con estas afirmaciones reconoce implícitamente sus atrasos y omisiones; y pretende justificarlos con factores externos y ajenos a su manejo; sin embargo, no hay evidencias de estos hechos y el contenido de los informes de supervisión mencionados en el hallazgo da cuenta de lo contrario.

En relación con este punto referido a la falta de oportunidad por parte del FCP en conjunto con la supervisión de la DSCI para iniciar el trámite de aplicación de la cláusula penal de apremio, entre otras, si bien la corporación como contratista insiste en que se cumplió con las entregas completas, el caso es que, aunque se encuentran las actas de entrega a 194 beneficiarias, el modo en que se realizan las entregas hasta el mes de mayo de 2022 no era el adecuado; inclusive la supervisión advertía en el seguimiento correspondiente a este mes, faltando una semana para vencer el plazo de ejecución, que: *"(…) 2. Ejecutar idóneamente el objeto del contrato. (…)* ***En esta específica obligación, se pone de presente que a la fecha el contrato NO se encuentra ejecutado idóneamente****; por lo cual se requiere cumplimiento efectivo en la entrega de bienes e insumos. (…). Se pone de manifiesto que a la fecha y de acuerdo a lo propuesto en el informe de ejecución de actividades* ***(mes de mayo porque a la fecha no presentó informe de ejecución mensual del mes de abril), denota una falta y/o posible y presunto incumplimiento por la deficiente en la entrega de bienes e insumos para las beneficiarias del proyecto (…)".***

Todo lo anterior, sumado a la falta de cronograma, las demás actividades no realizadas y lo observado frente a la visita de asistencia técnica No 4, especialmente en la zona de Tumaco y las otras falencias descritas en el hallazgo, generan indicios acerca de los resultados de la inversión de los recursos públicos, por lo cual este punto se mantiene.

3. Vacíos en el manejo financiero por parte del contratista de los recursos asignados para la ejecución del contrato.

En relación con los literales a) y b) referida a la falta de entrega de las conciliaciones bancarias y los embargos decretados a sumas de dinero de la cuenta donde se manejan los recursos para la ejecución del contrato, el contratista señala que no era obligación la entrega de dichas conciliaciones, lo cual no comparte la CGR. Entre las obligaciones financieras del contratista se estipula: *"(…) EL CONTRATISTA deberá tener toda la documentación al día y en ningún caso podrá rehusarse a entregar la información requerida que tenga relación directa con las obligaciones del contrato a suscribir y con la ejecución financiera de los recursos que se giren en desarrollo del mismo".*

Por otra parte, los embargos decretados sobre los recursos del contrato son medidas anómalas a los gastos inherentes del desarrollo normal del contrato. Y frente a las conciliaciones bancarias enviadas

con la respuesta a la observación, en las conciliaciones de mayo, agosto y noviembre de 2022 no se ven reflejadas estas medidas cautelares; como tampoco en los informes financieros remitidos por el contratista.

En cuanto al pago que se realizó por $2.650.000, estando suspendido el contrato, es decir el 19 de julio de 2021, se evidenció que los soportes no coinciden con este valor, no hay consistencia entre estos y el retiro, además se observa en los extractos que en los meses anteriores se contaba con saldo en la cuenta para realizar el pago en cuestión, considerando que la deuda de este, se generó desde el 21 de febrero.

4. Inconsistencias en los precios de algunos bienes adquiridos por el contratista

Frente a este punto, los descargos de la Corporación COFESCO son contradictorios, confusos y en algunos apartes no pertinentes con la situación anómala observada por la CGR. Retoma que el área técnica de la DSCI el 10 de octubre de 2022 avaló que las actividades desarrolladas por el operador cumplen con los requerimientos del contrato, pero a renglón seguido indica: *"La Supervisión de la DSCI en su Informe Final no aceptó el pago de algunos ítems por no estar de acuerdo con los precios estipulados y aprobados por el Área Técnica de la DSCI"*.

Más adelante, en el punto referido a las deficiencias para autorizar el tercer pago del 40%, el contratista señala, refiriéndose al informe final de supervisión, que en este la supervisión da cuenta de: "*un cumplimiento inferior al efectuar el análisis de los precios a los cuales fueron liquidados, razón por la cual se solicitó el ajuste de $357.578,150 con lo cual las entregas respecto al presupuesto total destinado a proyectos productivos no alcanzó el 100%*". Y, además, se listan en un cuadro cada uno de los ítems que presentan diferencia entre lo entregado según COFESCO y el *"VALOR AJUSTADO ENTREGA SUPERVISION".*

Trae a colación la fluctuación de los insumos agropecuarios y la no recepción de algunos insumos; sin embargo, en el análisis de riesgo que forma parte del análisis preliminar de la contratación, los riesgos sobre *"Cambios o variaciones en el compartimiento del mercado: Fluctuaciones de precios, desabastecimiento",* los asumía el contratista.

Por otra parte, se mencionan entre los anexos los Nos 1 y 2, los cuales no fueron remitidos con los soportes de la Respuesta.

En conclusión, no se aportaron evidencias que desvirtúen lo contrario o argumentos sólidos y consistentes al respecto, por lo cual se mantiene lo observado.

5. Comités de monitoreo, coordinación y seguimiento conforme al contrato y anexo técnico.

Frente a este punto y en otros, es confusa la argumentación teniendo en cuenta que, de acuerdo con el FCP, el escrito corresponde a una respuesta de COFESCO, pero se resalta que esta "*no cuenta con la previa validación de la Supervisión designada por la Dirección de Sustitución".*

En la respuesta se precisan varios puntos importantes así: *"La elaboración de las actas es una responsabilidad del contratista para este caso COFESCO, y los supervisores firmaron las mismas siempre que estuvieran de acuerdo con su contenido. Se tiene como soportes de dichas actas las grabaciones que en todos los casos y en cada una de las reuniones realizó el Patrimonio Autónomo Fondo Colombia En Paz".*

Sin embargo, no desvirtúan lo observado; al contrario, el hecho de que las actas no hayan sido firmadas por los supervisores genera indicios de que no reflejan el desarrollo de los respectivos comités, luego no permiten ser un instrumento de evaluación acerca de la coordinación y monitoreo que tenía a cargo esta instancia. Por otra parte, a la CGR no le fueron enviadas las grabaciones mencionadas en este numeral.

6. Estrategias de innovación social con enfoque de género.

En relación con estrategias de innovación social desde un enfoque de género propuestas por el contratista, se refiere la Corporación COFESCO que en el informe de ejecución de marzo de 2021 se presentó un "*análisis con enfoque de género de las beneficiarias en donde se evidencian las características particulares de las beneficiarias del contrato*". Sin embargo, no se remitió el soporte ni tampoco fue ubicado entre los archivos remitidos por el FCP en respuesta al requerimiento 2023EE0051170[32].

7. Debilidades en los controles para autorizar el tercer pago.

Se insiste en la respuesta que el tercer desembolso sólo estaba supeditado a la verificación de la entrega de bienes y servicios de por lo menos el 90% de las familias beneficiarias.

Al respecto, se aclara que el reproche se hace frente a los medios de verificación empleados por la supervisión para dar su aprobación, dado que según los soportes que hacen parte de esta cuenta, desde el 16 de agosto de 2022 la supervisión certifica el cumplimiento de la condición exigida con base en las actas de entrega y la relación de éstas, presentadas por COFESCO, aunque en la respuesta se indique que se autorizó en noviembre de 2022.

Y si bien, con la respuesta se señala que la supervisión sí efectuó verificaciones en los municipios donde se realizaron las entregas, así como en las oficinas de COFESCO, igual que validaciones de los insumos efectivamente entregados, etc., y señala que estas visitas "*están radicadas ante la dirección de sustitución de cultivos ilícitos y el FCP y constan en el archivo documental que reposa en el patrimonio autónomo Fondo Colombia en Paz",* tales soportes no fueron remitidos a la CGR para su respectiva valoración.

Por otra parte, se refieren en la respuesta a la certificación emitida el 10 de octubre de 2022 por el área técnica de la DSCI que "*CERTIFICA Y AVALA que cumplió con todos los entregables relacionados y las entregas de bienes y servicios que ya están registradas en el aplicativo SISPENIS, según habían verificado con el responsable de dichos registros".* Sin embargo, teniendo en cuenta lo certificado por el área técnica lo cual riñe en algunos aspectos con el informe final de la supervisión, entre otras, esta última concluye que no se cumplieron algunas actividades; y tampoco es claro si los registros cargados en el SISPNIS, de que trata el concepto mediante correo electrónico del 2 de noviembre de 2022, se realizaron teniendo como insumos los soportes que dan cuenta de la ejecución del contrato previa verificación de la supervisión.

De hecho, en el correo se menciona: *"En este momento SISPNIS no tiene relacionado los soportes, por lo cual no se puede verificar si los tienen o no".*

Finalmente, en este punto se reconoce que el contratista tenía retrasos en la entrega de los insumos para la elaboración del informe final, el cual se entrega hasta octubre de 2022, cuando el plazo de

[32] Numeral 2 "*Los informes mensuales de avance de la ejecución contractual presentados por el Contratista".*

ejecución había vencido el 6 de junio de 2022, y según lo establecido en el contrato el contratista tenía la obligación de:

"17. Presentar informe final de la ejecución y desarrollo de las actividades dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la finalización de su ejecución en forma física y magnética, acompañado de registro fotográfico y/o fílmico, ***especificando los resultados obtenidos con las intervenciones, la descripción de la percepción de las familias participantes en cuanto al resultado de éste, y todo aquello que pueda aportar al mejoramiento de propuestas futuras. (…)"***

Aunado a que el contrato había contado con 2 meses de suspensión y una prórroga de tres meses. Luego, cuando en la respuesta se trae de excusa la complejidad del contrato, no se acepta el argumento porque el operador cuando presentó su propuesta declaró y reconoció que: "*C. Declaramos que conocemos y tuvimos en cuenta para la determinación del valor de la propuesta económica acá presentada, las condiciones geográficas, climáticas, de accesibilidad a los sitios de los trabajos, perturbación del orden público, la mayor permanencia o sobrecostos que puedan demandar todas las actividades y productos establecidos y hechos similares o con efectos de la misma naturaleza".*

Por lo cual se mantiene lo observado.

8. Deficiencias en los registros de Actas de visitas y asistencia técnica en general

En este punto, las explicaciones dadas en la respuesta por la Corporación COFESCO, son igualmente confusas si emanan de ésta y no de la entidad ejecutora responsable de la supervisión y vigilancia del contrato; además de que los argumentos no son puntuales y específicos frente a lo observado por la CGR.

En relación con el cumplimiento de las pautas de la Circular 09 del 30 de julio de 2020 sobre los protocolos para el recibo de los insumos (material vegetal, semillas, concentrados y los animales, etc.), indica el contratista que en su oportunidad fueron enviados a la supervisión y precisa que tales certificados no se limitan en la *"FINCA DE ORIGEN, CARACTERISTICAS DE CADA ANIMAL";* sin embargo, la CGR no tuvo acceso a estos soportes.

Es de anotar que como parte de los anexos se remite una plantilla del ICA donde una persona natural solicita la autorización para movilizar 73 porcinos de Tuluá a San Andrés de Tumaco, sin embargo, esta no tiene fecha ni radicados ante el ICA ni firmas de funcionarios de esta entidad.

Por lo cual lo observado en este punto se mantiene.

9. Falta de oportunidad en el ajuste a las pólizas de cumplimiento y de Responsabilidad Civil Extracontractual - RCE a raíz de la suspensión del contrato.

Si bien se indica que el FCP aprobó las pólizas de cumplimiento, lo observado frente a la oportunidad para el ajuste de la misma se mantiene dado que no se desvirtuó lo reprochado por la CGR.

Por último, respecto a la incidencia disciplinaria le corresponde a la Procuraduría General de la Nación establecer si los funcionarios y contratistas que cumplen funciones públicas incurrieron con las omisiones acá planteadas en conductas disciplinables a la luz del Código Disciplinario.

Por las anteriores razones el hallazgo se valida en los términos antes descritos.

HALLAZGO No 3 EJECUCIÓN CONTRATO 288 DE 2021 - IMPLEMENTACIÓN PNIS (D)

Dentro del PMI del Acuerdo Final, se contempló la restauración de áreas ambientales estratégicas en el marco del proceso de sustitución de cultivos ilícitos en compañía del establecimiento de alternativas de generación de ingresos para las familias que se encuentren parcial o totalmente al interior de áreas protegidas o en sus zonas de influencia. En ese sentido, la sustitución de cultivos ilícitos apunta a los mismos objetivos del punto 1 del Acuerdo, toda vez que, esta es un componente de la Reforma Rural y se desarrolla como parte de la misma.[33]

Uno de los objetivos primordiales de la sustitución y del desarrollo rural, consiste en *"contribuir al cierre de la frontera agrícola, recuperación de los ecosistemas y desarrollo sostenible proteger las áreas de especial interés ambiental y generar para la población que colinda con ellas o las ocupan, alternativas equilibradas entre medio ambiente y bienestar y buen vivir, bajo los principios de Participación de las comunidades rurales"*[34]

El Manual de Contratación citado en los criterios generales, así como su versión 29 del 30 de noviembre de 2022, aprobado mediante Acta No. 332, señalan:

"11. GARANTÍAS
11.4 RESTABLECIMIENTO O AMPLIACIÓN DE LA GARANTÍA
(…)
2. En los eventos de adición, prórroga, o modificación del contrato el contratista deberá ajustar las pólizas, dando cumplimiento a lo establecido en el contrato, y deberá remitir tales modificaciones al administrador fiduciario para su verificación y aprobación."
Por otra parte, el Manual de Supervisión del FCP, establece entre las obligaciones de los supervisores e interventores[35] las siguientes:

"4. OBLIGACIONES GENERALES (…)
2. Verificar la expedición y vigencia de las garantías exigidas en el contrato, así como las derivadas de las ampliaciones o modificaciones al contrato y sus aprobaciones por parte del administrador fiduciario.
3. Ejercer control y vigilancia sobre el cumplimiento de todas las obligaciones del contrato. (…)
9. Realizar evaluación de los bienes o servicios de manera previa a la finalización de los trabajos, e indicar al contratista los faltantes o deficiencias encontradas, con el fin que los mismos sean subsanados dentro del plazo de ejecución del contrato.
11. Controlar el avance del contrato de acuerdo con los cronogramas de ejecución establecidos, exigiendo el desarrollo de los trabajos en las fechas programadas y controlando en forma permanente su avance.
15. Recibir las obras, los bienes y/o los servicios contratados dentro de los términos señalados, verificando que las mismas cumplan con lo establecido respecto de sus especificaciones y características estipuladas en el contrato, cantidades, precios, descripción, y demás.
25. Informar por escrito al contratista las observaciones o recomendaciones que estime oportunas y procedentes, debiendo impartir las órdenes perentorias que sean necesarias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contractuales, sin que ello implique modificación al objeto, valor o plazo contractual. Las copias de estas comunicaciones deberán ser allegadas al Fondo Colombia en Paz.
32. Informar oportunamente al FCP sobre los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato."

[33] Acuerdo Final, 2016, p.102
[34] Ibidem, págs.19-20
[35] *El Manual de Supervisión e Interventoría, versiones 4, 5 y 6 tienen el mismo contenido en cuanto a los numerales 52,53 y 54 referidas a las Obligaciones de Supervisión.*

El Anexo Técnico[36] del Contrato 288 de 2021, establece entre otros lineamientos:

"11. DESCRIPCIÓN DE LOS COMPONENTES A EJECUTAR
(…)
Entregables en el marco del Proceso de Fortalecimiento de capacidades:
(…)
Documento Proyecto por cada Sistema Sostenible de Producción a implementar*: del abanico de opciones técnicamente viables (acordes con el portafolio de alternativas viables y rentables de Sistemas Sostenibles de Producción - SSP), debe entregar un documento proyecto por cada una de las líneas identificadas el cual dé cuenta como mínimo, del número de familias beneficiarias, número de hectáreas a implementar, justificación técnica de la línea, plan operativo para la implementación, proyección operativa de la línea productiva entre otras variables que permitan evidenciar que el proyecto cuenta con viabilidad técnica y económica, aceptación social y sostenibilidad ambiental.*
(…)

11.3. Planes de Adquisiciones para la implementación de los Sistemas Sostenibles de Producción
(…)
Documento de proyecto:
Definidas las líneas productivas y las familias por línea, el operador debe estructurar un documento proyecto por línea que permita la planificación operativa de la misma (…) *Una vez elaborado el documento técnico, debe ser aprobado por la DSCI, y presentado a las instancias o espacios que la Dirección establezca.*

Estructuración del Plan de Inversión Predial:
Aprobado el documento Proyecto y de acuerdo con lo que se especifique en el plan de fortalecimiento de capacidades, el operador del Proyecto hará la visita técnica a cada beneficiario para la elaboración y formalización del plan de inversión predial, de acuerdo con la línea productiva seleccionada y de acuerdo con lo que se defina en términos de dotación del predio y en la fase que se identifique para iniciar la intervención (Establecimiento – Sostenimiento – Cosecha y Postcosecha). Dicho procedimiento debe consignarse en un instrumento de captura que tenga como mínimo:
Fecha.
Departamento – Municipio – Vereda.
Nombre del predio.
Nombre e identificación del titular o beneficiario.
Línea productiva seleccionada.
Justificación técnica de la línea a implementar.
Fase que se apoyara con la intervención (establecimiento – sostenimiento – cosecha y postcosecha).
Listado de insumos y materiales requeridos, referenciando especificaciones técnicas, cantidades, lugar de entrega.
Presupuesto detallado y total de los insumos requeridos teniendo como límite los recursos que se definan para el Sistemas Sostenibles de Producción del presente modelo.
Firma del técnico.
Firma del beneficiario titular o suplente.
Observaciones finales.

Luego de la firma del plan de inversión, dicho documento queda en custodia del operador para su respectiva sistematización. Los planes de inversión son revisados y aprobados por la DSCI en el espacio de trabajo territorial de manera periódica, sesión en la cual se debe registrar la cantidad de estos y se debe incluir una valoración de sus contenidos, de acuerdo con los manuales y criterios aplicables establecidos por Ministerio de Ambiente, PNN, ANT y la DSCI. Una vez los contenidos sean remitidos al nivel nacional, de allí se emitirá un

[36] "*Para contratar un operador que ejecute los componentes de intervención del programa para la planeación, formulación, implementación y seguimiento de proyectos productivos sostenibles con actividades de asistencia técnica en los departamentos, municipio, corregimientos o veredas previamente seleccionados por el PNIS"*

concepto técnico sobre los planes de inversión. Esto para ajustar el diligenciamiento de estos antes de ser reportados en el Sistema de información del Proyecto como una actividad cumplida.

Consolidación del bloque de insumos y materiales:
Una vez finalizada las labores de construcción de los planes de inversión por predio, el Contratista cuenta con ocho (8) días para la sistematización de estos y la consolidación por bloques de insumos y materiales según corresponda a cada línea productiva.
Dicho bloque debe ser igualmente analizado, revisado y aprobado en espacio de trabajo territorial por la DSCI y quien esta indique, antes de poder subirse como producto terminado a la plataforma del sistema de información del Proyecto.
El bloque de insumos y materiales debe dar cuenta de la cantidad total, especificaciones técnicas y presupuesto con base en el mercado regional de cada uno de los ítems consignados en la matriz. Está información es la base para la publicación del modelo de adquisición que defina quien haga las veces de contratante.

Adquisición de insumos y materiales:
Una vez consolidada la matriz de insumos y materiales, se estructura y publica el proceso de contratación en la modalidad que se defina entre el Contratista y la Supervisión, con el propósito de contar con los proveedores idóneos que permitan la entrega de los insumos y materiales en el lugar y fecha que especifique el Contratista de acuerdo con lo concertado con las familias. El proceso de contratación debe tener los requisitos suficientes para poder contar con materiales de calidad y en las cantidades indicadas y especificando las sanciones pertinentes para que en el caso de que este objetivo se incumpla el proveedor responda de manera oportuna a las inconsistencias que se puedan identificar.

11.7. Incentivo Forestal con Enfoque Territorial[37]
(…) *Transferencias monetarias condicionadas a actividades de restauración y conservación en la totalidad del predio*
(…) ***Forma de pago:*** *pagos trimestrales de $ 900.000 pesos previa verificación del cumplimiento de las actividades por parte del beneficiario*

Caracterización social y ambiental
La presente caracterización tiene el propósito de establecer el acercamiento inicial al territorio priorizado y su población, a través de información proveniente de fuentes primarias y secundarias, que permitan construir una línea base para el desarrollo de las actividades por las cuales se reconocerá el incentivo. (…)

Diagnóstico
En esta etapa se recolecta la información del territorio, necesaria para el desarrollo de las actividades de restauración/preservación por las cuales se reconoce la contraprestación. Este proceso se desarrolla entre la primera y la tercera visita de la Asistencia Técnica Especializada. (…)

Formalización de acuerdos de conservación y restauración
Los insumos y resultados recopilados en el diagnóstico son articulados en un Acuerdo de Conservación, el cual constituye un eje fundamental del desarrollo de los componentes del Proyecto y el cual se elabora dinámica y paralelamente a los demás procesos contemplados en las visitas 1, 2 y 3 del fortalecimiento de capacidades.23 Su suscripción formal debe surtirse previo a la cuarta visita del operador. En ese sentido, el Acuerdo es el instrumento jurídico vinculante que da el alcance a las acciones, los compromisos y corresponsabilidades que se involucran en el desarrollo de la estrategia.
Los elementos que debe contener dicho acuerdo son los que, en últimas, generan las actividades de restauración/preservación objeto de contraprestación con enfoque territorial, así como los elementos necesarios para un proceso de monitoreo, seguimiento y evaluación. (…)"

[37] El presente componente se desarrolla de acuerdo con los parámetros definidos en el Decreto Ley 870 de 2017 y el Decreto 1007 de 2018

Convocatoria Abierta No. 007 de 2021[38]**- GRUPO III**

Mediante aviso de convocatoria del 15 de marzo de 2021, el Consorcio FCP 2019 actuando como vocero y administrador del PA-FCP, adelantó la Convocatoria Abierta No. 007 de 2021, la cual tuvo acto de cierre el 7 de abril de 2021, con 4 propuestas recibidas para el grupo I, 8 propuestas para el grupo II y 7 propuestas para el grupo III.

Realizadas las evaluaciones finales técnicas, jurídicas y financieras de la Convocatoria por parte del Consorcio FCP 2019 constataron que la propuesta de la Unión Temporal Caribe en Paz 2021 para el Grupo III, resultaba ser la más favorable para el desarrollo del objeto a contratar, en consonancia con las ofertas presentadas y los factores de evaluación y ponderación.

El Comité Técnico revisó y validó la propuesta del Informe Definitivo de Evaluación, emitiendo recomendación al Comité Fiduciario, de lo cual se dejó constancia mediante Acta del 26 de abril de 2021. En virtud de lo anterior, el informe definitivo de evaluación fue sometido a consideración del Comité Fiduciario, el cual, aprobó e instruyó para el grupo II, la contratación de la Unión Temporal Caribe en Paz 2021, como consta en Acta No. 182 del 28 de abril de 2021.

El 25 de mayo de 2021 se suscribió el Contrato de Prestación de Servicios No. 288 de 2021 entre el PA-FCP y la Unión Temporal Caribe en Paz 2021, con NIT. 901.484.501, representada legalmente para la fecha del contrato por la persona natural identificada con cédula de ciudadanía No. 50.905.187 de Montería, Córdoba, con el objeto de: *"Atender familias vinculadas al PNIS en áreas ambientalmente estratégicas, mediante los componentes de implementación de iniciativas que permitan la sustitución y la generación de ingresos, el acceso a contratos de derechos de uso en Zonas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2 de 1959, y la implementación de un incentivo tipo pago por Servicios Ambientales en la categoría A de dichas Zonas de Reserva Forestal, en los departamentos de Antioquia, Bolívar y Córdoba."*

La cláusula segunda del contrato establece:

"***CLÁUSULA SEGUNDA: ALCANCE DEL OBJETO:*** *Sin perjuicio de lo señalado en el objeto del presente contrato, el CONTRATISTA se obliga a cumplir con las especificaciones técnicas señaladas en el Anexo Técnico, Anexo Distribución Territorial, análisis preliminar y los demás documentos precontractuales de la Convocatoria Abierta No. 007 de 2021 adelantada por el FCP, los cuales hacen parte integral del presente contrato, incluida la respectiva propuesta*".

La cobertura del contrato incluye a 1.838 familias en la Zona de Bajo Cauca, Sur de Córdoba y Sur de Bolívar en los departamentos de Antioquia (Tarazá), Bolívar (San Pablo y Santa Rosa del Sur) y Córdoba (Tierralta).

[38] ***Objeto****: "GRUPO I: Atender familias vinculadas al PNIS en áreas ambientalmente estratégicas, mediante los componentes de implementación de iniciativas que permitan la sustitución y la generación de ingresos, el acceso a contratos de derechos de uso en Zonas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2 de 1959, y la implementación de un incentivo tipo Pago por Servicios Ambientales en la categoría A de dichas Zonas de Reserva Forestal, en los departamentos de Caquetá, Guaviare, Meta y Putumayo. GRUPO II: Atender familias vinculadas al PNIS en áreas ambientalmente estratégicas, mediante los componentes de implementación de iniciativas que permitan la sustitución y la generación de ingresos, el acceso a contratos de derechos de uso en Zonas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2 de 1959, y la implementación de un incentivo tipo Pago por Servicios Ambientales en la categoría A de dichas Zonas de Reserva Forestal, en los departamentos de Nariño, Cauca y Valle del Cauca. GRUPO III: Atender familias vinculadas al PNIS en áreas ambientalmente estratégicas, mediante los componentes de implementación de iniciativas que permitan la sustitución y la generación de ingresos, el acceso a contratos de derechos de uso en Zonas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2 de 1959, y la implementación de un incentivo tipo Pago por Servicios Ambientales en la categoría A de dichas Zonas de Reserva Forestal, en los departamentos de Antioquia, Bolívar y Córdoba."*

El término de duración del contrato se pactó en 20 meses, el cual inició su ejecución el 8 de julio de 2021 hasta el 8 de marzo de 2023, por un valor de $21.849.405.599,64, incluidos costos, gastos, pólizas y demás impuestos, tasas o contribuciones a que hubiere lugar, así como los costos directos e indirectos derivados del contrato.

El 28 de julio de 2021, se perfeccionó Otrosí al contrato, en el cual se aclararon las funciones del Comité de Seguimiento y Coordinación establecidas en el Anexo Técnico y el valor del contrato, de conformidad con lo señalado en la Adenda No. 001 de la Convocatoria del proceso.

La cláusula quinta, establece la forma de pago en las siguientes condiciones:

*"**CLÁUSULA QUINTA. - FORMA DE PAGO:** El **CONTRATANTE** pagará a **EL CONTRATISTA** el valor del contrato, de la siguiente forma:*

Primer pago	*10%*	*Una vez entregado el Plan Operativo y Cronograma de Trabajo aprobado por el Supervisor del Contrato*
Segundo pago	*40%*	*Se cancelará con la suscripción de los contratos de suministro de insumos y materiales para la implementación de los proyectos productivos, de conformidad con los lineamientos técnicos del contrato y la preparación de los pagos por transferencias monetarias condicionadas a actividades de restauración y conservación.*
Tercer pago	*20%*	*Se cancelará con la entrega del 20% de los insumos y materiales a las familias beneficiadas, lo cual será avalado por la supervisión del contrato mediante los medios de verificación correspondientes.*
Cuarto pago	*20%*	*Se cancelará con la entrega del 90% de los insumos y materiales a las familias lo cual será avalado por la supervisión del contrato mediante los medios de verificación correspondientes.*
Quinto pago	*10%*	*Se cancelará con la ejecución a satisfacción del 100% del Plan Operativo y entrega del informe final de supervisión.*

***PARÁGRAFO PRIMERO:** Los pagos al Contratista serán tramitados y validados por el supervisor del contrato de prestación de servicios ante el FCP.*

***PARÁGRAFO SEGUNDO:** El trámite del pago se realizará de conformidad con las condiciones establecidas en el Manual Operativo del Fondo Colombia en Paz vigente, previa certificación de cumplimiento a satisfacción expedida por parte del supervisor del contrato y la presentación de los informes de ejecución del contratista".*

De acuerdo con certificación expedida por el Consorcio FCP 2019 de fecha 17 de marzo de 2023, se ha realizado los siguientes pagos al contratista:

Tabla 9
Pagos a 31 de diciembre de 2022

Ítem	Periodo de Cobro	Fecha de Pago	Valor Bruto Pagado
1	Primer pago	25/08/2021	$ 2.184.940.559,96
2	Segundo pago	25/04/2022	$ 8.739.762.239,86
3	Tercer pago	12/10/2022	$ 4.369.881.120,00
		Total	$ 15.294.583.919,82

Fuente: FCP en respuesta al requerimiento 2023EE0038433 Elaboró: Equipo auditor CGR

De conformidad con las cláusulas sexta, séptima y octava del contrato, las partes se obligan a:

"CLÁUSULA SEXTA. - OBLIGACIONES DEL CONTRATANTE PATRIMONIO AUTÓNOMO FONDO COLOMBIA EN PAZ: *En virtud del presente Contrato de Prestación de Servicios, se tendrán las siguientes obligaciones:*

(…)

3. *Exigir al contratista la ejecución idónea y oportuna de las obligaciones del presente contrato.*
4. *Realizar los pagos requeridos dentro de la ejecución contractual, de conformidad con las instrucciones impartidas por el supervisor designado, que ejecuta recursos a través del Fondo Colombia en Paz.*
5. *Cumplir con los lineamientos, políticas y manuales del FCP, que permitan el cabal cumplimiento del contrato y su ejecución.*

(…)

CLÁUSULA SÉPTIMA. - OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA: *En virtud del presente contrato son obligaciones de EL CONTRATISTA, las siguientes:*

OBLIGACIONES GENERALES

(…)

13. Ejecutar idóneamente el objeto del contrato

17. Atender las sugerencias y condiciones establecidas por la supervisión del contrato.

OBLIGACIONES ESPECÍFICAS

(…)

DE TIPO TÉCNICO Y OPERATIVO

(…)

3. Ejecutar idóneamente el objeto de contratación conforme a lo contemplado en el ANEXO TÉCNICO y sus respectivos anexos, guías y/o formatos, y conforme a las normas legales vigentes aplicables a cada proyecto que surja de la fase ATI y demás requisitos legales que sean concernientes en las zonas en las que se llevará a cabo las acciones del proceso.

15. Estructurar, realizar y garantizar las entregas de bienes y servicios a las familias, en las condiciones y garantías de calidad acordadas en el plan de adquisiciones y el protocolo para la entrega de insumos de la DSCI.

16. Adquirir y entregar los insumos establecidos para la materialización de los proyectos productivos, cumpliendo con las fechas que se establezcan en el cronograma. Los insumos pueden ser adquiridos en los municipios de intervención, con el fin de apoyar las economías locales, siempre y cuando reúnan las condiciones técnicas señaladas en el anexo técnico.

18. Levantar y entregar las evidencias de las actividades realizadas durante la ejecución del contrato bajo los formatos y recomendaciones dadas por la DSCI.

(…)

CLÁUSULA OCTAVA. - OBLIGACIONES DE LA ENTIDAD EJECUTORA DIRECCIÓN DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO DE LA AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO - ART: *En virtud del presente Contrato, se tendrán las siguientes obligaciones:* (…)

2. *Designar la representación de la DSCI al Comité de Seguimiento y Coordinación de que trata el Anexo Técnico del Contrato.*
3. *Delegar la supervisión a quien el Director Técnico de la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito considere, sea (n) funcionario (s) o equipo interdisciplinario de la DSCI.*
4. *Verificar a través del supervisor del contrato que los productos y servicios suministrados por el contratista se ajustan a las condiciones técnicas y de calidad exigidas por el contratante.*
5. *Informar al P.A.-FCP sobre la delegación de la supervisión y así mismo, informará a aquellos cambios que sobre la misma se realicen, siempre y cuando tal cambio no genere una modificación de las condiciones contractuales.*

En cuanto a la supervisión contractual, se estipula en la cláusula décima primera:

"CLÁUSULA DÉCIMA PRIMERA. - SUPERVISIÓN Y CONTROL DE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO: *La Supervisión integral y el control de la ejecución del contrato la realizará la Entidad Ejecutora, a través de las personas que delegue, designe o asigne el DIRECTOR TÉCNICO DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS, de acuerdo con lo establecido en los procedimientos y manuales del PA-FCP, en especial, el Manual de Supervisión e Interventoría del FCP.*

PARÁGRAFO PRIMERO: *En ningún caso podrá el Supervisor y/o interventor exonerar al* ***CONTRATISTA*** *del cumplimiento o responsabilidad derivada de las obligaciones adquiridas contractualmente o por disposición legal, ni tampoco modificar los términos del presente contrato.*

PARÁGRAFO SEGUNDO: *Toda recomendación o comunicación que imparta el Supervisor y/o interventor deberá constar por escrito.*

PARÁGRAFO TERCERO: *El Supervisor y/o interventor del contrato, deberá rendir un informe mensual durante el tiempo de ejecución, incluido el informe final, los cuales deberán reposar dentro de la carpeta del respectivo contrato."*

Sobre las garantías el contrato señala:

"CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA. - GARANTÍAS: EL CONTRATISTA *se compromete a constituir a favor de* ***FIDEICOMISOS PATRIMONIOS AUTÓNOMOS FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A. – PATRIMONIO AUTÓNOMO FONDO COLOMBIA EN PAZ, NIT. 830.053.105-.3*** *garantía ante una compañía de seguros legalmente establecida en Colombia, cuya póliza de matriz este aprobada por la Superintendencia Financiera de Colombia, a fin de respaldar el cumplimiento de las obligaciones que surjan de la celebración, ejecución, terminación y liquidación del presente contrato, con el objeto de amparar los riesgos que a continuación se mencionan:*

AMPARO	***VALOR***	***VIGENCIA***
Cumplimiento	*20 % del valor del contrato*	*Plazo de ejecución del contrato y 1 año más.*
Salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales.	*5 % del valor del contrato*	*Plazo de ejecución del contrato y 3 años más.*
Calidad del Servicio y/o bien	*20 % del valor del contrato*	*Plazo de ejecución del contrato y 1 año más.*
Responsabilidad Civil Extracontractual	*5% del valor del contrato*	*Plazo de ejecución del contrato*

Por otro lado, forman parte integral del contrato los siguientes documentos según la siguiente cláusula:

"CLÁUSULA VIGESIMOSEXTA. - DOCUMENTOS: *Forman parte integral de este contrato todos los documentos que componen los antecedentes, así como los enunciados en la presente cláusula. Así mismo, conformarán el respectivo expediente, las comunicaciones del Supervisor, sus informes mensuales, los originales de las garantías constituidas y demás documentos que durante su ejecución se produzcan por* ***EL CONTRATISTA,*** *así como la correspondencia cruzada entre* ***EL CONTRATISTA*** *y* ***EL CONTRATANTE.***

Adicionalmente hacen parte integral del presente contrato, los siguientes documentos:
(…)
1. *Manuales y reglamentos del Fondo Colombia en Paz, incluidos, sin limitarse al Manual Operativo, Manual de Inversiones, Manual de Contratación y Manual de Supervisión e interventoría.*
2. *Los demás que hagan parte integral del contrato.*

*No obstante, **EL CONTRATISTA** se obliga a entregar al **CONTRATANTE** todos los documentos y la información necesaria para que esta pueda dar cabal y oportuno cumplimiento a los requerimientos y exigencias de las entidades y órganos de control del estado colombiano que la vigilan y supervisan."*

Mediante formato COD_FOR_005 "*Solicitud modificación de contratación*" del 16 de febrero de 2023, con fundamento en el literal b[39] de la cláusula decimocuarta, se solicitó por la Entidad Ejecutora la suspensión del contrato, aduciendo: "(…) *de conformidad con la reunión sostenida el pasado 18 de enero de 2023 entre el CONTRATISTA y la DSCI, esta última propuso suspender el contrato por un término de 25 días, a efectos de poder realizar una revisión de los informes, soportes y avances presentados por la UT CARIBE EN PAZ, para así poder evaluar jurídica, técnica y financieramente la viabilidad del CPS 288 de 2021 teniendo en cuenta las dificultades en ejecución que se han venido presentando".*

Conforme con documento suscrito por el supervisor del contrato de fecha 16 de febrero de 2023 de asunto: "*CONCEPTO supervisión para la Suspensión del Contrato No. 288 de 2021 – UNIÓN TEMPORAL CARIBE EN PAZ.",* se relaciona el siguiente avance por parte del contratista con corte a 31 de diciembre de 2022*:*

Tabla 10
Avance de ejecución

Avance Técnico Acumulado	Proyectado: 92.13%	Ejecutado: 57,36%
Avance Financiero Acumulado	Girado: 96,71 %	Ejecutado: 69,12%

Fuente: FCP en respuesta al requerimiento 2023EE0066330 Elaboró: Equipo auditor CGR

Según Acta de suspensión No. 1 del 27 de febrero de 2023, se pactó:

***"PRIMERA. – SUSPENDER:** Suspender la ejecución del Contrato de Prestación de Servicios No. 288 de 2021 desde el veintisiete (27) de febrero de 2023 hasta el veintitrés (23) de marzo de 2023.*
(…)

***SEGUNDA. – GARANTÍAS**: CONTRATISTA se compromete a modificar y remitir los correspondientes certificados de modificación a las Garantías dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la firma de la presente suspensión".*

Mediante Otrosí No. 1 suscrito el 31 de marzo de 2023, se prorrogó el plazo de ejecución del contrato por ocho (8) meses adicionales, de los veinte (20) meses definidos inicialmente en el contrato, para una duración total del contrato de veintiocho (28) meses y cuya finalización será el dos (2) de diciembre de 2023 y se modificó la forma de pago.

Durante la evaluación y seguimiento documental al proceso contractual en mención, se detectaron las siguientes situaciones:

[39] *"CLÁUSULA DECIMOCUARTA. – SUSPENSIÓN DEL CONTRATO: Las partes podrán suspender el presente contrato, mediante la suscripción de un acta en donde conste tal evento y conforme a lo preceptuado en el Manual de Contratación del FCP. El término de suspensión y las condiciones de reinicio se acordarán en dicha acta. La suspensión no dará derecho a exigir indemnización, sobrecostos o reajustes, ni a reclamar gastos diferentes a los pactados en el contrato. El plazo de ejecución de este podrá suspenderse en los siguientes eventos:*
a. Por circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito que impidan la ejecución del contrato. Dicha eventualidad corresponde calificarse por parte del CONTRATANTE.
*b. **Por mutuo acuerdo, siempre que con ello no se causen perjuicios ni deriven en costos para EL CONTRATANTE**."* (negrilla fuera del texto)

a. Consolidación de matriz de insumos y materiales con inconsistencia

En informe de supervisión correspondiente al mes de marzo de 2022, con fecha 13 de abril de 2022, se consignó que, "*Teniendo en cuenta el porcentaje de avance alcanzado en el municipio de San Pablo (Bolívar), se usó como base el listado de insumos producto del formato de pre- inversión de 1294 beneficiarios del municipio para consolidar el paquete de insumos parcial (…) Habiendo consolidado el listado de insumos parcial para el municipio de San Pablo (Bolívar) se realizó el proceso de selección del proveedor de líneas productivas aplicando del manual de contratación de la Unión Temporal Caribe en Paz 2021*" (p. 17)

Verificado el Anexo Técnico[40] de la Convocatoria No. 007 de 2021, no se evidencia la consigna de Plan de "*pre-inversión*" ni la consolidación del bloque de insumos y materiales con base en un porcentaje parcial de avance; por su parte, establece que aprobado el documento proyecto se hará la visita a cada beneficiario para la elaboración y formalización del plan de inversión predial, el cual entre otros contenidos ha de recoger: "*Listado de insumos y materiales requeridos, referenciando especificaciones técnicas, cantidades, lugar de entrega. Presupuesto detallado y total de los insumos requeridos teniendo como límite los recursos que se definan para el Sistemas Sostenibles de Producción del presente modelo",* y una vez finalizada las labores de construcción de los planes de inversión por predio, se consolida por bloques de insumos y materiales según corresponda a cada línea productiva.

Mediante requerimiento 2023EE0066330 del 28 de abril de 2023 y reiteración 2023EE0075637 del 12 de mayo de 2023, se solicitó por parte de la CGR los soportes del documento proyecto por cada Sistema Sostenible de Producción y la certificación de aprobación, sin que se evidencie dicha aprobación, en respuesta presentada por la DSCI. Actividad que según el Plan Operativo de Actividades (POA) y su modificación, se programó para diciembre de 2021 y de acuerdo con el anexo técnico del contrato 288 de 2021 constituye una de las condiciones previas a la estructuración de planes de inversión predial.

En Acta de reunión N.º 001 del 15 de marzo de 2022 con asunto *"Verificación requisitos segundo desembolso"* suscrita por el Enlace Técnico, el líder técnico y el Gerente UTPC, se dejó constancia que, entre otros documentos, la "*Consolidación de bloque de insumos y diagnostico productivo*" "*se encuentran acordes a los requerimientos del anexo técnico*".

No obstante, la CGR en verificación de la documentación, no evidencia aprobación en espacio territorial por la DSCI antes de la suscripción de los contratos con proveedores que inició en el 22 de noviembre de 2021 con el Contrato 001 de 2021 suscrito con Integrar Del Caribe S.A.S - NIT. 900398700-0. Al respecto, no se evidencia sustento que justifique el inicio del proceso de contratación en dicha fecha, sin la consolidación de la debida matriz de insumos y materiales.

Conforme con la base de datos denominada "*RELACIÓN TOTAL DE INSUMOS- UT CARIBE EN PAZ SAN PABLO*" adjunta como respuesta a la reiteración 2023EE0075637 del 12 de mayo de 2023, se observa inconsistencia en la información obtenida de 1294 beneficiarios para consolidar el paquete parcial, toda vez que, según el Sistema Sostenible de Producción y las cantidades relacionadas en el bloque de insumos y materiales consolidado alcanza los siguientes valores:

[40] *Para contratar un operador que ejecute los componentes de intervención del programa para la planeación, formulación, implementación y seguimiento de proyectos productivos sostenibles con actividades de asistencia técnica en los departamentos, municipio, corregimientos o veredas previamente seleccionados por el PNIS"*

Tabla 11
Beneficiarios por línea productiva

Línea Productiva	No. de beneficiarios según CUB
Silvopastoril	841
Agroforestal	15
Ovino-Caprino	9
Avicultura	4
Piscicultura	15
Porcicultura	10
TOTAL	894

Fuente: FCP en respuesta al requerimiento 2023EE0075637 Elaboró: Equipo auditor CGR

Se observa que el bloque de insumos y materiales se estructuró con información de 894 beneficiarios y no de 1294 del municipio de San Pablo (Bolívar). Aunado a lo anterior, se evidencia en los soportes de ejecución técnica contenidos en el informe de supervisión del mes de octubre de 2022, con fecha 29 de noviembre de 2022, el registro en acta de un "*Diseño Plan de Inversión*" en el formato de registro de visita Nº 2. y visita Nº 2.2 que contiene un *"FORMATO SOLICITUD PLAN DE INVERSIÓN PROYECTO SISTEMA SOSTENIBLE DE PRODUCCIÓN",* los cuales consignaron entre otros ítems, línea productiva con un listado de insumos a requerir, unidad de medida y cantidad.

Sin embargo, en el marco de la verificación adelantada por la CGR, se observa inconsistencias al consignarse unidades que no coinciden con la línea productiva que el beneficiario optó en el plan de inversión, como se observa en los siguientes casos:

Tabla 12
Diferencias entre la línea productiva y el plan de inversión

CUB	Línea Productiva Bloque de Insumos y Materiales[41]	Registro Acta de Visita 2.2	Plan de Inversión	Fecha Plan de Inversión
755205	Piscicultura	Silvopastoril Bovino	Silvopastoril Bovino	15/02/22
755675	Piscicultura	Silvopastoril Bovino	Silvopastoril Bovino	11/02/22
755928	Piscicultura	Silvopastoril Bovino	Silvopastoril Bovino	12/02/22
755479	Piscicultura	Silvopastoril Bovino	Silvopastoril Bovino	3/02/22
755218	Piscicultura	Silvopastoril Bovino	Silvopastoril Bovino	9/02/22
755947	Piscicultura	Silvopastoril Bovino	Silvopastoril Bovino	6/02/22
755477	Piscicultura	Piscicultura	Avicultura	6/02/22
755234	Piscicultura	Silvopastoril Bovino	Silvopastoril Bovino	25/02/22
755893	Avicultura	Silvopastoril Bovino	Silvopastoril Bovino	12/02/22
754649	Avicultura	Silvopastoril Bovino	Silvopastoril Bovino	6/02/22
755791	Ovino Caprino	Silvopastoril Bovino	Silvopastoril Bovino	17/02/22
756124	Ovino Caprino	Silvopastoril Bovino	Silvopastoril Bovino	17/02/22
755830	Ovino Caprino	Silvopastoril Bovino	Silvopastoril Bovino	17/02/22
756059	Ovino Caprino	Silvopastoril Bovino	Silvopastoril Bovino	17/02/22

[41] Tomado de la base de datos denominada "Relación total de insumos-UT Caribe En Paz San Pablo"

CUB	Línea Productiva Bloque de Insumos y Materiales[41]	Registro Acta de Visita 2.2	Plan de Inversión	Fecha Plan de Inversión
755183	Ovino Caprino	Silvopastoril Bovino	Silvopastoril Bovino	6/02/22
755178	Porcicultura	Silvopastoril Bovino	Silvopastoril Bovino	6/02/22
755777	Porcicultura	Porcicultura	Silvopastoril Bovino	20/02/22
755864	Porcicultura	Silvopastoril Bovino	Silvopastoril Bovino	20/02/22
755959	Agroforestal	Silvopastoril Bovino	Silvopastoril Bovino	5/02/22
755919	Agroforestal	Silvopastoril Bovino	Silvopastoril Bovino	5/02/22
756062	Agroforestal	Silvopastoril Bovino	Silvopastoril Bovino	7/02/22
756074	Agroforestal	Silvopastoril Bovino	Silvopastoril Bovino	15/02/22
755200	Agroforestal	Silvopastoril Bovino	Silvopastoril Bovino	14/02/22
755137	Agroforestal	Silvopastoril Bovino	Silvopastoril Bovino	15/02/22
755752	Silvopastoril Bovino	Avicultura	Avicultura	17/02/22
755233	Silvopastoril Bovino	Avicultura	Avicultura	26/02/22
755477	Silvopastoril Bovino	Avicultura	Avicultura	02/02/22
755081	Silvopastoril Bovino	Porcicultura	Porcicultura	6/02/22
756043	Silvopastoril Bovino	Porcicultura	Porcicultura	2/02/22

Fuente: FCP en respuesta al requerimiento 2023EE0075637 Elaboró: Equipo auditor CGR

Es decir que, para la consolidación de la matriz de insumos y materiales, los beneficiarios relacionados sumaron a animales, alimento, material vegetal, materiales y herramientas y equipos y otros, de líneas de producción, según el caso, que luego no aplicaron, como se registró en el plan de inversión suscrito. Igualmente, estas unidades fueron tenidas en cuenta para adelantar las cotizaciones, los procesos de contratación y adquisición de los mismos, sin que obre actualización del consolidado.

b. Inconsistencia en valores de los insumos de acuerdo con los planes de inversión, el consolidado de bloque de insumos y materiales y los contratos suscritos con los proveedores.

Mediante respuesta al requerimiento de la CGR No. 2023EE0038433 del 15 de marzo de 2023, se allegó dentro de los soportes del segundo desembolso, los siguientes tres contratos de proveeduría de insumos contratados por la UT Caribe en Paz 2021 y un otrosí, así:

Tabla 13
Contratos de suministro de insumos y materiales

Objeto	*Contratar el suministro de elementos, materiales, insumos, equipos, para el sector agropecuario y acuícola, requeridos de acuerdo a los planes de inversión y líneas productivas definidos, y para ser entregados a las familias beneficiarias en el marco del contrato CPS- 288-2021, celebrado entre la ut caribe en paz 2021 y el Fondo Colombia en Paz 2019*			
Lugar de Ejecución	Tierralta-Córdoba, Taraza-Antioquia, Santa Rosa Del Sur-Bolívar, San Pablo-Sur De Bolívar.			
Proveedor	**Valor**	**Fecha Suscripción**	**Acta de Inicio**	**Duración**

Contrato 001 de 2021 INTEGRAR DEL CARIBE S.A.S – NIT. 900398700-0	$3.000.000.000 M/C	22 de noviembre de 2021	3 de diciembre del 2021.	11 meses
OTROSI No. 001-2022 del 7 de marzo de 2022 Adición $5.000.000.000	**Justificación:** en documento firmado por la Representante Legal de la UT Caribe en Paz 2021, sin fecha, se evidencia: *Que en reunión del equipo directivo de la UT CARIBE EN PAZ 2021 e INTEGRAR DEL CARIBE S.A.S se determinó adicionar al valor del contrato de proveeduría de insumos que actualmente se encuentra por TRES MIL MILLONES DE PESOS M/C ($3.000.000.000oo M/C) se le sumaran CINCO MIL MILLONES DE PESOS M/C (5.000.000.000oo M/C) quedando un total de OCHO MIL MILLONES DE PESOS M/C (8.000.000.000ooM/C)* ***esta adición se hace con el fin de cumplir con los requisitos para logar el segundo desembolso del contrato 288- 2021 entre la UT CARIBE EN PAZ 2021 y CONSORCIO FONDO COLOMBIA EN PAZ 2019 y no atrasarse en la ejecución de dicho contrato***. (negrilla fuera del texto)			
Contrato 001-2022 ACCIONES GLOBALES S.A.S - NIT. 900217409-6	$3.251.700.000 M/C	11 de marzo de 2022		8 meses
Contrato 002-2022 COMERCIALIZADORA DE CORDOBA S.A.S - NIT. No 900969358-5	$3.251.700.000 M/C	11 de marzo de 2022		8 meses

Fuente: FCP en respuesta al requerimiento 2023EE0038433 Elaboró: Equipo auditor CGR

En la información adjunta a la reiteración 2023EE0075637 del 12 de mayo de 2023 y los soportes de ejecución técnica, se evidencia inconsistencia en los precios unitarios de los Planes de Inversión, conforme con las actas de entrega y el consolidado de bloque de insumos y materiales allegado en el archivo "*Consolidado General*", los cuales presentan diferencias con los contratos de proveeduría como se muestra a continuación:

Tabla 14
Inconsistencias en los precios

Insumo o Material**	**Unidades Bloque de Insumos y Materiales**	**Valor Bloque de Insumos y Materiales****	**Contrato N°002-2022 ***	**Contrato N°001-2022 ***	**Contrato 002-2021***	**OTROSÍ No. 001-2022**	**Plan de Inversión***	**Diferencia Plan de Inversión Vs. Contratos**
Reproductor 3 años razas cebuinas doble propósito	**306**	$ 3.500.000	$ 3.505.000	$ 3.504.800	$ 3.500.000	$3.550.565	$ 3.804.800	$ 299.800
Manguera 3 pulgadas	**2**	$ 330.000	$ 669.630	$ 663.000		$671.619	$ 439.400	-$ 223.600
Bomba de motor (fumigadora)	**40**	$ 1.030.000	$ 853.450	$ 845.000	$ 1.450.000	$ 855.985	$ 715.000	-$ 735.000
Motobomba gasolina mbpm15 - 2.5 hp	**7**	$ 1.195.000	$ 971.620	$ 962.000		$ 974.506	$ 845.000	-$ 126.620
Motor para triturar alimentos	**3**	$ 2.280.000	$ 2.098.830			$ 2.105.064	$ 2.210.000	$131.950
Picadora de pasto	**6**	$ 2.280.000	$ 2.573.480	$ 2.548.000		$ 2.581.124	$ 1.690.000	-$ 883.480
Kit de geomembrana	**1**	$ 970.000	$656.500	$ 650.000		$ 658.450	$ 2.665.000	$ 2.008.500

*Valores por unidad **Muestra de insumos y materiales con valores superiores a $500.000
Fuente: FCP en respuesta al requerimiento 2023EE0075637 Elaboró: Equipo auditor CGR

Además de inconsistencias establecidas por la CGR así: el contrato suscrito con el proveedor con NIT. 900398700-0 del 22 de noviembre de 2021 se celebró sin la formalización de los planes de inversión, los cuales fueron suscritos en los meses de febrero de 2022; se contrató con los proveedores con NIT´s 900398700-0 con domicilio en Sincelejo, 900217409-6 ubicado en Montería y 900969358-5 domiciliado en Montería, sin que obre razones por las cuales no se contrató con proveedores locales, pese a que en informe de actividades contenido FIN_FOR_019 para el segundo desembolso se manifieste "*A 16 de marzo se está cumpliendo con esta obligación*"; de los precitados contratos, se pactó un plazo de ejecución de 11 y 8 meses, respectivamente, sin que fuera aportada a la CGR las respectivas prórrogas; no se remitió la documentación que soportó los procesos de selección de los contratistas y la verificación por parte de la Supervisión, más que limitarse a avalar la suscripción de los mismos para el segundo desembolso, sin tener en cuenta el estricto cumplimiento del componente planes de adquisiciones para la implementación de los Sistemas Sostenibles de Producción.

c. Transferencias monetarias condicionadas a actividades de restauración y conservación en la totalidad del predio

Mediante oficio 2022600002913 del 22 de marzo de 2022, el equipo supervisor autoriza el trámite del segundo pago, que entre otras condiciones estableció "*la preparación de los pagos por transferencias monetarias condicionadas a actividades de restauración y conservación.",* con base en 26 transferencias realizadas en diciembre de 2021. No obstante, en revisión de los parámetros establecidos en el Anexo Técnico, las visitas de caracterización se realizaron con anterioridad a los pagos efectuados entre el 15 y 16 de diciembre de 2021, como en efecto lo dispone dicho documento y el POA; empero, en informe técnico presentado por el contratista con corte a 28 de febrero de 2022, se indica que los primeros pagos de Incentivo Forestal con Enfoque Territorial se realizaron teniendo en cuenta los requerimientos contenidos en el anexo técnico los cuales entre otros señala la *"suscripción de acuerdos de conservación",* lo cual no se compadece con la realidad.

Se evidencia que se realizaron pagos por $23.400.000, sin haberse formalizado los acuerdos de conservación, aspecto que conllevó según el informe de supervisión de diciembre de 2021 (pg. 19) a suspender las transferencias: "*Debido a que no se han formalizado los acuerdos de conservación finales el área técnica de la DSCI sugirió no continuar con las trasferencias*".

En el Comité de seguimiento nro. 6 del 23 de diciembre de 2021, se dejó constancia por la supervisión que las transferencias "*solo se pueden hacer siempre y cuando se cumplan todos los requisitos previos, visitado la finca y se esté cumpliendo con las actividades establecidas por el Ministerio de Ambiente*". Asimismo, en informe de supervisión de diciembre de 2021, se consignó "*Es necesario que el contratista espere las indicaciones de la DSCI previo cualquier desembolso por este concepto, para evitar posteriores inconvenientes en el reconocimiento de las transferencias realizadas. (...)"*

Se remitió Acta de reunión del 19 de enero de 2022, donde la DSCI presenta propuesta que busca dinamizar la intervención con respecto a este componente, en el cual se contempla para el primer pago un acta de aceptación del compromiso de elaboración o suscripción del Acuerdo de Conservación, aspecto que se evidenció también en "*Protocolo para pago del incentivo forestal con enfoque territorial*" de diciembre de 2021; no obstante, ni la manifestación de firma del acuerdo ni la aceptación del compromiso están contemplados en el Anexo Técnico, desconociendo su contenido.

d. Falta de oportunidad en el ajuste a las pólizas de cumplimiento y Responsabilidad Civil Extracontractual por suspensión del contrato

Según Acta de suspensión No. 1 del 27 de febrero de 2023, se pactó:

"*PRIMERA. – SUSPENDER:* *Suspender la ejecución del Contrato de Prestación de Servicios No. 288 de 2021 desde el veintisiete (27) de febrero de 2023 hasta el veintitrés (23) de marzo de 2023.*
(…)
SEGUNDA. – GARANTÍAS*: CONTRATISTA se compromete a modificar y remitir los correspondientes certificados de modificación a las Garantías dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la firma de la presente suspensión.*"

Mediante Otrosí No. 1 suscrito el 31 de marzo de 2021, se prorrogó el plazo de ejecución del contrato por ocho meses adicionales, para una duración total del contrato de veintiocho meses.

De igual forma, se estableció: "***CUARTA. - GARANTÍA:*** *El CONTRATISTA se compromete a constituir y remitir los correspondientes certificados de modificación a las Garantías dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la firma del presente OtrosÍ, junto con el recibo en el cual se evidencie el pago de la prima."*

Sin embargo, la póliza de Responsabilidad Civil Extracontractual 75-40-101041498 emitida por Seguros del Estado S.A., inicialmente con vigencia hasta el 25 de enero de 2023, fue actualizada hasta el 22 de marzo de 2023. Lo cual conllevó a que frente a eventuales siniestros que ampara la póliza de responsabilidad civil extracontractual, estuvieran descubiertos entre el 26 de enero de 2023 y el 22 de marzo de 2023.

Las anteriores falencias en la ejecución contractual se originan por la falta de gestión del Consorcio FCP 2019 como contratante en su obligación de exigir al contratista la ejecución idónea y oportuna de las obligaciones del contrato, por falta de verificación de la ejecución técnica, administrativa, financiera, contable y jurídica del contrato y las debilidades en el seguimiento y control por parte de la supervisión a cargo de la DSCI como entidad ejecutora, al certificar el cumplimiento a satisfacción de actividades por parte del contratista, pese a inconsistencias en la matriz de insumos y materiales, precios, planes de inversión, entrega de insumos a los beneficiarios y transferencias monetarias, en inobservancia de los documentos que hacen parte integral del contrato, el Manual de Contratación y el Manual de Supervisión e Interventoría del FCP.

Situaciones que conllevan a la falta de efectividad en la implementación del PNIS que como se evidencia en el presente contrato a 31 de diciembre de 2022 (plazo de ejecución inicial: 3 de marzo de 2023) alcanzaba un avance técnico del 57,36% frente a lo proyectado de 92,13% y financiero del 69,12%, dilatando el desarrollo del Punto 4 y los objetivos del Punto 1 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera 2016.

El presente hallazgo reviste presunta incidencia disciplinaria, de conformidad con los artículos 34, 35 y 53 de Ley 734 de 2002[42] y los artículos 38, 39 y 70 de la Ley 1952 de 2019[43].

[42] Esta norma fue derogada por la Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario). La entrada en vigencia de esta última norma comenzó a partir del 29 de marzo de 2022 conforme con lo dispuesto en el Artículo 73 de la Ley 2094 del 29 de junio de 2021 "*Por medio de la cual se reforma la ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones*", el cual establece: *Las disposiciones previstas en la presente ley, y las contenidas en la ley 1952 de 2019 que no son objeto de reforma, entrarán a regir nueve (9) meses después de su promulgación. Durante este periodo conservará su vigencia plena la Ley 734 de 2002 con sus reformas".* Sin embargo, los hechos objeto de reproche de este hallazgo se presentaron en vigencia de la Ley 734 de 2002 y la Ley 1952 de 2019.
[43] "*Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario*."

Análisis de la Respuesta

El Consorcio FCP 2019, vocero y administrador del PA-FCP, pone de presente el modelo de negocio bajo el cual opera el FCP, de conformidad con el Decreto Ley 691 de 2017, los manuales y reglamentos del FCP, especialmente el Reglamento del FCP, el cual, entre otros, determina los roles de los supervisores e interventores entidades ejecutoras. De igual forma, respecto de los supervisores y sus roles y responsabilidades, trae a colación el Manual de Contratación, versión 31, Aprobado mediante Acta No. 357 del Comité Fiduciario realizado el 29 de marzo de 2023 y el Manual de Supervisión, versión 9, Aprobado igualmente como consta en la precitada Acta. Contexto y documentos conocidos por la CGR.

Asimismo, hace referencia a lo observado por la CGR respecto del Monitoreo y Seguimiento del PA-FCP, consistente en un seguimiento a la ejecución técnica, administrativa, financiera, contable y jurídica a cargo del Administrador Fiduciario, aduciendo que si bien se consignó en diferentes versiones, venía siendo entendido por fuera del contexto del modelo de negocio del FCP, lo cual era un imposible jurídico y resulta ser de competencia exclusiva de las Entidades Ejecutoras al no ser una facultad del FCP de ejercer una supervisión sobre la supervisión. Situación que conllevó a la supresión de dicha herramienta desde la versión 7 del Manual de Supervisión e Interventoría.

Teniendo en cuenta que el contrato nro. 288 de 2021 que ocupa la atención de la CGR, se suscribió el 25 de mayo de 2021 entre el PA-FCP y la Unión Temporal Caribe en Paz 2021, con NIT. 901.484.501, no es de recibo el argumento presentado por el Consorcio FCP 2019, teniendo en cuenta que, la versión 7 tuvo aprobación hasta el 30 de noviembre de 2022, es decir que, para la fecha de inicio del contrato (8 de julio de 2021) y transcurridos 16 meses de ejecución, es jurídicamente aplicable y por ende de cumplimiento por parte del FCP el Manual de Supervisión e Interventoría en sus versiones 4, 5 y 6, que consignó:

Versión 4 y 5: "(…) *El monitoreo y seguimiento de los contratos suscritos por el FCP será realizado a través de la Coordinación de Enlace del FCP. El seguimiento consiste en verificar la ejecución técnica, administrativa, financiera, contable y jurídica de los contratos celebrados por el FCP.* (…)

Versión 6: "(…) *El monitoreo y seguimiento de los contratos suscritos por el FCP será realizado a través de la Coordinación de Asuntos Legales, Seguimiento y Liquidación del FCP. El seguimiento consiste en verificar la ejecución técnica, administrativa, financiera, contable y jurídica de los contratos celebrados por el FCP.* (…)"

En este orden de ideas, le asiste al Consorcio FCP 2019 el Monitoreo y Seguimiento del contrato nro. 288 de 2021, además de cumplir con la obligación contractual contenida en la cláusula sexta de "(…) *6. Exigir al contratista la ejecución idónea y oportuna de las obligaciones del presente contrato.* (…)*".* En tal sentido, existe una correlación de responsabilidades entre el Consorcio FCP 2019 y la Entidad Ejecutora para la ejecución del contrato, la cual no puede desconocer el Consorcio en virtud de su modelo de negocio. A continuación, el Consorcio FCP 2019 solicita atender los siguientes títulos de conformidad con la respuesta dada por la DSCI, por lo que se procede a su análisis conforme lo sostenido por dicha entidad ejecutora.

Consolidación de matriz de insumos y materiales con inconsistencia

La DSCI manifiesta que el contratista elaboró los documentos para cada sistema sostenible de Producción, debidamente aprobados por el área técnica de la DSCI, como consta en Acta de Reunión 001 del 15 de marzo de 2022 y se inició el proceso de contratación, una vez suscritos los planes de

inversión por los beneficiarios desde septiembre de 2021; Para la CGR no es de recibo tal afirmación, toda vez que, en verificación de los planes de inversión, se evidenció la suscripción desde febrero de 2022 y la contratación con los proveedores inició el 22 de noviembre de 2021 con el Contrato 001 de 2021 suscrito con Integrar Del Caribe S.A.S - NIT. 900398700-0.

En la respuesta de la DSCI se ratifica lo evidenciado por la CGR y se reconoce por parte de la DSCI, que la estructura del bloque de insumos fue estructurada con base en 894 titulares del municipio de San Pablo, Bolívar, y no como se reportó en el informe de supervisión correspondiente al mes de marzo de 2022, con fecha 13 de abril de 2022, en el cual se consignó la consolidación del bloque de insumos y materiales con base en el porcentaje de avance del municipio de San Pablo (Bolívar) y "(…) *se usó como base el listado de insumos producto del formato de pre- inversión de 1294 beneficiarios del municipio para consolidar el paquete de insumos parcial (…)*".

Se indica que las líneas productivas constaban de un listado de insumos preestablecidos para establecer el plan de inversión, por tanto, en una misma línea productiva se presenta variabilidad en cantidades y tipos de insumos. De igual forma, la consolidación del bloque de insumos se realizó de acuerdo con las opciones de cada línea productiva que permitiera la actualización de los planes de inversión. Para la CGR, se sigue presentando inconsistencia conforme con lo establecido en el Anexo Técnico de la Convocatoria 007 de 2021, el cual hace parte integral del contrato, toda vez que la consolidación se ha de realizar una vez finalizada la construcción de los planes de inversión por predio, que como se indicó, se evidenció su suscripción a partir de febrero de 2022, pues si se tomara lo consignado en el registro acta de visita Nº 2.2. plan de inversión, que consignó unidades y cantidades por línea productiva, de igual forma estaría en inobservancia del Anexo Técnico, al no consignarse, entre otros, especificaciones técnicas, presupuesto detallado y total de los insumos requeridos teniendo como límite los recursos que se definan para los Sistemas Sostenibles de Producción.

La DSCI interpreta como una positiva planeación la contratación de bienes adelantada por el contratista, que a su consideración fue realizada de manera oportuna y temprana con el objetivo de contrarrestar fluctuaciones en los precios de los productos; empero, para la CGR no se desvirtúa la falta de justificación del inicio del proceso de contratación el 22 de noviembre de 2021, sin la consolidación de la debida matriz de insumos y materiales y demás actividades previas que contempla el Anexo Técnico.

Se allegó por parte de la DSCI la relación de titulares que presentan diferencias entre la línea productiva y plan de inversión con una explicación por cada CUB que se relacionó por la CGR; sin embargo, no se remite soporte que permita a la CGR constatar la voluntad del beneficiario de las modificaciones y se desvirtúe el impacto en las cotizaciones, los procesos de contratación y adquisición de los mismos.

Se relaciona que las entregas a cada uno de los beneficiarios corresponden a los solicitado por cada uno de ellos; aspecto que para la CGR no es objeto de reproche, toda vez que, de acuerdo con las verificaciones realizadas, las cantidades corresponden a lo contenido en los planes de inversión suscritos desde febrero de 2022.

Manifiesta la DSCI que a cada titular se le realizó la entrega de un formato de plan de inversión sin precios lo cual se convirtió en la base para realizar la matriz de adquisición, situación que para la CGR no es aceptable, al desconocerlo estipulado en el Anexo Técnico como parte integral del contrato, pues aprobado el documento Proyecto, la visita técnica debía consistir en la elaboración y

formalización del plan de inversión predial, de acuerdo con la línea productiva seleccionada con la consigna de especificaciones técnicas, cantidades, lugar de entrega, presupuesto detallado, entre otros aspectos, que derivaría en la consolidación de matriz de insumos y materiales para proceder a la estructuración y publicación del proceso de contratación. De igual forma, no se evidenció por parte de la CGR modificación al Anexo Técnico que justifique el proceder.

Inconsistencia en valores de los insumos de acuerdo con los planes de inversión, el consolidado de bloque de insumos y materiales y los contratos suscritos con los proveedores.

Manifiesta la DSCI que los Planes de Inversión se elaboran de manera previa a la contratación, contando con precios de referencia del mercado, con diferencias debido a factores desde marcas hasta especificaciones; sin embargo, para la CGR no es de recibo tal argumento, puesto que al verificar los contratos con los proveedores, el valor del contrato corresponde al listado de insumos y materiales requeridos por el contratista con unos valores determinados de acuerdo con los precios ofertados en las cotizaciones, por lo que la inconsistencia en los precios unitarios de los Planes de Inversión, conforme con las actas de entrega y el consolidado de bloque de insumos y materiales allegado en el archivo "*Consolidado General*" se mantiene sin que se justifique valores por unidad superiores o inferiores a los contratados y que fueron asumidos por los beneficiarios.

Se aclara que el equipo supervisor solicitó a la DSCI, a través de su equipo técnico, revisar los requisitos de orden técnico y contractual previos al otorgamiento del segundo desembolso; si bien la CGR evidenció en Acta de reunión N.º 001 del 15 de marzo de 2022 con asunto "*Verificación requisitos segundo desembolso*" suscrita por el Enlace Técnico, el líder técnico y el Gerente UTPC dicha revisión, no desvirtúa la deficiencia e inconsistencia en la realización de las actividades conforme con el Anexo Técnico y el POA del contrato 288 de 2021.

Transferencias monetarias condicionadas a actividades de restauración y conservación en la totalidad del predio

Se indica por la DSCI el trámite de las transferencias monetarias, su recopilación y custodia, citando de acuerdo con el anexo técnico la suscripción formal de los acuerdos de conservación a surtirse previo a la cuarta visita del operador. Así como el trámite de transferencias monetarias conforme con las indicaciones del área técnica de la DSCI.

Con fundamento en el numeral "*11.7. Incentivo Forestal con Enfoque Territorial"*, omite la DSCI que, si bien los acuerdos de conservación deben surtirse previo a la cuarta visita del operador, en la etapa de implementación que se desarrolla en meses subsiguientes a la suscripción del acuerdo implica adelantar entre otras acciones "*Implementación de incentivos (transferencias económicas y en especie)*", por lo que no es de recibo para la CGR que las 26 transferencias realizadas en diciembre de 2021, se funden en la suscripción del Acuerdo hasta la cuarta visita, pues como se indicó, depende de esta adelantar la implementación de incentivos, la cual a diciembre de 2021 no se había surtido, toda vez que, de la revisión documental se establece que la suscripción de los acuerdos de conservación de los beneficiarios de los pagos, se realizaron entre enero, marzo y abril de 2022.

Falta de oportunidad en el ajuste a las pólizas de cumplimiento y Responsabilidad Civil Extracontractual por suspensión del contrato

Se trae a colación por parte de la DSCI el concepto C-126 DE 2022 DE LA AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA respecto de la garantía de cumplimiento, indicando que la fecha de

expedición de la póliza no implica que desde ese mismo día o desde el día siguiente empiece a regir la póliza; aspecto que no desconoce la CGR, toda vez que, la suspensión supone un intervalo pasivo en el cumplimiento de las obligaciones a ejecutar por las partes, por lo cual el contrato no cesa ni perturba el vínculo contractual.

De acuerdo con certificado de aprobación de garantía de responsabilidad civil extracontractual del 01 de julio de 2021, se aprobó la póliza de seguro de responsabilidad civil extracontractual nro. 75-40-101041498 hasta el 25 de enero de 2023. De acuerdo con los soportes remitidos por la DSCI, se observó la actualización de la dicha póliza así:

1. Fecha expedición: 22-03-2023 desde 08-07-2021 hasta 03-04-2023
2. Fecha expedición: 12-04-2023 desde 08-07-2021 hasta 03-12-2023

Por parte de la CGR se evidenció Acta de suspensión No. 1 del 27 de febrero de 2023, que entre otros aspectos, contempló en la cláusula segunda la modificación de garantías dentro de los 10 días hábiles siguientes a la firma de la misma; aspecto que según los soportes remitidos no se desvirtúa su inobservancia, toda vez que se actualiza pasado el término establecido y hasta el 22 de marzo de 2023, lo cual conllevó a que frente a eventuales siniestros que ampara la póliza de responsabilidad civil extracontractual, estuvieran descubiertos entre el 26 de enero de 2023 y el 22 de marzo de 2023.

Si bien indica el Consorcio FCP 2019, es una obligación a cargo de la supervisión ejercida por la Entidad Ejecutora de acuerdo con el Manual de Supervisión e Interventoría, en sus diferentes versiones, las obligaciones referentes a la constitución y actualización de garantías; al Consorcio FCP 2019 de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 691 de 2017 y por ende el Contrato de Fiducia Mercantil nro. 001 de 2019, le corresponde dentro de sus obligaciones "*21. Aprobar las pólizas de seguros de la contratación derivada, respondiendo hasta por culpa leve, excepto caso fortuito, fuerza mayor o hechos de terceros*".

En atención a las anteriores consideraciones, se confirma el hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

HALLAZGO No 4 EJECUCIÓN CONTRATO 289 DE 2021 - IMPLEMENTACIÓN PNIS (D)

Dentro del PMI del Acuerdo Final, se contempló la restauración de áreas ambientales estratégicas en el marco del proceso de sustitución de cultivos ilícitos en compañía del establecimiento de alternativas de generación de ingresos para las familias que se encuentren parcial o totalmente al interior de áreas protegidas o en sus zonas de influencia. En ese sentido, la sustitución de cultivos ilícitos apunta a los mismos objetivos del punto 1 del Acuerdo, toda vez que, esta es un componente de la Reforma Rural y se desarrolla como parte de la misma[44].

Uno de los objetivos primordiales de la sustitución y del desarrollo rural, consiste en *"contribuir al cierre de la frontera agrícola, recuperación de los ecosistemas y desarrollo sostenible proteger las áreas de especial interés ambiental y generar para la población que colinda con ellas o las ocupan, alternativas equilibradas entre medio ambiente y bienestar y buen vivir, bajo los principios de Participación de las comunidades rurales"*[45].

[44] Acuerdo Final, 2016, p.102
[45] Ibídem, págs. 19-20

El Manual de Contratación del FCP[46], versión 18 del 10 de febrero de 2021, aprobado mediante Acta No. 167, dispone:

9.5 MODALIDADES DE SELECCIÓN
9.5.1 Convocatoria Abierta
(…)
9.5.1.3 Aviso de Convocatoria
El Aviso de Convocatoria contendrá como mínimo lo siguiente:

1. *Nombre y dirección (física y electrónica) del administrador fiduciario.*
2. *Objeto y alcance del contrato a celebrar.*
3. *El plazo estimado del contrato.*
4. *El valor estimado del contrato y la manifestación expresa de que el PA FCP cuenta con la disponibilidad de recursos para atender el respectivo contrato.* (…)"

El Manual de Contratación citado, así como la versión 29 del 30 de noviembre de 2022, aprobado mediante Acta No. 332, disponen:

"11. GARANTÍAS
11.5 RESTABLECIMIENTO O AMPLIACIÓN DE LA GARANTÍA
(…)
2. En los eventos de adición, prórroga, o modificación del contrato el contratista deberá ajustar las pólizas, dando cumplimiento a lo establecido en el contrato, y deberá remitir tales modificaciones al administrador fiduciario para su verificación y aprobación."

El Anexo Técnico[47] del Contrato 289 de 2021, establece entre otros lineamientos:

"11. DESCRIPCIÓN DE LOS COMPONENTES A EJECUTAR
(…)
Entregables en el marco del Proceso de Fortalecimiento de capacidades:
(…)
Documento Proyecto por cada Sistema Sostenible de Producción a implementar*: del abanico de opciones técnicamente viables (acordes con el portafolio de alternativas viables y rentables de Sistemas Sostenibles de Producción - SSP), debe entregar un documento proyecto por cada una de las líneas identificadas el cual dé cuenta como mínimo, del número de familias beneficiarias, número de hectáreas a implementar, justificación técnica de la línea, plan operativo para la implementación, proyección operativa de la línea productiva entre otras variables que permitan evidenciar que el proyecto cuenta con viabilidad técnica y económica, aceptación social y sostenibilidad ambiental.*
(…)

11.1. Desarrollo de manuales, guías técnicas, marcos metodológicos y protocolos
El CONTRATISTA deberá desarrollar documentos técnicos en los que se sustente teórica, metodológica y prácticamente el desarrollo de los diferentes componentes del contrato. Entre estos se encuentran: marcos conceptuales, metodológicos, guías, protocolos, manuales pedagógicos, sistemas de seguimiento y evaluación, y demás que se estimen pertinentes. Cabe resaltar que todos los procesos, procedimientos, actividades y

[46] El Decreto 691 de 2017 creo el Fondo Colombia en Paz como un Patrimonio Autónomo del DAPRE sin estructura administrativa propia, administrado por una o varias sociedades fiduciarias públicas, cuyo objeto es la administración, coordinación, articulación, focalización y ejecución de las diferentes fuentes de recursos, con el fin realizar las acciones necesarias para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. La administración de los recursos se realiza a través de subcuentas las cuales se crean según las necesidades de implementación identificadas.
[47] "*Para contratar un operador que ejecute los componentes de intervención del programa para la planeación, formulación, implementación y seguimiento de proyectos productivos sostenibles con actividades de asistencia técnica en los departamentos, municipio, corregimientos o veredas previamente seleccionados por el PNIS"*

acciones que se ejecuten en el marco del contrato, deben ceñirse a los lineamientos estipulados en la Resolución 56 de 2020 de la DSCI.
(…)
E*n el marco de las instancias fijadas para el seguimiento y la coordinación del presente contrato, se aprobarán dichas herramientas, así como también se establecerá cuáles de estas se encuentran en versión final y cuáles podrán ser publicadas. Se deberán seguir los canales y parámetros de divulgación que se estipulen (si aplica). Del mismo modo, se podrá determinar cuáles de estas serán de carácter confidencial y por ningún motivo podrán ser publicadas.*

En el marco de las instancias fijadas para la ejecución del presente contrato, el CONTRATISTA deberá presentar una propuesta de documentos por cada componente y un plan de trabajo para su desarrollo, el cual será aprobado en el marco de las mismas instancias mencionadas. Cabe resaltar que dichos manuales deberán estar alineados con los parámetros técnicos establecidos en el presente contrato.

11.3. Planes de Adquisiciones para la implementación de los Sistemas Sostenibles de Producción
(…)
Documento de proyecto:
Definidas las líneas productivas y las familias por línea, el operador debe estructurar un documento proyecto por línea que permita la planificación operativa de la misma (…) *Una vez elaborado el documento técnico, debe ser aprobado por la DSCI, y presentado a las instancias o espacios que la Dirección establezca.*

Estructuración del Plan de Inversión Predial:
Aprobado el documento Proyecto y de acuerdo con lo que se especifique en el plan de fortalecimiento de capacidades, el operador del Proyecto hará la visita técnica a cada beneficiario para la elaboración y formalización del plan de inversión predial, de acuerdo con la línea productiva seleccionada y de acuerdo con lo que se defina en términos de dotación del predio y en la fase que se identifique para iniciar la intervención (Establecimiento – Sostenimiento – Cosecha y Postcosecha). Dicho procedimiento debe consignarse en un instrumento de captura que tenga como mínimo: (…)

Luego de la firma del plan de inversión, dicho documento queda en custodia del operador para su respectiva sistematización. Los planes de inversión son revisados y aprobados por la DSCI en el espacio de trabajo territorial de manera periódica, sesión en la cual se debe registrar la cantidad de estos y se debe incluir una valoración de sus contenidos, de acuerdo con los manuales y criterios aplicables establecidos por Ministerio de Ambiente, PNN, ANT y la DSCI. Una vez los contenidos sean remitidos al nivel nacional, de allí se emitirá un concepto técnico sobre los planes de inversión. Esto para ajustar el diligenciamiento de estos antes de ser reportados en el Sistema de información del Proyecto como una actividad cumplida.

Consolidación del bloque de insumos y materiales:
Una vez finalizada las labores de construcción de los planes de inversión por predio, el Contratista cuenta con ocho (8) días para la sistematización de estos y la consolidación por bloques de insumos y materiales según corresponda a cada línea productiva.
Dicho bloque debe ser igualmente analizado, revisado y aprobado en espacio de trabajo territorial por la DSCI y quien esta indique, antes de poder subirse como producto terminado a la plataforma del sistema de información del Proyecto.
El bloque de insumos y materiales debe dar cuenta de la cantidad total, especificaciones técnicas y presupuesto con base en el mercado regional de cada uno de los ítems consignados en la matriz. Está información es la base para la publicación del modelo de adquisición que defina quien haga las veces de contratante.

Adquisición de insumos y materiales:
Una vez consolidada la matriz de insumos y materiales, se estructura y publica el proceso de contratación en la modalidad que se defina entre el Contratista y la Supervisión, con el propósito de contar con los proveedores idóneos que permitan la entrega de los insumos y materiales en el lugar y fecha que especifique el Contratista de acuerdo con lo concertado con las familias. El proceso de contratación debe tener los requisitos suficientes para poder contar con materiales de calidad y en las cantidades indicadas y especificando las sanciones

pertinentes para que en el caso de que este objetivo se incumpla el proveedor responda de manera oportuna a las inconsistencias que se puedan identificar.

11.7. Incentivo Forestal con Enfoque Territorial[48]

(…) *Transferencias monetarias condicionadas a actividades de restauración y conservación en la totalidad del predio*

(…) ***Forma de pago:*** *pagos trimestrales de $ 900.000 pesos previa verificación del cumplimiento de las actividades por parte del beneficiario*

Caracterización social y ambiental

La presente caracterización tiene el propósito de establecer el acercamiento inicial al territorio priorizado y su población, a través de información proveniente de fuentes primarias y secundarias, que permitan construir una línea base para el desarrollo de las actividades por las cuales se reconocerá el incentivo. (…)

Diagnóstico

En esta etapa se recolecta la información del territorio, necesaria para el desarrollo de las actividades de restauración/preservación por las cuales se reconoce la contraprestación. Este proceso se desarrolla entre la primera y la tercera visita de la Asistencia Técnica Especializada. (…)

Formalización de acuerdos de conservación y restauración

Los insumos y resultados recopilados en el diagnóstico son articulados en un Acuerdo de Conservación, el cual constituye un eje fundamental del desarrollo de los componentes del Proyecto y el cual se elabora dinámica y paralelamente a los demás procesos contemplados en las visitas 1, 2 y 3 del fortalecimiento de capacidades.23 Su suscripción formal debe surtirse previo a la cuarta visita del operador. En ese sentido, el Acuerdo es el instrumento jurídico vinculante que da el alcance a las acciones, los compromisos y corresponsabilidades que se involucran en el desarrollo de la estrategia.

Los elementos que debe contener dicho acuerdo son los que, en últimas, generan las actividades de restauración/preservación objeto de contraprestación con enfoque territorial, así como los elementos necesarios para un proceso de monitoreo, seguimiento y evaluación. (…)

Comité de seguimiento y coordinación

El Comité Seguimiento y Coordinación es la instancia nacional para el seguimiento y cumplimiento de los componentes del Plan Operativo del contrato.

Estará conformado de la siguiente manera:

✓*Un representante del PA FCP o quien haga las veces de contratante*

✓*Un representante de la DSCI.*

✓*Un representante del Contratista, que esté a cargo de la implementación del Contrato.*

✓*El Equipo de Supervisión del contrato.*

Como invitados:

✓*Un representante de PNN y/o un representante del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible*

Esta instancia servirá como herramienta para hacer seguimiento al plan de acción del contrato, metas, y productos e indicadores acordados, poner en conocimiento todos aquellos factores que afecten el cronograma de actividades y proponer soluciones efectivas a los inconvenientes que se presenten en el transcurso de las actividades programadas.

El desarrollo del comité deberá quedar consignado en las actas de reunión. Las sesiones se realizarán una vez al mes de acuerdo con citación de la secretaria técnica en cabeza del Contratista. La secretaria técnica será la encargada de realizar las convocatorias, garantizar la entrega de los documentos para revisión, estructurar la agenda y levantar las actas en el formato que se acuerde y apruebe entre las partes.

[48] El presente componente se desarrolla de acuerdo con los parámetros definidos en el Decreto Ley 870 de 2017 y el Decreto 1007 de 2018

Funciones del Comité de Seguimiento y Coordinación:

✓Aprobar el Plan Operativo del Contrato.

✓Apoyar las gestiones administrativas para el cumplimiento de los desembolsos acordados previo cumplimiento de metas establecidas en el Plan Operativo Anual - POA.

✓Dirigir y evaluar la implementación del Contrato.

✓Solicitar informes de avance técnico y demás que considere pertinentes, del nivel local

✓Revisar, analizar, conceptuar y aprobar los informes financieros y técnicos de avance y los de gestión sobre la ejecución del Contrato.

✓Coordinar y apoyar las actividades necesarias e impartir directrices que sean necesarias para el cumplimiento al objeto y productos del Contrato.

✓Evaluar y aprobar las adiciones o cualquier otra modificación presupuestal que demande la implementación del modelo.

✓Revisar y analizar las novedades y externalidades que se presenten en el territorio definiendo las acciones necesarias para su resolución oportuna y efectiva.

✓Recomendar el cierre administrativo y financiero del contrato".

Convocatoria Abierta No. 007 de 2021[49]**- grupo II**

Mediante aviso de convocatoria del 15 de marzo de 2021, el Consorcio FCP 2019 actuando como vocero y administrador del PA-FCP, adelantó la Convocatoria Abierta No. 007 de 2021, la cual tuvo acto de cierre el 7 de abril de 2021, con 4 propuestas recibidas para el grupo I, 8 propuestas para el grupo II y 7 propuestas para el grupo III.

Realizadas las evaluaciones finales técnicas, jurídicas y financieras de la Convocatoria por parte del Consorcio FCP 2019 constataron que la propuesta de la Corporación Soluciones Técnicas Agropecuarias y Ambientales- SOTEA para el Grupo II, resultaba ser la más favorable para el desarrollo del objeto a contratar, en consonancia con las ofertas presentadas y los factores de evaluación y ponderación.

El Comité Técnico revisó y validó la propuesta del Informe Definitivo de Evaluación, emitiendo recomendación al Comité Fiduciario, de lo cual se dejó constancia mediante Acta del 26 de abril de 2021. En virtud de lo anterior, el informe definitivo de evaluación fue sometido a consideración del Comité Fiduciario, el cual, aprobó e instruyó para el grupo II, la contratación de la Corporación Soluciones Técnicas Agropecuarias y Ambientales - SOTEA, como consta en Acta No. 182 del 28 de abril de 2021.

El 28 de mayo de 2021 se suscribió el Contrato de Prestación de Servicios No. 289 de 2021 entre el PA-FCP y SOTEA, con NIT. 900.059.551-6, representada legalmente, para la fecha del contrato, por la persona natural identificada con cédula de ciudadanía No. 11.807.608 de Quibdó-Chocó, con el

[49] ***Objeto**: "GRUPO I: Atender familias vinculadas al PNIS en áreas ambientalmente estratégicas, mediante los componentes de implementación de iniciativas que permitan la sustitución y la generación de ingresos, el acceso a contratos de derechos de uso en Zonas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2 de 1959, y la implementación de un incentivo tipo Pago por Servicios Ambientales en la categoría A de dichas Zonas de Reserva Forestal, en los departamentos de Caquetá, Guaviare, Meta y Putumayo. GRUPO II: Atender familias vinculadas al PNIS en áreas ambientalmente estratégicas, mediante los componentes de implementación de iniciativas que permitan la sustitución y la generación de ingresos, el acceso a contratos de derechos de uso en Zonas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2 de 1959, y la implementación de un incentivo tipo Pago por Servicios Ambientales en la categoría A de dichas Zonas de Reserva Forestal, en los departamentos de Nariño, Cauca y Valle del Cauca. GRUPO III: Atender familias vinculadas al PNIS en áreas ambientalmente estratégicas, mediante los componentes de implementación de iniciativas que permitan la sustitución y la generación de ingresos, el acceso a contratos de derechos de uso en Zonas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2 de 1959, y la implementación de un incentivo tipo Pago por Servicios Ambientales en la categoría A de dichas Zonas de Reserva Forestal, en los departamentos de Antioquia, Bolívar y Córdoba."*

objeto de: *"Atender familias vinculadas al PNIS en áreas ambientalmente estratégicas, mediante los componentes de implementación de iniciativas que permitan la sustitución y la generación de ingresos, el acceso a contratos de derechos de uso en Zonas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2 de 1959, y la implementación de un incentivo tipo Pago por Servicios Ambientales en la categoría A de dichas Zonas de Reserva Forestal, en los departamentos de Nariño, Cauca y Valle del Cauca."*

La cláusula segunda del contrato establece:

"***CLÁUSULA SEGUNDA: ALCANCE DEL OBJETO:*** *Sin perjuicio de lo señalado en el objeto del presente contrato, el CONTRATISTA se obliga a cumplir con las especificaciones técnicas señaladas en el Anexo Técnico, Anexo Distribución Territorial, análisis preliminar y los demás documentos precontractuales de la Convocatoria Abierta No. 007 de 2021 adelantada por el FCP, los cuales hacen parte integral del presente contrato, incluida la respectiva propuesta*".

La cobertura del contrato está dirigido a 1.397 familias en la Zona de B. Pacífico en los departamentos de Nariño (San Andrés de Tumaco), Cauca (Jambaló, Miranda y Piamonte) y Valle del Cauca (Bolívar, Dagua y El Dovio).

El término de duración del contrato se pactó en 20 meses, el cual inició su ejecución el 2 de julio de 2021 hasta el 2 de marzo de 2023, por un valor de $15.065.645.400, incluidos costos, gastos, pólizas y demás impuestos, tasas o contribuciones a que hubiere lugar, así como los costos directos e indirectos derivados del contrato. El valor del contrato corresponde a la suma de los costos directos ($13.962.600.000,00), más el 7,9% de remuneración ofrecido por el proponente seleccionado ($1.103.045.400,00).

El 28 de julio de 2021, se perfeccionó Otrosí aclaratorio al contrato, en el cual se precisan las funciones del Comité de Seguimiento y Coordinación establecidas en el Anexo Técnico y el valor del contrato, de conformidad con lo señalado en la Adenda No. 001 de la Convocatoria del proceso.

La cláusula quinta, establece la forma de pago en las siguientes condiciones:

*"**CLÁUSULA QUINTA. - FORMA DE PAGO:** El **CONTRATANTE** pagará a **EL CONTRATISTA** el valor del contrato, de la siguiente forma:*

Primer pago	*10%*	*Una vez entregado el Plan Operativo y Cronograma de Trabajo aprobado por el Supervisor del Contrato*
Segundo pago	*40%*	*Se cancelará con la suscripción de los contratos de suministro de insumos y materiales para la implementación de los proyectos productivos, de conformidad con los lineamientos técnicos del contrato y la preparación de los pagos por transferencias monetarias condicionadas a actividades de restauración y conservación.*
Tercer pago	*20%*	*Se cancelará con la entrega del 20% de los insumos y materiales a las familias beneficiadas, lo cual será avalado por la supervisión del contrato mediante los medios de verificación correspondientes.*
Cuarto pago	*20%*	*Se cancelará con la entrega del 90% de los insumos y materiales a las familias lo cual será avalado por la supervisión del contrato mediante los medios de verificación correspondientes.*
Quinto pago	*10%*	*Se cancelará con la ejecución a satisfacción del 100% del Plan Operativo y entrega del informe final de supervisión.*

PARÁGRAFO PRIMERO: *Los pagos al Contratista serán tramitados y validados por el supervisor del contrato de prestación de servicios ante el FCP.*

PARÁGRAFO SEGUNDO: *El trámite del pago se realizará de conformidad con las condiciones establecidas en el Manual Operativo del Fondo Colombia en Paz vigente, previa certificación de cumplimiento a satisfacción expedida por parte del supervisor del contrato y la presentación de los informes de ejecución del contratista".*

De acuerdo con certificación expedida por el Consorcio FCP 2019 de fecha 17 de marzo de 2023, se ha realizado los siguientes pagos al contratista:

Tabla 15
Pagos a 31 de diciembre de 2022

Ítem	Periodo de Cobro	Fecha de Pago	Valor Bruto Pagado
1	Primer pago	01/09/2021	$ 1.506.564.540
2	Segundo pago	20/04/2022	$ 6.026.258.160
TOTAL			$ 7.532.822.700

Fuente: FCP en respuesta al requerimiento 2023EE0038433 Elaboró: Equipo auditor CGR

De conformidad con las cláusulas sexta, séptima y octava del contrato, las partes se obligan a:

"CLÁUSULA SEXTA. - OBLIGACIONES DEL CONTRATANTE PATRIMONIO AUTÓNOMO FONDO COLOMBIA EN PAZ: *En virtud del presente Contrato de Prestación de Servicios, se tendrán las siguientes obligaciones:*
(…)
3. Exigir al contratista la ejecución idónea y oportuna de las obligaciones del presente contrato.
4. Realizar los pagos requeridos dentro de la ejecución contractual, de conformidad con las instrucciones impartidas por el supervisor designado, que ejecuta recursos a través del Fondo Colombia en Paz.
5. Cumplir con los lineamientos, políticas y manuales del FCP, que permitan el cabal cumplimiento del contrato y su ejecución.
(…)
CLÁUSULA SÉPTIMA. - OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA: *En virtud del presente contrato son obligaciones de EL CONTRATISTA, las siguientes:*

OBLIGACIONES GENERALES
(…)
13. Ejecutar idóneamente el objeto del contrato
17. Atender las sugerencias y condiciones establecidas por la supervisión del contrato.

OBLIGACIONES ESPECÍFICAS
(…)
DE TIPO TÉCNICO Y OPERATIVO
(…)
3. Ejecutar idóneamente el objeto de contratación conforme a lo contemplado en el ANEXO TÉCNICO y sus respectivos anexos, guías y/o formatos, y conforme a las normas legales vigentes aplicables a cada proyecto que surja de la fase ATI y demás requisitos legales que sean concernientes en las zonas en las que se llevará a cabo las acciones del proceso.
15. Estructurar, realizar y garantizar las entregas de bienes y servicios a las familias, en las condiciones y garantías de calidad acordadas en el plan de adquisiciones y el protocolo para la entrega de insumos de la DSCI.
16. Adquirir y entregar los insumos establecidos para la materialización de los proyectos productivos, cumpliendo con las fechas que se establezcan en el cronograma. Los insumos pueden ser adquiridos en los

municipios de intervención, con el fin de apoyar las economías locales, siempre y cuando reúnan las condiciones técnicas señaladas en el anexo técnico.
18. Levantar y entregar las evidencias de las actividades realizadas durante la ejecución del contrato bajo los formatos y recomendaciones dadas por la DSCI. (…)

CLÁUSULA OCTAVA. - OBLIGACIONES DE LA ENTIDAD EJECUTORA DIRECCIÓN DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO DE LA AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO - ART: *En virtud del presente Contrato, se tendrán las siguientes obligaciones:* (…)

2. *Designar la representación de la DSCI al Comité de Seguimiento y Coordinación de que trata el Anexo Técnico del Contrato.*
3. *Delegar la supervisión a quien el Director Técnico de la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito considere, sea (n) funcionario (s) o equipo interdisciplinario de la DSCI.*
4. *Verificar a través del supervisor del contrato que los productos y servicios suministrados por el contratista se ajustan a las condiciones técnicas y de calidad exigidas por el contratante.*
5. *Informar al P.A.-FCP sobre la delegación de la supervisión y así mismo, informará a aquellos cambios que sobre la misma se realicen, siempre y cuando tal cambio no genere una modificación de las condiciones contractuales.*

En cuanto a la supervisión contractual, se estipula en la cláusula décima primera:

"CLÁUSULA DÉCIMA PRIMERA. - SUPERVISIÓN Y CONTROL DE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO: *La Supervisión integral y el control de la ejecución del contrato la realizará la Entidad Ejecutora, a través de las personas que delegue, designe o asigne el DIRECTOR TÉCNICO DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS, de acuerdo con lo establecido en los procedimientos y manuales del PA-FCP, en especial, el Manual de Supervisión e Interventoría del FCP.*
PARÁGRAFO PRIMERO: *En ningún caso podrá el Supervisor y/o interventor exonerar al* ***CONTRATISTA*** *del cumplimiento o responsabilidad derivada de las obligaciones adquiridas contractualmente o por disposición legal, ni tampoco modificar los términos del presente contrato.*
PARÁGRAFO SEGUNDO: *Toda recomendación o comunicación que imparta el Supervisor y/o interventor deberá constar por escrito.*
PARÁGRAFO TERCERO: *El Supervisor y/o interventor del contrato, deberá rendir un informe mensual durante el tiempo de ejecución, incluido el informe final, los cuales deberán reposar dentro de la carpeta del respectivo contrato."*

Sobre las garantías, el contrato señala:

"CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA. - GARANTÍAS: EL CONTRATISTA *se compromete a constituir a favor de* ***FIDEICOMISOS PATRIMONIOS AUTÓNOMOS FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A. – PATRIMONIO AUTÓNOMO FONDO COLOMBIA EN PAZ, NIT. 830.053.105-.3*** *garantía ante una compañía de seguros legalmente establecida en Colombia, cuya póliza de matriz este aprobada por la Superintendencia Financiera de Colombia, a fin de respaldar el cumplimiento de las obligaciones que surjan de la celebración, ejecución, terminación y liquidación del presente contrato, con el objeto de amparar los riesgos que a continuación se mencionan:*

AMPARO	***VALOR***	***VIGENCIA***
Cumplimiento	*20 % del valor del contrato*	*Plazo de ejecución del contrato y 1 año más.*
Salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales.	*5 % del valor del contrato*	*Plazo de ejecución del contrato y 3 años más.*
Calidad del Servicio y/o bien	*20 % del valor del contrato*	*Plazo de ejecución del contrato y 1 año más.*
Responsabilidad Civil Extracontractual	*5% del valor del contrato*	*Plazo de ejecución del contrato*

Por otro lado, forman parte integral del contrato los siguientes documentos según la siguiente cláusula:

"CLÁUSULA VIGESIMOSEXTA. - DOCUMENTOS: *Forman parte integral de este contrato todos los documentos que componen los antecedentes, así como los enunciados en la presente cláusula. Así mismo, conformarán el respectivo expediente, las comunicaciones del Supervisor, sus informes mensuales, los originales de las garantías constituidas y demás documentos que durante su ejecución se produzcan por* ***EL CONTRATISTA,*** *así como la correspondencia cruzada entre* ***EL CONTRATISTA*** *y* ***EL CONTRATANTE.***

Adicionalmente hacen parte integral del presente contrato, los siguientes documentos:
(…)
14. Manuales y reglamentos del Fondo Colombia en Paz, incluidos, sin limitarse al Manual Operativo, Manual de Inversiones, Manual de Contratación y Manual de Supervisión e interventoría.
15. Los demás que hagan parte integral del contrato.

No obstante, ***EL CONTRATISTA*** *se obliga a entregar al* ***CONTRATANTE*** *todos los documentos y la información necesaria para que esta pueda dar cabal y oportuno cumplimiento a los requerimientos y exigencias de las entidades y órganos de control del estado colombiano que la vigilan y supervisan."*

Mediante formato COD_FOR_005 "*Solicitud modificación de contratación*" del 17 de febrero de 2023, con fundamento en el literal b[50] de la cláusula decimocuarta, se solicitó por la DSCI como entidad ejecutora la suspensión del contrato, aduciendo: "(…) *de conformidad con la reunión sostenida el pasado 18 de enero de 2023 entre el CONTRATISTA y la DSCI, esta última propuso suspender el contrato por un término de 1 mes, a efectos de poder realizar una revisión de los informes, soportes y avances presentados por la Corporación SOTEA, para así poder evaluar jurídica, técnica y financieramente la viabilidad del CPS 289 de 2021 teniendo en cuenta las dificultades en ejecución que se han venido presentando*."

Conforme con el documento suscrito por el supervisor del contrato del 17 de febrero de 2023 de asunto: "*CONCEPTO supervisión para la Suspensión del Contrato No. 289 de 2021 – CORPORACION SOLUCIONES TECNICAS AGROPECUARIAS Y AMBIENTALES - SOTEA.",* se relaciona el siguiente avance por parte del contratista con corte a 31 de diciembre de 2022*:*

Tabla 16
Avance de ejecución

Avance Técnico Acumulado	Proyectado: 96.80%	Ejecutado: 63,45%
Avance Financiero Acumulado	Girado: 50%	Ejecutado: 48,28%

Fuente: FCP en respuesta al requerimiento 2023EE0066330 Elaboró: Equipo auditor CGR

Según Acta de suspensión No. 1 del 27 de febrero de 2023, se pactó:

"PRIMERA. – SUSPENDER: *Suspender la ejecución del Contrato de Prestación de Servicios No. 289 de 2021 desde el 27 de febrero de 2023 hasta el 27 de marzo de 2023.*
(…)

[50] *"CLÁUSULA DECIMOCUARTA. – SUSPENSIÓN DEL CONTRATO: Las partes podrán suspender el presente contrato, mediante la suscripción de un acta en donde conste tal evento y conforme a lo preceptuado en el Manual de Contratación del FCP. El término de suspensión y las condiciones de reinicio se acordarán en dicha acta. La suspensión no dará derecho a exigir indemnización, sobrecostos o reajustes, ni a reclamar gastos diferentes a los pactados en el contrato. El plazo de ejecución de este podrá suspenderse en los siguientes eventos:*
a. Por circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito que impidan la ejecución del contrato. Dicha eventualidad corresponde calificarse por parte del CONTRATANTE.
b. ***Por mutuo acuerdo, siempre que con ello no se causen perjuicios ni deriven en costos para EL CONTRATANTE****."* (negrilla fuera del texto)

***SEGUNDA. – GARANTÍAS**: CONTRATISTA se compromete a modificar y remitir los correspondientes certificados de modificación a las Garantías dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la firma de la presente suspensión".*

Mediante Otrosí No. 2 suscrito el 31 de marzo de 2023, se prorrogó el plazo de ejecución del contrato por seis (6) meses adicionales, de los veinte (20) meses definidos inicialmente en el contrato, para una duración total del contrato de veintiséis meses (26) y cuya finalización será el 30 de septiembre de 2023; igualmente, se modificó la forma de pago.

Durante la evaluación y seguimiento documental al proceso contractual en mención, se detectaron las siguientes situaciones:

a. Deficiencias en las verificación y aprobación de actividades del componente Planes de Adquisiciones para la implementación de los Sistemas Sostenibles de Producción

En respuesta al requerimiento 2023EE0066330 del 28 de abril de 2023 y reiteración 2023EE0075637 del 12 de mayo de 2023, se allegó acta de reunión de fecha 14 de marzo de 2022 con el objetivo de "*Revisión y validación de documentos técnicos: Líneas Productivas, Documentos Proyecto, Planes de inversión y Bloques de Insumos, entregables del contrato CPS 289-2021*.", en la cual participó la coordinadora técnica, la coordinadora administrativa y financiera del contratista, el coordinador técnico de la DSCI y el profesional de apoyo técnico y se consignó:

"(…) *Documentos proyecto: Una vez identificadas las líneas productivas se diseñaron los documentos proyecto por cada línea productiva definida, que han permitido la planificación operativa de la misma, conforme a lo estipulado en el anexo técnico de la Convocatoria 007 de 2021. Dichos documentos proyectos fueron revisados y validados desde el área técnica de la DSCI, los cuales se irán ajustando con el desarrollo de las actividades contractuales.*

Planes de inversión: Una vez los documentos proyecto fueron validados, se han venido actualizando los planes de inversión por beneficiario, con base en los planes de inversión preliminares que fueron remitidos por el área técnica de la DSCI, que en su momento fueron construidos con los beneficiarios. Los planes de inversión que ya están actualizados se revisaron y validaron por el área técnica de la DSCI, los cuales que aún no se han actualizado se irán revisando de acuerdo al avance en la ejecución contractual.

Bloques de insumos: Con los planes de inversión por beneficiario, se consolidaron los primeros bloques de insumos y materiales correspondientes, los cuales fueron revisados por el área técnica de la DSCI para que SOTEA pueda continuar con el proceso de adquisición y entrega."

De acuerdo con la precitada acta, hasta el 14 de marzo de 2022, se "(…) *conceptúa favorablemente sobre los siguientes documentos: Líneas productivas por municipio, Documentos proyecto, Planes de inversión y Bloques de insumos* (…)"; siendo este el documento soporte que anexa la DSCI a la solicitud de instancia de aprobación de dichas actividades, sin que se evidencie otra certificación de aprobación y la remisión del consolidado de bloque de insumos y materiales.

Asimismo, verificado el Anexo Técnico[51] de la Convocatoria No. 007 de 2021, no se evidencia la consigna de "*planes de inversión preliminares*" y la consolidación parcial de bloque de insumos y materiales que dé lugar al proceso de adquisición; por su parte, establece que aprobado el documento

[51] Para contratar un operador que ejecute los componentes de intervención del programa para la planeación, formulación, implementación y seguimiento de proyectos productivos sostenibles con actividades de asistencia técnica en los departamentos, municipio, corregimientos o veredas previamente seleccionados por el PNIS"

proyecto se hará la visita a cada beneficiario para la elaboración y formalización del plan de inversión predial, el cual, entre otros contenidos, ha de recoger: "*Listado de insumos y materiales requeridos, referenciando especificaciones técnicas, cantidades, lugar de entrega. Presupuesto detallado y total de los insumos requeridos teniendo como límite los recursos que se definan para el Sistemas Sostenibles de Producción del presente modelo",* y una vez finalizada las labores de construcción de los planes de inversión por predio, se consolida la matriz de bloques de insumos y materiales según corresponda a cada línea productiva que será aprobado en espacio de trabajo territorial por la DSCI para dar paso a la estructuración y publicación del proceso de contratación.

b. Formalización de planes de inversión con posterioridad a la suscripción de contratos de suministro de insumos y materiales

De acuerdo con el anexo técnico, la estructuración y publicación del proceso de contratación de adquisición de insumos se realiza una vez consolidada la matriz de insumos y materiales, previa formalización de los planes de inversión predial; por su parte, la cláusula quinta contractual, establece que el segundo pago correspondiente a un 40% "*Se cancelará con la suscripción de los contratos de suministro de insumos y materiales para la implementación de los proyectos productivos, de conformidad con los lineamientos técnicos del contrato y la preparación de los pagos por transferencias monetarias condicionadas a actividades de restauración y conservación."*

Mediante correo electrónico del 22 de marzo de 2023, se remitió por parte del Consorcio FCP 2019 como soporte de reunión virtual sostenida por parte de la CGR y la DSCI el 21 de marzo de 2023, un total de 654 planes de inversión predial de beneficiarios de los municipios de Jambaló, Miranda y Piamonte del departamento del Cauca y Bolívar, Dagua y El Dovio del Valle del Cauca, de los cuales se evidencia que fueron formalizados en los meses de mayo, junio, agosto, septiembre y octubre de 2022.

Con respuesta al requerimiento de la CGR No. 2023EE0038433 del 15 de marzo de 2023, se allegó dentro de los soportes del segundo desembolso, los siguientes dos contratos de suministro contratados por la Corporación SOTEA, así:

Tabla 17
Contratos de suministro de insumos y materiales

Objeto	*El presente contrato tiene por objeto el suministro periódico por parte del PROVEEDOR, de los bienes, insumos y/o materiales descritos en el anexo técnico en beneficio de hasta 871 familias ubicadas en los departamentos de Nariño y Valle del Cauca en concordancia con los planes de inversión predial entregados por EL CONTRATANTE y que hacen parte integral del presente contrato dentro del componente denominado incentivo forestal.*			
Lugar de Ejecución	San Andrés de Tumaco correspondiente al departamento de Nariño, en los municipios de Jambaló, Miranda y Piamonte correspondientes al departamento de Cauca y los municipios de El Dovio, Dagua y Bolívar correspondientes al departamento de Valle del Cauca.			
Proveedor	**Valor**	**Fecha Suscripción**	**Domicilio**	**Duración**
Soluciones Punto S.A.S.- NIT. 900029631-9	$1.045.200.000	25 de marzo de 2021	Bogotá D.C	8 meses
Soluciones Punto S.A.S.- NIT. 900029631-9	$4.918.000.000	25 de marzo de 2021	Bogotá D.C	6 meses

Fuente: FCP en respuesta al requerimiento 2023EE0038433 Elaboró: Equipo auditor CGR

En el estudio previo de mercado, anexo a dichos contratos, se evidencia que el análisis del sector se realizó *" (…) teniendo en cuenta el levantamiento de información desarrollada en cada una de las zonas a*

intervenir por parte del equipo técnico de la Corporación SOTEA y los planes de inversión desarrollados por SEMBRAPAZ y Naciones Unidas, se procedió a realizar los informes de identificación de líneas productivas por municipio, dando lugar al diseño de documentos proyecto para las familias con implementación de Sistemas Sostenibles de producción y aquellas con implementación de Incentivo Forestal con Enfoque Territorial, sujeto a la selección por parte de las familias".

Asimismo, en las consideraciones de dichos contratos, se reiteró como fundamento para la celebración de los mismos, el concepto favorable de la DSCI "*previo a la apertura de la convocatoria, la coordinación técnica de la DSCI emitió concepto favorable de fecha 14 de marzo, en relación con la revisión del contenido del anexo técnico el cual discrimina las líneas productivas, documentos de proyectos, plan de inversión de los predios y la consolidación de bloques de insumos y materiales*.".

En consecuencia, la CGR observa que la celebración de los contratos con el proveedor de NIT. 900029631-9, con domicilio en Bogotá D.C del 25 de marzo de 2022, se realizó sin la debida consolidación de la matriz de insumos y materiales y sin la formalización de los planes de inversión la cual se realizó con posterioridad a la suscripción de los contratos; asimismo, no obra razones por las cuales no se contrató con proveedores locales, pese a que en informe de actividades contenido FIN_FOR_019 para el segundo desembolso se certifique que: "*Se ha venido realizando la contratación de bienes y servicios de terceros domiciliados en las zonas de intervención del contrato y/o de acuerdo al manual de contratación de SOTEA*".

A su vez, la supervisión mediante formato FIN_FOR_004 *"Autorización de pago",* sin fecha, autorizó el segundo desembolso, el cual se ejecutó el 20 de abril de 2022 por un valor de $6.026.258.160[52]; no obstante, la supervisión se limitó a avalar la suscripción de los contratos para dar cumplimiento parcial al segundo desembolso, sin que se verificara integralmente el control de ejecución de las actividades que comprende el componente de planes de adquisiciones contenido en el numeral 11.3. del Anexo Técnico. Lo anterior, teniendo en cuenta que, verificados los informes de supervisión de los meses de abril, mayo, junio, julio y agosto de 2022, se encontró que se emitió concepto favorable para el pago con base en acta firmada por los representantes del contratista, el coordinador técnico de la DSCI y el enlace técnico designado, sin evidenciar y verificar los documentos contractuales y técnicos previos al desembolso, como se registró en los siguientes informes:

- Informe de supervisión periodo abril de 2022, radicado Consorcio FCP 2019 20220321578532 del 26 de mayo de 2022, reiterado en periodo mayo de 2022, radicado Consorcio FCP 2019 20220321899432 del 24 de junio 2022:

*"Se presentó cuenta de cobro para el segundo desembolso**. La Supervisión emitió concepto previo favorable para su pago, con fundamento en el acta firmada por las partes**, es decir, por las representantes del contratista, el coordinador técnico de la DSCI y el enlace técnico designado, quienes dejaron plasmado en el referido documento que Sotea cumplió con la elaboración de los instrumentos previos necesarios a la suscripción de los respectivos contratos de suministro de insumos, razón por la que es procedente el segundo desembolso , acorde con lo establecido en el contrato 289 y su respectivo anexo técnico**. No fue posible evidenciar los documentos ni el proceso contractual referido, los cuales debían venir anexos al informe, por solicitud expresa de la Supervisión. NUEVAMENTE Se requiere al ENLACE TECNICO con el fin que, a través de sus buenos oficios, se remita a la Supervisión, formalmente, estos documentos, por cuanto los mismos no han sido verificados**, se recuerda que tan solo se tuvo a la vista el acta de aprobación y aval de los mismos."* (negrilla fuera del texto)

[52] Comprobante de egreso No. CE2200005960 de fecha 20 abril de 2022.

- Informe de supervisión período junio de 2022, radicado Consorcio FCP 2019 20220322380112 del 04 de agosto de 2022:

*"Se presentó cuenta de cobro para el segundo desembolso**. La Supervisión emitió concepto previo favorable para su pago, con fundamento en el acta firmada por las partes**, es decir, por las representantes del contratista, el coordinador técnico de la DSCI y el enlace técnico designado, quienes dejaron plasmado en el referido documento que SOTEA cumplió con la elaboración de los instrumentos previos necesarios a la suscripción de los respectivos contratos de suministro de insumos, razón por la que es procedente el segundo desembolso , acorde con lo establecido en el contrato 289 y su respectivo anexo técnico. **No fue posible evidenciar los documentos ni el proceso contractual referido, los cuales debían venir anexos al presente informe, por solicitud expresa de la Supervisión.** Previo a la celebración del Comité Técnico, se solicita el envío de estos documentos, como anexo separado. SE HIZO LA TRASFERENCIA RESPECTIVA; PERO EL ENLACE TÉCNICO NO HA ENVIADO LOS DOCUMENTOS TECNICOS PREVIOS AL DESEMBOLSO, POR LO TANTO, Se REITERA al ENLACE TÉCNICO con el fin que, a través de sus buenos oficios, se remita a la Supervisión, formalmente, estos documentos, **por cuanto los mismos no han sido verificados POR LA SUPERVISION**, se recuerda que tan solo se tuvo a la vista el acta de aprobación y aval de estos. ES IMPORTANTE CONOCER LOS CONTRATOS DE SUMINISTRO DEFINITIVOS, SUS POLIZAS, EL ANALISI DE IDONEIDAD DEL CONTRATISTA Y, EL ANEXO CORRESPONDIENTE AL LISTADO DE INSUMOS A EFECTOS DE, EN LAS ENTREGAS VERIFICAR LAS CANTIDADES, CALIDAD Y PRECIOS".* (negrilla fuera del texto)

- Informe de supervisión periodo julio de 2022, radicado Consorcio FCP 2019 20221152630812 del 26 de agosto de 2022:

*"Se presentó cuenta de cobro para el segundo desembolso. **La Supervisión emitió concepto previo favorable para su pago, con fundamento en el acta firmada por las partes**, es decir, por las representantes del contratista, el coordinador técnico de la DSCI y el enlace técnico designado, quienes dejaron plasmado en el referido documento que SOTEA cumplió con la elaboración de los instrumentos previos necesarios a la suscripción de los respectivos contratos de suministro de insumos, razón por la que es procedente el segundo desembolso , acorde con lo establecido en el contrato 289 y su respectivo anexo técnico. **No fue posible evidenciar los documentos ni el proceso contractual referido**, los cuales debían venir anexos al presente informe, por solicitud expresa de la Supervisión. Previo a la celebración del Comité Técnico, se solicita el envío de estos documentos, como anexo separado. SE HIZO LA TRASFERENCIA RESPECTIVA; PERO EL ENLACE TÉCNICO NO HA ENVIADO LOS DOCUMENTOS TECNICOS PREVIOS AL DESEMBOLSO, POR LO TANTO, Se REITERA al ENLACE TÉCNICO con el fin que, a través de sus buenos oficios, se remita a la Supervisión, formalmente, estos documentos, **por cuanto los mismos no han sido verificados POR LA SUPERVISION, se recuerda que tan solo se tuvo a la vista el acta de aprobación y aval de estos.** ES IMPORTANTE CONOCER LOS CONTRATOS DE SUMINISTRO DEFINITIVOS, SUS POLIZAS, EL ANALISI DE IDONEIDAD DEL CONTRATISTA Y, EL ANEXO CORRESPONDIENTE AL LISTADO DE INSUMOS A EFECTOS DE, EN LAS ENTREGAS VERIFICAR LAS CANTIDADES, CALIDAD Y PRECIOS.*

La Supervisión jurídica, solicita el envío de estos documentos, en un anexo separado a la brevedad. ES IMPORTANTE CONOCER LOS CONTRATOS DE SUMINISTRO DEFINITIVOS, SUS POLIZAS, EL ANALISI DE IDONEIDAD DEL CONTRATISTA Y, EL ANEXO CORRESPONDIENTE AL LISTADO DE INSUMOS A EFECTOS DE, EN LAS ENTREGAS VERIFICAR LAS CANTIDADES, CALIDAD Y PRECIOS" (negrilla fuera del texto)

- Informe de supervisión periodo agosto de 2022, radicado Consorcio FCP 2019 20221153136572 del 05 de octubre de 2022

*"Al respecto, **El 3 de septiembre, el enlace técnico envió el proceso contractual para conocimiento de la supervisión. Sin embargo, quedan pendientes los documentos técnicos aprobados, previos a la***

***suscripción del contrato de suministro**, tales como: Líneas productivas, documento del proyecto, Plan de inversión predial, consolidación de bloques de insumos y materiales."* (negrilla fuera del texto)

c. Entrega de insumos y materiales

En respuesta al radicado No. 2023EE0066330 del 28 de abril de 2023, se allegó el archivo *"230508 Consolidado entregas CPS289 V5"* sin actas de entrega en las cuales obre registros que evidencien el cumplimiento de la Circular Interna 09 del 30 de julio de 2020 "*Adopción del Protocolo para la Entrega y Recibo de Bienes y Materiales dentro del Programa*", acerca de los protocolos para el recibo de los insumos, como del material vegetal, árboles, concentrados y animales a utilizar en los proyectos productivos a fin de garantizar la calidad e inocuidad de los mismos y el éxito de los proyectos, entre otros aspectos:

"(…)
1. *Para el suministro y entrega de bienes y materiales, el operador debe garantizar que el proveedor esté registrado ante el ICA como comercializador de insumos agropecuarios y/o semillas para siembra.*
2. *Que los insumos y/o semillas para siembra deben tener registro ICA vigente y que las semillas estén aprobadas para las correspondientes subregiones agroecológicas en donde se vayan a entregar.*
3. *Los productos deben llegar en envases y empaques originales autorizados por el ICA. (…)*
9. *No se recibirá ni autorizará la entrega de productos, insumos, concentrados, sales y/o semillas para siembra alterados, adulterados, fraudulentos o sin registro ICA. (…) .*
11. *Las semillas, concentrados y alimentos para animales deben transportarse y entregarse en condiciones óptimas de conservación y manejo, evitando el contacto con la humedad y separadas de otros insumos, principalmente de agroquímicos o fertilizantes y se deben entregar con su respectiva etiqueta o marbete. (…)*
13. *Los animales a entregar deben provenir de predios registrados ante el ICA y llegar a cada región con la respectiva guía sanitaria de movilización vigente expedida por la autoridad sanitaria.*
14. *Los bovinos a entregar deben provenir de hatos libres o acreditar las pruebas negativas a Brucelosis y Tuberculosis Bovina, además de tener vigente el Registro Único de Vacunación (RUV) contra Fiebre Aftosa. (…)*
16. *Los cerdos deben provenir de zonas libres o en proceso de erradicación de Peste Porcina Clásica. (…)"*

d. Otrosí No. 2 de 2023 prórroga y modificación

Mediante otrosí No. 2 del 31 de marzo de 2023, se modificó, entre otras, la cláusula quinta del contrato "*Forma de pago*" estableciendo nuevas condiciones y porcentaje para los desembolsos, así:

***"SEGUNDA. – MODIFICACIÓN:** MODIFICAR la cláusula QUINTA del contrato "FORMA DE PAGO", el cual quedará de la siguiente forma:*

No. Pago	*Porcentaje*	*Descripción*
1	*10%*	*Una vez entregado el Plan Operativo y Cronograma de Trabajo aprobado por el Supervisor del Contrato*
2	*40%*	*Se cancelará con la suscripción de los contratos de suministro de insumos y materiales para la implementación de los proyectos productivos, de conformidad con los lineamientos técnicos del contrato y la preparación de los pagos por transferencias monetarias condicionadas a actividades de restauración y conservación.*
3	*20%*	*Se cancelará con la entrega del 20% de los insumos y materiales a las familias beneficiadas, lo cual será avalado por la supervisión del contrato mediante los medios de verificación correspondientes.*

No. Pago	Porcentaje	Descripción
4	*10%*	*Se cancelará con la entrega del 45% de los Insumos y materiales a las familias beneficiadas, lo cual será avalado por la supervisión del contrato mediante los medios de verificación correspondientes con los respectivos anexos y soportes validados (caracterización, planificación predial, muestras de suelos, acuerdo de conservación y Plan de Inversión). Adicional, se cancelará con los soportes de 50% de las transferencias monetarias componente de incentivo forestal con enfoque territorial (presentando sus soportes).*
5	*10%*	*Se cancelará con la entrega del 45% de los insumos y materiales a las familias beneficiadas, lo cual será avalado por la supervisión del contrato mediante los medios de verificaciones correspondientes, con los respectivos anexos y soportes validados (caracterización, planificación predial, muestras de suelos, acuerdo de conservación y plan de inversión). Adicional, se cancelará con los soportes de 50% de las transferencias monetarias componente de Incentivo Forestal con Enfoque Territorial (presentando sus soportes)*
6	*5%*	*Se cancelará con la entrega del 90% de los insumos y materiales a las familias beneficiadas, lo cual será avalado por la supervisión del contrato mediante los medios de verificaciones correspondientes, con los respectivos anexos y soportes validados (caracterización, planificación predial, muestras de suelos, acuerdo de conservación y plan de inversión). Adicional, se cancelará con los soportes de 50% de las transferencias monetarias componente de Incentivo Forestal con Enfoque Territorial (presentando sus soportes) Se cancelará con la ejecución a satisfacción del 100% del Plan Operativo y entrega del informe final de supervisión.*

(…)"

De los porcentajes establecidos en la descripción, se evidencia inconsistencia en los porcentajes de entrega de insumos y materiales a cumplir por el contratista superior al 100%, en lo cual se observa un porcentaje total de entrega de 200% (pago 3, 4, 5 y 6).

e. Falta de oportunidad en el ajuste a las pólizas de cumplimiento y Responsabilidad Civil Extracontractual por suspensión del contrato

Según Acta de suspensión No. 1 del 27 de febrero de 2023, se pactó:

"*PRIMERA. – SUSPENDER:* *Suspender la ejecución del Contrato de Prestación de Servicios No. 289 de 2021, desde el 27 de febrero de 2023 hasta el 27 de marzo de 2023. (*…)
SEGUNDA. – GARANTÍAS*: CONTRATISTA se compromete a modificar y remitir los correspondientes certificados de modificación a las Garantías dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la firma de la presente suspensión.*"

Mediante Otrosí No. 2 suscrito el 31 de marzo de 2023, se prorrogó el plazo de ejecución del contrato por seis meses adicionales, para una duración total del contrato de veintiséis meses.

De igual forma, se estableció: "***CUARTA. - GARANTÍA:*** *El CONTRATISTA se compromete a constituir y remitir los correspondientes certificados de modificación a las Garantías dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la firma del presente Otrosí, junto con el recibo en el cual se evidencie el pago de la prima."*

Sin embargo, la póliza de Responsabilidad Civil Extracontractual 17-40-101023360 emitida por Seguros del Estado S.A., inicialmente con vigencia hasta el 04 de marzo de 2023, aprobada por el Consorcio FCP 2019 el 5 de agosto de 2021, no fue ajustada oportunamente, sino hasta lo ordenado por el Otrosí No. 2 de 2023. Lo cual conllevó a que frente a eventuales siniestros que ampara la póliza de responsabilidad civil extracontractual, estuvieran descubiertos entre el 5 de marzo de 2023 y el 19 de abril de 2023.

Las anteriores falencias en la ejecución contractual se originan por la falta de gestión del Consorcio FCP 2019 como contratante en su obligación de exigir al contratista la ejecución idónea y oportuna de las obligaciones del contrato, por falta de verificación de la ejecución técnica, administrativa, financiera, contable y jurídica del contrato y las debilidades en el seguimiento y control por parte de la supervisión a cargo de la DSCI como entidad ejecutora, al certificar el cumplimiento a satisfacción de actividades por parte del contratista, pese a las deficiencias en las verificación y aprobación de actividades del componente Planes de Adquisiciones para la implementación de los Sistemas Sostenibles de Producción y la suscripción de contratos de suministro de insumos y materiales sin la formalización de planes de inversión, en inobservancia de los documentos que hacen parte integral del contrato, el Manual de Contratación y el Manual de Supervisión e Interventoría del FCP.

Situaciones que conllevan a la falta de efectividad en la implementación del PNIS que como se evidencia en el presente contrato a 31 de diciembre de 2022 (plazo de ejecución inicial: 2 de marzo de 2023) alcanzaba un avance técnico del 63,45% frente a lo proyectado de 96,80% y financiero ejecutado del 48,28%, dilatando el desarrollo del Punto 4 y los objetivos del Punto 1 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera 2016.

El presente hallazgo se configura con presunta incidencia disciplinaria, de conformidad con los artículos 34 y 35 de Ley 734 de 2002[53] (vigente hasta 28 de marzo de 2022), derogada por la Ley 1952 de 2019.

Análisis de respuestas

Análisis de respuesta del FCP

El Consorcio FCP 2019, vocero y administrador del PA-FCP, pone de presente el modelo de negocio bajo el cual opera el FCP, de conformidad con el Decreto Ley 691 de 2017, sus manuales y reglamentos, especialmente el Reglamento del FCP, el cual, entre otros, determina los roles de los supervisores e interventores y entidades ejecutoras.

Por su parte, respecto de los supervisores, sus roles y responsabilidades, trae a colación el Manual de Contratación, versión 31, aprobado mediante Acta No. 357 del Comité Fiduciario realizado el 29 de marzo de 2023 y el Manual de Supervisión, versión 9, aprobado igualmente como consta en la precitada Acta.

De igual forma, hace referencia a lo observado por la CGR respecto del Monitoreo y Seguimiento del PA-FCP, consistente en un seguimiento a la ejecución técnica, administrativa, financiera, contable y jurídica a cargo del Administrador Fiduciario, aduciendo que si bien se consignó en diferentes versiones, venía siendo entendido por fuera del contexto del modelo de negocio del FCP, lo cual era un imposible jurídico y resulta ser de competencia exclusiva de las entidades ejecutoras al no ser una facultad del FCP de ejercer una supervisión sobre la supervisión. Situación que conllevó a la supresión de dicha herramienta desde la versión 7 del Manual de Supervisión e Interventoría.

[53] Esta norma fue derogada por la Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario). La entrada en vigencia de esta última norma comenzó a partir del 29 de marzo de 2022 conforme con lo dispuesto en el Artículo 73 de la Ley 2094 del 29 de junio de 2021 "*Por medio de la cual se reforma la ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones*", el cual establece: *Las disposiciones previstas en la presente ley, y las contenidas en la ley 1952 de 2019 que no son objeto de reforma, entrarán a regir nueve (9) meses después de su promulgación. Durante este periodo conservará su vigencia plena la Ley 734 de 2002 con sus reformas".* Sin embargo, los hechos objeto de reproche de este hallazgo se presentaron en vigencia de las dos normas.

Teniendo en cuenta que el contrato nro. 289 de 2021 que ocupa la atención de la CGR, se suscribió el 28 de mayo entre el Consorcio FCP 2019 y la Corporación SOTEA, no es de recibo el argumento presentado por el Consorcio FCP 2019, teniendo en cuenta que, la versión 7 tuvo aprobación hasta el 30 de noviembre de 2022, es decir que, para la fecha de inicio del contrato (2 de julio de 2021) y transcurridos 16 meses de ejecución, es jurídicamente aplicable y por ende de cumplimiento por parte del FCP el Manual de Supervisión e Interventoría en sus versiones 4, 5 y 6, que consignó:

Versión 4 y 5: "(…) El monitoreo y seguimiento de los contratos suscritos por el FCP será realizado a través de la Coordinación de Enlace del FCP. El seguimiento consiste en verificar la ejecución técnica, administrativa, financiera, contable y jurídica de los contratos celebrados por el FCP. (…)

Versión 6: "(…) El monitoreo y seguimiento de los contratos suscritos por el FCP será realizado a través de la Coordinación de Asuntos Legales, Seguimiento y Liquidación del FCP. El seguimiento consiste en verificar la ejecución técnica, administrativa, financiera, contable y jurídica de los contratos celebrados por el FCP. (…)"

En consecuencia, le asiste al Consorcio FCP 2019 el Monitoreo y Seguimiento del contrato nro. 289 de 2021, además de cumplir con la obligación contractual contenida en la cláusula sexta de "(…) *6. Exigir al contratista la ejecución idónea y oportuna de las obligaciones del presente contrato.* (…)*".* En tal sentido, existe una correlación de responsabilidades entre el Consorcio FCP 2019 y la entidad ejecutora para la ejecución, seguimiento y monitoreo del contrato, la cual no puede desconocer el Consorcio en virtud de su modelo de negocio.

Señala el Consorcio FCP respecto de los ítems observados por la CGR: *(...)"a. Deficiencias en las verificación y aprobación de actividades del componente Planes de Adquisiciones para la implementación de los Sistemas Sostenibles de Producción (...)... b. Formalización de planes de inversión con posterioridad a la suscripción de contratos de suministro de insumos y materiales (...)... c. Entrega de insumos y materiales",* que el llamado a responder de fondo es la DSCI y el contratista SOTEA y solicita tener en cuenta la respuesta de esta última y el informe de actividades suscrito por el supervisor del contrato con corte a 30 de enero de 2023.

Respecto del otrosí No. 2 de 2023 prórroga y modificación, señala el Consorcio FCP 2019 la responsabilidad de la Entidad Ejecutora y el trámite que se surte para efectuar modificaciones contractuales; en atención a lo observado por la CGR, se reconoce la inconsistencia presentada en la descripción de las actividades a adelantar el contratista para autorización de desembolso, aduciendo un *"error de transcripción*", aspecto que impacta la cláusula quinta contractual, por lo que no es de recibo lo manifestado por el Consorcio FCP 2019, toda vez que, los porcentajes de entrega de insumos y materiales a cumplir por el contratista superan el 100%.

Por su parte, respecto de la falta de oportunidad en el ajuste a la póliza de Responsabilidad Civil Extracontractual por suspensión del contrato, no es de recibo lo manifestado por el Consorcio FCP, toda vez que, si bien señala que se atribuye a cargo de la supervisión las obligaciones referentes a la constitución y actualización de garantías y trae a colación respuesta otorgada por la DSCI en un contrato diferente al observado, para el caso concreto, se evidenció por parte de la CGR que la póliza No. 17-40-101023360 emitida por Seguros del Estado S.A., fue aprobada el 5 de agosto de 2021 con vigencia hasta el 4 de marzo de 2023 sin ser ajustada oportunamente, sino hasta lo ordenado por el Otrosí No. 2 de 2023.

Lo cual conllevó a que frente a eventuales siniestros que ampara la póliza de responsabilidad civil extracontractual, estuvieran descubiertos entre el 5 de marzo de 2023 y el 19 de abril de 2023 cuando fue actualizada.

Análisis de respuesta de la Corporación SOTEA

De acuerdo con el contratista, debido a factores externos al control como operadores, se presentó e implementó ante el equipo técnico de la DSCI y supervisores una ruta alterna a lo contemplado en el Anexo Técnico, la cual fue socializada y aprobada por estos y los productos se relacionan en el acta del 14 de marzo de 2022.

Para la CGR, no es de recibo lo manifestado por parte del contratista respecto de la verificación y aprobación de actividades del componente Planes de Adquisiciones para la implementación de los Sistemas Sostenibles de Producción, toda vez que, el Anexo Técnico es parte integral del contrato y, como lo establece el parágrafo primero de la cláusula decima primera contractual, en ningún caso podrá el Supervisor exonerar o modificar al contratista del cumplimiento o responsabilidad derivada de las obligaciones adquiridas contractualmente.

Manifiesta el contratista respecto de la formalización de planes de inversión, que se proyectaron con fundamento en la instrucción y aprobación por parte de la Coordinación técnica y su enlace desde la DSCI y la ruta alterna de implementación del proceso de contratación de proveeduría de insumos, con base en Planes de inversión compartidos por el equipo técnico de la DSCI, los cuales fueron proyectados en otras intervenciones para titulares dentro de la lista de titulares de SOTEA, compartidos en mesa de trabajo a la supervisión técnica, coordinación técnica y enlace técnico de la DSCI, quienes emitieron concepto favorable y aprobación para avanzar en el proceso de contratación, a partir del cual, se desarrolló el proceso de contratación de proveeduría.

Para la CGR no es aceptable lo esgrimido por el contratista sobre una ruta alterna que modifique lo establecido en el anexo técnico, en razón a factores externos, que de por si no dan cuenta de una justificación. Teniendo en cuenta que el componente de planes de adquisición definido en el numeral 11.3 del Anexo Técnico establece que, aprobado el documento proyecto se realiza la visita técnica a cada beneficiario para la elaboración y formalización del plan de inversión predial, para posterior consolidación de insumos y materiales y la adquisición y entrega de los mismos. Las actuaciones manifestadas por parte del contratista, así como los soportes remitidos, evidencian una aprobación en bloque de los productos, como consta en Acta de reunión del 14 de marzo de 2022. Respecto del proceso de contratación, no se desvirtúa la celebración de los mismos sin la debida consolidación de la matriz de insumos y materiales y sin la formalización de los planes de inversión la cual se realizó con posterioridad a la suscripción de los contratos. Y no se presentan los argumentos por los cuales no se contrató con proveedores locales.

Respecto de la entrega de insumos y materiales, expresa el contratista la disposición de archivo documental de los mismos y la elevación de invitaciones realizadas al equipo de la DSCI en el marco de las entregas y aclara que el desconocimiento de la circular interna 09 del 30 de julio de 202, se debe a falta de socialización con el contratista. En este orden de ideas, para la CGR persiste la falta de cumplimiento del “Protocolo para la Entrega y Recibo de Bienes Materiales” expedido por la DSCI y la deficiencia de la entidad ejecutora en socialización y la falta de control para garantizar la calidad e inocuidad de los servicios.

Frente al otrosí No. 2 de 2023 prórroga y modificación, alude a un error de transcripción entre las versiones de los documentos creados y el carácter acumulativo de los avances de entrega. Para la CGR no es de recibo lo manifestado por el contratista, debido a que el Otrosí impacta la cláusula quinta contractual - forma de pago- y constituye una condición económica que representa ventajas en

términos de economía, eficiencia y eficacia que además supera el 100% del porcentaje de entrega de insumos y materiales a cumplir por el contratista.

En cuanto a la actualización oportuna de la póliza de Responsabilidad Civil Extracontractual, relaciona las fechas de expedición y sus actualizaciones, además que manifiesta limitación de la gestión de la misma en los tiempos dispuestos debido a que la fecha del acta de suspensión 1 se dio hasta el 21 de marzo de los corrientes. Para la CGR se mantiene la falta de oportunidad en el ajuste a la póliza de Responsabilidad Civil Extracontractual por cuanto la póliza No. 17-40-101023360 emitida por Seguros del Estado S.A., fue aprobada el 5 de agosto de 2021 con vigencia hasta el 4 de marzo de 2023 no siendo ajustada oportunamente, sino hasta lo ordenado por el Otrosí No. 2 de 2023. Lo cual conllevó a que frente a eventuales siniestros que ampara la póliza de responsabilidad civil extracontractual, estuvieran descubiertos entre el 5 de marzo de 2023 y el 19 de abril de 2023 cuando fue actualizada.

Análisis de respuesta del Equipo Supervisor 2022

En primer término, en la comunicación suscrita por la Supervisora Jurídica 2022, el Supervisor Técnico 2022 y el Supervisor Financiero 2022, se refiere a las instancias de verificación técnica establecidas en el marco de ejecución del contrato y el acta como entregable de su evaluación. Situación que la CGR no desconoce, toda vez que, el Anexo Técnico de la Convocatoria 007 de 2021 estableció instancias de seguimiento y coordinación. En ningún caso la CGR ha inferido una omisión en el conocimiento de las actas por parte de los supervisores, pues de acuerdo con los consignado en los informes de supervisión con radicado 20220321578532, 20220321899432, 20220322380112, se evidenció que el equipo supervisor conoció el acta, no obstante, los documentos técnicos previos a las condiciones establecidas para el segundo pago, es decir, los referidos al componente "*Planes de Adquisiciones para la implementación de los Sistemas Sostenibles de Producción*", no fueron verificadas por la supervisión, toda vez que, según se consigna en los precitados informes "(…) *solo se tuvo a la vista el acta de aprobación y aval de estos* (…)*".*

Se manifiesta por parte de los supervisores 2022, que son las mismas alertas presentadas por ellos en sus informes la causa de endilgarle por parte de la CGR una conducta omisiva por parte de la supervisión. Aspecto que no es de recibo toda vez que la CGR evaluó el contrato en su integralidad durante la vigencia auditada, conforme con las obligaciones contractuales y los documentos que hacen parte integral del mismo, como el Anexo Técnico de la Convocatoria nro. 007 de 2021, en la cual se evidenció que además de lo conceptuado en los informes de supervisión, se presentan debilidades en las actividades del componente de Planes de Adquisiciones para la implementación de los Sistemas Sostenibles de Producción, actividades que, como lo consignaron los supervisores, no fueron verificadas por estos previo al segundo desembolso, a pesar de que el Manual de Supervisión e Interventoría del FCP, versión 6, señala que le corresponde a los supervisores dentro de sus obligaciones: "(…) *3. Ejercer control y vigilancia sobre el cumplimiento de todas las obligaciones del contrato, de manera adecuada y responsable en todo el transcurso de la ejecución. (…) 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.* (…)".

Respecto de las actas de entrega sin que obre registros que evidencien el cumplimiento de la Circular Interna 09 del 30 de julio de 2020, se pronuncian manifestando que fue comunicado directamente al PA FCP; no obstante, no se remite soporte que evidencie lo manifestado.

En atención a las anteriores consideraciones y teniendo en cuenta cada una de las respuestas y soportes remitidos por el Consorcio FCP 2019, pese a manifestarse que la comunicación de los anteriores supervisores y la respuesta de la Corporación SOTEA no cuenta con la previa validación de la Supervisión designada por la DSCI, en las cuales no se desvirtúa lo observado por la CGR, así como la falta de pronunciamiento por parte de la DSCI como entidad ejecutora, se confirma el hallazgo con presunta incidencia disciplinaria, de conformidad con los artículos 34 y 35 de Ley 734 de 2002[54] (vigente hasta 28 de marzo de 2022), derogada por la Ley 1952 de 2019.

HALLAZGO No 5 EJECUCIÓN CONTRATO 444 DE 2021 - IMPLEMENTACIÓN PNIS (D)

El contrato de Fiducia Mercantil No. 001 de 2019[55], señala:

"***CLÁUSULA SEGUNDA: OBLIGACIONES DE LA FIDUCIARIA:*** *En virtud del presente contrato son obligaciones de la FIDUCIARIA las siguientes: (…)*

OBLIGACIONES GENERALES DE LA FIDUCIARIA *(…)*
8.Atender los requerimientos realizados por los organismos de control, en los términos de Ley y conforme mecanismos dispuestos para el efecto. (…)

OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DE LA FIDUCIARIA *(…)*
29.Apoyar mediante el suministro de información y/o dar respuesta a los requerimientos efectuados por los organismos de control o las autoridades judiciales, en relación con la ejecución, desarrollo o implementación del patrimonio autónomo o de los contratos derivados de éste."

El Anexo Técnico[56] del Contrato 444 de 2021, establece entre otros lineamientos:

"10. DESCRIPCIÓN DE LOS COMPONENTES A EJECUTAR
10.1. Desarrollo de manuales, guías técnicas, marcos metodológicos y protocolos
El CONTRATISTA deberá desarrollar documentos técnicos en los que se sustente teórica, metodológica y prácticamente el desarrollo de los diferentes componentes del contrato. Entre estos se encuentran: marcos conceptuales, metodológicos, guías, protocolos, manuales pedagógicos, sistemas de seguimiento y evaluación, y demás que se estimen pertinentes. Cabe resaltar que todos los procesos, procedimientos, actividades y acciones que se ejecuten en el marco del contrato, deben ceñirse a los lineamientos estipulados en la Resolución 56 de 2020 de la DSCI. (…)

10.2. Fortalecimiento de capacidades (Asistencia Técnica Integral)
Para el desarrollo de actividades al interior de estas áreas se requiere del acompañamiento, la transferencia de conocimiento y su apropiación social por las familias a atender. (…)

[54] Esta norma fue derogada por la Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario). La entrada en vigencia de esta última norma comenzó a partir del 29 de marzo de 20225 conforme con lo dispuesto en el Artículo 73 de la Ley 2094 del 29 de junio de 2021 "*Por medio de la cual se reforma la ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones*", el cual establece: *Las disposiciones previstas en la presente ley, y las contenidas en la ley 1952 de 2019 que no son objeto de reforma, entrarán a regir nueve (9) meses después de su promulgación. Durante este periodo conservará su vigencia plena la Ley 734 de 2002 con sus reformas".* Sin embargo, los hechos objeto de reproche de esta observación se presentaron en vigencia de la Ley 734 de 2002.
[55] El 6 de septiembre de 2019 se suscribió el Contrato de Fiducia Mercantil No. 001 de 2019 entre el DAPRE y el Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019 representado por Fiduprevisora S.A., cuyo objeto es: "*suscribir un contrato de fiducia mercantil para la administración, contratación y pagos con cargo a las diferentes fuentes de recursos que se asignen al Fondo Colombia en Paz (FCP), creado como un patrimonio autónomo del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 691 de 2017 y demás normatividad que lo modifique, adicione o complemente*"
[56] "*Para contratar un operador que ejecute los componentes de intervención del programa para la planeación, formulación, implementación y seguimiento de proyectos productivos sostenibles con actividades de asistencia técnica en los departamentos, municipio, corregimientos o veredas previamente seleccionados por el PNIS"*

c) Implementación del proceso de Fortalecimiento de Capacidades:
La implementación del Diagnóstico Productivo (DP) debe dar cuenta de las necesidades de asistencia técnica de las familias vinculadas al modelo TPC de acuerdo con la línea productiva seleccionada por cada uno de los núcleos familiares, para lo cual el Contratista debe estructurar un plan de asistencia técnica integral (…)

Contenidos de las visitas:
Entendida estas visitas como el acompañamiento predial mediante el cual se deben abordar temas como:
✓ Visita 1. Caracterización del componente biótico del predio e identificación de servicios y recursos ecosistémicos con potencial de aprovechamiento. Verificación de requerimiento hídrico Vs disponibilidad hídrica. Selección de línea productiva.
✓Visita 2. Planificación predial y diseño del plan de inversión (Tipo). (…)

10.3. Planes de Adquisiciones para la implementación de los Sistemas Sostenibles de Producción *(…)*

Documento de proyecto:
Definidas las líneas productivas y las familias por línea, el operador debe estructurar un documento proyecto por línea que permita la planificación operativa de la misma (…) Una vez elaborado el documento técnico, debe ser aprobado por la DSCI, y presentado a la instancias o espacios que la Dirección establezca. (…) La primera versión de dichas herramientas deberá desarrollarse durante los primeros dos (2) meses de ejecución del presente contrato, no obstante, estos podrán ser modificados o ajustados durante el desarrollo de este. (…) En el marco de las instancias fijadas para el seguimiento y la coordinación del presente contrato, se aprobarán dichas herramientas, así como también se establecerá cuáles de estas se encuentran en versión final y cuáles podrán ser publicadas.

Estructuración del Plan de Inversión Predial:
Aprobado el documento Proyecto y de acuerdo con lo que se especifique en el plan de fortalecimiento de capacidades, el operador del Proyecto hará la visita técnica a cada beneficiario para la elaboración y formalización del plan de inversión predial, de acuerdo con la línea productiva seleccionada y de acuerdo con lo que se defina en términos de dotación del predio y en la fase que se identifique para iniciar la intervención (Establecimiento – Sostenimiento – Cosecha y Postcosecha). Dicho procedimiento debe consignarse en un instrumento de captura que tenga como mínimo: (…)

Luego de la firma del plan de inversión, dicho documento queda en custodia del operador para su respectiva sistematización. Los planes de inversión son revisados y aprobados por la DSCI en el espacio de trabajo territorial de manera periódica, sesión en la cual se debe registrar la cantidad de estos y se debe incluir una valoración de sus contenidos, de acuerdo con los manuales y criterios aplicables establecidos por Ministerio de Ambiente, PNN, ANT y la DSCI. Una vez los contenidos sean remitidos al nivel nacional, de allí se emitirá un concepto técnico sobre los planes de inversión. Esto para ajustar el diligenciamiento de estos antes de ser reportados en el Sistema de información del Proyecto como una actividad cumplida.

Consolidación del bloque de insumos y materiales:
Una vez finalizada las labores de construcción de los planes de inversión por predio, el Contratista cuenta con ocho (8) días para la sistematización de estos y la consolidación por bloques de insumos y materiales según corresponda a cada línea productiva.

Dicho bloque debe ser igualmente analizado, revisado y aprobado en espacio de trabajo territorial por la DSCI y quien esta indique, antes de poder subirse como producto terminado a la plataforma del sistema de información del Proyecto.

El bloque de insumos y materiales debe dar cuenta de la cantidad total, especificaciones técnicas y presupuesto con base en el mercado regional de cada uno de los ítems consignados en la matriz. Está información es la base para la publicación del modelo de adquisición que defina quien haga las veces de contratante.

Adquisición de insumos y materiales:

Una vez consolidada la matriz de insumos y materiales, se estructura y publica el proceso de contratación en la modalidad que se defina entre el Contratista y la Supervisión, con el propósito de contar con los proveedores idóneos que permitan la entrega de los insumos y materiales en el lugar y fecha que especifique el Contratista de acuerdo con lo concertado con las familias. El proceso de contratación debe tener los requisitos suficientes para poder contar con materiales de calidad y en las cantidades indicadas y especificando las sanciones pertinentes para que en el caso de que este objetivo se incumpla el proveedor responda de manera oportuna a las inconsistencias que se puedan identificar.

De acuerdo con los resultados y lecciones aprendidas de la actividad contractual de la DSCI con anterioridad al presente contrato y sin perjuicio de la autonomía del contratista, con el fin de apoyar las economías locales, se deberá privilegiar las adquisiciones con las asociaciones y gremios presentes en el territorio, al menos el 60% de los insumos y/o adquisiciones provendrán de los departamentos y al menos el 20% de ellos de los municipios objeto de intervención, siempre y cuando reúnan las condiciones técnicas señaladas en el anexo técnico, en caso de que dichas adquisiciones no se puedan efectuar, deberá ser presentada a la Supervisión, la justificación correspondiente.

10.5.1. Procedimiento General del Proceso de acceso a tierras Rural
(…) El otorgamiento de derechos de uso, en términos generales y tal como lo menciona el artículo 3 del Acuerdo 58 de 2018, es una figura atípica mediante la cual se permita, a través de la suscripción de un contrato o la expedición de un acto administrativo (reglamento general de uso), para regularizar la ocupación sobre predios baldíos adjudicables, a sujetos que trabajen y aprovechen la tierra a efectos de mejorar sus condiciones económicas y calidad de vida. (…)

11.5.1.1. Descripción del Procedimiento *(…)*
11.5.1.2. Descripción de las Actividades por Ejecutar
(…) las actividades relacionadas con este procedimiento se realizaran en coordinación con la Agencia Nacional de Tierras, en donde se coadyuvara todos los tramites internos en busca de dar cabal cumplimiento a lo requerido en estos numerales.

11.5.1.3. Conformación de la Mesa Técnica
Duración: *5 días*
Con fundamento en las funciones de la Agencia Nacional de Tierras y la competencia de la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación para dar inicio a las actuaciones procedimentales del proceso de otorgamiento de derechos de uso, se convocará a las autoridades municipales, departamentales, ambientales, representantes de la comunidad y cualquier otra que se considere competente (…)
(…) Resultados y/o Productos *1. Actas de Reuniones con los acuerdos y compromisos pactados entre las partes.*

11.5.1.4. Constitución de la Junta de baldíos
Duración: *5 Días*
(…) Resultados y/o Productos *1. Actas de Reuniones con los acuerdos y compromisos pactados entre las partes.*

11.5.1.5. Socialización de la Intervención
Duración: *5 Días*
(…) Resultados y/o Productos *1. Actas de Reuniones con los acuerdos y compromisos pactados entre las partes. 2. Solicitud de Inicio diligenciada y copia física o digital de la cedula de ciudadanía. (Ver anexo 6)*

11.5.1.6. Apertura de Expedientes físicos y digitales
(…) Resultados y/o Productos *1. Expediente físico y Digital, el cual deberá contener toda la información recopilada hasta este momento.*

11.5.1.7. Visita técnica al predio
Duración: *25 Días*

(…) Resultados y/o Productos *1. Visita realizada por profesionales de las ciencias agropecuarias, forestales y/o ambientales. 2. Ficha de caracterización agroambiental e identificación de coberturas. 3. Informe con el análisis de las áreas delimitadas y documentos aportados por el solicitante.*

11.5.1.8. Informe Técnico Jurídico Preliminar
Duración: *10 días (…)*
11.5.1.9. Acto Administrativo de Apertura
Duración: *10 días*
(…) Resultados y/o Productos *Expedición y publicación del acto de apertura para continuar con el procedimiento de otorgamiento de derechos de uso. Revisar los componentes fundamentales del acto administrativo, para continuar con el trámite de expedición. Trámite administrativo interno para expedir el acto administrativo y así adelantar el proceso de publicidad del mismo.*

11.5.1.10. Publicidad del acto administrativo de apertura
Duración: *25 días*
(…) Resultados y/o Productos *Notificación efectiva de cada uno de los oficios y comunicaciones expedidos. Notificación efectiva para prever la participación de terceros interesados.*

11.5.1.11. Calificación del Sujeto
Duración: *1 mes*
(…) Resultados y/o Productos *Decisión mediante la cual se declare si cada uno de los sujetos es apto o no para obtener el otorgamiento de derechos de uso sobre el terreno baldío inadjudicable respectivo.*

11.5.1.12. Concepto Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Duración: *1 mes*
(…) Con fundamento en el artículo 6 del Acuerdo 118 de 2020, mediante el cual se modificó y adicionó el artículo 22 del Acuerdo 058 de 2020, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tiene la obligación de expedir un concepto técnico mediante el cual se pronuncie sobre la viabilidad del procedimiento de otorgamiento de derechos de uso y, como consecuencia de lo anterior, de la procedencia para celebrar y suscribir los contratos o acuerdos para el otorgamiento de los derechos de uso.

11.5.1.13. Informe Técnico Jurídico Definitivo
Duración: *10 Días*
(…) Resultados y/o Productos *Validar y verificar la información del informe técnico jurídico preliminar y, en caso de ser necesario, rectificar datos para determinar procedencia de la celebración del contrato de uso.*

11.5.1.14. Acto Administrativo de Cierre del Procedimiento
Duración: *30 Días*
(…) Resultados y/o Productos *Expedición y publicación del acto de cierre para continuar con la celebración del contrato de otorgamiento de derechos de uso. Revisar los componentes fundamentales del acto administrativo, para continuar con el trámite de expedición. Trámite administrativo interno para expedir el acto administrativo y así adelantar el proceso de publicidad del mismo.*

11.5.1.15. Celebración del Contrato
Duración: *15 Días*
(…) Resultados y/o Productos *Proyección de la minuta, donde se vean reflejadas las cláusulas pactadas, así como la totalidad de recomendaciones plasmadas en el informe técnico jurídico definitivo. Revisar los componentes fundamentales de la minuta contractual, para continuar con el trámite de expedición. Jornada donde se busca recolectar la firma del titular del proceso y del beneficiario del otorgamiento de derecho de uso. Trámite administrativo interno que permite continuar con la entrega del predio y perfeccionamiento del contrato*

11.5.1.16. Apertura FMI – Inscripción ORIP
Duración: *30 Días*

(…) Resultados y/o Productos *Creación o actualización del folio de matrícula inmobiliaria registrando el otorgamiento de derechos de uso. Cumplimiento de todos los requisitos, deberes y obligaciones estipulados en el contrato celebrado.* (…)

16. INSTANCIAS DE SEGUIMIENTO Y COORDINACIÓN *(…)*
Supervisión. Cumple las funciones de supervisión designadas por el ordenador del gasto en concordancia con los manuales de supervisión y contratación de las entidades contratantes. Se toman decisiones de tipo contractual que propendan por el cumplimiento de los objetivos y metas del contrato.

Nivel operativo y táctico (seguimiento y coordinación). Revisa la programación general de las actividades para la implementación de las actividades y recomienda y apoya a la Supervisión en la toma de decisiones. Consolida y hace seguimiento a la información de tipo técnico y retroalimenta a quién corresponda.

Nivel Técnico Territorial. Se genera información de tipo técnico que retroalimenta al nivel operativo. Se realiza el seguimiento a las actividades, metas y entregables del contrato suscrito. Es donde se adoptan las decisiones para la ejecución de las actividades del Contrato.

Comité de seguimiento y coordinación (…)
Estará conformado de la siguiente manera:
✓Un representante del PA FCP o quien haga las veces de contratante
✓Un representante de la DSCI.
✓Un representante de la ANT
✓Un representante del Contratista, que esté a cargo de la implementación del Contrato.
✓El Equipo de Supervisión del contrato.
Esta instancia servirá como herramienta para hacer seguimiento al plan de acción del contrato, metas, y productos e indicadores acordados, poner en conocimiento todos aquellos factores que afecten el cronograma de actividades y proponer soluciones efectivas a los inconvenientes que se presenten en el transcurso de las actividades programadas.
El desarrollo del comité deberá quedar consignado en las actas de reunión. Las sesiones se realizarán una vez al mes de acuerdo con citación de la secretaria técnica en cabeza del PA FCP o de quien haga las veces de contratante. (…)"

Convocatoria Abierta No. 009 de 2021[57]- Grupo II

Mediante aviso de convocatoria del 31 de marzo de 2021, el Consorcio FCP 2019 actuando como vocero y administrador del PA-FCP, adelantó la Convocatoria Abierta No. 009 de 2021, la cual tuvo acto de cierre el 21 de abril de 2021, con 9 propuestas recibidas para el grupo I, 10 propuestas para el grupo II y 7 propuestas para el grupo III.

[57] ***Objeto****: Contratar un operador que ejecute los componentes de intervención del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos - PNIS para la planeación, formulación, implementación y seguimiento de proyectos productivos sostenibles y ruta de acceso a tierras con actividades de asistencia técnica en los departamentos, municipios, corregimientos o veredas previamente seleccionados por el PNIS. GRUPO I: Atender familias vinculadas al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos - PNIS en áreas ambientalmente estratégicas, mediante la planeación, formulación, implementación y seguimiento de proyectos productivos sostenibles y ruta de acceso a tierras con actividades de asistencia técnica en Zonas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2 de 1959, de categorías B y C que se encuentren en zonas establecidas para el desarrollo del Programa Contratos de Conservación Natural, en el departamento de Bolívar. GRUPO II: Atender familias vinculadas al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos - PNIS en áreas ambientalmente estratégicas, mediante la planeación, formulación, implementación y seguimiento de proyectos productivos sostenibles y ruta de acceso a tierras con actividades de asistencia técnica en Zonas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2 de 1959, de categorías B y C que se encuentren en zonas establecidas para el desarrollo del Programa Contratos de Conservación Natural, en el departamento de Córdoba. GRUPO III: Atender familias vinculadas al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos - PNIS en áreas ambientalmente estratégicas, mediante la planeación, formulación, implementación y seguimiento de proyectos productivos sostenibles y ruta de acceso a tierras con actividades de asistencia técnica en Zonas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2 de 1959, de categorías B y C que se encuentren en zonas establecidas para el desarrollo del Programa Contratos de Conservación Natural, en los departamentos de Caquetá, Guaviare y Putumayo.*

Realizadas las evaluaciones finales técnicas, jurídicas y financieras de la Convocatoria por parte del Consorcio FCP 2019 constataron que la propuesta de la CORPORACIÓN COLOMBIA INTERNACIONAL - CCI para el Grupo II, resultaba ser la más favorable para el desarrollo del objeto a contratar, en consonancia con las ofertas presentadas y los factores de evaluación y ponderación.

El Comité Técnico revisó y validó la propuesta del Informe Definitivo de Evaluación, emitiendo recomendación al Comité Fiduciario, de lo cual se dejó constancia mediante Acta del 14 de mayo de 2021. En virtud de lo anterior, el informe definitivo de evaluación fue sometido a consideración del Comité Fiduciario, el cual, aprobó e instruyó para el grupo II, la contratación de la CCI, como consta en Acta No. 186 del 19 de mayo de 2021.

El 28 de mayo de 2021 se suscribió el Contrato de Prestación de Servicios No. 444 de 2021 entre el PA-FCP y la CCI, con NIT. 800.186.585-7, representada legalmente para la fecha del contrato por la persona natural identificada con cédula de ciudadanía No. 51.799.585 de Bogotá, D.C., con el objeto de: *"Atender familias vinculadas al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos - PNIS en áreas ambientalmente estratégicas, mediante la planeación, formulación, implementación y seguimiento de proyectos productivos sostenibles y ruta de acceso a tierras con actividades de asistencia técnica en Zonas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2 de 1959, de categorías B y C que se encuentren en zonas establecidas para el desarrollo del Programa Contratos de Conservación Natural, en el departamento de Córdoba."*

La cláusula segunda del contrato establece:

"***CLÁUSULA SEGUNDA: ALCANCE DEL OBJETO:*** *Sin perjuicio de lo señalado en el objeto del presente contrato, el CONTRATISTA se obliga a cumplir con las especificaciones técnicas señaladas en el Anexo Técnico, análisis preliminar y los demás documentos precontractuales de la Convocatoria Abierta No. 009 de 2021 adelantada por el FCP, los cuales hacen parte integral del presente contrato, incluida la respectiva propuesta.*".

El término de duración del contrato se pactó en 18 meses, con fecha de inició de ejecución el 27 de julio de 2021 hasta el 27 de enero de 2023, por un valor de $7.170.885.968,40, incluido IVA, costos, gastos, pólizas y demás impuestos, tasas o contribuciones a que hubiere lugar, así como los costos directos e indirectos derivados del contrato, para la atención en cobertura de 621 familias en el municipio de Tierralta Córdoba (Tierralta). El 29 de junio de 2021, se perfeccionó Otrosí No. 1 al contrato, en el cual se aclaró el valor del contrato.

La cláusula quinta, establece la forma de pago en las siguientes condiciones:

*"**CLÁUSULA QUINTA. - FORMA DE PAGO:** El **CONTRATANTE** pagará a **EL CONTRATISTA** el valor del contrato, de la siguiente forma:*

Primer pago	*10%*	*Una vez entregado el Plan Operativo y Cronograma de Trabajo aprobado por el Supervisor del Contrato*
Segundo pago	*40%*	*Se cancelará con la suscripción de los contratos de suministro de insumos y materiales para la implementación de los proyectos productivos y el inicio de la ruta de acceso a tierras, de conformidad con los lineamientos técnicos del contrato.*
Tercer pago	*20%*	*Se cancelará con la entrega del 20% de los insumos y materiales a las familias beneficiadas y la presentación del 80% de los informes técnicos jurídicos preliminares requeridos en la ruta de acceso, lo cual será avalado por la supervisión del contrato mediante los medios de verificación correspondientes.*

Cuarto pago	*20%*	*Se cancelará con la entrega del 90% de los insumos y materiales a las familias beneficiadas, el 100% de los informes Técnicos Jurídicos Definitivos y el 70% de las Actuaciones Administrativas de Cierre del procedimiento de acceso a tierras proyectadas, lo cual será avalado por la supervisión del contrato mediante los medios de verificación correspondientes.*
Quinto pago	*10%*	*Se cancelará con la ejecución a satisfacción del 100% del Plan Operativo y entrega del informe final de supervisión.*

PARÁGRAFO PRIMERO: *Los pagos al Contratista serán tramitados y validados por el supervisor del contrato de prestación de servicios ante el FCP.*

PARÁGRAFO SEGUNDO: *El trámite del pago se realizará de conformidad con las condiciones establecidas en el Manual Operativo del Fondo Colombia en Paz vigente, previa certificación de cumplimiento a satisfacción expedida por parte del supervisor del contrato y la presentación de los informes de ejecución del contratista*".

De acuerdo con certificación expedida por el Consorcio FCP 2019 de fecha 17 de marzo de 2023, se ha realizado los siguientes pagos al contratista:

Tabla 18
Pagos a 31 de diciembre de 2022

Ítem	Periodo de Cobro	Fecha de Pago	Valor Bruto Pagado
1	Factura 184	24/11/2021	$ 134.396.494,60
2	Factura 184	25/04/2022	$ 524.087.065,40
			$ 658.483.560,00

Fuente: FCP en respuesta al requerimiento 2023EE0038433 Elaboró: Equipo auditor CGR

De conformidad con las cláusulas sexta, séptima y octava del contrato, las partes se obligan a:

"CLÁUSULA SEXTA. - OBLIGACIONES DEL CONTRATANTE PATRIMONIO AUTÓNOMO FONDO COLOMBIA EN PAZ: *En virtud del presente Contrato de Prestación de Servicios, se tendrán las siguientes obligaciones: (…)*

3. *Exigir al contratista la ejecución idónea y oportuna de las obligaciones del presente contrato.*
4. *Realizar los pagos requeridos dentro de la ejecución contractual, de conformidad con las instrucciones impartidas por el supervisor designado, que ejecuta recursos a través del Fondo Colombia en Paz.*
5. *Cumplir con los lineamientos, políticas y manuales del FCP, que permitan el cabal cumplimiento del contrato y su ejecución. (…)*

CLÁUSULA SÉPTIMA. - OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA: *En virtud del presente contrato son obligaciones de EL CONTRATISTA, las siguientes:*

OBLIGACIONES GENERALES *(…)*
13. Ejecutar idóneamente el objeto del contrato
17. Atender las sugerencias y condiciones establecidas por la supervisión del contrato.

OBLIGACIONES ESPECÍFICAS *(…)*
DE TIPO TÉCNICO Y OPERATIVO
(…) 3. Ejecutar idóneamente el objeto de contratación conforme a lo contemplado en el ANEXO TÉCNICO y sus respectivos anexos, guías y/o formatos, y conforme a las normas legales vigentes aplicables a cada proyecto que surja de la fase ATI y demás requisitos legales que sean concernientes en las zonas en las que se llevará a cabo las acciones del proceso. (…)

14. Estructurar, realizar y garantizar las entregas de bienes y servicios a las familias, en las condiciones y garantías de calidad acordadas en el plan de adquisiciones y el protocolo para la entrega de insumos de la DSCI.
16. Adquirir y entregar los insumos establecidos para la materialización de los proyectos productivos, cumpliendo con las fechas que se establezcan en el cronograma. Los insumos pueden ser adquiridos en los municipios de intervención, con el fin de apoyar las economías locales, siempre y cuando reúnan las condiciones técnicas señaladas en el anexo técnico. (…)
18. Levantar y entregar las evidencias de las actividades realizadas durante la ejecución del contrato bajo los formatos y recomendaciones dadas por la DSCI. (…)

CLÁUSULA OCTAVA. - OBLIGACIONES DE LA ENTIDAD EJECUTORA DIRECCIÓN DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO DE LA AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO - ART: *En virtud del presente Contrato, se tendrán las siguientes obligaciones:* (…)

2. *Designar la representación de la DSCI al Comité de Seguimiento y Coordinación de que trata el Anexo Técnico del Contrato.*
3. *Delegar la supervisión a quien el Director Técnico de la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito considere, sea (n) funcionario (s) o equipo interdisciplinario de la DSCI.*
4. *Informar al P.A.-FCP sobre la delegación de la supervisión y así mismo, informará a aquellos cambios que sobre la misma se realicen, siempre y cuando tal cambio no genere una modificación de las condiciones contractuales.*

AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS - ANT:
1. *Prestar toda la colaboración e información al contratista para que el objeto del contrato se desarrolle de conformidad con los términos del presente documento.*
3. *Delegar la supervisión a quien el Director Técnico de la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito considere, sea (n) funcionario (s) o equipo interdisciplinario de la DSCI.*
4. *Informar al P.A.-FCP sobre la delegación de la supervisión y así mismo, informará a aquellos cambios que sobre la misma se realicen, siempre y cuando tal cambio no genere una modificación de las condiciones contractuales.*

En cuanto a la supervisión contractual, se estipula en la cláusula décima primera:

"CLÁUSULA DÉCIMA PRIMERA. - SUPERVISIÓN Y CONTROL DE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO: *La Supervisión integral y el control de la ejecución del contrato la realizarán las Entidades Ejecutoras Sustitución y ANT, a través de las personas que delegue, designe o asigne el ordenador del gasto de cada una de estas entidades, de acuerdo con lo establecido en los procedimientos y manuales del PA-FCP, en especial, el Manual de Supervisión e Interventoría del FCP.*

PARÁGRAFO PRIMERO: *En ningún caso podrá el Supervisor y/o interventor exonerar al* ***CONTRATISTA*** *del cumplimiento o responsabilidad derivada de las obligaciones adquiridas contractualmente o por disposición legal, ni tampoco modificar los términos del presente contrato.*

PARÁGRAFO SEGUNDO: *Toda recomendación o comunicación que imparta el Supervisor y/o interventor deberá constar por escrito.*

PARÁGRAFO TERCERO: *El Supervisor y/o interventor del contrato, deberá rendir un informe mensual durante el tiempo de ejecución, incluido el informe final, los cuales deberán reposar dentro de la carpeta del respectivo contrato."*

Por otra parte, forman parte integral del contrato los siguientes documentos según la siguiente cláusula:

"CLÁUSULA VIGESIMOSEXTA. - DOCUMENTOS: *Forman parte integral de este contrato todos los documentos que componen los antecedentes, así como los enunciados en la presente cláusula. Así mismo, conformarán el respectivo expediente, las comunicaciones del Supervisor, sus informes mensuales, los originales de las garantías constituidas y demás documentos que durante su ejecución se produzcan por* ***EL CONTRATISTA,*** *así como la correspondencia cruzada entre* ***EL CONTRATISTA*** *y* ***EL CONTRATANTE.***

Adicionalmente hacen parte integral del presente contrato, los siguientes documentos: (…)

14. *Manuales y reglamentos del Fondo Colombia en Paz, incluidos, sin limitarse al Manual Operativo, Manual de Inversiones, Manual de Contratación y Manual de Supervisión e interventoría.*
15. *Los demás que hagan parte integral del contrato.*

No obstante, ***EL CONTRATISTA*** *se obliga a entregar al* ***CONTRATANTE*** *todos los documentos y la información necesaria para que esta pueda dar cabal y oportuno cumplimiento a los requerimientos y exigencias de las entidades y órganos de control del estado colombiano que la vigilan y supervisan."*

Mediante radicado 20231150160832 del 25 de enero de 2023, con fundamento en el literal b[58] de la cláusula decimocuarta, se solicitó por la DSCI como entidad ejecutora la suspensión del contrato, aduciendo: "(…) *"En el Comité de Evaluación y Seguimiento virtual realizado el pasado 17 de enero de 2023, se revisó el avance de ejecución del proyecto, algunos contratiempos e inconvenientes que han torpedeado su normal desarrollo, el proceso a continuar en el mismo, lo relacionado con la gestión de la solicitud de la modificación contractual a la forma de pago, el trámite a la solicitud de prórroga, así como la gestión del segundo desembolso. Que los citados contratiempos e inconvenientes se refieren puntualmente a los siguientes aspectos:*

• Manifestaciones de inconformismo de los beneficiarios por los resultados de la ejecución de los subcomponentes anteriores.
• Proyectos Productivos por valor de $7.000.000, frente a lo cual se ha solicitado por parte de los beneficiarios que fueran de $9.000.000, tal como lo establece el Programa.
• Desacuerdo de los beneficiarios con que se le incluyo clausulado actual del contrato de derecho de uso CDU.
• Confusión respecto a la finalidad del proyecto productivo de ciclo corto como uno de tipo "Libre Inversión", por lo cual no aceptan las líneas productivas viables para cada una de las familias.
• Manifestación de las familias que dicen no tener predio o área suficiente para el desarrollo de los proyectos por ende no permite avanzar en la ejecución.
• Constantes bloqueos tanto en el ingreso al municipio de Tierralta como en la vía hacia Urra. • Circunstancias de agravamiento del orden público en la región.
• Afectaciones en las zonas de ejecución del Programa como consecuencia de la ola invernal que ha afectado al país de forma constante (…)*.".*

Conforme con documento suscrito por el supervisor del contrato de fecha 20 de enero de 2023 de asunto: "*CONCEPTO supervisión para la Suspensión del Contrato No. 444 de 2021 – CORPORACIÓN COLOMBIA INTERNACIONAL- CCI",* con corte a 31 de diciembre de 2022, el contratista presenta una ejecución técnica del 48,57% y financiera del 16,66%.

Según Acta de suspensión No. 1 del 25 de enero de 2023, se pactó:

[58] *"CLÁUSULA DECIMOCUARTA. – SUSPENSIÓN DEL CONTRATO: Las partes podrán suspender el presente contrato, mediante la suscripción de un acta en donde conste tal evento y conforme a los preceptuado en el Manual de Contratación del FCP. El término de suspensión y las condiciones de reinicio se acordarán en dicha acta. La suspensión no dará derecho a exigir indemnización, sobrecostos o reajustes, ni a reclamar gastos diferentes a los pactados en el contrato. El plazo de ejecución de este podrá suspenderse en los siguientes eventos:*
a. Por circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito que impidan la ejecución del contrato. Dicha eventualidad corresponde calificarse por parte del CONTRATANTE.
b. ***Por mutuo acuerdo, siempre que con ello no se causen perjuicios ni deriven en costos para EL CONTRATANTE****."* (negrilla fuera del texto)

"PRIMERA. – SUSPENDER: *Suspender la ejecución del contrato No. 444 de 2021, a partir del 25 de enero hasta el 8 de febrero de 2023, o antes si se superan los motivos que dieron origen a la suspensión.* (…)

SEGUNDA. – GARANTÍAS*: EL CONTRATISTA se compromete a informar las condiciones suscritas en la presenta acta de suspensión a la aseguradora, dentro de los CINCO (5) días siguientes a la firma de la presente Acta".*

En respuesta al requerimiento 2023EE0066330 del 28 de abril de 2023, en oficio adjunto 20234007769951 del 4 de mayo de 2023, se informa la ampliación de la suspensión y prorroga así:

"(…) *Ampliación de suspensión No. 1: 9 de febrero hasta el 3 de marzo de 2023*
Ampliación de suspensión No. 2: 4 de marzo de 2023 hasta el 20 de marzo de 2023
2023/03/22 el Comité Fiduciario del Fondo Colombia en Paz, aprobó la solicitud de prórroga del Contrato por 6 meses (desde 23 de marzo de 2023 hasta el 23 de septiembre de 2023).
2023/03/31 el Comité Fiduciario del Fondo Colombia en Paz, aprobó la solicitud de modificación del CPS No. 444 de 2021"

Durante la evaluación y seguimiento documental al proceso contractual en mención, se detectaron las siguientes situaciones:

a. En respuesta al requerimiento de la CGR 2023EE0066330 del 28 de abril de 2023, se allegó por parte del FCP y la entidad ejecutora 16 actas de "*Evaluación y Seguimiento"* en donde se evidencia la acumulación de sesiones del Comité para llevarlas a cabo en una sola sesión, como se realizó en la sesión 8 del 15 de junio de 2022, en la cual se adelantó en la misma fecha los comités 6, 7 y 8; hecho que se repitió para las sesiones posteriores, en las que se evidencia la nota aclaratoria: "*Cabe aclarar que los Comités de Seguimiento, 9,10,11,12,13,14,15 y 16 se llevaron a cabo en la misma fecha, por lo tanto, la intervención del equipo de Supervisión de la DSCI y la ANT se encuentra en lo indicado en el acta No. 16*".

En atención a las mencionadas actuaciones, resulta observable para la CGR la realización de los Comités de Seguimiento sin atender lo establecido en el Anexo Técnico de la Convocatoria No. 009 de 2021, que dispone "*Las sesiones se realizarán una vez al mes de acuerdo con citación de la secretaria técnica en cabeza del PA FCP o de quien haga las veces de contratante*", lo cual debilita la función de ser la "*herramienta para hacer seguimiento al plan de acción del contrato, metas, y productos e indicadores acordados, poner en conocimiento todos aquellos factores que afecten el cronograma de actividades y proponer soluciones efectivas a los inconvenientes que se presenten en el transcurso de las actividades programadas";* más aún si se tiene en cuenta las alertas en los informes de supervisión de retrasos por parte del contratista.

b. Se evidencia deficiencia por parte del Consorcio FCP 2019 en calidad de contratante para adelantar las acciones pertinentes, necesarias y suficientes frente a las alertas que informan los supervisores para garantizar el cabal cumplimiento del objeto contractual. Lo anterior, teniendo en cuenta que, el equipo supervisor alertó al Consorcio FCP 2019 sobre el riesgo en la ejecución del contrato en los informes de supervisión con radicado en el Consorcio FCP 2019 nro. 20221153950082 del 19 de diciembre de 2022, 20221153611382 del 21 de noviembre de 2022, 20221152558142 del 22 de agosto de 2022, 20221152533372 del 18 de agosto de 2022, 20220321621962 del 31 de mayo de 2022, 20226000031581 del 29 de marzo de 2022, entre otros, "*La supervisión alerta al contratante para que conmine de manera rigurosa al contratista para que alcance un avance representativo el plan propuesto en el POA*".

Si bien el Consorcio FCP 2019, en respuesta al requerimiento 2023EE0066330 del 28 de abril de 2023 realizado por la CGR, señaló:

<<Para este punto, cabe resaltar, que para el inicio de acciones por parte Consorcio FCP, no basta con referir diferentes incumplimientos o retardos en el cumplimiento, sino que, además, a la luz del Manual de Supervisión e Interventoría del FCP, la supervisión del contrato debe atender, lo siguiente:

"...EN CASO DE RETRASO Y/O INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO O CONVENIO:

52.Informar de manera oportuna, justificada y soportada al administrador fiduciario del FCP una vez se evidencien alertas de presuntos retrasos y/o incumplimientos por parte del contratista, y definir las acciones a implementar para su mitigación. Estos informes deberán contener el detalle de las actividades adelantadas por la supervisión y/ o interventoría cuando se presentó la situación que derivó el presunto incumplimiento.

53.Informar y conceptuar oportunamente al administrador fiduciario del FCP los atrasos y los incumplimientos que se presenten en la ejecución de los contratos o convenios, y que puedan dar origen a la aplicación de sanciones, multas, cláusulas penales, avisos de circunstancias o reclamaciones a la aseguradora, arreglos directos o aplicación de descuentos por no cumplimientos de los AS. Adicionalmente, en caso de requerirse reclamación de siniestro ante la aseguradora, el supervisor y/o interventor deberá indicar cuál es el amparo o amparos que en su criterio deben afectarse, así como la tasación de perjuicios a reclamar de conformidad con las pólizas suscritas y allegando los respectivos soportes probatorios.

54.Solicitar al administrador fiduciario del FCP la aplicación de la cláusula penal de apremio, cláusula penal pecuniaria, multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento a los contratistas y aportar las pruebas oportunas, pertinentes y necesarias, así como solicitar al administrador fiduciario la reclamación de los siniestros ante las respectivas aseguradoras en caso de incumplimiento..." (Subrayas fuera de texto)

Sin perjuicio de lo anterior a través de los comités de seguimiento que estipuló el contrato, el consorcio FCP como entidad contratante y en función de sus roles y responsabilidades efectuó llamados de atención al contratista respecto a los diferentes retrasos manifestados por el equipo supervisor y solicitó un plan de choque para superar las diferentes dificultades en la ejecución del contrato. Se aportan actas de comités de seguimiento en las que se puede verificar lo anteriormente informado.">>

El argumento expuesto por el Consorcio FCP 2019, no es de recibo para la CGR, teniendo en cuenta que, como entidad contratante, tiene entre sus obligaciones, según la cláusula sexta contractual, *"6. Exigir al contratista la ejecución idónea y oportuna de las obligaciones del presente contrato.".* De igual forma, no se evidencia las actuaciones o gestión en las sesiones de los Comités de seguimiento que manifiestan haber realizado.

c. Mediante correo electrónico del 22 de marzo de 2023, se remitió por parte del Consorcio FCP 2019, como soporte de reunión virtual sostenida por parte de la CGR y la DSCI el 21 de marzo de 2023, un total de 123 planes de inversión proyecto productivo de ciclo corto, en formato FTGE222, versión 1, formalizados entre los meses de abril, mayo, junio, agosto y septiembre de 2022 en el municipio de Tierralta del departamento de Córdoba.

En informe de supervisión del 10 de octubre de 2022 correspondiente al periodo de agosto de 2022, manifiesta el equipo supervisor "*De la información reportada por el contratista, frente a los récords de visita efectuados, se realizó un muestreo, evidenciando que muy pocas se realizaron en el predio, las restantes fueron efectuadas vía telefónica o a través de terceros (Juntas de Acción Comunal) en contravía de lo señalado en el Anexo Técnico del contrato.",* para lo cual según se señala en los informes de supervisión de los meses de febrero, marzo, junio, julio, agosto y septiembre de 2022 "*Se escogieron al azar los récord de visita de*

diez (10) CUB, los cuales según refiere el informe, dan lugar a la visualización de los resultados de treinta (30) visitas (…) De los treinta récord de visita revisados, en cinco casos hubo visita a predio, las otras veinticinco visitas, fueron hechas por teléfono"

En razón a las debilidades e inconsistencias identificadas por el equipo supervisor y la necesidad de verificar por parte de la CGR la ejecución idónea de los componentes de desarrollo de manuales, guías técnicas, marcos metodológicos y protocolos, así como los Planes de Adquisiciones para la implementación de los Sistemas Sostenibles de Producción, con sus respectivas actividades, conforme con el POA, el Anexo Técnico y las normas legales vigentes, la CGR solicitó con requerimiento 2023EE0066330 del 28 de abril de 2023, "7. *Remitir los productos de las subactividades contenidas en el POA referente a las actividades de Fortalecimiento de capacidades asistencia técnica integral y Planes de adquisición. En caso de que aplique, anexar la aprobación por parte de la DSCI y/o ANT, según la subactividad*.", para lo cual la ANT en oficio 20234007769951 del 4 de mayo de 2023 manifestó ser productos supervisados por la DSCI; sin embargo, en respuesta anexa de la DSCI reportó un enlace en drive, sin los debidos permisos, pese a las solicitudes de la CGR al Consorcio FCP 2019 de garantizar el acceso a la información.

La falta de aseguramiento de la información demandada por la CGR en la oportunidad y calidad requerida obstaculizó y limitó la adecuada ejecución de la verificación a realizar por parte de la CGR de la ejecución contractual del presente contrato.

Las anteriores falencias en la ejecución contractual reportadas por el equipo supervisor y la limitación de información para la CGR, se originan por la falta de gestión del PA- FCP como contratante en su obligación de exigir al contratista la ejecución idónea y oportuna de las obligaciones del contrato, adelantar las acciones pertinentes, necesarias y suficientes frente a las alertas que informan los supervisores y la inobservancia de las obligaciones de la Fiduciaria contenidas en la cláusula segunda del Contrato de Fiducia Mercantil 001 de 2019, del Manual de Contratación y el Manual de Supervisión e Interventoría del FCP.

El presente hallazgo se configura con presunta incidencia disciplinaria, de conformidad con los artículos 34, 35 y 53 de Ley 734 de 2002[59].

Análisis de las respuestas recibidas

Análisis de respuesta del FCP

El Consorcio FCP 2019, vocero y administrador del PA-FCP, pone de presente el modelo de negocio bajo el cual opera el FCP, de conformidad con el Decreto Ley 691 de 2017, los manuales y reglamentos del FCP, especialmente el Reglamento del FCP el cual, entre otros, determina los roles de los supervisores e interventores entidades ejecutoras.

Como complemento, respecto de los supervisores, sus roles y responsabilidades, trae a colación el Manual de Contratación del FCP, versión 31, aprobado mediante Acta No. 357 del Comité Fiduciario

[59] Esta norma fue derogada por la Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario). La entrada en vigencia de esta última norma comenzó a partir del 29 de marzo de 2022 conforme con lo dispuesto en el Artículo 73 de la Ley 2094 del 29 de junio de 2021 "*Por medio de la cual se reforma la ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones*", el cual establece: *Las disposiciones previstas en la presente ley, y las contenidas en la ley 1952 de 2019 que no son objeto de reforma, entrarán a regir nueve (9) meses después de su promulgación. Durante este periodo conservará su vigencia plena la Ley 734 de 2002 con sus reformas".* Sin embargo, los hechos objeto de reproche de este hallazgo se presentó en vigencia de la Ley 734 de 2002 .

realizado el 29 de marzo de 2023 y el Manual de Supervisión, versión 9, aprobado igualmente como consta en la precitada Acta.

De igual forma, hace referencia a lo observado por la CGR respecto del Monitoreo y Seguimiento del PA-FCP, consistente en un seguimiento a la ejecución técnica, administrativa, financiera, contable y jurídica a cargo del FCP, aduciendo que si bien se consignó en diferentes versiones, venía siendo entendido por fuera del contexto del modelo de negocio del FCP, lo cual era un imposible jurídico y resulta ser de competencia exclusiva de las Entidades Ejecutoras al no ser una facultad del FCP de ejercer una supervisión sobre la supervisión. Situación que conllevó a la supresión de dicha herramienta desde la versión 7 del Manual de Supervisión e Interventoría.

Teniendo en cuenta que el contrato nro. 444 de 2021 que ocupa la atención de la CGR, se suscribió el 28 de mayo de 2021 entre el Consorcio FCP 2019 y la CCI, no es de recibo el argumento presentado por el FCP, teniendo en cuenta que, la versión 7 tuvo aprobación hasta el 30 de noviembre de 2022, es decir que, para la fecha de inicio del contrato (27 de julio de 2021) y transcurridos 16 meses de ejecución, es jurídicamente aplicable y por ende de cumplimiento por parte del FCP el Manual de Supervisión e Interventoría en sus versiones 4, 5 y 6, que consignó:

Versión 4 y 5: "(…) El monitoreo y seguimiento de los contratos suscritos por el FCP será realizado a través de la Coordinación de Enlace del FCP. El seguimiento consiste en verificar la ejecución técnica, administrativa, financiera, contable y jurídica de los contratos celebrados por el FCP. (…)

Versión 6: "(…) El monitoreo y seguimiento de los contratos suscritos por el FCP será realizado a través de la Coordinación de Asuntos Legales, Seguimiento y Liquidación del FCP. El seguimiento consiste en verificar la ejecución técnica, administrativa, financiera, contable y jurídica de los contratos celebrados por el FCP. (…)"

En consecuencia, le asiste al FCP el Monitoreo y Seguimiento del contrato nro. 444 de 2021, además de cumplir con la obligación contractual contenida en la cláusula sexta de "(…) *6. Exigir al contratista la ejecución idónea y oportuna de las obligaciones del presente contrato.* (…)*".* En tal sentido, existe una correlación de responsabilidades entre el Consorcio FCP 2019 como contratante y la Entidad Ejecutora para la ejecución, seguimiento y monitoreo del contrato, la cual no puede desconocer el FCP en virtud de su modelo de negocio.

Por otra parte, respecto de las sesiones de los Comités de Seguimiento, señala que los llamados a responder son la DSCI, la ANT y el contratista CCI; aclarando que la secretaría técnica la ejerce el Contratista, de acuerdo con la cláusula séptima del contrato. No obstante, la CGR evidenció que el anexo técnico de la Convocatoria 009 de 2021 establece la secretaria técnica en cabeza del PA FCP o de quien haga las veces de contratante, aspecto que desconoce el FCP en la celebración del contrato y endilga dicha responsabilidad sin justificación alguna al contratista.

De otra parte, respecto del aseguramiento de la información manifiesta que corresponde a la DSCI, aclarando que el FCP "*no descargaba la información para nuevamente cargarla a la CGR, dado que el peso de la misma representaba dos riesgos a saber: Por un lado, estaba el riesgo de incumplir los tiempos de respuesta y por el otro, que se perdiera algún archivo entre la descarga y carga nuevamente en la zona de la CGR*". Para la CGR, la falta de aseguramiento de la información demandada en la oportunidad y calidad requerida, obstaculizó y limitó la adecuada verificación a realizar por parte de la CGR, de la ejecución contractual del presente contrato.

Respecto de las deficiencia por parte del Consorcio FCP 2019 en calidad de contratante para adelantar las acciones pertinentes, necesarias y suficientes frente a las alertas que informan los

supervisores para garantizar el cabal cumplimiento del objeto contractual, se manifiesta que de acuerdo con el modelo del PA-FCP los únicos responsables tanto de la planeación, como del "*...seguimiento técnico, control y vigilancia administrativa, financiera, contable y jurídica..."* respecto de los contratos o convenios celebrados por el FCP, son las entidades ejecutoras. Para la CGR no se desvirtúa lo observado, toda vez que, si bien la supervisión alertó al contratante y solicitó conminar al contratista para avanzar en las actividades del POA, no se evidencia las acciones ejecutadas o gestiones adelantadas por parte del Consorcio FCP 2019 como administrador y vocero del PA-FCP en calidad de contratante, lo cual no constituye una supervisión sobre la supervisión sino el cumplimiento de la obligación contractual contenida en la cláusula sexta contractual de *"6. Exigir al contratista la ejecución idónea y oportuna de las obligaciones del presente contrato.".*

Análisis de respuesta de la ANT

Respecto de las sesiones del Comité de Seguimiento, indican que está a cargo del contratista, siendo este el llamado a responder. Asimismo, sobre las alertas presentadas por los supervisores y las deficiencias en gestiones del contratante para adelantar las acciones necesarias y suficientes que garanticen el objeto contractual, se manifiesta la suscripción de un Otrosí para lograr los objetivos propuestos.

En cuanto a la remisión de información, se informa que no tiene relación con el procedimiento de otorgamiento de derechos de uso - PODU, su respuesta deberá ser emitida por la DSCI.

En atención al pronunciamiento de la ANT y teniendo en cuenta que el reproche de la CGR se dirige a las acciones u omisiones adelantadas por el FCP en correlación con las responsabilidades de las Entidades Ejecutoras, la CGR no evidencia en la presente respuesta argumentos y/o soportes que desvirtúen lo observado.

Análisis de respuesta de la CCI

Se manifiesta que el contratista ha presentado los informes mensuales de ejecución a la supervisión, lo cual da cuenta del avance del proyecto, adjuntando los informes mensuales desde el 27 de julio de 2021 hasta enero de 2023, actas de mesa técnica de seguimiento ANT números 01 del 31 de mayo de 2022, 07 del 26 de julio de 2022, 09 de agosto de 2022 y las de Comité de Seguimiento. Sin embargo, si bien se informa el avance de ejecución del contrato en cada informe, los mismos no dan cuenta de entregables y aprobación de las actividades por componente por parte de la Entidad Ejecutora, conforme con el POA y el Anexo Técnico como parte integral del contrato.

En atención a las anteriores consideraciones y teniendo en cuenta cada una de las respuestas y soportes remitidos por el Consorcio FCP 2019, pese a manifestarse que la comunicación del contratista CCI y la ANT no cuenta con la previa validación de la supervisión designada por la Dirección de Sustitución, así como la falta de pronunciamiento por parte de la DSCI como Entidad Ejecutora, en las cuales no se desvirtúa lo observado por la CGR, se confirma el hallazgo en los términos aquí descritos.

3.2.3 Proceso contractual subcuenta PDET

Se realizó un análisis integral de los contratos de la cuenta PDET seleccionados en la muestra de auditoría, que incluyó la verificación del cumplimiento de la normatividad aplicable para la ejecución de actividades necesarias de la etapa precontractual; determinación del cumplimiento de criterios

definidos y obligaciones pactadas para el pago de los bienes y servicios contratados; y evaluación al cumplimiento de las funciones de seguimiento y supervisión durante las fases de ejecución y liquidación contractual.

Así mismo, las actividades de monitoreo por el FCP conforme a los Manuales de supervisión, operativo y contratación aplicables, además de los lineamientos previstos en los anexos técnicos de los contratos y/o convenios; y en general los contratos cuyo propósito fundamental fuera acelerar la estabilización de los territorios afectados por la violencia originada en la insurgencia armada, por medio del fortalecimiento comunitario, a través de la implementación de obras de baja escala y rápida ejecución.

En los contratos con componente de obra bajo la línea PDET, objeto de visita técnica, se verificó en el sitio si los contratistas, interventores o supervisores cumplieron con los objetos contratados y entregaron los productos pactados con los alcances y la calidad estipulada en las especificaciones técnicas. Se constató el logro de los beneficios sociales esperados. En ese sentido, se realizó verificación de cantidades de obra, existencia de licencias, permisos, registros, entre otros, existencia de daños prematuros de obra y revisión del cumplimiento de especificaciones de calidad, funcionalidad y prestación eficiente de servicios.

Como resultado de la evaluación, se evidenciaron deficiencias en la aplicación de la normativa vigente y aplicable a la cuenta PDET respecto de los contratos examinado, fallas en la articulación entre la entidad ejecutora ART, Interventoría y el FCP para activar los mecanismos contractuales para la resolución de conflictos; así como deficiencias de supervisión y control en las actividades previstas para la implementación y cumplimiento de los PPO al igual que el acuerdo de Paz, en aspectos como: la asistencia técnica, planeación, ejecución de proyectos de obra, realización de pagos; así mismo, falta de oportunidad en el ajuste a las pólizas de cumplimiento y Responsabilidad Civil Extracontractual por suspensión del contrato, oportunidad en la aplicación de las cláusulas penales de apremio y pecuniaria como del monitoreo por el FCP.

HALLAZGOS No 6, 7, 8, 9, 10, 11 Y 12 - CRITERIOS GENERALES

El artículo 209 de la Constitución Política señala:

"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."

El artículo 3 del Decreto Ley 403 de 2020 señala:

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

a) Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.

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.
c) Equidad: En virtud de este principio, la vigilancia fiscal debe propender por medir el impacto redistributivo que tiene la gestión fiscal, tanto para los receptores del bien o servicio público considerados de manera individual, colectivo, o por sector económico o social, como para las entidades o sectores que asumen su costo.
d) Economía: En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados".

La Ley 1474 de 2011 en sus artículos 83 y 84 señala:

"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.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

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

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

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

El Decreto 2366 de 2015 creó la ART, con el objeto de *"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".*

El Decreto 893 de 2017 creó los 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 y criterios que establece el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en articulación con los planes territoriales en los municipios priorizados.

El Manual de Contratación del FCP, versión 14 del 16 de septiembre de 2020, y siguientes, señalan:

"5. Principios Rectores y de Buen Gobierno:

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".

El Manual de Supervisión e Interventoría del FCP Versión 3[60] del 20 de enero de 2021 y siguientes, se dispone en el numeral 2:

"2. MONITOREO Y SEGUIMIENTO DEL FCP

El monitoreo y seguimiento de los contratos suscritos por el FCP será realizado a través de la Coordinación de Enlace del FCP. El seguimiento consiste en verificar la ejecución técnica, administrativa, financiera, contable y jurídica de los contratos celebrados por el FCP.

Para dichos efectos, ***se realizarán sesiones de seguimiento integral a los aspectos contractuales durante la ejecución y liquidación de los contratos y/o convenios celebrados con recursos del Fondo Colombia en Paz, diferentes de los contratos de prestación de servicios incluidos en el PC Personas Naturales*****. (…)**

*En caso de que se evidencie alguna inconsistencia que pueda afectar el desarrollo del objeto contractual****, el Administrador Fiduciario del FCP podrá solicitar al supervisor y/o interventor las acciones necesarias para el cumplimiento del objeto contratado en las condiciones acordadas por las partes y, de considerarlo pertinente informará al respecto al Comité Fiduciario.***

Así mismo, la supervisión deberá informar en un término perentorio las acciones a seguir para superar las diferentes situaciones que se evidencien. En la instancia del Comité de Seguimiento se podrá requerir información adicional a los informes establecidos contractualmente.

Adicionalmente, el FCP en su calidad de contratante y a efecto de realizar el monitoreo y seguimiento a los contratos suscritos, podrá requerir a los interventores y/o supervisores que informen el estado de ejecución de los contratos en cualquier momento, ***así como allegar los documentos necesarios que permitan la verificación del cumplimiento de estos".*** (Negrilla fuera de texto)

Entre las obligaciones de los supervisores e interventores establece:

"4. OBLIGACIONES GENERALES (…)
2. Verificar la expedición y vigencia de las garantías exigidas en el contrato, así como las derivadas de las ampliaciones o modificaciones al contrato y sus aprobaciones por parte del administrador fiduciario.
3. Ejercer control y vigilancia sobre el cumplimiento de todas las obligaciones del contrato.
4. Solicitar al contratista al contratista la presentación de los informes de ejecución del contrato con el contenido y periodicidad establecidos en el contrato.
5. Realizar periódicamente el monitoreo, medición y reporte del cumplimiento de los Acuerdos de Niveles de Servicio (ANS) se establezcan en los procesos de selección, los contratos o durante el desarrollo de estos definidos de mutuo acuerdo entre el supervisor o interventor y el contratista.
6. Establecer penalizaciones y descuentos por el incumplimiento de los ANS pactados, los cuales deben ser proporcionales a la afectación y valor del servicio.
7. Reportar al FCP las novedades y/o incumplimientos de los ANS que se generen en desarrollo del contrato, con los respetivos soportes. (…)

[60] Aprobado por el Comité Fiduciario del 20 de enero de 2021, según Acta No. 162.

11. Controlar el avance del contrato de acuerdo con los cronogramas de ejecución establecidos, exigiendo el desarrollo de los trabajos en las fechas programadas y controlando en forma permanente su avance. (…)
24. Efectuar acompañamiento al contratista, durante el desarrollo y ejecución del contrato, suministrando toda la información que se requiera para la correcta ejecución de este.
25. Informar por escrito al contratista las observaciones o recomendaciones que estime oportunas y procedentes, debiendo impartir las órdenes perentorias que sean necesarias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contractuales, sin que ello implique modificación al objeto, valor o plazo contractual.
26. Solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo y ejecución contractual a los contratistas. (…)
32. Informar oportunamente al FCP sobre los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato. (…)
35. Elaborar y presentar los informes sobre el estado, avance y cumplimiento de las obligaciones contractuales para verificar la correcta gestión del contrato como mínimo de manera mensual, salvo disposición contractual diferente, incluyendo si aplica, el estado de los rendimientos financieros y cumplimiento, novedades o incumplimientos de los ANS. (…)

EN CASO DE INCUMPLIMIENTO
50. Informar de manera justificada y soportada al FCP una vez se evidencien alertas de presuntos incumplimientos por parte del contratista, y recomendar las acciones para su mitigación.
51. Informar y conceptuar oportunamente al FCP los atrasos y los incumplimientos totales o parciales que se presenten en la ejecución de los contratos, y que puedan dar origen a la aplicación de sanciones, multas, cláusulas penales, avisos de circunstancias a la aseguradora, arreglos directos o aplicación de descuentos por no cumplimientos de ANS.
52. Solicitar al FCP la aplicación de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento a los contratistas y aportar las pruebas oportunas, pertinentes y necesarias.
53. Apoyar al FCP en la atención de reclamaciones contractuales, solicitudes de conciliación y/o demandas, que se originen con ocasión del contrato objeto de supervisión o interventoría, independientemente de su estado contractual, presentando los informes que se le requieran y los soportes documentales."

HALLAZGO No 6 EJECUCIÓN CONTRATO DE OBRA 167 DE 2021 (F) Y (D)

La Ley 610 de 2000 en su artículo 3 define la gestión fiscal como:

"(…) el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales."

La ART inició la implementación de Proyectos Integradores de Intervención Territorial. De acuerdo con la asignación presupuestal para la vigencia 2020, la Dirección de Estructuración de Proyectos, contempló la implementación de acciones dirigidas a crear y fortalecer actividades productivas, ambientales y forestales en zonas focalizadas por los PDET, los cuales se complementan con proyectos no agropecuarios, procesos de mejoramiento de la transitabilidad y/o de acceso a bienes y servicios públicos complementarios estructurados o en proceso de estructuración, buscando de esta manera aportar al desarrollo integral de los territorios.

Las Subdirecciones de Proyectos Productivos y de Proyectos Ambientales y Forestales de la ART, en consideración a los criterios de selección establecidos en el Manual Operativo versión 7[61] de la Estrategia Proyectos Integradores de Intervención Territorial, diseñada por la Dirección de Estructuración de Proyectos, seleccionaron y priorizaron el proyecto denominado *"Fortalecimiento de la cadena productiva del Cacao en el Municipio de Tarazá, Antioquia".*

En consecuencia, el Consorcio FCP 2019 actuando como vocero y administrador del PA-FCP, adelantó la Convocatoria Abierta No. 003 de 2021, cuyo objeto es *"construir un puente vehicular sobre la quebrada Urales en la vía que conduce del municipio de tarazá a el corregimiento el Guaimaro, departamento de Antioquia y sus respectivos accesos".*

El Manual de Contratación del FCP, versión 16 [62] y siguientes, en el numeral 11 referente a las garantías y sus requerimientos básicos en distintas etapas contractuales establece:

"11.2 GARANTÍAS EN LA ETAPA CONTRACTUAL
(…) 2. Las garantías que se establezcan deberán estar vigentes en los términos establecidos del contrato.
3. Las garantías exigidas en el contrato deberán ser aprobadas por el Administrador Fiduciario.
4. Las garantías exigidas en el contrato deberán tener como mínimo los porcentajes señalados en los análisis preliminares, sin que sea una limitante exigir una mayor protección o porcentaje en el acuerdo final."

Igualmente, sobre el restablecimiento o ampliación de la garantía dispone:

"11.4 RESTABLECIMIENTO O AMPLIACIÓN DE LA GARANTÍA
(…) 2. En los eventos de adición, prórroga, o modificación del contrato el contratista deberá ajustar las pólizas, dando cumplimiento a lo establecido en el contrato, y deberá remitir tales modificaciones al Administrador Fiduciario para su verificación y aprobación."

En relación con los amparos y la suficiencia de la garantía señala:

"11.5 AMPAROS Y SUFICIENCIA DE LA GARANTÍA

Los amparos, el valor asegurado y la vigencia de las garantías se determinarán en cada caso de acuerdo con el objeto, valor, naturaleza y obligaciones contenidas en cada contrato, lo cual deberá quedar establecido en el Análisis Preliminar de la contratación.

Sin perjuicio de lo anterior, las siguientes serán las reglas generales:
(…) 2. Cumplimiento. Por el veinte por ciento (20%) del valor del contrato y vigencia por el plazo del contrato y un (1) año más.
3. Pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales. Por el cinco por ciento (5%) del valor total del contrato y vigencia por el plazo del contrato y tres (3) años más.
4. Estabilidad y Calidad de la Obra. Por el veinte por ciento (20%) del valor de la obra y vigencia mínima de cinco (5) años a partir del recibo a satisfacción de la obra.
5. Calidad del Servicio y/o bien. Por el veinte por ciento (20%) del valor del contrato y vigencia por el plazo del contrato y un (1) año más.
6. Responsabilidad Extracontractual. El valor asegurado en las pólizas que amparan la responsabilidad extracontractual se regirá por las siguientes reglas (…)
b. Por el veinticinco por ciento (25%) del valor del contrato, para contratos cuya cuantía sea superior a doscientos (200) SMLMV y hasta de diez mil (10.000) SMLMV."

[61]Aprobado mediante Acta No. 163 del Comité Fiduciario del 27/01/2021. El Manual Operativo determina los requisitos y lineamientos necesarios para desarrollar los objetivos del PA FCP, definiendo para todos los actores intervinientes las interacciones de una manera transparente y articulada.
[62] Aprobado mediante Acta No. 158, Comité Fiduciario realizado el 23 de diciembre de 2020

Sobre las modificaciones contractuales, versa:

"(…) 10.3 MODIFICACIONES CONTRACTUALES
Toda modificación contractual debe ser solicitada y justificada por la Entidad Ejecutora en el formato de solicitud de modificación de contratación (suspensión, cesión, adición, prórroga y terminación). (…)
10.3.1 Adición, prórroga y modificación de los contratos, órdenes y/o convenios

Las adiciones, modificaciones y prórrogas de contratos, órdenes o convenios suscritos con personas jurídicas deben ser aprobadas por el Comité Fiduciario, previa recomendación del Comité Técnico.

(…) Previa justificación soportada, podrá prorrogarse el plazo inicialmente pactado en los contratos por el tiempo que resulte necesario con el fin que se logre la finalidad del objeto contractual, siempre que el mismo no se origine en incumplimiento del contratista. (…)"

El Manual de Contratación del FCP, versión 19[63] del 2 de junio de 2021, respecto a la suspensión de los contratos establece:

"10.3.2 Suspensión de los contratos La ficha de solicitud de suspensión contractual deberá ser radicada con mínimo cinco (5) días hábiles de antelación a la fecha de inicio de la suspensión. El Comité Técnico analizará la solicitud y decidirá la procedencia de la misma, e informará al Comité Fiduciario."

En el marco de la convocatoria 003 de 2021, se celebró el contrato de obra 167 el 7 de abril de 2021, entre el Consorcio FCP 2019 y Norte Ingenieros Ltda., con Nit. 830.024.834-0, con el objeto de *"construir un puente vehicular sobre la quebrada Urales en la vía que conduce del municipio de tarazá a el corregimiento el Guaimaro, departamento de Antioquia y sus respectivos accesos",* por valor inicial de $2.281.897.029,78 y término de duración de seis (6) meses, contados a partir del acta de inicio, la cual se suscribió el 18 de mayo de 2021, con fecha de terminación inicial el 18 de noviembre de 2021 y fecha final de terminación el 20 de septiembre de 2022, incluyendo suspensiones y otrosí.

En relación con las obligaciones de las partes, el contrato estipula:

"(…) CLÁUSULA SEXTA. - OBLIGACIONES DEL CONTRATANTE PATRIMONIO AUTÓNOMO FONDO COLOMBIA EN PAZ: (…)
3. Exigir al contratista la ejecución idónea y oportuna de las obligaciones del presente contrato. (…)
5. ***Cumplir con los lineamientos, políticas y manuales del FCP, que permitan el cabal cumplimiento del contrato y su ejecución****.*
6. Adelantar las acciones necesarias en caso de incumplimiento. (…)

CLÁUSULA SÉPTIMA. - OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA: (…)
1. OBLIGACIONES GENERALES:
1.1. Cumplir con las condiciones establecidas en los Documentos del Proceso de Contratación.
1.2. Desarrollar el objeto del Contrato en las condiciones de calidad, oportunidad, y obligaciones definidas en los Documentos del Proceso de Contratación.
1.3. Garantizar la calidad de los bienes y servicios prestados, de acuerdo con el Anexo Técnico, el Análisis preliminar y demás Documentos del Proceso. (…)
1.8. Comunicar a la Entidad cualquier circunstancia política, jurídica, social, económica, técnica, ambiental o de cualquier tipo, que pueda afectar la ejecución del Contrato. (…)
1.11. Estar en permanente comunicación con el interventor del contrato.

[63] Aprobado mediante Acta No.190, Comité Fiduciario realizado el 2 de junio de 2021

1.12. Facilitar la labor de seguimiento y control que realiza el interventor, atendiendo y dando respuesta oportuna a las observaciones o requerimientos que se realicen. (…)
1.19. Reportar la información relacionada con la ejecución del contrato o que tenga incidencia en ella cuando sea requerida por el contratante.

2. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS:

2.1. ACTIVIDADES RELACIONADAS CON LA EJECUCIÓN DE LA OBRA

2.1.1. ***Entregar la obra de acuerdo con las especificaciones técnicas previstas en los Documentos del Proceso Contractual cumpliendo con el cronograma establecido y aprobado por la interventoría.*** *(…)*
*2.1.3****. Cumplir el objeto del contrato, ejecutando y entregando la obra contratada de acuerdo con los criterios de calidad exigible, los anexos respectivos, con sujeción al presupuesto contratado y dentro del plazo establecido****.*
(…) 2.1.9. ***Resolver dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al recibo, los requerimientos relacionados con la ejecución del contrato que le formule el Interventor****. (…)*
2.1.29. Elaborar los planes de contingencia que se requieran que permita mitigar situaciones de cualquier orden que puedan afectar la ejecución del contrato dentro del plazo contractual.
2.1.30. Cumplir con los Manuales del Fondo Colombia en Paz. (…)

2.4. OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS

2.4.1. ***Atender y absolver las observaciones y requerimientos formulados por el interventor.***
2.4.2. Presentar informes mensuales, los cuales deberán ser aprobados por el interventor (…)
2.4.3. Participar mensualmente en las reuniones de seguimiento con la asistencia del director de la obra, el Ingeniero residente de la obra, el supervisor de la interventoría y el interventor del contrato sin perjuicio de que se puedan invitar otras personas. (…)
2.4.4. ***Evaluar, conjuntamente con el interventor, semanalmente la ejecución del contrato revisando el programa de obra actualizado para establecer en qué condiciones avanzan los trabajos****. (…)*

CLÁUSULA OCTAVA. - OBLIGACIONES DE LA ENTIDAD EJECUTORA AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO - ART: (…)

2. Realizar el seguimiento a la ejecución contractual de conformidad con los Manuales y Procedimientos del Fondo Colombia en Paz y cumplir las estipulaciones en ellos señaladas. (…)
4. En general ***prestar toda la colaboración que requiera el contratista para la debida ejecución del contrato.****"* (negrilla fuera de texto)

En cuanto a la supervisión del contrato, la cláusula décima primera señala:

"CLÁUSULA DÉCIMA PRIMERA. - SUPERVISIÓN Y CONTROL DE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO: La Supervisión integral y el control de la ejecución del contrato la realizará la Agencia de Renovación del Territorio ART, a través de la interventoría que se contrate para el efecto, de acuerdo con lo establecido en los procedimientos y manuales del PA-FCP, en especial, el Manual de Supervisión e Interventoría del FCP.

PARÁGRAFO PRIMERO: En ningún caso podrá el Supervisor y/o interventor exonerar al CONTRATISTA del cumplimiento o responsabilidad derivada de las obligaciones adquiridas contractualmente o por disposición legal, ni tampoco modificar los términos del presente contrato.
PARÁGRAFO SEGUNDO: Toda recomendación o comunicación que imparta el Supervisor y/o interventor deberá constar por escrito".

Referente a las garantías, el contrato establece:

"CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA. – GARANTÍAS (…)
PARÁGRAFO CUARTO: EL CONTRATISTA deberá ***mantener la garantía vigente en los términos expresados en esta cláusula*** *y deberán pagar las primas y cualquiera otra expensa necesaria para constituirla, mantenerla, prorrogarla o adicionarla."* (negrilla Fuera de Texto)

Sobre la cláusula penal pecuniaria y de apremio indica*:*

"CLÁUSULA DÉCIMA TERCERA. - CLÁUSULA PENAL PECUNIARIA Y DE APREMIO: (…)

PENAL PECUNIARIA: en caso de incumplimiento parcial de las obligaciones a cargo de EL CONTRATISTA, este se obliga a pagar al CONTRATANTE en su calidad de vocero y administrador del PA - FCP, una pena por el valor equivalente al cinco por ciento (5%) del valor total del contrato. Así mismo, en caso de incumplimiento total del contrato, EL CONTRATISTA se sujeta a pagar a favor del CONTRATANTE, en su calidad de vocero y administrador del PA - FCP, a título de pena, una suma equivalente al diez por ciento (10%) del valor del contrato, la cual se establece como estimación anticipada de los perjuicios que le ocasione al CONTRATANTE en su calidad de vocero y administrador del PA - FCP. EL CONTRATANTE se reserva el derecho a obtener del CONTRATISTA el pago de la indemnización correspondiente, si a ello hubiere lugar.

PENAL DE APREMIO: en caso de retardo en el cumplimiento del contrato o de las obligaciones relacionadas con ocasión de la ejecución del mismo a cargo del CONTRATISTA, dará origen al pago de sumas sucesivas diarias equivalentes al CERO PUNTO CINCO por ciento (0.5%) del valor total del contrato por cada día de retardo sin exceder el diez por ciento (10%) del valor total del contrato, previa aplicación del debido proceso definido en el parágrafo segundo de la presente cláusula y acorde con las estipulaciones contractuales. (…)

PARÁGRAFO PRIMERO: Para efectos de la aplicación de la cláusula penal, el CONTRATANTE verificará el cumplimiento de las obligaciones a cargo del CONTRATISTA, de acuerdo con lo estipulado en el presente contrato y los documentos precontractuales.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Para exigir el pago de la cláusula penal pecuniaria y de apremio se tendrá en cuenta el siguiente procedimiento: El CONTRATANTE avisará por escrito al CONTRATISTA del retardo o incumplimiento evidenciado dentro de los tres (3) días siguientes. EL CONTRATISTA dispondrá de un plazo de hasta tres (3) días hábiles siguientes al recibo del aviso para presentar al CONTRATANTE los argumentos del retardo o incumplimiento; junto con los soportes conducentes y pertinentes que lo justifiquen. Seguidamente, EL CONTRATANTE analizará los argumentos expuestos y los documentos allegados por el CONTRATISTA para aplicar la penalidad estipulada, así como la notificación a la aseguradora, si a ello hubiere lugar.

En cuanto a la suspensión del contrato, señala la cláusula decimocuarta:

"(…) CLÁUSULA DECIMOCUARTA. – SUSPENSIÓN DEL CONTRATO: Las partes podrán suspender el presente contrato, mediante la suscripción de un acta en donde conste tal evento y conforme a lo preceptuado en el Manual de Contratación del FCP. (…)

El plazo de ejecución de este podrá suspenderse en los siguientes eventos:
a) Por circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito que impidan la ejecución del contrato. Dicha eventualidad corresponde calificarse por parte del CONTRATANTE.
b) Por mutuo acuerdo, siempre que con ello no se causen perjuicios ni deriven en costos para EL CONTRATANTE (…)."

Por otro lado, el anexo técnico señala en el numeral 4, sobre las etapas para la ejecución del contrato:

"ETAPA DE REVISION AJUSTE, TRAMITE DE LICENCIAS Y PERMISOS NECESARIOS Y APROPIACION DE DISEÑOS: 1 MES.

ETAPA DE REVISION, AJUSTE Y APROPIACION DE DISEÑOS

El contratista de obra revisará, ajustará y expedirá certificación con la respectiva apropiación de los diseños.

El contratista contará con diez (10) días calendario, a partir del recibo de los estudios y diseños de los proyectos, plazo dentro del cual deberá realizar lo necesario para conocer, revisar y estudiar completamente los estudios y diseños que la entidad entregue para la ejecución de las obras objeto de este contrato, y si aplica presentará las observaciones que se deriven de su revisión y estudio. (…)

En caso que el contratista tenga observaciones a los diseños, estas serán remitidas a la interventoría, una vez la interventoría apruebe las observaciones, las mismas serán enviadas para que sean tramitadas por la ART con el estructurador del proyecto, ***estas observaciones tendrán un plazo máximo de 10 días calendario para la subsanación y/o adaptación y/o complementación que el contratista pretenda efectuar a los estudios y diseños.***

Una vez surtidos los ajustes necesarios el contratista de obra contara con 5 días calendario para realizar el certificado de apropiación

Una vez el interventor cuente con el certificado de apropiación de diseños tendrá un plazo de 5 días calendario para su aprobación.

En todo caso la apropiación de los estudios y diseños deberá efectuarse dentro de este plazo, y para tal propósito el contratista suscribirá el certificado de apropiación de diseños *(…).*

ETAPA DE EJECUCION DE OBRA: 5 MESES el contratista deberá realizar las actividades propias de la ejecución de obra. (…)

Autorización de inicio (…)
Inicio de obra (…)
Socialización del proyecto (…)"

Sobre el cronograma, el anexo técnico indica:

*"****A más tardar a los 15 días calendario a partir del acta de inicio el contratista entregará a la interventoría el cronograma de obra para su revisión y aprobación****, por lo cual el contratista alistará su personal, los insumos y demás actividades necesarias para el inicio efectivo de obra.*

El cronograma de obra deberá ser aprobado por la interventoría a más tardar a los cinco (5) días calendario siguientes*."*

Autorización de inicio
En la fecha establecida en el cronograma aprobado *y previa constatación de la vinculación del personal del contratista de obra,* ***la interventoría verificará*** *entonces que el contratista de obra cuente con el personal, equipos, maquinaria y material dispuestos en el sitio de trabajo para el inicio efectivo de las labores de obra,* ***con el objeto de autorizar el inicio de ejecución de las actividades de obra****."* (negrillas fuera de texto)

De forma paralela al contrato 167 de 2021, se suscribió el contrato de interventoría no. 157 el 16 de abril 2021 entre el Consorcio FCP 2019 y el Consorcio Intervial Antioquia, con Nit. 901.473.384-0, cuyo objeto es realizar la interventoría integral al contrato de obra 167-2021, por $297.893.203,00,

con un plazo de ejecución de seis (6) meses y quince (15) días a partir de la suscripción del acta de inicio. Este contrato fue prorrogado en los mismos términos que el contrato de obra y adicionado en $124.427.710,45.

El contrato 167 de 2021 presentó las siguientes modificaciones:

Tabla 19
Modificaciones contractuales contrato 167-2021

Plazo de ejecución	Modificación
Inicial	Seis meses, contados a partir de la suscripción del acta de inicio
Suspensión 1 18 de junio de 2021	Suspendió la ejecución del contrato de obra desde el 18 de junio de 2021 hasta el 18 de julio de 2021.
Ampliación 1 16 de julio de 2021	Amplió el término de suspensión de la ejecución del contrato de obra hasta el 18 de agosto de 2021.
Ampliación 2 16 de agosto de 2021	Amplió el término de suspensión de la ejecución del contrato de obra hasta el 18 de septiembre de 2021.
Ampliación 3 17 de septiembre de 2021	Amplió el término de suspensión de la ejecución del contrato de obra hasta el 18 de octubre de 2021.
Suspensión 2 28 de febrero de 2022	Suspendió la ejecución del contrato desde el 28 de febrero de 2022 y hasta el 13 de marzo de 2022.
Otrosí 1 30 de marzo de 2022	Prorroga el contrato hasta el 20 de septiembre de 2022 y lo adiciona en $699.194.082,74

Fuente: 2023ER0053177 de 30/03/2023 Elaboró: Equipo de Auditoria CGR

Durante la ejecución del contrato, se realizaron dos pagos para un total de Ciento Ochenta y Seis Millones Doscientos Sesenta y Cinco Mil quinientos veintinueve pesos $186.265.529,02, por los siguientes conceptos:

Tabla 20
Pagos Ejecutados

Periodo de cobro	Fecha de pago	Autorización de pago	Concepto	Valor
Factura FE10	18/07/2022	2022032154622	Costo etapa de revisión, ajuste y apropiación de diseños; costo permiso ocupación cause.	$ 33.802.879,39
Factura FE11	28/07/2022	20220321980852	Costo acta nº 2 correspondiente al contrato de obra 167 de 2021 construcción puente vehicular sobre la quebrada Urales vía que conduce del municipio de taraza al corregimiento el guáimaro departamento de Antioquia y sus accesos; administración; imprevistos; utilidad; costos ambientales; reconocimiento por incremento del precio del acero.	$ 152.462.649,63
				TOTAL $ 186.265.529,02

Fuente: 2023ER0053177 de 30/03/2023 Elaboró: Equipo de Auditoria CGR

Durante la evaluación y seguimiento documental al proceso contractual 167 de 2021, se detectaron las situaciones que se enuncian a continuación:

1. No ejecución del objeto contractual

Durante el término de ejecución del contrato, no se ejecutó la totalidad del objeto contractual consistente en *"construir un puente vehicular sobre la quebrada Urales en la vía que conduce del municipio de tarazá a el corregimiento el Guaimaro, departamento de Antioquia y sus respectivos accesos".*

De conformidad con el anexo técnico del contrato, la etapa de revisión, ajustes y apropiación de diseños tendría una duración de un (1) mes. Sin embargo, esta se concluyó diez (10) meses después del inicio de ejecución del contrato por las situaciones que se describen a continuación:

En reunión del 14 de mayo de 2021 con el interventor y la ART, el contratista expuso las observaciones surgidas con ocasión de la revisión inicial de los diseños entregados para dar comienzo a la etapa de apropiación del proyecto, lo cual quedó consignado en comunicación del 15 de mayo así:

"Asunto: ***OBSERVACIONES AL DISEÑO DEL COMITÉ DEL 14 DE MAYO DE 2021***

(…) En atención a nuestra reunión virtual del pasado 14 de mayo de 2021 presentamos algunas de las inquietudes generales que encontramos a los diseños entregados para el desarrollo del proyecto de la referencia y las que se encuentran descritas en el acta de dicha reunión y puntualizamos a continuación:

1. ***Solicitamos se firme el acta de inicio al momento de tener resueltas las inquietudes fundamentales por parte del estructurador (diseñador del proyecto) a fin que no se diluya el tiempo del contrato en estas aclaraciones fundamentales****.*

2. Toda vez que ***la ley 105 de 1993 exige el cumplimiento de los anchos mínimos para construcción de nuevas infraestructuras****, solicitamos* ***se nos libere de dicha responsabilidad en caso que no se ajuste a esta consideración el proyecto****, pero al menos se incremente a 7.30 m el ancho de calzada.*

3. Se adjunta imagen en planta del desarrollo geométrico de la vía y el puente con evidente falta de desarrollo en las curvas horizontales que enfrentan el sentido de tránsito a la baranda en ambos sentidos y al ser tan escaso el ancho de carril arriesga en mayor medida esta situación. (…)

5. Las barandas propuestas no cumplen con el código, deben revisarse al igual que la necesidad de barreras de tráfico (new jersey). (…)

8. Se debe aclarar la cimentación toda vez que se presentan en un ***plano 4 pilotes en cada estribo y en otro tres y estos sobre salen del nivel del cauce 3.50 m aproximadamente lo que requiere una estructura de contención entre ellos para soportar el terraplén de acceso y este detalle no se encuentra en planos****. "*[64] (negrilla fuera de texto)

A pesar de la solicitud expresa del contratista, se suscribió acta de inicio del contrato el 18 de mayo, dando comienzo a la etapa de *"revisión, ajuste, tramite de licencias y permisos necesarios y apropiación de diseños"* que, según el cronograma general, tenía una vigencia de un mes a partir de la suscripción de dicha acta.

El 25 de mayo el contratista solicitó la primera suspensión al contrato por un plazo de 15 días, invocando situaciones de fuerza mayor por bloqueos viales, alteraciones del orden público, cuarentenas producto de la pandemia y porque *"(…) 4. A la fecha, el contratante y la firma estructuradora (diseñador del proyecto) no nos han entregado los planos e informes de diseño completos, retrasando el estudio*

[64] Información comunicada por el contratista ejecutor por memorial presentado el 15 de mayo de 2021 y analizada previamente en el acta de reunión No 09 de fecha 14 de mayo 2021.

detallado de los mismos para lograr la apropiación de los diseños e inicio de labores. Esta situación se evidencia en el acta del comité del 25 de mayo y esperamos su entrega para poder continuar con el proceso".[65]

Mediante comunicación del 5 de junio de 2021, el contratista ejecutor de obra solicitó realizar cambio de especificación de pilotes pre excavados:

"Con la presente me permito ***solicitar el cambio de especificación para la construcción de la cimentación del puente del contrato de la referencia de pilotes pre-excavados fundidos en situ por caisson excavados a mano con anillo de refuerzo y fundidos en situ****.*

Esta solicitud se fundamenta en el hecho que se han iniciado obras de construcción de placa huella en diferentes tramos entre Taraza y el Guáimaro y el traslado de los equipos (piloteadora) para realizar la actividad de cimentación del contrato se realiza en dos cama bajas con un peso cargado aproximado a 52 ton. ***Este transporte puede deteriorar de manera severa estas obras*** *y no se tiene una vía alterna para trasladar los equipos"* (negrilla fuera de texto)

El 16 de junio de 2021 el contratista solicitó un alcance a la suspensión del contrato de obra en el sentido de requerir la suspensión por 30 días para concluir la revisión de observaciones realizadas a los diseños. El 22 de junio de 2021, mediante comunicación con asunto: "*Estado del proyecto",* dirigida al interventor, el contratista señaló preocupación frente a la adecuada ejecución del contrato en los siguientes términos:

"(…) El contrato de la referencia tuvo orden de inicio el 18 de mayo y presentamos las observaciones generales a los diseños formalmente desde nuestro comité virtual del pasado 14 de mayo, documentalmente el 15 de mayo.

Al ver la demora en la respuesta a las observaciones *junto con las situaciones nacionales de orden público y pandemia,* ***solicitamos una suspensión del contrato****, a fin que no se diluya el plazo en la respuesta de un tercero que es el diseñador. Esta solicitud a la fecha sigue en trámite y el plazo del contrato sigue corriendo y se nos exige el cumplimiento de los cronogramas contractuales sin tener como cumplirlos, toda vez que aún no se logra la apropiación de los diseños.*

Parte de las observaciones generales a los diseños nos fueron entregadas el 16 de junio, básicamente un mes posterior a nuestra solicitud y debo mencionar insuficientes y faltas de detalle para construcción*, pero que, si las aceptamos en un afán por cumplir los tiempos contractuales, estaremos comprometiendo nuestro buen nombre y el de la entidad al intentar desarrollar un proyecto que tiene muchos y grandes vacíos*.

Es por lo anterior, le solicito interceder ante la entidad, a fin de dar aprobación a la suspensión solicitada y lograr la corrección a los diseños por parte del diseñador de manera oportuna y diligente u otorgar un plazo adicional al igual que recursos para lograr realizar una estructuración completa del proyecto". (negrilla fuera de texto)

El 25 de junio de 2021, con comunicación con asunto: "*Revisión de las respuestas a las observaciones a los diseños"*, el contratista indicó al interventor:

"Recibidas la respuesta a nuestras observaciones al diseño, en las que esperábamos tener resuelto las inquietudes surgidas de nuestra revisión, se encuentran varios vacíos e inexactitudes que impiden realizar la apropiación a los diseños por nuestra parte.

[65] Comunicación del 25 de mayo suscrita por el contratista, dirigida al interventor Consorcio Intervial Antioquia

(…) adjuntamos con el presente documento informe de respuesta a nuestras observaciones compuesto por informes estructural de la cimentación profunda, infraestructura y superestructura, así como informe hidráulico e hidrológico e informe de geotecnia, desarrollados por los Ingenieros (…) informes los cuales como conclusión, NO nos permiten realizar la apropiación a los diseños en estas condiciones, toda vez que las respuestas dadas no resuelven nuestras inquietudes inicialmente planteadas y con estas respuestas dejan grandes dudas y vacíos para la construcción adecuada de la obra contratada".

El 12 de julio de 2021 se presenta solicitud de ampliación de suspensión del contrato por un mes debido a que *"(…)* ***recibida el 15 de junio la respuesta por parte del estructurador del proyecto (Diseñador) a nuestras observaciones generales, las que impiden apropiar los diseños por su falta alcance****, los temas invernales que han continuado generado afectaciones importantes en las vías del departamento de Antioquia y en particular en la zona del proyecto, las condiciones de orden público que continúan impidiendo la libre movilización en la zona y no menos importante el bajo Cauca declarado como la zona de mayor número de contagios por covid-19 después de Bogotá (…)"* (negrilla fuera de texto)

El 14 de julio de 2021, el contratista presentó alternativa técnica y económica para superar los inconvenientes con los diseños. El 28 del mismo mes, mediante comunicación con asunto: "*Solicitud de terminación del contrato o toma de definiciones inmediatas"*, dirigida a la interventoría, **solicita la terminación anticipada del contrato** en los siguientes términos:

"1. (…) desde el momento mismo de la adjudicación del contrato tomo contacto con la entidad contratante en aras de avanzar de manera previa en el arranque del proyecto. Para tal efecto a pesar de las difíciles condiciones del momento realizamos visita al sitio de los trabajos en compañía de un funcionario del contratante a fin de contar con el conocimiento general actualizado del proyecto.

2. En estas reuniones previas con los funcionarios del contratante ***alertamos verbal y por escrito de varios factores inconvenientes dentro de los documentos de diseño****, que deberían resolverse por parte del diseñador de la manera más ágil posible para no retrasar el inicio de las actividades de obra. (…)*

3. Solicitamos al contratante e interventoría se retrasara la firma del acta de inicio a fin que, no se diluyera el plazo contractual, en específico para la apropiación de los diseños, mientras el diseñador daba su respuesta. ***Esta solicitud no fue atendida y el diseñador tomo un mes en responder sin mayor profundidad las observaciones, obligando a firmar un acta de suspensión al contrato y entregar todos los documentos de soporte de las observaciones, las que fueron avaladas por la interventoría.***

*4. NORTE INGENIEROS Ltda. desarrollo un anteproyecto para resolver la falta de diseños coherentes a modo alternativa, que resuelva el proyecto de manera técnica, presupuestada y programada, resolviendo las deficiencias de los diseños actuales y dentro de un rango de costos interesantes, sin embargo****, no ha habido un pronunciamiento de la entidad sobre este particular*** *y este beneficio planteado para el proyecto y la entidad también tiene fecha de caducidad.*

5. De lo anterior esperábamos un pronunciamiento serio por parte del diseñador o bien del contratante ***y pasado casi otro mes adicional en la reunión del día de ayer el delegado del diseñador indico que no tienen previsto modificaciones y nos remiten comunicación indicando lo mismo****. Se ha planteado una nueva reunión para buscar algún pronunciamiento adicional del diseñador, sin embargo, nosotros no vemos el interés de resolver las inquietudes y nuestra postura es firme en NO apropiar unos diseños que no resuelven el proyecto de manera coherente en cumplimiento de las normas básicas de diseño.*

(…) a pesar de tener toda la intención de resolver y ejecutar el proyecto, sin el apoyo e interés de los involucrados y en particular del contratante no puede realizarlo". (negrilla fuera de texto)

Con comunicación del 12 de agosto de 2021, el contratista requirió ampliación No. 2 de la suspensión del contrato debido a que *"(…) recibida el 15 de junio la respuesta por parte del estructurador del proyecto*

(Diseñador) a nuestras observaciones generales, las que impiden apropiar los diseños por su falta de alcance, obliga a solicitar esta ampliación a la suspensión. A fin de soportar estos argumentos, adjunto las comunicaciones remitidas a la ART en este sentido esperando que el diseñador del proyecto atienda las observaciones presentadas (…)"

Como complemento de la comunicación precitada, el 19 de agosto de 2021 el contratista señala a la interventoría:

"Con la presente me permito hacer referencia al documento denominado "3.2 20210813 FICHA SOLICITUD PRORROGA A LA SUSPENSION (2)" (…)

Se nos informó de manera verbal, ***el compromiso para la entrega de los diseños corregidos el pasado viernes 13 de agosto****, esto por reunión realizada con los interesados del proyecto para aclarar estos temas y definir compromisos, reunión a la que no fuimos invitados. Sin embargo, este compromiso marca también la aceptación de una nueva prórroga a la suspensión.* ***Al día de hoy seguimos a la espera de los diseños****.*

Se han remitido a ustedes con copia a la entidad varias comunicaciones planteando nuestra inconformidad y afectación por esta situación externa a nosotros ***sin recibir ninguna respuesta, pero si se nos convida a aceptar un acta de modificación en la contratación para la ampliación de la suspensión que indica cumplido el plazo para la apropiación de los diseños con 31 de ejecución, tiempo consumido en espera de las respuestas del diseñador sin obtener respuestas****.*

Adicionalmente se nos convida a incluir el párrafo "(...) esta solicitud de suspensión y el plazo que se otorgue no generará reconocimientos económicos adicionales al valor del contrato", párrafo que hemos aceptado en las anteriores ocasiones, sin embargo, vuelvo y les reitero ¿este perjuicio en la demora de definiciones propias de la entidad debemos asumirla? (…)" (negrilla fuera de texto)

El 8 de septiembre de 2021 el contratista expresa, frente a la segunda respuesta recibida con ocasión de las observaciones presentadas a los diseños: *"Recibida segunda respuesta a nuestras observaciones al diseño, en las que esperábamos tener resuelto las inquietudes surgidas de nuestra segunda revisión,* ***se mantienen los vacíos e inexactitudes que impiden realizar la apropiación a los diseños*** *por nuestra parte. (…)*

Ante tal situación y trascurridos más de tres meses en espera de resolver las inquietudes fundamentales a los diseños y en aras de lograr la ejecución del proyecto, esperamos de la entidad las directrices inmediatas que resuelvan la condición contractual.

(…) la información entregada en esta última respuesta no incluye el diligenciamiento de la metodología planteada para determinar las versiones y fechas de las modificaciones realizadas en cada estudio, básicas para una buena gestión documental, sin embargo y como pilar de esta última revisión ***el diseñador acepta nuestras inquietudes referentes al estudio de socavación, el que deja evidente que las cimentaciones y las protecciones superficiales no son viables,*** *al igual que la longitud de la estructura planteada. En este orden de ideas se deben tomar definiciones fundamentales y de manera inmediata."* (negrilla fuera de texto)

Con comunicación del 28 de septiembre de 2021, dirigida a la interventoría Consorcio Intervial Antioquia, con copia a seguros del Estado, al Consorcio FCP 2019 y a la ART, el contratista reitera la necesidad de definir el destino del contrato:

"La presente tiene por objeto exigir de la entidad CONSORCIO FONDO COLOMBIA EN PAZ 2019 la atención inmediata al contrato de la referencia, dando respuesta a las múltiples solicitudes realizadas por NORTE INGENIEROS Ltda., referentes a ***los errores fundamentales en los diseños del proyecto que impiden la apropiación y construcción del mismo, por no cumplir con el código de diseño de puentes.***

Han transcurrido 4 meses sin lograr dar inicio a la obra**, durante los cuales hemos trabajado intensamente en revisión de continuas correcciones a los diseños y no vemos una solución cercana, toda vez que los diseños incumplen la ley y de fondo con las normas básicas de diseño de puentes, conceptos que han sido avalados de igual manera por la interventoría, sin embargo, **no atendidos por la ART.

*Este tiempo de no iniciar obra no solo conlleva sobrecostos por la administración desperdiciada, sino que también, se presenta un sobrecosto por el incremento en los materiales de construcción, que en este periodo han sobrepasado cualquier referente histórico, **lo que impide mantener los costos contemplados en nuestra propuesta** y el mantener el contrato suspendido no evita que estos se generen.*

(…) Por último, nuevamente le solicitamos nos indiquen el procedimiento para realizar el cobro del ítem de APROPIACIÓN DE LOS DISEÑOS, actividad realizada y entregada en varias oportunidades, y de la cual se concluye que los diseños, no están bien ejecutados". (negrilla fuera de texto)

El 19 de octubre de 2021 fue suscrita el acta de reinició de la ejecución del contrato de obra 167 de 2021, contando como consideración que *"(…) fueron superadas las razones por las cuales se suspendió temporalmente el contrato y se hace necesario el reinicio de actividades toda vez que se realizará revisión a ajuste de los diseños considerando la última versión remitida por la entidad".*

A pesar del reinicio de ejecución del contrato, de conformidad con el acta de seguimiento a proyectos, del 22 de noviembre de 2021, la ART seguía sin entregar de manera completa la información requerida por el contratista; asimismo, no se cumplían las condiciones estipuladas en el contrato, anexo técnico y manuales del FCP para autorizar el inicio de la obra.

En ese sentido, el 01 de diciembre de 2021 la interventoría requirió algunos documentos al contratista con el fin de dar inicio de labores de obra y el 2 de diciembre el contratista remitió los formatos A-04 y A-17 de **apropiación de diseños con fecha del 23 de noviembre de 2021** indicando, entre otras cosas:

"(…) los planos el proyecto nos fueron entregados el día 6 de noviembre de 2021 estando pendiente firmas de la entidad y el diseñador, fecha de modificación y versión de planos, ya que, a estos se la han venido realizando correcciones sobre los planos originales sin actualizar versión, condición imprescindible (…)

*2- Norte Ingenieros Ltda. a radicado ante oficina territorial de Panzenu - Corpoantioquia **el día 12 de julio la documentación requerida para el permiso de ocupación de cauce, trámite que debió ser suspendido, toda vez, que el diseño se encontraba en modificación. Con la entrega de la información el 6 de noviembre nuevamente se realizó la solicitud (…) dicha evaluación tiene un tiempo para aprobación de 90 días por la entidad***

3- Se adjunta el programa de obra, el cual ya había sido remitido vía correo electrónico el día 3 de junio primera versión y 22 de octubre segunda versión a interventoría (…).

8- Referente a este, el día 2 de noviembre se realizó una reunión virtual en la cual Norte Ingenieros Ltda solicito que disponibilidad de fechas de los participantes (interventoría y ART) para realizar la programación de la socialización del proyecto, solicitud que al momento no ha sido contestada y estamos a la espera para poder programarla.

*9- Norte Ingenieros Ltda ha venido ha solicitado en los comunicados de fecha 8 junio, 25 junio, 25 octubre y verbalmente en las reuniones realizadas, la modificación del proceso constructivo para los pilotes de cimentación, **solicitud que no ha sido atendida en las correcciones a los diseños**, siendo una de las primeras actividades a realizar, después del replanteo topográfico seguimos a la espera de las aprobaciones, y*

sujetos a la exactitud del estudio de suelos, teniendo todos los elementos en obra disponibles para ejecución. (…)

3. Se solicita expresamente una mayor atención por parte de la entidad en la ejecución del contrato, así como en la agilidad de los procesos contractuales.

4. En vista que no se han aprobado los trabajos de cimentación se solicita una suspensión al contrato hasta tanto se resuelva la mencionada solicitud, aclarando que en esta deben ser reconocidos todos los costos inherentes al stand by personal materiales y equipos desde el momento del reinicio del contrato y de esta suspensión". (negrilla fuera de texto)

Adicionalmente, se presentó controversia frente al presupuesto de la obra, como resultado del incremento de los costos del acero, desacuerdo que se hizo más notorio durante las reuniones de seguimiento del 14 y 29 de diciembre de 2021 donde se concluyó *"Por no existir acuerdo entre las partes se declara fallida la conciliación para el reconocimiento al precio del acero dado el incremento anormal sufrido en el año 2021".* Durante reunión del 3 de enero de 2022, se estableció acuerdo sobre el reconocimiento del precio del acero y el contratista se comprometió con la presentación formal de la solicitud de modificación contractual.

Mediante comunicación del 20 de diciembre dirigida al Consorcio Intervial Antioquia en su calidad de interventor, al Consorcio FCP 2019 en su calidad de contratante y a la ART en su calidad de supervisor del contrato de interventoría, con asunto: *"ESTUDIO DE SUELOS IMPRECISO O EQUIVOCADO",* el contratista manifestó:

"Nuestra empresa se encuentra en espera de la orden de inicio de los trabajos de obra desde la finalización de la suspensión del contrato el pasado 18 de octubre de 2021. Desde ese momento se ha atendido las solicitudes documentales de la interventoría y ***hemos solicitado a la ART su disponibilidad para la programación de la reunión de socialización del proyecto, situación no atendida hasta la fecha.***

(…) De igual manera iniciamos las excavaciones de los caisson y ***encontramos diferencias de los suelos con respecto al estudio de suelos,*** *por este motivo trasladamos un equipo de perforación a fin de corroborar el perfil estratigráfico. (…)*

En el día de hoy se inició la perforación en la margen derecha de la quebrada Urales a fin de establecer la real situación del perfil estratigráfico y teniendo como presente su comunicación 684-060 donde manifiesta la presencia de su equipo de interventoría en la zona, solicito se hagan presentes en el sitio de obra, para que no solo sea nuestra presencia en el desarrollo de esta actividad, también la interventoría pueda evidenciar la exactitud de los estudios de suelos entregados por la ART para el desarrollo del proceso constructivo.

Las muestras obtenidas de estas perforaciones se llevarán al laboratorio y desde ya se anticipa que, por la dureza del terreno encontrado, la profundidad de las excavaciones podrá ser menor a las programadas, esto dependiendo de la revisión estructural del diseño de la cimentación, sin embargo, ***la excavación de los caisson será más difícil y el precio unitario debe revaluarse****.*

Nuevamente solicitamos la atención inmediata a este contrato por parte de la ART, toda vez que desde su inicio el 18 de mayo de 2021 nos encontramos resolviendo temas inherentes a errores en los diseños sin ninguna facturación" (negrilla fuera de texto)

La situación presentada con los diseños que fueron finalmente modificados, la demora de la ART en responder de fondo y dar solución a las observaciones del contratista y la necesidad de ajustar el valor del acero, llevó a suspender nuevamente el contrato del 28 de febrero al 13 de marzo de 2022, mientras se llevaba a cabo los trámites administrativos de la modificación contractual, los cuales

quedaron surtidos el 14 de marzo, con la suscripción del otrosí No. 1 del contrato 167 de 2021, mediante el cual se prorrogó el contrato de obra 167 de 2021 hasta el 20 de septiembre de 2022 y se adicionó en $699.194.082,74.

"(…) PRIMERA. – PRORROGAR: Prorrogar el contrato de obra No. 167 de 2021, hasta el 20 de septiembre de 2022.

SEGUNDA. – ADICIONAR: Adicionar el valor del contrato de obra No. 167 de 2021, en la suma de SEISCIENTOS NOVENTE Y NUEVE MILLONES CIENTO NOVENTA Y CUATRO MIL OCHENTA Y DOS PESOS CON SETENTA Y CUATRO CENTAVOS ($699.194.082,74).

PARÁGRAFO PRIMERO: Con la presente adición el valor total del Contrato de Obra No. 167 de 2021, asciende a la suma de DOS MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y UN MILLONES NOVENTA Y UN MIL CIENTO DOCE PESOS CON CINCUENTA Y DOS CENTAVOS M/CTE ($2.981.091.112,52).
PARÁGRAFO SEGUNDO: La presenta adición está soportada en el CDP No. 5092 de 28 de marzo de 2022.
TERCERA. - GARANTÍAS: EL CONTRATISTA se compromete a modificar las condiciones suscritas en el presente otrosí, dentro de los DIEZ (10) días siguientes a la firma del presente documento."

El 19 de abril de 2022 se suscribió el acta de inicio de la etapa de construcción. Sin embargo, el 28 del mismo mes una creciente sobre la quebrada Urales afectó las actividades preliminares ejecutadas hasta la fecha y obligó suspenderlas hasta el 5 de mayo, sumado al hecho de que el contratista manifestó un rendimiento bajo de la obra por diferencias con el tipo de material encontrado respecto del estudio de suelos entregado en los diseños[66].

De conformidad con el **informe final de interventoría**, el retraso de la obra en comparación con el cronograma se fue acrecentando, razón por la cual el contratista fue requerido por el interventor en diferentes momentos para presentar un plan de contingencia que disminuyera tal retraso, con comunicaciones del 29 de abril, 09 y 19 de mayo y 14 de junio de 2022. Igualmente, fue requerido en el mes de julio los días 12, 13, 14, 18, 19, y 23 de 2022 por el incumplimiento de sus obligaciones.[67]

La obra fue abandonada por el contratista desde el 12 de julio de 2022. Y con oficio del 18 de julio solicitó suspensión del contrato basado en falta de recursos para su ejecución por falta de trámite de las cuentas de avance de obra. La interventoría señaló la necesidad de cumplir con lo establecido en el contrato y manuales del FCP, es decir con una solicitud debidamente sustentada y soportada para proceder con el trámite de suspensión. Adicional a esto, el contratista manifestó también requerir una modificación a las condiciones del proyecto referente al diseño estructural, para lo cual la interventoría requirió que la solicitud se presentara de manera formal con sustento técnico, jurídico y financiero. El plazo de ejecución del contrato terminó el 20 de septiembre de 2022 sin que el contratista presentara la solicitud requerida.

Durante la etapa de ejecución de la obra, además de los requerimientos realizados al contratista, la interventoría expresó en diferentes oportunidades alertas por presunto incumplimiento contractual, ante el Consorcio FCP 2019 en su rol de contratante, así como ante la ART en su rol de entidad ejecutora y supervisora, entre los cuales se encuentran:

[66] Informe final de interventoría, octubre de 2022.
[67] Oficios 684-171 Solicitud de materiales puesto en obra, oficio 684-172 incumplimiento de obligaciones, oficio 684-173 requerimiento No. 2 incumplimiento de obligaciones, oficio 684-178 respuesta a la solicitud de suspensión, oficio 684-179 requerimiento No. 3 incumplimiento de obligaciones, oficio 684-180 requerimiento No. 4 incumplimiento de obligaciones.

Oficio 684-168 del 7 de julio de 2022 con asunto "*INFORME POR EL PRESUNTO INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DEL CONTRATO DE OBRA No. 167 DE 2021 – NORTE INGENIEROS LTDA"*, el cual menciona, entre otras cosas:

"PRESUNTO INCUMPLIMIENTO No. 1 – POR LA NO ENTREGA DEL PLAN DE CONTINGENCIA Y ACCIONES CORRECTIVAS POR PRESENTAR RETRASO EN LA EJECUCIÓN SUPERIOR AL 5%
PRESUNTO INCUMPLIMIENTO No. 2 – POR LA ENTREGA TARDÍA DE LOS INFORMES MENSUALES CONFORME LOS REQUISITOS Y TÉRMINOS EN EL CONTRATO, PLIEGO DE CONDICIONES, ANEXOS TÉCNICOS Y MANUALES DEL DCP (SIC) (…)"

El informe de presunto incumplimiento fue reiterado con Oficios 684-196 del 5 de agosto y 684-205 del 19 de septiembre de 2022 sin manifestación alguna de parte del FCP hasta la fecha de terminación del contrato. En los informes el interventor señala las obligaciones contractuales presuntamente incumplidas, las consecuencias que podrían derivarse para el contratista, específicamente la cláusula penal pecuniaria y de apremio estipulada en el contrato, así como las evidencias que anexa.

Con oficio 684-208 del 26 de septiembre de 2022, el interventor comunica nuevamente los presuntos incumplimientos a las obligaciones del contrato y señala un perjuicio cierto dada la finalización del tiempo contractual. Adicionalmente, calcula la tasación de la multa en $298.109.111,25 correspondiente al 10% del valor del contrato.

En el informe final de interventoría versión 1 de octubre de 2022, el interventor amplía el análisis de la tasación de la multa y la calcula *"(…) en relación con el Daño Emergente: La obra que necesariamente deberá ser nuevamente contratada, el perjuicio consistirá en el mayor valor a pagar, por las obras no ejecutadas (…)*

CRITERIO 1: CAMBIO DE VIGENCIA DE LA CONTRATACIÓN
(…) Se realiza el cálculo de indexación del valor contractual (…)

CRITERIO 2: PERJUICIO POR VALOR PAGADO
(…) resulta ser un perjuicio para el contratante equivalente al 100% del valor pagado es decir la suma (…) ($186.265.529,63).

CRITERIO 3: ACTIVIDADES ADICIONALES POR OBRA INCLONCLUSA
Es así como, de realizarse una nueva contratación, tendrá la Entidad que contemplar nuevamente el pago de la apropiación e incluir una actividad de diagnóstico de las actividades descritas en la tabla anterior (…)

De conformidad de los criterios definidos por la Interventoría para la tasación, se tiene que el valor total del perjuicio correspondiente al daño emergente por el abandono e inejecución de la obra asciende a la suma de QUINIENTOS SESENTA Y CUATRO MILLONES OCHOSCIENTOS CINCUENTA Y UN MIL CUATROSCIENTOS SETENTA Y CINCO CON TRECE CENTAVOS ($564.851.475,13)".

Los hechos narrados en este numeral reflejan la falta de oportunidad de la ART para dar respuesta y gestionar soluciones durante la primera fase de ejecución de contrato de apropiación de diseños, lo cual fue reprochado de manera reiterada por el contratista en sus diferentes comunicaciones dirigidas no solo al interventor sino también a la ART y al Consorcio FCP 2019, permitiendo la ampliación del término contractual sin tener los diseños de la obra con cualidades mínimas de calidad y de cumplimiento normativo.

Adicionalmente, se desconoció la opción de suscribir el acta de inicio del contrato hasta tanto se subsanaran las falencias encontradas en los diseños, así como la oportunidad de revaluar la

continuidad del contrato cuando el contratista solicitó la terminación anticipada del mismo, antes del desembolso de los recursos, dando aplicación a lo establecido en la cláusula vigésimo primera – causales de terminación del contrato, numeral 2 Terminación anticipada por imposibilidad de ejecución, pues fue evidente que el hecho de no contar con diseños adecuados del puente desde el inicio del contrato, afectó el objeto del mismo.

Por otro lado, se observa la omisión tanto de la ART como del Consorcio FCP 2019 durante la segunda fase del contrato en el ejercicio de sus funciones de seguimiento y control a la ejecución de los contratos que se suscriben. Durante la ejecución contractual, no se evidencia acciones tomadas por parte del Consorcio o la ART para requerir el cumplimiento de las obligaciones contractuales, aun con el conocimiento de primera mano sobre tales dificultades. De conformidad con la información aportada por el FCP a la CGR, el contrato se encuentra aún en fase de liquidación.

2. Debilidades en la justificación de las modificaciones del contrato

SUSPENSION 1: en las justificaciones emanadas por el contratista se encuentran las de problemas de orden público, de transporte y movilidad en las zonas asignadas y tercer pico de contagios COVID 19. No obstante, se encuentra una cuarta justificación que tiene que ver con la respuesta por parte de la ART a una petición del contratista: *"(…) 4. A la fecha, el contratante y la firma estructuradora (diseñador del proyecto) no nos han entregado los planos e informes de diseño completos, retrasando el estudio detallado de los mismos (…)"*

"(…) Concepto Interventoría
*L**a interventoría considera procedente la justificación expuesta por el contratista** toda vez que el pasado 25 de mayo de 2021, el consultor adquirió el compromiso de aclarar las observaciones expuestas por el contratista que en dicha reunión no fueron resueltas y por tanto la ART con el estructurador del proyecto, tendrán un plazo máximo de diez 10 días calendario para la subsanación y/o adaptación y/o complementación que el contratista pretenda efectuar a los estudios y diseños, lo anterior de acuerdo al anexo técnico de la interventoría. Debido que el consultor requiere de un plazo de siete (7) días calendario adicionales a los 10 días establecidos en el anexo técnico para la entrega de las observaciones, esta interventoría considera procedente la justificación del contratista, ya que la información solicitada es indispensable para culminar la fase de apropiación a los diseños para que de esta manera se pueda avanzar en la suscripción de apropiación de diseños por parte del contratista. (…)*

(…) ***Luego que la interventoría evaluó los requisitos exigidos para realizar una suspensión al contrato de obra, se procede a verificar que efectivamente las justificaciones expuestas por el contratista correspondan a hechos sobrevinientes que se enmarquen dentro de circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito****, (…)* ***y la necesidad de un plazo adicional para resolver las observaciones por parte del consultor del proyecto, son circunstancias de fuerza mayor y caso fortuito*** *a partir de las cuales se puede justificar la suspensión del contrato de obra. (…)"* (negrilla fuera de texto)

El hecho descrito previamente no hace parte ni de la fuerza mayor ni del caso fortuito[68], pues esta razón se refiere al pleno ejercicio de las obligaciones contractuales de la ART que presuntamente se estaría incumpliendo, y en la práctica lo que se hace con la suspensión es darle tiempo a que el "estructurador" pueda atender las observaciones requeridas. Es de señalar que, aunque la causal fue

[68] De acuerdo con lo definido por el código civil la fuerza mayor y el caso fortuito: *"Artículo 64. Se llama fuerza mayor o caso fortuito el imprevisto o que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público (…)."*

expuesta por el contratista ejecutor de la obra, y que inicialmente fue avalada y aprobada por el contratista interventor, también fue analizada y avalada por la ART.

Ahora bien, dicha justificación se ve de forma reiterada en las prórrogas de las suspensiones, como se evidencia en la comunicación de 12 de julio de 2021, de asunto: *"Solicitud ampliación de suspensión del contrato de obra",* suscrita por el representante legal del contratista ejecutor de obra, refiriendo lo siguiente:

*"(…) De acuerdo con las conversaciones previas entre la ART, la interventoría y nosotros contratistas, con la presente solicitamos ampliar el plazo de suspensión UN (1) MES adicional aproximadamente, debido a que**, **recibida el 15 de junio la respuesta por parte del estructurador del proyecto (Diseñador) a nuestras observaciones generales, las que impiden apropiar los diseños por su falta alcance**, (…) obligan a solicitar esta ampliación a la suspensión, aclarando que esta solicitud de suspensión y el plazo que se otorgue no generará reconocimientos económicos adicionales al valor del contrato (…)"* (negrilla fuera de texto).

Lo mismo sucede en "*Solicitud ampliación No. 2 y No.3 de suspensión del contrato de obra"*:

*"De acuerdo con las conversaciones previas entre la ART, la interventoría y nosotros contratistas, con la presente solicitamos ampliar el plazo de suspensión UN (1) MES adicional aproximadamente, debido a que, las condiciones invernales en el territorio nacional (…) así como la seguridad de la zona continua siendo afectada por grupos delincuenciales que impiden la libre movilidad; **por otra parte se espera aún respuesta por parte del estructurador del proyecto (Diseñador) a nuestras observaciones a los diseños, impidiendo apropiar los mismos y dar continuidad a las actividades normales de ejecución y obliga a solicitar esta ampliación a la suspensión.** (…)".* (negrilla fuera de texto)

Para la SUSPENSIÓN 2, el argumento de "Fuerza Mayor o caso fortuito" se sustenta en la necesidad de adaptar el contrato a las modificaciones requeridas en la etapa de apropiación:

*"(…) **A la fecha, se tiene pendiente el estudio y aprobación de la modificación contractual en adición y prórroga, debido a los ajustes y modificaciones de los diseños, actividades no previstas, cambio de sistema constructivo de la cimentación e incrementos en el valor del acero, tal como se especifica en la apropiación de estos**, y lo mencionado en el oficio del 24 de enero de 2022 enviado a la interventoría.*

*Adicionalmente, se precisa que **la fase de apropiación de diseños se consumió parte del tiempo correspondiente a la fase de ejecución, por condiciones en principio no imputables al contratista ni a esta interventoría,** con el propósito de seguir avanzando en la ejecución del proyecto, es indispensable y necesario que la entidad apruebe la solicitud de modificación de los contratos en debido orden y sustento.*

La interventoría identificó una dificultad adicional en relación con el plazo establecido para la ejecución de obras, el cual cuenta solo con menos de dos meses para su culminación, por esta razón y las anteriores, se solicita suspender el Contrato de obra No. 167 de 2021 por un término de TREINTA (30) días calendario, contados a partir de la fecha hasta tanto se superen las causas que lo motivan.

***La solicitud de suspensión es fundamentada en circunstancias exógenas al contratista como lo son las modificaciones introducidas al contrato causadas en la etapa de ajuste y apropiación de diseños del contrato de obra**". (…)* (negrilla fuera de texto)

De lo anterior, se concluye que el accionar omisivo de los parámetros legales para la solicitud de las suspensiones por parte del contratista interventor, al igual que de la ART y el FCP configuró un hecho ineficaz, antieconómico e ineficiente. Puesto que las suspensiones no obedecieron a una fuerza mayor o caso fortuito como se expuso, sino a una necesidad de tiempo adicional para obtener los

diseños de la obra, requisito básico sin el cual no era posible la correcta ejecución del objeto del contrato y que además debía estar desde el inicio del contrato.

3. Insuficiencia en las garantías contractuales

En el contrato de obra no. 167 de 2021 se estipuló en la cláusula décima segunda la obligación del contratista de constituir las garantías con el objeto de amparar los riesgos en los términos allí señalados. Frente a las modificaciones que afectaron el contrato inicial, la CGR evidenció que las pólizas no fueron actualizadas en los términos establecidos en el Manual de Contratación Versión 16, siendo esta una obligación por parte del contratista ejecutor de la obra. Así mismo, tanto la interventoría como la supervisión omitieron el deber de requerir la actualización de estas.

Con ocasión de la suspensión 2 del contrato, las pólizas fueron actualizadas, sin embargo, tal hecho no fue comunicado ante el administrador fiduciario para su respectiva aprobación. Adicionalmente, con la modificación expedida el 05 de abril de 2022, los amparos no cubrieron el término requerido, en contravía de lo estipulado en el Manual de Contratación y el Contrato celebrado, toda vez que las fechas finales de la vigencia de la póliza no concuerdan con la posible fecha de terminación del contrato como se evidencia a continuación.

Tabla 21
Requisitos de Suficiencia Garantías Contractuales 167-2021

TIPO DE GARANTIA	REQUISITOS DE SUFICIENCIA Y VIGENCIA	SUSPENSION DOS	
		POSIBLE FECHA DE TERMINACION DEL CONTRATO	4/04/2022
		inicial	final
CUMPLIMIENTO	Por el veinte por ciento (20%) del valor del contrato y vigencia por el plazo del contrato y un (1) año más.	18/05/2021	**18/03/2023**
SALARIOS Y PRESTACIONES	Por el cinco por ciento (5%) del valor total del contrato y vigencia por el plazo del contrato y tres (3) años más	18/05/2021	**18/03/2025**
CALIDAD DEL SERVICIO	Por el veinte por ciento (20%) del valor del contrato y vigencia por el plazo del contrato y un (1) año más.	18/05/2021	**18/03/2023**
ESTABILIDAD Y CALIDAD DE LA OBRA	Por el veinte por ciento (20%) del valor de la obra y vigencia mínima de cinco (5) años a partir del recibo a satisfacción de la obra.	17/11/2021	**18/11/2026**
RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL	Por el veinticinco por ciento (25%) del valor del contrato, para contratos cuya cuantía sea superior a doscientos (200) SMLMV y hasta de diez mil (10.000) SMLMV.	18/05/2021	**18/03/2022**

Fuente: Respuesta del FCP 2023ER0053177 de 30/03/2023 Elaboró: Equipo de Auditoria CGR

Con la firma del otrosí No. 1 del contrato, el contratista presentó la correspondiente actualización de pólizas para su aprobación por parte del administrador fiduciario, es decir, las garantías sólo se ajustaron y aprobaron, luego de que el contrato ya había sufrido cinco cambios en su cláusula tercera sobre el plazo de ejecución[69]. Sin embargo, dichas garantías no fueron debidamente actualizadas por cuanto la garantía de estabilidad y calidad de la obra no cumple con lo requerido:

[69] **CLÁUSULA TERCERA. - PLAZO DE EJECUCIÓN:** El término de duración del presente contrato será de seis (6) meses, contados a partir de la suscripción del acta de inicio, previo cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución.

Tabla 22
Requisitos de Suficiencia Garantías Contractuales 167-2021 Otrosí

TIPO DE GARANTIA	REQUISITOS DE SUFICIENCIA Y VIGENCIA	OTROSI	
		POSIBLE FECHA DE TERMINACION DEL CONTRATO	20/09/2022
		inicial	final
CUMPLIMIENTO	Por el veinte por ciento (20%) del valor del contrato y vigencia por el plazo del contrato y un (1) año más.	18/05/2021	20/09/2023
SALARIOS Y PRESTACIONES	Por el cinco por ciento (5%) del valor total del contrato y vigencia por el plazo del contrato y tres (3) años más	18/05/2021	20/09/2025
CALIDAD DEL SERVICIO	Por el veinte por ciento (20%) del valor del contrato y vigencia por el plazo del contrato y un (1) año más.	18/05/2021	20/09/2023
ESTABILIDAD Y CALIDAD DE LA OBRA	Por el veinte por ciento (20%) del valor de la obra y vigencia mínima de cinco (5) años a partir del recibo a satisfacción de la obra.	17/11/2021	**18/11/2026**
RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL	Por el veinticinco por ciento (25%) del valor del contrato, para contratos cuya cuantía sea superior a doscientos (200) SMLMV y hasta de diez mil (10.000) SMLMV.	18/05/2021	20/09/2022

Fuente: Respuesta del FCO 2023ER0053177 del 30/03/2023 Elaboró: Equipo auditor CGR

En resumen, frente al tema de garantías, la CGR evidenció que la suspensión 1 del contrato y sus respectivas prórrogas, no fueron comunicadas a la aseguradora para el correspondiente ajuste de las pólizas; en la ampliación de la póliza con ocasión a la segunda suspensión contractual, las fechas de vigencia de las pólizas no concuerdan con las exigidas en el manual de contratación V16, ni tampoco con lo estipulado en el Contrato, además, la modificación efectuada no fue comunicada al administrador fiduciario. En la ampliación de la póliza con ocasión del Otrosí 01, las fechas de la vigencia de la póliza contratada en el acápite de Estabilidad y Calidad de la Obra no concuerda con los 5 años exigidos en el manual de contratación V16[70], ni tampoco con lo estipulado en el Contrato. Aun así, fue avalada por el administrador fiduciario, el supervisor del contrato y la interventoría. Solamente se generó CERTIFICADO DE APROBACIÓN DE GARANTÍA DE CUMPLIMIENTO para la garantía inicial y póliza relacionada con la actualización del Otrosí.

4. Ausencia del cronograma de obra

El cronograma de obra es el documento donde se establecen entre otras las fechas tentativas para el cumplimiento de los compromisos, avances, etapas y demás desarrollos vinculados con el correcto cumplimiento de lo contratado.

Al revisar la documentación aportada por el FCP referente a la etapa precontractual, no se evidenció la entrega del cronograma en los términos estipulados en el anexo técnico del contrato, toda vez que este fue aprobado el 15 de febrero de 2022 y el acta de inicio de ejecución del contrato fue suscrita el 18 de mayo de 2021.

5. Acciones para garantizar el cumplimiento del objeto contractual

No se realizaron por el Consorcio FCP 2019 ni la ART como entidad ejecutora y supervisora del contrato de interventoría del contrato 167 de 2021, las acciones pertinentes, necesarias y suficientes,

[70] La fecha de vigencia de la póliza que no fue objeto de actualización sería hasta 18 de noviembre de 2018.

relacionadas con la activación de los mecanismos previstos en la cláusula décima tercera que establece la aplicación de la Cláusula Penal Pecuniaria y de Apremio, frente a las demoras del contratista para garantizar el cabal cumplimiento del objeto contractual, a pesar de las alertas remitidas por el interventor frente al incumplimiento de las obligaciones contractuales, especialmente, debido al retraso de la obra mayor al 5% frente al cronograma aprobado sin que el contratista entregara en debida forma un plan de contingencia para subsanar la situación y a la ausencia de personal en la obra. Así como *"(…) no aportar las herramientas técnicas, jurídicas y presupuestales fundamentales y necesarias para posterior concepto de la interventoría a sus pretensiones de: Prorroga y Suspensión del contrato"*[71].

En ese sentido, no se dio cumplimiento a la cláusula sexta del contrato por parte del FCP que señala como obligaciones del contratante *"(…) exigir al contratista la ejecución idónea y oportuna de las obligaciones del presente contrato (…) Cumplir con los lineamientos, políticas y manuales del FCP, que permitan el cabal cumplimiento del contrato y su ejecución (…) adelantar las acciones necesarias en caso de incumplimiento".* Sin embargo, no se aportaron evidencias que muestren actuaciones o gestión frente a los constantes incumplimientos y demoras del contratista reportados por la interventoría.

Las debilidades expuestas en la ejecución del contrato 167 de 2021 se originan en una inoportuna gestión de la ART durante la etapa inicial de revisión, ajuste y apropiación de diseños, por cuanto, como entidad ejecutora responsable de la entrega de diseños, no cumplió con el término señalado en el anexo técnico para dar respuesta de fondo a las observaciones del contratista. Adicional a ello, fue omisiva frente a las diferentes opciones planteadas por el contratista con el fin de dar solución a las falencias de los diseños, lo que ocasionó que la primera fase del contrato que debía terminar el 18 de junio de 2021 sólo pudiera finalizar hasta el 23 de noviembre aún con muchos contratiempos porque nunca fueron subsanadas todas las debilidades de los diseños.

También, es evidente una indebida gestión del Consorcio FCP 2019 en su calidad de contratante, al no activar los mecanismos contractuales a disposición ante los retrasos del contratista desde el mismo mes de inicio de ejecución de las actividades de obra, puestos en conocimiento por la interventoría durante el plazo contractual, el 7 de julio de 2022 y aun así, proceder a realizar dos desembolsos el 18 y 28 de julio por $33.802.879,39 y $152.462.649,63, para un total de recursos girados al contratista por $186.265.529,02, teniendo para la fecha altos indicios de incumplimiento de las obligaciones contractuales y de las dificultades por las que cursaba la ejecución del contrato.

De otro lado, son notorias las fallas en la coordinación interinstitucional y comunicación entre el Consorcio FCP 2019 y la entidad ejecutora como entidades responsables de garantizar la ejecución idónea y oportuna de las obligaciones del contrato, y de tomar medidas oportunas, contundentes y efectivas ante el presunto incumplimiento de las obligaciones del contratista.

Como consecuencia de las situaciones descritas no se cumplió el objeto contractual y se generó una falta de eficiencia en el uso de los recursos públicos, inobservando los principios de la gestión fiscal y de la función administrativa, los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, los principios y lineamientos del Manual de Contratación y de Supervisión del FCP descritos en este hallazgo, debido a una gestión fiscal ineficiente, ineficaz e inoportuna, lo que genera un daño al patrimonio público por $186.265.529,02, al tenor de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

[71] Informe final de interventoría, octubre de 2022

En consecuencia, el presente hallazgo se configura con connotación fiscal y de conformidad con lo previsto en la Ley 734 de 2002 y Ley 1952 del 2019[72], presunta incidencia disciplinaria.

Análisis de las respuestas

El FCP realiza un repaso de su modelo de negocio, para concluir que la función de seguimiento y supervisión le corresponde a la entidad ejecutora. La CGR no considera valido tal argumento dado que tanto en las obligaciones contractuales como en los manuales y procedimientos del FCP se estipula la responsabilidad del FCP frente al seguimiento y monitoreo que debe realizar en su calidad de contratante.

Referente a lo argumentado por el FCP sobre los cambios en las versiones del manual de supervisión e interventoría, la CGR encuentra que, si bien existen cambios sustanciales en ellos, no es menos cierto que incluso en las últimas versiones citadas, la responsabilidad de monitoreo se mantiene y el FCP no pierde su obligación de ser garante de la correcta ejecución del contrato.

Por otro lado, no se puede perder de vista que el manual de supervisión e interventoría versión 3, era el que se encontraba vigente en el momento de suscripción del contrato 167 de 2021 el 7 de abril 2021, por lo tanto, era jurídicamente aplicable lo concerniente a las funciones de monitoreo y seguimiento que este señalaba.

1. No ejecución del objeto contractual

El FCP indica que es responsabilidad de la ART responder de fondo a lo observado sobre la no ejecución de la obra contratada, por tanto, no hace pronunciamiento alguno para este numeral. La CGR no comparte tal afirmación por cuanto, dentro de las obligaciones pactadas en el contrato de obra en cita para el PA FCP, se señala con total claridad la de *"Exigir al contratista la ejecución idónea y oportuna de las obligaciones del presente contrato."* Por tanto, la CGR confirma lo mencionado en este punto frente a las responsabilidades del FCP.

La ART afirma que no es cierto que para el proyecto de obra no existieran diseños con cualidades mínimas de calidad y de cumplimiento normativo, y señala que esto es corroborable con el acta "*A-04. APROPIACIÓN DE ESTUDIOS Y DISEÑOS – ETAPA DE REVISION, AJUSTE Y APROPIACIÓN"* del 23 de noviembre de 2021, la cual se encuentra suscrita por el Consorcio Intervial Antioquia como interventor y Norte Ingenieros en calidad de contratante.

De lo anterior, la CGR encuentra que el documento que menciona la ART se refiere efectivamente a la apropiación de los diseños; sin embargo, siendo precisamente este un documento que es prueba fehaciente de los cambios necesarios que se tuvieron que realizar para la apropiación de los diseños y el tiempo que tomaron, ratifica el argumento de la CGR. Además, el momento contractual al que hace referencia, eminentemente concluye que en el desarrollo de la etapa de apropiación de los diseños que debió ser de tan solo un mes, de acuerdo con el cronograma general y lo expuesto en el anexo técnico, se postergó hasta el 23 de noviembre de 2021, siendo en ese momento cuando de

[72] Esta norma fue derogada por la Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario). La entrada en vigencia de esta última norma comenzó a partir del 29 de marzo de 2022 conforme con lo dispuesto en el Artículo 73 de la Ley 2094 del 29 de junio de 2021 "*Por medio de la cual se reforma la ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones*", el cual establece: *Las disposiciones previstas en la presente ley, y las contenidas en la ley 1952 de 2019 que no son objeto de reforma, entrarán a regir nueve (9) meses después de su promulgación. Durante este periodo conservará su vigencia plena la Ley 734 de 2002 con sus reformas".* Sin embargo, los hechos objeto de reproche de este hallazgo se presentaron en vigencia de la Ley 1952 de 2019 y Ley 734 de 2002.
.

forma tardía se resolvió parcialmente el problema de los diseños. Hecho que se evidencia también en el Otrosí 1 del contrato pues es justificación plena del mismo.

Referente a lo expuesto sobre la pertinencia de revaluar la continuidad del contrato cuando el contratista solicitó la terminación anticipada del mismo, la ART insiste en su argumento sobre la existencia de los diseños de obra y la correspondiente acta de apropiación, por lo cual, solo puede atribuirse la falta de construcción del puente al abandono de obra por parte del contratista. De esta manera, la ART desconoce, por un lado, que la primera etapa del contrato, de apropiación de diseños, debía ser ejecutada en un mes; y, por otro lado, las reiterativas solicitudes del contratista frente a su imposibilidad de apropiar los diseños en el término señalado debido a su falta de calidad.

Dicho lo anterior, vale la pena precisar que la CGR en ningún momento ha observado una ausencia de acta de apropiación de diseños de obra; sino la falta de oportunidad de la ART como entidad ejecutora para responder con diligencia a los ajustes requeridos en los diseños y de buscar alternativas para lograr la finalización de la primera etapa del contrato, o terminarlo de manera anticipada dados los problemas identificados para su correcta ejecución.

Sobre el argumento de la ART en el que indica que *"como entidad ejecutora tiene el rol de supervisor al contrato de interventoría No. 157 de 2021 del Consorcio Intervial Antioquia, sin tener una injerencia directa de supervisión al contrato de obra No. 167 de 2021 (…)",* para la CGR no es de recibo dicha afirmación, por cuanto la ART no está tomando en cuenta las obligaciones pactadas contractualmente en la cláusula octava del contrato 157 de 2021 donde se estipula, entre otras cosas, su obligación de *"2. Realizar el seguimiento a la ejecución contractual de conformidad con los Manuales y Procedimientos del Fondo Colombia en Paz y cumplir las estipulaciones en ellos señaladas. (…)"*

2. Debilidades en la justificación de las modificaciones del contrato

LA FCP argumenta que *"(…) de acuerdo con los roles y responsabilidades del modelo de negocio del FCP, la justificación técnica, jurídica y financiera de toda modificación contractual, está en cabeza de las entidades ejecutoras, las cuales deben presentar una ficha de solicitud con sus respectivos anexos, que incluyen, concepto del supervisor o interventor frente al cumplimiento y la modificación requerida, (…)*". Si bien es claro que es menester de la ART la evaluación de las justificaciones no es menos cierto que el FCP también detenta la obligación de aprobar, validar, ejercer controles en su calidad de contratante, además de exigir al contratista la ejecución idónea y oportuna de las obligaciones contractuales. También es pertinente recordar el alcance que el manual de contratación les da a las modificaciones contractuales, pues deben ser aprobadas por el comité fiduciario, previa recomendación del comité técnico. Por ende, no es viable simplemente responsabilizar a este comité pues también es un deber contractual del FCP.

El FCP argumenta que las actas de comité cumplieron con el rigor legal requerido, y que sus decisiones se sustentaron en causales exógenas previamente acreditadas por la entidad ejecutora. Por consiguiente la CGR revisa la documentación mencionada y encuentra que en dichos comités, se valoraron y se aprobaron las modificaciones contractuales en donde se consideraron los temas referentes al diseño, las consecuencias presupuestales y contractuales que esta requería entre otros, (…) *Problemas para apropiación de diseños al estar pendientes las subsanaciones del Consultor de los Estudios y Diseños contratado por la ART, en temas de cimentación, localización estructura de contención del terraplén.(…).* La CGR encuentra que, si bien el FCP intenta argumentar la debida justificación de las modificaciones contractuales, en la misma respuesta a lo observado se evidencia la indebida

justificación de las mismas. Pues, sustentan de forma reiterada la necesidad de suspender el contrato con la finalidad de resolver los problemas de apropiación de los diseños por parte del contratista.

La ART afirma no haber omitido los parámetros legales en las sustentaciones de las modificaciones contractuales pues considera que existieron "tres causales principales" orden público, problemas de transporte y movilidad, y emergencia sanitaria COVID 19. Sin embargo, la ART omite lo evidenciado por la CGR pues, de forma reiterativa se invocó como causal los problemas de diseño, previamente expuestos, con lo cual se evidencia que dichas suspensiones responden a causas administrativas directamente relacionadas con el contrato.

La ART señala que la suspensión de un contrato hace referencia a la autonomía de la voluntad, lo cual, para la CGR es parcialmente cierto, pues el contrato y los demás documentos contractuales se refieren a este, no obstante, la autonomía de la voluntad no se desarrolla de forma sustancial a las causales de fuerza mayor y caso fortuito, pues estas se refieren a la imposibilidad física del cumplimiento de lo acordado, mas no a que fuere voluntad de las partes. Por otro lado, dicha voluntad si hace parte de la causal de "Mutuo Acuerdo" la cual no fue si quiera mencionada en las justificaciones de las modificaciones contractuales.

La entidad ejecutora también indica que basó su accionar en lo argumentado por la interventoría y el contratista de obra, porque la supervisión del contrato le correspondía al Consorcio Intervial Antioquia, es decir que a la ART no le correspondía realizar acciones de control y vigilancia. Sin embargo, la CGR ha corroborado el deber de seguimiento y control estipulados por parte de la ART tanto en el contrato como en el manual de supervisión v4[73].

La ART aduce una interpretación errónea y argumenta que el contratista de obra y la interventoría apropiaron los diseños. Aun así, la CGR encuentra que efectivamente las suspensiones tuvieron relación directa con las deficiencias en el cumplimiento de la etapa inicial, la cual corresponde a la apropiación de los diseños mencionados, pues la suspensión 1 con sus tres ampliaciones tuvo vigencia antes del 23 de Noviembre de 2021, la suspensión 2 tuvo como justificación la necesidad de adecuar el contrato de obra con las modificaciones que se presentaron a causa del cambio en los diseños, y el Otrosí, también respondió a la necesidad de dicha modificación, razón por la cual la CGR mantiene lo observado en este numeral.

3. Insuficiencia en las garantías contractuales.

El FCP argumenta que la póliza de estabilidad y satisfacción de la obra se requiere con una vigencia de 5 años a partir del acta de satisfacción de la obra y que esto "(…) *solo se surtía con la suscripción, entrega y realización del referido trámite con la finalización de la obra misma".* Y, dado que el contrato terminó en incumplimiento y no se suscribió tal acta, "(…) *tiene como consecuencia lógica la no actualización del referido amparo"*. No obstante, la CGR encuentra infundado este argumento ya que en el momento de adquirir la póliza la aseguradora fija dicha fecha con la de terminación del contrato.

Adicionalmente, la CGR reitera que la adquisición de la póliza está contemplada en los manuales propios del FCP y en el contrato mismo, y que al igual que las demás pólizas, se debe adquirir de forma previa al comienzo de la ejecución de la obra y en el caso de modificaciones se debe actualizar, puesto que ni los manuales ni el contrato establecen una excepción de la correspondiente actualización a estas pólizas.

[73] Aprobado mediante Acta No. 205, Comité Fiduciario realizado el 21 de julio de 2021

El FCP argumenta que al actualizar la póliza en la firma del otrosí 1, se actualizaron de forma correcta las garantías contractuales al igual que se reconocieron las suspensiones previas del contrato. De esta manera el FCP reconoce que no hubo aprobación de la actualización de las pólizas con la suspensión 2 sino sólo hasta el otrosí 1 suscrito en forma posterior. Adicionalmente, la actualización no cumple con los parámetros básicos en el ítem de Estabilidad de Obra toda vez que no está de conformidad con los requisitos mínimos planteados y analizados previamente en la presente contestación.

Además, no es cierto lo que afirma el FCP, pues en la garantía contractual que allega, tan solo se reconoce la segunda suspensión, y no se evidencia reconocimiento alguno de la primera suspensión ni de sus tres prorrogas, reafirmando que ni el FCP ni la ART cumplieron con su deber de verificación y control al aprobar la actualización de la póliza con ocasión del otrosí suscrito.

Finalmente, el FCP trae a colación las diferentes versiones del manual de supervisión e interventoría, específicamente las obligaciones de la supervisión en cuanto a la actualización de las garantías. Sin embargo, desconoce la responsabilidad del FCP en la aprobación de la póliza y sus actualizaciones, así como en el deber de velar por la adecuada ejecución contractual.

La ART afirma respecto al tema de las garantías contractuales que es responsabilidad directa de la FCP avalar las modificaciones de las garantías contractuales, hecho que es cierto, pues es obligación del FCP recibir, verificar y aprobar las modificaciones que susciten las garantías contractuales de conformidad con el manual de contratación del FCP. No obstante, también la ART tiene el deber de verificar la adecuada actualización de las garantías teniendo en cuenta sus funciones como entidad ejecutora.

4. Ausencia del cronograma de obra.

El FCP indica que, teniendo en cuenta el modelo operativo del FCP, la llamada a responder de fondo este numeral es la ART, la cual señala que por competencia es la interventoría quien debe dar respuesta y menciona que en ese sentido adjunta el documento *"684-290 RESPUESTA OFICO 20234200049891 – REQUERIMIENTO CONTRALORIA GENERAL DE BOGOTÁ RAD.2023EE0092535", donde se exponen las razones por las que se aprobó el cronograma definitivo el 15 de febrero de 2022".*

Verificados los soportes allegados por el FCP y la ART en su contestación, no se encontró adjunto el documento en comento por la cual la CGR no logra evidenciar argumentos que desvirtúen lo señalado en el hallazgo en relación con el cronograma de obra.

Respecto de los pagos desembolsados al contratista

El FCP afirma haber cumplido con las condiciones establecidas en el contrato para realizar los pagos al contratista y argumenta que incluso, se devolvió un tercer pago por la falta del informe de la interventoría. Al respecto, vale la pena mencionar que la CGR en ningún momento hace reproche o afirmación alguna relacionada con la inobservancia del procedimiento establecido para la ejecución de pagos; lo que sí se observa, es la gestión de dos pagos en un momento posterior al abandono del contratista de la obra, es decir, el FCP desembolsó recursos por $186.256.529,02 teniendo pleno conocimiento de la imposibilidad de alcanzar el objetivo del contrato.

5. Acciones para garantizar el cumplimiento del objeto contractual

Referente a la contestación del FCP en donde realiza un desarrollo de las actividades y posibles acciones que tuvieron lugar posterior al anuncio de la interventoría de posible incumplimiento por parte del contratista de obra el 8 de julio de 2022, la FCP dio un manejo inefectivo del proceso de apremio pues del análisis se evidencia que (…) *era imposible ejecutar el apremio solicitado, no solo porque la interventoría guardó silencio frente a los dos primeros informes de descargos presentados por el contratista de obra, sino además, porque el tercer informe de presunto incumplimiento se presentó restando solo un día de ejecución al contrato*.(…) es decir, la FCP no pudo adelantar dicho proceso dejando incluso terminar el contrato sin tomar una medida correctiva que tuviera resultados positivos en el cumplimiento de la obra contratada.

Ahora bien, se evidencia en la respuesta del FCP que el siniestro fue radicado hasta el 9 de marzo de 2023, a lo cual la aseguradora requirió al FCP complementar la documentación presentada y fue radicado solo hasta el 31 de mayo de 2023 dicha corrección y, de acuerdo con lo respondido por la FCP, a la fecha de la entrega de la respuesta no se había recibido contestación de la aseguradora.

El FCP afirma que ha adelantado todos los mecanismos encaminados al cumplimiento del objeto contractual, en especial los referentes a la reclamación del siniestro, como los procedimientos de la cláusula de apremio del contrato. Pero la CGR encuentra que, si bien los procedimientos mencionados se realizaron, estos se prolongaron en el tiempo de forma incompresible e incluso, para el caso puntual de la cláusula de apremio, esta acción se volvió inocua por la finalización del contrato por el incumplimiento del contratista de obra. Y para el caso de la reclamación del siniestro también se ha extendido en el tiempo, hecho que se agrava aún más cuando se analiza que el presunto incumplimiento se presentó el 8 de julio de 2022 y tan solo hasta el 31 de mayo de 2023 se radicó la reclamación ante la aseguradora.

Por otro lado, la ART no adjunta el documento que menciona remitió la interventoría "684-290 RESPUESTA OFICO 20234200049891 – REQUERIMIENTO CONTRALORIA GENERAL DE BOGOTÁ RAD.2023EE0092535" de la página 21 hasta la página 24 donde se "*indican oficios con los cuales solicitaron cumplimiento de las obligaciones contractuales de Norte Ingenieros con respecto al contrato No. 167 de 2021, así como los informes radicados al PA-FCP 2019 sobre los incumplimientos y radicación de la ratificación al informe de incumplimiento definitivo y por último relacionan los pagos de acuerdo con las etapas y justificación de los mismos (…)".*

La ART afirma no ser la competente para hacer efectivas las cláusulas penales pecuniarias ni hacer los pagos realizados al contratista de obra, sin embargo, como se argumentó en lo observado, las falencias presentadas por la ART datan desde el comienzo del contrato, siendo la ejecución de las cláusulas penales y los pagos algunos de los reproches principales en la ejecución del contrato mas no los únicos. La CGR también se permite recordar que la ART no solamente es la Entidad Ejecutora del contrato 157 de 2021 como lo reitera en la mayor parte de la respuesta en estudio, pues, de acuerdo con lo establecido en la cláusula octava del contrato 167 de 2021, la ART también funge como entidad ejecutora del mismo. Por tanto, también tiene obligaciones claras definidas por el vínculo contractual, razón por la cual no es viable que la ART pretenda desconocer de forma reiterativa su responsabilidad para asegurar la adecuada ejecución del contrato 167 de 2021.

6. Improcedencia de la declaración de incidencia fiscal, disciplinaria

El FCP justifica la improcedencia de la declaración de incidencia fiscal y disciplinaria con el hecho de que el contrato 167 de 2021 se rige por el derecho privado y en ese sentido su ejecución se orienta

por los manuales y reglamentos del FCP, los cuales, según su valoración no han sido transgredidos. Adicionalmente, se respalda en que actualmente la relación contractual se encuentra en la etapa de liquidación, momento en el cual las partes establecen el balance financiero y el resultado final del proceso puede terminar en acuerdos, conciliaciones y transacciones, por lo cual aún no es posible probar la existencia de una incidencia fiscal o disciplinaria.

Al respecto, es claro para la CGR que la contratación del FCP se rige por el derecho privado y que el contrato 167 de 2021 se encuentra en etapa de liquidación. Aspectos que son independientes frente a posibles conductas que se hayan presentado en desarrollo de la ejecución del contrato y que conlleven reproches disciplinables, lo cual es competencia de la Procuraduría General de la Nación.

En cuanto a la incidencia fiscal, independiente del régimen aplicable a la contratación que desarrolla el FCP, esta se realiza con recursos públicos y persigue un interés general, el cumplimiento de los objetivos del "Acuerdo de Paz para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera", por tanto, la CGR en ejercicio de sus funciones asignadas en el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, si advierte daño patrimonial al Estado, debe iniciar el correspondiente proceso de responsabilidad fiscal, independientemente de la liquidación del contrato. Para el caso específico del contrato 167 de 2021, a pesar de no estar liquidado, es un hecho cierto la no construcción del puente contratado pues el tiempo de ejecución de obra terminó desde el 20 de septiembre de 2022, y que no existe posibilidad de que se cumpla con la construcción de la obra contratada.

Adicional a lo señalado, la solicitud del siniestro realizado a la aseguradora por la interventoría por medio del oficio 684-287 del 18 de mayo de 2023 reafirma lo observado por la CGR, en el sentido en que manifiesta un detrimento "(…) *al no cumplirse con el propósito de la estrategia denominada Proyectos Integradores de Intervención Territorial que tiene por objeto promover el desarrollo económico, productivo y social para el desarrollo rural con enfoque territorial, con visión de mediano y largo plazo que incorpore los criterios de equidad, competitividad, sostenibilidad y gobernabilidad; promueva un proceso de transformación económica, social e institucional de los territorios rurales, con el objetivo de mejorar el acceso de las comunidades a una intervención articulada de bienes y servicios públicos, para mejorar el bienestar general, corregir los desequilibrios regionales en el desarrollo territorial y lograr la prosperidad del sector rural colombiano, se denota un perjuicio reprochable e indemnizable que deberá resarcirse en los términos y obligaciones que le corresponde al Contratista NORTE INGENIEROS LTDA en el marco de las obligaciones derivadas del contrato 167 de 2021.*(…)

Entonces la CGR concluye ratificando el hallazgo en los términos señalados, pues hay daño cierto en la medida en que los pagos ejecutados no condujeron al cumplimiento del objetivo contractual pues las obras no fueron ejecutadas a cabalidad por parte del contratista implementador, ni se cumplió con la finalidad de atender las necesidades urgentes de las comunidades afectadas en territorio de conflicto y priorizadas por el Gobierno Nacional.

HALLAZGO No 7 EJECUCIÓN CONTRATO DE INTERVENTORÍA 157 DE 2021 (D)

El Consorcio FCP 2019 actuando como vocero y administrador del PA-FCP, adelantó la Convocatoria Abierta No. 016 de 2020, con el objeto de seleccionar *"interventoría integral al contrato que se suscriba para la construcción de puente vehicular sobre la quebrada Urales en la vía que conduce del municipio de Tarazá a el corregimiento el Guaimaro, departamento de Antioquia y sus respectivos accesos".*

El anexo técnico de interventoría de la convocatoria, expedido el 5 de noviembre de 2020 indica, sobre las etapas del proyecto un plazo de un (1) mes para desarrollar la etapa de revisión ajuste, tramite de licencias y permisos necesarios y apropiación de diseños; y un plazo de cinco (5) meses para la ejecución de la obra.

El Consorcio FCP 2019, en su calidad de vocero y administrador del PA FCP y el Consorcio Intervial Antioquia con NIT. 901.473.384-0, suscribieron el contrato 157-2021 del 16 de abril de 2021 con el objeto de "*(…) Realizar la* ***Interventoría integral al contrato[74] que se suscriba para la construcción de puente vehicular sobre la quebrada Urales*** *en la vía que conduce del municipio de Taraza al corregimiento del Guáimaro, departamento de Antioquia y sus respectivos accesos". (…).* El contrato se celebró por $297.893.203 con un plazo de seis (6) meses y quince (15) días a partir del 10 de mayo de 2021, fecha en que se suscribió el acta de inicio contractual. El contrato fue prorrogado hasta el 14 de octubre de 2022 y adicionado en $124.427.710,45.

Sobre las obligaciones del PA FCP, el contrato indica en su cláusula sexta:

"(…) 3. Exigir al contratista la ejecución idónea y oportuna de las obligaciones del presente contrato. (…)
5. Cumplir con los lineamientos, políticas y manuales del FCP, que permitan el cabal cumplimiento del contrato y su ejecución.
6. Adelantar las acciones necesarias en caso de incumplimiento. (…)"

En cuanto a las obligaciones del contratista precisa la cláusula séptima:

"OBLIGACIONES GENERALES (…)
2. Ejecutar idóneamente el objeto del contrato (…)
6. Atender las sugerencias y condiciones establecidas por la supervisión del contrato.
7. Suscribir las actas e informes de ejecución y desarrollo del contrato a que haya lugar, de conformidad con los manuales del PA-FCP, las indicaciones del Supervisión o los anexos que hacen parte integral del presente documento. (…)
11. Presentar cuenta de cobro o factura al PA-FCP en las fechas convenidas.
12. Reportar por escrito y de forma inmediata cualquier novedad o anomalía en la ejecución del contrato al supervisor del mismo. (…)
22. (…) así como presentar los informes en los términos y plazos previstos en el anexo técnico para validación y aprobación del supervisor. (…)

OBLIGACIONES ESPECÍFICAS
(…) 1. Revisar, aprobar el certificado de apropiación de diseños que expida el contratista de obra en los plazos previstos en el anexo técnico mediante un informe.
2. Verificar que la ejecución de obra se desarrolle de conformidad con los estudios y diseños apropiados por el contratista de obra. (…)
11. Velar por el cumplimiento del cronograma y que el mismo esté actualizado
12. Fijar y convocar comités de seguimiento de obra para adelantar el seguimiento integral. (…)
16. Verificar y presentar con los informes mensuales de ejecución, los registros fotográficos que evidencien los avances de la obra.
23. Tasar perjuicios y comunicar al supervisor de interventoría los posibles incumplimientos del contratista de obra y al FCP.
24. Comunicar a la supervisión del contrato de interventoría cualquier atraso o irregularidad presentada en la ejecución del proyecto, anexando los soportes y trazabilidad correspondiente una vez se advierta la ocurrencia de tal circunstancia. (…)"

[74] *Contrato de obra 167-2021.*

La ART, como entidad ejecutora, de conformidad con la cláusula octava, tiene a cargo las siguientes obligaciones:

"(…) 2. Realizar el seguimiento a la ejecución contractual de conformidad con el Manual de Supervisión del Fondo Colombia en Paz.
2. Prestar la supervisión necesaria para la entrega de los productos y servicios del objeto del contrato.
3. Orientar las acciones a adelantarse en el marco del Contrato.
4. Designar, delegar o asignar una persona para la supervisión del presente contrato. (…)
6. En general prestar toda la colaboración que requiera el contratista para la debida ejecución del contrato. (…)"

Para la supervisión y control de la ejecución del contrato, se estableció:

"CLÁUSULA DÉCIMA PRIMERA. - SUPERVISIÓN Y CONTROL DE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO: La Supervisión integral y el control de la ejecución del contrato la realizará la Agencia de Renovación del Territorio ART, a través de las personas que delegue, designe o asigne el director, de acuerdo con lo establecido en los procedimientos y manuales del PA-FCP, en especial, el Manual de Supervisión e Interventoría del FCP. (…) PARÁGRAFO TERCERO: El Supervisor y/o interventor del contrato, deberá rendir un informe mensual durante el tiempo de ejecución, incluido el informe final, los cuales deberán reposar dentro de la carpeta del respectivo contrato."

Durante la ejecución del contrato 157 de 2021 se suscribieron dos (2) suspensiones[75] y un otrosí[76]. De conformidad con el certificado de ejecución financiera expedido por el Consorcio FCP 2019 el 17 de marzo de 2023, no se han realizado pagos al contratista.

Con comunicación 20231094001187031 del 8 de mayo remitida a la CGR, el FCP informa que tampoco se han realizado pagos posteriores a marzo de 2023. Según el mismo oficio, el contrato se encuentra terminado, en trámite de liquidación:

"A efectos de obtener la información necesaria para la liquidación del contrato el Consorcio FCP 2019, una vez finalizado el contrato el 14 de octubre de 2022, mediante radicado 20221152293991 de 23 de septiembre de 2022, solicitó a la supervisión del contrato de interventoría la remisión del informe final del contrato (…)

Como consecuencia de lo anterior, mediante radicado No. 20221153800472 de 06 de diciembre de 2022, la supervisión del contrato remitió al Consorcio FCP 2019, informe final del contrato de interventoría. Sin embargo, mediante radicado No. 20231150078871 de 19 de enero de 2023, el administrador fiduciario emitió observaciones al mismo, sin que a la fecha se haya emitido respuesta por parte de la supervisión designada del contrato."

Durante la evaluación y seguimiento documental al proceso contractual 157 de 2021, se verificaron, entre otros, el informe de supervisión correspondiente al período del 1 al 14 de octubre de 2022, remitido al coordinador de seguimiento y liquidación del Consorcio FCP 2019 el 28 de noviembre de 2022 con radicado 20221153751302, mediante el cual se señala, frente al estado de avance del contrato de interventoría:

"(…) el incumplimiento de las obligaciones contractuales del consorcio Intervial Antioquia, en el sentido de no realizar un seguimiento y control oportuno, tal como se evidencia en los informes presentados y observados por la supervisión, así mismo la demora en presentar un informe final debidamente soportado que permita conocer el estado del contrato y toda la información que se requiere.

[75] Suspensión 1 del 18 de junio de 2021 prorrogada hasta el 18 de octubre de 2021. Suspensión 2 del 28 de febrero de 2022 hasta el 13 de marzo de 2022.
[76] Otrosí del 30 de marzo de 2022 mediante el cual se prorrogó el contrato hasta el 14 de octubre de 2022 y lo adicionó en $124.427.710,45.

En este periodo, el Consorcio Intervial Antioquia, emitió respuestas a solicitudes de periodos anteriores en conclusión no se autorizó una suspensión ni prórroga al contratista Norte Ingenieros Ltda., ante esto se requirió presentar un informe con el estado actual del contrato en el que se evidencie la realidad de la ejecución, teniendo en cuenta cada una de las actividades contractuales, que incluya el balance financiero del mismo.

La supervisión solicita en diferentes oportunidades como se soporta en las comunicaciones, la entrega de estos informes para realizar el proceso de liquidación y/o cierre contable".

En cuanto a la ejecución financiera del contrato, la supervisión manifiesta: "*El Consorcio Intervial Antioquia, no ha presentado las cuentas correspondientes a la etapa de revisión y apropiación de diseños, ni la cuenta mes a mes de la etapa de ejecución según avance de obra, según lo pactado en la CLAUSULA QUINTA – FORMA DE PAGO del contrato No. 157 de 2021. La cuenta de revisión de estudios y diseños presenta observaciones que deben ser subsanadas, de acuerdo a oficio 20224200113661 del 19 de octubre de 2022 presentada por el Consorcio Intervial Antioquia el 12 de octubre de 2022".*

Adicionalmente, el informe de supervisión citado se refiere a diferentes deficiencias en la ejecución del contrato e incumplimiento de las obligaciones pactadas, entre las cuales se destacan:

"La Interventoría (Consorcio Intervial Antioquia), presenta falencias dado que no atendió oportunamente las solicitudes del contratista de obra ni las de la supervisión (…)

El Consorcio Intervial Antioquia, NO HA atendido las solicitudes de entrega de informe con estado actual del contrato, amparándose en los tiempos que tiene para liquidación. Situación absurda dado que la ejecución de actividades se suspendió desde el mes de julio. (…)

El Consorcio Intervial Antioquia, tiene pendiente la entrega el 19/10 por segunda vez el informe de julio, persistiendo con observaciones, al igual que los informes de agosto y septiembre que no se han acatados los requerimientos. (…)

Es importante anotar que la interventoría al disponer un contrato integral con componente técnico, jurídico, social, ambiental debe suministrar toda la información a la entidad ejecutora de forma oportuna, y debidamente validado. Situación que no se ha dado (…)

No existe el reporte por parte del interventor de la maquinaria y equipo disponible en obra, a pesar de encontrarse sin ejecución por suspensión unilateral, es importante conocer y plasmar en informe todo lo existente en obra (…)

Los comités de seguimiento semanal se suspendieron a partir del mes de julio, dado que el contratista de obra, no continuo la ejecución. (…) se encuentran pendientes las actas de comité suscritas por las partes

Pendiente cumplimiento de obligaciones administrativas".

En el mismo sentido, en el informe final de supervisión[77] se hace un recuento de las obligaciones a cargo del contratista y se señala en estado *"NO CUMPLIO" o "NO CUMPLE"* veintitrés (23) obligaciones, además de comentarios que soportan el estado de las actividades como:

"En ejercicio de sus funciones se observó falta de actuaciones oportunas y participación activa del residente, director de interventoría y topógrafo. (…)

El Consorcio Intervial Antioquia, en la etapa de ejecución responde tardíamente con los requerimientos de la supervisión, es así como a la fecha no se han presentado los informes observados de julo (SIC), agosto y

[77] Versión inicial radicada ante el PA-FCP el 6 de diciembre de 2022.

septiembre, ni presenta el balance del contrato. Se evidenció en las visitas de supervisión al sitio de las obras, la falta de participación activa del residente de interventoría como también fue mencionado por el contratista Norte Ingenieros Ltda. (…)

Es importante anotar que la interventoría al disponer un contrato integral con componente técnico, jurídico, social, ambiental debe suministrar toda la Información a la entidad ejecutora de forma oportuna, y debidamente validado. Situación que no se ha dado.

El Consorcio Intervial Antioquia, durante la vigencia del contrato no dio respuesta a la solicitud de expedientes, la cual fue reiterativa.

Durante la etapa de ejecución, el Consorcio Intervial Antioquia en el marco de ejecución del contrato No. 157 de 2021, se manifestó con relación al incumplimiento de Norte Ingenieros Ltda. De otra parte no hay un informe en el que se pueda evidenciar que lo ejecutado cumple con las especificaciones.

El soporte de la planimetría se verifica con carteras topográficas avaladas por el topógrafo del interventor, las cuales no se han presentado.

El Consorcio Intervial Antioquia, presenta falencias en la información que reporta en los informes mensuales así como el registro fotográfico que no se evidencia la ejecución de actividades reales."

En el numeral 3 del informe de supervisión final, señalan, entre otras cosas:

"Ante las evidencias de falla por el seguimiento y falta de gestión del Consorcio Intervial Antioquia, y a raíz de la visita de supervisión de los días 21, 22 y 23 de junio, en la que se observó un bajo rendimiento de la ejecución de la obra, plasmado en el informe de visita de esa fecha el cual se adjunta, se requirió en diferentes oportunidades al Consorcio Intervial Antioquia que informara el estado real de la obra bajo sus criterios y/o conceptos sin respuesta alguna. (…)

Durante la etapa de ejecución del contrato se evidenciaron falencias en el seguimiento y control al contrato de obra No. 167 de 2021, es así que a la fecha del presente informe no se cuenta con los informes de julio, agosto, septiembre y octubre, y un informe final que incluya el balance de lo realmente ejecutado y aprobado."

A pesar de las diferentes comunicaciones de la supervisión haciendo alusión al incumplimiento de las obligaciones del contrato de interventoría, así como a las dificultades en la ejecución del contrato de obra 167 de 2021, no se evidencian acciones oportunas, claras y contundentes de parte de la ART como entidad ejecutora, ni del PA-FCP como contratante, para conminar al interventor a cumplir a cabalidad con lo que ha sido pactado para el logro del objetivo del contrato. Entre las alertas de posibles incumplimientos, además de los informes mensuales de supervisión, se encuentran:

- Oficio 20222420005341l del 18 de mayo de 2022 suscrito por la supervisora asignada, dirigido al Consorcio FCP 2019 con asunto: "*PRESUNTO INCUMPLIMIENTO CONTRATO 157 DE 2021 INTERVENTORÍA – CONSORCIO INTERVIAL ANTIOQUIA"* donde manifiesta *"Esta petición se realiza con el único objetivo de solicitarle a ustedes como entidad contratante iniciar las acciones jurídicas pertinentes a que haya lugar en atención al presunto incumplimiento que se evidencia frente a las siguientes obligaciones estipuladas en el contrato suscrito (…")*

- Oficio 20224200071191 del 24 de junio de 2022 suscrito por la supervisora asignada, dirigido al Consorcio FCP 2019 con asunto: *"Solicitud de inicio de procedimiento para hacer efectiva la Cláusula Penal de Apremio del Contrato Interventoría No. 157 de 2021"*, se señala: *"(…) Descritos los anteriores fundamentos, se solicita al Consorcio FCP 2019, en su calidad de entidad contratante estudiar la posibilidad*

de dar inicio al procedimiento tendiente a hacer efectiva la Cláusula Penal de Apremio del Contrato de Interventoría No. 157 de 2021; en razón al presunto incumplimiento de obligaciones a cargo del Consorcio Intervial Antioquia. Así mismo, se recomienda adoptar las medidas que se estimen pertinentes a la luz de los principios de función administrativa y gestión fiscal; con miras a garantizar la correcta ejecución del contrato y el adecuado manejo de los recursos administrados a través del PA-FCP".

- Oficio 20224200098761 del 31 de agosto de 2022 suscrito por la supervisora asignada, dirigido al Consorcio FCP 2019 con asunto: *"CONTRATO NO. 157 DE 2021 INTERVENTORÍA – ALERTA POR INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES CONTRACTUALES",* comunica *"(…) Por lo anterior, se pone en conocimiento el estado actual del contrato de interventoría No. 157 de 2021, suscrito por el CONSORCIO INTERVIAL ANTIOQUIA, para que a su vez se considere informar a Seguros Mundial aseguradora del Consorcio Intervial Antioquia".*

- Oficio 20224200108091 del 29 de septiembre de 2022 con asunto: *"Reitero Solicitud de inicio de procedimiento para hacer efectiva la Cláusula Penal de Apremio del Contrato Interventoría No. 157 de 2021",* donde se insiste *"Descritos los anteriores fundamentos, se solicita al Consorcio FCP 2019, en su calidad de entidad contratante previo al proceso que corresponda hacer efectiva la Cláusula Penal de Apremio del Contrato de Interventoría No. 157 de 2021. Lo anterior en razón al presunto incumplimiento de obligaciones a cargo del Consorcio Intervial Antioquia y como medida conminatoria con miras a garantizar la correcta terminación del contrato y el adecuado manejo de los recursos administrados a través del PA-FCP."*

Las falencias descritas en la ejecución del contrato de interventoría 157 de 2021 se originan en las deficiencias en el seguimiento y control real y permanente que le compete realizar a la ART como entidad ejecutora en su rol de supervisor de la ejecución técnica, administrativa, financiera, contable y jurídica del contrato y al PA FCP como contratante en su obligación de exigir al contratista la ejecución idónea del contrato; así como a la falta de articulación entre las partes para activar los mecanismos contractuales previstos ante el incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista para garantizar el cumplimiento a cabalidad del objeto contractual.

Lo anterior, conlleva a que no se haya cumplido con el objeto del contrato y por ende a que no se haya realizado una adecuada interventoría al contrato de obra 167 de 2021 el cual finalizó sin alcanzar su fin último consistente en la construcción del puente vehicular sobre la quebrada Urales en la vía que conduce del municipio de Tarazá al corregimiento el Guaimaro, departamento de Antioquia y sus respectivos accesos; inobservando los principios de la función administrativa consagrados en la Constitución Política; los artículos 81 y 84 de la Ley 1474 de 2011; así como los lineamientos establecidos en los Manuales de Supervisión e interventoría y de Contratación del FCP.

Análisis de respuesta del FCP

El FCP realiza un repaso de su modelo de negocio, así como de los roles y responsabilidades de las entidades y demás participantes involucrados en él. Ahora bien, la CGR no comparte el argumento del FCP el cual señala que exigir seguimiento y monitoreo por parte del FCP al desarrollo del contrato 157-2021, equivaldría a: "*admitir que existe una supervisión sobre la supervisión, figura que, entre otras cosas, no está contemplada en el modelo de negocio del FCP, lo que además, desdibujaría el andamiaje aprobado por el Consejo Directivo, en su calidad de máximo órgano rector del FCP",* dado que como el mismo Manual de Supervisión del FCP lo contempló: "*El monitoreo y seguimiento realizado en ningún caso sustituye, reemplaza o comparte las obligaciones y responsabilidades de los supervisores y/o interventores".*

Tal y como fue concebido, se previó que: *"(…) se realizarán sesiones de seguimiento integral a los aspectos contractuales durante la ejecución y liquidación de los contratos (…) de tal manera que evidencie alguna inconsistencia que pueda afectar el desarrollo del objeto contractual, el Administrador Fiduciario del FCP podrá solicitar al supervisor y/o interventor las acciones necesarias para el cumplimiento del objeto contratado en las condiciones acordadas por las partes y, de considerarlo pertinente informará al respecto al Comité Fiduciario".* Control que resulta de suma importancia, considerando que el objetivo final es garantizar que se cumpla los cometidos del Acuerdo de Paz con los recursos públicos ejecutados.

No resulta desacertado que el Consorcio, en su calidad de contratante y con el propósito de cumplir plenamente con las obligaciones establecidas en el Contrato de Fiducia Mercantil[78] y los objetivos del FCP, establezca un mecanismo de monitoreo para los contratos derivados que celebra. De hecho, esto fue establecido en el Manual de Supervisión vigente en la suscripción del contrato, al cual estaba obligado a dar estricto cumplimiento, conforme se estableció en el contrato de Fiducia en mención que establece entre las obligaciones generales de la Fiduciaria: ***"****1. Ejecutar el contrato con arreglo a lo contemplado en el presente documento, los Manuales Operativo, de Contratación**, **Supervisión (…)** y demás documentos que se generen en el curso de la ejecución; así como velar por el cumplimiento de los mismos"*.

Aunado a lo anterior, el FCP indica "*(…) dichas obligaciones se deben entender bajo el contexto del modelo de negocio del FCP. (…)*", argumento que la CGR no comparte, pues la obligación reprochada es clara y expresa, y no existe además otras normas que se contrapongan a lo debido por la FCP, ni tampoco clausulas normativas que restrinjan tal función al FCP, es decir, que provean de exclusividad de una u otra función a entidades o partes contractuales específicas.

Referente a lo argumentado por el FCP sobre los cambios en las versiones del manual de supervisión e interventoría, la CGR encuentra que, si bien existen cambios sustanciales en ellos, no es menos cierto que incluso en las versiones citadas, la responsabilidad de monitoreo se mantiene y el FCP no pierde su obligación de ser garante de la correcta ejecución del contrato.

Por otro lado, también es claro para la CGR que el manual de Supervisión e interventoría V3 era el que se encontraba vigente para la firma del contrato 157 del 16 de abril 2021. Por consiguiente, la interpretación errónea del FCP infiriendo que al actual contrato se le debería aplicar lo descrito en las versiones más actualizadas no es de recibo por la CGR.

En relación con lo señalado respecto a la falta de pagos al contratista y el proceso de liquidación del contrato, el Consorcio afirma que, basado en el modelo de negocio del FCP, la responsabilidad sobre tales hechos recae exclusivamente sobre la entidad ejecutora, situación que no es objeto de reproche por parte de la CGR, es información que se trae para contextualizar el estado actual del contrato 157 de 2021.

El FCP enlista las acciones desarrolladas para contribuir al cumplimiento del contrato y señala que de esa manera se prueba su gestión oportuna, clara y contundente. La CGR no comparte dicha afirmación, pues, aunque demuestra algunas acciones ejecutadas, anteriores a la solicitud del envío del informe final de supervisión al finalizar el término de ejecución del contrato, estas no se dieron de manera constante y obedeciendo a las dinámicas del contrato; ejemplo de ello es que no se evidencia pronunciamiento alguno frente al oficio del 24 de junio suscrito por la supervisión solicitando hacer efectiva la cláusula de apremio del contrato.

[78] Contrato de Fiducia Mercantil 001 de 2019 celebrado entre el DAPRE y el Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019 el 6 de septiembre de 2019 y respectivos otrosíes.

Dicho lo anterior, es evidente que no hubo oportunidad en su actuar y mucho menos contundencia, dado los resultados que se aprecian, los cuales se resumen en que pese al cruce de comunicaciones entre el FCP y la ART, se denota falta de articulación para la activación de los mecanismos contractuales previstos ante el incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, lo que ocasionó que el objeto del contrato no se cumpliera.

En cuanto a la ejecución de la cláusula de apremio, la CGR considera que los tiempos dados en la ejecución de esta fueron muy amplios, y que el paso del tiempo en la realización de la misma hizo que esta acción perdiera validez en su ejecución, a pesar de las alarmas y solicitudes recibidas desde la supervisión. En ese sentido, la CGR encuentra falta de eficiencia, eficacia y celeridad en las acciones tomadas.

Análisis de respuesta de la ART

La ART señala, frente a las funciones de monitoreo y seguimiento que estas le correspondieron desempeñarlas solo hasta el mes de julio de 2021, fecha de modificación del Manual de Contratación del FCP. La CGR no comparte esa afirmación, por cuanto contractualmente la ART tiene asignadas las obligaciones de realizar seguimiento a la ejecución contractual, ejercer la supervisión integral y el control de la ejecución del contrato y en general, prestar toda la colaboración que requiera el contratista para la debida ejecución del contrato.

Concerniente a lo referido por la ART respecto a la competencia de hacer efectiva la aplicación de la cláusula penal y de apremio, la CGR concluye que si bien es cierto que el FCP es el que ejecuta dicha actividad, no es menos cierto que existieron demoras en la entrega de la documentación requerida como insumo para ejecutar las cláusulas de apremio. Tal como fue mencionado por la CGR, la ART presentó alertar e informes sobre posibles incumplimientos de parte del contratista, sin embargo, estos no fueron presentados de conformidad con lo establecido en los manuales del FCP, lo cual afecta en cierta medida el actuar del consorcio para iniciar los trámites correspondientes.

Adicionalmente, como lo mencionó la CGR, son evidentes las debilidades de la supervisión en el proceso de pagos, donde se hizo notoria la falta de gestión de los supervisores para conminar al contratante a cumplir su obligación de radicar la solicitud de pagos de conformidad con las condiciones señaladas contractualmente. También es notoria la inoportunidad en la entrega de informes en los términos estipulados en el contrato y los manuales del FCP.

Por lo anterior, para la CGR es evidente las debilidades presentadas durante la ejecución del contrato 157 de 2021, la desarticulación de las acciones tanto del FCP como contratante y de la ART como entidad ejecutora, para la activación de los mecanismos contractuales previstos en caso de incumplimiento, de conformidad con las obligaciones pactadas contractualmente y las responsabilidades asignadas en los manuales del FCP.

En consecuencia, el presente hallazgo se confirma en los términos señalados.

HALLAZGO No 8 EJECUCIÓN PROYECTO 86885 – 4 – 2922 DEL CONTRATO 534 DE 2018 (IP)

El Manual de Contratación FCP-CONT-MAN-003 versión 1, aprobado por el Comité Fiduciario de FCP el 06 de mayo de 2020, en el numeral 1.4.1 principios rectores, consigna: *"El siguiente manual se rige bajo los siguientes principios"*; entre ellos se resalta:

"Responsabilidad: La estructuración y el seguimiento de los proyectos estará a cargo de cada entidad ejecutora. La supervisión de los contratos se adelantará por el delegado nombrado por cada entidad ejecutora. El supervisor de cada proyecto se obliga a vigilar la correcta ejecución de los mismos de acuerdo con el objeto contratado respondiendo por sus acciones y omisiones, en los términos previstos en este Manual y en las leyes aplicables en consideración a la naturaleza de los recursos públicos administrados en el patrimonio autónomo."

El Manual de Supervisión COD_MAN_002, versión 1, aprobado por el Comité Fiduciario de FCP el 30 de enero de 2019 establece:

1.2 Definiciones

"(…) Supervisión: Consiste en el seguimiento técnico, control y vigilancia administrativa, financiera, contable y jurídica que sobre el contrato es ejercida por el personal designado o contratado por las Entidades Ejecutoras o por el FCP a solicitud de éstas, cuando no se requieren conocimientos especializados de acuerdo con la naturaleza del contrato a supervisar.

Esta labor será ejercida por la Entidad Ejecutora a través de la persona idónea que al interior de esta sea designada para tal actividad en relación con los contratos suscritos con los recursos de la respectiva subcuenta administrada por el FCP. El personal designado por las Entidades Ejecutoras, para llevar a cabo las labores de supervisión, responderá por sus acciones u omisiones.

Interventoría: Consiste en el seguimiento técnico, control y vigilancia administrativa, financiera, contable y jurídica que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin, cuando este seguimiento requiera conocimientos especializados en la materia, o cuando la complejidad de este lo justifique.

Seguimiento Técnico: Comprende las labores encaminadas a determinar si los bienes o servicios entregados por el contratista se ajustan a las cantidades, especificaciones y calidades establecidas en el contrato. (…)

1.4 Designación Del Supervisor y/o Interventor En la etapa de planeación de cada contrato, a través de sus documentos preliminares se deberá determinar si el control y vigilancia del mismo será ejercido a través de supervisión o contratación de interventoría, en atención a la necesidad, especificaciones técnicas, tipo de obra, bien o servicio a contratar, su complejidad y la especialidad que conlleva la ejecución.

En el evento de interventorías contratadas por el FCP la designación obrará mediante la firma del respetivo contrato, al cual se aplicarán las normas generales establecidas en el Manual de Contratación del FCP.

1.5 Concurrencia De La Supervisión E Interventoría En general, las funciones de supervisión e interventoría no son concurrentes en relación con el mismo contrato, sin embargo, el FCP a solicitud de la Entidad Ejecutora podrá dividir las actividades de vigilancia del contrato, caso en el cual las actividades técnicas a cargo del interventor serán las explícitamente contenidas en su contrato de interventoría, quedando las demás a cargo de la Entidad Ejecutora, a través del supervisor que designe para tal fin.

2.1 Obligaciones Generales:

(…)8. Realizar evaluación de los bienes o servicios de manera previa a la finalización de los trabajos, e indicar al contratista los faltantes o deficiencias encontradas, con el fin que los mismos sean subsanados dentro del plazo de ejecución del contrato.

9. Inspeccionar y controlar la calidad de las obras, los bienes y/o los servicios contratados verificando el cumplimiento de los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias y las características y especificaciones estipuladas en el contrato.

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

La ART creada mediante el Decreto 2366 de 2015, 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.

De la información remitida por el FCP, se verifica que el Contrato No. 534 de 2018 fue suscrito por PA – FCP y Unión Temporal Guanga identificada con NIT 901.147.600-1, con el objeto de: "*Estructurar, diseñar, y ejecutar las acciones necesarias para la implementación de la estrategia de proyectos de pequeña infraestructura social y comunitaria "PIC" en su fase II, así como ejecutar las acciones de fortalecimiento comunitario en los territorios determinados por la ART grupo 9 – Putumayo."* Con plazo de ejecución inicial de ocho (8) meses $10.992.507.570[79]. Con valor final de $16.132.089.283 y plazo de ejecución hasta el 29 de febrero de 2020.

El Contrato en mención, en su cláusula Tercera - Obligaciones del Contratista, dispone:

"Obligaciones generales:
1. Ejecutar idóneamente el objeto del presente contrato.

Obligaciones específicas:
14. Cumplir detalladamente las especificaciones técnicas, administrativas, jurídicas y financieras de los proyectos que le sean entregados y cuyos ajustes sean probados por la supervisión para garantizar el cumplimiento de todas las exigencias para la ejecución de los mismos, entre ellas, licencias, permisos y demás trámites que sean necesarios para su ejecución".

[79] Adiciones y prórrogas: Otro Si No. 3 del 12 de octubre de 2018 por $449.093.163 y prorroga de tres (3) meses. Otro Si No. 4 del 29 de noviembre de 2018 por $1.796.441.219 y prorroga de tres (3) meses. Otro Si No. 5 del 01 de febrero de 2019 por $2.894.047.331 y prorroga de cinco (5) meses

En el marco del contrato citado se realizaron 58 proyectos fase II[80] dentro de los cuales se desarrolló el identificado con el código 86885 – 4 – 2922 de nivel de complejidad 2, mediante contrato de fortalecimiento social y comunitario 044 del 10 de mayo de 2019 suscrito entre la Unión temporal Guanga y la compañía de construcción e ingeniería CCI SAS identificada con NIT 860.528.785 – 0, que tenía por objeto "*El fortalecimiento social y comunitario a través del mejoramiento vial mediante la construcción de placa huella sobre el tramo que conduce del puente sobre el Río Guineo de la vía que conduce de Puerto Umbría hacia la vereda San Vicente del Palmar municipio de Villagarzón - Departamento del Putumayo",* por valor de $679.166.379,00. Según Acta del 29 de mayo de 2019, se dio inicio a la obra en esta fecha con un plazo de ejecución de quince (15) semanas.

De acuerdo con la ficha técnica, se describe la característica del proyecto en mención, así:

*"El tramo a intervenir localizado en las coordenadas longitud: 76*34', 55.6" W y latitud: 0,51',33,7" N, corresponde a la ruta de acceso a las veredas San Vicente del Palmar, la Albania, La joya, Paraíso, Simón Bolívar y morelia desde la inspección de Puerto Umbría; y dista a 22 km del casco urbano del municipio de Villagarzon.*

Actualmente, esta vía terciaria se encuentra en material de afirmado en regular estado, presenta baches y material suelto, en parte, generado por las condiciones topográficas de la zona y las fuertes lluvias que afectan la durabilidad de los mantenimientos rutinarios que se realicen.

Por tanto, se ve la necesidad de realizar el mejoramiento de estos sectores mediante una estructura de placa huella que contempla conformación, compactación, de subrasante de la calzada existente, suministro e instalación de geotextil TR 3000 y suministro, extendido y compactación de sub base granular. Cuenta con un ancho de placa de rodadura reforzada de 90 cm para las ruedas de los automóviles y tres franjas de concreto ciclópeo, una de 90 cm entre las huellas y dos externas de 45 cm como se observa en la figura 1. Adicionalmente, contara para manejo de aguas superficiales con cuneta reforzada a cada lado de 70 cm de ancho para un ancho total de 5 metros de calzada, además de dos señales verticales de tránsito con láminas retro reflectoras."

Conforme a lo establecido en la cláusula décima del Contrato 534 de 2018, se designó la supervisión del contrato a la gerencia técnica del PA-FCP y en su parágrafo primero disponía que el PA-FCP se apoyaría para realizar seguimiento y acompañamiento de la ART; sin embargo, mediante otrosí No.1 del 01 de marzo de 2018 se modificó dicha cláusula en el sentido en que la supervisión administrativa y financiera del contrato sería ejercida por el PA-FCP y la técnica por la ART. Mediante Otrosí No. 2 del 02 de agosto de 2018, se modificó la cláusula décima nuevamente, estableciendo que la supervisión integral del contrato sería ejercida por la Entidad Ejecutora.

Para realizar la interventoría de los proyectos desarrollados en el marco del Contrato 534 de 2018, se suscribió el Contrato de Interventoría No. 1086 – 2018 con el Consorcio Goc Nogaall con el objeto de *"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 (…)",*

[80] 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."*

por valor de $4.546.964.977 y un plazo de nueve (9) meses. Se realizó su designación mediante acta del 26 de febrero de 2019.

En el clausulado del contrato de interventoría citado 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."

Dentro del análisis efectuado al proyecto 86885 – 4 – 2922 se verificó que se prorrogaron las actividades contractuales, inicialmente hasta el 30 de septiembre de 2019 y seguidamente hasta 17 de noviembre de 2019, mediante actas de prórrogas suscritas por el contratista y la interventoría del proyecto. De acuerdo con el acta de terminación del 17 de noviembre de 2019, suscrita por el contratista y la interventoría del proyecto, este finalizó en la fecha pactada.

Según acta de terminación del 17 de noviembre de 2019, suscrita por el contratista y la interventoría del proyecto, este finalizó en la fecha pactada y de conformidad con el informe financiero de la Unión Temporal Guanga remitido por el FCP con ocasión de la solicitud de información No. 2023EE0085293 del 26 de mayo de 2023, se realizaron cinco (5) pagos parciales con un valor final de $686.223.858[81].

Conforme a lo establecido en la cláusula sexta del contrato 534 de 2018, el día 19 de octubre de 2022 el Consorcio FCP 2019 realizó el ultimo pago correspondiente al 10% del valor del contrato, previa aprobación del informe y actas de entrega del 100% de los proyectos pactados en el contrato, el cual fue autorizado por el supervisor[82].

La CGR hizo verificación de los siguientes documentos que hacen parte del contrato y proyecto:

- Ficha técnica[83] (Plano topográfico - Memoria de cantidades) (Plano topográfico - Memoria de cantidades)
- Acta de entrega y recibo de actividades, bienes y servicios del 10 de febrero de 2020, suscrita por el ejecutor del proyecto, el contratista, la interventoría y por la ART.

[81] Soportes de pagos de fecha 30/05/2019 - 22/08/2019 - 16/09/2019 - 04/01/2020 -03/08/2020
[82] *FIN_FOR_019 Informe de actividades y supervisión de contrato – Autorización de pago FIN_FOR_004.*
[83] La ficha Técnica hace parte del resultado de los estudios y diseños realizados en el marco de la estructuración del proyecto 86885 – 4 – 2922 aprobado mediate documento A-4 Aprobación producto – Etapa de Estructuración del cual forma parte la Topografía y la memoria de cantidades suscrita por Unión Temporal Guanga, Interventoria Goc Nogall y ART.

- Informe final de interventoría en el que se describen las cantidades ejecutadas del proyecto y verificadas por la interventoría.
- Informe final de supervisión, mediante el cual se indica que el Contratista Unión Temporal GUANGA cumplió con cada una de las obligaciones contraídas mediante el contrato No. 534 de 2018.

Las medidas específicas de los ítems de obra incluidos en el Acta de Entrega están descritas en la memoria de cantidades de obra.

De conformidad con los resultados de la visita realizada por el equipo auditor el 26 de abril de 2023 al proyecto objeto de evaluación, se observa que existen diferencias en las cantidades de obra ejecutadas de acuerdo con las medidas estipuladas en la memoria de cantidades y las entregadas a la comunidad beneficiaria del proyecto, certificadas en el Acta de Entrega y recibo de actividades, bienes y servicios suscrita por el ejecutor del proyecto, el contratista, la interventoría y por la ART, como se observa a continuación:

Tabla 23
Diferencias de obra

Descripción	UND	Cantidad medida CGR	Cantidad según memoria de cantidades	Diferencia
Placa huella de 5 m de ancho con cuneta y bordillo	M	524.33	533.00	-8.67
Cunetas revestidas en concreto sin bordillo, para acceso a viviendas aledañas a la vía[84]	M	251.00	0.00	251.00
Suministro e inst. señal vertical de tránsito tipo 2 con lámina retroreflectiva de 1.20x0.40 m	UN	2.00	2.00	0.00

Fuente: Informe de visita técnica CGR Elaboró: Equipo auditor CGR

Las diferencias en cantidad se valorizan de la siguiente manera:

Tabla 24
Valor de las diferencias de obra

Ítem	Descripción	Und	Cantidad Balance final	Cant. Ejecutada (cálculos cgr)	Diferencia	Vr. Unitario $	Vr. Diferencia $
1.1	Suministro e instalación de geotextil tr 3000 tipo Pavco	M2	2.665,00	2.621,65	-43,35	10.724,00	-464.885,40
1.4	Base granular (espesor 15 cm)	M3	399,75	393,25	-6,50	155.229,00	-1.008.988,50
2.1	CONCRETO SIMPLE MR: 3.8Mpa f'c: 21Mpa PARA PLACA HUELLA, Incluye MALLA ELECTROSOLDADA CALIBRE 6mm ESPACIAMIENTO 15 x 15cms	M3	134,72	133,58	-1,14	658.956,00	-751,209.84
2.3	CONCRETO CLASE D (210 kg/cm2 o 3000PSI) PARA VIGAS DE CONFINAMIENTO	M3	54,04	52,35	-1,69	981.426,00	-1.658.609,94

[84] *Estas cunetas de ancho extra, cuya extensión, medida en la obra, es de 251 metros, no se reconocieron en el Acta de Entrega y Recibo de Actividades, Bienes y/o Servicios, por tanto, no fueron pagadas al contratista*

3.1	Cunetas revestidas en concreto	M3	193,84	189,48	-4,36	626.741,00	-2.732.590,76
3.2	ACERO DE REFUERZO (incluye corte, armado e instalación)	KG	23.359,12	23.611,61	252,49	4.769,00	1.204.124,81
TOTAL							-5.412.159,63

Fuente: Informe interventoría y Acta de entrega y recibo de actividades Elaboró: Equipo auditor CGR

Considerando los hechos anteriormente expuestos, se evidencian debilidades en la evaluación previa a la terminación del proyecto por parte de la supervisión e interventoría del contrato 534 de 2018, toda vez que no se verificó de manera adecuada si el proyecto entregado por el contratista se ajustaba a las cantidades, especificaciones y calidades contratadas.

Así mismo, se observa un inadecuado control y seguimiento por parte de la interventoría del proyecto, debido a que en el Acta de terminación del mismo y Acta de entrega y recibo de actividades, bienes y servicios e informe final de interventoría del 10 de febrero de 2020, se dejó constancia de que el contratista cumplió con el objeto contratado.

Lo anterior, no se ajusta a lo verificado por el equipo auditor de la CGR, dado que las cantidades de obra ejecutadas en el proyecto de la placa huella construida no corresponde a las características técnicas contratadas, en contravía de lo establecido en el Manual de Supervisión e Interventoría del FCP, que estipula dentro de sus funciones: *"Realizar evaluación de los bienes o servicios de manera previa a la finalización de los trabajos, e indicar al contratista los faltantes o deficiencias encontradas, con el fin que los mismos sean subsanados dentro del plazo de ejecución del contrato."*

Lo evidenciado pone también de manifiesto el incumplimiento del principio de responsabilidad por parte de la supervisión a cargo de la entidad ejecutora ART, plasmados en el numeral 1.4.1 del Manual de contratación FCP-CONT-MAN-003 versión 1 adoptado por la entidad, toda vez que se autorizó el pago del proyecto, sin verificar de manera adecuada el cumplimiento del objeto contractual.

Estas inconsistencias se presentaron por falencias en el seguimiento técnico y supervisión sobre la ejecución del proyecto de conformidad con la ficha técnica del mismo, la cual fue ejecutada y recibida sin cumplir las especificaciones técnicas. También, por la falta de supervisión de la entidad ejecutora (ART), quien tiene la responsabilidad de hacer cumplir lo dispuesto en el contrato de interventoría.

La situación descrita conllevó al pago de $5.412.159,63 que se traduce en un posible daño al patrimonio público en los términos establecidos en Ley 610 de 2000, por lo que se solicitará la apertura de una indagación preliminar.

Análisis de las respuestas

Análisis de respuesta del FCP

La CGR manifiesta en relación con el modelo de negocio bajo el cual opera el FCP, que, de acuerdo con lo dispuesto en el Manual de Supervisión versión 6, aprobado el 16 de marzo de 2022, el cual es aplicable para el contrato 534 de 2018, al FCP le correspondía el monitoreo y seguimiento de los contratos suscritos por el FCP, lo cual consistía en verificar la ejecución técnica, administrativa, financiera, contable y jurídica de los contratos celebrados.

En consecuencia, le asiste al Consorcio FCP 2019 el Monitoreo y Seguimiento del contrato nro. 534 de 2021, además de cumplir con la obligación contractual contenida en la cláusula sexta de "(…) *6. Exigir al contratista la ejecución idónea y oportuna de las obligaciones del presente contrato.* (…)*".* En tal sentido, existe una correlación de responsabilidades entre el Consorcio FCP 2019 y la entidad ejecutora para la ejecución, seguimiento y monitoreo del contrato, la cual no puede desconocer el Consorcio en virtud de su modelo de negocio.

En cuanto a lo manifestado por el FCP en relación con la etapa de liquidación actualmente surte el Contrato 534 de 2018, es pertinente mencionar que el Manual de Contratación del FCP también establece que (…) *dé no poderse realizar la liquidación en el plazo establecido en el contrato o convenio, o dentro de los seis (6) meses, la entidad ejecutora, el supervisor o interventor y el Administrador Fiduciario, previo establecimiento de las condiciones que imposibilitan la misma, podrán establecer plazos diferentes para la liquidación, mediante la suscripción de un acta en la que obre el acuerdo. Si no es posible suscribir el acta de liquidación de un contrato o convenio dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrega de la versión definitiva del informe final de supervisión y/o interventoría, o certificación final de cumplimiento cuando sea el caso, o cuando el contratista, supervisor y/o interventor se nieguen a suscribir el acta de liquidación bilateral, el Administrador Fiduciario procederá a elaborar el Acta de Cierre Financiero y Contable en la cual dejará constancia de las acciones adelantas y circunstancias que detallen los motivos por los cuales no se pudo suscribir el acta de liquidación, anexando los soportes respectivos.(…).* Conforme con lo anterior, no se evidencia acta de acuerdo para establecer plazos diferentes al pactado o establecido para la liquidación del contrato.

Adicionalmente, el FCP solicita tener en cuenta los argumentos expuestos por de la ART, reiterando que las actividades de supervisión son de su exclusiva competencia.

Análisis de respuesta de la ART, Interventoría y Contratista

La ART, interventoría y contratista mencionan en su respuesta que la diferencia registrada entre los planos récord, la obra construida y la memoria de cantidades de obra, presenta un posible error de digitación en la operación matemática. Adicionalmente, manifiesta la ART que "*se puede evidenciar en los planos récord del proyecto se detalla un segmento no intervenido entre las abscisas K0+151 al K0+160 por lo cual presenta una distancia de 9 metros de longitud no intervenidos con la construcción de Placa Huella. Por lo tanto, la longitud total con intervención de placa huella corresponde a la diferencia entre la distancia total del trazado correspondiente a 532.42 metros indicado en la tabla anterior y los 9 metros sin intervención para un total de 523.42 metros de placa de huella (532.42 - 9.0 = 523.42 metros)." (…)"*

Al respecto, se precisa que las diferencias identificadas en las cantidades de obra con respecto al proyecto *"Mejoramiento vial mediante la construcción de placa huella sobre el tramo que conduce del puente sobre el río Guineo en Puerto Umbría hacia la vereda San Vicente del Palmar del municipio de Villagarzón – departamento de Putumayo"*, denominado como Iniciativa 86885-4-2922, que forma parte del contrato 534 de 2018, se fundamentaron en las inconsistencias existentes entre la información de cantidades de obra ejecutada contenida en el documento *"Acta de entrega y recibo de actividades, bienes y/o servicios"* (firmada en el sitio de obra, el 10 de febrero de 2020), los planos récord de obra construida (elaborados por el contratista) y las mediciones de la obra sobre el terreno, realizadas por la CGR.

Como se indicó en el informe técnico emitido por la CGR como resultado de la visita realizada, las cantidades de obra contenidas en el acta antes mencionada, son correspondientes con las medidas registradas en la *"Memoria de cantidades construcción de placa huella (…)"*, documento también aportado por FCP.

Es importante anotar que la CGR no se basó en los planos récord para el cálculo de diferencias en cantidades de obra, sino que se tomaron como referencia, las mediciones realizadas sobre el terreno, las cuales no tienen error y son las indicadas en el informe técnico emitido el 15 de mayo de 2023. Se recalca que la medida de la placa huella construida es de 524.33 metros.

Continua la ART informando que en el proyecto la medida inicial de intervención fue de 533 metros y las cantidades finales se indican en los formatos *"A-29 ACTA DE MAYORES Y MENORES Y RECIBO PARCIAL; A-14b – ACTA DE ENTREGA Y RECIBO FINAL DEL PROYECTO* de los que se adjuntan pantallazos y el *ACTA DE ENTREGA Y RECIBO DE ACTIVIDADES, BIENES Y SERVICIOS* que incluye una nota aclaratoria con las cantidades ajustadas. Además, señala que basado en cada uno de los soportes, se evidencia que *"el proyecto contó con el debido seguimiento por parte de cada uno de los actores que garantizaron el cumplimiento en la meta física y financiera del proyecto".* Argumento que no es de recibo por la CGR toda vez que, de la verificación efectuada se denotan deficiencias en el informe final de interventoría validado por la supervisión y se mantienen diferencias en el valor pagado por la obra contratada con respecto a las cantidades ejecutadas, como se detalla más adelante.

En el mismo sentido, la firma de interventoría realiza un recuento de la etapa de estructuración y ejecución del proyecto y a continuación presenta sus consideraciones sobre los hechos observados en el hallazgo donde señala "*la longitud del proyecto inicialmente es de 532.42 m como estaba contemplado en la ficha de estructuración, la cual se modifica luego como consta en el acta 29 por el retiro de los 9.19 m de sección no construida en el paso de agua que se activa en épocas de lluvias, coincidiendo así con las cantidades de la CGR".*

Por su parte, la firma contratista presenta su respuesta con los mismos argumentos referidos por la ART, donde se señala que la distancia de 9 metros de longitud no intervenidos para la construcción de la placa huella se registró en los formatos ya citados y fueron descontados del valor final del proyecto, sin que remita soporte adicional sobre los cálculos realizados para efectuar el descuento, por lo que no es de recibo este argumento.

A continuación, se analiza la información aportada a la CGR a través de la ART, Interventoría y Contratista como respuesta a los hechos observados para realizar las comprobaciones del caso. En cuanto a las diferencias en cantidades de obra del proyecto comunicadas al FCP, la ART solicitó a la CGR tomar como referencia de las cantidades reconocidas y pagadas al contratista, la información registrada en los documentos *"A-29 Acta de mayores y menores y recibo parcial"* y *"A-14b – Acta de entrega y recibo final del proyecto",* ambas suscritas por el contratista y la interventoría el 15 y 17 de noviembre de 2019 respectivamente.

1. Cantidades de Obra Ejecutada

Las cantidades de varios de los ítems componentes del proyecto, consignadas en estas dos actas son inferiores a las contenidas en el *"Acta de Entrega y Recibo de Actividades, Bienes y/o Servicios"* del 10 de febrero de 2020, en la cual se basó la CGR para la validación de las cantidades de obra obtenidas sobre el terreno con motivo de la visita técnica realizada al proyecto en abril 24 de 2023. La comparación de los datos de campo con las cifras de esta acta condujo a la formulación del hallazgo sobre faltantes de obra.

Como el FCP no aportó una memoria de cálculo que sustente las cantidades consignadas en las referidas actas de noviembre de 2019 (que para brevedad se citarán en adelante como actas A-29 y A-14b), la CGR realizó el desglose de componentes geométricos de cada uno de los ítems que

conforman el presupuesto de la placa huella. El objetivo de este ejercicio fue obtener las cantidades correspondientes a la placa huella tal como está construida, para comparar con las cantidades reportadas en las actas A-29 y A-14b.

Las cantidades de los componentes obtenidos se incluyen en la quinta columna del cuadro siguiente, bajo el título *"Cantidad Ejecutada (Cálculos CGR)"*, en el cual también se incluyen las cantidades de materiales según el balance final de la obra, contenidas en las actas A-29 y A-14b (cuarta columna, bajo el título *"Cantidad Balance Final"*). La comparación de las cantidades de la obra construida contra las cantidades del balance final, arroja un faltante de $5.412.159,63.

Tabla 25
Cantidades de obra ejecutada

Ítem	Descripción	Und	Cantidad Balance final	Cant. Ejecutada (cálculos CGR)	Diferencia	Vr. Unitario $	Vr. Diferencia $
1	Preliminares						
1.1	Suministro e instalación de geotextil tr 3000 tipo Pavco	M2	2.665,00	2.621,65	-43,35	10.724,00	-464.885,40
1.2	Conformación y compactación de subrasante y/0 calzada existente	M2	2.665,00	2.665,00	0,00	1.778,00	$ 0.00
1.4	Base granular (espesor 15 cm)	M3	399,75	393,25	-6,50	155.229,00	-1.008.988,50
2	Mejoramiento de subrasante						
2.1	CONCRETO SIMPLE MR: 3.8Mpa f'c: 21Mpa PARA PLACA HUELLA, incluye MALLA ELECTROSOLDADA CALIBRE 6mm ESPACIAMIENTO 15 x 15cms	M3	134,72	133,58	-1,14	658.956,00	-751,209.84
2.2	Concreto ciclópeo para placa huella (proporción: 60% concreto clase d + 40% piedra)	M3	132,13	132,13	0,00	401.506,00	0.00
2.3	CONCRETO CLASE D (210 kg/cm2 o 3000PSI) PARA VIGAS DE CONFINAMIENTO	M3	54,04	52,35	-1,69	981.426,00	-1.658.609,94
3	Construcción de obras de drenaje y contención						
3.1	Cunetas revestidas en concreto	M3	193,84	189,48	-4,36	626.741,00	-2.732.590,76
3.2	ACERO DE REFUERZO (incluye corte, armado e instalación)	KG	23.359,12	23.611,61	252,49	4.769,00	1.204.124,81
TOTAL							-5.412.159,63

Fuente: Informe interventoría y Acta de entrega y recibo de actividades Elaboró: Equipo auditor CGR

2. Cunetas revestidas en concreto sin bordillo, con sobreancho

Con respecto a las cunetas revestidas en concreto sin bordillo que no fueron incluidas en el Acta de Entrega y Recibo de Actividades, Bienes y/o Servicios, la interventoría y el contratista señalan que

corresponden a cambios solicitados por la comunidad, aprobados por el comité operativo; que las cantidades superan las cantidades reconocidas al contratista y QUE fueron asumidas sin agregar costos en beneficio del proyecto, precisando además, que las cantidades finales ejecutadas se incorporaron en el ítem de los bordillos. Finalmente, la interventoría señala que "*se incurrió en el error de no haber desdeñado los valores en el acta A29".*

Frente a lo anterior, se reitera que en el *"Informe de visita técnica a la obra de la iniciativa 2922 del Contrato 534 – 2018"* preparado por la CGR como resultado de la visita de inspección al proyecto, se menciona que el contratista construyó como parte de la obra unas *"Cunetas revestidas en concreto sin bordillo, con sobreancho, para acceso a viviendas aledañas a la vía",* la cual no forma parte del presupuesto del contrato. Estas cunetas de ancho extra, cuya extensión, medida en la obra, es de 251 metros, no están relacionadas en el Acta de Entrega y Recibo de Actividades, Bienes y/o Servicios, tampoco identificadas en el ítem *"3.3 Obras adicionales"* del informe final de interventoría.

Estas obras adicionales no fueron pagadas al contratista; aunque estas cunetas tendrían un costo adicional al de las cunetas normales del contrato, no es posible reconocer su valor al contratista en compensación a los faltantes, situación que denota deficiencias en el seguimiento por parte de la interventoría, que no advirtió durante la entrega parcial y final de la obra las modificaciones presentadas en las actividades ejecutadas, como tampoco obra registro alguno en las actas suscritas con el contratista, ni en los informes finales presentados.

Considerando los hechos anteriormente expuestos, se evidencian debilidades de control en la evaluación previa a la terminación del proyecto por parte de la supervisión e interventoría del contrato 534 de 2018, toda vez que no se verificó de manera adecuada si el proyecto entregado por el contratista se ajustaba a las cantidades, especificaciones y calidades contratadas.

3. Informe final de interventoría

En el mismo sentido, la CGR evidencia debilidades en la evaluación previa a la terminación del proyecto por parte de la supervisión e interventoría del contrato 534 de 2018, toda vez que el *ACTA DE ENTREGA Y RECIBO DE ACTIVIDADES, BIENES Y SERVICIOS* suscrita el 10 de febrero de 2020, incluye nota aclaratoria donde se precisan cantidades con fecha 27 de marzo de 2020, que no es tenida en cuenta por la Interventoría en su informe final, por lo que genera incertidumbre en la verificación del proyecto entregado por el contratista con respecto a las cantidades, especificaciones y calidades contratadas.

Se encuentra además que el informe final de interventoría (documento *"Informe Final de Interventoría Proyecto ID: 86885-4-2922"*, emitido el 29 de febrero de 2020), presenta un cuadro en el numeral 3.2, en el cual se registran unas cantidades de obra ejecutada que no coinciden con las contenidas en las actas A-29 y A-14b, referidas por ART como soporte de su respuesta. Es importante resaltar que el cuadro referido está precedido por un párrafo que dice textualmente *"A continuación se describen las cantidades ejecutadas del proyecto y verificadas por la interventoría"*. Llama la atención que la fecha de emisión del informe final es posterior a la de las actas en mención.

Así mismo, se observa un inadecuado control y seguimiento por parte de la interventoría del proyecto, debido a que en el Acta de terminación del mismo y Acta de entrega y recibo de actividades, bienes y servicios del 10 de febrero de 2020, se dejó constancia de que el contratista cumplió con el objeto contratado, lo anterior en contravía de lo establecido en el Manual de Supervisión e Interventoría del FCP, que estipula dentro de sus funciones: *"Realizar evaluación de los bienes o servicios de manera previa*

a la finalización de los trabajos, e indicar al contratista los faltantes o deficiencias encontradas, con el fin que los mismos sean subsanados dentro del plazo de ejecución del contrato."

Estas inconsistencias se presentaron por falencias en el seguimiento técnico y supervisión sobre la ejecución del proyecto de conformidad con las especificaciones técnicas, así como deficiencias en el registro de las modificaciones que tuvo lugar el proyecto por parte de la Interventoría. También, por la falta de supervisión de la entidad ejecutora (ART), quien tiene la responsabilidad de hacer cumplir lo dispuesto en el contrato de interventoría y verificar de manera adecuada el cumplimiento del objeto contractual.

Acorde con lo anterior, considera la CGR que existe un daño al patrimonio público representado en $5.412.159,63 pagados al contratista y resultado de la comparación de las cantidades de la obra construida contra las cantidades del balance final.

Considerando que los argumentos y soportes remitidos frente a las inconsistencias que pueden conllevar a establecer un posible daño fiscal no se esclarecieron, al contrario, la respuesta remitida por la firma contratista y la interventoría no precisa el cálculo efectuado para descontar del valor final de la obra, los 9 metros no construidos, se solicitará el trámite de Indagación Preliminar establecido en la Ley 610 de 2000.

Por las anteriores razones el hallazgo se valida en los términos antes descritos.

HALLAZGO No 9 EJECUCIÓN CONTRATO 112 DE 2020 (D) Y (F)

El artículo 3 de la Ley 610 de 2000 define la gestión fiscal:

"Artículo 3°. Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales".

El Consorcio FCP, actuando como vocero y administrador del PA-FCP, adelantó la Convocatoria Pública No 023 de 2019, con el objeto de "*Implementar la estrategia obras PDET, a través de la ejecución de actividades enfocadas al fortalecimiento comunitario y de control social, mediante la ejecución de obras de baja escala y rápida ejecución, que contribuyan a la reconstrucción social y económica de las comunidades asentadas en los territorios objeto de intervención."* [85] La estrategia debe implementarse de acuerdo con una **ruta operativa** establecida en el capítulo 14 del anexo técnico de la Convocatoria, así:

"(…)

a.) ***Etapa de Identificación**, se desarrolla en el marco de los espacios participativos diseñados para la construcción colectiva y consensuada de iniciativas de proyectos por parte de las comunidades asentadas en los territorios priorizados para la implementación de la estrategia.*

[85] Para la ejecución de la estrategia se dividió la implementación del objeto en un total de 13 grupos: Alto Patía y Norte del Cauca; Arauca; Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño; Catatumbo; Chocó; Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño; Montes de María; Pacífico Medio; Pacífico y Frontera Nariñense; Sierra Nevada Perijá; Sur de Bolívar; Sur de Tolima y Urabá Antioqueño.

b.) ***Etapa de Verificación**, Permite revisar las condiciones reales del proyecto, analizando las determinantes de entorno, ambientales, técnicas, normativas, financieras, sociales y presupuestales con el fin de determinar la factibilidad o no de las iniciativas identificadas por las comunidades, como sustento para la toma de decisiones sobre su validación, admisión, financiamiento y continuidad de las etapas de estructuración y ejecución.*

c.) ***Etapa de Estructuración**, Se analizan los beneficios técnicos y presupuestales, mediante la elaboración o ajuste de los documentos técnicos de soporte (Ficha técnica con sus anexos, y Estudios y Diseños) necesarios para la ejecución adecuada de los proyectos. Lo anterior como sustento para la toma de decisiones sobre la continuidad o no del proyecto a la etapa siguiente.*

d.) ***Etapa de Ejecución**, Comprende el desarrollo de las actividades tanto de obra como de fortalecimiento definidas para cada proyecto, así como el seguimiento al cumplimiento de las mismas incluyendo el manejo de la información de los documentos que den cuenta de las acciones implementadas.*

El Manual de Contratación del FCP, Versión 4.0 aprobado mediante acta 44 de Comité Fiduciario del 20 de marzo de 2019, reglamenta las garantías; el numeral 8.1.2 señala:

"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".

Sobre el restablecimiento o ampliación de la garantía, el numeral 8.1.2.1.1 del Manual de Contratación del FCP dispone:

"1. El contratista deberá restablecer el valor de la garantía cuando se haya afectado la misma por razón de las reclamaciones efectuadas por el Administrador Fiduciario.
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.".

En relación con los amparos y suficiencia de la garantía, el Manual de Contratación referido, establece:

"Los amparos, el valor asegurado y la vigencia de las garantías se determinarán en cada caso de acuerdo con el objeto, valor, naturaleza y obligaciones contenidas en cada contrato.

No obstante, se podrán exigir garantías diferentes a las enunciadas a continuación, debiendo quedar establecidas en el Análisis Preliminar de la Contratación.

1. Buen Manejo y Correcta Inversión del Anticipo. Equivalente al cien por ciento (100%) del monto que el contratista reciba a título de anticipo, en dinero o en especie, y su vigencia se extenderá hasta la liquidación del contrato o hasta la amortización del anticipo.
2. Cumplimiento. Equivalente como mínimo al monto de la cláusula penal pecuniaria y con una vigencia igual al plazo del contrato y seis (6) meses más.
3. Pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales. Equivalente mínimo al cinco por ciento (5%) del valor total del contrato y con una vigencia igual al plazo del contrato y tres (3) años más.
4. Estabilidad y Calidad de la Obra. Su vigencia iniciará a partir del recibo a satisfacción de la obra y no será inferior a cinco (5) años.
5. Calidad del Servicio. Equivalente a mínimo el veinte por ciento (20%) del valor del contrato y una duración igual al plazo del contrato y un (1) año más.

6. Responsabilidad Extracontractual. El valor asegurado en las pólizas que amparan la responsabilidad extracontractual no podrá ser inferior al cinco por ciento (5%) del valor del contrato, y en ningún caso inferior a doscientos salarios mínimos mensuales legales vigentes (200 SMLMV) al momento de la expedición de la póliza. La vigencia de esta garantía se otorgará por el plazo del contrato.".

El numeral 1.2 del Manual de Supervisión e Interventoría del FCP, Versiones 1, 2, 3 y 4[86], define la supervisión y la interventoría, así:

"Supervisión: Consiste en el seguimiento técnico, control y vigilancia administrativa, financiera, contable y jurídica que sobre el contrato es ejercida por el personal designado o contratado por las Entidades Ejecutoras o por el FCP a solicitud de éstas, cuando no se requieren conocimientos especializados de acuerdo con la naturaleza del contrato a supervisar.

Interventoría: Consiste en el seguimiento técnico, control y vigilancia administrativa, financiera, contable y jurídica que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin, cuando este seguimiento requiera conocimientos especializados en la materia, o cuando la complejidad de este lo justifique.".

El numeral 1.3 del Manual de Supervisión e Interventoría citado, establece:

"Monitoreo y Seguimiento del PA FCP

El monitoreo y seguimiento de los contratos suscritos por el PA FCP será realizado a través del Comité Técnico del FCP que consiste en el seguimiento a la ejecución técnica, administrativa, financiera, contable y jurídica de los contratos celebrados por el PA FCP, y constituye la principal herramienta para la toma de decisiones tendientes a garantizar el adecuado desarrollo de estos.

El monitoreo y seguimiento realizado en ningún caso sustituye, reemplaza o comparte las obligaciones y responsabilidades de los supervisores y/o interventores.

En caso de que se evidencie alguna inconsistencia que pueda afectar el desarrollo del objeto contractual, el Comité Técnico del FCP podrá implementar las acciones necesarias para el cumplimiento del objeto contratado en las condiciones acordadas por las partes.

El Comité Técnico del FCP podrá requerir información adicional a los informes periódicos establecidos, así como solicitar el diligenciamiento de formatos específicos o complementar los actualmente existentes que faciliten esta actividad.

Adicionalmente el PA FCP en su calidad de contratante y a efecto de realizar el monitoreo y seguimiento a los contratos suscritos, podrá requerir a los interventores y/o supervisores informen el estado de ejecución de los contratos en cualquier momento, así como allegar los documentos necesarios que permitan la verificación del cumplimiento de estos.".

El Manual de Supervisión e Interventoría Versión 4.0, dispone en el numeral 2:

"El monitoreo y seguimiento realizado en ningún caso sustituye, reemplaza o comparte las obligaciones y responsabilidades de los supervisores y/o interventores.

En caso de que se evidencie alguna inconsistencia que pueda afectar el desarrollo del objeto contractual, el Administrador Fiduciario del FCP podrá solicitar al supervisor y/o interventor las acciones necesarias para el

[86] Versión 1 del 30 de enero de 2019, Versión 2 del 28 de octubre de 2020, Versión 3 del 20 de enero de 2021 y Versión 4 del 21 de julio de 2021.

cumplimiento del objeto contratado en las condiciones acordadas por las partes y, de considerarlo pertinente informará al respecto al Comité Fiduciario.

Así mismo, la supervisión deberá informar en un término perentorio las acciones a seguir para superar las diferentes situaciones que se evidencien.

En la instancia del Comité de Seguimiento se podrá requerir información adicional a los informes establecidos contractualmente.

Adicionalmente, el FCP en su calidad de contratante y a efecto de realizar el monitoreo y seguimiento a los contratos suscritos, podrá requerir a los interventores y/o supervisores que informen el estado de ejecución de los contratos en cualquier momento, así como allegar los documentos necesarios que permitan la verificación del cumplimiento de estos.".

El numeral 10.3 del Manual de Contratación versión 26, aprobado el 29 de abril de 2022 señala:

"10.3 RECLAMACIONES EN EL MARCO DE LA EJECUCIÓN CONTRACTUAL
En el evento de presentarse desacuerdos o diferencias durante la ejecución contractual, el Administrador Fiduciario acudirá a los instrumentos establecidos en el contrato o convenio, incluida la citación y solución de conflictos a través del arreglo directo.

En el proceso de reclamación o arreglo directo deberá participar la interventoría y/o supervisión del contrato o convenio, en caso de que así lo requiera el Administrador Fiduciario.".

El contrato 112 de 2020 se suscribió entre el Consorcio FCP 2019 y la Fundación SOCYA con NIT. 800.022.367-4, el 17 de junio de 2020, con el objeto de *"Implementar la estrategia obras PDET a través de la ejecución de actividades enfocadas al fortalecimiento comunitario y de control social, mediante la ejecución de obras de baja escala y rápida ejecución que contribuyan a la reconstrucción social y económica de las comunidades asentadas en los territorios objeto de intervención, esto es, Grupo 3: Montes de María*

GRUPO	*SUBREGIÓN*	*DEPARTAMENTO*	*MUNICIPIO*	*No. INICIATIVAS*	*No. ORGANIZACIONES A FORTALECER*
3	*Montes de María*	*Sucre*	*Chalan*	*153*	*153*
			Coloso		
			Los Palmitos		
			Morroa		
			Ovejas		
			San Antonio de Palmito		
			San Onofre		
			Toluviejo		
		Bolívar	*Zambrano*		
			Córdoba		
			El Carmen de Bolívar		
			María La Baja		
			San Jacinto		
			San Juan de Nepomuceno		

El plazo del contrato se pactó por 13 meses, contados a partir de la suscripción del acta de inicio del 27 de julio de 2020 y el valor por $18.640.753.640. Fecha inicial de terminación del contrato determinada el 27 de agosto de 2021.

La forma de pago se pactó de conformidad con la Cláusula quinta del contrato*: "El valor total del contrato, se pagará a EL CONTRATISTA de manera bimestral, conforme se establece a continuación para cada uno de los tres componentes, así:*

1. COMPONENTE DE VERIFICACIÓN Y ESTRUCTURACIÓN: Para el caso de las iniciativas que no resulten válidas y que no pasan a la etapa de estructuración, en el componente de verificación se pagará hasta un valor de UN MILLÓN TRESCIENTOS CINCUENTA MIL PESOS ($1.350.000) por iniciativa verificada con la entrega del respectivo soporte del estudio de factibilidad. El valor del componente de estructuración se pagará de acuerdo con el nivel de complejidad de cada proyecto, así:

NIVEL DE COMPLEJIDAD I: El valor de la estructuración de los proyectos de nivel de complejidad I, oscilará entre el 1% y máximo el 5% del valor del proyecto admitido según se establezca en comité operativo, previa la entrega de los siguientes productos o entregables como mínimo:

- ESTUDIO DE FACTIBILIDAD
- FICHA TÉCNICA
- PRESUPUESTO
- CERTIFICACIONES
- ESQUEMA BÁSICO DE DISEÑO, cuando aplique.

Los productos relacionados en todos los casos deben estar debidamente aprobados y recibidos por la interventoría y serán pagados una vez se haya entregado la totalidad de documentos técnicos de soporte requeridos por proyecto.

NIVEL DE COMPLEJIDAD II Y III: El valor de la estructuración de los proyectos de los niveles de complejidad II y III será máximo el 17,33% del valor del proyecto admitido según se establezca en comité operativo, previa la entrega de los siguientes productos o entregables:

- ESTUDIO DE FACTIBILIDAD
- FICHA TECNICA
- LICENCIAS (CUANDO APLIQUE) Y CERTIFICACIONES
- PRESUPUESTO
- ESTUDIOS TÉCNICOS Y DISEÑOS

Los estudios y diseños serán los que apruebe el interventor de acuerdo con lo establecido en la GUÍA DE ESPECIFICACION DE PRODUCTOS ENTREGABLES DEL PROCESO DE ESTRUCTURACIÓN GE-EI-02, para cada proyecto.

Los productos relacionados son enunciativos, puede ser más, dependiendo de lo que apruebe el comité operativo (tener en cuenta entregables estudios y diseños del anexo técnico) y en todos los casos deben estar debidamente aprobados y recibidos por la interventoría y serán pagados una vez se haya entregado la totalidad de documentos técnicos de soporte requeridos por proyecto.

2. COMPONENTE DE EJECUCIÓN: El componente de ejecución de la propuesta económica, se pagará por cada proyecto, de la siguiente manera:

- *El veinte (20%) contra entrega del documento que soporte la contratación del ejecutor y la respectiva acta de socialización.*
- *El setenta (70%) mediante actas, de recibo parcial aprobadas por el interventor designado. Sobre el total de cada corte se pagará el porcentaje correspondiente de los rubros; 3.2.1. ADMINISTRACIÓN EJECUCIÓN OBRAS PDET Y 3.2.2. UTILIDAD EJECUCIÓN OBRAS PDET, ofertados por el contratista.*
- *Y hasta el 10% restante contra actas de recibo final, acta de entrega y recibo a satisfacción de cada proyecto con el respectivo archivo documental que deberán ser aprobadas mediante certificado de cumplimiento expedido por el interventor designado y el porcentaje correspondiente de los rubros; 3.2.1.*

ADMINISTRACIÓN EJECUCIÓN OBRAS PDET Y 3.2.2. UTILIDAD EJECUCIÓN OBRAS PDET, ofertado por el contratista.

3. COMPONENTE FORTALECIMIENTO: El PA FCP pagará esta (sic) componente previa entrega a satisfacción de los productos descritos, los cuales deben ser entregados por cada Organización comunitaria fortalecida. Los productos relacionados para el pago del componente de fortalecimiento en todos los casos deben estar debidamente aprobados y recibidos por la interventoría y podrán ser pagados de manera individual conforme los porcentajes y valores definidos en el siguiente cuadro.

No.	*Grupo*	*Valor rubro de fortalecimiento Comunitario*	*Número mínimo de organizaciones a fortalecer*	*Valor unitario fortalecimiento comunitario por proyecto*	*Soporte de Línea base ICO 20%*	*Acta de conformación de CAC 10%*	*Soporte Plan de Mejora 30%*	*Actas de CAC de seguimiento – 20%*	*Acta de cierre de CAC 10%*	*Soporte de Línea base cierre ICO 10%*
3	*MONTES DE MARÍA*	*$584.982.473*	*148*	*$3.952.584*	*$790.517*	*$395.258*	*$1.185.775*	*$790.517*	*$395.258*	*$395.258*

PARÁGRAFO PRIMERO: Los presupuestos de los componentes de estructuración, ejecución y fortalecimiento establecidos en el formato de propuesta económica corresponden a una bolsa de recursos sujeta a agotamiento presupuestal con base en los proyectos aprobados por el Comité Operativo. Así las cosas, los recursos que no logren ser ejecutados deberán ser objeto de liberación del contrato.

Obligaciones específicas del contratista:
Obligaciones de contenido técnico

"1) Participar en los comités operativos, de acompañamiento comunitario, mesas de trabajo técnicas y reuniones que sean convocadas por la interventoría que se requieran.

- DURANTE LA ETAPA DE ESTRUCTURACIÓN, entre otras:

1.2.1 Actualizar las fichas de los proyectos o ajustar los estudios y diseños cuando por razones de orden técnico y para la ejecución adecuada de la obra se requiera por el interventor
1.2.2 Entregar los proyectos estructurados con los anexos descritos en el formato GE-EI-02 cuando aplique
1.2.3 Presentar ante el comité operativo del contrato los proyectos estructurados y sustentar el alcance técnico y financiero de cada uno
1.2.4 Exponer el mecanismo de contratación de los proyectos estructurados para aprobación del comité operativo del contrato
1.2.5 Cumplir detalladamente las especificaciones técnicas, administrativas, jurídicas y financieras de los proyectos que le sean entregados y cuyos ajustes sean aprobados por la Interventoría, para garantizar el cumplimiento de todas las exigencias para la ejecución de los mismos, entre ellas licencias, permisos y demás trámites que sean necesarios para su ejecución.

- DURANTE LA ETAPA DE EJECUCIÓN

1.3.1 ACTIVIDADES DE OBRA

1.3.1.1 Contratar la ejecución de proyectos aprobados por el interventor de acuerdo con el nivel de complejidad
1.3.1.2 Ejecutar los proyectos de nivel de complejidad 1 y 2 a través de contratos o acuerdos con las Juntas de Acción Comunal, organizaciones sociales o comunitarias, consejos comunitarios o demás formas de asociación que la comunidad usualmente adopta, siempre y cuando cumplan con la idoneidad y experiencia requerida para la ejecución del proyecto, previa realización de las actividades de fortalecimiento descritas en el Anexo, si es el caso.

1.3.1.3 Incluir en los contratos que suscriba con terceros para la ejecución de los proyectos, las cláusulas de garantías y cláusula penal pecuniaria en caso de que corresponda y que amparen los riesgos que puedan presentarse en la ejecución de los mismos.
1.3.1.4 Suscribir con el interventor designado las actas que se requieran para la ejecución de los proyectos de Obras PDET
1.3.1.5 Exigir que, en la ejecución de las actividades de obra de cada proyecto, se vincule mano de obra calificada y no calificada de la zona. Esta circunstancia se verificada (sic) por el interventor.
1.3.1.6 Diligenciar bitácora de obra como soporte de la ejecución de cada proyecto
1.3.1.7 Elaborar el plan de sostenibilidad para cada proyecto de acuerdo a lo descrito en el punto 12 del anexo técnico.
1.3.1.8 Exigir a los ejecutores de los proyectos afilien a sus contratistas al sistema general de seguridad social, en salud, pensión y ARL y/o cumplan con sus obligaciones de carácter laboral, según aplique.
1.3.1.8 Presentar y sustentar ante el comité operativo del contrato los cambios y ajustes que requieran los proyectos para su terminación exitosa y que sean determinadas durante la ejecución de los mismos, previo a la modificación contractual.
1.3.1.8 Liquidar y suscribir las actas de liquidación de los contratos derivados que se suscriban para la ejecución de proyectos dentro los quince (15) días siguientes a su terminación.

1.3.2. ACTIVIDADES DE FORTALECIMIENTO

1.3.2.1 Realizar el análisis de capacidades de las organizaciones comunitarias existentes a través del diligenciamiento de la metodología "Índice de capacidades organizativas-ICO" y con los lineamientos impartidos por la interventoría en esta materia.
1.3.2.2 Socializar en el marco de reunión comunitaria el alcance del proyecto previa autorización del comité operativo del contrato y de ello se realizará un acta.
1.3.2.3 Liderar en la reunión de socialización la elección de los representantes y miembros del comité de acompañamiento comunitario
1.3.2.4 Ejecutar las actividades de fortalecimiento establecidas en los planes de mejora concertadas con las organizaciones comunitarias y de conformidad con los lineamientos metodológicos del componente de fortalecimiento organizativo y de control social, de estas actividades debe levantar actas, registros video y fotográficos.
1.3.2.5 Entregar en medio magnético y físico, los expedientes de cada organización comunitaria que dé cuenta de las actividades de fortalecimiento ejecutadas
1.3.2.6 Garantizar que el Comité de Acompañamiento Comunitario –CAC- se reúna con la periodicidad prevista en el anexo técnico
1.3.2.7Convocar y realizar la entrega del proyecto ejecutado a la comunidad y al municipio, en reunión de rendición de cuentas y cierre del proyecto en los términos previstos en el anexo técnico
1.3.2.8 Entregar al interventor para revisión y aprobación, los expedientes físicos y digitales derivados de la ejecución del contrato.
1.3.2.9 Realizar las actividades necesarias que permitan el desarrollo del control social, para efectos de garantizar la participación y acompañamiento comunitario en la implementación de los proyectos, de acuerdo con los lineamientos que establezca la Supervisión.
1.3.2.10 Desarrollar acciones para el empoderamiento comunitario a partir de acompañamiento social, la promoción en la organización de las comunidades y la participación y concertación de las mismas en las acciones desarrolladas en sus territorios.

2.4.2.2. OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS, LEGALES Y FINANCIERAS

1. Presentar al interventor, informe físico y magnético de ejecución técnica con detalle del avance de los componentes técnico de obra y de fortalecimiento, financiero, administrativo, contable conforme lo previsto en el anexo técnico dentro de los primeros diez (10) días calendario de cada mes en el que señale de forma detallada el avance de los proyectos y el cumplimiento del objeto del contrato. En caso de requerirse, subsanaciones o ajustes deberán entregar el informe subsanado o ajustado dentro de los (3) días calendario siguientes al requerimiento formulado por el interventor. (…)

2. Presentar informe final de la ejecución del contrato, de los componentes técnico de obra y de fortalecimiento, financiero, administrativo, contable conforme lo previsto en el anexo técnico, recomendaciones de mejora y demás previstos en el anexo técnico.
3. Suministrar lo insumos y/o proyectar respuestas a peticiones y solicitudes relacionadas con la ejecución del contrato que se formulen por el FCP, ART, entes de control o terceros.
4. Realizar el registro y reporte de la información referente a las actividades de fortalecimiento comunitario, organizativo y control social y estructuración y ejecución proyectos en la plataforma, aplicativo, herramienta o formato que para tal efecto indique la ART.
5. Entregar información detallada con el total de las personas beneficiadas, número de organizaciones fortalecidas y recursos invertidos; para cada uno de las veredas municipios y departamentos intervenidos. (…)
8. Mantener toda la información técnica, administrativa, legal y financiera de cada uno de los proyectos, en archivo físico y digital que muestre el desarrollo y los avances de los proyectos, así como mantener el archivo adecuado y oportuno de la documentación correspondiente a los proyectos que le hayan sido asignados y hacer la respectiva entrega del archivo al final del contrato conforme directrices de gestión documental del PA-FCP - ART.
9. Disponer de la infraestructura administrativa y logística para ejecutar el presente contrato. (…)
11. Reintegrar al PA-FCP los recursos de los rubros sujetos a agotamiento de techo presupuestal que no se inviertan en su totalidad.
12. Responder al PA-FCP por los daños y perjuicios que se deriven de un eventual incumplimiento de los subcontratistas.
13. Suministrar al FCP, ART o Interventor toda la información que sea requerida respecto a la ejecución del contrato.
14. Presentar informes semanales de avance y estado de cada uno de los proyectos y del componente de fortalecimiento implementados, en el formato que indique la interventoría del contrato."

Con otrosí 1, suscrito el 14 de octubre de 2020 se modifica el contrato en relación con las obligaciones administrativas, legales y financieras, así:

1) Presentar al interventor, informe físico y magnético de ejecución técnica con detalle del avance de los componentes técnico de obra y de fortalecimiento, financiero, administrativo conforme lo previsto en el anexo técnico dentro de los primeros diez (10) días calendario de cada mes en el que señale de forma detallada el avance de los proyectos y el cumplimiento del objeto del contrato. Se entenderá para efectos del periodo mensual el que corresponda al mes calendario.

En caso de requerirse, subsanaciones o ajustes deberán entregar el informe subsanado o ajustado dentro de los (3) días calendario siguiente al requerimiento formulado por el interventor. El informe deberá estar suscrito por el Representante Legal, gerente General de la Estrategia y el contador, precisando además el valor de los recursos ejecutados mensualmente y acumulados del total del contrato que se suscriba. (…)"

De acuerdo con la cláusula octava del contrato 112 de 2020, la ART se obliga a:

"1. Establecer los lineamientos para la implementación de la estrategia
2. Participar en condición de miembro del comité operativo del contrato y de fortalecimiento comunitario.
3. Realizar el seguimiento a la ejecución contractual de conformidad con los Manuales y Procedimientos del Fondo Colombia en Paz y cumplir las estipulaciones en ellos señaladas
4. Evaluar los resultados de la implementación de la estrategia
5. Prestarle toda la colaboración e información al CONTRATISTA para que el objeto del contrato se desarrolle de conformidad con los términos del presente contrato.".

Según la cláusula sexta del contrato, son obligaciones del PA FCP, las siguientes:

"1) Realizar los pagos requeridos dentro de la ejecución contractual, de conformidad con las instrucciones impartidas por el interventor, designados por las entidades ejecutoras, que ejecutan recursos a través del Fondo Colombia en Paz. (…)
3) Ejercer los controles que se estimen necesarios para la cabal ejecución del contrato en su condición de contratante.
4) Exigir al CONTRATISTA la ejecución idónea y oportuna de las obligaciones del presente contrato, sin perjuicio de las facultades del interventor.
5) Adelantar las acciones necesarias en caso de incumplimiento (…)".

La cláusula décima segunda del contrato estipula: *"Supervisión y control de la ejecución del contrato: La supervisión integral y el control de la ejecución del contrato se realizará por la Agencia para la Renovación del Territorio, ART, a través de la interventoría que para tal efecto se contrate".*

El supervisor tendrá las siguientes funciones, además de las contenidas en el Manual de Contratación y el Manual de Supervisión e Interventoría vigentes del FCP.

1. *"Controlar la ejecución contractual para efectos de verificar si ella se ajusta a las prestaciones pactadas en el contrato*
2. *Exigir el cumplimiento de las obligaciones cuando advierta su inobservancia.*
3. *Prevenir el incumplimiento de las previsiones contractuales por parte del contratista, proponiendo alternativas que viabilicen la ejecución del objeto.*
4. *Aplicar los correctivos que se estimen pertinentes con miras a garantizar la ejecución del objeto pactado y de las prestaciones, proponiendo soluciones a los problemas que surjan en la ejecución. (…)*
7. *Emitir concepto ante el Comité Técnico y el Comité Fiduciaria (sic) sobre la conveniencia de modificar el contrato.*
8. *Certificar sobre el cumplimiento de las obligaciones contractuales y demás requisitos para efectos de autorizar los pagos que correspondan.*
9. *Coordinar el recibo a satisfacción de los bienes o servicios contratados.*
10. *Solicitar oportunamente al Consorcio los recursos para la cobertura de pagos de las facturas, objeto de las obligaciones establecidas en el contrato.*
11. *Constituir las pruebas con fundamento en las cuales se acredite el incumplimiento del contrato, de modo que sirvan de sustento para iniciar las actuaciones judiciales que correspondan.*
12. *La verificación sobre el cumplimiento de las obligaciones con el Sistema General de Seguridad Social Integral, y demás aspectos de orden administrativo del contrato.*
13. *Suministrar al contratista la información que requiera para la ejecución del contrato, así como todos los medios necesarios para la ejecución del mismo.*
14. *Responder con oportunidad las peticiones que realice el contratista en relación con la ejecución del contrato, en coordinación con las agencias ejecutoras que resulten involucradas para el efecto.*
15. *Solicitar al contratista la presentación de los informes que correspondan al desarrollo de la ejecución del contrato.*
16. *Rendir informes sobre la ejecución del contrato cuando así se le solicite.*
17. *En caso de incumplimiento de las obligaciones por parte del contratista, el supervisor deberá rendir informe de manera inmediata al Consorcio, acompañado de los debidos soportes probatorios que acrediten dicha situación. (…)*

El parágrafo primero de la cláusula décima tercera señala las funciones del Comité Operativo, así:

PARÁGRAFO PRIMERO: FUNCIONES DEL COMITÉ OPERATIVO:
1. Revisar el estudio de factibilidad de las iniciativas de proyectos.
2. Hacer recomendaciones de ajuste al plan operativo y cronograma propuesto por el contratista, para aprobación del interventor.
3. Como resultado de la etapa de verificación, el Comité Operativo, previa revisión de interventor autoriza el inicio de la etapa de estructuración del proyecto.

4. Revisar los documentos técnicos de soporte actualizados o elaborados por el contratista, en cumplimiento de la etapa de Estructuración de los proyectos.
5. Generar recomendaciones al Plan de Fortalecimiento organizativo, comunitario y control social y realizar seguimiento a su ejecución a través del interventor del contrato.
6. Revisar previa aprobación por parte del Interventor de la propuesta sustentada por el Contratista relacionado con el organismo comunitario ejecutor, atendiendo los resultados del análisis de los niveles de complejidad de los proyectos validados para ejecución y al anexo de fortalecimiento comunitario y control social organizativo. El comité Operativo podrá hacer recomendaciones al contratista e interventor de las decisiones que se tomen al respecto.
7. Hacer sugerencias y recomendaciones de tipo operativo para el inicio de ejecución de los proyectos, previo cumplimiento de requisitos y aprobado los documentos técnicos de soporte, elaborados por el contratista en la etapa de estructuración.
8. Identificar alertas cuando sea necesario y proponer soluciones a los inconvenientes que se presenten en el desarrollo de los proyectos.
9. Proponer ajustes al plan operativo, cronograma y al plan de inversiones, cuando se requiera y en concordancia con las decisiones estratégicas de la ART.
10. Hacer seguimiento al desarrollo de todas las etapas establecidas para la implementación de la estrategia.
11. Suspender cuando sea necesario la implementación de los proyectos, previa sustentación de las causas (caso fortuito o causa mayor) por parte del contratista y aprobación del Interventor.

La cláusula décima cuarta del contrato señala:

"GARANTÍAS: EL CONTRATISTA se compromete a constituir a favor de FIDEICOMISOS PATRIMONIOS AUTÓNOMOS FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A. – PATRIMONIO FONDO COLOMBIA EN PAZ, NIT 83.053.105-3 garantía ante una compañía de seguros legalmente establecida en Colombia, cuya póliza de matriz este (sic) aprobada por la Superintendencia Financiera de Colombia, a fin de respaldar el cumplimiento de las obligaciones que surjan de la celebración, ejecución, terminación y liquidación del presente contrato, con el objeto de amparar los riesgos que a continuación se mencionan:

AMPARO	***VALOR***	***VIGENCIA***
Cumplimiento	*20% del valor del contrato*	*Plazo de ejecución del contrato y 6 meses más*
Salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales	*5% del valor del contrato*	*Plazo de ejecución del contrato y 3 años más*
Calidad del Servicio	*20% del valor del contrato*	*Plazo de ejecución del contrato y 1 año más*
Responsabilidad Civil Extracontractual	*5% del valor del contrato*	*Plazo de ejecución del contrato*

PARÁGRAFO PRIMERO: La póliza de que trata la presente cláusula deberá ser a favor de Particulares.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Las garantías que para el efecto expida la compañía aseguradora, deberán ser entregadas dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a la fecha de suscripción del presente contrato, debidamente firmadas, junto con el recibo de pago de estas, expedido por la aseguradora. El PA-FCP aprobará las pólizas si las encuentra ajustadas a lo especificado, en caso contrario, requerirá al CONTRATISTA para que dentro del plazo que le señale, haga las modificaciones y aclaraciones necesarias.

PARÁGRAFO TERCERO: La garantía deberá tomarse con el nombre del contratista como figura en el documento de identidad o certificado de existencia representación legal.

PARÁGRAFO CUARTO EL CONTRATISTA deberá mantener la garantía vigente en los términos expresados en esta cláusula y deberán pagar las primas y cualquiera otra expensa necesaria para constituirla, mantenerla, prorrogarla o adicionarla.

PARÁGRAFO QUINTO: En los contratos que se suscriban para la ejecución de proyectos deberá solicitarse la constitución de garantías de estabilidad de la obra, en todo caso, el contratista será responsable ante el PA-FCP-ART, las cuales quedará así:

AMPARO	***VALOR***	***VIGENCIA***
Cumplimiento	*20% del valor del contrato*	*Plazo de ejecución del contrato y 6 meses más*
Salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales	*5% del valor del contrato*	*Plazo de ejecución del contrato y 3 años más*
Calidad del Servicio	*20% del valor del contrato*	*Plazo de ejecución del contrato y 1 año más*
Responsabilidad Civil Extracontractual	*5% del valor del contrato*	*Plazo de ejecución del contrato*
Estabilidad de la obra	*20% del valor del contrato*	*Plazo no inferior a cinco (5) años*

Sin embargo, dependiendo del tipo de obra y solo en casos excepcionales cuando la aseguradora no cubra el riesgo de estabilidad, el caso será analizado y estudiado en el marco del comité operativo, quien podrá aprobar la modificación de la suficiencia y el amparo, previa sustentación del contratista regional acompañado de los debidos soportes documentales expedidos por las compañías aseguradoras".

En relación con la suspensión del contrato, la cláusula décima sexta señala:

"SUSPENSIÓN DEL CONTRATO: Las partes podrán suspender el presente contrato, mediante la suscripción de un acta en donde conste tal evento y conforme a los preceptuado (sic) en el Manual de Contratación del FCP. El término de suspensión y las condiciones de reinicio se acordarán en dicha acta. La suspensión no dará derecho a exigir indemnización, sobrecostos o reajustes, ni a reclamar gastos diferentes a los acordados en el contrato. El plazo de ejecución de este podrá suspenderse en los siguientes eventos:

a. *Por circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito que impidan la ejecución del contrato. Dicha eventualidad corresponde calificarse por parte del CONTRATANTE.*
b. *Por mutuo acuerdo, siempre que con ello no se cause perjuicios ni deriven en costos para EL CONTRATANTE."*

Por medio de acta del 14 de julio de 2020, se realizó la asignación de **150 iniciativas** para la Subregión Montes de María. Posteriormente en acta del 22 de diciembre de 2020, se realizó la asignación de **2 iniciativas**, dando así un total de **152 iniciativas**. El 27 de diciembre de 2021 se realizó la asignación de otra iniciativa, para un total de **153**.

Con otrosí 2 del 27 de agosto de 2021 se prorrogó la ejecución del contrato hasta el 25 marzo de 2022. **El FCP no remitió soporte de la modificación de la garantía para el otrosí 2.**

Con otrosí 3 del 25 de marzo de 2022 se prorrogó la ejecución del contrato hasta el 23 de octubre de 2022, sustentado en causas de fuerza mayor y situaciones no imputables al contratista implementador. Se modifica la garantía de cumplimiento.

El 19 de octubre de 2022 el contratante Consorcio FCP y contratista implementador suscribieron el documento Suspensión 1, con las siguientes consideraciones por parte de la ART:

"De acuerdo con las especificaciones determinadas por la Agencia de Renovación Del Territorio – ART –, la siguiente solicitud, se basa y sustenta en la CLAUSULA – DÉCIMO SEXTA – SUSPENSIÓN DEL CONTRATO

"Las partes podrán suspender el presente contrato, mediante la suscripción de un acta en donde conste tal evento y conforme a lo preceptuado en el Manual de Contratación del FCP. (…)

La Fundación SOCYA Mediante comunicaciones RAD 20220203300 y 20220203354 de fecha 10 y 14 de octubre de 2022 respectivamente, solicita la suspensión del contrato (…) los siguientes términos

"(…) Manifestamos nuestra disponibilidad y apertura para evaluar la ejecución de las obras faltantes en el contrato de la referencia, y ante la imposibilidad de ejecutar actualmente dichas obras, se requiere analizar las condiciones contractuales que así lo impiden. Por ello solicitamos se considere suscribir una suspensión del contrato con el fin de conformar conjuntamente una mesa de trabajo entre Interventoría y la ART encaminada a construir un plan de mejoramiento que atienda las circunstancias que atraviesa el desarrollo del contrato 112 de 2022, en especial las condiciones mínimas requeridas, en cada uno de los 54 proyectos, lo que permitirá llevar a cabo su ejecución, definiendo los tiempos y recursos requeridos a la luz de las variables expuestas anteriormente.
(…)
Como ya se expresó, para tal fin se requiere una suspensión del contrato la cual estimamos sea entre el 19 de octubre de 2022 y el 19 de noviembre de 2022, tiempo durante el cual proponemos se pueda elaborar, analizar y tener una ruta de acción concreta que permita dar soluciones a los siguientes puntos que son estructurales y van más allá de un plazo adicional a saber:

- *Tiempos requeridos para lograr obtener los permisos de vertimiento y ocupación del cauce ante las CAR, definición de ítem por el cual saldrían los recursos para costear los estudios complementarios, dependiendo de su complejidad y exigencia, tiempos de contratación y elaboración de estudios y tiempos de respuesta de evaluación y aprobación por parte de la CAR.*
- *Tratamiento a las variables de fuerza mayor, caso fortuito y orden público fuera del alcance y administración por parte de Socya como Implementador.*
- *Revisión, aprobación y financiación de ajustes presupuestales de los proyectos ya estructurados.*
- *La revisión de los entregables y la documentación soporte requerida para obras de baja escala y rápida ejecución.*

(…)

La solicitud del contratista fue analizada por la interventoría, y se emite concepto de viabilidad a través del oficio GI-FCP-6082-22 del 14 de octubre de 2022. Así las cosas, en relación al citado análisis es de anotar lo siguiente:

Tal y como lo manifiesta el implementador mediante comunicaciones RAD 20220203300 y 20220203354 de fecha 10 y 14 de octubre de 2022 respectivamente, y en virtud de los acontecimientos presentados a lo largo de la ejecución del proyecto y que dieron origen al presunto incumplimiento del contrato 112 de 2020, se requiere por parte de la Fundación SOCYA, realizar de manera específica en un tiempo prudente, analizar las causales que han atrasado el desarrollo del contrato de tal forma que pueda definirse y poner en marcha un plan de mejora a fin de mitigar los efectos adversos que se han presentado en la implementación del contrato."

La garantía fue modificada en la vigencia del amparo de cumplimiento hasta el 24 de mayo de 2023, según certificado de aprobación del 23 de enero de 2023.

La Interventoría del Contrato 112 de 2020 la realiza el Consorcio Bienestar Comunitario identificado con NIT 901.348.892-6, en virtud del contrato 496 de 2019, suscrito el 02 de enero de 2020 con el objeto de "*Realizar la interventoría técnica, social, administrativa, jurídica, financiera y contable a los contratos que tienen por objeto "implementar la estrategia obras PDET a través de la ejecución de actividades enfocadas al fortalecimiento comunitario y de control social, mediante la ejecución de obras de baja escala y rápida ejecución que contribuyan a la reconstrucción social y económica de las comunidades asentadas en los territorios objeto de intervención.", de acuerdo con las especificaciones determinadas por la Agencia de Renovación del Territorio – ART".* El contrato de interventoría se suscribió con un plazo inicial de 15 meses, por $7.447.919.284.

De conformidad con la cláusula segunda del contrato de interventoría 496 de 2019, el alcance del objeto del mismo se circunscribe al Grupo 3 conformado por lar subregiones: Catatumbo, Montes de María, Sierra Nevada - Perijá y Sur de Bolívar. Así mismo, el parágrafo primero del artículo en cita señala "*El seguimiento a través de la interventoría contratada se realizará sobre la ejecución integral de los contratos y los proyectos que se deriven en ejecución del objeto contractual, previamente identificados como priorizados de acuerdo con la implementación de la estrategia OBRAS PDET y asignados por la ART a los interventores seleccionados".*

Con base en la información suministrada por el FCP, la CGR evidenció que el contrato 112 de 2020 finalizó el 24 de noviembre de 2022 y según lo informado por la interventoría, fue incumplido por parte del contratista implementador, es decir, el objeto del contrato no fue ejecutado a cabalidad como se observa en los siguientes documentos:

Por medio de comunicación GI-FCP-6085-2022, el Interventor Consorcio Bienestar Comunitario, con asunto *"Certificado en cuanto al cumplimiento del contrato de implementación Nº 112 de 2020 – Montes de María a corte de 14 de octubre de 2022"*, hace las siguientes precisiones:

"1. El implementador del contrato 112 de 2020, FUNDACIÓN SOCYA, no ha cumplido con sus obligaciones contractuales pese a los continuos requerimientos que ha realizado la interventoría para que ponga en marcha un plan de contingencia que permita ejecutar las etapas de estructuración y ejecución durante el plazo establecido.

2. Se han llevado a cabo múltiples mesas de trabajo presenciales y virtuales entre Implementador, Interventor y ART en las que se generaron compromisos y estrategias que no se han cumplido a cabalidad por parte de la FUNDACION SOCYA, lo que deriva en los atrasos e incumplimientos que se presentan actualmente en las etapas de estructuración y ejecución de proyectos.

3. El Plan de Operación de Actividades fue ajustado por el contratista implementador de acuerdo con la vigente fecha de terminación del contrato y se dio aprobación en Comité Operativo N° 22 llevado a cabo el 8 de abril de 2022. Se presentan grandes atrasos en la ejecución de las obligaciones contractuales por lo que la interventoría ha requerido en varias oportunidades al CONTRATISTA para que ponga en práctica un plan que choque con el fin de mitigar los atrasos presentados, sin que a la fecha dicha solicitud haya sido atendida por parte del implementador.

4. De las iniciativas 153 iniciativas que fueron presentadas en Comité Operativo se admitieron inicialmente 116, posteriormente 3 se declararon como NO FACTIBLES quedando 113 proyectos distribuidos así: 37 de nivel de complejidad I, 55 de nivel de complejidad II y 21 de complejidad III.

5. La fecha máxima de aprobación de la fase de estructuración fue el 25 de abril de 2022, etapa que aún no ha sido culminada; adicionalmente se precisa que existen 54 proyectos estructurados que no podrán ser ejecutados debido a que no se gestionaron oportunamente los permisos ambientales o no se firmaron los correspondientes contratos de obra.

Dada la cercanía del vencimiento del plazo contractual se precisa que no se cuenta con el tiempo suficiente para ejecutar la totalidad de los proyectos derivados, lo que muestra un claro incumplimiento al contrato 112 de 2020.".

Pese a las precisiones presentadas por el interventor el 14 de octubre de 2022, sobre el incumplimiento del contratista, se autorizó la suspensión 1 del contrato el 19 de octubre de 2022.

Por medio de comunicación GI-FCP-6243-22 del 18 de noviembre de 2022, el Interventor, Consorcio Bienestar Comunitario, respondió a la propuesta del contratista implementador *"(…) para ejecutar 54 proyectos Obras PDET",* lo siguiente:

<<No se comparte la expresado (sic) por la FUNDACIÓN SOCYA referente a que "(…) los 14 meses de operación adicionados han sido financiados con los recursos económicos de la Fundación dado que el equipo humano adscrito al proyecto se ha pagado durante estos meses sin reconocimiento económico alguno por parte del contratante, al igual que los recursos que han imposibilitado la ejecución de las obras (…)", toda vez que en las facturas radicadas por el CONTRATISTA se incluyen los costos verificación, estructuración, ejecución y fortalecimiento comunitario necesarios para la implementación del contrato de la referencia.

El CONTRATISTA solicita la prórroga del contrato 112 de 2020 por un término de 10 meses, lo que a criterio de la interventoría muestra la desatención a los tiempos de ejecución establecidos en el anexo técnico, toda vez que los proyectos con nivel de complejidad 1 deben ejecutarse en un plazo comprendido entre 1 y 3 meses, los de complejidad 2 deben ser ejecutados entre 3 y 5 meses, mientras que los de nivel 3 deben desarrollarse entre 4 y 6 meses. Por lo anterior la interventoría considera que la prórroga del contrato no puede solicitarse más allá de 6 meses.

La FUNDACIÓN SOCYA solicita adicionar el valor del contrato en $769.834.800 que, a criterio del CONTRATISTA cubrirían los costos administrativos de la implementación. Al respecto la interventoría precisa que el Anexo 3 (Estudio de Mercado) establece que el rubro de ADMINISTRACIÓN se calcula únicamente el componente "3. Ejecución de la Estrategia" el cual corresponde a la administración y operación de los contratos derivados que surjan en el marco de le Ejecución de las Obras PDET. Para el presente caso, la administración son los costos indirectos necesarios para el desarrollo de proyectos tales como honorarios, impuestos, personal administrativo, seguridad industrial y salud ocupacional, control de calidad, control ambiental, instalaciones, servicios públicos y comunicaciones, piezas y artes, dotación de oficina, pólizas, capacitaciones al personal y demás gastos asociados a la operación y administración de los contratos que el contratista suscriba con los ejecutores de Obras PDET.

Así las cosas, la solicitud de adición para cubrir los costos administrativos del contrato va en contravención de la oferta económica presentada por la FUNDACIÓN SOCYA y derivaría en una mejora de las condiciones establecidas inicialmente en el contrato 112 de 2020, por lo que la interventoría no puede avalar la adición de recursos solicitada por el CONTRATISTA.

La Fundación menciona que para ejecutar los 54 proyectos que no han iniciado requiere el pago "de más de $5.100 millones invertidos en las obras que se encuentran entregadas, recibidas a satisfacción y que están siendo disfrutadas por la comunidad". Al respecto, la interventoría precisa que mediante las comunicaciones GI-FCP-1771-21, GI-FCP-3005-21, GI-FCP-3294-21, GI-FCP-3463-21, GI-FCP-4002-22, GI-FCP-4376-22 Y GI-FCP-5183-22, solicitó al CONTRATISTA atender la obligación de radicar facturas por concepto de las actividades de verificación, estructuración, ejecución y fortalecimiento comunitario, sin embargo, los requerimientos no fueron atendidos oportunamente lo que afectó el flujo de caja del CONTRATISTA.>>.

En relación con la solicitud de *"Adaptabilidad a los tiempos de los permisos de vertimiento y ocupación de cauce ante las CAR",* la Interventoría señala en el oficio citado, lo siguiente:

"En este punto es pertinente indicar que en mesas de trabajo desarrolladas en el mes de octubre de 2021 con participación de ART, CONTRATISTA e interventoría, se acordó que la FUNDACIÓN SOCYA debía iniciar inmediatamente la solicitud de expedición de permisos ambientales, para lo cual es necesario radicar en las corporaciones autónomas los estudios y diseños de los proyectos que requieren este trámite. Dado que el CONTRATISTA no contaba con los estudios y diseños no fue posible solicitar oportunamente la expedición de los permisos ambientales y no fue sino hasta los meses de enero y febrero de 2022 (3 meses después) que se inició tal solicitud, no obstante, el implementador desconocía el proceso establecido por las entidades encargadas de expedir los permisos y carecía de la totalidad de estudios y diseños requeridos para iniciar el

trámite, por lo que no fue posible radicar la solicitud de expedición de permisos y se consumieron tiempos vitales para dicho propósito.

Teniendo en cuenta las demoras por parte del CONTRATISTA en la radicación de documentos para solicitar la expedición de los permisos ambientales, la interventoría a través de las comunicaciones GI-FCP-3492-21 del 7 de diciembre de 2021, GI-FCP-3658-21 de fecha 22 de diciembre de 2021 y GI-FCP-5248-22 del 28 de junio de 2022 solicitó el estado de la gestión ante las corporaciones autónomas ambientales para el permiso de vertimientos de los proyectos que contemplen construcción de pozo séptico y/o campo de infiltración y en el caso de los Box Coulvert el certificado de ocupación del cauce. No fue sino hasta el mes de agosto de 2022, diez (10) meses después de acordado el compromiso y muy cerca del vencimiento del plazo del contrato de la referencia, que mediante la comunicación RAD. 20220202878 (27/08/2022) la FUNDACIÓN SOCYA remitió respuesta del estado de las solicitudes de expedición de permisos ambientales para lo cual adjuntó las comunicaciones RAD. 20220200934 del 17 de marzo de 2022 y la respuesta No. 1591 de la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique (12/07/2022); en esta última la corporación precisa al CONTRATISTA que "para iniciar el permiso de vertimientos, previamente deberá solicitarse la liquidación del servicio de evaluación, ingresando a la plataforma VITAL…", más adelante el comunicado señala que "Una vez se haya realizado el respectivo pago, deberá radicar en la misma plataforma VITAL la solicitud de cada uno de los permisos de vertimientos requeridos… y adjuntando la documentación técnica pertinente.".

Lo anterior pone en evidencia que la solicitud de permisos ambientales se hizo de manera tardía y con desconocimiento del proceso correspondiente, causas imputables al CONTRATISTA y que impidieron dar aval al inicio de diecisiete (17) proyectos". (Subrayado fuera de texto).

Por medio de oficio GI-FCP-6367-22 del 6 de diciembre de 2022, la interventoría Consorcio Bienestar Comunitario envía *"Comunicación RAD 20224200129981 Traslado FCP 20221152909871 Liquidación e incumplimiento contrato 112 de 2020"*, en la que señala lo siguiente:

"Teniendo en cuenta que el contrato de la referencia culminó el 24 de noviembre de 2022 sin que se hubiesen ejecutado todas las actividades de implementación de las Obras PDET en la subregión Montes de María, se precisa que el informe de presunto incumplimiento del contrato 112 de 2020 está en proceso de consolidación y revisión por parte de las áreas técnica y jurídica de la interventoría. Así las cosas, la mesa de trabajo solicitada para definir las acciones y soportes para la aplicación del incumplimiento será programada una vez el informe sea remitido para revisión de la AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO. (Subrayado fuera de texto)

Por otra parte, y en atención a los compromisos adquiridos en la mesa de trabajo virtual celebrada en septiembre de 2020 la interventoría se pronuncia en los siguientes términos:

1. Mediante la comunicación RAD 20220203588 de fecha 11 de noviembre de 2022, la FUNDACIÓN SOCYA solicitó la prórroga del contrato 112 de 2020 por un término de 10 meses y la adición del componente de ADMINISTRACIÓN en $769.834.800 con el propósito de poder ejecutar la totalidad de los proyectos estructurados. Con la comunicación GI-FCP-6243- 22 del 18 de noviembre de 2022, la interventoría precisó que los plazos establecidos para ejecutar los proyectos no pueden superar los 6 meses, por tanto, la solicitud de prorrogar el contrato por 10 meses es una muestra de la desatención del CONTRATISTA a las condiciones de los documentos contractuales; en segunda instancia, la interventoría precisa que el rubro de Administración está inmerso en el componente de Ejecución de la Estrategia y no puede ser adicionado toda vez que supondría una mejora de la oferta económica presentada por el CONTRATISTA e iría en contravención de las condiciones pactadas inicialmente en el contrato. Por lo anteriormente expuesto, la interventoría negó la solicitud del CONTRATISTA y se ratificó la fecha de terminación del contrato 112 de 2020. Así las cosas, en el marco del contrato 112 de 2020 no se ejecutaron 54 proyectos, entre los que se incluyen el 13244-1-4888 Construcción de cerramiento perimetral, Mejoramiento de dos (2) aulas escolares, construcción de comedor escolar, e instalación de tanque de almacenamiento de aguas lluvias de la I.E.M en la sede de Santa Cruz de Mula y 13654-1-4024 Construcción de placa huella en punto crítico de la vía: San Jacinto Cabecera - Gavilán - Bajo de

Oso, lo que indica la desatención de los requerimientos de la Procuraduría General de la Nación por parte de la FUNDACIÓN SOCYA. (…)

4. Durante la suspensión del contrato 112 de 2020, la ART, interventoría y CONTRATISTA llevaron a cabo mesas de trabajo con el propósito de determinar las situaciones que no permitieron dar inicio a la etapa de ejecución de 54 proyectos con el propósito de definir alternativas de solución; no obstante, la FUNDACIÓN SOCYA condicionó la ejecución de las obras faltantes a la adición y prórroga del contrato; tanto ART como interventoría reiteraron que no pueden modificarse las condiciones pactadas en la oferta económica y/o en el contrato, por lo que las partes estuvieron de acuerdo en no modificar la fecha de terminación del contrato, la cual se dio el 24 de noviembre de 2022".

Mediante comunicación GI-FCP-6440-22[87] del 14 de diciembre de 2022, el Interventor señaló:

"(…) es claro que la FUNDACIÓN SOCYA, en su rol de contratista implementador, debió dar estricto cumplimiento a las etapas de verificación, estructuración y ejecución de proyectos, no obstante y como es del conocimiento del CONSORCIO FONDO COLOMBIA EN PAZ 2019, el contrato de la referencia culminó el 24 de noviembre de 2022 y no se cumplieron en su totalidad las etapas de ejecución y fortalecimiento comunitario, toda vez que dejaron de realizarse 54 proyectos que fueron admitidos en las diferentes sesiones de comités operativos, dentro de los que se encuentran 2 proyectos de nivel de complejidad I, 31 de nivel II y 21 de complejidad III.".

Con relación a lo anterior, El CONSORCIO BIENESTAR COMUNITARIO, en su calidad de interventor del contrato de la referencia, se permite precisar que se han presentado causas de entera responsabilidad del CONTRATISTA – FUNDACIÓN SOCYA, que no permitieron terminar oportunamente la etapa de elaboración de estudios y diseños, lo que redujo drásticamente los plazos previstos para ejecutar los proyectos, situación que a la postre generó que no se contrataran y/o iniciaran de manera oportuna las obras. Cabe señalar que los atrasos presentado en la etapa de estructuración y que impidieron cumplir la etapa de ejecución de proyectos obedecen a desconocimientos técnicos así como a falencias administrativas y financieras presentadas por parte del CONTRATISTA, las cuales se pueden resumir en carecer del equipo técnico idóneo para la elaboración de estudios y diseños, desconocimiento para tramitar permisos ambientales ante las corporaciones autónomas, excesivas demoras en la radicación de facturas ocasionadas por no contar con los documentos técnicos y jurídicos que soportan la solicitud de pago, excesivos procesos administrativos para la suscripción de contratos y desembolso de anticipos con las organizaciones comunitarias e insuficiencias en el acompañamiento técnico a los ejecutores.

En conclusión, de ninguna manera se justifican los atrasos presentados en la etapa de estructuración y que motivaron el incumplimiento de la fase de ejecución del contrato 112 de 2020, por lo que se solicita al CONSORCIO FONDO COLOMBIA EN PAZ 2019 aplicar la cláusula décima quinta "CLÁUSULA PENAL PECUNIARIA: Si EL CONTRATISTA, vencido el plazo del contrato, no hubiera ejecutado todas o algunas de sus obligaciones, se sujeta a pagar a favor del PA-FCP, a título de pena, una suma equivalente al diez por ciento (10%) del valor del contrato, la cual se establece como estimación anticipada de los perjuicios que le ocasione al Fondo el incumplimiento de EL CONTRATISTA"

Con radicado 2023115002901 del 16 de enero de 2023, suscrito por el Gerente General del Consorcio FCP, dirigido al contratista implementador Fundación SOCYA y al Interventor Consorcio Bienestar Comunitario, informa sobre el estado de trámite del último pago radicado del contrato 112 de 2020 e indica:

[87] De conformidad con el informe mensual No. 30 de la interventoría, esta comunicación corresponde a una actualización del estado del presunto incumplimiento del contrato 112 de 2020, teniendo en cuenta que con **comunicación No. GI-FCP-5280-22 del 30 de junio de 2022** y radicado FCP 20220321946282, el interventor remitió al FCP los informes de incumplimiento en la etapa de ejecución, teniendo en cuenta la cláusula penal de apremio.

"a. El 24 de noviembre de 2022, finalizó el plazo de ejecución del contrato 112 de 2020, sin la terminación de la totalidad de proyectos asignados por la Entidad Ejecutora al contratista implementador.
b. El 25 de noviembre de 2022, la interventoría radicó ante el PA-FCP una solicitud de desembolso por valor de $1.117.769.994 para el contrato 112 de 2020 (radicado No. 20221153673512).
c. El 01 de diciembre de 2022, el PA-FCP solicitó tanto a la Entidad Ejecutora como a la interventoría, la presentación del informe final con el estado de cumplimiento del contrato del contrato 112 de 2020 (radicado No. 20221152909871)
d. El 14 de diciembre de 2022, la interventoría remitió al PA-FCP el informe de presunto incumplimiento del contrato 112 de 2020 (radicado No. 20221153895582)
e. El 20 de diciembre de 2022, en la sesión de trabajo con la ART y el Contratista implementador, la interventoría advirtió que continúan presentándose incumplimientos con el contratista Fundación Socya en las actividades de consecución de soportes que acrediten la terminación y entrega de obras, así como también, se encuentra pendiente la devolución/legalización por parte de Fundación Socya de pagos girados del 20% del valor de las obras de obras que finalmente no contaron con ejecución de obra física. (Subrayado fuera de texto)
f. El 03 de enero de 2023, la ART a través de la supervisión del contrato de interventoría manifestó estar de acuerdo con adelantar los trámites de incumplimiento del contrato 112 de 2020 (radicado No. 20231150018172)
g. El 16 de enero de 2023, el PA-FCP realizó el traslado a la Fundación Socya del informe de presunto incumplimiento generado por la interventoría CONSORCIO BIENESTAR COMUNITARIO (Radicado No. 20231150052821).".

Al respecto, se informa que en la actualidad el contrato se encuentra en su etapa postcontracutal, es decir, se está surtiendo el proceso de liquidación y cierre contractual, y en cumplimiento del mismo, el Consorcio FCP 2019, actuando como vocero y administrador del FCP, y en calidad de contratante, debe contar con las definiciones suficientes que le permitan conocer el estado de cumplimiento de ejecución del contrato, los pagos efectuados, ajustes, reconocimientos, revisiones, descuentos, acuerdos, conciliaciones, transacciones, saldo a favor o en contra, si a ello hubiere lugar, y declaraciones de las partes referentes al cumplimiento de sus obligaciones, lo cual permitirá finiquitar la relación contractual suscrita por el contratista y el FCP.

Al tiempo se realizó la verificación de las condiciones establecidas en la póliza de cumplimiento M–100116947 expedida por la Compañía Mundial de Seguros SA que ampara el contrato 112 de 2020, respecto de las posibles prohibiciones que pudieran suscribirse para la realización de desembolsos durante trámites de posibles incumplimientos, encontrando que en el clausulado de la misma, condición séptima titulada: "Obligaciones en caso de siniestro" suscribe lo siguiente:

"CONDICIÓN SÉPTIMA – OBLIGACIONES EN CASO DE SINIESTRO. EN CASO DE SINIESTRO EL ASEGURADO TIENE LA OBLIGACIÓNDE (sic) INFORMAR A LA COMPAÑÍA SOBRE SU OCURRENCIA DENTRO DE LOS TRES DÍAS SIGUIENTES A LA FECHA EN QUE LE HAYA CONOCIDO O DEBIDO CONOCER. IGUALMENTE SE OBLIGA, EN DESARROLLO DE LA OBLIGACIÓN DE EVITAR LA EXTENSIÓN Y PROPAGACIÓN DEL SINIESTRO A SUSPENDER LOS PAGOS AL CONTRATISTA DERIVADOS DEL CONTRATO GARANTIZADO HASTA TANTO DEFINA LA RESPONSABILIDAD DEL MISMO. CUANDO EL ASEGURADO NO CUMPLA CON ESTAS OBLIGACIONES, LA COMPAÑÍA DEDUCIRÁ DE LA INDEMNIZACIÓN EL VALOR DE LOS PERJUICIOS QUE TAL CONDUCTA LE HAYA CAUSADO" (Subrayado fuera de texto)"

Razón por la cual no se continuará con el trámite de desembolso correspondiente hasta tanto se cumplan los procedimientos establecidos que permitan determinar el posible incumplimiento contractual y de considerarse de tal manera, se tendrán que efectuar los balances financieros que permitan a las partes declararse a paz y salvo en el documento de liquidación correspondiente, e incluir con base en las consideración (sic) de la interventoría y Entidad Ejecutora los saldos por pagar al contratista y/o liberar a favor del PA-FCP según corresponda.

Por lo tanto, los recursos pendientes por pagar, solo podrán ser desembolsados, una vez se cuente con la información correspondiente que determine el estado de cumplimiento del contrato. Todo lo anterior, en

cumplimiento de las obligaciones que al Consorcio FCP 2019, le asisten como administrador fiduciario del PA-FCP y en cumplimiento de los diferentes manuales del FCP".

Por medio de oficio 20231094000794391 del 6 de marzo de 2023, suscrito por el Coordinador de Asuntos Legales del FCP, con destino al Subdirector de Infraestructura y Hábitat de la ART, señala:

"En atención al presente oficio, y dado que se evidencian contratos implementadores de la estrategia PDET fase III terminados, es fundamental para el Patrimonio Autónomo Fondo Colombia en Paz, conocer a la mayor brevedad con precisión, las acciones, medidas y definiciones por parte de la Agencia de Renovación del Territorio junto con la interventoría, que permitan conocer las actividades realizadas y la planeación prevista, que permitan liquidar los contratos que a la fecha se encuentran terminados, inclusive poder cerrar integralmente el seguimiento respectivo de las interventorías.

Para el PA-FCP es fundamental la presentación de actualización de garantías, presentación de los Expedientes de los contratos/Proyectos, así como de los informes de interventoría/supervisión y/o de los Conceptos de Cumplimiento (ver anexo), revisados por la Entidad Ejecutora, con los soportes, balances, tasaciones reales, materiales, financieros, ciertos, ocasionales y todos aquellos que a juicio de los expertos técnicos, jurídicos y financieros deben considerarse para la liquidación y/o generación del incumplimiento de los contratos.

En caso de generar y remitir el informe de incumplimiento, es de resaltar que tal información constituye el soporte documental y probatorio con el cual se iniciará la respectiva reclamación ante la aseguradora del respectivo contrato, por lo que las aseveraciones que se emitan serán de absoluta relevancia y permitirán dar cuenta de los perjuicios ocasionados por la no ejecución del contrato. Se precisa la necesidad de remisión de la información solicitada, para ello se anotan nuevamente las condiciones establecidas en el artículo 1077 del Código de Comercio, que refiere (...)"

Con radicado 20231094000797151 del 7 de marzo de 2023, suscrito por el Gerente General del Consorcio FCP, dirigido al contratista implementador Fundación SOCYA, reitera la respuesta anterior en los siguientes términos:

"*Respecto de su solicitud se informa que una vez revisada nuevamente su requerimiento (sic), se determinó ratificar la respuesta emitida por correo electrónico el 19 de enero de 2023, mediante radicado No. 2023115002901 de 16 de enero de 2023, en el que se informó el no trámite de las solicitudes de pago radicadas en el FCP, hasta tanto no se remita por parte de la interventoría designada al contrato, las definiciones suficientes para conocer el estado de cumplimiento del mismo, dada la etapa postcontractual en la que actualmente se encuentra el contrato No. 112 de 2020, tal como lo requieren los diferentes Manuales del FCP.".*

Por medio de informe mensual 30 del 20 de enero de 2023, emitido por la ART, en virtud del contrato de Interventoría 496 de 2019, el cual contiene el *"Avance, seguimiento y control a la ejecución de los contratos de implementación de las obras PDET"* se indica que *"Durante la ejecución del contrato se presentaron atrasos significativos con el POA por lo que la interventoría solicito (sic) en múltiples ocasiones planes de contingencia para mitigar los atrasos presentados en las diferentes etapas del contrato, de lo cual derivo (sic) en un presunto incumplimiento al contrato 112 de 2020.".*

De acuerdo con el informe mencionado en el párrafo anterior, 76 iniciativas estructuradas fueron aprobadas, en cuanto a la etapa de ejecución, el interventor informó que el contratista implementador suscribió 63 contratos. A la fecha se tienen 54 proyectos entregados a las comunidades y 5 proyectos terminados pendientes por entregar a la comunidad.

"(…) • De 37 proyectos de nivel de complejidad I, se tienen 35 contratos suscritos con ejecutores con sus respectivas Actas de Inicio

o 32 proyectos terminados y entregados a las comunidades
o 3 proyectos terminados pendientes para entrega a la comunidad
o 2 proyectos no ejecutados

• De 55 proyectos de nivel II
o 22 proyectos terminados y entregados a las comunidades.
o 2 proyectos terminados pendientes para entrega a la comunidad
o 31 proyectos no ejecutados.

• De 21 proyectos de nivel III, se tienen 23 proyectos estructurados no ejecutados.
• De los 113 proyectos admitidos se tienen aplicados 129 ICO, los cuales corresponden a 113 proyectos".

El Informe 30 de Interventoría, citado anteriormente, señala que:

"Teniendo en cuenta los atrasos presentados en la etapa de ejecución del contrato de implementación 112 de 2020, el CONSORCIO BIENESTAR COMUNITARIO en su calidad de interventor a fecha del presente informe realizó diferentes requerimientos los cuales derivan en el presunto incumplimiento de la etapa de ejecución, toda vez aún no ejecutaron 54 proyectos estructurados que contaban con el aval de inicio de obras, en virtud de lo anterior se han remitido al FONDO COLOMBIA EN PAZ mediante comunicado GI-FCP-5280-22 de fecha 30 de junio de 2022 y radicado FCP 20220321946282 los informes de incumplimiento teniendo en cuenta la CLAUSULA PENAL DE APREMIO, mediante el comunicado GI-FCP- 6440-22 del 14 de diciembre de 2022, se actualizó el estado del presunto incumplimiento teniendo en cuenta la terminación del contrato 112 de 2020 del 24 de noviembre de 2022. (Subrayado fuera de texto).

"La ETAPA de ejecución presenta grandes atrasos toda vez que de acuerdo con el POA vigente el plazo para suscribir las actas de inicio:
- NC 1: venció el 4 de mayo de 2022
- NC 2: venció el 14 de junio de 2022
- NC 3: venció el 20 de mayo de 2022"

En el mismo se cita: *"Es importante enfatizar que los atrasos presentados por el CONTRATISTA no permitieron culminar la etapa de cierre documental y liquidación del contrato en el plazo establecido, es decir, 24 de enero de 2023, por lo que se solicitó a la Agencia de Renovación del Territorio ampliar en dos meses el tiempo de esta etapa, hasta el 24 de marzo de 2023, de tal forma que la interventoría pueda hacer el adecuado seguimiento y control a los documentos que se encuentran pendientes de entrega, no obstante, a la fecha no se ha recibido respuesta a la solicitud manifestada.".*

Con oficio 20231094000803601 del 9 de marzo de 2023, sin constancia de radicado a la Compañía Mundial de Seguros S.A., el FCP presentó *"(…) formalmente **RECLAMACIÓN DE SINIESTRO** a la aseguradora COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A., bajo el contrato amparado por la póliza de cumplimiento a favor de entidades particulares No. M100116947, junto con los respectivos certificados que fueron expedidos con posterioridad".*

En cuanto a la tasación del perjuicio, la reclamación trae la cuantificación efectuada por el Interventor el 14 de diciembre de 2022, así:

"Mediante el desarrollo del contrato 112 de 2020 el CONTRATISTA ejecutó obras y actividades que fueron recibidas a satisfacción por la entidad CONTRATANTE, sin embargo, también es claro que se presentó incumplimiento del objeto del contrato, ya que al finalizar el plazo del mismo no se lograron ejecutar la totalidad de los proyectos. Por lo anterior, y como ya se mencionó, debe hacerse uso del principio de proporcionalidad al momento de tasar la sanción descrita en la cláusula penal pecuniaria convenida en el contrato.

Así las cosas, la tasación de los perjuicios ocasionados al CONSORCIO FONDO COLOMBIA EN PAZ 2019 se determina únicamente por las obras y/o actividades que no fueran ejecutadas (sic) en el marco del contrato 112 de 2020 y que fueron descritas en el presente documento.

Tabla 15. Tasación de perjuicios

Actividad Incumplida	*Referencia*	*Valor*
Conformación de 36 CAC de inicio	*Tablas 2 y 3*	*$ 14.229.288*
Realización de 54 CAC de seguimiento	*Tablas 2 y 4*	*$42.687.918*
Elaboración de 54 CAC de cierre	*Tablas 2 y 4*	*$21.343.932*
Suscripción de actas de inicio de 3 proyectos	*Tabla 7*	*$680.993.271*
Ejecución de 1 proyecto contratado	*Tabla 8*	*$329.308.795*
Suscripción de 33 proyectos estructurados	*Tabla 9*	*$5.721.102.752*
Ejecución de 17 proyectos por no contar con permisos ambientales	*Tabla 10*	*$2.690.214.389*
Subtotal Actividades Incumplidas		*$9.499.880.345*
Tasación de los perjuicios		*$9.499.880.345*
Valor del contrato 112 de 2020		*$18.640.075.364*
10% del valor del contrato		*$1.864.075.364*

La interventoría precisa que los perjuicios ocasionados al CONSORCIO FONDO COLOMBIA EN PAZ 2019 ocasionados por no haberse ejecutado la totalidad del contrato 112 de 2020 ascienden a la suma de $9.499.880.345, no obstante, y de acuerdo con la cláusula penal pecuniaria señalada en el contrato, se establece que la pena por incumplimiento equivale al 10% del valor del contrato, es decir, MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y CUATRO MILLONES SETENTA Y CINCO MIL TRESCIENTOS SESENTA Y CUATRO PESOS ($1.864.075.364).

Así las cosas, existirían unos perjuicios por incumplimiento del contrato correspondientes a $7.635.804.981 que no están amparados por la cláusula penal pecuniaria".

Por medio de correo electrónico remitido por la Profesional Jurídico Contractual de la Coordinación Jurídica- Contractual del Consorcio FCP, dirigido a la dirección siniestroscumplimiento@segurosmundial.com.co, **el 28 de abril de 2023**, el FCP presenta formalmente reclamación del siniestro a la aseguradora COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A., "(…) *bajo el contrato amparado por la póliza de cumplimiento a favor de entidades particulares No. M-100116947, junto con los respectivos certificados que fueron expedidos con posterioridad.".*

De acuerdo con la información remitida por el FCP a la CGR, por medio de comunicación 20231094001400431 del 2 de junio de 2023, a continuación se relacionan las iniciativas declaradas no factibles a las que les fue pagado el componente de fortalecimiento, así como los proyectos incumplidos, sobre los cuales se efectuaron pagos de las etapas de verificación, estructuración, ejecución y fortalecimiento y se autorizaron pagos anticipados, sobre los que el interventor observa que "*Teniendo en cuenta que se cumplieron los requerimientos contractuales se desembolsó el valor correspondiente al pago anticipado, sin embargo, el rubro debe ser devuelto por implementador dado que no se ejecutó el proyecto.".* (Subrayado fuera de texto).

Tabla 26
Iniciativas no factibles e incumplidas del Contrato 112-2020

ID	***Objeto***	***Estado Proyecto***	***Observaciones***
13212-1-3882	*Construcción de placa huella en punto crítico de la vía: Martin Alonso - Sincelejito, en el sector Loma Grande subida y bajada*	*No Factible*	*Declarado NO FACTIBLE*

ID	Objeto	Estado Proyecto	Observaciones
13212-2-3890	*Construcción de placa huella en la vía Guaymaral - Alonso; en el sector loma de Guaymaral*	*Incumplido*	*Teniendo en cuenta que se cumplieron los requerimientos contractuales se desembolsó el valor correspondiente al pago anticipado, sin embargo, el rubro debe ser devuelto por implementador dado que no se ejecutó el proyecto.*
13212-2-3894	*Construcción de placa huella en los puntos críticos de la vía: Guaymaral - Berlín: sector loma la división*	*Incumplido*	*Teniendo en cuenta que se cumplieron los requerimientos contractuales se desembolsó el valor correspondiente al pago anticipado, sin embargo, el rubro debe ser devuelto por implementador dado que no se ejecutó el proyecto.*
13212-2-3895	*Construcción de box culvert en el arroyo Guarumo sobre la vía Guarumo a la yee vía Guaymaral*	*Incumplido*	*No se ejecutó*
13212-2-3899	*Construcción de bateas sobre la vía Guaymaral - Guarumo frente a la parcelación La Esperanza*	*Incumplido*	*No se ejecutó*
13212-3-3900	*Construcción de placa huella en punto crítico de la vía: Tacamochito – Sabaneta*	*Incumplido*	*No se ejecutó*
13212-3-3902	*Construcción de placa huella en punto crítico de la vía San Andrés- La Sierra*	*Incumplido*	*Teniendo en cuenta que se cumplieron los requerimientos contractuales se desembolsó el valor correspondiente al pago anticipado, sin embargo, el rubro debe ser devuelto por implementador dado que no se ejecutó el proyecto.*
70473-2-3919	*Mejoramiento de puntos críticos de la vía Sabanas de Cali desde Barrio El Carmen a Morroa en placa huellas*	*Incumplido*	*No se ejecutó*
70230-2-3944	*Construcción de infraestructura para aula de informática del centro educativo el cielo*	*Incumplido*	*No se ejecutó*
70230-2-3947	*Construcción de salón comunal en la vereda Desbarrancado*	*Incumplido*	*No se ejecutó*
70230-1-3953	*Construcción de cancha de micro fútbol y parque biosaludable en la vereda Monte Bello*	*No Factible*	*Declarado NO FACTIBLE*
70230-1-3956	*Construcción de la casa comunal en la vereda Nuevo Manzanares*	*Incumplido*	*No se ejecutó*
13248-1-3959	*Construcción de placa huella en puntos críticos en la vía veredal: zona Las Pampas - La Esmeralda*	*Incumplido*	*Teniendo en cuenta que se cumplieron los requerimientos contractuales se desembolsó el valor correspondiente al pago anticipado, sin embargo, el rubro debe ser devuelto por implementador dado que no se ejecutó el proyecto.*
13248-1-3962	*Construcción de placa huella en puntos críticos en la calle principal al barrio Casa Loma del corregimiento de San José de Lata*	*No Factible*	*Declarado NO FACTIBLE*
13248-2-3967	*Construcción de placa Huella en punto crítico de la vía: Nervití – Robles, en el sector Caracolí a la finca Guayacán*	*Incumplido*	*Teniendo en cuenta que se cumplieron los requerimientos contractuales se desembolsó el valor correspondiente al pago anticipado, sin embargo, el rubro debe ser devuelto por implementador dado que no se ejecutó el proyecto.*

ID	Objeto	Estado Proyecto	Observaciones
70713-2-3988	*Construcción de la fase 1 de la casa comunal e instalación de paneles solares en la vereda Pava ubicada en predios de la empresa comunitaria la Alemania, se benefician las veredas la Lucha 1 y 2, Pava, Arroyo Arena, la Loma y el 20, no incluye la construcción del sistema de tratamiento y descarga de aguas servidas*	*Incumplido*	*No se ejecutó*
70713-2-3990	*Construcción de cunetas y/u obras de arte en la vía El Chicho hacia el caserío Capotes*	*No Factible*	*Declarado NO FACTIBLE*
70713-1-4001	*Construcción de un comedor infantil en la institución educativa de La Brisa*	*Incumplido*	*No se ejecutó*
13654-2-4007	*Construcción en placa huella en el punto crítico de la vía que conduce desde San Jacinto, las Arenas, Charquitas, las Lajas, en el sector conocido como Loma del Rajao*	*Incumplido*	*Teniendo en cuenta que se cumplieron los requerimientos contractuales se desembolsó el valor correspondiente al pago anticipado, sin embargo, el rubro debe ser devuelto por implementador dado que no se ejecutó el proyecto.*
13654-2-4008	*Construcción de restaurante escolar en el corregimiento de Arenas*	*Incumplido*	*No se ejecutó*
13654-3-4015	*Construcción de placa huella en los puntos críticos de la Vía San Jacinto Cabecera - Vereda el Loro*	*Incumplido*	*No se ejecutó*
13654-3-4016	*Construcción de placa huella en puntos críticos de la vía que conduce desde el casco urbano de San Jacinto hasta la vereda Tumba Burro*	*Incumplido*	*No se ejecutó*
13654-1-4024	*Construcción de placa huella en punto crítico de la vía: San Jacinto Cabecera - Gavilán - Bajo de Oso*	*Incumplido*	*Teniendo en cuenta que se cumplieron los requerimientos contractuales se desembolsó el valor correspondiente al pago anticipado, sin embargo, el rubro debe ser devuelto por implementador dado que no se ejecutó el proyecto.*
13894-3-4037	*Construcción de placa huella en tramo crítico de la vía: Vereda el Callao – Intersección en el kilómetro 9 de la vía (Zambrano- El Carmen de Bolívar)*	*Incumplido*	*Teniendo en cuenta que se cumplieron los requerimientos contractuales se desembolsó el valor correspondiente al pago anticipado, sin embargo, el rubro debe ser devuelto por implementador dado que no se ejecutó el proyecto.*
13894-3-4041	*Construcción de batea y placa huella en los puntos críticos de la vía que inicia del kilómetro 17 vía troncal Los contenedores hasta la vereda San Francisco*	*Incumplido*	*No se ejecutó*
13894-1-4045	*Mejoramiento de dos aulas escolares, construcción de baterías sanitarias y restaurante escolar en la vereda Florida*	*Incumplido*	*No se ejecutó*
13894-2-4056	*Construcción de placa huella de la vía en los puntos críticos entre el puente de plato y el corregimiento de Jesús del río*	*No Factible*	*Declarado NO FACTIBLE*

ID	Objeto	Estado Proyecto	Observaciones
13657-2-4089	*Construcción de placa huella en puntos críticos de la vía terciaria que va desde la vereda Cañito al corregimiento San José del Peñón*	*Incumplido*	*Teniendo en cuenta que se cumplieron los requerimientos contractuales se desembolsó el valor correspondiente al pago anticipado, sin embargo, el rubro debe ser devuelto por implementador dado que no se ejecutó el proyecto.*
13657-3-4097	*Mejoramiento con la construcción de 3 bateas, de la vía que comunica los corregimientos de Corralito - El Contento - Las Pampas*	*Incumplido*	*No se ejecutó*
13657-3-4098	*Construcción de placa huella en la calle principal del corregimiento de San Agustín*	*Incumplido*	*Teniendo en cuenta que se cumplieron los requerimientos contractuales se desembolsó el valor correspondiente al pago anticipado, sin embargo, el rubro debe ser devuelto por implementador dado que no se ejecutó el proyecto.*
13657-1-4106	*Construcción del cerramiento del perímetro de la institución educativa de San Cayetano sede 1 en el corregimiento de San Cayetano*	*Incumplido*	*No se ejecutó*
13657-1-4107	*Construcción de batería sanitaria en el instituto educativo San Cayetano sede 1 en el corregimiento de San Cayetano*	*Incumplido*	*No se ejecutó*
70523-2-4115	*Construcción fase 1 de la Sede de Gobierno propio de la comunidad indígena en Guaimí, Regional San Antonio de Palmito, consistente en la zona de reuniones (sin batería sanitaria)*	*Incumplido*	*No se ejecutó*
70523-1-4122	*Construcción de batería sanitaria y tanque elevado en la Unidad Comunitaria de Asistencia (UCA) de la comunidad veredal indígena de El Palmar Brillante*	*Incumplido*	*No se ejecutó*
70523-3-4128	*Construcción de restaurante escolar y aula escolar en la institución educativa de la comunidad de Marín*	*Incumplido*	*No se ejecutó*
70418-3-4136	*Construcción de placa huella en punto crítico de la vía que conduce de la Troncal de occidente (vereda el reparo) – hasta la vereda El Pulpito*	*Incumplido*	*No se ejecutó*
70418-2-4140	*Construcción de aula escolar en la escuela de la Vereda El Recreo*	*Incumplido*	*No se ejecutó*
70418-2-4142	*Construcción del cerramiento perimetral con obras de manejo de aguas lluvias en la Institución Educativa Palmas de Vino del corregimiento Palmas de Vino*	*Incumplido*	*No se ejecutó*
13442-1-4520	*Construcción de la casa tradicional cultural de San Pablo con las tradiciones étnicas*	*Incumplido*	*No se ejecutó*
13442-1-4521	*Construcción de un salón múltiple en la institución educativa técnica agroindustrial San Pablo Norte*	*Incumplido*	*No se ejecutó*
70823-1-4554	*Construcción de la Casa de Gobierno para el resguardo Yuma de Las Piedras en el cabildo Palmira*	*Incumplido*	*No se ejecutó*

ID	Objeto	Estado Proyecto	Observaciones
70823-1-4555	*Construcción de la sede del cabildo menor de la comunidad indígena Cabildo las Cavernas*	*Incumplido*	*No se ejecutó*
70823-1-4556	*Construcción de placa huellas en puntos críticos en calles de la comunidad indígena Cañito*	*Incumplido*	*No se ejecutó*
70508-1-4590	*Construcción de las baterías sanitarias, de la institución educativa San José de Almagra Sede Principal*	*Incumplido*	*No se ejecutó*
70508-1-4591	*Construcción de caseta comunitaria en el corregimiento de Almagra*	*Incumplido*	*No se ejecutó*
70508-3-4600	*Construcción de placa huella en puntos críticos de la vía que comunica las veredas: 46 - San Francisco - Loma del Banco - El Moral*	*Incumplido*	*Teniendo en cuenta que se cumplieron los requerimientos contractuales se desembolsó el valor correspondiente al pago anticipado, sin embargo, el rubro debe ser devuelto por implementador dado que no se ejecutó el proyecto.*
70508-3-4603	*Construcción de aula y mejoramiento de baterías sanitarias en el centro educativo San Francisco sede El Campín*	*Incumplido*	*No se ejecutó*
70508-2-4605	*Construcción de placa huella en punto crítico de la vía que comunica: Vereda Mula-Corregimiento San Rafael-Ovejas Cabecera*	*Incumplido*	*Teniendo en cuenta que se cumplieron los requerimientos contractuales se desembolsó el valor correspondiente al pago anticipado, sin embargo, el rubro debe ser devuelto por implementador dado que no se ejecutó el proyecto.*
70508-2-4606	*Construcción de dos (2) aulas para el laboratorio de física y química en la institución educativa San Rafael del corregimiento de San Rafael*	*Incumplido*	*No se ejecutó*
13244-1-4888	*Construcción de cerramiento perimetral, Mejoramiento de dos (2) aulas escolares, construcción de comedor escolar, e instalación de tanque de almacenamiento de aguas lluvias de la I.E.M en la sede de Santa Cruz de Mula*	*Incumplido*	*No se ejecutó*
13244-1-4892	*Construcción de salón comunal y batería Sanitaria del corregimiento Huamanga*	*Incumplido*	*No se ejecutó*
13244-1-4894	*Construcción de placa huella en punto crítico en la vía: Masinguí-Bonito-Intersección con la Troncal de Occidente*	*Incumplido*	*No se ejecutó*
13244-1-4895	*Construcción de placa huella en tramos crítico de la vía: Naranjal - Carabajal - Intersección con la Troncal*	*Incumplido*	*No se ejecutó*
13244-1-4905	*Construcción de placa Huella en punto crítico de la vía: Cabecera Municipal de El Carmen de Bolívar - Vereda Santa Fe*	*Incumplido*	*No se ejecutó*
13244-1-4906	*Construcción de placa huella en puntos críticos de la vía: Cabecera Municipal de El Carmen de Bolívar - Vereda Guacamayo*	*Incumplido*	*No se ejecutó*
13248-2-5525	*Mejoramiento de la instalación de la estructura física de la IETA del corregimiento de Nervití*	*Incumplido*	*No se ejecutó*

ID	*Objeto*	*Estado Proyecto*	*Observaciones*
13248-2-5550	*Construcción de muelle flotante en el puerto del corregimiento de Nervití I*	*No Factible*	*Declarado NO FACTIBLE*
70418-2-5555	*Reconstrucción de la placa deportiva de la Institución Educativa Palmas de Vino en el Corregimiento Palmas de Vino*	*Incumplido*	*No se ejecutó*
70823-1-5638	*Construcción de comedor comunitario para la tercera edad en el corregimiento de los Altos*	*Incumplido*	*No se ejecutó*
70523-2-5740	*Construcción de batería sanitaria en la casa comunal y en la sede comunitaria infantil del Cabildo indígena San Miguel*	*Incumplido*	*No se ejecutó*

Fuente: Comunicación 20231094001400431 del 2 de junio de 2023 del FCP Elaboró: Equipo auditor CGR

De la relación expuesta en la tabla anterior, se indican a continuación los valores pagados de los proyectos incumplidos, en las etapas de verificación/ estructuración y ejecución, así como las iniciativas que fueron declaradas no factibles, sobre las que hubo pagos en el componente de fortalecimiento. Igualmente, se señalan dos proyectos terminados con observaciones efectuadas por el interventor y que no fueron atendidas por el contratista implementador (ID 70473-3-3931 y 70204-1-4072), según lo informado por el interventor:

Tabla 27
Valor iniciativas no factibles e incumplidas

ID	VALOR PAGADO VERIFICACIÓN/ ESTRUCTURACIÓN $	FECHA	PAGO ANTICIPADO $	FECHA	VALOR PAGADO FORTALECIMIENTO $	FECHA
13212-1-3882	13.021.421,00	7/06/2021	-	N/A	2.371.550,00	09/11/2021 22/06/2022
13212-2-3890	13.983.254,00	7/06/2021	23.501.266,80	22/07/2022	2.766.808,00	09/11/2021 22/06/2022 21/06/2022
13212-2-3894	13.930.913,00	7/06/2021	23.413.299,00	22/07/2022	2.766.808,00	09/11/2021 22/06/2022 21/06/2022
13212-2-3895	-		-	N/A	2.371.550,00	09/11/2021 22/06/2022
13212-2-3899	-		-	N/A	2.371.550,00	09/11/2021 22/06/2022
13212-3-3900	13.062.319,00	7/06/2021	-	N/A	2.371.550,00	09/11/2021 22/06/2022
13212-3-3902	13.062.373,00	7/06/2021	21.953.568,00	22/07/2022	3.557.325,00	09/11/2021 22/06/2022 21/06/2022 13/10/2022
70473-2-3919	39.187.747,00	7/06/2021	-	N/A	2.766.808,00	14/07/2021 22/06/2022 21/06/2022
70473-3-3931	39.187.465,00	7/06/2021	65.861.286,00	22/07/2022	2.766.808,00	09/11/2021 22/06/2022 21/06/2022
70230-2-3944	-		-	N/A	2.371.550,00	09/11/2021 22/06/2022
70230-2-3947	-		-	N/A	2.371.550,00	09/11/2021 22/06/2022
70230-1-3953	7.622.571,00	29/06/2021	-	N/A	1.976.292,00	14/07/2021
70230-1-3956	-		-	N/A	2.371.550,00	09/11/2021 22/06/2022

ID	VALOR PAGADO VERIFICACIÓN/ ESTRUCTURACIÓN $	FECHA	PAGO ANTICIPADO $	FECHA	VALOR PAGADO FORTALECIMIENTO $	FECHA
13248-1-3959	16.905.350,00	7/06/2021	28.412.353,40	22/07/2022	2.766.808,00	09/11/2021 22/06/2022 21/06/2022
13248-1-3962	-		-	N/A	2.371.550,00	09/11/2021 22/06/2022
13248-2-3967	31.512.699,00	7/06/2021	65.534.554,00	22/07/2022	2.766.808,00	09/11/2021 22/06/2022 21/06/2022
70713-2-3988	-		-	N/A	790.517,00	21/07/2022
70713-2-3990	-		-	N/A	4.347.842,00	09/11/2021 22/06/2022
70713-1-4001	-		-	N/A	2.371.550,00	09/11/2021 22/06/2022
13654-2-4007	11.877.358,00	7/06/2021	19.961.946,80	22/07/2022	2.766.808,00	09/11/2021 22/06/2022 21/06/2022
13654-2-4008	-		-	N/A	2.371.550,00	09/11/2021 22/06/2022
13654-3-4015	-		-	N/A	2.371.550,00	09/11/2021 22/06/2022
13654-3-4016	-		-	N/A	2.371.550,00	09/11/2021 22/06/2022
13654-1-4024	20.349.201,00	7/06/2021	34.200.337,80	22/07/2022	2.766.808,00	09/11/2021 22/06/2022 21/06/2022
13894-3-4037	19.603.544,00	7/06/2021	32.947.133,00	22/07/2022	2.766.808,00	09/11/2021 22/06/2022 21/06/2022
13894-3-4041	-		-	N/A	2.371.550,00	09/11/2021 22/06/2022
13894-1-4045	-		-	N/A	2.371.550,00	22/06/2022 21/07/2022
13894-2-4056	-		-	N/A	2.371.550,00	09/11/2021 22/06/2022
70204-1-4072	38.618.418,00	7/06/2021	64.904.904,40	22/07/2022	2.766.808,00	09/11/2021 22/06/2022 21/06/2022
13657-2-4089	22.019.936,00	7/06/2021	37.008.295,40	22/07/2022	2.766.808,00	14/07/2021 22/06/2022 21/06/2022
13657-3-4097	-		-	N/A	2.371.550,00	09/11/2021 22/06/2022
13657-3-4098	19.222.262,00	7/06/2021	32.306.322,60	22/07/2022	2.766.808,00	07/06/2022 22/06/2022 21/06/2022
13657-1-4106	-		-	N/A	2.371.550,00	09/11/2021 22/06/2022
13657-1-4107	-		-	N/A	2.371.550,00	09/11/2021 22/06/2022
70523-2-4115	-		-	N/A	2.371.550,00	07/06/2022 22/06/2022
70523-1-4122	-		-	N/A	2.371.550,00	07/06/2022 22/06/2022
70523-3-4128	-		-	N/A	4.743.100,00	09/11/2021 22/06/2022 21/07/2022
70418-3-4136	19.593.021,56	7/10/2022	-	N/A	3.162.067,00	09/11/2021 22/06/2022 21/06/2022
70418-2-4140	-		-	N/A	2.371.550,00	09/11/2021 22/06/2022

ID	VALOR PAGADO VERIFICACIÓN/ ESTRUCTURACIÓN $	FECHA	PAGO ANTICIPADO $	FECHA	VALOR PAGADO FORTALECIMIENTO $	FECHA
70418-2-4142	-		-	N/A	2.371.550,00	09/11/2021 22/06/2022
13442-1-4520	-		-	N/A	2.371.550,00	07/06/2022 22/06/2022
13442-1-4521	-		-	N/A	2.371.550,00	07/06/2022 22/06/2022
70823-1-4554	-		-	N/A	2.371.550,00	09/11/2021 22/06/2022
70823-1-4555	-		-	N/A	2.371.550,00	09/11/2021 22/06/2022
70823-1-4556	-		-	N/A	2.371.550,00	09/11/2021 22/06/2022
70508-1-4590	-		-	N/A	2.371.550,00	07/06/2022 22/06/2022
70508-1-4591	-		-	N/A	1.185.775,00	22/06/2022 13/10/2022
70508-3-4600	25.159.942,00	7/06/2021	42.285.616,40	22/07/2022	2.766.808,00	09/11/2021 22/06/2022 21/06/2022
70508-3-4603	-		-	N/A	2.371.550,00	09/11/2021 22/06/2022
70508-2-4605	14.816.223,00	7/06/2021	24.901.215,00	22/07/2022	2.766.808,00	09/11/2021 22/06/2022 21/06/2022
70508-2-4606	-		-	N/A	2.371.550,00	09/11/2021 22/06/2022
13244-1-4888	-		-	N/A	2.371.550,00	09/11/2021 22/06/2022
13244-1-4892	-		-	N/A	2.371.550,00	07/06/2022 22/06/2022
13244-1-4894	-		-	N/A	2.371.550,00	09/11/2021 22/06/2022
13244-1-4895	-		-	N/A	2.371.550,00	09/11/2021 22/06/2022
13244-1-4905	-		-	N/A	2.371.550,00	09/11/2021 22/06/2022
13244-1-4906	19.615.300,03	7/10/2022	-	N/A	2.371.550,00	09/11/2021 22/06/2022
13248-2-5525	-		-	N/A	2.371.550,00	09/11/2021 22/06/2022
13248-2-5550	-		-	N/A	2.371.550,00	09/11/2021 22/06/2022
70418-2-5555	-		-	N/A	2.371.550,00	09/11/2021 22/06/2022
70823-1-5638	-		-	N/A	2.371.550,00	09/11/2021 22/06/2022
70523-2-5740	-		-	N/A	2.371.550,00	09/11/2021 22/06/2022
TOTAL	**$ 399.329.897**		**$ 517.192.099**		**$ 153.360.230**	
TOTAL PAGADO $1.069.882.225						

Fuente: Comunicación 20231094001400431 del 2 de junio de 2023 del FCP Elaboró: Equipo auditor CGR

La cifra indicada en la tabla anterior por Mil Sesenta y Nueve Millones Ochocientos Ochenta y Dos Mil Doscientos Treinta Pesos (**$1.069.882.225)** constituye un detrimento patrimonial evidenciado por una presunta gestión fiscal antieconómica, ineficiente e ineficaz, como consecuencia de las deficiencias observadas en la ejecución por parte del contratista implementador, por no realizar en forma integral y completa las etapas de verificación, estructuración, ejecución y fortalecimiento de la ruta operativa, en los plazos establecidos ni de conformidad con las condiciones técnicas, jurídicas y financieras estipuladas contractualmente; daño que está representado en el valor pagado, sin haberse agotado

todas las etapas establecidas en la ruta operativa para el cumplimiento del objeto del contrato y en el Plan Operativo de Actividades – POA, que lo fundamenta. Como consecuencia de lo anterior, no se logró el propósito de fortalecimiento comunitario y de control social, con obras de baja escala y rápida ejecución, que contribuyan a la reconstrucción social y económica de las comunidades asentadas en los territorios objeto de intervención, en Montes de María.

Adicionalmente a los hechos narrados frente a las iniciativas no factibles e incumplidas, se observaron debilidades en el control de las facturas y erogaciones realizadas durante la ejecución del contrato, toda vez que mediante comunicación 20231094000851221 del 30 de marzo de 2023, dirigida a la CGR, el FCP remitió la certificación de pagos del contrato 112 de 2020 correspondiente al pago de 23 facturas por un valor total de $4.241.679.233,16. Dentro de los soportes de los desembolsos ejecutados se encuentra el Comprobante de Egreso CE 2100019311 del 18 de junio de 2021, cuya descripción indica *"656-28582- 8000222367_112_CONTRATO_112_2020_ FACTURA_FELP1634_SEGUN AUTORIZACION DE PAGO_20210321221652"* por valor de $151.204.941.96.

Al revisar la información remitida por el FCP con radicado 20231094001400431 del 2 de junio de 2023, con la relación de las facturas y valores pagados, en virtud del contrato 112 de 2020, no se encuentra relacionada la factura 1634 para ninguno de los componentes y etapas de las obras reportadas.

Como tercer aspecto, de acuerdo con el registro fotográfico remitido por el FCP a la CGR como anexo en su comunicación 20231094001400431 del 2 de junio, mediante la cual responde el requerimiento de información 2023EE0085293 del 26 de mayo de 2023, sobre el estado de las obras entregadas con ocasión de la ejecución del contrato 112 de 2020, se observan las siguientes deficiencias en las imágenes de los proyectos reportados:

Tabla 28
Obras entregadas contrato 112 de 2020

ID	Objeto	Fecha Registro Fotográfico	Observaciones de la CGR
13212-1-3880	Construcción de placa huella en el sector la María - Cuatro Caminos y frente a Rafo Cueto	26.jul.22	Las imágenes no dan cuenta del sitio en el que se ejecutaron las obras. Las fotografías evidencian que no hay señalización que indique la carga máxima que permite el tramo de vía, que es de máximo 20 toneladas.
13212-1-3884	Construcción de placa huella en la vía que comunica al corregimiento de Pueblo Nuevo - Vereda Sanahuares, en el sector Loma de la finca Miguel Tobar	26.jul.22	Las fotografías no demuestran una obra terminada, evidencian que no hay señalización que indique la carga máxima que permite el tramo de vía, de máximo 20 toneladas.
13212-3-3901	Construcción de placa huella en la vía Santa Lucia - Sanahuare, en el sector loma de los Mercedes	01.ago.22	Las imágenes no demuestran el lugar en donde se encuentra la placa huella. No hay señalización de restricción de carga máxima.
70473-1-3910	Construcción de placa huella en tramo crítico de la vía que comunica el centro poblado con el cementerio del corregimiento Tumbatoro	10.sep.22	Las fotografías remitidas no tienen relación con una placa huella en tramo crítico, las imágenes existentes corresponden a una cancha múltiple. Otra inconsistencia es que el registro fotográfico presenta imágenes de las iniciativas 3911 y 3931
70473-1-3911	Construcción cancha deportiva en la vereda el Tolima	09.jun.22	Se remite una foto repetida de la iniciativa 70473-1-3910, lo cual evidencia información inconsistente.
70230-1-3952	Mejoramiento del parque del corregimiento la Ceiba	27.abr.22	Las imágenes no dan cuenta de un parque entregado para ser utilizado por la comunidad, de acuerdo con el objeto de la iniciativa.
70230-1-3954	Construcción de placa huella en la calle la loma en el corregimiento La Ceiba	27.jul.22	Hay dos fotos de la misma intervención, sin ubicación del sitio ni señalización que indique la carga máxima permitida para la transitabilidad en la placa huella.

ID	Objeto	Fecha Registro Fotográfico	Observaciones de la CGR
13248-1-3958	Construcción de placa huella en puntos críticos en la vía terciaria: Corregimiento San José de Lata - Intersección de la vía Troncal de Occidente - El Guamo Cabecera	09.sep.22	Las fotos no dan cuenta de una obra terminada y en funcionamiento. Falta señal de carga máxima.
70713-3-3977	Adecuación de la cancha deportiva del corregimiento del Pueblito	23.dic.21	Las fotografías no evidencian una cancha deportiva, solo hay un letrero PDET en un pastizal con un cerramiento, sin que se demuestre la ejecución del objeto contractual del proyecto relacionado por el FP
70713-3-3978	Construcción de placa huella en punto crítico de la vía que comunica Berlín - Doña Ana - Palito Monte	10.mar.22	Las fotografías no evidencian una obra terminada ni en funcionamiento, tampoco hay señalización. Lo que se aprecia es un tramo corto que no da cuenta de un sitio crítico, la vía se sigue observando destapada.
70713-3-3979	Adecuación de la cancha deportiva del corregimiento el Chicho	23.dic.21	Las fotografías no evidencian una cancha deportiva, solo hay un letrero PDET en un pastizal con un cerramiento.
70713-2-3989	Construcción de placa deportiva y parque infantil en la comunidad de Aguacate	22.sep.21	Las fotografías indican que los equipos para el parque están sobre tierra, se observa que no están en las condiciones adecuadas para que los niños jueguen, teniendo en cuenta que hay imágenes que evidencian que el rodadero está en terreno inundado y alrededor hay escombros. Los tubos en el terreno están llenos de concreto y se observan mal terminados.
70713-1-3997	Construcción de placa huella en punto crítico de la vía terciaria que comunica los corregimientos Higuerón - Sincelejito - Pelona - Alto de Julio - Chichiman	20.may.22	Las fotografías no evidencian una obra terminada y en funcionamiento. Las imágenes no evidencian la señalización de la restricción de carga máxima permitida.
13654-2-4010	Construcción del cerramiento perimetral del colegio sagrado corazón de Jesús del corregimiento vereda de Arenas	26.mar.22	Las fotografías no evidencian que el cerramiento es para el colegio, no hay señalización como tampoco indicación que esa construcción de una institución educativa
13654-1-4029	Construcción de parque recreativo infantil comunitario en la vereda de Patio Grande	22.jul.22	Las imágenes muestran un tobogán pequeño que está en tierra y las máquinas están sobre una capa de concreto sementada.
13894-1-4042	Adecuación de la batería sanitaria y construcción de cerramiento perimetral del Colegio Sagrado Corazón de Jesús vereda Capaca	26.abr.23	El FCP no remitió registro fotográfico de la batería sanitaria
13894-1-4043	Construcción de placa Huella en punto crítico de la vía que comunica la vereda Capaca - La Florida	02.ago.22	No hay evidencia que indique el sitio de esa placa huella, las fotografías están tomadas al mismo tramo y no se evidencia que se encuentre en funcionamiento. No hay señal de restricción de carga máxima.
13894-2-4052	Construcción de placa huella en los puntos críticos de la vía: - Tosnovan - Del rio en el sector el Cerro la Bandera que hace parte de la misma vía	02.ago.22	No hay indicación del sitio de la placa huella, las fotografías están tomadas al mismo tramo y no se evidencia que se encuentre en funcionamiento. No hay señalización que indique la carga máxima permitida. En el primer plano de la foto, en la parte izquierda se observa una grieta, como si el concreto estuviera mal terminado o mal fundida la cuneta.
13894-2-4053	Construcción de placa huella en los puntos críticos de la vía desde kilómetro 5 de la vía (Zambrano- Carmen de Bolívar), al corregimiento Jesús del Río de la vereda salitral, loma la vara	30.jul.22	En las imágenes no se evidencia señalización que indique el sitio de esa placa huella, las fotografías están tomadas al mismo tramo y no se observa que se encuentre en funcionamiento. Estaban en obra. No hay señal de restricción de carga máxima.
70204-2-4060	Mantenimiento y limpieza de cunetas y alcantarillas que van desde la vía del corregimiento Bajo Don Juan hasta el punto de Guamanga. (Colosó)	03.mar.21	Hay una foto que no corresponde al objeto del proyecto.
70204-2-4061	Mejoramiento del Parque recreativo con máquinas bio-saludables y mejoramiento de la cancha de micro-fútbol en el corregimiento Bajo Don Juan	30.oct.21	Las fotografías son de 2021 y no dan cuenta de una obra terminada y en funcionamiento de las máquinas del parque recreativo.
70204-2-4062	Mejoramiento en placa huella en la vía que va desde la vereda las cruces hasta vereda la estación	30.sep.22	Las fotografías no dan cuenta del sitio de la placa huella, como tampoco tienen señalización de restricción de carga máxima.
70204-2-4063	Mantenimiento y mejoramiento de puntos críticos en placa huella en la vía que	29.nov.22	Las fotografías no dan cuenta del sitio de la placa huella. No hay señal de restricción de carga máxima

ID	Objeto	Fecha Registro Fotográfico	Observaciones de la CGR
	comunica la vereda Paraíso 1 con la vereda Paraíso 2		
70204-1-4069	Mejoramiento vial mediante limpieza de cunetas y alcantarillas en la vía que comunica el corregimiento de Chinulito al corregimiento El Cerro	18.mar.21	No hay evidencia fotográfica del sitio del mejoramiento
70204-3-4079	Mejoramiento de la cancha deportiva multiuso Veinticinco de Noviembre, de la vereda Maratón	29.jul.21	El registro fotográfico muestra máquinas de un parque en tierra, que, de acuerdo con el objeto, no hace parte de la cancha multiuso. Hay unas bancas externas al cerramiento de la cancha, que, según lo observado en las imágenes, no permite una adecuada visibilidad.
70204-3-4082	Construcción de una placa deportiva multiuso en la vereda Desbarrancado	30.oct.21	De acuerdo con lo observado en las imágenes la cancha no cuenta con una rejilla que quede a nivel de la cuneta del cementado para evitar accidentes. Está expuesta y no tiene protección.
70523-1-4121	Construcción de placa deportiva multiuso en la comunidad indígena veredal Los Castillos para fomentar el deporte y la recreación entre los habitantes de dicha comunidad	24.jun.21	Hay fotos de dos proyectos diferentes mostrando el mismo espacio el entorno no es el mismo. Corresponde a la iniciativa 4608.
70523-1-4123	Construcción de parque recreativo en la comunidad indígena La Granja, para la recreación de los niños y jóvenes de esta población	08.jul.21	Las imágenes muestran máquinas del parque colocadas en tierra, sin ninguna intervención al suelo
70418-3-4135	Construcción de Placa huella en punto crítico de la vía que va desde la vereda Tres Esquinas -Corregimiento Naranjal - hasta la vereda Arenal, del Municipio Los Palmitos	15.jul.22	No hay señalización que indique el sitio de esa placa huella ni de la restricción de la carga máxima permitida; las fotografías están tomadas al mismo tramo y no se evidencia que se encuentre en funcionamiento.
70418-1-4149	Construcción de placa huella en punto crítico en la vía que va desde el corregimiento El Piñal a la Vereda El Triunfo	22.dic.21	No hay señal de restricción de carga máxima. No hay evidencia del sitio donde se encuentra ubicada la obra.
70418-1-4150	Construcción de placa huella en punto crítico en la vía que va desde el corregimiento El Piñal a la vereda La Aldea	21.ene.22	Las fotografías muestran sólo una parte de la placa huella en buen estado, pero no indican el cumplimiento del tramo total. No hay evidencia de señalización de restricción de carga máxima permitida.
70418-1-4151	Construcción de placa huella en punto crítico en la vía: Vereda Santa Elena a la Vereda Santa Rosa	21.ene.22	Las fotografías muestran sólo una parte de la placa huella en buen estado, pero no indican el cumplimiento del tramo total. No hay evidencia de señalización de restricción de carga máxima permitida.
13442-1-4501	Atención de puntos críticos en placa huella en el corregimiento de Matuya desde la 40 hasta la escuela Pela Bolsillo	14.jul.22	Las fotografías muestran sólo una parte de la placa huella en buen estado, pero no indican el cumplimiento del tramo total. No hay evidencia de señalización de restricción de carga máxima permitida.
13442-1-4508	Construcción de pavimento en placa huella en la calle de la iglesia de la comunidad de Ñanguma	14.jul.22	Las fotografías no dan cuentan de una obra terminada
13442-1-4509	Construcción y mejoramiento de parque recreativo comunitario y placa deportiva en el corregimiento de Flamenco	15.oct.21	Según las fotografías, el parque recreativo se ubicó en tierra, sin ninguna intervención al suelo, el mobiliario se encontraba sellado y las imágenes muestran que no estaba en funcionamiento.
13442-1-4514	Reconstrucción de baterías sanitarias y mejoramiento de la Institución Agroindustrial de Flamenco, sede Ñanguma	02.dic.22	No hay registro fotográfico de la reconstrucción de las baterías sanitarias.
70823-1-4562	Construcción de cerramiento perimetral y mantenimiento de la infraestructura existente en la institución educativa del corregimiento la Piche	17.feb.23	Las fotografías entregadas sobre este proyecto son de baterías sanitarias. En cuanto a la construcción del cerramiento perimetral, se observa que la malla no tiene el ángulo superior horizontal que completa cada uno de los módulos para que esté tensado por todos los lados, para evitar que la malla se rompa, se descuelgue o se destiemple.
70508-1-4592	Mejoramiento de aulas escolares en la institución educativa nuestra señora de las Mercedes sede las Mercedes, incluye arreglo de muros, pisos y techos	27.may.21	La imagen muestra un lavamanos encima del sanitario, con una precaria distribución del espacio para el uso adecuado de estos elementos.
13244-1-4898	Construcción de placa huella en los puntos críticos de la vía: Vereda Pintamonal - Intersección Troncal de Occidente (Km 46)	15.jul.22	Las fotografías no muestran la terminación de la obra completa.

ID	Objeto	Fecha Registro Fotográfico	Observaciones de la CGR
70523-3-5629	Adecuación de la sede de gobierno y conexión hidrosanitaria a unidad baños en la comunidad indígena Centro Azul	15.jun.21	Las fotografías no dan cuenta de una obra debidamente terminada para ser entregada. Los baños no tienen puerta ni marco, el piso no se ve terminado. Así mismo, en el piso donde apoya la placa se ven unos vacíos, rendijas sin resanes en concreto, para hacer un empate adecuado, que permita que el agua no se filtre debajo de la placa y dañe la cimentación.
13442-1-5721	Construcción de cerramiento o tapia de la institución educativa del corregimiento Majagua	15.oct.21	Las fotografías no muestran que la intervención se hizo para el cerramiento de la escuela. Los bloques no se ven de una obra recién construida; en las imágenes se observa un deterioro avanzado, se evidencia un cimiento que desestabiliza el terreno en la esquina. La foto no evidencia que sea una obra recién construida.
70823-2-6451	Adecuación y mantenimiento de baterías sanitarias en la institución educativa Macajan	29.mar.21	Las imágenes no muestran la totalidad de las baterías sanitarias instaladas
13442-1-6750	Ampliación y mejoramiento del comedor escolar de la Institución Educativa San Luis Beltrán, Sede Pela Bolsillo, que está ubicada en el corregimiento de Matuya	02.dic.22	Las fotografías no dan cuenta de la terminación de un comedor comunitario para su funcionamiento

Fuente: Comunicación 20231094001400431 del 2 de junio de 2023 del FCP Elaboró: Equipo Auditor CGR

De la revisión del registro fotográfico correspondiente a las obras relacionadas con las placas huella construidas, se evidencia la inobservancia del *"Manual de señalización vial – Dispositivos uniformes para la regulación del tránsito en calles, carreteras y ciclorutas de Colombia",* adoptado por medio de Resolución 0001895 del 17 de junio de 2015 expedida por el Ministerio de Transporte, en el cual se exige la señal SR-31 sobre peso máximo bruto permitido, *"(…) para notificar a los conductores de vehículos de carga el máximo peso bruto vehicular (vehículo más carga) permitido para la circulación en la vía, expresado en toneladas. Se debe instalar en puentes, en obas de arte civiles o en otros lugares de la vía en donde sea necesario limitar el peso de los vehículos por la capacidad de soporte de las estructuras. Debe ser el complemento de la señal SP-38, preventiva de PESO MÁXIMO BRUTO VEHICULAR PERMITIDO y ser concordante con el peso expresado en ésta*.", en concordancia con la *"Guía de Diseño de Pavimentos con Pla Huellas*". del Instituto Nacional de Vías – INVIAS.

Las situaciones expuestas obedecen a deficiencias en la supervisión e interventoría, presentadas por la falta de control y vigilancia en la ejecución contractual inobservando el principio de economía, así como por la omisión de dar cumplimiento a las normas de transparencia y derecho a la información y la inobservancia de las disposiciones del Ministerio de Transporte en materia de señalización de obras viales, en el caso específico del contrato 112-2020, en relación con los proyectos de construcción de placas huella.

Adicionalmente, se concluye que el FCP no adoptó oportunamente las medidas contractuales y legales necesarias y suficientes para exigir el cumplimiento de las obligaciones del contratista, evidenciadas por el Interventor desde octubre de 2022 y sólo hasta el 28 de abril de 2023 presentó la reclamación ante la Aseguradora, a menos de un mes de vencerse el amparo de cumplimiento. Así mismo, la ART no ha realizado el seguimiento oportuno a la ejecución contractual como miembro del Comité Operativo; no ha evaluado los resultados de la implementación de la estrategia en este contrato ni emitió pronunciamiento oportuno en relación con los incumplimientos evidenciados por la Interventoría.

Los hechos evidenciados se originan en las deficiencias presentadas en la ejecución del contrato por parte del contratista implementador; la presunta omisión por parte del Comité Técnico de realizar en oportunidad el monitoreo y seguimiento al contrato, así como del PA - FCP de adoptar las medidas

correctivas que permitan exigir el cumplimiento del objeto contractual e iniciar las acciones legales que corresponden, de acuerdo con lo establecido en el Manual de Contratación vigente y estipuladas contractualmente; así como a la falta de seguimiento por parte de la ART, como entidad ejecutora responsable de la supervisión.

Así mismo, obedecen a deficiencias en la supervisión e interventoría, presentadas por la falta de control y vigilancia en los pagos efectuados por el FCP sin los soportes respectivos, inobservando el principio de economía.

Lo expuesto evidencia la inobservancia de los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, consagrados en los artículos 209 y 267 de la Constitución Política y el Decreto Ley 403 de 2020; los artículos 81 y 84 de la Ley 1474 de 2011, artículos 13, 15 y 18 de la Ley 1150 de 2007, el régimen de la contratación privada, contenido en el Código Civil y el Código de Comercio, así como el Manual de Contratación del FCP, debido a una gestión fiscal ineficiente, ineficaz e inoportuna, lo que genera un daño al patrimonio público en cuantía de Mil Sesenta y Nueve Millones Ochocientos Ochenta y Dos Mil Doscientos Treinta Pesos (**$1.069.882.225),** al tenor de lo dispuesto en el Artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

En consecuencia, el presente hallazgo se comunica con connotación fiscal y de conformidad con lo previsto en los artículos 34 y 53 de la Ley 734 de 2002[88] y los artículos 38 y 70 de la Ley 1952 del 2019, con presunta incidencia disciplinaria.

Análisis de las respuestas del FCP y la ART

Una vez recibidas y analizadas las respuestas emitidas por parte del FCP y la ART, se concluye lo siguiente:

En cuanto a la ausencia de los soportes de la modificación de la garantía para el otrosí 2, el FCP responde remitiendo la aprobación de la garantía del otrosí 3 y no del otrosí 2, por lo cual no desvirtúa lo observado en este aspecto.

Frente a los pagos ejecutados en el marco del Contrato 112 de 2020, el FCP señala que "*NO se ha materializado detrimento alguno, tal como lo refiere el ente de control fiscal, pues será la instancia de liquidación, el momento idóneo para realizar el balance financiero correspondiente, incluidos las devoluciones, pagos y demás circunstancias del caso.*

En línea con lo expuesto, una vez terminado el contrato y teniendo en cuenta el informe de incumplimiento contractual suscrito por la interventoría del contrato (cuya solicitud requería la aplicación de la cláusula penal pecuniaria, echando de menos la tasación de los perjuicios), y respetando las condiciones establecidas en el clausulado de la garantía que ampara el contrato, el administrador fiduciario devolvió las solicitudes de pago radicadas en noviembre de 2022 y abril de 2023, explicando detalladamente lo pertinente tanto a la entidad ejecutora, ART, como a la interventoría del contrato"

[88] Esta norma fue derogada por la Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario). La entrada en vigencia de esta última norma comenzó a partir del 29 de marzo de 2022 conforme con lo dispuesto en el Artículo 73 de la Ley 2094 del 29 de junio de 2021 "*Por medio de la cual se reforma la ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones*", el cual establece: *Las disposiciones previstas en la presente ley, y las contenidas en la ley 1952 de 2019 que no son objeto de reforma, entrarán a regir nueve (9) meses después de su promulgación. Durante este periodo conservará su vigencia plena la Ley 734 de 2002 con sus reformas".* Sin embargo, los hechos objeto de reproche de este hallazgo se presentaron en vigencia de la Ley 1952 de 2019 y Ley 734 de 2002.

Lo expuesto por el FCP no desvirtúa lo observado por la CGR, por el contrario, confirma las inconsistencias en los reportes de la interventoría sobre el cumplimiento a satisfacción por parte del contratista implementador y posteriormente los informes que dan cuenta del incumplimiento.

Frente a lo observado de la factura 1634, es evidente que, en la información de la ART, no aparece tal factura que si aparece en la certificación de pagos expedida por el Consorcio FCP. Con las respuestas dadas por el FCP y por la ART se demuestran las inconsistencias graves de la información de pagos, teniendo en cuenta que la relación de facturas registrado en la certificación emitida por el FCP y la relacionada por la ART, a través del contratista interventor no coincide en el número de algunas facturas generando incertidumbre sobre los pagos efectivamente ejecutados y mostrando nuevamente, debilidades en los mecanismos de seguimiento y control frente al proceso de pagos.

En relación con los argumentos mencionados sobre la adecuada ejecución de los pagos, es necesario precisar que pese a que los desembolsos del contrato 112 de 2020 se soportan en la realización de las actividades en las etapas definidas en la ruta operativa para la identificación, verificación y estructuración, las obras no fueron ejecutadas a cabalidad por parte del contratista implementador; no se alcanzó el objeto contractual, según lo afirmado por la interventoría, ni se cumplió con la finalidad de atender las necesidades urgentes de las comunidades afectadas en territorio de conflicto y priorizadas por el Gobierno Nacional, tampoco se contribuyó a la reconstrucción social e institucional de los mismos, ni se logró la reactivación económica ni el fortalecimiento comunitario, para la renovación del territorio en Montes de María y, por el contrario, las deficiencias en la ejecución del contrato impactaron negativamente a la población.

Además, es necesario señalar que, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley 2160 de 2021 *"La intervención de las autoridades de control fiscal se ejercerá una vez agotados los trámites administrativos de legalización de los contratos. Igualmente, se ejercerá control posterior a las cuentas correspondientes a los pagos originados en los mismos, para verificar que estos se ajustaron a las disposiciones legales";* en consecuencia, desde ese momento contractual, la CGR está facultada para recabar las evidencias y pruebas para los pronunciamientos sobre la gestión fiscal en la contratación, en el marco de sus competencias y no está obligada a esperar a que los sujetos de control agoten todas las instancias y acciones administrativas, legales, contractuales o judiciales para la recuperación de recursos, pues las actuaciones de control fiscal, tanto en auditoría como en la acción fiscal, son autónomas e independientes.

Así mismo, cabe traer a colación los conceptos de la Oficina Jurídica de la CGR, que recogen la normatividad y jurisprudencia en las que se contempla que la acción fiscal es autónoma e independiente de cualquier otra de carácter administrativo o judicial. Como complemento, no puede perderse de vista que, aunque el contrato no ha sido liquidado, ya se cuenta con informe de la interventoría sobre incumplimiento del objeto del contrato, lo cual reafirma lo observado por la CGR.

En cuanto a lo observado por la CGR frente a las deficiencias de los proyectos reportados, de conformidad con los registros fotográficos remitidos con oficio 20231094001400431 del 2 de junio, la ART informa que complementa el registro fotográfico. Para la CGR, la remisión de fotos adicionales sin contexto que permita determinar la fecha en que se realizaron tales registros fotográficos, las coordenadas geográficas, los proyectos a los que se refiere, entre otros aspectos de particularización de las fotos, no es argumento válido para desvirtuar lo evidenciado por la CGR. Tampoco se evidenciaron argumentos que pretendieran invalidar lo afirmado frente a la inobservancia del *"Manual de señalización vial – Dispositivos uniformes para la regulación del tránsito en calles, carreteras y ciclorutas de Colombia".*

Por lo anterior, lo observado por la CGR, se valida como hallazgo con las incidencias y cuantificación señaladas.

HALLAZGO No 10 EJECUCIÓN CONTRATO 439 DE 2019 (D)

El artículo 3 de la Ley 610 de 2000 define la gestión fiscal:

"Artículo 3°. Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales".

El Consorcio FCP, actuando como vocero y administrador del PA FCP, adelantó la Convocatoria Pública No 007 de 2019, con el objeto de "*Implementar la estrategia obras PDET, a través de la ejecución de actividades enfocadas al fortalecimiento comunitario y de control social, mediante la ejecución de obras de baja escala y rápida ejecución, que contribuyan a la reconstrucción social y económica de las comunidades asentadas en los territorios objeto de intervención."* [89] La estrategia debe implementarse de acuerdo con una **ruta operativa** establecida en el capítulo 14 del anexo técnico de la convocatoria pública 007 de 2019, así:

"(…)

a.) ***Etapa de Identificación**, se desarrolla en el marco de los espacios participativos diseñados para la construcción colectiva y consensuada de iniciativas de proyectos por parte de las comunidades asentadas en los territorios priorizados para la implementación de la estrategia.*

b.) ***Etapa de Verificación**, Permite revisar las condiciones reales del proyecto, analizando las determinantes de entorno, ambientales, técnicas, normativas, financieras, sociales y presupuestales con el fin de determinar la factibilidad o no de las iniciativas identificadas por las comunidades, como sustento para la toma de decisiones sobre su validación, admisión, financiamiento y continuidad de las etapas de estructuración y ejecución.*

c.) ***Etapa de Estructuración**, Se analizan los beneficios técnicos y presupuestales, mediante la elaboración o ajuste de los documentos técnicos de soporte (Ficha técnica con sus anexos, y Estudios y Diseños) necesarios para la ejecución adecuada de los proyectos. Lo anterior como sustento para la toma de decisiones sobre la continuidad o no del proyecto a la etapa siguiente.*

d.) ***Etapa de Ejecución**, Comprende el desarrollo de las actividades tanto de obra como de fortalecimiento definidas para cada proyecto, así como el seguimiento al cumplimiento de las mismas incluyendo el manejo de la información de los documentos que den cuenta de las acciones implementadas.*

• Actividad de operación y mantenimiento: Esta actividad se contempla una vez se formalice la entrega y recibo de la etapa de ejecución y estará a cargo de la entidad competente para recibir los productos objeto de intervención.

El fortalecimiento de las organizaciones, la verificación, supervisión social y técnica se efectúa de manera paralela a la ejecución a las obras PDET, con la ejecución del contrato. La ART a través del contratista, adelantará con las organizaciones comunitarias con asiento en el territorio y que demuestren ausencia de capacidades de acuerdo al diagnóstico ICO, un trabajo de fortalecimiento comunitario y desarrollo institucional.

[89] Para la ejecución de la estrategia se dividió la implementación del objeto en un total de 13 grupos: Alto Patía y Norte del Cauca; Arauca; Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño; Catatumbo; Chocó; Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño; Montes de María; Pacífico Medio; Pacífico y Frontera Nariñense; Sierra Nevada Perijá; Sur de Bolívar; Sur de Tolima y Urabá Antioqueño.

Para lograr este propósito de fortalecimiento comunitario, el Contratista debe cumplir los lineamientos descritos en el Anexo 2. Anexo Técnico".

El Manual de Contratación del FCP, Versión 4.0 aprobado mediante acta 44 de Comité Fiduciario del 20 de marzo de 2019, reglamenta las garantías; el numeral 8.1.2 señala:

"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".

Sobre el restablecimiento o ampliación de la garantía, el numeral 8.1.2.1.1 del Manual de Contratación del FCP dispone:

"1. El contratista deberá restablecer el valor de la garantía cuando se haya afectado la misma por razón de las reclamaciones efectuadas por el Administrador Fiduciario.
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.".

En relación con los amparos y suficiencia de la garantía, el Manual de Contratación referido, establece:

"Los amparos, el valor asegurado y la vigencia de las garantías se determinarán en cada caso de acuerdo con el objeto, valor, naturaleza y obligaciones contenidas en cada contrato.

No obstante, se podrán exigir garantías diferentes a las enunciadas a continuación, debiendo quedar establecidas en el Análisis Preliminar de la Contratación.

1. Buen Manejo y Correcta Inversión del Anticipo. Equivalente al cien por ciento (100%) del monto que el contratista reciba a título de anticipo, en dinero o en especie, y su vigencia se extenderá hasta la liquidación del contrato o hasta la amortización del anticipo.
2. Cumplimiento. Equivalente como mínimo al monto de la cláusula penal pecuniaria y con una vigencia igual al plazo del contrato y seis (6) meses más.
3. Pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales. Equivalente mínimo al cinco por ciento (5%) del valor total del contrato y con una vigencia igual al plazo del contrato y tres (3) años más.
4. Estabilidad y Calidad de la Obra. Su vigencia iniciará a partir del recibo a satisfacción de la obra y no será inferior a cinco (5) años.
5. Calidad del Servicio. Equivalente a mínimo el veinte por ciento (20%) del valor del contrato y una duración igual al plazo del contrato y un (1) año más.
6. Responsabilidad Extracontractual. El valor asegurado en las pólizas que amparan la responsabilidad extracontractual no podrá ser inferior al cinco por ciento (5%) del valor del contrato, y en ningún caso inferior a doscientos salarios mínimos mensuales legales vigentes (200 SMLMV) al momento de la expedición de la póliza. La vigencia de esta garantía se otorgará por el plazo del contrato.".

El numeral 1.2 del Manual de Supervisión e Interventoría, Versiones 1, 2, 3 y 4[90], define la supervisión y la interventoría, así:

[90] Versión 1 del 30 de enero de 2019, Versión 2 del 28 de octubre de 2020, Versión 3 del 20 de enero de 2021 y Versión 4 del 21 de julio de 2021.

"Supervisión: Consiste en el seguimiento técnico, control y vigilancia administrativa, financiera, contable y jurídica que sobre el contrato es ejercida por el personal designado o contratado por las Entidades Ejecutoras o por el FCP a solicitud de éstas, cuando no se requieren conocimientos especializados de acuerdo con la naturaleza del contrato a supervisar.

Interventoría: Consiste en el seguimiento técnico, control y vigilancia administrativa, financiera, contable y jurídica que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin, cuando este seguimiento requiera conocimientos especializados en la materia, o cuando la complejidad de este lo justifique.".

El numeral 1.3 del Manual de Supervisión e Interventoría citado, establece:

"Monitoreo y Seguimiento del PA FCP

El monitoreo y seguimiento de los contratos suscritos por el PA FCP será realizado a través del Comité Técnico del FCP que consiste en el seguimiento a la ejecución técnica, administrativa, financiera, contable y jurídica de los contratos celebrados por el PA FCP, y constituye la principal herramienta para la toma de decisiones tendientes a garantizar el adecuado desarrollo de estos.

El monitoreo y seguimiento realizado en ningún caso sustituye, reemplaza o comparte las obligaciones y responsabilidades de los supervisores y/o interventores.

En caso de que se evidencie alguna inconsistencia que pueda afectar el desarrollo del objeto contractual, el Comité Técnico del FCP podrá implementar las acciones necesarias para el cumplimiento del objeto contratado en las condiciones acordadas por las partes.

El Comité Técnico del FCP podrá requerir información adicional a los informes periódicos establecidos, así como solicitar el diligenciamiento de formatos específicos o complementar los actualmente existentes que faciliten esta actividad.

Adicionalmente el PA FCP en su calidad de contratante y a efecto de realizar el monitoreo y seguimiento a los contratos suscritos, podrá requerir a los interventores y/o supervisores informen el estado de ejecución de los contratos en cualquier momento, así como allegar los documentos necesarios que permitan la verificación del cumplimiento de estos.".

El Manual de Supervisión e Interventoría Versión 4.0, dispone en el numeral 2:

"El monitoreo y seguimiento realizado en ningún caso sustituye, reemplaza o comparte las obligaciones y responsabilidades de los supervisores y/o interventores.

En caso de que se evidencie alguna inconsistencia que pueda afectar el desarrollo del objeto contractual, el Administrador Fiduciario del FCP podrá solicitar al supervisor y/o interventor las acciones necesarias para el cumplimiento del objeto contratado en las condiciones acordadas por las partes y, de considerarlo pertinente informará al respecto al Comité Fiduciario.

Así mismo, la supervisión deberá informar en un término perentorio las acciones a seguir para superar las diferentes situaciones que se evidencien.

En la instancia del Comité de Seguimiento se podrá requerir información adicional a los informes establecidos contractualmente.

Adicionalmente, el FCP en su calidad de contratante y a efecto de realizar el monitoreo y seguimiento a los contratos suscritos, podrá requerir a los interventores y/o supervisores que informen el estado de ejecución de los contratos en cualquier momento, así como allegar los documentos necesarios que permitan la verificación del cumplimiento de estos.".

El numeral 10.3 del Manual de Contratación versión 26, aprobado el 29 de abril de 2022 señala:

"10.3 RECLAMACIONES EN EL MARCO DE LA EJECUCIÓN CONTRACTUAL

En el evento de presentarse desacuerdos o diferencias durante la ejecución contractual, el Administrador Fiduciario acudirá a los instrumentos establecidos en el contrato o convenio, incluida la citación y solución de conflictos a través del arreglo directo.

En el proceso de reclamación o arreglo directo deberá participar la interventoría y/o supervisión del contrato o convenio, en caso de que así lo requiera el Administrador Fiduciario.".

El 5 de diciembre de 2019 se suscribió el Contrato 439 de 2019 entre el Consorcio FCP 2019 en su calidad de vocero y administrador del PA-FCP y el CONSORCIO EGA identificado con NIT. 901.343.809-1, integrado por la Escuela Galán para el desarrollo de la democracia y ASFALTARE S.A.S., , cuyo objeto es "*implementar la estrategia obras PDET a través de la ejecución de actividades enfocadas al fortalecimiento comunitario y de control social mediante la ejecución de obras de baja escala y rápida ejecución que contribuyan a la reconstrucción social y económica de las comunidades asentadas en los territorios objeto de intervención, esto es, las incluidas en el grupo 5 – Chocó'*'; para 115 iniciativas en 10 municipios de Chocó (Acandí, Bojayá, Condoto, Itsmina, Litoral de San Juan, Medio Atrato, Medio San Juan, Nóvita, Sipi y Unguía) y en uno de Antioquia (Murindó). El valor del contrato es de quince mil diecisiete millones ciento veintidós mil cuatrocientos noventa y un pesos M/CTE ($15.017.122.491), con plazo de ejecución inicial de trece (13) meses.

Con base en la Ruta Operativa mencionada en el Análisis Preliminar y en la Cláusula séptima del contrato, son obligaciones generales del contratista, entre otras, las siguientes:

"1) Ejecutar idóneamente el objeto del contrato, para lo cual deberá ejecutar todas las actividades previstas en el anexo técnico No. 2 para la estrategia Obras PDET y el documento de análisis preliminar de la convocatoria, los cuales hacen parte integral del contrato a suscribir y demás obligaciones. (…)
3) Atender las sugerencias y condiciones establecidas por el interventor del contrato y del Comité operativo.
4) Suscribir las actas e informes de ejecución y avance del contrato a que haya lugar, en la forma indicada por la interventoría y el anexo técnico que hace parte integral del presente documento.
5) El contratista será el único responsable del cumplimiento de sus obligaciones fiscales y tributarias en los términos de ley, así como de atender los requerimientos contables, fiscales y tributarios que PA-FCP requiera para su trámite interno o para órganos externos y de control.
6) Constituir las garantías a favor del PA-FCP en los términos establecidos en este documento.
7) Afiliar a sus trabajadores al Sistema Integrado de Seguridad Social y velar porque sus contratistas se encuentren afiliados al Sistema Integrado de Seguridad Social, de conformidad con las disposiciones legales vigentes y mantener indemne a PA –FCP y de la ART de cualquier reclamación. (…)
9) En caso de cualquier novedad o anomalía, reportar la situación de forma inmediata a la interventoría del contrato, por medio escrito. (…)
13) Las demás que se deriven de la naturaleza del presente contrato, que garanticen su cabal cumplimiento y sean acordadas entre las partes.".

Obligaciones específicas del contratista:

Obligaciones de contenido técnico

"1) Participar en los comités operativos, de acompañamiento comunitario, mesas de trabajo técnicas y reuniones que sean convocadas por la interventoría que se requieran.

- DURANTE LA ETAPA DE ESTRUCTURACIÓN, entre otras:

1) Actualizar las fichas de los proyectos o ajustar los estudios y diseños cuando por razones de orden técnico y para la ejecución adecuada de la obra se requiera por el interventor
2) Entregar los proyectos estructurados con los anexos descritos en el formato GE-EI-02 cuando aplique
3) Presentar ante el comité operativo del contrato los proyectos estructurados y sustentar el alcance técnico y financiero de cada uno
4) Exponer el mecanismo de contratación de los proyectos estructurados para aprobación del comité operativo del contrato
5) Cumplir detalladamente las especificaciones técnicas, administrativas, jurídicas y financieras de los proyectos que le sean entregados y cuyos ajustes sean aprobados por la Interventoría, para garantizar el cumplimiento de todas las exigencias para la ejecución de los mismos, entre ellas licencias, permisos y demás trámites que sean necesarios para su ejecución.

- DURANTE LA ETAPA DE EJECUCIÓN

ACTIVIDADES DE OBRA

1) Contratar la ejecución de proyectos aprobados por el interventor de acuerdo con el nivel de complejidad
2) Ejecutar los proyectos de nivel de complejidad 1 y 2 a través de contratos o acuerdos con las Juntas de Acción Comunal, organizaciones sociales o comunitarias, consejos comunitarios o demás formas de asociación que la comunidad usualmente adopta, siempre y cuando cumplan con la idoneidad y experiencia requerida para la ejecución del proyecto, previa realización de las actividades de fortalecimiento descritas en el Anexo, si es el caso.
3) Incluir en los contratos que suscriba con terceros para la ejecución de los proyectos, las cláusulas de garantías y cláusula penal pecuniaria en caso de que corresponda y que amparen los riesgos que puedan presentarse en la ejecución de los mismos.
4) Suscribir con el interventor designado las actas que se requieran para la ejecución de los proyectos de Obras PDET
5) Exigir que en la ejecución de las actividades de obra de cada proyecto, se vincule mano de obra calificada y no calificada de la zona. Esta circunstancia se verificada (sic) por el interventor.
6) Diligenciar bitácora de obra como soporte de la ejecución de cada proyecto
7) Elaborar el plan de sostenibilidad para cada proyecto de acuerdo a lo descrito en el punto 12 del anexo técnico.
8) Exigir a los ejecutores de los proyectos afilien a sus contratistas al sistema general de seguridad social, en salud, pensión y ARL y/o cumplan con sus obligaciones de carácter laboral, según aplique.
9) Presentar y sustentar ante el comité operativo del contrato los cambios y ajustes que requieran los proyectos para su terminación exitosa y que sean determinadas durante la ejecución de los mismos, previo a la modificación contractual.
10) Liquidar y suscribir las actas de liquidación de los contratos derivados que se suscriban para la ejecución de proyectos dentro los quince (15) días siguientes a su terminación.

ACTIVIDADES DE FORTALECIMIENTO

1) Realizar el análisis de capacidades de las organizaciones comunitarias existentes a través del diligenciamiento de la metodología "Índice de capacidades organizativas-ICO" y con los lineamientos impartidos por la interventoría en esta materia.
2) Socializar en el marco de reunión comunitaria el alcance del proyecto previa autorización del comité operativo del contrato y de ello se realizará un acta.

3) Liderar en la reunión de socialización la elección de los representantes y miembros del comité de acompañamiento comunitario
4) Ejecutar las actividades de fortalecimiento establecidas en los planes de mejora concertadas con las organizaciones comunitarias y de conformidad con los lineamientos metodológicos del componente de fortalecimiento organizativo y de control social, de estas actividades debe levantar actas, registros video y fotográficos.
5) Entregar en medio magnético y físico, los expedientes de cada organización comunitaria que dé cuenta de las actividades de fortalecimiento ejecutadas
6) Garantizar que el Comité de Acompañamiento Comunitario –CAC- se reúna con la periodicidad prevista en el anexo técnico
7) Convocar y realizar la entrega del proyecto ejecutado a la comunidad y al municipio, en reunión de rendición de cuentas y cierre del proyecto en los términos previstos en el anexo técnico
8) Entregar al interventor para revisión y aprobación, los expedientes físicos y digitales derivados de la ejecución del contrato.
9) Realizar las actividades necesarias que permitan el desarrollo del control social, para efectos de garantizar la participación y acompañamiento comunitario en la implementación de los proyectos, de acuerdo con los lineamientos que establezca la Supervisión.
10) Desarrollar acciones para el empoderamiento comunitario a partir de acompañamiento social, la promoción en la organización de las comunidades y la participación y concertación de las mismas en las acciones desarrolladas en sus territorios.

2.4.2.2. OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS, LEGALES Y FINANCIERAS

1) Presentar al interventor, informe físico y magnético de ejecución técnica con detalle del avance de los componentes técnico de obra y de fortalecimiento, financiero, administrativo, contable conforme lo previsto en el anexo técnico dentro de los primeros diez (10) días calendario de cada mes en el que señale de forma detallada el avance de los proyectos y el cumplimiento del objeto del contrato. En caso de requerirse, subsanaciones o ajustes deberán entregar el informe subsanado o ajustado dentro de los (3) días calendario siguientes al requerimiento formulado por el interventor. El informe deberá estar suscrito por el Representante Legal, gerente General de la Estrategia y el contador, precisando además el valor de los recursos ejecutados mensualmente y acumulados del total del contrato que se suscriba.
2) Presentar informe final de la ejecución del contrato, de los componentes técnico de obra y de fortalecimiento, financiero, administrativo, contable conforme lo previsto en el anexo técnico, recomendaciones de mejora y demás previstos en el anexo técnico.
3) Suministrar lo insumos y/o proyectar respuestas a peticiones y solicitudes relacionadas con la ejecución del contrato que se formulen por el FCP, ART, entes de control o terceros.
4) Realizar el registro y reporte de la información referente a las actividades de fortalecimiento comunitario, organizativo y control social y estructuración y ejecución proyectos en la plataforma, aplicativo, herramienta o formato que para tal efecto indique la ART.
5) Entregar información detallada con el total de las personas beneficiadas, número de organizaciones fortalecidas y recursos invertidos; para cada uno de las veredas municipios y departamentos intervenidos.
6) Vincular al equipo de trabajo mínimo y adicional que requiera para la correcta ejecución, terminación y liquidación del contrato.
7) Entregar relación de todo el equipo de trabajo adicional que se vincule a la ejecución del contrato.
8) Mantener toda la información técnica, administrativa, legal y financiera de cada uno de los proyectos, en archivo físico y digital que muestre el desarrollo y los avances de los proyectos, así como mantener el archivo adecuado y oportuno de la documentación correspondiente a los proyectos que le hayan sido asignados y hacer la respectiva entrega del archivo al final del contrato conforme directrices de gestión documental del PA-FCP - ART.
9) Disponer de la infraestructura administrativa y logística para ejecutar el presente contrato.
10) Abstenerse de practicar deducciones por cualquier concepto de los recursos entregados en virtud del contrato, excepto los establecidos por ley, pues los mismos tiene como único fin el desarrollo del contrato.
11) Reintegrar al PA-FCP los recursos de los rubros sujetos a agotamiento de techo presupuestal que no se inviertan en su totalidad.

12) Responder al PA-FCP por los daños y perjuicios que se deriven de un eventual incumplimiento de los subcontratistas.
13) Suministrar al FCP, ART o Interventor toda la información que sea requerida respecto a la ejecución del contrato.
14) Presentar informes semanales de avance y estado de cada uno de los proyectos y del componente de fortalecimiento implementados, en el formato que indique la interventoría del contrato."

De acuerdo con la cláusula octava del contrato 439 de 2019, la Agencia de Renovación del Territorio - ART se obliga a:

"1. Establecer los lineamientos para la implementación de la estrategia
2. Participar en condición de miembro del comité operativo del contrato y de fortalecimiento comunitario.
3. Realizar el seguimiento a la ejecución contractual de conformidad con los Manuales y Procedimientos del Fondo Colombia en Paz y cumplir las estipulaciones en ellos señaladas
4. Evaluar los resultados de la implementación de la estrategia
5. Prestarle toda la colaboración e información al CONTRATISTA para que el objeto del contrato se desarrolle de conformidad con los términos del presente contrato.".

Según la cláusula sexta del contrato, son obligaciones del P.A. FCP, las siguientes:

"1) Realizar los pagos requeridos dentro de la ejecución contractual, de conformidad con las instrucciones impartidas por el interventor, designados por las entidades ejecutoras, que ejecutan recursos a través del Fondo Colombia en Paz.
2) Suministrar la información y documentación que se requiera, relacionada con el contrato de conformidad con sus competencias.
3) Ejercer los controles que se estimen necesarios para la cabal ejecución del contrato en su condición de contratante.
4) Exigir al CONTRATISTA la ejecución idónea y oportuna de las obligaciones del presente contrato, sin perjuicio de las facultades del interventor.
5) Adelantar las acciones necesarias en caso de incumplimiento.
6) Las demás que le correspondan según la naturaleza del Contrato.".

La cláusula décima segunda del contrato estipula:

"Supervisión y control de la ejecución del contrato: La supervisión integral y el control de la ejecución del contrato se realizará por la Agencia para la Renovación del Territorio, ART, a través de la interventoría que para tal efecto se contrate".

El supervisor tendrá las siguientes funciones, además de las contenidas en el Manual de Contratación y el Manual de Supervisión e Interventoría vigentes del PA-FCP.

1. *"Controlar la ejecución contractual para efectos de verificar si ella se ajusta a las prestaciones pactadas en el contrato*
2. *Exigir el cumplimiento de las obligaciones cuando advierta su inobservancia.*
3. *Prevenir el incumplimiento de las previsiones contractuales por parte del contratista, proponiendo alternativas que viabilicen la ejecución del objeto.*
4. *Aplicar los correctivos que se estimen pertinentes con miras a garantizar la ejecución del objeto pactado y de las prestaciones, proponiendo soluciones a los problemas que surjan en la ejecución.*
5. *Conservar el ámbito de su competencia, procurando abstenerse de atribuirse facultades modificatorias del alcance del contrato o propias del contratista.*
6. *Elaborar las actas y certificaciones que se requieran durante la ejecución del contrato.*

7. *Emitir concepto ante el Comité Técnico y el Comité Fiduciaria (sic) sobre la conveniencia de modificar el contrato.*
8. *Certificar sobre el cumplimiento de las obligaciones contractuales y demás requisitos para efectos de autorizar los pagos que correspondan.*
9. *Coordinar el recibo a satisfacción de los bienes o servicios contratados.*
10. *Solicitar oportunamente al Consorcio los recursos para la cobertura de pagos de las facturas, objeto de las obligaciones establecidas en el contrato.*
11. *Verificar y control (sic) que los recursos se manejen adecuadamente, destinándolos de manera exclusiva al cumplimiento del contrato.*
12. *Constituir las pruebas con fundamento en las cuales se acredite el incumplimiento del contrato, de modo que sirvan de sustento para iniciar las actuaciones judiciales que correspondan.*
13. *La verificación sobre el cumplimiento de las obligaciones con el Sistema General de Seguridad Social Integral, y demás aspectos de orden administrativo del contrato.*
14. *Suministrar al contratista la información que requiera para la ejecución del contrato, así como todos los medios necesarios para la ejecución del mismo.*
15. *Responder con oportunidad las peticiones que realice el contratista en relación con la ejecución del contrato, en coordinación con las agencias ejecutoras que resulten involucradas para el efecto.*
16. *Solicitar al contratista la presentación de los informes que correspondan al desarrollo de la ejecución del contrato.*
17. *Rendir informes sobre la ejecución del contrato cuando así se le solicite.*
18. *En caso de incumplimiento de las obligaciones por parte del contratista, el supervisor deberá rendir informe de manera inmediata al Consorcio, acompañado de los debidos soportes probatorios que acrediten dicha situación."*

PARÁGRAFO PRIMERO: En ningún caso podrá el Supervisor exonerar al CONTRATISTA del cumplimiento o responsabilidad derivada de las obligaciones adquiridas contractualmente o por disposición legal, ni tampoco modificar los términos del presente contrato.

La cláusula décima cuarta del contrato señala:

"GARANTÍAS: EL CONTRATISTA se compromete a constituir a favor de FIDEICOMISOS PATRIMONIOS AUTÓNOMOS FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A. – PATRIMONIO FONDO COLOMBIA EN PAZ, NIT 83.053.105-3 garantía ante una compañía de seguros legalmente establecida en Colombia, cuya póliza de matriz este (sic) aprobada por la Superintendencia Financiera de Colombia, a fin de respaldar el cumplimiento de las obligaciones que surjan de la celebración, ejecución, terminación y liquidación del presente contrato, con el objeto de amparar los riesgos que a continuación se mencionan:

AMPARO	***VALOR***	***VIGENCIA***
Cumplimiento	*20% del valor del contrato*	*Plazo de ejecución del contrato y 6 meses más*
Salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales	*5% del valor del contrato*	*Plazo de ejecución del contrato y 3 años más*
Calidad del Servicio	*20% del valor del contrato*	*Plazo de ejecución del contrato y 1 año más*
Responsabilidad Civil Extracontractual	*5% del valor del contrato*	*Plazo de ejecución del contrato*

PARÁGRAFO PRIMERO: La póliza de que trata la presente cláusula deberá ser a favor de Particulares.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Las garantías que para el efecto expida la compañía aseguradora, deberán ser entregadas dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a la fecha de suscripción del presente contrato, debidamente firmadas, junto con el recibo de pago de estas, expedido por la aseguradora. El PA-FCP aprobará las pólizas si las encuentra ajustadas a lo especificado, en caso contrario, requerirá al CONTRATISTA para que dentro del plazo que le señale, haga las modificaciones y aclaraciones necesarias.

PARÁGRAFO TERCERO: La garantía deberá tomarse con el nombre del contratista como figura en el documento de identidad o certificado de existencia representación legal.

PARÁGRAFO CUARTO EL CONTRATISTA deberá mantener la garantía vigente en los términos expresados en esta cláusula y deberán pagar las primas y cualquiera otra expensa necesaria para constituirla, mantenerla, prorrogarla o adicionarla.

PARÁGRAFO QUINTO: En los contratos que se suscriban para la ejecución de proyectos deberá solicitarse la constitución de garantías de estabilidad de la obra, en todo caso, el contratista será responsable ante el PA-FCP-ART, las cuales quedará así:

AMPARO	***VALOR***	***VIGENCIA***
Cumplimiento	*20% del valor del contrato*	*Plazo de ejecución del contrato y 6 meses más*
Salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales	*5% del valor del contrato*	*Plazo de ejecución del contrato y 3 años más*
Calidad del Servicio	*20% del valor del contrato*	*Plazo de ejecución del contrato y 1 año más*
Responsabilidad Civil Extracontractual	*5% del valor del contrato*	*Plazo de ejecución del contrato*
Estabilidad de la obra	*20% del valor del contrato*	*Plazo no inferior a cinco (5) años*

Sin embargo, dependiendo del tipo de obra y solo en casos excepcionales cuando la aseguradora no cubra el riesgo de estabilidad, el caso será analizado y estudiado en el marco del comité operativo, quien podrá aprobar la modificación de la suficiencia y el amparo, previa sustentación del contratista regional acompañado de los debidos soportes documentales expedidos por las compañías aseguradoras".

En relación con la suspensión del contrato, la cláusula décima sexta señala:

"SUSPENSIÓN DEL CONTRATO: Las partes podrán suspender el presente contrato, mediante la suscripción de un acta en donde conste tal evento y conforme a los preceptuado (sic) en el Manual de Contratación del FCP. El término de suspensión y las condiciones de reinicio se acordarán en dicha acta. La suspensión no dará derecho a exigir indemnización, sobrecostos o reajustes, ni a reclamar gastos diferentes a los acordados en el contrato. El plazo de ejecución de este podrá suspenderse en los siguientes eventos:

c. Por circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito que impidan la ejecución del contrato. Dicha eventualidad corresponde calificarse por parte del CONTRATANTE.

d. Por mutuo acuerdo, siempre que con ello no se cause perjuicios ni deriven en costos para EL CONTRATANTE."

La interventoría del contrato 439 de 2019 la realiza la Unión Temporal Vive Colombia con NIT. 901.347.777-2, en virtud del Contrato 495 de 2019, suscrito el 2 de enero de 2020, por valor de $6.923.703.703, cuyo objeto es *"Realizar la interventoría técnica, social, administrativa, jurídica, financiera y contable a los contratos que tienen por objeto "implementar la estrategia obras PDET a través de la ejecución de actividades enfocadas al fortalecimiento comunitario y de control social, mediante la ejecución de obras de baja escala y rápida ejecución que contribuyan a la reconstrucción social y económica de las comunidades asentadas en los territorios objeto de intervención".*

De acuerdo con la información publicada en el SECOP y la suministrada por el FCP, se observan las siguientes deficiencias en la ejecución del Contrato 439-2019:

1. Múltiples modificaciones contractuales

El contrato 439-2019 ha sufrido diversas modificaciones en prórrogas y suspensiones, que han ocasionado que el contrato pase de trece (13) meses de plazo inicial a cuarenta y un (41) meses de ejecución, hasta mayo de 2023.

El contrato 439 de 2019 ha tenido 6 suspensiones, con 3 ampliaciones y 4 otrosíes con constantes prórrogas de la fecha de terminación.

El Acta de Suspensión 6, suscrita el 31 de marzo de 2023, avalada por la interventoría, señala en el parágrafo cuarto de la cláusula primera que la fecha de terminación del contrato 439 de 2019 es el 10 de mayo de 2023.

En las consideraciones del Acta de Suspensión 6 se indica que el Comité Técnico, en sesión del 31 de marzo de 2023, aprobó la suspensión del contrato, con las siguientes aclaraciones:

"(…) "Solicitud del FCP:

a. Teniendo en cuenta que la ART mediante radicado No. 20230320777622 del 27 de febrero de 2023, solicitó el desistimiento de la prórroga No. 4 del contrato 439 de 2019 radicada con No. 20231150382902 del 17 de febrero de 2023 y que de conformidad a que el concepto de la interventoría aportado mantiene el presunto incumplimiento, informar con anterioridad al reinicio del contrato por parte de la Interventoría y Entidad Ejecutora, las alternativas, análisis de riesgos y recursos necesarios para la ejecución de las actividades pendientes del contrato 439 de 2019.

b. Teniendo en cuenta que el concepto de la interventoría aportado donde señala que mantiene el presunto incumplimiento del contrato 439 de 2019, es del 28 de febrero de 2023, se solicita actualizarlo.

c. Solicitarle desde el seguimiento de la ART e interventoría, la actualización de pólizas al contrato 439 de 2019.

d. Informar al PA-FCP el estado de factibilidad de los proyectos, teniendo en cuenta las reiteradas suspensiones presentadas al contrato. Así mismo, informar al momento de reiniciar el contrato, si se superaron las causales exógenas que originan la solicitud de suspensión.

e. Presentar el informe de interventoría en los tiempos contractuales, con los informes de los proyectos que permitan evidenciar su estado actual.".

Lo anterior, evidencia que a la fecha del acta de suspensión 6, el contratista implementador continuaba en estado de incumplimiento de sus obligaciones contractuales y el FCP no había tomado las medidas necesarias ni había adelantado las acciones para exigir el cumplimiento respectivo.

El 1 de junio de 2023 el contrato fue prorrogado con la suscripción del Otrosí 5, hasta el 27 de noviembre de 2023. El FCP no anexa la actualización de la póliza con la respectiva aprobación.

2. Falta de actualización de pólizas por parte del contratista implementador

El interventor presentó ante el FCP radicados en los que se evidencia la falta de actualización de pólizas, al reiterar la solicitud de actualización de las garantías de cumplimiento, sin que el implementador atendiera sus obligaciones contractuales en ese sentido. Según informe UT-VC-495-2019-2974 del 9 de diciembre de 2022, el Interventor reiteró en varias ocasiones la solicitud de actualización de las pólizas, así:

"(…) mediante los consecutivos UT-VC-495-2019-439-960, UT-VC-495-2019-439-969 y UT-VC-495-2019-439-980.

Adicionalmente es una de las causas del presunto incumplimiento que se remitió los días:
-01 de julio de 2022 mediante el consecutivo UT-VC-495-2019-2530, al Fondo Colombia en Paz, dando respuesta con No. de radicado 20220321980792.
-10 de agosto de 2022 mediante el consecutivo UT-VC-495-2019-2651, al Fondo Colombia en Paz, dando respuesta con No. de radicado 20220322461902.
Por último, quedo (sic) como compromiso en el acta No. 60 de la reunión realizada el día 6 de septiembre con el Consorcio EGA, para revisar cuales son los documentos pendientes, de la cual quedo (sic) como compromiso entregar las pólizas actualizadas a más tardar el día 25 de septiembre. Por otra parte, se reitera dicha solicitud los días 27 de septiembre y 6 de octubre mediante los consecutivos UT-VC-495-2019-439-1137 y UT-VC-495-2019-439-1160, y hasta la fecha el contratista no ha remitido las pólizas actualizadas."

3. Reportes de la Interventoría sobre incumplimiento del contratista implementador

De acuerdo con el Informe de Interventoría 32 de *"Avance, seguimiento y control a la ejecución del contrato implementador 439 del 2019 de la estrategia obras PDET",* calendado el 15 de enero de 2023, señala que el 8 de agosto de 2022 la Unión temporal Vive Colombia, mediante radicado UT-VC-495-2019-439-1021 hace envío al Consorcio EGA de la aprobación al nuevo plan de intención POA propuesto por el implementador que se generó como respuesta a la prórroga No. 3 dentro del contrato macro 439 de 2019.

Según el informe de interventoría citado, por medio de radicado UT-VC-495-2974 del 9 de diciembre de 2022, la Unión Temporal Vive Colombia, reiteró el informe de presunto incumplimiento del contrato implementador 439 de 2019 y el 19 de diciembre de 2022 el FCP hace acuse de recibo de dicho radicado.

En el informe citado se hace referencia a que el contratista implementador ejecutó y entregó siete (7) obras: cuatro (4) en Medio San Juan, una (1) en Sipí y dos (2) en Nóvita.

Por otra parte, el informe citado indica que el contrato se encuentra suspendido hasta el 19 de enero de 2023 y relaciona 41 proyectos que se encuentran suspendidos, con porcentaje de ejecución bajo. En cuanto al reporte del avance general del contrato de implementación, el avance a 3 de enero de 2023 está representado en los siguientes porcentajes:

- *Etapa de planeación:* *100%*
- *Etapa de implementación:* *72,49%*
- *Etapa de seguimiento y control:* *64%*
- *Etapa de cierre:* *0%*

En las conclusiones y recomendaciones, el Informe de Interventoría indica:

"(…)
a. De acuerdo con el seguimiento realizado por la interventoría se le remite al Fondo Colombia en Paz con copia a la supervisión el informe del posible incumplimiento al contrato implementador 439 de 2019, el día 9 de diciembre de 2022 mediante el consecutivo UT-VC495-2019-2974. Esto se evidencia de acuerdo con las solicitudes y requerimientos como se expone en el ANEXO 9. REQUERIMIENTOS A LOS IMPLEMENTADORES en donde el contratista no cumple con los tiempos estipulados de entrega.

b. Por otra parte, es importante aclarar que el contrato implementador se encuentra suspendido, por lo que no se evidencia una ejecución en las obras, es decir no hay productos entregados por el consorcio EGA." (Subrayado fuera de texto).

En la certificación expedida el 17 de marzo de 2023, el FCP informó a la CGR que sobre el contrato 439 se han efectuado 30 pagos al contratista implementador, desde el 27 de agosto de 2021 hasta el 5 de septiembre de 2022, por valor de $3.917.137.593,74. De acuerdo con la información suministrada por el FCP a la CGR, por medio de comunicación 20234200046581 del 1 de junio de 2023, cuarenta y un (41) proyectos se encuentran suspendidos, en su mayoría, con un porcentaje bajo de ejecución, según la siguiente relación:

Tabla 29
Proyectos suspendidos del Contrato 439-2019

id	*Municipio*	*Departamento*	*Porcentaje de avance*
27800-2-5045	*UNGUÍA*	*CHOCÓ*	*90%*
27800-3-5060	*UNGUÍA*	*CHOCÓ*	*60%*
27800-1-5069	*UNGUÍA*	*CHOCÓ*	*40%*
27800-1-5070	*UNGUÍA*	*CHOCÓ*	*25%*
27006-2-5151	*ACANDÍ*	*CHOCÓ*	*55%*
27006-2-5155	*ACANDÍ*	*CHOCÓ*	*20%*
27006-2-5156	*ACANDÍ*	*CHOCÓ*	*80%*
27150-1-5333	*MURINDÓ*	*CHOCÓ*	*87%*
27150-3-5337	*MURINDÓ*	*CHOCÓ*	*50%*
27150-3-5338	*MURINDÓ*	*CHOCÓ*	*54%*
27150-3-5342	*MURINDÓ*	*CHOCÓ*	*42%*
27099-1-5344	*BOJAYÁ*	*CHOCÓ*	*24%*
27099-1-5345	*BOJAYÁ*	*CHOCÓ*	*95%*
27099-2-5349	*BOJAYÁ*	*CHOCÓ*	*24%*
27099-2-5350	*BOJAYÁ*	*CHOCÓ*	*28%*
27099-3-5351	*BOJAYÁ*	*CHOCÓ*	*30%*
27099-3-5352	*BOJAYÁ*	*CHOCÓ*	*25%*
27099-3-5354	*BOJAYÁ*	*CHOCÓ*	*38%*
27425-1-6001	*MEDIO ATRATO*	*CHOCÓ*	*62%*
27425-2-6006	*MEDIO ATRATO*	*CHOCÓ*	*39%*
27425-3-6011	*MEDIO ATRATO*	*CHOCÓ*	*20%*
27425-3-6012	*MEDIO ATRATO*	*CHOCÓ*	*0%*
27205-1-6074	*CONDOTO*	*CHOCÓ*	*51%*
27205-1-6075	*CONDOTO*	*CHOCÓ*	*51%*
27205-2-6081	*CONDOTO*	*CHOCÓ*	*20%*
27205-2-6085	*CONDOTO*	*CHOCÓ*	*0%*
27361-2-6096	*ISTMINA*	*CHOCÓ*	*5%*
27450-2-6130	*MEDIO SAN JUAN*	*CHOCÓ*	*0%*
27450-3-6137	*MEDIO SAN JUAN*	*CHOCÓ*	*20%*
27450-3-6138	*MEDIO SAN JUAN*	*CHOCÓ*	*20%*
27450-2-6142	*SIPÍ*	*CHOCÓ*	*0%*
27491-2-6159	*NÓVITA*	*CHOCÓ*	*50%*
27491-2-6168	*EL LITORAL DEL SAN JUAN*	*CHOCÓ*	*58%*
27491-3-6174	*EL LITORAL DEL SAN JUAN*	*CHOCÓ*	*39%*
27491-3-6190	*NÓVITA*	*CHOCÓ*	*50%*
27491-3-6191	*NÓVITA*	*CHOCÓ*	*3%*
27205-3-6277	*CONDOTO*	*CHOCÓ*	*51%*
27205-3-6278	*CONDOTO*	*CHOCÓ*	*51%*
27006-1-6442	*ACANDÍ*	*CHOCÓ*	*70%*
27099-1-6443	*BOJAYÁ*	*CHOCÓ*	*45%*
27099-3-5353	*BOJAYÁ*	*CHOCÓ*	*48%*

Fuente: Comunicación 20231094001400431 del 2 de junio de 2023 del FCP Elaboró: Equipo Auditor CGR

El FCP no ha adoptado las medidas contractuales y legales necesarias, suficientes y oportunas para exigir el cumplimiento de las obligaciones del contratista, de acuerdo con los reportes de incumplimientos informados por la Interventoría, como tampoco ha activado la cláusula penal de apremio ni efectuado la reclamación ante la Aseguradora. Así mismo, las constantes prórrogas, suspensiones y modificaciones del contrato, han generado mayor permanencia de la interventoría, lo cual ha ocasionado que el contrato sea más oneroso, además de evidenciarse la falta de liberación de saldos, por las iniciativas y proyectos declarados no factibles o no viables, por más de 30 meses.

La situación expuesta se debe a las deficiencias presentadas en la ejecución del contrato por parte del implementador, así como a la falta de adopción de medidas correctivas oportunas que permitan exigir el cumplimiento del objeto contractual e iniciar las acciones legales que corresponden, de acuerdo con lo establecido en el Manual de Contratación vigente y estipuladas contractualmente; así como a la falta de seguimiento oportuno por parte de la ART, como entidad ejecutora responsable de la supervisión.

Las deficiencias en la ejecución contractual por parte del contratista implementador; el presunto incumplimiento de las funciones por parte de la ART, en relación con la omisión de la supervisión integral que exige rendir informe de manera inmediata al Consorcio FCP 2019, acompañado de los debidos soportes probatorios que acrediten la situación de incumplimiento, en su calidad de entidad ejecutora tienen presunta connotación disciplinaria, por la inobservancia de los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, consagrados en los artículos 209 y 267 de la Constitución Política y el Decreto Ley 403 de 2020; los artículos 81 y 84 de la Ley 1474 de 2011, artículos 13; 15 y 18 de la Ley 1150 de 2007, el régimen de la contratación privada, contenido en el Código Civil y el Código de Comercio, así como en el Manual de Contratación del FCP.

Análisis de respuestas del FCP y de la ART

Resultado del análisis efectuado a las respuestas allegadas por el FCP y la ART frente a lo observado por la CGR en la ejecución del contrato 439 de 2019, se concluye lo siguiente:

1. La amplia exposición sobre el modelo operativo del FCP, así como los roles, funciones y obligaciones, definidos de conformidad con sus manuales y reglamentos, determina las competencias de los supervisores, interventores y de las entidades ejecutoras, información que conoce la CGR y tiene en cuenta en la determinación de las posibles omisiones, sin embargo, no desvirtúan los criterios ni las fuentes invocadas. De acuerdo con los manuales vigentes para la suscripción del contrato objeto de reproche, le asiste al FCP el Monitoreo y Seguimiento del contrato 439 de 2019, además de cumplir con la obligación contractual contenida en el numeral 4 de la cláusula sexta de "(…)*4) Exigir al CONTRATISTA la ejecución idónea y oportuna de las obligaciones del presente contrato, sin perjuicio de las facultades del interventor.* (…)*".* En tal sentido, existe una concurrencia de responsabilidades entre el Consorcio FCP 2019 y la entidad ejecutora para el seguimiento y monitoreo del contrato, la cual no puede desconocer el Consorcio en virtud de su modelo de negocio.

2. Ante lo observado sobre la actualización de garantías, el FCP señala que las actualizaciones se realizaron posterior al corte de la auditoría, anexo a la respuesta remite la actualización de pólizas de la suspensión No. 6 y frente al otrosí 6 señala que se encuentran trámite y en término para la respectiva actualización. Lo observado se mantiene, toda vez que el reproche es por la extemporaneidad y gestión tardía para la suscripción y aprobación de las garantías o para exigir

las actualizaciones correspondientes, aun cuando se subsane con posterioridad. Lo anterior, por las implicaciones negativas que tiene el hecho de no contar con la cobertura, vigencia y suficiencia de los amparos.

3. En los documentos aportados en la respuesta se allega el otrosí 5 del 1º de junio de 2023 por medio del cual se prorroga el contrato hasta noviembre de 2023, con ocasión del acuerdo de arreglo directo entre las partes, con lo cual se hace necesario ajustar los párrafos sobre las modificaciones contractuales. Cabe aclarar que esta información no fue suministrada en oportunidad a la CGR por parte del FCP, pese a que se había solicitado el estado actual de los contratos con corte a mayo de 2023. Al suscribirse la prórroga hasta noviembre de 2023, se desvirtúan los párrafos de la observación en los que se había afirmado que el plazo contractual terminó el 10 de mayo y las obras no fueron ejecutadas a cabalidad.

4. Como consecuencia de la revisión de los documentos aportados con la respuesta a la observación, en lo relacionado con la cuantificación del detrimento se elimina la incidencia; por lo tanto, se retira la tabla en la que se discriminaban los valores pagados por las obras declaradas factibles o viables, estructuradas y con un porcentaje bajo de ejecución, con erogaciones efectuadas al componente de fortalecimiento.

5. La ART presenta en su respuesta las situaciones que dieron lugar a las continuas modificaciones, la actualización de las garantías con la última suspensión, así como la relación de comunicaciones, en donde se ha pronunciado la interventoría y las peticiones de presunto incumplimiento ante el FCP y que este, a su vez, no ha adoptado las medidas para exigir el cumplimiento a cabalidad el contratista. Teniendo en cuenta que las respuestas no desvirtúan las deficiencias encontradas en la ejecución del contrato, como tampoco lo evidenciado en relación con las funciones de la ART, se mantiene la connotación disciplinaria.

6. En relación con lo observado sobre la no liberación de saldos cabe destacar la respuesta de la interventoría, según la cual "…mediante radicado FCP No. 20230321590862 de fecha 26 de junio de 2023, fue remitido el saldo que se puede liberar de la bolsa de verificación y estructuración del contrato implementador 439 por valor de $104.045.593 (CIENTO CUATRO MILLONES CUARENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS NOVENTA Y TRES PESOS) en razón a que esta etapa ya se terminó. ANEXO 6", se evidencia que se están tomando las medidas para liberación de saldos, producto del ejercicio auditor, pero de ninguna manera desvirtúan lo reprochado frente a la oportunidad de esta liberación.

7. En cuanto a lo observado sobre el registro fotográfico, se elimina teniendo en cuenta que la referencia en la observación con el anexo demostraba que el contratista no había iniciado las obras, no obstante, con la prórroga del contrato y la oportunidad que se le dio para ejecutarlas, no es relevante hacer esa observación, en consecuencia, se retira el párrafo.

Por lo anterior, se confirma el hallazgo en los términos descritos.

HALLAZGO No 11 OBLIGACIONES DE LA INTERVENTORÍA - CONTRATO 495 DE 2019 EN RELACIÓN CON EL CONTRATO 439 DE 2019 (D)

El numeral 1.2 del Manual de Supervisión e Interventoría, Versiones 1, 2, 3 y 4[91], define la supervisión y la interventoría, así:

"Supervisión: Consiste en el seguimiento técnico, control y vigilancia administrativa, financiera, contable y jurídica que sobre el contrato es ejercida por el personal designado o contratado por las Entidades Ejecutoras o por el FCP a solicitud de éstas, cuando no se requieren conocimientos especializados de acuerdo con la naturaleza del contrato a supervisar.

Interventoría: Consiste en el seguimiento técnico, control y vigilancia administrativa, financiera, contable y jurídica que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin, cuando este seguimiento requiera conocimientos especializados en la materia, o cuando la complejidad de este lo justifique.".

El numeral 1.3 del Manual de Supervisión e Interventoría citado, establece:

"Monitoreo y Seguimiento del PA FCP

El monitoreo y seguimiento de los contratos suscritos por el PA FCP será realizado a través del Comité Técnico del FCP que consiste en el seguimiento a la ejecución técnica, administrativa, financiera, contable y jurídica de los contratos celebrados por el PA FCP, y constituye la principal herramienta para la toma de decisiones tendientes a garantizar el adecuado desarrollo de estos.

El monitoreo y seguimiento realizado en ningún caso sustituye, reemplaza o comparte las obligaciones y responsabilidades de los supervisores y/o interventores.

En caso de que se evidencie alguna inconsistencia que pueda afectar el desarrollo del objeto contractual, el Comité Técnico del FCP podrá implementar las acciones necesarias para el cumplimiento del objeto contratado en las condiciones acordadas por las partes.

El Comité Técnico del FCP podrá requerir información adicional a los informes periódicos establecidos, así como solicitar el diligenciamiento de formatos específicos o complementar los actualmente existentes que faciliten esta actividad.

Adicionalmente el PA FCP en su calidad de contratante y a efecto de realizar el monitoreo y seguimiento a los contratos suscritos, podrá requerir a los interventores y/o supervisores informen el estado de ejecución de los contratos en cualquier momento, así como allegar los documentos necesarios que permitan la verificación del cumplimiento de estos.".

El Manual de Supervisión e Interventoría Versión 4.0, dispone en el numeral 2:

"El monitoreo y seguimiento realizado en ningún caso sustituye, reemplaza o comparte las obligaciones y responsabilidades de los supervisores y/o interventores.

En caso de que se evidencie alguna inconsistencia que pueda afectar el desarrollo del objeto contractual, el Administrador Fiduciario del FCP podrá solicitar al supervisor y/o interventor las acciones necesarias para el cumplimiento del objeto contratado en las condiciones acordadas por las partes y, de considerarlo pertinente informará al respecto al Comité Fiduciario.

Así mismo, la supervisión deberá informar en un término perentorio las acciones a seguir para superar las diferentes situaciones que se evidencien.

[91] Versión 1 del 30 de enero de 2019, Versión 2 del 28 de octubre de 2020, Versión 3 del 20 de enero de 2021 y Versión 4 del 21 de julio de 2021.

En la instancia del Comité de Seguimiento se podrá requerir información adicional a los informes establecidos contractualmente.

Adicionalmente, el FCP en su calidad de contratante y a efecto de realizar el monitoreo y seguimiento a los contratos suscritos, podrá requerir a los interventores y/o supervisores que informen el estado de ejecución de los contratos en cualquier momento, así como allegar los documentos necesarios que permitan la verificación del cumplimiento de estos.".

El numeral 10.3 del Manual de Contratación versión 26, aprobado el 29 de abril de 2022 señala:

"10.3 RECLAMACIONES EN EL MARCO DE LA EJECUCIÓN CONTRACTUAL

En el evento de presentarse desacuerdos o diferencias durante la ejecución contractual, el Administrador Fiduciario acudirá a los instrumentos establecidos en el contrato o convenio, incluida la citación y solución de conflictos a través del arreglo directo.

En el proceso de reclamación o arreglo directo deberá participar la interventoría y/o supervisión del contrato o convenio, en caso de que así lo requiera el Administrador Fiduciario.".

El contrato 495 de 2019 se suscribió entre el Consorcio FCP-2019 y la Unión Temporal Vive Colombia con NIT 901.347.777-2, el 2 de enero de 2020 con el objeto de *"Realizar la interventoría técnica, social, administrativa, jurídica, financiera y contable a los contratos que tienen por objeto "implementar la estrategia OBRAS PDET a través de actividades enfocadas al fortalecimiento comunitario y de control social, mediante la ejecución de obras de baja escala y rápida ejecución que contribuyan a la reconstrucción social y económica de las comunidades asentadas en los territorios objeto de la intervención (…) de acuerdo con las especificaciones determinadas por la Agencia de Renovación del Territorio -ART.PARAGRAFO PRIMERO: La interventoría se realizará en (3) grupos regionales, los que se integran por las subregiones y los municipios PDET, correspondiéndole a EL CONTRATISTA la interventoría del Grupo 2. Subregiones del Grupo 2: Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Choco, Urabá Antioqueño, Cuenca de Caguán y Piedemonte Caqueteño."*. El valor del contrato es de $6.923.703.703.

El 8 de enero de 2023, la ART remitió al FCP el informe de supervisión No. 32 para el Contrato 495 de 2019, correspondiente al periodo del 4 de diciembre de 2022 al 3 de enero de 2023, en el que indica las deficiencias en la ejecución del contrato de interventoría y *"(…) el estado de incumplimiento de la interventoría (…)*", en los siguientes términos:

"La supervisiòn radicò (sic) oficio ART No. 20224200128021 de fecha 28/11/2022 y radicado FCP No. 20221153716992 de fecha 29/11/2022, en el cual se actualiza el estado de incumplimiento de la interventoría. De lo anterior, no se tiene respuesta del FCP. (…)

La situación del presunto incumplimiento reflejada en el oficio ART No. 20224200057351 de fecha 27 de mayo de 2022, no ha cambiado, en razón a que continúan siendo las mismas 33 actas de liquidación que la interventoría ha presentado a la supervisión.

Actualmente este contrato cuenta con 201 proyectos admitidos para su ejecución, de los cuales 115 se encuentran entregados, por lo que la mora de la interventoría aumento a 82 actas de liquidación.
(…)

Mediante oficio ART No. 20224200128021 de fecha 28 de noviembre de 2022 y radicado FCP No. 20221153716992 de fecha 29 de noviembre de 2022, se remitio (sic) oficio al FCP relacionado con el

PRESUNTO INCUMPLIMIENTO INTERVENTORIA 495 DE 2019, en razón (sic) a la respuesta no oportuna a requerimientos.

(…) mediante oficio ART No. 20224200129781 de fecha 02/12/2022 se le remitiò a la interventorìa alerta por presunto incumplimiento de obligaciones contractuales del contrato de interventoría 495 de 2019 – Hallazgos de visitas técnicas de obra a proyectos en ejecución, en el marco del Contrato Implementador No. 439 de 2019, de la subregión Chocó. De lo anterior, no se tiene respuesta.

(…) Para el corte del informe, la Unión Temporal Vive Colombia, se encuentra a la espera de la subsanación (sic) del informe 29 y en revisiòn el informe No. 30, dada la radicaciòn tardia.

En correo electrònico de fecha 16 de noviembre de 2022 se alertó a la interventoría el presunto incumplimiento en la radicaciòn del informe mensual 30 (…)
Atrasos en la presentación de informes mensuales de interventoría, a la supervisión, con un promedio de 16 días de atraso (…)"

Esta situación ha generado inconvenientes al equipo de la supervisión de la entidad ejecutora a la hora de ofrecer respuesta a requerimientos en especial, ante órganos de control, particularmente a la DIARI; quienes, en razón a la respuestas no oportunas o incompletas, han generado alertas para la entrega de la información.

(…) La UNIÓN TEMPORAL VIVE COLOMBIA en su calidad de contratista interventor en el marco del contrato del asunto, presenta un presunto incumplimiento a las obligaciones específicas contenidas en la Cláusula Novena del mismo.

(…) A pesar de que por parte de la supervisión solicita a la interventoría dar respuesta a las quejas, peticiones, reclamos o solicitudes, las mismas se reciben a destiempo, con imprecisiones o incompletas.

(…) Por este motivo, se solicita continuar con el estudio de la posibilidad de dar inicio del procedimiento tendiente a la aplicación de la Cláusula Decimocuarta - Cláusula Penal de Apremio por incumplimiento parcial de las obligaciones relacionadas en el subnumeral 2.2. de este escrito (…).

"a) La interventoría en el plan de intención estableció un cronograma a partir de agosto de 2022 con los implementadores, para adelantar la gestión documental de las iniciativas que están entregas y presentar a la supervisión el acta de la reunión realizada.

b) A la fecha la interventoría tiene en mora de entregar un total de 24 actas, comprendidas desde el 15 de octubre al 30 de diciembre de 2022, lo anterior puede ser confirmado en informe de presunto incumplimiento 20224200128021 radicado ante el fcp 20221153716992.".

Por otra parte, el Informe de Supervisión remitido por la ART, referido anteriormente, cuestiona las actuaciones del FCP, en los siguientes términos:

"Vale resaltar que, a pesar de lo anterior, el Consorcio FCP 2019, como ente contratante y encargado de adelantar el procedimiento de apremio, no ha adoptado decisiones en torno a la efectividad de la cláusula; más aún cuando se ha remitido la información requerida y las actualizaciones respectivas por parte de la supervisión. (Subrayado fuera de texto).

(…) *En lo que respecta al contrato No. 439 de 2019, la interventorìa (sic) mediante oficio UT-VC-495-2019-2869 de fecha 21 de octubre de 2022, radica ante el fcp con acuse No. 20221153333472, el informe de presunto incumplimiento actualizado.".*

De acuerdo con el citado Informe de Supervisión, el contratista interventor ha transgredido los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, señalando que:

“En oficio ART No. 20224200109181 de fecha 3 de octubre de 2022, se reitera lo mencionado en oficio ART No. 20224200103821 de fecha 15 de septiembre de 2022. Esto, en razón que, a la fecha no se ha recibido respuesta alguna por parte de la interventoría, ni esta ha radicado ante la entidad contratante el informe actualizado de presunto incumplimiento del Contrato Implementador No. 439 de 2019.

“Así las cosas, la falta de cumplimiento del Consorcio EGA genera una acción con daño a las comunidades beneficiarias, afectando la credibilidad de la ART y de los PDET en región. Producto de lo anterior, se tiene la suspensión en la entrada a los territorios de Medio Atrato y Bojayá; decretada por COCOMACIA el 25 de agosto de 2022 (ver imagen), motivada en el incumplimiento de los compromisos pactados.

“Situación que fue puesta en conocimiento de la interventoría en correo electrónico de fecha 29 de agosto de 2022.

“Teniendo en cuenta la anterior trazabilidad, con la cual se evidencia que el CONSORCIO EGA no ha dado cumplimiento a una serie de obligaciones contractuales, resulta preocupante que la UT VIVE COLOMBIA haya levantado el presunto incumplimiento; reiterado ante el consorcio fiduciario mediante oficio UT-VC-495-2019-2651 y radicado FCP No. 20220322461902 de fecha 11 de agosto de 2022. Lo anterior, sin tomar en consideración las afectaciones a las organizaciones comunitarias, de cara a la implementación de la Estrategia Obras PDET en la Subregión de Chocó.

Lo expuesto da lugar a generar un llamado de atención al contratista interventor, cuyo actuar debe estar enmarcado dentro de lo establecido en los manuales y procedimiento del FCP. En el caso particular, se concluye una inobservancia de los principios propios de la función administrativa y la gestión fiscal contemplados en el Manual de Contratación del FCP, considerando lo siguiente:

i) La exigibilidad de las cláusulas penales de apremio se origina en el retardo en el cumplimiento del contrato o de sus obligaciones contractuales; por lo que, las mismas presentan una naturaleza conminatoria, esto es, buscan llevar a los contratistas a un estado de cumplimiento.
ii) La efectividad de la cláusula penal pecuniaria responde a la necesidad de velar por la debida gestión fiscal de los recursos comprometidos en la ejecución contractual.

De esta manera, retrotraer lo efectos del procedimiento que se encuentra en curso, es una actuación por parte del contratista interventor que claramente transgrede los principios mencionados, dada la trazabilidad anteriormente expuesta.

Así las cosas, en virtud de la prohibición de concurrencia de labores de la supervisión y la interventoría, contemplada en el artículo 83 de la Ley 1474 del 2011 - Estatuto Anticorrupción, no se hace responsable de las decisiones y de los perjuicios que se causen; las cuales competen exclusivamente a la interventoría en el marco del seguimiento integral del Contrato Implementador No. 439 de 2019.

Por otra parte, en oficio ART No. 20224200110621 se efectuò (sic) requerimiento a interventoría relacionado con el estado de las pólizas de los contratos implementadores. Continua sin darse cumplimiento”.

El Informe de Supervisión, señala también inconsistencias graves e irregularidades en la información suministrada por el Interventor, así:

a) La supervisión ha sido reiterativa en manifestar que la información reportada en las matrices de seguimiento no es confiable. Lo expuesto, toda vez que, su contenido presenta imprecisiones o se encuentran incompletas. Esto, dado los constantes correos con observaciones y/o devoluciones que le realiza la supervisión a la interventoría, relacionando uno a uno los errores presentados y los ajustes requeridos. (…)

c) Esta situación como ya se había informado por la ART en oficio 20224200057351 de 27 de mayo de 2022, continúa generado inconvenientes al equipo de la supervisión de la entidad ejecutora, a la hora de realizar

reportes en cuanto al cumplimiento de metas y programación de eventos institucionales al Consorcio FCP 2019, a la Dirección de la ART, entidades del orden nacional, Presidencia de la República, Consejería para la Estabilización y Consolidación; y en especial, ante órganos de control, particularmente a la Contraloría General de la República.

d) Es de señalar que, son tales las irregularidades en la información que ha reportado la interventoría, que ha sido necesario validarla con el equipo regional de la ART, así como, con los contratistas implementadores."

Sobre la inasistencia del Interventor a las reuniones con los grupos motores, el Supervisor informa que:

"Mediante oficio ART No. 20224200128021 de fecha 28 de noviembre de 2022 y radicado FCP No. 20221153716992, informe presunto incumplimiento sobre correos electrónicos, listado de asistencia, y actas de reunión se puede evidenciar que el contratista interventor no asiste a espacios participativos tales como Comités de Acompañamiento Comunitario – CAC y Encuentros Municipales de Grupo Motor. De lo cual no se tiene respuesta.".

En cuanto a la obligación de *"5) Hacer seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, ambiental y jurídico a los contratos suscritos por el contratista de la estrategia Obras PDET para la ejecución de proyectos, previa acta de inicio",* la Supervisión del contrato 495 de 2019 señala que:

"La interventoría se encuentra incumplida en esta obligación, es por esa razón que la supervisión remitió oficio ART No. 20224200128021 de fecha 28 de noviembre de 2022 y radicado FCP No. 20221153716992, informe presunto incumplimiento sobre los resultados de las auditorías realizadas por la CGR, con relaciòn (sic) a la falta de control y seguimiento técnico de la interventoría en su calidad de supervisor del contrato implementador, en lo relacionado con la obligación de verificar en terreno las obras ejecutadas, de manera que las actas parciales y finales respondan a lo realmente contratado, construido y cobrado. De lo cual no se tiene respuesta alguna del FCP.".

De acuerdo con lo comunicado por la ART como entidad ejecutora en el Informe de Supervisión referido anteriormente, el FCP no ha atendido las funciones previstas en el Manual Operativo y en el Manual de Contratación para adoptar las medidas correctivas necesarias, con el fin de exigir el cumplimiento de las obligaciones del contratista interventor.

Las deficiencias en la ejecución contractual por parte del interventor señaladas por la ART; el hecho de no adoptar las medidas correctivas necesarias por parte del FCP, tienen presunta connotación disciplinaria, por la inobservancia de los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, consagrados en los artículos 209 y 267 de la Constitución Política y el Decreto Ley 403 de 2020; los artículos 81 y 84 de la Ley 1474 de 2011, así como la transgresión de los Manuales de Interventoría y Supervisor y de Contratación del FCP.

Análisis de las respuestas del FCP y ART

El FCP argumenta que, dado el modelo operativo adoptado, las funciones de monitoreo y seguimiento recaen exclusivamente sobre la entidad ejecutora; la CGR no comparte tal apreciación porque, además de encontrarse regulado en las diferentes versiones de los manuales que el mismo FCP expone, mantiene la obligación de velar por la adecuada ejecución del contrato en calidad de contratante.

Por otro lado, manifiesta que ha surtido mesa de arreglo directo con el contratista interventor y la entidad ejecutora cuyo producto fue el compromiso de revisar el valor de la tasación del informe de

incumplimiento. Al respecto, para la CGR de ninguna manera dicha acción desvirtúa lo observado, por cuanto las actividades actuales emprendidas demuestran la inoportunidad del FCP para actuar ante las diferentes alertas comunicadas por la supervisión.

El FCP señala "*al estructurar el hallazgo sin tener en cuenta que actualmente está vigente, es desconocer las dinámicas del convenio"*. Argumento que no es de recibo para la CGR porque de conformidad con el artículo 4 de la Ley 2160 de 2021 *"La intervención de las autoridades de control fiscal se ejercerá una vez agotados los trámites administrativos de legalización de los contratos. Igualmente, se ejercerá control posterior a las cuentas correspondientes a los pagos originados en los mismos, para verificar que estos se ajustaron a las disposiciones legales"*

En ese sentido, la CGR está facultada para recabar las evidencias y pruebas para los pronunciamientos sobre la gestión fiscal en la contratación, en el marco de sus competencias y no está obligada a esperar a que los sujetos de control agoten todas las instancias y acciones administrativas, legales, contractuales o judiciales para la recuperación de recursos, pues las actuaciones de control fiscal, tanto en auditoría como en la acción fiscal, son autónomas e independientes.

Adicional, la oportunidad en el seguimiento de las actividades previstas para lograr el cumplimiento del objeto del convenio durante su ejecución permite tomar medidas preventivas a tiempo para garantizar el propósito del contrato. Por tanto, se establecen mecanismos como las cláusulas penales de apremio y pecuniarias, a fin de que se intervenga oportunamente frente a los atrasos y el posible incumplimiento.

La CGR considera que las inconsistencias evidenciadas corresponden a omisión y falta de oportunidad por parte del FCP en la adopción de los mecanismos contractuales previstos en caso de incumplimiento. Por lo anterior, existen elementos para concluir que podrían haberse presentado conductas de reproche disciplinable, determinación que sólo el operador competente lo establecerá.

Adicionalmente, el FCP no se pronuncia en relación con la falta de adopción de medidas oportunas para exigir el cumplimiento del contratista interventor. En consecuencia, el hallazgo se mantiene con presunta incidencia disciplinaria en los términos descritos.

HALLAZGO No 12 EJECUCIÓN CONTRATO 436 DE 2019 (D)

De acuerdo con lo señalado por la Agencia Nacional Colombia Compra Eficiente y de conformidad con lo establecido en la Ley 1712 de 2014 (Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional), las entidades que ejecutan recursos públicos en sus procesos de abastecimiento o contratación deben poner a disposición la información de sus procesos de contratación en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP).

En virtud de lo establecido en el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015, el DAPRE funge como fideicomitente y es quien está obligado a publicar en el SECOP. El FCP formuló el *"Procedimiento para la publicación en el SECOP"*, del 12 de diciembre de 2022, indicando que el administrador fiduciario deberá remitir al DAPRE para publicar en el SECOP, los documentos relacionados con los procesos de selección, el contrato y su desarrollo (etapa precontractual, contractual y poscontractual), incluidos los contratos seleccionados directamente, únicamente para aquellos contratos cuya fuente de

financiación corresponda a recursos públicos asignados por el FCP (Decreto Reglamentario 1510 de 2013; Decreto 1082 de 2015; Ley 1712 de 2014).

El Consorcio FCP, actuando como vocero y administrador del PA FCP, adelantó la Convocatoria Pública No 007 de 2019, con el objeto de "*Implementar la estrategia obras PDET, a través de la ejecución de actividades enfocadas al fortalecimiento comunitario y de control social, mediante la ejecución de obras de baja escala y rápida ejecución, que contribuyan a la reconstrucción social y económica de las comunidades asentadas en los territorios objeto de intervención."* [92] La estrategia debe implementarse de acuerdo con una **ruta operativa** establecida en el capítulo 14 del anexo técnico de la convocatoria pública 007 de 2019, así:

"(…)

a.) ***Etapa de Identificación**, se desarrolla en el marco de los espacios participativos diseñados para la construcción colectiva y consensuada de iniciativas de proyectos por parte de las comunidades asentadas en los territorios priorizados para la implementación de la estrategia.*

b.) ***Etapa de Verificación**, Permite revisar las condiciones reales del proyecto, analizando las determinantes de entorno, ambientales, técnicas, normativas, financieras, sociales y presupuestales con el fin de determinar la factibilidad o no de las iniciativas identificadas por las comunidades, como sustento para la toma de decisiones sobre su validación, admisión, financiamiento y continuidad de las etapas de estructuración y ejecución.*

c.) ***Etapa de Estructuración**, Se analizan los beneficios técnicos y presupuestales, mediante la elaboración o ajuste de los documentos técnicos de soporte (Ficha técnica con sus anexos, y Estudios y Diseños) necesarios para la ejecución adecuada de los proyectos. Lo anterior como sustento para la toma de decisiones sobre la continuidad o no del proyecto a la etapa siguiente.*

d.) ***Etapa de Ejecución**, Comprende el desarrollo de las actividades tanto de obra como de fortalecimiento definidas para cada proyecto, así como el seguimiento al cumplimiento de las mismas incluyendo el manejo de la información de los documentos que den cuenta de las acciones implementadas.*

• Actividad de operación y mantenimiento: Esta actividad se contempla una vez se formalice la entrega y recibo de la etapa de ejecución y estará a cargo de la entidad competente para recibir los productos objeto de intervención.

El fortalecimiento de las organizaciones, la verificación, supervisión social y técnica se efectúa de manera paralela a la ejecución a las obras PDET, con la ejecución del contrato. La ART a través del contratista, adelantará con las organizaciones comunitarias con asiento en el territorio y que demuestren ausencia de capacidades de acuerdo al diagnóstico ICO, un trabajo de fortalecimiento comunitario y desarrollo institucional.

Para lograr este propósito de fortalecimiento comunitario, el Contratista debe cumplir los lineamientos descritos en el Anexo 2. Anexo Técnico".

El Manual de Contratación del FCP, Versión 4.0 aprobado mediante acta 44 de Comité Fiduciario del 20 de marzo de 2019, reglamenta las garantías; el numeral 8.1.2 señala:

"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".

[92] Para la ejecución de la estrategia se dividió la implementación del objeto en un total de 13 grupos: Alto Patía y Norte del Cauca; Arauca; Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño; Catatumbo; Chocó; Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño; Montes de María; Pacífico Medio; Pacífico y Frontera Nariñense; Sierra Nevada Perijá; Sur de Bolívar; Sur de Tolima y Urabá Antioqueño.

El numeral 1.2 del Manual de Supervisión e Interventoría del FCP, Versiones 1, 2, 3 y 4, define la supervisión y la interventoría, así:

"Supervisión: Consiste en el seguimiento técnico, control y vigilancia administrativa, financiera, contable y jurídica que sobre el contrato es ejercida por el personal designado o contratado por las Entidades Ejecutoras o por el FCP a solicitud de éstas, cuando no se requieren conocimientos especializados de acuerdo con la naturaleza del contrato a supervisar.

Interventoría: Consiste en el seguimiento técnico, control y vigilancia administrativa, financiera, contable y jurídica que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin, cuando este seguimiento requiera conocimientos especializados en la materia, o cuando la complejidad de este lo justifique.".

El numeral 1.3 del Manual de Supervisión e Interventoría citado, establece:

"Monitoreo y Seguimiento del PA FCP

El monitoreo y seguimiento de los contratos suscritos por el PA FCP será realizado a través del Comité Técnico del FCP que consiste en el seguimiento a la ejecución técnica, administrativa, financiera, contable y jurídica de los contratos celebrados por el PA FCP, y constituye la principal herramienta para la toma de decisiones tendientes a garantizar el adecuado desarrollo de estos.

El monitoreo y seguimiento realizado en ningún caso sustituye, reemplaza o comparte las obligaciones y responsabilidades de los supervisores y/o interventores.

En caso de que se evidencie alguna inconsistencia que pueda afectar el desarrollo del objeto contractual, el Comité Técnico del FCP podrá implementar las acciones necesarias para el cumplimiento del objeto contratado en las condiciones acordadas por las partes.

El Comité Técnico del FCP podrá requerir información adicional a los informes periódicos establecidos, así como solicitar el diligenciamiento de formatos específicos o complementar los actualmente existentes que faciliten esta actividad.

Adicionalmente el PA FCP en su calidad de contratante y a efecto de realizar el monitoreo y seguimiento a los contratos suscritos, podrá requerir a los interventores y/o supervisores informen el estado de ejecución de los contratos en cualquier momento, así como allegar los documentos necesarios que permitan la verificación del cumplimiento de estos.".

El Manual de Supervisión e Interventoría Versión 4.0, dispone en el numeral 2:

"El monitoreo y seguimiento realizado en ningún caso sustituye, reemplaza o comparte las obligaciones y responsabilidades de los supervisores y/o interventores.

En caso de que se evidencie alguna inconsistencia que pueda afectar el desarrollo del objeto contractual, el Administrador Fiduciario del FCP podrá solicitar al supervisor y/o interventor las acciones necesarias para el cumplimiento del objeto contratado en las condiciones acordadas por las partes y, de considerarlo pertinente informará al respecto al Comité Fiduciario.

Así mismo, la supervisión deberá informar en un término perentorio las acciones a seguir para superar las diferentes situaciones que se evidencien.

En la instancia del Comité de Seguimiento se podrá requerir información adicional a los informes establecidos contractualmente.

Adicionalmente, el FCP en su calidad de contratante y a efecto de realizar el monitoreo y seguimiento a los contratos suscritos, podrá requerir a los interventores y/o supervisores que informen el estado de ejecución de los contratos en cualquier momento, así como allegar los documentos necesarios que permitan la verificación del cumplimiento de estos.".

El 4 de diciembre de 2019 se suscribió el Contrato 436 de 2019 entre el PA-FCP y la FUNDACIÓN PLAN identificada con NIT 900.097.588 cuyo objeto es: *"(…) implementar la estrategia obras PDET a través de la ejecución de actividades enfocadas al fortalecimiento comunitario y de control social, mediante la ejecución de obras de baja escala y rápida ejecución que contribuyan a la reconstrucción social y económica de las comunidades asentadas en los territorios objeto de intervención, esto es, Grupo 1- Alto Patía y Norte del Cauca.".* El valor del contrato se pactó en la suma $27.589.392.331.00, el cual incluye IVA, costos, y cualquier clase de impuestos que se causen o se llegare a causar, al igual que los cotos directos e indirectos que se ocasionen para la ejecución del mismo.

El plazo inicial de ejecución del contrato 436 de 2019, se estableció en la cláusula 3, por trece (13) meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio, previo cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución.

El contrato 497 de 2019 suscrito con el Consorcio Interobras con NIT 901.349.701-2 tiene por objeto *"Contratar la interventoría técnica, social, administrativa, jurídica, financiera y contable a los contratos que tienen por objeto "implementar la estrategia obras PDET a través de la ejecución de actividades enfocadas al fortalecimiento comunitario y de control social, mediante la ejecución de obras de baja escala y rápida ejecución que contribuyan a la reconstrucción social y económica de las comunidades asentadas en los territorios objeto de intervención" de acuerdo con las especificaciones determinadas por la agencia de renovación del territorio - ART"* para el Grupo 1 – Alto Patía y Norte del Cauca.

El 5 de febrero de 2020, el representante legal del contratista, y el representante legal del contratista interventor Consorcio Interobras 2019, suscribieron el acta de inicio del contrato 436 de 2019.

El contrato 436 de 2019 tuvo 3 suspensiones con ampliaciones y se suscribieron 6 prórrogas: Con Otrosí 1 suscrito por las partes el 14 de mayo de 2021, se prorrogó la ejecución del contrato hasta el 30 de noviembre de 2021. Con Otrosí 2 del 24 de noviembre de 2021, se prorrogó la ejecución del contrato hasta el 30 de mayo de 2022. Mediante Otrosí 3 suscrito por las partes el 27 de mayo de 2022, se prorrogó el plazo de ejecución del contrato hasta el 30 de septiembre de 2022. Por medio de Otrosí 4 del 27 de mayo de 2022, se prorrogó el plazo de ejecución del contrato hasta el 30 de noviembre de 2022. Con acta de suspensión 2, suscrita por las partes el 24 de noviembre de 2022, se suspendió hasta el 5 de diciembre de 2022. Con otrosí 5 del 12 de diciembre de 2022 se prorroga el contrato hasta el 28 de febrero de 2023.

De la revisión de la información suministrada por el FCP a la CGR, así como de la publicada en el SECOP, se observa:

1. Inconsistencias en el estado de cumplimiento de las obligaciones del contratista implementador

En diferentes comunicaciones del Consorcio Interobras, se reporta el incumplimiento, con la observación que no se ha atendido el plan de mejora por parte del implementador, no obstante, en la

emisión de los conceptos que sustentan las suspensiones y prórrogas se da el aval y se menciona que el contratista implementador está en cumplimiento; sin embargo, en el último informe de avance del contrato, del 15 de mayo de 2023, se evidencia que a la terminación del plazo de ejecución del contrato, se encuentran algunas obras suspendidas, otras no ejecutadas a cabalidad y otras terminadas sin entregar, según los documentos relacionados a continuación:

- Por medio de documento 662-1081-ART del 28 de noviembre de 2022, el Interventor Interobras 2019, reporta el estado de cumplimiento del contrato 436 de 2019 a cargo del implementador Fundación Plan, en el que señala:

"…nos permitimos informar que, si bien, el contratista implementador FUNDACIÓN PLAN subregión ALTO PATIA Y NORTE DEL CAUCA, viene presentado (sic) a la fecha presunto incumplimiento en sus obligaciones contractuales con respecto a la etapa de ejecución de obra complejidad tipo 2-3, informado al Consorcio Fondo Colombia en Paz mediante comunicación 662-793-FCP INFORME DE INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES CONTRACTUALES CONTRATO No 436 de 2019 con fecha 23 de agosto de 2022, está interventoría (sic) considera pertinente que se tramite favorablemente la solicitud de prorroga (sic) presentada por FUNDACION PLAN, toda vez que los siguientes aspectos son causas de fuerza mayor que impiden avanzar en el desarrollo del contrato, que de no atenderse pueden derivar en una afectación de la integridad del personal de FUNDACION PLAN y de la Comunidad…". (Subrayado fuera de texto).

Advierte el contratista interventor que *"Situaciones estas últimas, que no deja en estado de cumplimiento al contratista implementador referente a los retrasos presentados en el marco de la ejecución del presente contrato."*

"Aunado a lo anterior, debe considerarse que, a la fecha, no se han superado los motivos que dieron origen al presunto incumplimiento que se encuentra en curso al el (sic) Consorcio Fondo Colombia en Paz con numero (sic) de radicado 20221152614292 de agosto 23 de 2022, quedando en evidencia que el implementador no cumplió en su totalidad con lo pactado en el plan de mejora que sirvió como fundamento para la solicitud y posterior modificación No 4 del contrato de implementación.". (Subrayado fuera de texto).

- En el Informe Mensual 32 del 23 de diciembre de 2022, el Interventor indica que:

"Se envían oficios por correo electrónico y en los comités de seguimiento se hace recomendación que la no entrega de los productos pactados conlleva a atrasos innecesarios en los tiempos y/o fechas estipuladas en el POA. Igualmente se ha venido exigiendo cumplir con las obligaciones contractuales

"Se requirió al Contratista de Obras PDET frente a posibles incumplimientos contractuales durante el periodo del 14 de noviembre al 13 de diciembre de 2022, se envían los siguientes oficios donde se da cumplimiento a la obligación: • ANEXO 14. 662-1175-PLN - APREMIO CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES CONTRACTUALES No.436 DE 2019. (09/12/2022). Esta interventoria, (sic) se permite informar acerca del ATRASO EN EL CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES en la etapa de ejecución-en ejecución (sic) en el cumplimiento de las obligaciones de acuerdo con el PLAN DE MEJORA enviado por el contratista implementador. Estado: Pendiente.".

- En respuesta del 9 de mayo de 2023, con radicado 20231094001196991, el FCP remite a la CGR el documento "*ESTADO DE CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO 436 DE 2019 A LA SUSPENSIÓN NO. 4 CONTRATO 436 DE 2019 CARGO DEL IMPLEMENTADOR FUNDACION PLAN"* del 27 de abril de 2023, suscrito por el Consorcio Interobras 2019, el cual indica:

"Por medio del presente, EL CONSORCIO INTEROBRAS 2019 Interventor del contrato 436 de 2019, en atención a la solicitud de la ART referente a la emisión del concepto del Interventor del estado de cumplimiento

del contrato, nos permitimos informar que, si bien, el Contratista Implementador FUNDACION PLAN subregión ALTO PATIA Y NORTE DEL CAUCA, viene presentando cumplimiento en sus obligaciones contractuales con respecto a la etapa de ejecución de obra complejidad tipo 2 – 3, como es de su conocimiento, está interventoría (sic) considera pertinente que se trámite (sic) favorablemente la solicitud de suspensión No. 4 presentada por FUNDACION PLAN, toda vez que la ola invernal y el orden Público, son causas de fuerza mayor que impiden avanzar en el desarrollo del contrato, que de no atenderse pueden derivar en una afectación a la integridad del personal del (sic) FUNDACION PLAN y de la Comunidad que se está fortaleciendo". (Subrayado fuera de texto).

En la información suministrada por el FCP a la CGR no se remitió el soporte de la suspensión 4 mencionada por el interventor en el concepto del 27 de abril de 2023 y tampoco hay publicación al respecto en el SECOP.

Según la publicación realizada en el SECOP el 17 de mayo de 2023, con Otrosí 6, suscrito el 4 de abril de 2023, se prorrogó el término de ejecución del Contrato por cuarenta días calendario contados desde el 5 de abril de 2023 hasta el 15 de mayo de 2023, sustentada en la solicitud del contratista implementador, así:

"…la presente solicitud se formula dentro de las circunstancias eximentes contempladas en la Ley y actuando dentro del término establecido para ello, esto es dentro del plazo de cumplimiento de las obligaciones afectadas, respetuosamente solicitamos dar alcance a la ampliación del plazo del contrato No. 436 de 2019, por un término de cuarenta (40) días calendario, es decir desde el cinco (05) de abril de dos mil veintitrés (2023) y hasta el quince (15) de mayo de dos mil veintitrés (2023). La presente solicitud no sólo responde al tiempo razonable y prudencial que se requiere para la finalización efectiva de las actividades de obra de las iniciativas asignadas en el marco del contrato No. 436 de 2019, sino también, al tiempo necesario para concluir con las actividades de entrega de los proyectos a cada una de las comunidades beneficiarias, el proceso de gestión documental y entrega de información, en armonía con las mesas de trabajo que se han ejecutado con la interventoría y que se tienen previstas desarrollar para lograr la culminación exitosa de la implementación de la estrategia de obras PDET en el Alto Patía y Norte del Cauca.".

- En las consideraciones del Otrosí 6 se indica, además: *"Que, vale la pena mencionar que, en el marco del comité técnico la ART y la interventoría levantaron medidas de incumplimiento señalando que el contrato se encuentra en cumplimiento.".*

Por otra parte, en la información publicada en el SECOP, se observa que la aprobación de las garantías de cumplimiento y de responsabilidad civil extracontractual, tienen fecha del 16 de mayo de 2023.

- En el Informe mensual 33 de *"Avance, seguimiento y control a la ejecución de los contratos de implementación de la estrategia obras PDET"* del 15 de mayo de 2023, la interventoría indica el porcentaje de avance de Cumplimiento de las Obligaciones Contractuales. Es así como en el punto *"5.1.8 Reporte del avance general del contrato de implementación"*, la Interventoría señala:

Cuadro No. 14. Consolidado actualizado general contrato 436 de 2019

Estado de iniciativas	*Totalidad general*
Proyectos no estructurados	*1*
Proyectos suspendidos	*5*
Proyectos en análisis ICO	*0*
Proyectos en ejecución	*11*
Proyectos terminados	*50*
Proyectos entregados	*88*
TOTAL	*155*

Fuente: Consorcio Interobras 2019

De acuerdo con el Informe de interventoría mencionado, durante este periodo se tienen en estado de ejecución once (11) iniciativas con porcentaje mayor al 70%; en estado de suspensión cinco (5) iniciativas con porcentaje mayor a 60%.

Posterior al otrosí 6, se suscribió suspensión 4 al contrato 436 de 2019 del 8 de mayo de 2023 hasta el 8 de junio de 2023; y el 8 de junio se suscribió ampliación de la suspensión determinando la nueva fecha de terminación del contrato el 15 de julio de 2023.

2. Falta de seguimiento adecuado por parte de la Interventoría

En el Informe de Supervisión del 10 de enero de 2023, correspondiente al período 14 de noviembre al 18 de diciembre de 2022, se menciona el incumplimiento por parte del Interventor Consorcio Interobras, así:

"Durante el periodo, el consorcio INTEROBRAS 2019 no ejecutó adecuadamente el objeto del contrato, porque no cumple con los plazos de entrega de la información de seguimiento, no entrega información de calidad a la supervisión y no hace seguimiento adecuado a la ejecución de los contratos a cargo.

Con radicado FCP 20221153855582 del 12/12/2022 se presentó reiteración de la solicitud de aplicación de la clausula (sic) penal de apremio al contrato de interventoría 497 de 2019. Con oficio 20224200131421 del 7/12/2022 se emitió Concepto del supervisor en cuanto al cumplimiento del Contrato No. 497 de 2019 a cargo del Consorcio Interobras 2019.

Con oficio 20224200122121 del 15 de noviembre de 2022 se requirió cumplir con los plazos de entrega de Informe semanal de seguimiento al POA, Informe mensual, Informe DIARI, campos adicionales y contratos y Base de pago a Juntas.

Con oficio Oficio 20224200132771radicado FCP20221153895212 del 12 de diciembre de 2022, se realizó llamado de atención al Consorcio Interobras 2019 por no trámite oportuno de cuentas de cobro de contratos implementadores.".

En cuanto a la obligación 4 de *"Suscribir las actas e informes de ejecución y avance del contrato a que haya lugar, en la forma indicada por la supervisión y el anexo técnico que hace parte integral del presente documento."* el Informe de Supervisión mencionado, indica:

"Durante el periodo, el Consorcio INTEROBRAS 2019, atiende de manera parcial esta obligación, teniendo en cuenta que las matrices de seguimiento semanales, informes de interventoría mensuales, informes quincenales, informes finales y trámite de solicitud de modificaciones contractuales son devueltas hasta 3 veces por errores en el diligenciamiento de la información y por falta de detalles en los reportes.".
(…)

El consorcio interobras hace seguimiento deficiente a la ejecución de las obras objeto de la interventoría, lo cual se ve reflejado en la construcción de proyectos con el no cumplimiento de normas y especificaciones técnicas, situaciones que son alertadas desde la supervisión para los ID 76275-2-3603, 76275-3-3612, 76275-1-3593, 76275-3-3611y 76275-3-3617. (Subrayado fuera de texto)

Se realizaron observaciones técnicas a las obras con ID 76563-1-6432 y 76563-1-6431 del municipio de Pradera, ID 19780-1-3718 del municipio de Suárez y 19212-3-4914 del municipio de Corinto, desde la supervisión ART.

Se realizaron observaciones técnicas a las obras con ID 19698-1-3637 y 19698-2-6433 del municipio de Santander de Quilichao, desde la supervisión ART.

Con oficio 20224200124531 del 21/11/2022 desde la supervisión se requirió tomar las medidas necesarias y suficientes para garantizar la estabilidad de las obras ejecutadas o en ejecución por parte de Fundación Plan ID 76275-3-3617, 76275-2-3603, 76275-3-3612, 76275-3-3614, 76275-1-3593, 19698-2-3642, 19532-2-4959, 52233-3-5292, 52233-2-5278, 52233-1-5267, 52256-3-6425, 52256-2-3772, 52256-1-3760, 52256-1-3761, 52256-3-3777, 52256-3-3776, 52256-1-6438, 52233-2-5279, 19698-2-6433, 52405-1-1543, 52405-1-1542, 52233-1-5269 y 52233-3-5293. (Subrayado fuera de texto)

3. Inobservancia del deber de publicación de la información contractual en el Sistema Electrónico de Contratación Pública - SECOP

En la información publicada en el SECOP II por el DAPRE, se observa el registro extemporáneo de documentos, como se evidencia, entre otros, en los siguientes casos:

Los informes de supervisión emitidos por la ART fueron publicados extemporáneamente, por ejemplo, el último informe registrado el 20 de mayo de 2023, corresponde al período del 1 de septiembre de 2022 al 31 de octubre de 2022.

La ampliación 1 de la suspensión 3, suscrita el 16 de marzo de 2023 se publicó extemporáneamente el 17 de mayo de 2023. La Entidad no ha publicado los informes de supervisión de diciembre de 2022 a mayo de 2023.

Las situaciones descritas, denotan la inobservancia de las disposiciones relacionadas con el SECOP tienen presunta incidencia disciplinaria, por posible violación a los principios de publicidad y transparencia previstos en el artículo 209 de la Constitución Política, el artículo 3 de la Ley 1712 de 2014 y en el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015 por parte de los funcionarios del DAPRE que tienen a su cargo la publicación de los documentos contractuales en el SECOP, así como las deficiencias de la Interventoría y las inconsistencias en la información por presunta transgresión a los artículos 81 y 84 de la Ley 1474 de 2011 y los Manuales de Supervisión e Interventoría del FCP.

Análisis de las respuestas del FCP y de la ART

Resultado del análisis efectuado a las respuestas allegadas por el FCP y la ART frente a lo observado por la CGR en la ejecución del contrato 436 de 2019, se concluye que la amplia exposición sobre el modelo operativo, así como los roles, funciones y obligaciones del FCP no desvirtúan los criterios ni las fuentes invocadas.

En relación con la respuesta de la ART sobre lo observado por la CGR, en cuanto a la falta de seguimiento por parte de la interventoría, no desvirtúa lo evidenciado respecto a que durante la ejecución del contrato de interventoría se han presentado deficiencias, las cuales han sido reportadas por la supervisión al FCP en varias oportunidades. En diciembre de 2022, la supervisión reportó que el plan de mejora aprobado en la prórroga 4 *"…no se está cumpliendo a cabalidad…".* El hecho de que en mayo de 2023 se emita *"concepto de cumplimiento"* sobre el plan de acción del interventor, no le resta la afectación o impacto negativo que genera no llevar un adecuado seguimiento y control a la ejecución del contrato implementador. Por lo expuesto, se mantiene lo observado en cuanto a la incidencia señalada.

El FCP señala que "*desde la entidad ejecutora se han emitido desde la experticia técnica que les compete, mecanismos que operaron como remedios a los impactos a la ejecución de los contratos de implementación de la estrategia PDETIII, denominados planes de intención o planes de choque, bajo el seguimiento de los mismos por parte de la interventoría del contrato".* Sin embargo, estos no han tenido los resultados esperados puesto que, posterior a la terminación del período de suspensión del contrato, el contratista cuenta con sólo siete días para finalizar los proyectos que se encuentran suspendidos.

En consecuencia se valida como hallazgo con la incidencia disciplinaria, dado que, con la respuesta no se desvirtúa la inobservancia de los principios de transparencia y publicidad por la no publicación de documentos contractuales y la extemporaneidad en el registro de otros, como tampoco lo observado en relación con las deficiencias de la Interventoría y las inconsistencias en la información por presunta transgresión a los artículos 81 y 84 de la Ley 1474 de 2011 y los Manuales de Supervisión e Interventoría del FCP.

3.2.4 Proceso contractual subcuenta de Reincorporación

Se realizó un análisis integral de los contratos de la cuenta de reincorporación seleccionados en la muestra de auditoría, que incluyó la verificación del cumplimiento de la normatividad aplicable para la ejecución de actividades necesarias de la etapa precontractual; determinación del cumplimiento de criterios definidos y obligaciones pactadas para el pago de los bienes y servicios contratados; y evaluación al cumplimiento de las funciones de seguimiento y supervisión durante las fases de ejecución y liquidación contractual.

Así mismo, las actividades de monitoreo por el FCP conforme al Manual de Supervisión aplicable, y en general que la implementación de los proyectos productivos cumpla con los lineamientos previstos en los anexos técnicos de los contratos y/o convenios.

Como resultado de la evaluación se concluye, en términos generales, el cumplimiento de las disposiciones legales para la suscripción y ejecución de contratos de la subcuenta de reincorporación, a excepción del análisis efectuado al Contrato 217 de 2021 en donde se evidenciaron deficiencias en el proceso de pagos que dieron origen a la configuración de un hallazgo descrito en el numeral 3.5 del presente informe, teniendo en cuenta que la verificación del contrato en mención se origina en una denuncia ciudadana.

3.2.5 Proceso contractual subcuenta de Funcionamiento

Se realizó un análisis integral de los contratos de la cuenta de funcionamiento seleccionados en la muestra de auditoría, que incluyó la verificación del cumplimiento de la normatividad aplicable para la ejecución de actividades necesarias de la etapa precontractual; determinación del cumplimiento de criterios definidos y obligaciones pactadas para el pago de los bienes y servicios contratados; y evaluación al cumplimiento de las funciones de seguimiento y supervisión durante las fases de ejecución y liquidación contractual.

Como resultado del análisis efectuado, se evidenciaron debilidades durante la ejecución de los contratos en relación con las funciones de supervisión, monitoreo y seguimiento; deficiencias en la planeación e inobservancia del principio de publicidad; aspectos que se reflejan en los siguientes hallazgos:

HALLAZGO No 13 SUPERVISIÓN CONTRATO 416 DE 2022 INCONSISTENCIA EN LA INFORMACIÓN (D)

El artículo 2 de la Constitución Política de Colombia de 1991, establece:

"ARTÍCULO 2o. *Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución* (…)*"*

De igual forma, el artículo 209 de la Carta Política consagra:

"ARTÍCULO 209*. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de (…), moralidad, eficacia, economía, celeridad, (…), 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. (…)"

El artículo 83 de 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*.", señala:

"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 (…)".*

El Manual Operativo del FCP, versión 14 aprobado mediante Acta No. 267 del Comité Fiduciario del 30 de marzo de 2022, el cual contiene los términos, condiciones, procedimientos y las reglas que sirven de guía de operaciones para todos los actores intervinientes en el desarrollo y manejo de los recursos administrados a través del FCP, establece:

"6. REQUISITOS PARA TRÁMITE DE PAGOS

6.1. GENERALIDADES
1. Para el trámite de pagos se deben remitir todos los documentos establecidos en el presente manual de acuerdo con el concepto y calidad tributaria.
2. Previo a la radicación del desembolso se debe designar el supervisor o autorizado para la aprobación de pagos, así como el acta de inicio o lo que se establezca contractualmente (…)

6.2. REGISTRO DE FIRMAS

1. El Ordenador del Gasto, el Director Ejecutivo del FCP, el líder de la Subcuenta, el representante del administrador fiduciario, los supervisores, interventores, o personas facultadas para autorizar pagos deben registrar una única vez la firma mediante el Formato Registro de Firmas".

De conformidad con la naturaleza del FCP, específicamente el ámbito de aplicación establece el Manual de Contratación del FCP, versión 25 aprobado mediante Acta No. 264 del Comité Fiduciario realizado el 16 de marzo de 2022:

"4.2 ÁMBITO DE APLICACIÓN

Las disposiciones previstas en el presente manual de contratación se aplicarán a todos los procesos de selección, contratos y convenios suscritos con personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, de naturaleza pública o privada (…)".

Al tenor de los principios que rigen el FCP, dispone:

"5. PRINCIPIOS RECTORES Y POLÍTICAS DE BUEN GOBIERNO
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".

El Manual de Supervisión e Interventoría del FCP, versión 6 aprobado mediante Acta No. 264 del Comité Fiduciario realizado el 16 de marzo de 2022, estipula:

"(…)
3. DESIGNACIÓN DEL SUPERVISOR Y/O INTERVENTOR

En la ficha de solicitud de contratación se deberá determinar por la Entidad Ejecutora si el control y vigilancia será ejercido a través de supervisión o interventoría, en atención a la necesidad, especificaciones técnicas, tipo de obra, bien o servicio a contratar, su complejidad y la especialidad que conlleva la ejecución.

3.1 DESIGNACIÓN SUPERVISORES

El líder de la subcuenta determinado por la Entidad Ejecutora realizará la designación de la supervisión mediante oficio que será remitido al FCP para su integración con los documentos contractuales.

Para la designación del supervisor la Entidad Ejecutora deberá tener en cuenta, entre otros los siguientes aspectos:

1. *Ser funcionario de planta de la Entidad Ejecutora o ser contratista del FCP siempre y cuando dentro de sus obligaciones contractuales se encuentre la de ejercer la supervisión de contratos.*
2. *Contar con la idoneidad y experiencia profesional o técnica necesarias de acuerdo con el objeto del contrato a supervisar, para desarrollar de manera responsable, eficaz y eficiente la labor encomendada. Para estos efectos la respectiva evaluación de idoneidad y experiencia corresponde a la Entidad Ejecutora, quien mediante la designación se entenderá que certifica tal evaluación, siendo de su total responsabilidad.*
3. *No estar incurso en ninguna causal de inhabilidad o incompatibilidad.*
4. *No tener parentesco, afecto o interés económico con el contratista o en general cualquier clase de motivación o conflicto de interés que impida una intervención objetiva.* (…)

4. OBLIGACIONES

Los supervisores e interventores en ejercicio de sus funciones tendrán las siguientes obligaciones:

GENERALES
1. Estudiar y conocer la totalidad del contrato objeto de la supervisión y/o interventoría, sus anexos y documentos preliminares.

2.Verificar la expedición y vigencia de las garantías exigidas en el contrato, así como las derivadas de las ampliaciones o modificaciones al contrato y sus aprobaciones por parte del administrador fiduciario.

3. Ejercer control y vigilancia sobre el cumplimiento de todas las obligaciones del contrato, de manera adecuada y responsable en todo el transcurso de la ejecución. (…)

5. Realizar periódicamente el monitoreo, medición y reporte del cumplimiento de los Acuerdos de Niveles de Servicio (ANS) que se establezcan en los procesos de selección, los contratos o durante el desarrollo de estos definidos de mutuo acuerdo entre el supervisor o interventor y el contratista.

6. Establecer penalizaciones y descuentos por el incumplimiento de los ANS pactados, los cuales deben ser proporcionales a la afectación y valor del servicio.

7. Reportar al FCP las novedades y/o incumplimientos de los ANS que se generen en desarrollo del contrato, con los respetivos soportes. (…)

11.Controlar el avance del contrato de acuerdo con los cronogramas de ejecución establecidos, exigiendo el desarrollo de los trabajos en las fechas programadas y controlando en forma permanente su avance. (…)

17.Revisar y aprobar las cuentas de cobro o facturas de venta presentadas por el contratista.

18.Autorizar los pagos a realizar al contratista, previa verificación del cumplimiento de las obligaciones y soportes establecidos para cada uno de ellos en el contrato.

19.Expedir el recibo a satisfacción del objeto contratado como requisito previo para efectuar el pago final al contratista.

El 07 de julio de 2022, el Consorcio FCP 2019, como vocero y administrador del PA-FCP, suscribió con la Imprenta Departamental Soluciones Integrales y de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - IMPRETIC´S E.I.C.E. identificado con NIT 890.309.152-9 el contrato de prestación de servicios no. 416 de 2022, cuyo objeto se establece en los siguientes términos: *"Prestar los servicios de tecnología de la información y las comunicaciones, así como los bienes y servicios conexos y complementarios para la Dirección Ejecutiva del Fondo Colombia Paz y la Unidad de Gestión del Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019, este último, quien actúa como Vocero y Administrador del Patrimonio Autónomo Fondo Colombia en Paz."*

Consigna la cláusula cuarta del contrato en mención:

"CLAUSULA CUARTA-PLAZO DE EJECUCIÓN: El término de ejecución del contrato será de doce (12) meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio, previo cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del mismo.

En la misma línea, respecto a la forma de pago, se indica:

"CLÁUSULA SEXTA. - FORMA DE PAGO: El Patrimonio Autónomo Fondo Colombia en Paz pagará a EL CONTRATISTA el valor del contrato, en mensualidades vencidas o fracción de mes, conforme a los servicios efectivamente prestados durante la vigencia de este, teniendo en cuenta las tarifas y condiciones registradas por el proponente en el Anexo N° 17 Oferta Económica, las cuales hacen parte integral del contrato. El trámite del pago se realizará de conformidad con las condiciones establecidas en el Manual Operativo del Fondo Colombia en Paz vigente".

PARAGRAFO PRIMERO: REQUISITOS PARA EL PAGO: El Patrimonio Autónomo Fondo Colombia en Paz PA-FCP realizará el pago pactado, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en el Manual Operativo del PA-FCP vigente, previa certificación expedida por el supervisor del contrato.

Asimismo, en la cláusula décima segunda del precitado contrato, se estipuló:

"CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA. - SUPERVISIÓN Y CONTROL DE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO: La vigilancia, seguimiento y control del contrato que resulte del presente proceso de selección será ejercida por el Director Ejecutivo del FCP, o por quien éste delegue o designe.

(…) PARÁGRAFO SEGUNDO: Toda recomendación o comunicación que imparta el Supervisor y/o interventor deberá constar por escrito.

PARÁGRAFO TERCERO: El Supervisor y/o interventor del contrato, deberá rendir un informe mensual durante el tiempo de ejecución, incluido el informe final, los cuales deberán reposar dentro de la carpeta del respectivo contrato".

En el marco de la revisión del expediente contractual requerido por la CGR con comunicación 2023EE0038433 y suministrado por el FCP mediante comunicación 202310940085124 del 30 de marzo de 2023, se evidencian los siguientes hechos:

1. Asignación supervisor inicial

- Documento denominado por el FCP como *"DESIGNACION DE SUPERVISION"* en archivo pdf, que contiene correo remitido por el Líder Hardware del FCP al profesional jurídico de la Coordinación de enlace del FCP, con fecha 28 de julio de 2002, en el cual da respuesta a la solicitud de acta de inicio del contrato en análisis y designación de supervisión de la siguiente manera: "*Remito el acta de inicio firmada, la supervisión del contrato quedará a cargo del dr. Javier Morillo"*.

- Acta de inicio suscrita el 26 de julio de 2022, con fecha de inicio de ejecución del 01 de agosto de 2022 suscrita por el director ejecutivo del FCP identificado con documento de identidad no. 79.286.613, firmando como supervisor y certificando el cumplimiento de los requisitos relativos al perfeccionamiento y ejecución del contrato.

2. Informes de supervisión

- Informe correspondiente al período 01 a 31 de agosto de 2022. Suscrito como supervisor por el director ejecutivo del FCP, identificado con documento de identidad no. 79.286.613
- Informe correspondiente al período 01 a 30 de septiembre de 2022. Suscrito como supervisor por director ejecutivo del FCP identificado con documento de identidad no. 79.286.613
- Informe correspondiente al período 01 a 30 de octubre de 2022. Suscrito como supervisor por director ejecutivo del FCP identificado con documento de identidad no. 79.286.613, para el período del 01 al 06 de octubre. Del 07 al 31 de octubre, firma, director ejecutivo FCP identificado con documento de identidad no. 79.802.178
- Informe correspondiente al período 01 a 30 de noviembre de 2022. Suscrito como supervisor funcionario identificado con documento de identidad no. 9.399.844, como firma autorizada.
- Informe correspondiente al período 01 a 30 de diciembre de 2022. Suscrito como supervisor identificado con C.C. no. 9.399.844, como firma autorizada.

3. Soportes de pago

Se allega a la CGR soportes de único desembolso realizado en la vigencia 2022, con comprobante de egreso no. CE2200073314 del 15 de noviembre de 2022, por $195.145.060,74, al cual se anexa:

- Factura Electrónica de Venta no. BOGOTA FEB370 emitida el 08 de noviembre de 2022.
- Formato de autorización de pago FIN_FOR_004 supervisor identificado con documento de identidad no. 79.286.613. (Director ejecutivo del FCP para la fecha)
- Formato FIN FOR 019 correspondiente al periodo de 01 a 30 de agosto de 2022. Suscrito como supervisor identificado con documento de identidad no. 79.286.613.
- Informe mensual de supervisión del contrato de prestación de servicios no. 416 de 2022 IMPRETIC'S suscrito por supervisor identificado con documento de identidad no. 79.286.613.

La CGR efectúa consulta de los documentos publicados en el aplicativo SECOP II del citado contrato, evidenciando el cargue de los cuatro informes de supervisión listados anteriormente, con fecha de cargue para los informes de septiembre y octubre del 14 de febrero de 2023 y, para noviembre y diciembre el 05 de mayo de 2023. No evidencia cargue de oficio de designación de supervisor para los periodos noviembre y diciembre de 2022.

Atendiendo lo señalado en el manual operativo, así como de contratación y supervisión aplicables, la CGR solicitó la remisión del documento de asignación del supervisor que ejerció a partir del mes de noviembre de 2022, respecto a lo cual el FCP dio respuesta con comunicación 20231094001266621 del 17 de mayo de 2023, en los siguientes términos:

"Se informa al ente de control que en el mes de noviembre de 2022, la supervisión del contrato se encontraba en cabeza del Director Ejecutivo del FCP, de acuerdo con lo establecido en la cláusula No. 12 del contrato: "La vigilancia, seguimiento y control del contrato que resulte del presente proceso de selección será ejercida por el Director Ejecutivo del FCP, o por quien éste delegue o designe". Es de aclarar que actualmente la supervisión del contrato se encuentra designada en el Subdirector de Innovación Digital de la Dirección Ejecutiva del FCP. Se carga documento con la designación de supervisión actual y el informe de cierre de supervisión hasta el 31 de diciembre de 2022, en un mismo archivo PDF"

Con la respuesta anexaron:

1. Oficio del FCP IM-2023-0004, del director ejecutivo del FCP a funcionario identificado con documento de identidad no. 9.399.844 con asunto: "*Delegación supervisión contrato de prestación de servicios No. 416 de 2022, suscrito con IMPRETICS E.I.C.E.",* en el cual se señala *(…) le comunico que ha sido designado como supervisor a partir de la fecha* ***1 de enero de 2023*** *(…)* (negrita fuera de texto)

2. Documento titulado "*INFORME CIERRE DE SUPERVISIÓN CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS NO. 4126 DE 2022 con IMPRETICS E.I.C.E",* respecto al cual se resaltan los siguientes hechos:

   - Refiere periodo de supervisión entre 01 de agosto de 2022 y el 31 de diciembre de 2022.
   - Refiere periodo de informe entre el 01 de agosto de 2022 y el 31 de diciembre de 2022
   - Se suscribe por director ejecutivo del FCP identificado con documento de identidad no. 79.802.178, Supervisor del FCP, con fecha de suscripción 31 de diciembre de 2022.

Igualmente, la CGR requirió al FCP información sobre pagos a cargo del contrato 416 de 2022 en la vigencia 2023, dado el hecho que, trascurridos 5 meses de ejecución, a cierre de 2022 sólo se registraba un pago. El FCP con comunicación 20231094001345151 del 29 de mayo allegó pagos y soportes efectuados en la vigencia 2023 de los cuales se resalta:

- Pago correspondiente al mes de septiembre de 2022. Comprobante de egreso CE2300000700 valor bruto: $194.840.420,74 de fecha enero 18 de 2023.
  FACTURA ELECTRONICA DE VENTA - BOGOTÁ No. FEB427, con Fecha de Expedición: 04 de enero de 2023
  Formato FIN FOR 019 Informe de actividades y supervisión del contrato, periodo indicado 01 a 30 de septiembre de 2022 con firma autorizada: director FCP con documento de identidad no. 79.286.613
  Formato FIN FOR 004 de autorización de pago suscrito por director FCP con documento de identidad no. 79.286.613, periodo 01 de a 30 de septiembre de 2022

- Pago correspondiente al mes de octubre de 2022. Comprobante de egreso CE2300000747 valor bruto: $194.905.411,85 de fecha enero 18 de 2023
  FACTURA ELECTRONICA DE VENTA - BOGOTÁ No. FEB428, con Fecha de Expedición: 04 de enero de 2023
  Formato FIN FOR 019 Informe de actividades y supervisión del contrato, periodo indicado 01 al 30 de octubre de 2022 con firma autorizada: director FCP con documento de identidad no. 79.286.613 y director FCP identificado con documento de identidad no. 79.802.178
  Formato FIN FOR 004 de autorización de pago suscrito por director FCP identificado con documento de identidad no. 79.802.178 de 01 a 30 de octubre de 2022

- Pago correspondiente al mes de noviembre de 2022. Comprobante de egreso CE2300015959 valor bruto: $207.082.301,65 de fecha marzo 22 de 2023
  FACTURA ELECTRONICA DE VENTA - BOGOTÁ No. FEB431, con Fecha de Expedición: 03 de marzo de 2023
  Formato FIN FOR 019 Informe de actividades y supervisión del contrato, periodo indicado **01 al 30 de noviembre de 2022** con firma autorizada: como supervisor identificado con documento de identidad no. 9.399.844
  Formato FIN FOR 004 de **autorización de pago suscrito por como supervisor identificado con documento de identidad no. 9.399.844 periodo 01 de a 30 de noviembre de 2022**

- Pago correspondiente al mes de diciembre de 2022. Comprobante de egreso CE2300015948 valor bruto: $195.045.451,65 de fecha marzo 22 de 2023
  FACTURA ELECTRONICA DE VENTA - BOGOTÁ No. FEB432, con Fecha de Expedición: 07 de marzo de 2023
  Formato FIN FOR 019 Informe de actividades y supervisión del contrato, periodo indicado **01 al 30 de diciembre de 2022** con firma autorizada: **como supervisor identificado con documento de identidad no. 9.399.844**
  Formato FIN FOR 004 de **autorización de pago suscrito por como supervisor identificado con documento de identidad no. 9.399.844, periodo 01 de a 30 de diciembre de 2022**

De los hechos expuestos la CGR evidencia que:

Se suscribieron informes de supervisión y se autorizaron y soportaron pagos correspondientes a los meses de noviembre y diciembre de 2022, por parte del funcionario identificado con documento de identidad no. 9.399.844, como firma autorizada, los cuales reposan en SECOP II; sin embargo, se informó, por parte de la dirección ejecutiva del FCP, la asignación del funcionario como supervisor del contrato con posterioridad, como consta en oficio DE FCP IM-2023-0004, del director ejecutivo del FCP a supervisor identificado con documento de identidad no. 9.399.844 con asunto: "*Delegación*

supervisión contrato de prestación de servicios No. 416 de 2022, suscrito con IMPRETICS E.I.C.E., de fecha 01 de enero de 2023*.*

Igualmente, se allegan informes de supervisión de los meses de agosto y septiembre de 2022, y pagos correspondientes a los mismos periodos, autorizados por el director FCP identificado con documento de identidad no. 79.286.613; y, como ya se indicó, informes de supervisión de los meses de noviembre y diciembre de 2022 suscritos por supervisor identificado con documento de identidad no. 9.399.844, registrados en SECOP II, a la vez que se allegó, por parte de la dirección ejecutiva del FCP actual, un informe se supervisión que indica que la supervisión de los meses de 01 de agosto a 31 de diciembre de 2022, estuvo en cabeza del director ejecutivo del FCP, identificado con documento de identidad no. 79.802.178, con fecha de suscripción 31 de diciembre de 2022, el cual no se registra en SECOP II, sobre los cuales certifica cumplimiento.

Las deficiencias en el control y seguimiento ejercido, se ponen de manifiesto al adjuntarse como requisito de pago informes de supervisión suscritos para los meses de noviembre y diciembre de 2022 por un funcionario que no ostentaba la calidad de supervisor respecto a dichos meses, evidenciándose a su vez "*INFORME CIERRE DE SUPERVISIÓN CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS*" suscrito por el director ejecutivo FCP que igualmente reporta supervisión de dichos meses, que supone una desbordada atribución funcional en contravención del manual operativo, contratación y de supervisión e interventoría del FCP con fecha de suscripción de 31 de diciembre de 2022, así como, el reporte a la CGR de documentos soportes para el ejercicio del control fiscal que presentan inconsistencias y generan incertidumbre respecto a la gestión contractual que se adelanta por parte del Fondo.

El presente hallazgo reviste presunta incidencia disciplinaria, de conformidad con los artículos 34 y 35 de Ley 734 de 2002[93] (vigente hasta 28 de marzo de 2022), derogada por la Ley 1952 de 2019.

Análisis de respuesta

En relación con lo argumentado por la entidad frente a **"***la designación de supervisores y pagos asociados al contrato No 416 de 2022",* la CGR no comparte los argumentos expuestos que se relacionan con razones por las cuales el funcionario identificado con C.C 9.399.844 firmó y aprobó los informes de supervisión de los meses de noviembre y diciembre, ya que si bien se describen correos a través de los cuales se solicitaban ajustes a los informes y anexos presentados por el contratista que llevaron a dar vía libre al trámite de pago, sólo hasta el año 2023, soportan, la firma y aprobación del trámite del pago, sin embargo, para la CGR no son fundamento para justificar la suscripción de los informes de supervisión de meses en los cuales no se ostentaba la función de supervisor, lo cual además contraviene lo indicado en el Contrato 416 de 2022, en la cláusula décima segunda, parágrafo tercero del precitado contrato, que estipuló:

PARÁGRAFO TERCERO: El Supervisor y/o interventor del contrato, deberá rendir un informe mensual durante el tiempo de ejecución, incluido el informe final, los cuales deberán reposar dentro de la carpeta del respectivo contrato".

[93] Esta norma fue derogada por la Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario). La entrada en vigencia de esta última norma comenzó a partir del 29 de marzo de 2022 conforme con lo dispuesto en el Artículo 73 de la Ley 2094 del 29 de junio de 2021 "*Por medio de la cual se reforma la ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones*", el cual establece: *Las disposiciones previstas en la presente ley, y las contenidas en la ley 1952 de 2019 que no son objeto de reforma, entrarán a regir nueve (9) meses después de su promulgación. Durante este periodo conservará su vigencia plena la Ley 734 de 2002 con sus reformas".* Sin embargo, los hechos objeto de reproche de este hallazgo se presentó en vigencia de la Ley 734 de 2002.

Se hace evidente para la CGR que, tras los retrasos y reprocesos respecto a la presentación de informes y anexos por el contratista, el trámite del pago requirió efectuarse en la vigencia siguiente a la prestación del servicio en la cual ya se había dado la designación del nuevo supervisor; sin embargo, es igualmente claro que para los periodos a cancelar existió la generación de un informe de supervisión suscrito por el director ejecutivo del FCP que estaba facultado para ello. Considera la CGR que existiendo soporte de supervisión para los meses de noviembre y diciembre de 2022, se evidencian anexos a los pagos informes de supervisión suscritos por el supervisor asignado sólo hasta la vigencia 2023.

Adicional a lo anterior y, sobre lo argumentado por el FCP en el sentido de indicar que el funcionario identificado con c.c. 9.399.844 *"era la persona competente para aprobar el informe de actividades (…)",* para la CGR no es de recibo tal afirmación en el entendido en que ya se había generado, con corte a 31 de diciembre de 2022, informe de supervisión que avalaba las actividades ejecutadas, y en el cual no se indican incumplimientos de ninguna índole; es más, se certifica el cumplimiento de las actividades de presentación de informes. Por tanto, indicar que el funcionario competente sea el nuevo supervisor designado, no sólo va en contravía de lo señalado en los manuales y cláusulas del contrato, sino además genera incertidumbre a la CGR respecto al control y seguimiento ejercido.

Aunado a lo anterior, en sus argumentos el FCP indica que *"la autorización de pago de los meses de noviembre y diciembre de 2022, se realizó en consideración al Informe de Cierre de Supervisión presentado por el Dr. (…) Cetina, (…)".* Comprensible para la CGR el hecho de proceder a la firma de autorización y del formato de pago por el nuevo supervisor, sin embargo, inconsistente con la realidad de los soportes de pago allegados en los cuales se anexa como informe de supervisión, tanto para noviembre como para diciembre, informes suscritos por el funcionario identificado con c.c. 9.399.844, en los cuales, de ninguna manera se indica que se certifica el cumplimiento de actividades para el periodo señalado con base en el "*Informe de cierre de Supervisión"* existente por parte de supervisor facultado en el momento, como lo señala el FCP, más aún, cuando como lo indica el fondo respecto a dicho informe por parte del director ejecutivo, que firma en calidad de supervisor " *le permitieron al supervisor designado realizar las labores propias de su ejercicio (…)",* de tal manera que deduce la CGR de los documentos, que no se hace necesario ni procedente otra certificación de cumplimiento.

Igualmente, resulta inconsistente lo aportado y expresado por el FCP, indicando que en el informe de cierre de supervisión se señaló que *"(...) el contratista ha cumplido a satisfacción con el objeto contractual y las obligaciones definidas en el mismo, realizando con oportunidad y calidad todas las actividades encomendadas durante el término de ejecución del contrato, conforme a los soportes y documentos que reposan en el expediente contractual"* cuando en el mismo informe, en el registro de la actividad 7 *"Suscribir las actas e informes de ejecución y desarrollo del contrato a que haya lugar, de conformidad con los manuales (…) las indicaciones del supervisor (…) o los anexos que hacen parte integral del presente documento.",* se señala "SI" como cumplimiento y se registra en observación: *"El contratista presenta el informe de gestión con sus respectivos soportes (…) Sin embargo, se requiere mejorar los tiempos en los que el contratista presenta dichos informes".*

Se indica a la CGR que dicho informe certificaba el cumplimiento en calidad de supervisor por el facultado para los periodos observados, cosa que no corresponde con el contenido del informe, y que los retrasos en el trámite de pago obedecen a falta de requisitos y no incumplimiento de actividades, cuando se hace necesario para el pago tanto el informe de supervisión que avala el cumplimiento de actividades que certifica la entrega de informes por el contratista y sus anexos a conformidad.

En conclusión, frente a lo argumentado por el FCP, persiste para la CGR evidencia suficiente para mantener lo observado respecto a deficiencias en el control y seguimiento al contrato y la inconsistencia

en la información aportada y argumentada que sustenta la gestión contractual, certificación de supervisión para agosto, septiembre y octubre de 2022, por dos directivos del FCP en dos momentos diferentes; suscripción y firma de informes de supervisión para noviembre y diciembre de 2022, anexos como requisito de pago, por supervisor no facultado para certificar dichos periodos, ante la existencia igualmente de informe de supervisión para dichos periodos y certificación de cumplimientos de actividades que luego se incluyen en los argumentos generadores de retrasos para trámite de pago.

La CGR considera que el mismo FCP se contradice en parte de sus argumentos, el contenido de los documentos y el proceder de suscribir informes de supervisión sobre los meses de noviembre y diciembre de 2022 y allegarlos como soporte para pago, por funcionario no facultado para certificar dichos periodos, así como afirmar cumplimiento de actividades que luego se sustentan como excusa para retraso en los trámites de pago, no es aceptado para desvirtuar lo observado.

En consideración a lo analizado se mantiene el hallazgo.

HALLAZGOS 14, 15 Y 16 – CRITERIOS GENERALES

El artículo 209 de la Constitución Política establece:

"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.".

El artículo 3 de la Ley 610 de 2000 dispone:

"Artículo 3°. Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.".

El artículo 3 del Decreto Ley 403 de 2020 señala:

"ARTÍCULO 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:
a) Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.
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".

El Reglamento del Comité Fiduciario del FCP, establece para éste, entre otras, las siguientes funciones:

"1. Impartir las instrucciones al administrador fiduciario dentro del alcance del negocio fiduciario.
5. Evaluar y efectuar la aprobación de las solicitudes de adición, prórroga y modificación contractual presentadas por las Entidades Ejecutoras, y solicitar las aclaraciones o complementaciones que considere.
6. Estudiar los informes y documentos que le sean presentados por el administrador fiduciario, las entidades ejecutoras, los supervisores y en general cualquier información que sea sometida a su consideración.
7. Aprobar las políticas, procedimientos, manuales y reglamentos del FCP y sus modificaciones, a excepción del Reglamento del Fondo Colombia en Paz y el Reglamento del Consejo Directivo, los cuales son de competencia del Consejo Directivo."

HALLAZGO No 14 EJECUCIÓN CONTRATO 057 DE 2019

De acuerdo con lo señalado por la Agencia Nacional Colombia Compre Eficiente y de conformidad con lo establecido en la Ley 1712 de 2014 (Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional), las entidades que ejecutan recursos públicos en sus procesos de abastecimiento o contratación deben poner a disposición la información de sus procesos de contratación en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP).

En virtud de lo establecido en el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015, el DAPRE funge como fideicomitente y es quien está obligado a publicar en el SECOP. El Fondo Colombia en Paz – FCP formuló el *"Procedimiento para la publicación en el SECOP"*, del 12 de diciembre de 2022, indicando que el administrador fiduciario deberá remitir al DAPRE para publicar en el SECOP, los documentos relacionados con los procesos de selección, el contrato y su desarrollo (etapa precontractual, contractual y postcontractual), incluidos los contratos seleccionados directamente, únicamente para aquellos contratos cuya fuente de financiación corresponda a recursos públicos asignados por el FCP (Decreto Reglamentario 1510 de 2013; Decreto 1082 de 2015; Ley 1712 de 2014).

El Reglamento del FCP, versión 4, aprobado el 21 de diciembre de 2020, señala en el numeral 5.6 que *"Es competencia de las Entidades Ejecutoras, además de lo establecido en los manuales y reglamentos del FCP, lo siguiente:*

1. Identificar y definir las necesidades mediante la elaboración del PPO de conformidad con su planeación, actividades, metas e indicadores de su responsabilidad.
2. Presentar y justificar el PPO y sus modificaciones ante el Consejo Directivo del FCP.
3. Determinar la necesidad de contratación a desarrollar para el cumplimiento del PPO, y establecer los contenidos técnicos de la misma.
4. Ejercer la supervisión de la contratación celebrada con cargo a la subcuenta.
5. Informar al FCP cualquier situación que comprometa o impacte el desarrollo de los PPO o contratación celebrada con cargo a la subcuenta.
6. Conocer y acatar las disposiciones establecidas en las políticas, procedimientos, manuales y reglamentos del FCP.

El Manual de Contratación en su versión 4, aprobado el 20 de marzo de 2019 por el Comité Fiduciario del FCP, señala:

"5. PRINCIPIOS RECTORES Y POLÍTICAS DE BUEN GOBIERNO

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.".

El 31 de mayo de 2019 se suscribió el Contrato 057 entre el Consorcio FCP 2018 y Subatours SAS, con Nit. 800.075.003-6, con el objeto de "*Prestar los servicios de agencia de viajes y suministrar tiquetes aéreos con cobertura nacional e internacional para el patrimonio autónomo Fondo Colombia en Paz*" – PA-FCP y la ejecución de gastos de la subcuenta de Funcionamiento principalmente y otras. Se origina en la Convocatoria abierta 10 de 2019 para contratar el servicio de agencia de viajes, para el suministro de tiquetes aéreos con cobertura nacional e internacional para el PA- FCP.

De acuerdo con el Estudio de Mercado y el Análisis Preliminar, que hacen parte integral del contrato, así como la aprobación presupuestal en Consejo Directivo, las subcuentas que requirieron el suministro de tiquetes para la convocatoria 10 de 2019 son las siguientes:

"• Subcuenta General de Funcionamiento del Fondo Colombia en Paz, la cual cuenta con un monto de CIENTO NOVENTA Y NUEVE MILLONES SEISCIENTOS MIL PESOS M/CTE ($199.600.000) para integrar al presente proceso de contratación, de conformidad con el Plan Operativo aprobado, dentro de la línea Gastos Administrativos y de Operación. • Subcuenta Postconflicto, la cual cuenta con un monto de TRESCIENTOS MILLONES DE PESOS M/CTE ($300.000.000) para integrar a la presente contratación, de conformidad con el Plan Operativo aprobado, dentro de la línea Apoyo Gestión. • Subcuenta ART, la cual cuenta con un monto de CUATROCIENTOS CUARENTA MILLONES DE PESOS M/CTE ($440.000.000) para integrar a la presente contratación, de conformidad con el Plan Operativo aprobado, dentro de la línea Apoyo Transversal. • Subcuenta Primera Infancia, la cual cuenta con un monto de CIENTO SESENTA MILLONES DE PESOS M/CTE ($160.000.000) para integrar a la presente contratación, de conformidad con el Plan Operativo aprobado, dentro de las líneas: Cálida y Pertinencia de las Atenciones ($136.000.000) y, Direccionamiento Técnico, Gestión, Sistematización y Supervisión del Plan de Implementación ($24.000.000)."

La cláusula segunda del contrato señala el alcance del objeto, según el cual *"Las Subcuentas que requieren suministro de tiquetes aéreos, con cobertura nacional e internacional son la Subcuenta de Funcionamiento del Patrimonio Autónomo Fondo Colombia en Paz, la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, la Subcuenta Primera Infancia y la Agencia de Renovación del Territorio.".*

Se fijó como plazo de ejecución *"(…) hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2019, contado a partir de la suscripción del acta de inicio, previo cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución.",* con un valor inicial de *"(…) MIL NOVENTA Y NUEVE MILLONES SEISCIENTOS MIL PESOS M/CTE ($1.099.600.000), incluido cualquier clase de impuesto que se cause o se llegare a causar, al igual que todos los costos directos e indirectos que se ocasionen en virtud de la ejecución del mismo. Este es un monto agotable que se ejecutará atendiendo las necesidades del FCP, de acuerdo con las asignaciones presupuestales para cada subcuenta".*

El contrato estipula en el numeral 2.6 *"OBLIGACIONES POR PARTE DEL PATRIMONIO AUTÓNOMO FONDO COLOMBIA EN PAZ – FCP 5. Efectuar la supervisión y seguimiento del contrato.".*

El numeral 7.12 del contrato dispone "*LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO La liquidación del contrato se efectuará dentro de los cuatro (4) meses siguientes contados a partir de la fecha de terminación del contrato.".*

A continuación, se relacionan las deficiencias e inconsistencias encontradas en el contrato 057 de 2019:

1. Debilidades en la planeación

En los documentos suministrados por el FCP a la CGR, en el marco de la prueba de recorrido y en la respuesta a las solicitudes de información, se observa que no hay un estudio de necesidades ni existe cuantificación del valor de las mismas por cada una de las subcuentas que registre los destinos, rutas e itinerarios en cumplimiento de planes de visitas que apunten a las líneas de acción del POA o PPO de las 4 subcuentas; tampoco se evidencia el desagregado por subcuenta para sustentar la solicitud del presupuesto ni las modificaciones y adiciones al Contrato.

Lo anterior se demuestra con la ausencia de programación y la baja ejecución de los rubros por cada subcuenta a 31 de diciembre de 2019, fecha en la que terminaba el plazo contractual. A continuación, se indica el valor y porcentaje de ejecución por cada subcuenta en 2019.

Tabla 30
Ejecución financiera por subcuenta – Contrato 057 de 2019

	Funcionamiento	Estabilización	ART	Primera infancia
VALOR RUBRO	199.600.000	300.000.000	440.000.000	160.000.000
TOTAL EJECUTADO	115.672.819	52.166.533	153.559.178	8.802.180
SALDO POR EJECUTAR	83.927.181	247.833.467	286.440.822	151.197.820
% EJECUTADO	58%	17%	34%	5%

Fuente: FCP Elaborado por: Equipo auditor CGR

Sobre el contrato 057 de 2019 se suscribieron nueve (9) otrosíes, sin que las entidades ejecutoras detallaran las necesidades reales de desplazamiento para cada una de las subcuentas, así:

1. El 30 de diciembre de 2019 las partes suscribieron el Otrosí 1 mediante el cual se prorrogó el plazo de ejecución hasta el 31 de julio de 2020 o hasta agotar sus recursos, lo que ocurriera primero.

2. El 30 de julio de 2020 las partes suscribieron el Otrosí No. 2 mediante el cual se prorrogó el plazo de ejecución por seis (6) meses, contados a partir del vencimiento del contrato y hasta el 31 de enero de 2021 o hasta el agotamiento de los recursos, lo que ocurriera primero.

3. El 30 de enero de 2021 las partes suscribieron el Otrosí No. 3 mediante el cual se prorrogó el plazo de ejecución por nueve (9) meses, contados a partir del vencimiento del contrato y hasta el 31 de octubre de 2021 o hasta el agotamiento de los recursos, lo que ocurriera primero. Así mismo, se adicionó el contrato en la suma de $524.226.505 (Subcuenta Funcionamiento: $246.000.000, Subcuenta PDET – ART: $278.226.505).

4. El 29 de octubre de 2021 las partes suscribieron el Otrosí No. 4 mediante el cual se prorrogó el plazo de ejecución por tres (03) meses, contados a partir del vencimiento del contrato y hasta el 31 de enero de 2022 o hasta el agotamiento de los recursos, lo que ocurriera primero.

5. El 16 de diciembre de 2021 las partes suscribieron el Otrosí No. 5 mediante el cual se adicionó la suma de $75.573.495. (Subcuenta Funcionamiento: $25.573.495, Subcuenta PDET – ART: $50.000.000).

6. El 27 de enero de 2022 las partes suscribieron el Otrosí No. 6 mediante el cual se prorrogó el plazo de ejecución por seis (06) meses, contados a partir del vencimiento del contrato y hasta el 31 de julio de 2022.

7. El 16 de febrero de 2022 las partes suscribieron el Otrosí No. 7 mediante el cual se adicionó al valor del Contrato la suma de $30.000.000. (Adición para la subcuenta PDET – ART)

8. El 12 de mayo de 2022 las partes suscribieron el Otrosí No. 8 mediante el cual se adicionó al valor del Contrato la suma de $15.000.000. (Adición para la subcuenta de Estabilización)

9. El 1º de junio de 2022, las partes suscribieron el Otrosí No. 9 para adicionar el valor por la suma de $50.000.000[94]. El PARÁGRAFO PRIMERO señala que: *"Con la presente adición el valor total del Contrato de Prestación de Servicios y Suministro No. 057 de 2019, asciende a la suma de MIL SETECIENTOS NOVENTA Y CUATRO MILLONES CUATROCIENTOS MIL PESOS M/CTE ($1.794.400.000) el cual incluye IVA y cualquier clase de impuesto, tasa o contribución que se cause o se llegare a causar, al igual que todos los costos directos e indirectos que se ocasionen en virtud de la ejecución del mismo.*

   PARÁGRAFO SEGUNDO: La presente adición esta soportada por el CDP No. 5446 de 31 de mayo de 2022.".

   La cláusula segunda del otrosí 9 señala: *"El plazo de ejecución del contrato por sesenta días calendario, es decir, hasta el día 30 de septiembre de 2022 o hasta agotar recursos, lo que primero ocurra.".*

Por otra parte, las solicitudes de autorización de desplazamiento sin previa programación de metas trazadas y priorizadas, aunado a la falta de formalidad para la legalización de gastos de desplazamiento, denota ausencia de controles, deficiencias en la planeación e ineficiencia en la ejecución del gasto.

La presunta falta de transparencia, también se evidencia por mantener la vinculación con el mismo contratista sin atender el plazo contractual, prorrogando el tiempo de ejecución y adicionando recursos, sin mediar una planeación adecuada ni justificación que apunte a las líneas de acción del POA o PPO, aprobados por el Consejo Directivo.

Por otra parte, impide adelantar procedimientos de selección de contratistas, mediante convocatoria abierta, para garantizar la pluralidad de oferentes, la libre competencia y los principios de igualdad y objetividad, con fundamento en necesidades reales de desplazamiento, acordes con las nuevas condiciones, circunstancias y líneas de acción de los POA y PPO modificados durante los 3 años de ejecución del contrato, que permitan atender con eficiencia y eficacia el objeto del gasto de las 4 subcuentas, de manera coherente con los requerimientos para el cumplimiento del Acuerdo Final.

La presunta omisión de los principios de proporcionalidad y razonabilidad se observa en que se mantiene en el tiempo la contratación, lo que implica asumir mayores costos en la supervisión por más de 35 meses, teniendo en cuenta que durante el contrato se asignaron 2 supervisoras para la subcuenta de Estabilización, 2 supervisoras para la subcuenta PDET, una supervisora para la subcuenta de Funcionamiento y 3 supervisores para la subcuenta de Primera Infancia.

[94] Adición para la subcuenta de Estabilización

2. Inobservancia del principio de publicidad

El FCP omite registrar la totalidad de los documentos contractuales en el SECOP en la oportunidad establecida en la ley y en el reglamento.

En cuanto a las pólizas, en relación con la información reportada en el SECOP, se observa que no se encuentran las certificaciones de modificación ni la aprobación de la garantía de los Otrosíes 2 y 6 ni de las suspensiones. Adicionalmente, se publican documentos sin la firma del competente.

A continuación, se relacionan los documentos que fueron publicados extemporáneamente:

Tabla 31
Documentos publicados extemporáneamente en SECOP

Documento	Fecha de expedición	Fecha de publicación SECOP	Observaciones
Contrato	31 de mayo de 2019	9 de julio de 2019	Publicación extemporánea por más de un mes
Otrosí 1	30 de diciembre de 2019	20 de febrero de 2020	Publicación extemporánea por más de mes y medio
Acta de inicio del contrato	Suscrita el 28 de junio de 2019	23 de abril de 2020	Publicación extemporánea por más de 9 meses
Aprobación póliza del otrosí 1	21 de enero de 2020	23 de abril de 2020	Publicación extemporánea por más de 3 meses
Trámite de pago julio de 2019 subcuenta Agencia de Renovación del Territorio	23 de septiembre de 2019	23 de abril de 2020	Publicación extemporánea por 7 meses. Documento sin firma
Trámite de pago julio de 2019 subcuenta Estabilización	23 de septiembre de 2019	23 de abril de 2020	Publicación extemporánea por 7 meses. Documento sin firma
Trámite de pago julio de 2019 subcuenta Primera Infancia	23 de septiembre de 2019	23 de abril de 2020	Publicación extemporánea por 7 meses. Documento sin firma
Trámite de pago julio de 2019 subcuenta Funcionamiento	24 de septiembre de 2019	23 de abril de 2020	Publicación extemporánea por 7 meses. Documento sin firma
Trámite de pago agosto de 2019 subcuenta Agencia de Renovación del Territorio	16 de octubre de 2019	23 de abril de 2020	Publicación extemporánea por 6 meses
Trámite de pago agosto de 2019 subcuenta Estabilización	17 de octubre de 2019	23 de abril de 2020	Publicación extemporánea por 6 meses
Trámite de pago agosto de 2019 subcuenta Primera Infancia			No está publicado
Trámite de pago agosto de 2019 subcuenta Funcionamiento	16 de octubre de 2019	23 de abril de 2020	Publicación extemporánea por 6 meses
Trámite de pago septiembre de 2019 subcuenta Agencia de Renovación del Territorio	29 de noviembre de 2019	23 de abril de 2020	Publicación extemporánea por más de 4 meses
Trámite de pago septiembre de 2019 subcuenta Estabilización	29 de noviembre de 2019	23 de abril de 2020	Publicación extemporánea por más de 4 meses
Trámite de pago septiembre de 2019 subcuenta Primera Infancia		23 de abril de 2020	No está publicado
Trámite de pago septiembre de 2019 subcuenta Funcionamiento	29 de noviembre de 2019	23 de abril de 2020	Publicación extemporánea por más de 4 meses
Trámite de pago octubre de 2019 subcuenta Agencia de Renovación del Territorio	20 de diciembre de 2019	23 de abril de 2020	Publicación extemporánea por 4 meses
Trámite de pago octubre de 2019 subcuenta Estabilización	19 de diciembre de 2019	23 de abril de 2020	Publicación extemporánea por 4 meses
Trámite de pago octubre de 2019 subcuenta Primera Infancia	23 de diciembre de 2019	23 de abril de 2020	Publicación extemporánea por 4 meses
Trámite de pago octubre de 2019 subcuenta Funcionamiento	20 de diciembre de 2019	23 de abril de 2020	Publicación extemporánea por 4 meses

Documento	Fecha de expedición	Fecha de publicación SECOP	Observaciones
Otrosí 2	30 de julio de 2020	31 de diciembre de 2020	Publicación extemporánea por más de 4 meses
Informes de ejecución firmados de julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2019; enero, febrero, marzo, abril mayo, junio, julio, agosto, septiembre, octubre y noviembre de 2020, subidos en 2021	Vigencias 2020 y 2021	14 de enero de 2021	Publicación extemporánea más de 1 año después de emitidos
Informe de ejecución abril de 2020	31 de julio de 2020	3 de febrero de 2021	Publicación extemporánea por más de 6 meses
Otrosí 4	29 de octubre de 2021	2 de diciembre de 2021	Publicación extemporánea por más de 1 mes
Informes de junio, julio, agosto, septiembre de 2022	Vigencia 2022	25 de enero de 2023	Publicación extemporánea de más de 1 a 6 meses
Informe de supervisión	14 de marzo de 2022	14 de abril de 2023	Publicación extemporánea por más de 20 días

Fuente: SECOP Elaborado por: Equipo auditor CGR

De los hechos descritos, se evidencian debilidades de planeación, en la justificación para suscribir las nueve ampliaciones al contrato sin conocer las necesidades reales de desplazamiento en cada una de las subcuentas, lo cual incide negativamente en la debida aplicación de los principios de la Administración Pública, establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política de 1991; así como falencias en el registro oportuno de los documentos contractuales en el SECOP.

Análisis de las respuestas

La respuesta del FCP no desvirtúa lo observado por la CGR en cuanto a la falta de oportunidad por parte del DAPRE en el registro de los documentos contractuales del contrato 057 de 2019 en el Sistema Electrónico de Contratación Pública.

De los hechos descritos, se evidencian debilidades de planeación, en la justificación para suscribir las nueve ampliaciones al contrato sin conocer las necesidades reales de desplazamiento en cada una de las subcuentas, lo cual incide negativamente en la debida aplicación de los principios de la Administración Pública, establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política de 1991; así como falencias en el registro oportuno de los documentos contractuales en el SECOP.

HALLAZGO No 15 GASTOS DE DESPLAZAMIENTO AL EXTERIOR – SUBCUENTA DE FUNCIONAMIENTO (D) (IP)

El Decreto 1068 de 2015, dispone sobre las medidas de austeridad del gasto, lo siguiente:

"ARTÍCULO 2.8.4.1.1. Campo de aplicación. *Se sujetan a la regulación de este título, salvo en lo expresamente aquí exceptuando, los organismos, entidades, entes públicos, y personas jurídicas que financien sus gastos con recursos del Tesoro Público.*
(Art. 1 Decreto 1737 de 1998)

ARTÍCULO 2.8.4.2.1. Comisiones al exterior*. Las comisiones de servicio al exterior de los servidores públicos de los órganos adscritos o vinculados serán conferidas por el jefe del órgano público respectivo.*

Todas las demás comisiones, incluidas las del jefe del órgano adscrito o vinculado a que hace referencia el inciso anterior, continuarán siendo otorgadas de conformidad con las disposiciones vigentes. (Art. 16 Decreto 26 de 1998)

ARTÍCULO 2.8.4.2.2. Comisiones para cumplir compromisos en representación del gobierno. *Las comisiones para cumplir compromisos en representación del Gobierno colombiano, con organismos o entidades internacionales de las cuales Colombia haga parte, deberán comunicarse previamente al Ministerio de Relaciones Exteriores, con el fin de actuar coordinadamente en el exterior y mejorar la gestión diplomática del Gobierno. Las que tengan por objeto negociar o tramitar empréstitos requerirán autorización previa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (Art. 17 Decreto 26 de 1998, modificado por art. 1 del Decreto 2411 de 2007)"*

La Directiva Presidencial 09 del 9 de noviembre de 2018, dirigida a las entidades de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, señala:

"Dentro de una política pública de austeridad, eficiencia, economía y efectividad que debe prevalecer en la rama ejecutiva del orden nacional, y con el fin de obrar de manera responsable y hacer prevalecer el principio de economía, en el marco de las normas sobre austeridad del gasto público, se imparten las siguientes directrices

2. COMISIONES DE SERVICIOS, TIQUETES AÉREOS Y VIÁTICOS

2.1 Tiquetes Aéreos

Todos los viajes aéreos nacionales e internacionales de funcionarios de todas las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, deberán hacerse en clase económica, salvo los debidamente justificados ante el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, siempre y cuando el viaje tenga una duración de más de ocho (8) horas.
(…)
Los gastos de viaje se autorizarán únicamente si no están cubiertos por la entidad o por las entidades que organizan los eventos.

2.2. Viáticos

Siguiendo las mismas directrices que fija el artículo 2.8.4.2.3 del Decreto 1068 de 2015, y tomando en consideración que los viáticos están destinados a proporcionarle al empleado manutención y alojamiento, cada entidad adoptará las medidas necesarias para garantizar la austeridad en este tipo de gastos.

Cuando la totalidad de los gastos para manutención, alojamiento y transporte que genere la comisión de servicios sean asumidos por otro organismo o entidad, no habrá lugar al pago de viáticos y gastos de transporte.

Si los gastos que genera la comisión son asumidos de forma parcial por otro organismo o entidad, únicamente se reconocerá la diferencia en forma proporcional, a criterio de la entidad, con fundamento en los aspectos previstos en el artículo 2 del Decreto 333 de 2018 "Por el cual se fijan las escalas de viáticos".

De igual manera, las entidades deberán obrar con la mayor austeridad en el otorgamiento de los viáticos cuando la comisión de servicios no requiera que el funcionario pernocte en el lugar de la comisión, de manera que el límite que fija el Decreto 333 de 2018 de un cincuenta porciento (50%) del valor de los viáticos no sea la regla general aplicable, convirtiéndose siempre en una excepción debidamente justificada.

2.3. Delegaciones oficiales

Cuando se requiera el desplazamiento de un número plural de funcionarios en comisión de servicios, las entidades verificarán que sólo se desplacen los funcionarios estrictamente necesarios, y cuyas funciones propias del empleo que desempeñan estén directamente relacionadas con el objeto de la comisión de servicios.

En tal medida, corresponde a las entidades soportar documentalmente la razonabilidad y necesidad de la asistencia del número plural de sus funcionarios, individualizando la justificación por cada uno de ellos, según

el empleo que desempeña, sus funciones, el objeto de la comisión, y que no se afectará la prestación del servicio por parte de la entidad.

2.4. Autorización Previa

Toda comisión de servicios al exterior deberá contar con la autorización previa del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Así mismo, se debe tener presente, que las comisiones para cumplir compromisos en representación del Gobierno colombiano, con organismos o entidades internacionales de las cuales Colombia haga parte, deberán comunicarse previamente al Ministerio de Relaciones Exteriores, con el fin de actuar coordinadamente en el exterior y mejorar la gestión diplomática del Gobierno. Las que tengan por objeto negociar o tramitar empréstitos requerirán autorización previa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público".

El Decreto 1013 de 2019 fija la escala de viáticos para los empleados públicos a que se refieren los literales a), b) y c) del artículo 1º. de la Ley 4ª de 1992, que deban cumplir comisiones de servicios en el interior o en el exterior del país.

El Decreto 1175 de 2020 fija la escala de viáticos para los empleados públicos a que se refieren los literales a), b) y c) del artículo 1º. de la Ley 4ª de 1992, que deban cumplir comisiones de servicios en el interior o en el exterior del país.

El Decreto 929 de 2021 fija la escala de viáticos para los empleados públicos a que se refieren los literales a), b) y c) del artículo 1º. de la Ley 4ª de 1992, que deban cumplir comisiones de servicios en el interior o en el exterior del país.

El Decreto 460 de 2022 fija la escala de viáticos para los empleados públicos a que se refieren los literales a), b) y c) del artículo 1º. de la Ley 4ª de 1992, que deban cumplir comisiones de servicios en el interior o en el exterior del país.

El Decreto 691 de 2017 dispone en el artículo 1:

"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 la 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." (Subrayado fuera de texto)

El Manual Operativo del FCP, en las diferentes versiones, señala los documentos obligatorios para la radicación de pagos, anticipos y legalización de anticipos. Para el reconocimiento de los gastos de desplazamiento, se exige los datos que evidencian los lugares y la gestión realizada.

El Manual de Supervisión e Interventoría del FCP, aprobado por el Comité Fiduciario, señala dentro de las obligaciones de los supervisores e interventores las siguientes:

"63. Formalizar sus comunicaciones por escrito y radicarlas en las oficinas del FCP, por los medios dispuestos, con el fin de que reposen en el expediente contractual.

"66. Custodiar los documentos con sus respectivos soportes hasta su remisión al FCP, que se generen en desarrollo de la supervisión o interventoría.

"67. Remitir la documentación de la ejecución de cada contrato al FCP para su incorporación en el expediente contractual, tal como informes, actas, listas de asistencia de reuniones, ayudas de memoria y todos aquellos que se hayan expedido durante la ejecución contractual, los cuales deberán encontrarse debidamente suscritos, fechados y diligenciados, la remisión de dicha información debe hacerse junto con el informe periódico y final establecido en el contrato o convenio.". (Subrayado fuera de texto).

El 31 de mayo de 2019 se suscribió el Contrato 057 entre el Consorcio FCP 2018 y Subatours SAS, con Nit. 800.075.003-6, con el objeto de *"(…) prestar los servicios de agencia de viajes y suministrar tiquetes aéreos con cobertura nacional e internacional para el patrimonio autónomo Fondo Colombia en Paz – PA-FCP y la ejecución de gastos de la subcuenta de Funcionamiento principalmente y otras.",* por $1.794.400.000 y plazo final de ejecución hasta el día 30 de septiembre de 2022 o hasta agotar recursos, lo que primero ocurra.[95]

En la revisión de los desplazamientos al exterior realizados con ocasión de la ejecución del contrato mencionado, con oficio 2023EE0061275 del 21 de abril de 2023, la CGR solicitó al FCP remitir el procedimiento de gestión o legalización de viáticos (gastos) de las subcuentas de Funcionamiento, Estabilización, PDET y Primera Infancia, para las vigencias 2019 a 2022. Así mismo, la CGR requirió los *"Soportes con la justificación y pertinencia de los desplazamientos, con los correspondientes informes de visita de los funcionarios y contratistas relacionados en el archivo de Excel anexo denominado "DESPLAZAMIENTOS CONTRATO 57 DE 2019".*

Por medio de comunicación 20231094001153491 del 3 de mayo de 2023, el FCP respondió el requerimiento de la CGR, en los siguientes términos: *"Teniendo en cuenta las políticas de la nueva administración en cabeza del Dr. Camilo Cetina y dado que no se contaba con un procedimiento para el trámite de solicitud de viáticos y los gastos de comisión de los trabajadores en misión del Fondo Colombia en Paz – FCP, se creó el documento Gestión de Viáticos el cual fue aprobado el 13/02/2023 y se denomina ADM_FOR_003 Versión 1, el cual adjuntamos como anexo debidamente acompañado de los formatos correspondientes.".* (Subrayado fuera de texto)

En la verificación de los documentos aportados por el FCP a la CGR, relacionados con los desplazamientos de funcionarios al exterior, registrados con ocasión de la ejecución del contrato 057 de 2019, la CGR evidenció ausencia de justificación del gasto; presunta omisión en la expedición de actos administrativos que otorguen la comisión al exterior, de conformidad con las normas de austeridad del gasto; solicitudes de autorización de desplazamiento y registro presupuestal sin el lleno de los requisitos legales y reglamentarios; utilización de recursos de la Subcuenta de Funcionamiento para conceptos diferentes al objeto del gasto; falta de informes de visita y de legalización de gastos de desplazamiento; manejo inadecuado de recursos de la Subcuenta de Funcionamiento para destinarlos a la Subcuenta de Estabilización e inconsistencias en las fechas de viaje registradas.

A continuación, se detalla lo evidenciado por la CGR en los desplazamientos al exterior:

[95] Monto y plazo de conformidad con la última modificación del contrato mediante otrosí No. 9 del 01 de junio de 2022.

Tabla 32
Desplazamientos al Exterior Subcuenta Funcionamiento

Fechas de desplazamiento y destino	**Justificación del gasto**	**Observaciones de la CGR**
Del 7 de diciembre de 2019 al 13 de diciembre de 2019 Bogotá – Berlín Berlín – Oslo Oslo – París París - Bogotá	Línea POA 100507 Actividad POA 50705 *"El objetivo es afianzar y fortalecer las relaciones entre Colombia (sic) y la comunidad internacional, en aras de promover el entendimiento sobre los avances y el cumplimiento de la implementación de la política de Paz con legalidad.".* En justificación del gasto se señala en el formato *"Posicionamiento de la política de estabilización. Se aporta agenda".*	No se aporta el informe que dé cuenta de la visita realizada como soporte del desplazamiento. Deficiencias en los soportes: • En el formato no se encuentra la firma del responsable del área de pagos, ni la firma del responsable del Área de Presupuesto. • En la solicitud de desplazamiento no se encuentra diligenciado el valor del transporte ni de los gastos de manutención. • En las observaciones del formato se señala que *"el hospedaje corre por cuenta del viajero – se solicita manutención."* • No se encuentran diligenciados los siguientes campos: *CRP, NOMBRE RESPONSABLE PAGOS; NOMBRE RESPONSABLE PRESUPUESTO, FIRMA RESPONSABLE PAGOS, FIRMA RESPONSABLE PRESUPUESTO.* • El Objeto del gasto es *"viaje Bogota (sic) Gira Europa – Bogota (sic)* • Sobre la Subcuenta Subfideicomiso se indica: *"1005002-REND. FUNCIONAMIENTO".* No se indica el valor. *"LINEA POA 100507—Gastos administrativos y de operación Concepto Viáticos".*
Del 26 de febrero de 2025 (sic) al 5 de marzo de 2022 Bogotá Washington – Nueva York **Desplazamiento para cuatro (4) funcionarios**	*Línea POA 100507* *Actividad POA 50705* *1) Viaja el 26 de Febrero de 2022 a las 21:00 horas y regresa el 5 de Marzo de 2025 a las 14:30 horas* *2) Se solicitann (sic) viaticos (sic)para el traslado en tren de Washington a Nueva York, este tiene un costo de $69 dolares.(sic)* *3) Se solicita manutención.* Se registra el número del *CDP 1913*	No se aporta el informe que dé cuenta de la visita realizada como soporte del desplazamiento. Deficiencias en los soportes: • No se registra el valor autorizado del desplazamiento. • No se encuentra la firma del responsable del área de pagos, ni la firma del responsable del Área de Presupuesto. • Se observa un error en las fechas de desplazamiento en el formato.
Del 14 de febrero de 2022 al 21 de febrero de 2022 España **Desplazamiento para cuatro (4) funcionarios**	*Línea POA 100507* *Actividad POA 50705* *En las observaciones se indica:* *1) Viaja el 14 de febrero de 2022 a las 23:00 p.m. y regresa el 20 de febrero de 2022 a las 23:00 horas* *2) Se solicita manutención para las noches del 15,16,17,18,19 de febrero de 2022.* *3) Se solicita manutención para el traslado en Tren desde Madrid - Sevilla, Sevilla Madrid, el cual tiene un costo en tarifa económica (sic) de 136 Euros.* *4) Se solicita manutención.".*	Se aportó el mismo documento denominado "Balance Visita a España y Estados Unidos Cooperación Internacional", por parte de todos los funcionarios que viajaron. Deficiencias en los soportes: • No se registra el valor autorizado del desplazamiento. • No se encuentra la firma del responsable del área de pagos, ni la firma del responsable del área de Presupuesto
Del 7 de septiembre de 2019 al 13 de septiembre de 2019 Bogotá – Frankfurt – Bruselas –Ginebra – Amsterdam – Dublín – Londres - Bogotá	En la justificación del gasto se indica: *"Fortalecer el entendimiento sobre los avances y cumplimiento con el acuerdo final para la terminación del conflicto firmado entre el gobierno de Colombia (sic) y la guerrilla de las FARC.".* Se anexa el Programa	No se aporta el informe que dé cuenta de la visita realizada como soporte del desplazamiento. Deficiencias en los soportes: • En el formato no se diligencia la casilla de liquidación para gastos de desplazamiento que aplica, en la que exige: *"Indique el No. Resolución o documento que la crea". y el "Año"* y se invoca el Decreto 333 de 2018 del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Fechas de desplazamiento y destino	Justificación del gasto	Observaciones de la CGR
		• No se encuentra la firma del responsable del área de pagos, ni la firma del responsable del área de Presupuesto.
Del 6 de octubre de 2019 al 10 de octubre de 2019 Washington	*"Esta visita se enmarca en la Estrategia Internacional que tiene como fundamento afianzar un relacionamiento con los países para fortalecer el entendimiento sobre los avances y cumplimiento de implementación en el acuerdo de paz"*	No se aporta el informe que dé cuenta de la visita realizada como soporte del desplazamiento, solo se aporta la agenda preliminar de *"VIII DIÁLOGO DE ALTO NIVEL COLOMBIA – ESTADOS UNIDOS*" Deficiencias en los soportes: • El formato de solicitud de autorización de desplazamiento no tiene diligenciada la casilla de número de resolución o documento que la crea, como tampoco el valor de los gastos de transporte y manutención, el nombre y la firma de los responsables de las áreas de presupuesto y de pagos.
Del 17 de junio de 2019 al 23 de junio de 2019 Bogotá – Londres - Bogotá	En el objeto de la comisión se indica: *"Participar en esta conferencia de Wilton Park, que contara (sic) con la presencia de funcionarios gubernamentales y militares colombianos, expertos nacionales e internacionales sobre paz y seguridad en Colombia (sic). La conferencia examinará como el nuevo plan de estabilización de Colombia (si) en preparación por el gobierno del presidente Iván Duque puede ayudar a avanzar hacia el triple objetivo de expandir la autoridad estatal, combatir a los grupos armados e implementar la paz, y brindar la oportunidad de aprender de la experiencia particular y compleja de Colombia (sic)".* En la justificación del gasto se indica "*Esta conferencia busca compartir lecciones de la politiac (sic) de Seguridad Democrática de Colombia durante la década (sic) del 2000 y operaciones de estabilización".*	No se remitió el informe de comisión que dé cuenta de los resultados de la gira por Europa. Deficiencias en los soportes: • En el formato no se diligencia la casilla de liquidación para gastos de desplazamiento que aplica, en la que exige: *"Indique el No. Resolución o documento que la crea". y el "Año"* Y se invoca el Decreto 333 de 2018 del Departamento Administrativo de la Función Pública. • No se encuentra la firma del responsable del área de pagos, ni la firma del responsable del área de Presupuesto • En el formato no se registra el valor por concepto de viáticos. En las observaciones se indica que el vuelo será asumido por los organizadores del evento; sin embargo, el FCP lo reportó cargado a la subcuenta de funcionamiento.
Del 19 de septiembre de 2019 al 25 de septiembre de 2019 Nueva York **Desplazamiento para tres (3) funcionarios**	El objeto de la comisión, según el formato, es *"…crear asociaciones para el impacto social, enfocados en el futuro y en generar soluciones".*	No se presenta una justificación alineada con la naturaleza del POA, ni del objeto de la Subcuenta que apunte al cumplimiento del Acuerdo Final. El FCP aportó un correo electrónico del 13 de septiembre de 2019 con una invitación a la Cumbre Anual de Concordia 2019 y un correo electrónico de … en los siguientes términos: *"Por favor coordinar los arreglos de viaje (…) con el fin de que podamos asistir a la Cumbre Concordia en Nueva York a la que hemos sido invitados (…)".* No se remitió el informe de comisión que dé cuenta de los resultados del desplazamiento. Deficiencias en los soportes: • En el formato de solicitud de Autorización de Desplazamiento se diligencia la casilla de tipo de vinculación Funcionario y la correspondiente a *Tabla de liquidación para gastos de desplazamiento* se señala un espacio para indicar el número de resolución o documento que la crea con la fecha; no obstante estos espacios se encuentran vacíos.

Fechas de desplazamiento y destino	Justificación del gasto	Observaciones de la CGR
		• El documento tiene tachaduras sobre el Decreto 313 de 2019 del Departamento Administrativo de la Función Pública. • No se indica el valor del transporte. • El formato no tiene el nombre ni la firma de los responsables del pago y del presupuesto.
Del 12 de junio de 2019 al 15 de junio de 2019 Washington	*"La funcionaria, en representación del Fondo Colombia en Paz, integrará la delegación del Gobierno de Colombia que participará en la Conferencia "Global Insights Conference – Comunity-Driven Development (CDD) and Conflict Prevention" organizada por el Banco Mundial. Esta Conferencia reunirá una gama global de delegaciones gubernamentales y equipos del Banco que implementan o diseñan programas de desarrollo impulsados por el modelo Community-Drive Development (CDD) para explorar cómo maximizar el impacto de estos programas en la prevención de conflictos. Este programa complementará los esfuerzos del Gobierno Nacional en materia de implementación del Acuerdo en el ámbito territorial, con énfasis en los municipios PDET priorizados".*	No se remitió el informe de comisión que dé cuenta de los resultados. Como soporte, el FCP remite un correo electrónico en los siguientes términos: *"(…),* *Solicito que participes en representación del Fondo en esta Conferencia organizada por el Banco Mundial. Hablemos.".* Deficiencias en los soportes: • En el formato de solicitud de Autorización de Desplazamiento se diligencia la casilla de tipo de vinculación Funcionario y la correspondiente a Tabla de liquidación para gastos de desplazamiento se omite indicar el número de resolución o documento que la crea con la fecha respectiva. • En el formato de Autorización de Desplazamiento no se encuentra la firma del responsable del área de pagos, ni la firma del responsable del área de Presupuesto • No se indica el valor del transporte.
Del 4 de marzo de 2020 al 7 de marzo de 2020 Washington	En la justificación del gasto se señala: *"Se llevará acabo (sic) comité de Narcóticos con el Gobierno de Estados Unidos y así mismo reunión de Colombia Sustituye".*	Se encuentra un correo electrónico del Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación dirigido al Director Ejecutivo del FCP, en los siguientes términos: *"El próximo 4, 5 y 6 de marzo se realizará el Comité de Narcóticos con el Gobierno de los Estados Unidos y la reunión de seguimiento al proyecto Colombia Sustituye, el cual ha sido liderado desde la Consejería, en representación de ...* *En este sentido, solicitó (sic) su apoyo con la comisión para que (…) pueda asistir a dicho encuentro, desde el 4 de marzo ya que estará representando a la Consejería en la reunión preparatoria y hasta el 6 de marzo finalizando con la reunión…".* No se aporta el informe que dé cuenta de la visita realizada como soporte del desplazamiento Deficiencias en los soportes: • El formato de solicitud Autorización desplazamiento no tiene diligenciado el detalle del desplazamiento en cuanto a número del contrato, año y el valor autorizado de desplazamiento. Tampoco se registran los nombres y firmas de los responsables del Área de Presupuesto y del Área de Pagos.

Fechas de desplazamiento y destino	Justificación del gasto	Observaciones de la CGR
Del 10 de enero de 2020 al 11 de enero de 2019 Washington	No se evidencia detalle de la justificación del gasto. Solo se registra en el formato la siguiente frase *"Proyector Integrador en zonas PDET".*	No se aporta el informe que dé cuenta de la visita realizada como soporte del desplazamiento Deficiencias en los soportes: • En el formato de solicitud de Autorización de Desplazamiento se diligencia la casilla de tipo de vinculación Funcionario y en el espacio correspondiente a *Tabla de liquidación para gastos de desplazamiento* se omite indicar el número de resolución o documento que la crea con la fecha respectiva. • En el formato de Autorización de Desplazamiento no se encuentra la firma del responsable del área de pagos, ni la firma del responsable del área de Presupuesto • Se presenta un error en la fecha de desplazamiento registrada en el formato. El correo electrónico que aporta el FCP como soporte es uno emitido por la *"Jefe de Gabinete – Contratista Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación",* con lo cual se desvirtúa lo indicado en el formato de solicitud de autorización de desplazamiento, toda vez que allí se señala que es funcionaria y no se registra el número del contrato. Se encuentra un correo electrónico del Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación dirigido al Director Ejecutivo del FCP, en los siguientes términos: *"El próximo 10 de enero, estaremos en Washington, presentándole al Sr. … del International Deveopment Finance Corporation, un proyecto integrador para sustituir todos los cultivos ilícitos del país, y llevar el desarrollo de infraestructura vial a las zonas PDET., esta liderando (sic) y coordinando a todas las entidades que están participando en este proyecto. Por lo cual, solicito amablemente se autorice la comisión para desplazarse a Washington en el vuelo de Avianca AV 246 a las 6:40 am."*
Del 18 de febrero de 2020 al 19 de febrero de 2020 Washington **Desplazamiento para tres (3) funcionarios**	El formato de solicitud de autorización de desplazamiento no contiene la casilla de la justificación del gasto. En las observaciones se señala *"1) SE SOLICITA VIATICOS 2)- EL HOSPEDAJE CORRE POR CUENTA DEL VIAJERO 3) VIAJA EL 18 DE FEBRERO A LAS 6:30 AM Y REGRESA EL 19 A LAS 2 P.M*".	No se aporta el informe que dé cuenta de la visita realizada como soporte del desplazamiento y de legalización de viáticos. Como soporte el FCP remitió a la CGR un correo electrónico del Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación dirigido al Director Ejecutivo del FCP, en el que le manifiesta: *"Como es de su conocimiento (sic) liderando el proyecto "Colombia Sustituye" presentado a U.S. International Development Finance Corporation en materia de Mecanismos Alternativos de Sustitución de Cultivos Ilícitos y vías regionales y terciarias. (…)* *Por lo anterior, solicito por favor se apruebe la Comisión de …, el día martes 18 de febrero en el primer vuelo con ruta Bogotá-Washington de las 6:45 am.".* En otro correo del Director Ejecutivo del FCP, indica: *"… por favor proceder con esta comisión. Tramitar también la mía y la Dra. …".* Deficiencias en los soportes: • El formato de autorización de desplazamiento no cuenta con el número y año del contrato, como tampoco con el nombre y la firma del responsable de presupuesto.

Fechas de desplazamiento y destino	Justificación del gasto	Observaciones de la CGR
		• En el formato de "Solicitud de Certificado de Registro Presupuestal Entidades – Desplazamiento no se registra: valor de los viáticos, la firma del supervisor, ni la firma del responsable del área de pagos, como tampoco del área de presupuesto.
Del 6 de marzo de 2020 al 7 de marzo de 2020 Washington	*"Reunión de programada (sic) para llevar a cabo los temas las drogas y el delito".*	No se aporta el informe que dé cuenta de la visita realizada como soporte del desplazamiento y de legalización de viáticos. En ninguno de los documentos soportes remitidos por el FCP a la Contraloría, se da cuenta de la justificación del desplazamiento para la persona a la que se le expidió el tiquete. Deficiencias en los soportes: • El formato de solicitud de autorización de desplazamiento no da cuenta si la persona que viajó está vinculada por contrato o es funcionaria del FCP, no tiene el año en que se realizó el desplazamiento, como tampoco el nombre y la firma del responsable de presupuesto. • La solicitud de certificado de registro presupuestal entidades-desplazamiento, carece del nombre y la firma de los responsables de las áreas de presupuesto y pagos. Como soporte sólo se anexa una agenda y un correo electrónico del Viceministro de Relaciones Exteriores, mediante el cual manifiesta: *"Hago referencia al Grupo de trabajo Antinarcóticos acordado con los Estados Unidos en la pasada reunión del Diálogo de Alto Nivel, sostenida en Washington, que busca hacer más organizada y eficaz la interlocución entre las autoridades competentes de ambos países.* *Al respecto, le informo que la primera reunión bilateral del Grupo de Trabajo se realizará en el Marshall Center del Departamento de Estado el 5 y 6 de marzo de 2020, en la cual esperamos contar con su valiosa participación. (…)*

Fuente: Soportes remitidos por correo electrónico por el FCP, el 28 de febrero de 2023 Elaboró: Equipo auditor CGR

En relación con los correos electrónicos, citados en la tabla anterior, remitidos por el Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, en su calidad de servidor público, así como los remitidos por el Director Ejecutivo del FCP, en los cuales solicitaban que se tramitaran y aprobaran comisiones al exterior, se evidencia la presunta inobservancia del principio de legalidad que fundamenta la gestión fiscal, toda vez que tales comisiones, presuntamente no se surtieron de conformidad con los requisitos legales establecidos en el Decreto 1068 de 2015, así como en la Directiva Presidencial 09 del 9 de noviembre de 2018, la cual señala:

" (…) Dentro de una política pública de austeridad, eficiencia, economía y efectividad que debe prevalecer en la rama ejecutiva del orden nacional, y con el fin de obrar de manera responsable y hacer prevalecer el principio de economía, en el marco de las normas sobre austeridad del gasto público… Toda comisión de servicios al exterior deberá contar con la autorización previa del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (…) Así mismo, se debe tener presente, que las comisiones para cumplir compromisos en representación del Gobierno colombiano, con organismos o entidades internacionales de las cuales Colombia haga parte, deberán comunicarse previamente al Ministerio de Relaciones Exteriores, con el fin de actuar coordinadamente en el exterior y mejorar la gestión diplomática del Gobierno. Las que tengan por objeto negociar o tramitar empréstitos requerirán autorización previa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (…)".

Adicionalmente, en la relación registrada en la tabla anterior, se evidencia que se compraron tiquetes para un número plural de funcionarios, para los mismos destinos, en iguales fechas, así: Cuatro (4) desplazamientos para Washington y Nueva York, del 26 de febrero al 5 de marzo de 2022; cuatro (4) a Madrid, del 14 al 20 de febrero de 2022; tres (3) a Nueva York, del 19 de septiembre al 25 de septiembre de 2019; tres (3) a Washington del 18 de febrero al 19 de febrero de 2020, sin que se tramitara, ante el Departamento Administrativo de la Presidencia - DAPRE, la autorización respectiva ni se efectuara la verificación que sólo se desplazaran los funcionarios estrictamente necesarios y cuyas funciones propias del empleo que desempeñan estén directamente relacionadas con el objeto de la comisión de servicios.

Con oficio 2023EE0083004 del 24 de mayo del año en curso, el Equipo Auditor solicitó *"Remitir los procedimientos establecidos por las entidades ejecutoras que hacen parte del contrato 57 de 2019, sobre la autorización de comisiones al exterior y al interior",* el FCP respondió, con oficio 20231094001347151 del 29 de mayo de 2023, lo siguiente:

"(…) En atención a los roles y responsabilidades del modelo de negocio del FCP, comedidamente se informa la respuesta emitida por parte de la Dirección Ejecutiva del FCP, en cuanto a la subcuenta de Funcionamiento:

"De conformidad con lo previsto en el Decreto Ley 691 de 2017 el Fondo Colombia en Paz (FCP) es un patrimonio autónomo, sin estructura administrativa propia, administrado por una o varias sociedades fiduciarias públicas, y aplica el régimen de derecho privado para todos sus actos, contratos y actuaciones, para asegurar la oportuna implementación del Acuerdo Final.

En este sentido, en el FCP se dispuso por parte del Director Ejecutivo de la época (año 2019) (…), que para gestionar las autorizaciones de desplazamientos dentro del territorio nacional como fuera del país, era necesario surtir el siguiente trámite para la subcuenta Funcionamiento:

• Solicitud de autorización de viaje al director con la respectiva justificación: El colaborador en misión debe presentar el formato de solicitud de desplazamiento debidamente justificada.
• Aprobación del director y/o envío de la asesora para el desarrollo de la visita.
• Solitud de expedición de tiquetes al contratista (Subatours).
• Expedición de tiquete por parte del contratista (Subatours)

Sin perjuicio de lo anterior, el nuevo Director Ejecutivo del FCP (…) consideró necesario elaborar un documento que estableciera las actividades necesarias para garantizar el oportuno trámite de solicitud de los viáticos y gastos de comisión de los trabajadores en misión del FCP, por lo que, a partir del 13 de febrero de 2023 se implementó el procedimiento de gestión de viáticos denominado ADM_FOR_003 Versión 1, el cual se anexa con sus respectivos formatos. (…)".

De acuerdo con lo expuesto, el FCP omitió el trámite señalado, dado que, como se evidenció en los casos mencionados, los desplazamientos se efectuaron sin surtir las justificaciones, autorizaciones, aprobaciones y firmas respectivas.

Es importante también resaltar que el procedimiento de gestión de viáticos, Versión 1, aprobado por el FCP el 13 de febrero de 2023, sí contempla en el numeral 4.4 el Marco Normativo que lo fundamenta, entre otras, las normas de austeridad del gasto público; sin embargo, omite la actualización de las mismas, las cuales fueron inobservadas en los desplazamientos relacionados en la tabla anterior, dada la inexistencia de procedimiento y de reglamentación entre las vigencias 2019 y 2022 que las acatara, particularmente las relacionadas con los desplazamientos realizados por un número plural de funcionarios en misión en los que no se sustenta la razonabilidad y necesidad de la

asistencia a los eventos por parte del FCP; como tampoco se soporta la autorización previa del DAPRE para las comisiones de servicios al exterior ni la comunicación al Ministerio de Relaciones Exteriores para cumplir compromisos en representación del Gobierno colombiano.

En el oficio 20231094001347151 del 29 de mayo de 2023, citado anteriormente, el FCP respondió al requerimiento de la CGR de *"Remitir los actos administrativos que confieren las comisiones al exterior mencionadas, con los actos de delegación para representar al Gobierno de Colombia"*, en los siguientes términos:

"Es importante precisar que la Dirección Ejecutiva del FCP actuó en consonancia con lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 691 de 2017, que establece: "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.

A su vez, para el desarrollo de su objeto, el mismo numeral faculta al FCP a: 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".

En la misma línea, el CONPES 3850 de 2015 en el artículo 4.3 denominado plan de acción en su numeral 4.3.1 "Lineamiento 1: Definición de un marco institucional de coordinación para la operación y financiación de la paz" desarrolla en la Estrategia 1.3. llamado Cooperación no reembolsable estimada (gestión de recursos), establece en su literalidad lo siguiente:

En materia de inversiones, el FCP complementará los esfuerzos nacionales con recursos provenientes de la cooperación internacional en apoyo al proceso de paz y las estrategias de posconflicto. El propósito es armonizar los intereses de los donantes públicos y privados con las inversiones del Estado y de esta forma, multiplicar los impactos de las intervenciones con objetivos comunes de sostenibilidad ambiental, desarrollo rural, fortalecimiento del Estado de derecho y construcción de paz.

En virtud de lo expuesto, es claro que la Dirección Ejecutiva procedió conforme a las facultades conferidas por el Decreto de creación del Fondo Colombia en Paz, y no bajo el amparo de actos administrativos o actos de delegación para representar al Gobierno de Colombia.

En lo que respecta a las competencias asignadas a los funcionarios del Fondo Colombia en Paz para efectuar los desplazamientos, se debe tener en cuenta que en los Manuales y Reglamentos del FCP, en particular en el Manual de Funciones que regía para el año 2020, se señalaban los roles, competencias y funciones asignadas para cada uno de los cargos de los colaboradores en misión del FCP.".

Sobre las afirmaciones mencionadas es importante resaltar, por un lado, que los objetivos de las visitas no permiten dar cuenta de la gestión de recursos de cooperación, aunado a que no remiten informes para evaluar la eficacia de las visitas en este sentido; por otro lado, las facultades conferidas al FCP para el cumplimiento de su objeto, no lo excluyen del cumplimiento normativo existente frente a la autorización de comisiones al exterior cuando estas se ejecutan con recursos públicos y el hecho de requerir un acto administrativo que justifique el desplazamiento, no limita el adecuado ejercicio de las funciones que le fueron asignadas al FCP.

Frente a la solicitud de la CGR de *"3. Remitir los informes con los resultados de las visitas y los soportes que exige el Fondo Colombia en Paz para la legalización de viáticos o gastos de desplazamiento, en la vigencia del contrato 057 de 2019, con los valores autorizados de acuerdo con la siguiente relación (…)"*, el FCP respondió con el citado oficio 20231094001347151 del 29 de mayo de 2023, lo siguiente:

"El P.A. FCP en Paz, producto de la convocatoria abierta realizada en su momento, contaba con el contrato No. 166 de 2021 suscrito con SU TEMPORAL S.A.S., cuyo objeto es "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 con el fin de garantizar el desarrollo de actividades contempladas para el funcionamiento del P.A.-FCP.

Dentro del alcance del objeto del contrato referido, se encuentra la ADMINISTRACIÓN DE VIÁTICOS Y HOSPEDAJE, en el cual se contempla el pago de recursos por concepto de viáticos según las instrucciones impartidas por el supervisor del contrato y con la información remitida por parte del P.A. FCP, las cuales se enviaban en el momento que se iba generando la necesidad.

En virtud de lo anterior, y considerando que para el personal vinculado al P.A. FCP se determinó la aplicación de la tabla de escalas salariales de Fiduprevisora S.A. como referente para la asignación salarial del Director Ejecutivo, la misma constituye el referente para todos los colaboradores en misión del FCP; por lo cual, para el cálculo de los viáticos se da estricto cumplimiento a lo previsto en la Tabla Liquidación Consorcio FCP – 2019 – Decreto 1013 del 06 de junio de 2019 "Tabla liquidación de viáticos Internacionales", aplicable sobre el salario vigente a la fecha del desplazamiento.

A continuación, se relaciona lo establecido en el contrato No. 166 de 2021 respecto de la Administración de Viáticos y Hospedaje:

1. Realizar la cotización, reserva y pago del hotel cuando sea requerido a nivel nacional. Siguiendo las instrucciones impartidas y con la información remitida por parte del P.A. Fondo Colombia en Paz, a través del supervisor."
2. Pago de recursos por concepto de viáticos cuando sea requerido en 8 horas máximo, siguiendo las instrucciones impartidas y con la información remitida por parte del P.A. Fondo Colombia en Paz. Estas serán impartidas en el momento que se genere la necesidad y serán tramitadas por las personas o áreas encargadas que hayan sido delegadas por el supervisor o a quien este delegue. 3. Call Center y/o funcionario dedicado para asuntos de viáticos y reservas hoteleras.

Que así mismo, los GASTOS DESPLAZAMIENTO, MANUTENCIÓN Y ALOJAMIENTO: Corresponde a los gastos de viaje (alojamiento, manutención y costo de transporte) que se requieran para la ejecución de los contratos y cuyas cuantías son determinadas en las tablas de referencia adoptadas por cada subcuenta. Las cuales se anexan para su verificación.". (Subrayado fuera de texto)

De la respuesta del FCP se colige que el PA - FCP, en virtud del contrato 166 de 2021, tiene autorizados los gastos de viáticos y hospedaje a nivel nacional y sólo toma como referencia la escala de viáticos para los empleados públicos, en la vigencia del decreto 1013 de 2019 y no menciona nada en relación con los decretos 1175, 929 y 460 que fijan las tablas de liquidación de viáticos de las vigencias 2020, 2021 y 2022, respectivamente. El FCP no remitió el valor de los desplazamientos ni dio respuesta a la CGR en los términos solicitados, dato que requirió la auditoría para cuantificar el valor total de los gastos de viaje o desplazamientos al exterior.

Cabe precisar, además, que no existe disposición normativa ni contractual que exceptúe al PA - FCP de la aplicación de las normas de austeridad del gasto, en virtud del principio de legalidad en el marco de la gestión fiscal, ni exime al FCP de sustentar las necesidades y soportar los gastos efectuados; por el contrario, en los manuales operativos y de contratación, en sus diferentes versiones se tienen

como fundamento los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, establecidos en la Constitución y en la Ley, aun cuando los actos y contratos del FCP se rijan por el derecho privado.

Las situaciones expuestas, obedecen a deficiencias en la planeación, improvisación y falta de control en la ejecución de recursos para atender las necesidades reales estimadas para la subcuenta de funcionamiento, así como a la informalidad en el trámite de pagos, teniendo en cuenta que los manuales operativos del FCP, vigentes del 2019 al 2022 en sus diferentes versiones, omiten la reglamentación y el procedimiento para la legalización de gastos de desplazamiento y viáticos al exterior. Así mismo, la ejecución de recursos por este concepto no se encuentra en concordancia con las normas de austeridad del gasto.

Como quiera que el FCP no remitió toda la información sobre los pagos de los desplazamientos incluyendo manutención y alojamiento y sólo suministró información sobre los pagos de los tiquetes al exterior y, en algunos casos, afirmó en la respuesta citada que no fueron erogaciones efectuadas en el marco del contrato 057 de 2019, lo cual genera incertidumbre sobre la cuantificación del presunto detrimento patrimonial, se solicitará el inicio de una indagación preliminar, respecto de los gastos de los siguientes desplazamientos:

Tabla 33
Valor Desplazamientos al exterior subcuenta Funcionamiento

DESTINO	VALOR TOTAL DEL PASAJE EN PESOS	FECHA VIAJE 1	FECHA VIAJE 2
BRUCELAS - GINEBRA	1.075.023,00	10/09/2019	
BOGOTA - FRANKFURT - BRUSELAS	7.465.562,00	7/09/2019	8/09/2019
GINEBRA - AMSTERDAM - DUBLIN	1.462.349,00	7/09/2019	8/09/2019
LONDRES - BOGOTA	1.968.395,00	13/09/2019	
DUBLIN	1.762.997,00	13/09/2019	
BOGOTA - NUEVA YORK - BOGOTA	3.810.135,00	19/09/2019	25/09/2019
BOGOTA - NUEVA YORK - BOGOTA	3.810.135,00	19/09/2019	25/09/2019
BOGOTA - NUEVA YORK - BOGOTA	3.810.135,00	19/09/2019	25/09/2019
BOGOTA - WASHINGTON - BOGOTA	4.465.588,00	6/10/2019	10/10/2019
BOGOTA - MUNICH - BERLIN - AMSTERDAM - OSLO	3.467.601,00	7/12/2019	18/12/2019
BERLIN - AMSTERDAM - AMSTERDAM - OSLO	2.423.189,00	9/12/2019	
OSLO - PARIS - BOGOTA - MUNICH - BERLIN	6.130.409,00	11/12/2019	13/12/2019
BOGOTA - WASHINGTON - BOGOTA	3.687.995,00	10/01/2020	11/01/2020
BOGOTA - WASHINGTON - BOGOTA	4.373.907,00	7/02/2020	7/02/2020
BOGOTA - WASHINGTON - BOGOTA	3.688.117,00	18/02/2020	19/02/2020
BOGOTA - WASHINGTON - BOGOTA	3.688.117,00	18/02/2020	19/02/2020
BOGOTA - WASHINGTON - BOGOTA	3.688.117,00	18/02/2020	19/02/2020
BOGOTA - WASHINGTON - BOGOTA	2.778.552,00	4/03/2020	7/03/2020
BOGOTA - WASHINGTON - BOGOTA	3.240.266,00	6/03/2020	7/03/2020
BOGOTA - WASHINGTON - BOGOTA	3.249.488,00	6/03/2020	7/03/2020
BOGOTA - MADRID - BOGOTA	6.423.094,00	14/02/2022	20/02/2022
BOGOTA - MADRID - BOGOTA	6.423.094,00	14/02/2022	20/02/2022
BOGOTA - MADRID - BOGOTA	6.423.094,00	14/02/2022	20/02/2022
BOGOTA - MADRID - BOGOTA	7.503.075,00	14/02/2022	20/02/2022
BOGOTA - WASHINGTON - NUEVA YORK - BOGOTA	4.711.085,00	26/02/2022	5/03/2022
BOGOTA - WASHINGTON - NUEVA YORK - BOGOTA	4.711.085,00	26/02/2022	5/03/2022
BOGOTA - WASHINGTON - NUEVA YORK - BOGOTA	4.711.085,00	26/02/2022	5/03/2022
BOGOTA - WASHINGTON - NUEVA YORK - BOGOTA	4.711.085,00	26/02/2022	5/03/2022

Fuente: Soportes remitidos por correo electrónico por el FCP, el 28 de febrero de 2023 Elaboró: Equipo auditor CGR

Las situaciones expuestas tienen presunta incidencia disciplinaria, dada la posible omisión del cumplimiento de los requisitos legales esenciales para conferir comisiones al exterior, así como las

autorizaciones de gastos de desplazamiento sin tener la competencia para expedirlas, inobservando presuntamente los principios de la gestión fiscal previstos en el artículo 3 de la Ley 610 de 2000; literales a), b) y d) del artículo 3 del Decreto Ley 403 de 2020, las normas de austeridad del gasto consagradas en el Decreto 1068 de 2015 y en los numerales 2.3 y 2.4 de la Directiva Presidencial 09 del 9 de noviembre de 2018, los decretos 1175 de 2020, 929 de 2021 y 460 de 2022, que fijan las escalas de viáticos para dichas vigencias, normas éstas aplicables en el manejo de recursos públicos del PA -FCP del DAPRE y la presunta inobservancia de los deberes consagrados en el numeral 1) del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 y el numeral 1) del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019[96] y se solicitará el inicio de una indagación preliminar.

Análisis de respuesta del FCP

El FCP comienza su respuesta realizando un repaso del su modelo de negocio, así como la distribución de las responsabilidades delimitadas por el vínculo contractual de las entidades vinculadas al mismo, además de hacer énfasis en que no es responsable de las acciones que puedan ser entendidas por el CGR como hallazgo, sin embargo la CGR ratifica que de *"…El monitoreo y seguimiento realizado en ningún caso sustituye, reemplaza o comparte las obligaciones y responsabilidades de los supervisores y/o interventores…"*. Argumentando que a razón de modelo de negocio la función de seguimiento y monitoreo es exclusiva de la entidad ejecutora.

La CGR no considera valido el argumento que de forma exclusiva el seguimiento y monitoreo recaiga exclusivamente sobre las entidades ejecutoras pues el FCP, no obstante, es claro para la CGR que existen facultades por parte del FCP para "*(…) para saber el estado de los contratos y tomar las medidas que desde su rol y responsabilidad le correspondían (…)*" de forma independiente, incluso no es considerado que pueda remplazar las obligaciones de los supervisores e interventores. La CGR encuentra que si bien existen cambios sustanciales en ellos no es menos cierto que incluso en las versiones citadas la responsabilidad de monitoreo se mantiene y la FCP no pierde su obligación de ser garante de la correcta ejecución del contrato.

"(…) El monitoreo realizado por el administrador fiduciario del FCP en ningún caso sustituye, reemplaza o comparte las obligaciones y responsabilidades de los supervisores y/o interventores de los contratos o convenios En ***caso de que se evidencie alguna inconsistencia que pueda afectar el desarrollo del objeto contractual, el administrador fiduciario del FCP podrá solicitar al supervisor y/o interventor las acciones necesarias para el cumplimiento del objeto contratado*** *en las condiciones acordadas por las partes y, de considerarlo pertinente informará al respecto al Comité Fiduciario. (…)*" (Negrillas fuera de texto)

Respecto de lo señalado por el FCP sobre la naturaleza privada del consorcio la CGR entiende dicha situación y afirma que el hecho de ser un patrimonio autónomo no es sujeto de reproche. Frente lo referido sobre que es la entidad ejecutora la que está llamada a responder, la CGR recuerda que no es menester exclusivo de la entidad ejecutora la responsabilidad de Vigilancia y control. Pues el FCP no puede desconocer su responsabilidad respecto a la trazabilidad y control que debe tener como la parte contratante en el contrato en cuestión.

[96] Esta norma fue derogada por la Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario). La entrada en vigencia de esta última norma comenzó a partir del 29 de marzo de 2022 conforme con lo dispuesto en el Artículo 73 de la Ley 2094 del 29 de junio de 2021 "*Por medio de la cual se reforma la ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones*", el cual establece: *Las disposiciones previstas en la presente ley, y las contenidas en la ley 1952 de 2019 que no son objeto de reforma, entrarán a regir nueve (9) meses después de su promulgación. Durante este periodo conservará su vigencia plena la Ley 734 de 2002 con sus reformas".* Sin embargo, los hechos objeto de reproche de este hallazgo se presentaron en vigencia de las dos normas.

La CGR concluye al finalizar el análisis de la respuesta que mantiene el hallazgo ya que el FCP no desvirtuó los argumentos planteados por la entidad de control fiscal.

Análisis de respuesta de la Dirección Ejecutiva

Referente a lo indicado por el FCP respecto al asunto de los funcionarios públicos la CGR considera que es claro el régimen jurídico aplicable al patrimonio autónomo FCP; en consecuencia, lo expuesto sobre la determinación de funcionario público no es de recibo, pues en ningún aparte o párrafo de la observación se afirma que el FCP es una entidad pública ni que sus colaboradores son empleados públicos o trabajadores oficiales.

Hecha esa precisión, es importante indicar que en la información izada y en los documentos aportados con ocasión de la prueba de recorrido realizada en el marco de la Auditoría de Cumplimiento Intersectorial y Articulada, el FCP incorpora el término "funcionario" y en los formatos de autorización de desplazamiento, la casilla correspondiente a "funcionario" o "contratista" se señala que se trata de funcionario y no de contratista. Esa información inconsistente indujo a la interpretación hecha en el marco de la auditoría en el análisis de la información. Adicional a ello es necesario traer a colación el oficio 20231094001347151 del 29 de mayo de 2023 del FCP dirigido a la CGR en el que indica:

"En lo que respecta a las competencias asignadas a los funcionarios del Fondo Colombia en Paz para efectuar los desplazamientos, se debe tener en cuenta que en los Manuales y Reglamentos del FCP, en particular en el Manual de Funciones que regía para el año 2020, se señalaban los roles, competencias y funciones asignadas para cada uno de los cargos de los colaboradores en misión del FCP.". (Subrayado fuera de texto).

Lo anterior evidencia que el FCP se refiere indistintamente a los contratistas o trabajadores en misión como funcionarios.

La razón por la cual se incluyen fuentes de criterio como el Decreto 1068 de 2015, la Directiva Presidencial 09 del 9 de noviembre de 2018 y los decretos 1013 de 2019, 1175 de 2020, 929 de 2021 y 460 de 2022, es que desde la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación se pedía que se gestionara, tramitara o autorizara las comisiones al exterior por parte de la Dirección Ejecutiva del FCP.

También es claro para la CGR que los contratistas y trabajadores vinculados al FCP no profieren actos administrativos y en ninguna parte de la observación se hace tal afirmación. Lo que se cuestiona es que un servidor público como lo era el Consejero Presidencial para la Estabilización y Consolidación solicitara al Director Ejecutivo del Fondo Colombia en Paz que aprobara la comisión al exterior de su Jefe de Gabinete; es decir, que los términos empleados por el Consejero Presidencial mencionado, así como los mensajes enviados por correo electrónico fueron los que indujeron a la CGR a interpretar que la Jefe de Gabinete era servidora pública o funcionaria como lo señalan los formatos de desplazamiento mencionados.

HALLAZGO No 16 GASTOS DE DESPLAZAMIENTOS NACIONALES – SUBCUENTA DE FUNCIONAMIENTO (D)

El Decreto 1068 de 2015, dispone sobre las medidas de austeridad del gasto, lo siguiente:

"ARTÍCULO 2.8.4.1.1. Campo de aplicación. *Se sujetan a la regulación de este título, salvo en lo expresamente aquí exceptuando, los organismos, entidades, entes públicos, y personas jurídicas que financien sus gastos con recursos del Tesoro Público.*
(Art. 1 Decreto 1737 de 1998)

La Directiva Presidencial 09 del 9 de noviembre de 2018, dirigida a las entidades de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, señala:

"Dentro de una política pública de austeridad, eficiencia, economía y efectividad que debe prevalecer en la rama ejecutiva del orden nacional, y con el fin de obrar de manera responsable y hacer prevalecer el principio de economía, en el marco de las normas sobre austeridad del gasto público, se imparten las siguientes directrices

2. COMISIONES DE SERVICIOS, TIQUETES AÉREOS Y VIÁTICOS

2.1 Tiquetes Aéreos

Todos los viajes aéreos nacionales e internacionales de funcionarios de todas las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, deberán hacerse en clase económica, salvo los debidamente justificados ante el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, siempre y cuando el viaje tenga una duración de más de ocho (8) horas.

Los gastos de viaje se autorizarán únicamente si no están cubiertos por la entidad o por las entidades que organizan los eventos.

2.2. Viáticos

Siguiendo las mismas directrices que fija el artículo 2.8.4.2.3 del Decreto 1068 de 2015, y tomando en consideración que los viáticos están destinados a proporcionarle al empleado manutención y alojamiento, cada entidad adoptará las medidas necesarias para garantizar la austeridad en este tipo de gastos.

Cuando la totalidad de los gastos para manutención, alojamiento y transporte que genere la comisión de servicios sean asumidos por otro organismo o entidad, no habrá lugar al pago de viáticos y gastos de transporte.

Si los gastos que genera la comisión son asumidos de forma parcial por otro organismo o entidad, únicamente se reconocerá la diferencia en forma proporcional, a criterio de la entidad, con fundamento en los aspectos previstos en el artículo 2 del Decreto 333 de 2018 " Por el cual se fijan las escalas de viáticos".

De igual manera, las entidades deberán obrar con la mayor austeridad en el otorgamiento de los viáticos cuando la comisión de servicios no requiera que el funcionario pernocte en el lugar de la comisión, de manera que el límite que fija el Decreto 333 de 2018 de un cincuenta porciento (50%) del valor de los viáticos no sea la regla general aplicable, convirtiéndose siempre en una excepción debidamente justificada.

2.3. Delegaciones oficiales

Cuando se requiera el desplazamiento de un número plural de funcionarios en comisión de servicios, las entidades verificarán que sólo se desplacen los funcionarios estrictamente necesarios, y cuyas funciones propias del empleo que desempeñan estén directamente relacionadas con el objeto de la comisión de servicios.

En tal medida, corresponde a las entidades soportar documentalmente la razonabilidad y necesidad de la asistencia del número plural de sus funcionarios, individualizando la justificación por cada uno de ellos, según el empleo que desempeña, sus funciones, el objeto de la comisión, y que no se afectará la prestación del servicio por parte de la entidad".

El Decreto 1013 de 2019 fija la escala de viáticos para los empleados públicos a que se refieren los literales a), b) y c) del artículo 1º. de la Ley 4ª de 1992, que deban cumplir comisiones de servicios en el interior o en el exterior del país.

El Decreto 1175 de 2020 fija la escala de viáticos para los empleados públicos a que se refieren los literales a), b) y c) del artículo 1º. de la Ley 4ª de 1992, que deban cumplir comisiones de servicios en el interior o en el exterior del país.

El Decreto 929 de 2021 fija la escala de viáticos para los empleados públicos a que se refieren los literales a), b) y c) del artículo 1º. de la Ley 4ª de 1992, que deban cumplir comisiones de servicios en el interior o en el exterior del país.

El Decreto 460 de 2022 fija la escala de viáticos para los empleados públicos a que se refieren los literales a), b) y c) del artículo 1º. de la Ley 4ª de 1992, que deban cumplir comisiones de servicios en el interior o en el exterior del país.

El Manual Operativo del Fondo Colombia en Paz - FCP, en las diferentes versiones, señala los "…*documentos obligatorios para la radicación de pagos, anticipos y legalización de anticipos: para el reconocimiento de los Gastos de Desplazamiento, se exige los datos que evidencian los lugares y la gestión realizada.".*

El Manual de Supervisión e Interventoría del Fondo Colombia en Paz, aprobado por el Comité Fiduciario, señala dentro de las obligaciones de los supervisores e interventores las siguientes:

"63.Formalizar sus comunicaciones por escrito y radicarlas en las oficinas del FCP, por los medios dispuestos, con el fin de que reposen en el expediente contractual.

"66.Custodiar los documentos con sus respectivos soportes hasta su remisión al FCP, que se generen en desarrollo de la supervisión o interventoría.

"67.Remitir la documentación de la ejecución de cada contrato al FCP para su incorporación en el expediente contractual, tal como informes, actas, listas de asistencia de reuniones, ayudas de memoria y todos aquellos que se hayan expedido durante la ejecución contractual, los cuales deberán encontrarse debidamente suscritos, fechados y diligenciados, la remisión de dicha información debe hacerse junto con el informe periódico y final establecido en el contrato o convenio.". (Subrayado fuera de texto).

En relación con la muestra seleccionada en la auditoría, relacionada con los desplazamientos a nivel nacional, con ocasión de la ejecución del contrato 057 de 2019, con cargo a la Subcuenta de Funcionamiento, se observan las siguientes deficiencias e inconsistencias:

Tabla 34
Desplazamientos nacionales Subcuenta Funcionamiento

REFERENCIA Y VALOR	DESTINO	FECHA 1	FECHA 2	OBSERVACIONES CGR
1312902 $860.638	BOGOTA - CARTAGENA - BOGOTA	14/01/2020	15/01/2020	No se aporta informe que dé cuenta de la visita realizada como soporte del desplazamiento. El formato de solicitud de tiquetes aéreos no registra el número del contrato, ni el objeto del desplazamiento, como tampoco la firma del supervisor. No está suscrito por el competente para autorizar el desplazamiento.

REFERENCIA Y VALOR	DESTINO	FECHA 1	FECHA 2	OBSERVACIONES CGR
1312903 $792.278	BOGOTA - CARTAGENA - BOGOTA	14/01/2020	15/01/2020	El formato de solicitud de tiquetes aéreos no está suscrito por el competente para autorizar el desplazamiento. No registra el número del contrato, ni el objeto del desplazamiento, como tampoco la firma del supervisor. No se remitió soporte de la gestión realizada en la visita.
1319167 $595.138	BOGOTA - VALLEDUPAR - BOGOTA	5/02/2020	7/02/2020	No se remitió soporte de la gestión realizada en la visita.
1324011 $1.340.700 $1.310.300.	BOGOTA - VALLEDUPAR - BOGOTA	15/02/2020	17/02/2020	El formato de solicitud de tiquetes aéreos No está suscrito por el competente para autorizar el desplazamiento, no registra el número del contrato, ni el objeto del desplazamiento, como tampoco el nombre y la firma del supervisor. No se remitió soporte de la gestión realizada. En este caso, el FCP registra dos valores por el mismo trayecto, para el mismo destinatario y en la misma fecha, uno por $1.340.700 y otro por $1.310.300.
1333111 $535.030	BOGOTA - SANTA MARTA - BOGOTA	4/03/2020	6/03/2020	No se remitió soporte de la gestión realizada en la visita.
8422 $30.000 $112.632	BOGOTA - CARTAGENA - BOGOTA	2/12/2020	4/12/2020	El formato de solicitud de tiquetes aéreos no está suscrito por el competente para autorizar el desplazamiento, no registra el número del contrato, ni el objeto del desplazamiento, como tampoco la firma del supervisor. Se reporta 2 veces el trayecto con valores inconsistentes. No se remitió soporte de la gestión realizada en la visita
13673 $1.015.122	BOGOTA - SANTA MARTA - BOGOTA	12/12/2020	13/12/2020	El formato de solicitud de tiquetes aéreos No está suscrito por el competente para autorizar el desplazamiento, no registra el número del contrato, ni el objeto del desplazamiento, como tampoco la firma del supervisor. No se remitió soporte de la gestión realizada en la visita
22164 $1.045.147	BOGOTA - MONTERIA - BOGOTA	28/01/2021	1/02/2021	El formato de solicitud de tiquetes aéreos No está suscrito por el competente para autorizar el desplazamiento, no registra el número del contrato, ni el objeto del desplazamiento, como tampoco la firma del supervisor. No se remitió soporte de la gestión realizada en la visita
35709 $972.609	BOGOTA - SANTA MARTA - BOGOTA	18/03/2021	19/03/2021	El formato de solicitud de tiquetes aéreos No está suscrito por el competente para autorizar el desplazamiento, no registra el número del contrato, ni el objeto del desplazamiento, como tampoco la firma del supervisor. No se remitió soporte de la justificación del desplazamiento para esta funcionaria. No se remitió soporte de la gestión realizada. El valor de este tiquete es menor al valor del tiquete 35707 por $1.004.309 para los mismos trayectos en la misma fecha.
36126 $967.209	BOGOTA - SANTA MARTA - BOGOTA	18/03/2021	19/03/2021	El formato de solicitud de tiquetes aéreos No está suscrito por el competente para autorizar el desplazamiento, no registra el número del contrato, ni el objeto del desplazamiento, como tampoco la firma del supervisor. No se remitió soporte de la justificación del desplazamiento para esta funcionaria. No se remitió soporte de la gestión realizada.
36590 $960.395	BOGOTA - SANTA MARTA - BOGOTA	18/03/2021	20/03/2021	El formato de solicitud de tiquetes aéreos No está suscrito por el competente para autorizar el desplazamiento, no registra el número del contrato, ni el objeto del desplazamiento, como tampoco la firma del supervisor. No se remitió soporte de la gestión realizada en la visita

REFERENCIA Y VALOR	DESTINO	FECHA 1	FECHA 2	OBSERVACIONES CGR
37215 $950.427	BOGOTA - MONTERIA - BOGOTA	22/03/2021	4/04/2021	El formato de solicitud de tiquetes aéreos No está suscrito por el competente para autorizar el desplazamiento, no registra el número del contrato, ni el objeto del desplazamiento, como tampoco la firma del supervisor. No se remitió soporte de la gestión realizada en la visita
58545 $904.307	BOGOTA - MONTERIA - COROZAL - BOGOTA	6/08/2021	7/08/2021	Se adjunta una agenda del "Festival Voces a la Luna (6ta versión)", que no tiene relación con las líneas de acción del POA o PPO de la Subcuenta de Funcionamiento. El formato de solicitud de tiquetes aéreos No está suscrito por el competente para autorizar el desplazamiento, no registra el número del contrato, ni el objeto del desplazamiento, como tampoco la firma del supervisor. No se remitió soporte de la justificación del desplazamiento para esta funcionaria. No se remitió soporte del informe de la gestión realizada.
58546 $904.307	BOGOTA - MONTERIA - COROZAL - BOGOTA	6/08/2021	7/08/2021	El formato de solicitud de tiquetes aéreos no registra el número del contrato, ni el objeto del desplazamiento, como tampoco la firma del supervisor. No está suscrito por el competente para autorizar el desplazamiento. No se remitió soporte de la justificación del desplazamiento para esta funcionaria. No se remitió soporte del informe de visita o gestión realizada. Justificación del Tiquete no tiene relación con el sitio de la visita.
63319 $920.141	BOGOTA - CARTAGENA - BOGOTA	27/08/2021	27/08/2021	El formato de solicitud de tiquetes aéreos no registra el número del contrato, ni el objeto del desplazamiento, como tampoco la firma del supervisor. Las fechas consignadas en el formato no coinciden con las fechas de los tiquetes. El formato no está suscrito por el competente para autorizar el desplazamiento. No se remitió soporte de la justificación del desplazamiento para esta funcionaria. No se remitió soporte del informe de visita o gestión realizada. La invitación que se remite como soporte no está dirigida a esta funcionaria.
69320 $598.185	BOGOTA - MONTERIA - BOGOTA	23/09/2021	24/09/2021	Se adjunta una agenda del "Festival Voces a la Luna (6ta versión)", que no tiene relación con las líneas de acción del POA o PPO de la Subcuenta de Funcionamiento. El formato de solicitud de tiquetes aéreos No está suscrito por el competente para autorizar el desplazamiento, no registra el número del contrato, ni el objeto del desplazamiento, como tampoco la firma del supervisor. No se remitió soporte de la justificación del desplazamiento para esta funcionaria. No se remitió soporte del informe de la gestión realizada
69321 $598.185	BOGOTA - MONTERIA - BOGOTA	23/09/2021	24/09/2021	El formato de solicitud de tiquetes aéreos No está suscrito por el competente para autorizar el desplazamiento, no registra el número del contrato, ni el objeto del desplazamiento, como tampoco la firma del supervisor.
74514 $824.115	BOGOTA - MONTERIA - BOGOTA	16/09/2021	17/09/2021	El formato de solicitud de tiquetes aéreos no registra el número del contrato, ni el objeto del desplazamiento, como tampoco la firma del supervisor. No está suscrito por el competente para autorizar el desplazamiento. No se remitió soporte de la justificación del desplazamiento para esta funcionaria. No se remitió soporte de la gestión realizada.
74516 $773.615	BOGOTA - MONTERIA - BOGOTA	16/09/2021	17/09/2021	El formato de solicitud de tiquetes aéreos no registra el número del contrato, ni el objeto del desplazamiento, como tampoco la firma del supervisor. No está suscrito por el competente para autorizar el desplazamiento. No se remitió soporte de la justificación del desplazamiento para esta funcionaria. No se remitió soporte de la gestión realizada.

REFERENCIA Y VALOR	DESTINO	FECHA 1	FECHA 2	OBSERVACIONES CGR
74517 $773.615	BOGOTA - MONTERIA - BOGOTA	16/09/2021	17/09/2021	El formato de solicitud de tiquetes aéreos no registra el número del contrato, ni el objeto del desplazamiento, como tampoco la firma del supervisor. No está suscrito por el competente para autorizar el desplazamiento. No se remitió soporte de la justificación del desplazamiento para esta funcionaria. No se remitió soporte del informe de la gestión realizada.
74304 $781.179	BOGOTA - CARTAGENA - BOGOTA	20/10/2021	22/10/2021	El formato de solicitud de tiquetes aéreos no registra el número del contrato, ni el objeto del desplazamiento, como tampoco la firma del supervisor. No está suscrito por el competente para autorizar el desplazamiento. No se remitió soporte de la justificación del desplazamiento para esta funcionaria. No se remitió soporte del informe de la gestión realizada.
74308 $698.726	BOGOTA - CARTAGENA - BOGOTA	21/10/2021	24/10/2021	El formato de solicitud de tiquetes aéreos no registra el número del contrato, ni el objeto del desplazamiento, como tampoco la firma del supervisor. No está suscrito por el competente para autorizar el desplazamiento. No se remitió soporte de la justificación del desplazamiento para esta funcionaria. No se remitió soporte del informe de la gestión realizada.
75725 $739.073	BOGOTA - CARTAGENA - BOGOTA	3/11/2021	5/11/2021	En los soportes el FCP anexan correos electrónicos relacionados con la inscripción a la "55 Convención Bancaria", evento que no tiene relación con la Subcuenta de Funcionamiento, ni con las líneas de acción del POA o PPO para el cumplimiento del punto 6 del Acuerdo Final. Tampoco hay coherencia entre la justificación del Tiquete señalado en el formato de solicitud. El formato de solicitud de tiquetes aéreos no registra el número del contrato, ni el objeto del desplazamiento, como tampoco la firma del supervisor. No está suscrito por el competente para autorizar el desplazamiento. No se remitió soporte de la justificación del desplazamiento para esta funcionaria. No se remitió soporte del informe de visita o gestión realizada.
76684 $1.053.159 76990 $226.314	BOGOTA - CARTAGENA - BOGOTA	5/11/2021	6/11/2021	En los soportes el FCP anexan correos electrónicos relacionados con la inscripción a la *"55 Convención Bancaria",* evento que no tiene relación con la Subcuenta de Funcionamiento, ni con las líneas de acción del POA o PPO para el cumplimiento del punto 6 del Acuerdo Final. Tampoco hay coherencia entre la justificación del Tiquete señalado en el formato de solicitud. El formato de solicitud de tiquetes aéreos no registra el número del contrato, ni el objeto del desplazamiento, como tampoco la firma del supervisor. No está suscrito por el competente para autorizar el desplazamiento. No se remitió soporte de la justificación del desplazamiento para esta funcionaria. No se remitió soporte del informe de visita o gestión realizada. Se evidencian inconsistencias en la información suministrada por el FCP, dado que se registran dos valores diferentes para los mismos trayectos, en la misma fecha e igual destinataria.
76991 $1.152.387	BOGOTA - SANTA MARTA - BOGOTA	4/11/2021	5/11/2021	La solicitud se realizó el 3 de noviembre de 2021; no indica el objeto del desplazamiento; tiene una fecha de inicio inconsistente (31/06/2020) no se diligencia la fecha de terminación; no se indica el nombre del supervisor del contrato y no está firmado. Hay un correo del Director Ejecutivo del FCP dirigido a (…), a quien manifiesta: *"(…), dando alcance al correo que precede, acompaña Alejandra Piñeros esta reunión y Stephanie acompaña la visita a Cartagena"*. En otro correo electrónico de (…) dirigido a (…), le solicita: *"A partir de nuestra gestión con OIM Y dado que es un tema prioritario para la agenda con jóvenes de la consejería para la estabilización, solicito amablemente autorización para la comisión de (…) y yo para el miércoles de la semana entrante."*. No se evidencia autorización suscrita por el competente para el desplazamiento de (…). No se remitió soporte del informe de visita o gestión realizada.

REFERENCIA Y VALOR	DESTINO	FECHA 1	FECHA 2	OBSERVACIONES CGR
76993 $1.152.387	BOGOTA - SANTA MARTA - BOGOTA	4/11/2021	5/11/2021	El formato de solicitud de tiquetes aéreos no registra el número del contrato, ni el objeto del desplazamiento, como tampoco la firma del supervisor. No está suscrito por el competente para autorizar el desplazamiento. No se remitió soporte de la justificación del desplazamiento para esta funcionaria. No se remitió soporte de la gestión realizada.
76993 $1.152.387	BOGOTA - SANTA MARTA - BOGOTA	4/11/2021	5/11/2021	El formato de solicitud de tiquetes aéreos no registra el número del contrato, ni el objeto del desplazamiento, como tampoco la firma del supervisor. No está suscrito por el competente para autorizar el desplazamiento. No se remitió soporte de la justificación del desplazamiento para esta funcionaria. No se remitió soporte de la gestión realizada.
76995 $1.152.387	BOGOTA - MONTERIA - BOGOTA	9/11/2021	10/11/2021	El formato de solicitud de tiquetes aéreos no registra el número del contrato como tampoco la firma del supervisor. No está suscrito por el competente para autorizar el desplazamiento.
77481 $548.091	BOGOTA - MONTERIA - BOGOTA	9/11/2021	10/11/2021	El formato de solicitud de tiquetes aéreos no registra el número del contrato, ni el objeto del desplazamiento, como tampoco la firma del supervisor. No está suscrito por el competente para autorizar el desplazamiento. No se remitió soporte de la justificación del desplazamiento para esta funcionaria. No se remitió soporte del informe de la gestión realizada. En el listado de supervisores que asistirán a las mesas de trabajo de liquidación de contratos no se encuentra el nombre de … Montoya.
77842 $557.595	BOGOTA - MONTERIA - BOGOTA	9/11/2021	9/11/2021	El formato de solicitud de tiquetes aéreos no registra el número del contrato, ni el objeto del desplazamiento, como tampoco la firma del supervisor. No está suscrito por el competente para autorizar el desplazamiento. No se remitió soporte de la justificación del desplazamiento.
79861 $596.401	BOGOTA - SANTA MARTA - BOGOTA	17/11/2021	18/11/2021	El formato de solicitud de tiquetes aéreos no registra el número del contrato, ni el objeto del desplazamiento, como tampoco la firma del supervisor. No está suscrito por el competente para autorizar el desplazamiento. No se remitió soporte de la justificación del desplazamiento. No se remitió soporte del informe de la gestión realizada.
79862 $588.101	BOGOTA - SANTA MARTA - BOGOTA	17/11/2021	18/11/2021	El formato de solicitud de tiquetes aéreos no registra el número del contrato, ni el objeto del desplazamiento, como tampoco la firma del supervisor. No está suscrito por el competente para autorizar el desplazamiento. No se remitió soporte de la justificación del desplazamiento. No se remitió soporte del informe de la gestión realizada.
80116 $555.401	BOGOTA - SANTA MARTA - BOGOTA	17/11/2021	18/11/2021	El formato de solicitud de tiquetes aéreos no registra el número del contrato, ni el objeto del desplazamiento, como tampoco la firma del supervisor. No está suscrito por el competente para autorizar el desplazamiento. No se remitió soporte de la justificación del desplazamiento. No se remitió soporte del informe de la gestión realizada.
80164 $550.189	CALI - MEDELLIN- MONTERIA - BOGOTA	18/11/2021	20/11/2021	El formato de solicitud de tiquetes aéreos no registra el número del contrato, ni el objeto del desplazamiento, como tampoco la firma del supervisor. No está suscrito por el competente para autorizar el desplazamiento. No se remitió soporte de la justificación del desplazamiento. No se remitió soporte del informe de la gestión realizada.
88139 $543.901	BOGOTA - MONTERIA - BOGOTA	22/11/2021	24/11/2021	No se remiten soportes de la visita o desplazamiento que dé cuenta de la relación del gasto con las líneas de acción del POA o PPO de la subcuenta de funcionamiento. Como soporte del desplazamiento el FCP remite a la CGR un correo electrónico del 27 de abril de 2023 con un formato de *"SOLICITUD A OPERADOR LOGÍSTICO"* del mismo día, que no tiene relación con las fechas de desplazamiento.

REFERENCIA Y VALOR	DESTINO	FECHA 1	FECHA 2	OBSERVACIONES CGR
				El formato de solicitud de tiquetes aéreos no registra el número del contrato, ni el objeto del desplazamiento, como tampoco la firma del supervisor. No está suscrito por el competente para autorizar el desplazamiento.
81140 $543.901	BOGOTA - MONTERIA - BOGOTA	22/11/2021	24/11/2021	No se remiten soportes de la visita o desplazamiento que dé cuenta de la relación del gasto con las líneas de acción del POA o PPO de la subcuenta de funcionamiento. Como soporte del desplazamiento el FCP remite a la CGR un correo electrónico del 27 de abril de 2023 con un formato de *"SOLICITUD A OPERADOR LOGÍSTICO"* del mismo día, que no tiene relación con las fechas de desplazamiento. El formato de solicitud de tiquetes aéreos no registra el número del contrato, ni el objeto del desplazamiento, como tampoco la firma del supervisor. No está suscrito por el competente para autorizar el desplazamiento.
81249 $535.843	BOGOTA - MONTERIA - BOGOTA	22/11/2021	23/11/2021	No se remiten soportes de la visita o desplazamiento que dé cuenta de la relación del gasto con las líneas de acción del POA o PPO de la subcuenta de funcionamiento. Como soporte del desplazamiento el FCP remite a la CGR un correo electrónico del 27 de abril de 2023 con un formato de *"SOLICITUD A OPERADOR LOGÍSTICO"* del mismo día, que no tiene relación con las fechas de desplazamiento. El formato de solicitud de tiquetes aéreos no registra el número del contrato, ni el objeto del desplazamiento, como tampoco la firma del supervisor. No está suscrito por el competente para autorizar el desplazamiento.
81250 $530.743	BOGOTA - MONTERIA - BOGOTA	22/11/2021	23/11/2021	No se remiten soportes de la visita o desplazamiento que dé cuenta de la relación del gasto con las líneas de acción del POA o PPO de la subcuenta de funcionamiento. Como soporte del desplazamiento el FCP remite a la CGR un correo electrónico del 27 de abril de 2023 con un formato de *"SOLICITUD A OPERADOR LOGÍSTICO"* del mismo día, que no tiene relación con las fechas de desplazamiento. El formato de solicitud de tiquetes aéreos no registra el número del contrato, ni el objeto del desplazamiento, como tampoco la firma del supervisor. No está suscrito por el competente para autorizar el desplazamiento.
83618 $396.387	BOGOTA - MONTERIA - BOGOTA	2/12/2021	4/12/2021	El formato de solicitud de tiquetes aéreos no registra el número del contrato, ni el objeto del desplazamiento, como tampoco la firma del supervisor. No está suscrito por el competente para autorizar el desplazamiento. No se remitió soporte de la justificación del desplazamiento. No se remitió soporte del informe de la gestión realizada.
89923 $198.000	BOGOTA - MONTERIA - BOGOTA - CALI - BOGOTA	3/12/2021	4/12/2021	El formato de solicitud de tiquetes aéreos no registra el número del contrato, ni el objeto del desplazamiento, como tampoco la firma del supervisor. No está suscrito por el competente para autorizar el desplazamiento. No se remitió soporte de la justificación del desplazamiento para esta funcionaria. No se remitió soporte de la visita o gestión realizada. Los correos enviados como soporte no hacen relación a la visita
89946 $285.355	BOGOTA - VALLEDUPAR - BOGOTA	14/12/2021	15/12/2021	No hay soporte del desplazamiento, el FCP sólo remitió copia de los tiquetes.

REFERENCIA Y VALOR	DESTINO	FECHA 1	FECHA 2	OBSERVACIONES CGR
89947 $235.000	SINCELEJO - BOGOTA	18/12/2021		El formato de solicitud de tiquetes aéreos no registra el número del contrato, ni el objeto del desplazamiento, como tampoco la firma del supervisor. No está suscrito por el competente para autorizar el desplazamiento. No se remitió soporte de la justificación del desplazamiento para esta funcionaria. No se remitió soporte de la visita o gestión realizada. Los correos enviados como soporte no hacen relación a la visita de (…). Los correos remitidos como soporte no están relacionados con este desplazamiento.

Fuente: Comunicación 20231094001153491 del 3 de mayo de 2023 Elaboró: Equipo auditor CGR

Por otra parte, en la relación registrada en la tabla anterior, se evidencia que se compraron tiquetes para un número plural de funcionarios, para los mismos destinos, en iguales fechas, sin que se efectuara la verificación que sólo se desplazaran el personal estrictamente necesario y cuyas funciones propias del empleo que desempeñan estén directamente relacionadas con el objeto de la comisión de servicios.

Con oficio 2023EE0083004 del 24 de mayo del año en curso, el Equipo Auditor solicitó *"Sobre los desplazamientos a nivel nacional para la Subcuenta de Funcionamiento, remitir los resultados e informes de cada uno de los desplazamientos e indicar su relación con el objeto de la subcuenta de funcionamiento, las líneas de acción del POA y PPO, vigentes durante la ejecución del contrato 057 de 2019, según la siguiente relación (…)",* respecto de lo cual el FCP respondió, con oficio 20231094001347151 del 29 de mayo de 2023, lo siguiente:

"En atención a los roles y responsabilidades del modelo de negocio del FCP, a continuación se informa la respuesta emitida por parte de la Dirección Ejecutiva del FCP:

Tal y como se explicó en el punto 1 del presente documento, en el FCP se dispuso por parte del Director Ejecutivo de la época (año 2019) (…) que para gestionar las autorizaciones de desplazamientos dentro del territorio nacional como fuera del país, era necesario surtir el siguiente trámite para la subcuenta Funcionamiento:

• Solicitud de autorización de viaje al director con la respectiva justificación: El colaborador en misión debe presentar el formato de solicitud de desplazamiento debidamente justificada.
• Aprobación del director y/o envío de la asesora para el desarrollo de la visita.
• Solitud de expedición de tiquetes al contratista (Subatours).
• Expedición de tiquete por parte del contratista (Subatours).

Por lo anterior, no se requería la presentación de informes para la legalización de los desplazamientos realizados por los trabajadores en misión del FCP.

En cuanto a la relación de los desplazamientos con el objeto de la Subcuenta Funcionamiento y sus líneas de acción en el POA-PPO, se precisa que, el objeto de la línea del POA-PPO para las vigencias 2020 y 2021 era: Funcionamiento operativo del Fondo Colombia en Paz.

En archivo adjunto se relacionan cada uno de los desplazamientos con las líneas del POA – PPO solicitados (Anexo No. 4 Tabla en Excel POA-PPO- CTO TIQUETES).

De igual manera, se adjuntan algunos informes realizados por los colaboradores en misión que dan cuentan de los desplazamientos, aclarando nuevamente que esos informes no eran un requisito exigible para legalizar los mismos".

Cotejada la respuesta antes citada con los documentos remitidos en comunicación 20231094001153491 del 3 de mayo de 2023, es evidente que no existe soporte idóneo de la justificación del gasto, como tampoco de la formalización de los desplazamientos, con las autorizaciones y aprobaciones respectivas lo que denota deficiencias de control y seguimiento sobre la ejecución de recursos por parte del FCP.

Las situaciones expuestas tienen presunta incidencia disciplinaria, dada la posible omisión en el cumplimiento de los requisitos legales esenciales para autorizar los desplazamientos en el interior de País, inobservando presuntamente los principios de la gestión fiscal previstos en el artículo 3 de la Ley 610 de 200, literales a), b) y d) del Decreto Ley 403 de 2020, las normas de austeridad del gasto consagradas en el Decreto 1068 de 2015 y en los numerales 2.3 y 2.4 de la Directiva Presidencial 09 del 9 de noviembre de 2018, los decretos 1175 de 2020, 929 de 2021 y 460 de 2022, que fijan las escalas de viáticos para dichas vigencias, normas estas aplicables en el manejo de recursos públicos del PA FCP del DAPRE y la presunta inobservancia de los deberes consagrados en el numeral 1) del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 y el numeral 1) del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019.

Análisis de la Respuesta

Para la CGR es claro el régimen jurídico aplicable al PA-FCP; en consecuencia, sobra la amplia exposición que hace la Dirección Ejecutiva en su respuesta, pues en ningún aparte o párrafo del hallazgo se afirma que el FCP es una entidad pública ni que sus colaboradores son empleados públicos o trabajadores oficiales.

Hecha esa precisión, es importante indicar que en la información analizada y en los documentos aportados con ocasión de la prueba de recorrido realizada en el marco de la Auditoría de Cumplimiento Intersectorial y Articulada, el FCP incorpora el término “funcionario” y en los formatos de autorización de desplazamiento, la casilla correspondiente a “funcionario” o “contratista” se señala que se trata de funcionario y no de contratista. Esa información inconsistente indujo a la interpretación hecha en el marco de la auditoría en el análisis de la información. Adicional a ello es necesario traer a colación el oficio 20231094001347151 del 29 de mayo de 2023 del FCP dirigido a la CGR en el que indica:

“En lo que respecta a las competencias asignadas a los funcionarios del Fondo Colombia en Paz para efectuar los desplazamientos, se debe tener en cuenta que en los Manuales y Reglamentos del FCP, en particular en el Manual de Funciones que regía para el año 2020, se señalaban los roles, competencias y funciones asignadas para cada uno de los cargos de los colaboradores en misión del FCP.”. (Subrayado fuera de texto).

Lo anterior evidencia que el FCP se refiere indistintamente a los contratistas o trabajadores en misión como funcionarios.

La razón por la cual se incluyen fuentes de criterio como el Decreto 1068 de 2015, la Directiva Presidencial 09 del 9 de noviembre de 2018 y los Decretos 1013 de 2019, 1175 de 2020, 929 de 2021 y 460 de 2022, es que el principio de economía previsto en el artículo 3 del Decreto Ley 403 de 2020 *“**d) Economía:** En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados.”,* está justamente desarrollado en las normas mencionadas, que se constituyen como referente para los gestores fiscales vinculados a la Rama Ejecutiva del poder público, en este caso, al PA FCP que es del DAPRE y en ninguna norma se exime o se excluye de la aplicación de este principio tanto para los contratistas como trabajadores o colaboradores en misión.

Cabe traer a colación que desde la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, con memorando MEM22-00013096 / IDM 13030000 del 2 de mayo de 2022 dirigido a los *"Contratistas – Subcuenta Estabilización -FCP*", con Asunto: *Reconocimiento por gastos de desplazamien*to se informa que: *"…todos los contratistas que prestan sus servicios a la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación mediante contrato suscrito con el Fondo Colombia en Paz, que toda solicitud de desplazamiento tanto al interior del país como al exterior, debe atender lo dispuesto en el Manual Operativo del FCP sobre gastos de desplazamiento, manutención y alojamiento.".*

De conformidad con el Decreto que anualmente expide el Gobierno Nacional "Por el cual se fijan las escalas de viáticos" y con el fin de dar cumplimiento a las directrices y lineamientos sobre Austeridad en el Gasto, se determina que el valor de los desplazamientos se reconocerá de la siguiente manera:

"4. Para todas las solicitudes de desplazamiento se debe anexar y/o detallar en el formato de solicitud la invitación o la agenda general con el cronograma del evento a donde se va a asistir o participar.

"9. De acuerdo a la Directiva Presidencial No. 09 de 2018, se debe justificar de manera individual los casos en que se requiera el desplazamiento de un número plural de contratistas para un mismo objeto de comisión, en razón a las obligaciones contractuales que desempeñen.".

En el memorando citado, el Consejero Presidencial para la Estabilización y Consolidación, quien fungió de 2019 a 2022 también como Director Ejecutivo del FCP confirma que los gastos de desplazamiento de las subcuentas deben regirse por las normas de austeridad del gasto; en consecuencia, no es dable otorgar privilegios o eximir de su cumplimiento a los contratistas pagados con la subcuenta de funcionamiento.

No es de recibo para la CGR que el FCP, con la respuesta al presente hallazgo, envíe los formatos de solicitud firmados por el supervisor, soportes de correos electrónicos fechados el 20 de junio de 2023, que incluye informes de desplazamientos efectuados en agosto de 2021 y septiembre de 2022, cuando en dos oportunidades desde la Auditoría se solicitó toda la información soporte de los desplazamientos nacionales. Lo anterior, evidencia obstaculización al ejercicio del control fiscal por parte del FCP al suministrar información extemporánea, creada y legalizada en fecha posterior a la ocurrencia de los hechos.

No obstante, dadas las inconsistencias en las solicitudes de autorización de desplazamiento reportadas y en razón a que el FCP no remitió la información sobre el valor de los viáticos o gastos de desplazamiento y a que suministró información extemporánea, creada y legalizada en fecha posterior a la ocurrencia de los hechos, se mantiene la connotación disciplinaria.

Cotejada la respuesta con los documentos remitidos en comunicación 20231094001153491 del 3 de mayo de 2023, es evidente que no existe soporte idóneo de la justificación del gasto, como tampoco de la formalización de los desplazamientos, con las autorizaciones y aprobaciones respectivas lo que denota deficiencias de control y seguimiento sobre la ejecución de recursos por parte del FCP.

Por lo anterior se confirma el hallazgo en los términos señalados.

3.2.6 Liquidación de impuestos y contribuciones

En los contratos con componente de obra bajo la línea PDET se realizó una evaluación de la eficiencia y oportunidad en la liquidación de impuestos y contribuciones en el proceso de pagos y acciones derivadas, evidenciando debilidades en dicho trámite, por lo cual se configuró el siguiente hallazgo:

HALLAZGO No 17 RETENCIÓN DE CONTRIBUCIONES "PRO-UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA Y DEMÁS UNIVERSIDADES ESTATALES DE COLOMBIA" Y "OBRA PÚBLICA" (F), (D) Y (OI)

La Constitución Política de Colombia en su artículo 209 indica:

"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."

La Ley 80 de 1993 "*Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración pública"* en su artículo 2 señala:

"ARTÍCULO 2.- DE LA DEFINICIÓN DE ENTIDADES, SERVIDORES Y SERVICIOS PÚBLICOS. Para los solos efectos de esta Ley:

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

La Ley 418 de 1997 ***"****Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones.",* determina en su artículo 120 la contribución especial por obra pública de la siguiente manera:

"ARTÍCULO 120. Todas las personas naturales o jurídicas que suscriban contratos de obra pública, con entidades de derecho público o celebren contratos de adición al valor de los existentes deberán pagar a favor de la Nación, Departamento o Municipio, según el nivel al cual pertenezca la entidad pública contratante una contribución equivalente al cinco por ciento (5%) del valor total del correspondiente contrato o de la respectiva adición. Las concesiones de construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación, terrestre o fluvial, puertos aéreos, marítimos o fluviales pagarán con destino a los fondos de seguridad y convivencia de la entidad contratante una contribución del 2.5 por mil del valor total del recaudo bruto que genere la respectiva concesión. Esta contribución sólo se aplicará a las concesiones que se otorguen o suscriban a partir de la fecha de vigencia de la presente ley. (…)"

Sumado a lo anterior, el artículo 2.7.1.1.3. del Decreto 1066 de 2015 establece:

"ARTÍCULO 2.7.1.1.3. Origen de recursos. Los recursos del FONSECON serán los que recaude la Nación por concepto de la contribución especial del 5% de que trata la Ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014."

La Ley 489 de 1998, *"Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las*

atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones." en sus artículos 3 y 4, reza:

"ARTICULO 3o. PRINCIPIOS DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.
(…)
ARTICULO 4o. FINALIDADES DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA. La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política.
Los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general".

La Ley 1697 de 2013 *"Por la cual se crea la estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia"* en su artículo 5, sobre el hecho generador señala:

"***Está constituido por todo contrato de obra que suscriban las entidades del orden nacional,*** *definidas por el artículo 2o de la Ley 80 de 1993, en cualquier lugar del territorio en donde se ejecute la obra, sus adiciones en dinero y en cualquiera que sea la modalidad de pago del precio del contrato. En tal caso, el hecho generador se extiende a los contratos conexos al de obra, esto es: diseño, operación, mantenimiento o interventoría y demás definidos en la Ley 80 de 1993, artículo 32 numeral 2.*

Sobre el recaudo esta normativa en su artículo 9 indica:

"ARTÍCULO 9. CAUSACIÓN. Es obligación de las entidades contratantes retener de manera proporcional al pago o pagos realizados al contratista, el porcentaje correspondiente a la contribución de estampilla definido según el Artículo 8o de la presente ley."

El Decreto Ley 624 de 1989 "*Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales"*, en sus artículos 375 y 376, dispone:

"ARTICULO 375. EFECTUAR LA RETENCIÓN. Están obligados a efectuar la retención o percepción del tributo, los agentes de retención que por sus funciones intervengan en actos u operaciones en los cuales deben, por expresa disposición legal, efectuar dicha retención o percepción.

ARTICULO 376. CONSIGNAR LO RETENIDO. Las personas o entidades obligadas a hacer la retención, deberán consignar el valor retenido en los lugares y dentro de los plazos que para tal efecto señale el Gobierno Nacional. A su vez, el artículo 370 del E.T. establece que los agentes que no efectúen la retención deberán responder por las sumas que se dejaron de retener, así como también de las sanciones que ello implique".

La misma norma estipula en su artículo 370:

"ARTICULO 370. LOS AGENTES QUE NO EFECTÚEN LA RETENCIÓN, SON RESPONSABLES CON EL CONTRIBUYENTE. No realizada la retención o percepción, el agente responderá por la suma que está obligado a retener o percibir, sin perjuicio de su derecho de reembolso contra el contribuyente, cuando aquél satisfaga la obligación. Las sanciones o multas impuestas al agente por el incumplimiento de sus deberes serán de su exclusiva responsabilidad".

El Decreto Ley 691 de 2017 *"Por el cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible enZonas Afectadas por el Conflicto por el "Fondo Colombia en Paz(FCP) y se reglamenta su funcionamiento",* consagra en su artículo 2:

"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".

El Decreto 399 de 2011 "*Por el cual se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y los Fondos de Seguridad de las Entidades Territoriales y se dictan otras disposiciones."* indica*:*

"ARTÍCULO 11. RECURSOS DE LA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL. De conformidad con el inciso 2° del artículo 6° de la Ley 1106 de 2006, todas las personas naturales o jurídicas que suscriban contratos de obra pública, con entidades de derecho público o celebren contratos de adición al valor de los existentes deberán pagar a favor de la Nación, Departamento o Municipio, según el nivel al cual pertenezca la entidad pública contratante una contribución equivalente al cinco por ciento 5% del valor total del correspondiente contrato o de la respectiva adición.(…)"

Por su parte, el Decreto 1050 de 2014 *"Por el cual se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de las Universidades Estatales de Colombia y se dictan otras disposiciones",* sobre la retención de la contribución dispone:

"*ARTÍCULO 7°. DE LA RETENCIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN. (…) Los jefes de las oficinas pagadoras de las entidades del orden nacional que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, que efectúen giros sobre contratos de obra pública y sus adiciones, así como sobre los contratos conexos al de obra, celebrados sin situación de fondos o con recursos propios, y los jefes de las oficinas pagadoras de las demás entidades del orden nacional que efectúen giros sobre contratos de obra pública y sus adiciones, así como sobre los contratos conexos al de obra, celebrados con recursos propios; son responsables de retener las sumas correspondientes a la contribución parafiscal de la que trata la Ley 1697 de 2013, en el porcentaje correspondiente según lo establecido en el artículo 8 de la ley mencionada.(…)*

Los recursos retenidos serán transferidos a la cuenta que para tal efecto se defina, así: con corte a junio 30, los primeros diez (10) días del mes de julio y con corte a diciembre 31, los primeros diez (10) días del mes de enero de cada año. (…)"

El Contrato de fiducia mercantil No. 001 de 2019, suscrito entre el DAPRE y el Consorcio FCP 2019, en el numeral 3 de su cláusula segunda, dispone:

"CLÁUSULA SEGUNDA: OBLIGACIONES ESPECIFICAS DE LA FIDUCIARIA:

(…) 3. Realizar los pagos de conformidad con las instrucciones impartidas por cada uno de los supervisores de los contratos respaldados con los recursos de PA FCP, nombrados por las entidades ejecutoras. Los requisitos exigidos para efecto de los pagos serán los que se determinen en los contratos y el Manual Operativo[97]. (…)"

[97] El Manual Operativo del FCP en su versión 9 del 23 de junio de 2021 y siguientes, señala en el numeral 7. Control Contable, *d. Las obligaciones tributarias del Patrimonio Autónomo están a cargo del Administrador Fiduciario (Declaraciones, Información Exógena, Certificaciones, etc..).*

Con Otrosí No. 5 suscrito el 29 de noviembre de 2022, se modifica el numeral 3 de la cláusula segunda:

"(…) 3. Realizar los pagos de conformidad con lo establecido en los Acuerdos de niveles de servicio que suscriba la fiduciaria y los procedimientos manuales y reglamentos del PA FCP. (…)"

De la información remitida por el FCP, conforme a la solicitud 2023EE0011106 de fecha 27 de enero de 2023, realizada por la CGR, se verificó que a once (11) contratos suscritos, correspondientes a la ejecución de la estrategia Pequeña Obra de Infraestructura Comunitaria - PIC fase II - hoy PDET, no se les realizó la retención de la Contribución Pro universidad nacional y demás universidades de Colombia y la Contribución de Obra pública debido a que:

"(…) *En el año 2018 el área tributaria de Fiduprevisora mediante correo electrónico informó a los contratistas que no les aplicaba las contribuciones por obra pública ni universidades estatales, por lo que los contratistas no presupuestaron en cada una de las obras los recursos para atender dichos tributos; la obligación para los contratistas de obras públicas con Patrimonios Autónomos no ha sido un tema pacífico, pues se han dado varias interpretaciones incluso por la DIAN que actúa como sujeto activo.*

Finalizando el 2019, la Fiduciaria comenzó a realizar retenciones por concepto de contribuciones de obra pública y pro universidades a los contratistas, los cuales manifestaron que no habían presupuestado esas sumas y que los dineros que se destinarían a cumplir con esa obligación, entraron dentro de las bolsas de recursos de cada contrato con los cuales se construyeron las obras. Para poder liquidar los contratos se deben adicionar los mismos, con los recursos para cubrir las contribuciones. (…)"[98]

De la revisión documental realizada por la CGR se verifica que las sumas dejadas de retener por concepto de contribución Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia en los contratos auditados, ascienden a una cuantía de $773.667.892 como se detalla a continuación:

Tabla 35
Retención de contribución estampilla

Número - contrato	Proyectos ejecutados de nivel de complejidad I, II y III	Pagos realizados en el Contrato	Contribución dejada de retener	Tarifa	Fecha de pago de factura al contratista	Fecha de vencimiento para el traslado de la contribución
408-2018	182	$ 4.431.699.000,00	$ 44.316.990	1%	21/05/2018	10/07/2018
		$ 4.431.699.000,00	$ 44.316.990	1%	3/12/2018	10/01/2019
		$ 731.157.914,00	$ 3.655.789	0,50%	26/06/2019	10/07/2019
		$ 4.431.699.000,00	$ 44.316.990	1%	3/07/2019	10/07/2019
		TOTAL $136.606.759				
534-2018	98	$ 3.297.752.271,00	$ 32.977.522,71	1%	30/05/2018	10/07/2018
		$ 3.297.752.271,00	$ 32.977.522,71	1%	7/12/2018	10/01/2019
		$ 179.637.265,00	$ 898.186,33	0,50%	2/01/2019	10/01/2019
		$ 269.455.898,00	$ 1.347.279,49	0,50%	8/07/2019	10/07/2019
		$ 681.276.298,00	$ 3.406.381,49	0,50%	26/07/2019	10/01/2020
		$ 170.319.074,00	$ 851.595,37	0,50%	31/07/2019	10/01/2020
		$ 289.404.733,00	$ 1.447.023,67	0,50%	23/10/2019	10/01/2020
		$ 3.297.752.271,00	$ 32.977.522,71	1%	1/11/2019	10/01/2020
		TOTAL $106.883.034				
		$ 4.487.665.248,00	$ 44.876.552,48	1%	22/05/2018	10/07/2018

[98] Informe de Gestión 1 de diciembre de 2022 al 31 de diciembre de 2022 - Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019.

Número - contrato	Proyectos ejecutados de nivel de complejidad I, II y III	Pagos realizados en el Contrato	Contribución dejada de retener	Tarifa	Fecha de pago de factura al contratista	Fecha de vencimiento para el traslado de la contribución
454-2018	133	$ 4.487.665.248,00	$ 44.876.552,48	1%	18/12/2018	10/01/2019
		$ 4.487.665.248,00	$ 44.876.552,48	1%	22/07/2019	10/01/2020
		$ 737.116.815,00	$ 3.685.584,08	0,50%	1/08/2019	10/01/2020
		$ 66.130.240,00	$330.651.00	0,50%	30/12/2021	10/01/2022
		$ 29.940.239,00	$ 149.701,20	0,50%	30/12/2021	10/01/2022
		$ 34.435.342,00	$ 172.176,71	0,50%	30/12/2021	10/01/2022
		$ 46.215.882,00	$ 231.079,41	0,50%	30/12/2021	10/01/2022
		$ 12.323.485,00	$ 61.617,43	0,50%	30/12/2021	10/01/2022
		$ 9.698.711,00	$ 48.493,56	0,50%	30/12/2021	10/01/2022
		$ 25.398.404,00	$ 126.992,02	0,50%	30/12/2021	10/01/2022
		TOTAL $ 139.105.301				
538-2018	73	$ 2.788.472.250,00	$ 27.884.722,50	1%	22/05/2018	10/07/2018
		$ 2.788.472.250,00	$ 27.884.722,50	1%	13/12/2018	10/01/2019
		$ 2.788.472.250,00	$ 27.884.722,50	1%	31/07/2019	10/01/2020
		$ 459.487.931,00	$ 2.297.439,66	0,50%	13/11/2019	10/01/2020
		TOTAL $85.951.607				
537-2018	42	$ 1.692.443.727,00	$ 16.924.437,27	1%	24/05/2018	10/07/2018
		$ 1.692.443.727,00	$ 16.924.437,27	1%	4/02/2019	10/07/2019
		$ 278.294.108,00	$ 1.391.470,54	0,50%	25/06/2019	10/07/2019
		$ 1.692.443.727,00	$ 16.924.437,27	1%	2/08/2019	10/01/2020
		TOTAL $52.164.782				
409-2018	44	$ 1.128.600.000,00	$ 11.286.000	1%	8/06/2018	10/07/2018
		$ 1.128.600.000,00	$ 11.286.000	1%	26/12/2018	10/01/2019
		$ 348.721.484,00	$ 1.743.607,42	0,50%	28/01/2019	10/07/2019
		$ 78.113.052,00	$ 390.565,26	0,50%	8/02/2019	10/07/2020
		$ 312.452.206,00	$ 1.562.261	0,50%	22/07/2019	10/01/2020
		$19.687.204.00	$ 98.436,02	0,50%	7/02/2019	10/07/2019
		$ 523.082.227,00	$ 2.615.411,14	0,50%	26/07/2019	10/01/2020
		$ 390.565.257,00	$ 1.952.826,29	0,50%	20/11/2019	10/01/2020
		TOTAL $30.935.106				
539-2018	29	$ 1.676.435.400,00	$ 16.764.354	1%	22/05/2018	10/07/2018
		$ 1.676.435.400,00	$ 16.764.354	1%	2/07/2019	10/07/2019
		TOTAL $33.528.708				
535-2018	19	$ 373.176.000,00	$ 1.865.880	0,50%	22/11/2018	10/01/2019
		$ 373.176.000,00	$ 1.865.880	0,50%	11/03/2019	10/07/2019
		$ 60.408.328,00	$ 302.041,64	0,50%	12/07/2019	10/01/2020
		$ 241.633.310,00	$ 1.208.166,55	0,50%	23/07/2019	10/01/2020
		TOTAL $5.241.968				
455-2018	132	$ 4.940.190.000,00	$ 49.401.900	1%	30/05/2018	10/07/2018
		$ 4.940.190.000,00	$ 49.401.900	1%	3/07/2019	10/07/2019
		$ 4.940.190.000,00	$ 49.401.900	1%	24/03/2020	10/07/2020
		TOTAL $ 148.205.700				
456-2018	27	$ 2.195.640.000,00	$ 21.956.400	1%	12/06/2018	10/07/2018
		$ 579.930.487,00	$ 2.899.652	0.5%	3/07/2019	10/07/2019
		TOTAL $ 24.856.052				
542-2018	42	$ 560.400.000,00	$ 2.802.000	0.5%	30/05/2018	10/07/2018
		$ 560.400.000,00	$ 2.802.000	0.5%	30/11/2018	10/01/2019
		$ 89.143.600,00	$ 445.718	0.5%	4/07/2019	10/07/2019
		$ 560.400.000,00	$ 2.802.000	0.5%	8/07/2019	10/07/2019
		$ 267.430.801,00	$ 1.337.154	0.5%	12/09/2019	10/01/2020
		TOTAL $ 10.188.872				
		VALOR TOTAL $773.667.892				

Fuente: FCP

Elaboró: Equipo auditor CGR

Por concepto de obra pública, las sumas dejadas de retener en los contratos verificados ascienden a una cuantía de $3.615.644.393 como se detalla a continuación:

Tabla 36
Retención de Obra Pública

Número - contrato	Proyectos ejecutados de nivel de complejidad I, II y III	Pagos realizados en el Contrato	Contribución dejada de retener	Tarifa	Fecha de pago de factura al contratista	Fecha de vencimiento para el traslado de la contribución
408-2018	182	$4.431.699.000,00	$221.584.950	5%	21/05/2018	10/06/2018
		$4.431.699.000,00	$221.584.950	5%	03/12/2018	01/01/2019
		$731.157.914,00	$36.557.895	5%	26/06/2019	10/07/2019
		$4.431.699.000,00	$221.584.950	5%	03/07/2019	10/07/2019
		$ 1.003.910.376,24	$50.195.518,8	5%	27/12/2019	10/01/2020
		TOTAL $751.508.263				
534-2018	98	$3.297.752.271,00	$164.887.613,55	5%	30/05/2018	10/06/2018
		$ 3.297.752.271,00	$164.887.613,55	5%	07/12/2018	10/01/2019
		$ 179.637.265,00	$8.981.863,25	5%	02/01/2019	10/02/2019
		$ 269.455.898,00	$13.472.794	5%	08/07/2019	10/08/2019
		$ 681.276.298,00	$34.063.814	5%	26/07/2019	10/08/2019
		$ 170.319.074,00	$8.515.953	5%	31/07/2019	10/08/2019
		$ 289.404.733,00	$14.470.236	5%	23/10/2019	10/11/2019
		$ 3.297.752.271,00	$164.887.613	5%	01/11/2019	10/12/2019
		TOTAL $ 574.167.500				
454-2018	133	$ 4.487.665.248,00	$44.876.552,48	5%	22/05/2018	10/06/2018
		$ 4.487.665.248,00	$44.876.552,48	5%	18/12/2018	10/01/2019
		$ 4.487.665.248,00	$44.876.552,48	5%	22/07/2019	10/08/2019
		$ 737.116.815,00	$36.855.840	5%	01/08/2019	10/08/2019
		$ 66.130.240,00	$3.306.000	5%	30/12/2021	10/01/2022
		$ 29.940.239,00	$1.497.011,95	5%	30/12/2021	10/01/2022
		$ 34.435.342,00	$1.721.767	5%	30/12/2021	10/01/2022
		$ 46.215.882,00	$2.310.794	5%	30/12/2021	10/01/2022
		$ 12.323.485,00	$616.174,25	5%	30/12/2021	10/01/2022
		$ 9.698.711,00	$484.935,55	5%	30/12/2021	10/01/2022
		$ 25.398.404,00	$1.269.920	5%	30/12/2021	10/01/2022
		TOTAL $ 182.692.100				
538-2018	73	$ 2.788.472.250,00	$ 139.423.612	5%	22/05/2018	10/06/2018
		$ 2.788.472.250,00	$ 139.423.612	5%	13/12/2018	10/01/2019
		$ 2.788.472.250,00	$ 139.423.612	5%	31/07/2019	10/08/2019
		$ 459.487.931,00	$ 22.974.396	5%	13/11/2019	10/12/2019
		TOTAL $441.245.232				
537-2018	42	$1.692.443.727,00	$84.622.186	5%	24/05/2018	10/06/2018
		$ 1.692.443.727,00	$84.622.186	5%	04/02/2019	10/03/2019
		$ 278.294.108,00	$13.914.705	5%	25/06/2019	10/07/2019
		$ 1.692.443.727,00	$84.622.186	5%	02/08/2019	10/09/2019
		TOTAL $267.781.263				
409-2018	44	$ 1.128.600.000,00	$56.430.000	5%	08/06/2018	10/06/2018
		$ 1.128.600.000,00	$56.430.000	5%	26/12/2018	10/01/2019
		$ 348.721.484,00	$17.436.074	5%	28/01/2019	10/02/2019
		$ 78.113.052,00	$3.905.652	5%	08/02/2019	10/03/2019
		$ 312.452.206,00	$ 15.622.610	5%	22/07/2019	10/08/2019
		$19.687.204.00	$ 984.360	5%	7/02/2019	10/03/2019
		$ 523.082.227,00	$ 26.154.111	5%	26/07/2019	10/08/2019
		$ 390.565.257,00	$ 19.528.262	5%	20/11/2019	10/12/2019
		TOTAL $196.491.069				
539-2018	29	$ 1.676.435.400,00	$83.821.770	5%	22/05/2018	10/06/2018
		$ 1.676.435.400,00	$83.821.770	5%	02/07/2019	10/08/2019
		TOTAL $167.643.540				
535-2018	19	$ 373.176.000,00	$18.658.800	5%	22/11/2018	10/12/2020
		$ 373.176.000,00	$18.658.800	5%	11/03/2019	10/04/2019
		$ 60.408.328,00	$3.020.416	5%	12/07/2019	10/08/2019
		$ 241.633.310,00	$12.081.665	5%	23/07/2019	10/08/2019
		TOTAL $ 52.419.681				
455-2018	132	$ 4.940.190.000,00	$247.009.500	5%	30/05/2018	10/06/2018
		$ 4.940.190.000,00	$247.009.500	5%	03/07/2019	10/07/2019
		$ 4.940.190.000,00	$247.009.500	5%	24/03/2020	10/04/2020
		TOTAL $ 741.028.500				

Número - contrato	Proyectos ejecutados de nivel de complejidad I, II y III	Pagos realizados en el Contrato	Contribución dejada de retener	Tarifa	Fecha de pago de factura al contratista	Fecha de vencimiento para el traslado de la contribución
456-2018	27	$ 2.195.640.000,00	$109.782.000	5%	12/06/2018	10/07/2018
		$ 579.930.487,00	$28.996.524	5%	03/07/2019	10/07/2019
		TOTAL $ 138.778.524				
542-2018	42	$ 560.400.000,00	$28.020.000	5%	30/05/2018	10/06/2018
		$ 560.400.000,00	$28.020.000	5%	30/11/2018	10/12/2018
		$ 89.143.600,00	$4.457.180	5%	4/07/2019	10/08/2019
		$ 560.400.000,00	$28.020.000	5%	08/07/2019	10/08/2019
		$267.430.801,00	$13.371.540	5%	12/09/2019	10/10/2019
		TOTAL $ 101.888.720				
	VALOR TOTAL $3.615.644.393					

Fuente: FCP Elaboró: Equipo auditor CGR

Asimismo, se verificó que los contratos 455-2018 y 456-2018 fueron objeto de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación por parte de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia y el Contrato 542-2018 por parte de la Corporación para la Promoción del Desarrollo Rural y Agroindustrial – Prohaciendo, en la misma, se convocó al DAPRE, Consorcio FCP 2019 y la ART con el fin de dirimir la diferencia con relación al cobro de la contribución Pro Universidad y Obra Pública.[99]

No obstante, la posición de los convocados fue no conciliar, el FCP comunica: *"ni el pago de las contribuciones especiales de obra, ni de las estampillas pro universidad nacional corresponden a una imposición de una carga adicional por parte del patrimonio autónomo Fondo Colombia en Paz, por el contrario, aquí se está acatando la ley y las instrucciones de la DIAN para su aplicación y retención.*

Respecto de la liquidación del contrato: El Consorcio FCP 2019, se opone a la liquidación judicial del contrato por no resultar procedente hasta que se realice el cierre contable y financiero del mismo."

Así mismo, el DAPRE indica: "*El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República no debe proponer, ni aceptar, fórmula alguna por concepto de contribución especial de obra y de la estampilla pro Universidad Nacional, son de carácter tributario, no son pasibles de ser conciliadas y adicionalmente, porque la liquidación judicial de dicho contrato, por este mecanismo de solución de conflictos no procede, al no encajar en alguno de los supuestos fijados en el ordinal j) del numeral 2 del artículo 167 del C.P.A.C.A..".*

Por su parte, la ART informa: "*la decisión es que le asiste a la Agencia de Renovación del Territorio la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, en atención a que no funge como contratante; de otra parte, se tiene que la Federación Nacional de Cafeteros es el contribuyente y pues no es un hecho desconocido, además, que las cargas tributarias no son conciliables".*

En este mismo sentido, se verifica que los contratos indicados, a la fecha se encuentran sin liquidar debido a que lo pretendido por el FCP es "*adicionar los mismos para cumplir con la obligación del pago de las contribuciones"*[100], lo que va en contravención con lo indicado por el Consejo de Estado[101] el cual precisa que "*Hay una verdadera adición al contrato cuando se agrega al alcance inicial físico, algo nuevo, es decir, en los eventos en que existe una verdadera ampliación del objeto contractual"*, lo que no aplica en este caso, toda vez, que los contratos se encuentran terminados.

[99] *-Acta de Audiencia de 29 de agosto de 2022 - Conciliación Extrajudicial Procuraduría 39 judicial II para asuntos administrativos. - Acta de Audiencia de 26 de septiembre de 2022 - Conciliación Extrajudicial Procuraduría 207 Judicial I para asuntos administrativos. - Acta de Audiencia de 26 de septiembre de 2022 -Conciliación Extrajudicial Procuraduría 216 Judicial I para asuntos administrativos.*
[100] *Informe de Gestión 1 de diciembre de 2022 al 31 de diciembre de 2022 - Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019.*
[101] *Concepto 1439* **de julio 18 de 2002** *del* **Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil.**

Aunado a lo anterior, no se ha emitido formato de concepto de cumplimiento y no se ha realizado la verificación de la información contenida en los certificados de interventoría para los proyectos de complejidad II, III y actividades de fortalecimiento comunitario de los contratos que permitan identificar el estado de cumplimiento de las obligaciones, tal como lo establece el Manual de Supervisión del FCP.

En consecuencia, el proceso de liquidación no se ha desarrollado de manera adecuada, por parte de la supervisión, debido a la diferencia en el reconocimiento del pago de la contribución por parte de los contratistas; Y en ocho (8) de los once (11) contratos enunciados, se presentan saldos por liberar por valor $ 2.806.321.613 desde la vigencia 2018.

Conforme a los hechos descritos, es claro que al Consorcio FCP le correspondía el recaudo y traslado de los recursos de las contribuciones; sin embargo, fue omisivo al no realizar las retenciones y respectivos traslados al Ministerio de Educación Nacional - MEN y Fonsecon, dentro de los periodos establecidos.

Es importante mencionar que el hecho generador de las contribuciones dejadas de retener se configura cuando se celebra el contrato de obra, con cualquier entidad de derecho público, independientemente de su régimen contractual.[102]

El oficio No. 902454 de 2021 que se adiciona al concepto 100202208-0585 – 7546 de 2020 emitido por la DIAN, indica lo siguiente:

"2.1.1. Entidades del orden nacional que celebran contratos de obra pública por medio de estructuras con sociedades fiduciarias y otros terceros que hagan sus veces.

La Estampilla Pro-Universidad Nacional recae sobre todos los contratos de obra pública que se celebren por entidades públicas del orden nacional.

Por lo cual, todas las entidades públicas del orden nacional que estén habilitadas por la ley para celebrar fiducias públicas, encargos fiduciarios o cualquier otra figura jurídica que permita la tercerización para el desarrollo de obras públicas, cumplen con el presupuesto para dar lugar al hecho generador de la Estampilla respecto al elemento subjetivo del hecho generador, puesto que éstas actúan en representación de la entidad pública del orden nacional, ejecutando una obra de naturaleza pública que, en principio, compete a la entidad pública del orden nacional.

En este punto, se precisa que, si bien, la entidad pública mediante un vínculo jurídico contractual permitido por la ley hace uso de una figura para encomendar a un tercero la suscripción de los contratos de obra pública, esto no significa que la labor deje de depender de dicha entidad pública, no haga parte de sus funciones y, además, pierda la naturaleza de obra pública, o que por usar a un tercero que hace sus veces para la suscripción de los mismos, no se configure el hecho generador del tributo.

Así las cosas, los contratos de obra pública que se ejecuten en virtud de encargos fiduciarios, fiducias públicas, fiducias mercantiles o cualquier otra figura jurídica que permita la tercerización como un simple medio para la contratación y ejecución de obras públicas a cargo de entidades del orden nacional, estarán sometidos a la Estampilla."

En este mismo sentido, la DIAN mediante radicado No. 20231150444742 de 24 de febrero de 2023, le reitero al FCP lo antes mencionado: *"Para este Despacho no altera el elemento subjetivo del hecho*

[102] *Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, C.P. William Hernández Gómez, en la Sentencia de Unificación del 20 de octubre de 2020, Radicación No. 25000-23-37-000-2014-00721-01(22473) (IJ-SU).*

generador de la contribución aquí analizada el que el contrato de obra pública o de concesión -en los términos del artículo 120 de la Ley 418 de 1997- sea suscrito por una sociedad fiduciaria, en su calidad de vocera de un patrimonio autónomo constituido por una entidad de derecho público (como fideicomitente) con recursos públicos. Esto, ya que el patrimonio autónomo -en el referido contexto- es apenas un medio o instrumento para el cumplimiento de ciertas finalidades ordenadas por la Ley. Adicionalmente, la prevalencia de la sustancia económica de la operación permite concluir que es la entidad de derecho público la que, a través del patrimonio autónomo, suscribe alguno de los referidos contratos."

Por ende, todas las entidades públicas del orden nacional que estén habilitadas por la ley para celebrar fiducias públicas, encargos fiduciarios o cualquier otra figura jurídica que permita la tercerización para el desarrollo de obras públicas, cumplen con el presupuesto para dar lugar al hecho generador de las contribuciones.

Es así como las actuaciones de los funcionarios sobre los cuales recaía la obligación de realizar el respetivo recaudo, se enmarcan dentro una gestión ineficiente al no cumplir con sus obligaciones fiscales, dentro de los periodos establecidos.

Acorde con lo anterior, considera la CGR que existe daño al patrimonio público representado en la no retención de la contribución Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia por $773.667.892 y por concepto de contribución especial de obra pública por $3.615.644.393, para un total dejado de retener de $4.389.312.285 toda vez que no fue descontada de los pagos realizados a los contratistas. Lo anterior, también genera el pago de los intereses moratorios[103] producto de las omisiones enunciadas.

Dicho esto, el FCP, al 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, debía garantizar la gestión oportuna del administrador fiduciario para recaudar y trasladar los recursos por concepto de contribuciones dentro de los términos establecidos.

En consecuencia, al no aplicar las normas correspondientes se evidencia una gestión inoportuna y antieconómica por parte del Consorcio FCP 2019 por no realizar las respectivas retenciones de manera proporcional al pago o pagos realizados al contratista, en consecuencia, a la fecha no se han generado las liquidaciones de los contratos objeto de revisión ni el cierre contable y financiero para la liberación de saldos por $ 2.806.321.613 desde la vigencia 2018.

La omisión en la retención de las contribuciones conlleva a causación de intereses moratorios, así como posibles sanciones por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN como sujeto activo de la relación tributaria y genera un daño al patrimonio público representado en la no retención y traslado de las contribuciones por obra pública y por estampilla por $4.389.312.285 sobre los pagos efectuados en contratos de obra y conexos.

[103] Del pago de intereses el Consejo de Estado y diferentes conceptos de la CGR, como el concepto CGR-OJ-162-202, indican:*"En consecuencia, la evaluación de la gestión fiscal que realiza la Contraloría General de la República y las contralorías del nivel territorial, busca asegurar que los recursos y bienes que la ley asigna a las entidades y organismos públicos en todos los niveles y órdenes se apliquen oportuna y adecuadamente al cumplimiento de sus cometidos específicos.*
Así las cosas, encuentra la Sala que cuando una entidad u organismo público por causa de la negligencia, el descuido, o el dolo de un servidor público, a cuyo cargo esté la gestión fiscal de los recursos públicos, deba pagar una suma de dinero por concepto de intereses de mora, multas o sanciones, esa gestión fiscal no es susceptible de calificarse como eficiente y económica. Por el contrario, este tipo de erogaciones, como se analizará más adelante, representan para las entidades u organismos públicos deudores, gastos no previstos que afectan negativamente su patrimonio."

El presente hallazgo presenta incidencia fiscal que se traduce en las sumas dejadas de retener por parte del Consorcio FCP en calidad de agente retenedor, en los términos establecidos en Ley 610 de 2000, modificado por el artículo 1262 del Decreto 403 de 16 de marzo de 2020 y presunta incidencia disciplinaria en virtud del artículo 38 de la Ley 1952 del 28 de enero de 2019 y con otras incidencias para traslado a la DIAN.

Análisis de respuesta

El FCP presenta la respuesta de la Fiduprevisora en calidad de Fiduciaria Líder del Consorcio FCP 2019, en razón a que las retenciones tributarias se ejecutan a través del área de impuestos de esta. Relaciona las retenciones practicadas sobre los contratos observados; de una parte, reconoce saldos pendientes de retener en los contratos por $1.868.308.879 sobre los cuales realiza la gestión con los proveedores para obtener estos recursos, con lo que confirma la omisión del Consorcio FCP, a través de la Fiduprevisora, en la retención y traslado de estas contribuciones.

Por otro lado, resalta que en los contratos 409, 456, 534, y 542 se practicaron las retenciones según la normatividad aplicable y remite anexo en Excel denominado *"Anexo Fiduprevisora*", con el detalle de pagos y retenciones. Sin embargo, no se cuenta con la fuente, ni documento de soporte donde la CGR pueda confirmar que efectivamente se efectuaron las señaladas retenciones por lo que no es de recibo el argumento.

Frente a la afirmación de Fiduprevisora sobre la práctica de las retenciones "(…) *no sobre el valor del contrato sino sobre los saldos pagos pendientes (…)",* es importante mencionar que la obligación de realizar la retención de la contribución pro universidad nacional y demás universidades de Colombia y Contribución especial, correspondía a recaudarse dentro de los términos establecidos en la ley. De la base gravable de la contribución, conforme a lo descrito en el artículo 8 de la Ley 1697 de 2013, la DIAN en concepto general unificado No. 100202208-0585 de fecha 9 de noviembre de 2020, indica que de la norma trascrita deduce que la base gravable es determinada por la ley con base en el valor de los contratos de obra y conexos. De modo que, el legislador no estableció concepto alguno para la depuración de la misma, razón por la cual, corresponde al valor pactado contractualmente junto con sus adiciones, lo que integra la base gravable de la estampilla.

Asimismo, la Sala de Consulta y Servicio Civil, en su concepto 2324 del 12 de diciembre de 2017, indicó "*De conformidad con el artículo 8 de la Ley 1697 de 2013 la base gravable es determinada por el valor del contrato de obra y por el valor de sus contratos conexos. La ley no señala la posibilidad que se le apliquen descuentos al valor del contrato para efectos de determinar la base gravable, en consecuencia, es el valor pactado más sus adiciones el que define la base gravable y por ende la tarifa a aplicar para efecto de la retención de la estampilla.**".***

Así las cosas, la CGR confirma que las sumas dejadas de retener por concepto de contribución Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia en los contratos auditados, ascienden a una cuantía de $773.667.892 y por concepto de obra pública, los contratos verificados ascienden a una cuantía de $3.615.644.393.

La Fiduprevisora, justifica su omisión de retener la Contribución Pro Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia y Obra pública, por la incertidumbre de la interpretación en la norma, sin tener en cuenta su responsabilidad como agente retenedor. Conforme a lo anterior, no resulta oportuno haber realizado las retenciones solo hasta finales de 2019 y en adelante solo sobre algunas facturas pagadas a los contratistas, toda vez, que no existe decisión de fondo que dirima las diferencias planteadas.

Frente a los conceptos de la Función Pública que cita la Fiduprevisora sobre las entidades públicas y los Patrimonios autónomos, la CGR no considera excepción dicha naturaleza jurídica citada por la entidad, para efectos de realizar la retención de la estampilla objeto de análisis, encontrándose obligada a dar atención a lo dispuesto en la Ley 1697 de 2013, en calidad de agente retenedor de dicha contribución.

"Él hecho generador del tributo está conformado por los contratos de obra y conexos que suscriban las entidades públicas del orden nacional y no se plantea ninguna excepción relacionada con las circunstancias dé que se ejecuten o no recursos del Presupuesto General de la Nación o que se apliquen o no reglas de derecho privado."[104]

Del mismo modo, la DIAN mediante radicado No. 20231150444742 de 24 de febrero de 2023, le reiteró al FCP que: *"el patrimonio autónomo - en el referido contexto - es apenas un medio o instrumento para el cumplimiento de ciertas finalidades ordenadas por la Ley. Adicionalmente, la prevalencia de la sustancia económica de la operación permite concluir que es la entidad de derecho público la que, a través del patrimonio autónomo, suscribe alguno de los referidos contratos."* Por ende, todas las entidades públicas del orden nacional que estén habilitadas por la ley para celebrar fiducias públicas, cumplen con el presupuesto para dar lugar al hecho generador de las contribuciones.

En lo que respecta a las competencias del Consorcio FCP 2019 como vocero del PA-FCP, es pertinente mencionar que el Contrato de fiducia mercantil No. 001 de 2019 y sus modificatorios, suscrito entre el DAPRE y el Consorcio FCP 2019, dispone dentro de las obligaciones específicas de la Fiduciaria *"Realizar los pagos de conformidad con las instrucciones impartidas por cada uno de los supervisores de los contratos respaldados con los recursos de PA FCP, nombrados por las entidades ejecutoras. Los requisitos exigidos para efecto de los pagos serán los que se determinen en los contratos y el Manual Operativo."* Por lo tanto, no hay duda de la responsabilidad del Consorcio, a través de la Fiduciaria, de efectuar la retención por concepto de estampilla Pro Universidad Nacional y demás universidades de Colombia y Obra Pública.

En cuanto a la afirmación del FCP de que "*los contratos celebrados son atípicos, toda vez que, no se pueden clasificar como contratos de obra pública"*, resulta contradictorio con lo afirmado por el mismo FCP en radicado 20201151142461 de fecha 6 de abril de 2020 mediante el cual indican que los contratos derivados de la Convocatoria 007 de 2017 tienen los elementos que configuran el hecho generador de las contribuciones.

De la falta de liquidación de los contratos debido a la diferencia en el reconocimiento del pago de la contribución por parte de los contratistas, es importante referenciar el radicado 20204200101491 del 29 de septiembre de 2020 suscrito por la ART mediante el cual indican la preocupación por el riesgo en el cumplimiento del contrato y la responsabilidad para llevar a cabo el cierre y liquidación del contrato 408 de 2018; a pesar del trabajo realizado de alistamiento de expedientes documentales, informes y demás documentación requeridos, por lo cual no sería posible dar cumplimiento a esa actividad.

Y el radicado 20204200113221 de 23 de octubre de 2020 suscrito igualmente por la ART por medio del cual indica que, debido al descuento de las contribuciones, entre otras cosas, era pertinente tener en cuenta esa serie de dificultades que inciden en el cumplimiento de la labor como supervisores ART, a pesar del avance de sus obligaciones en cuanto a la revisión, ajuste y validación de la información,

[104] Corte Constitucional en la sentencia C-736 de 2007

documentos e informes finales, que no aseguran una entrega expedita de las liquidaciones de los contratos 537 de 2018 y 408 de 2018.

En este mismo sentido, la ART en su respuesta argumenta que la "(…) *falta de definición del PA-FCP 2019 respecto de los recursos retenidos a los contratistas concepto de las contribuciones FONSECON y PROUNAL, ha perjudicado notablemente el trámite de la liquidación de los contratos de Obras PDET fase II pues la incertidumbre generada ha impedido el cierre del balance financiero del contrato que permita presentar el informe final financiero.*

Lo anterior permite evidenciar que, si el proceso de liquidación de los contratos no se ha logrado, eso ha sido por razones ajenas a la Agencia de Renovación del Territorio (…)."

Frente a lo señalado para efectos de la liquidación, la CGR advierte que el Manual de Contratación del FCP también establece que de "*(…) no poderse realizar la liquidación en el plazo establecido en el contrato o convenio, o dentro de los seis (6) meses, la entidad ejecutora, el supervisor o interventor y el Administrador Fiduciario, previo establecimiento de las condiciones que imposibilitan la misma, podrán establecer plazos diferentes para la liquidación, mediante la suscripción de un acta en la que obre el acuerdo. Si no es posible suscribir el acta de liquidación de un contrato o convenio dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrega de la versión definitiva del informe final de supervisión y/o interventoría, o certificación final de cumplimiento cuando sea el caso, o cuando el contratista, supervisor y/o interventor se nieguen a suscribir el acta de liquidación bilateral, el Administrador Fiduciario procederá a elaborar el Acta de Cierre Financiero y Contable en la cual dejará constancia de las acciones adelantas y circunstancias que detallen los motivos por los cuales no se pudo suscribir el acta de liquidación, anexando los soportes respectivos.(…)"*

Conforme a lo anterior, no se evidencia acta de acuerdo para establecer plazos diferentes al pactado o establecido para la liquidación de los contratos, ni acta de cierre contable y financiero por parte del Administrador Fiduciario que permitiera la liquidación de los contratos o acciones adicionales para lograr la liquidación de los contratos, más aun teniendo en cuenta que desde antes de la finalización de los contratos, la supervisión ya estaba alertando sobre las dificultades que se podrían presentar debido a las retenciones realizadas.

Producto del análisis de la respuesta presentada por la ART, se reafirma lo dicho frente a la responsabilidad del Consorcio FCP sobre las retenciones por concepto de estampilla Pro Universidad Nacional y demás universidades de Colombia y Obra Pública en cada uno de los pagos efectuados al contratista, atendiendo lo dispuesto en el Contrato de Fiducia mercantil 001 de 2019, así como lo establecido en el Manual de Supervisión Versión 6 sobre su función de monitoreo y seguimiento sobre la ejecución técnica, administrativa, financiera, contable y jurídica de los contratos celebrados por el FCP.

En cuanto a las razones que han impedido la liquidación de los contratos mencionados en el presente hallazgo, la ART manifiesta como principal obstáculo las retenciones hechas sin haberse tenido en cuenta estos valores para establecer las cuantías de los contratos. Sin embargo, no hace mención alguna frente a las actividades pendientes señaladas, como el formato de concepto de cumplimiento ni la verificación de la información contenida en los certificados de interventoría para los proyectos de complejidad II y III. Por lo cual, la CGR se ratifica en la falta de gestión por parte de la supervisión para lograr la liquidación de los contratos y la liberación de los saldos disponibles.

Las situaciones señaladas en la gestión de la liquidación de los contratos y en la omisión en contribuciones observadas, ponen de manifiesto en el Consorcio FCP, el riesgo de permitir, desde el ámbito de su competencia, situaciones que atentan contra los intereses públicos y que estaba llamada

a proteger, sin adoptar acciones claras o tangibles, o requerimientos de consulta para atender las inquietudes sobre los recaudos que debía realizar, y sin observarse la imposición de medidas efectivas para exigirle a los contratistas el debido acatamiento de las obligaciones tributarias, sin dar siquiera cumplimiento a las propias, desconociendo la normatividad vigente.

En consecuencia, de acuerdo con las obligaciones tributarias asumidas por el Consorcio FCP a través de la Fiduciaria líder - Fiduprevisora, se reitera el daño económico al erario público, al no retener y trasladar en los plazos concedidos por la Ley 1697 de 2013 y el Decreto 399 de 2011 los recursos de la contribución estampilla pro universidades por $773.667.892 y la contribución de obra pública por $3.615.644.393. Con lo cual se evidencia una desatención a las normas que regulan los citados tributos, además de la inaplicación de los principios consagrados en el artículo 209 de la Carta Política, en especial el principio de celeridad, eficacia y el de economía, a los que debió dar cumplimiento en el desarrollo de estas actividades.

Por todo lo expuesto, el hallazgo se valida en los términos señalados.

3.2.7 Pagos directos de las subcuentas de Sustitución y Reincorporación

La evaluación tuvo como alcance el análisis de los pagos directos efectuados desde la Subcuenta de Reincorporación (Beneficios Económicos definidos en el Decreto Ley 899/17 modificado por el artículo 284 de la Ley 1955 de 2019) resumidos en: Asignación única de normalización, Renta Básica y Asignación Mensual; así como la verificación de los desembolsos efectuados desde la Subcuenta de Sustitución (Asistencia Alimentaria), a partir de la muestra seleccionada en la auditoría. El análisis contempló la verificación del cumplimiento de los requisitos y/o condiciones de permanencia para acceder a los beneficios económicos, en desarrollo tanto de la Ruta de Reincorporación, como de la implementación del PNIS. De igual manera fue objeto de análisis la eficiencia en la gestión adelantada respecto de posibles saldos no aplicados, rechazos y reprogramación de pagos directos.

Como resultado del análisis se establecieron deficiencias en la aplicación de los controles y en el seguimiento ejercido por las entidades ejecutoras en la verificación del cumplimiento de requisitos y/o condiciones de permanencia, detectando pagos a beneficiarios fallecidos, privados de libertad y/o con salarios que superan el tope de ingresos determinado para acceder a dichos beneficios.

En la misma línea, se establecieron debilidades en el ejercicio de las responsabilidades tanto de la entidad ejecutora, como del administrador fiduciario relacionadas con la gestión de recursos para la implementación de la Ruta de Reincorporación con saldos generados por rechazos de pagos directos, respecto a los cuales se evidenció ineficiencia e inoportunidad en su reprogramación.

Lo anterior, se evidencia en los hallazgos que a continuación se enuncian:

HALLAZGOS No 18 Y 19 – CRITERIOS GENERALES

El artículo 209 de la Constitución Política establece:

“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."

El artículo 3 del Decreto Ley 403 de 2020 señala:

"ARTÍCULO 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:
a) Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.
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.
c) Equidad: En virtud de este principio, la vigilancia fiscal debe propender por medir el impacto redistributivo que tiene la gestión fiscal, tanto para los receptores del bien o servicio público considerados de manera individual, colectivo, o por sector económico o social, como para las entidades o sectores que asumen su costo.
d) Economía: En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados".

HALLAZGO No 18 PAGOS DIRECTOS SUBCUENTA DE REINCORPORACIÓN (D) Y (F)

El Acuerdo Final de Paz del 24 de noviembre de 2016, en su Punto 3.2 contempló la Reincorporación de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) a la vida civil — en lo económico, lo social y lo político — de acuerdo a sus intereses, como un *"proceso de carácter integral y sostenible, excepcional y transitorio, que considerará los intereses de la comunidad de las FARCEP en proceso de reincorporación, de sus integrantes y sus familias, orientado al fortalecimiento del tejido social en los territorios, a la convivencia y la reconciliación entre quienes los habitan; asimismo, al despliegue y el desarrollo de la actividad productiva de la libertad individual y del libre ejercicio de los derechos individuales de cada uno de quienes son hoy los integrantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación".*

Así mismo, en su punto 3.2.2.7, sobre "*Garantías para una reincorporación económica y social sostenible"*, plantea que la implementación de los planes y programas para la reincorporación, *"serán garantizados por el Gobierno Nacional en los términos y duración que defina el CNR (...) Para asegurar su eficaz implementación y despliegue en el territorio, la puesta en marcha de dichos programas tomará como base los recursos institucionales de los que dispone el Gobierno Nacional y las entidades del Estado colombiano competentes para estos propósitos".*

El Presidente de la República, en virtud de las facultades conferidas por el artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 2016, *"Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera",* expidió el Decreto Ley 899 de 29 de mayo de 2017 el cual establece medidas, beneficios e instrumentos para la reincorporación económica y social, colectiva e individual de los exintegrantes de las FARC-EP acreditados por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, en materia de salud, protección social, proyectos productivos y de vivienda, así como la renta básica, la asignación única de normalización y el acceso al sistema financiero, entre otras disposiciones.

El Decreto 2027 del 07 de diciembre de 2016 creó el Consejo Nacional de la Reincorporación (CNR), como una instancia conformada por dos representantes del Gobierno Nacional y dos representantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación a la vida legal, y le atribuyó la misión de definir las actividades, establecer el cronograma y hacer seguimiento al proceso de reincorporación de los ex integrantes de las FARC-EP a la vida legal, en lo económico y social.

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 Ley 897 del 29 de mayo de 2017 modificó la denominación de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas, por Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) cuyo objeto de conformidad con el artículo 2° es: *"gestionar, implementar, coordinar y evaluar, de forma articulada con las instancias competentes, la política, los planes, programas y proyectos de Reincorporación y normalización de los integrantes de las FARC-EP, conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016 a través de la Unidad Técnica para la Reincorporación de las FARC-EP; y de la política de reintegración de personas y grupos alzados en armas con el fin de propender por la paz, la seguridad y la convivencia".*

La Corte Constitucional en Sentencia C-674 del 14 de noviembre 2017, realizó el control de constitucionalidad del Acto Legislativo 01 de 2017, en el cual indicó, entre otras consideraciones que, el acceso y el mantenimiento de todos los tratamientos especiales, beneficios, renuncias, derechos y garantías especiales, *<<se encuentran supeditados al aporte en los demás componentes del sistema (en referencia al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición), relativos a la verdad, a la reparación y a la no repetición y son admisibles únicamente si se encuentran compensadas con ganancias proporcionales y efectivas en los demás componentes del sistema transicional, concluyendo que la Jurisdicción Especial para la Paz deberá hacer una verificaciones de ciertas condicionalidades para cada uno de los tratamientos especiales, dentro de las que se encuentra: "La obligación de contribuir activamente a garantizar el éxito del proceso de reincorporación a la vida civil de forma integral">>..*

El artículo 1° del Decreto 1363 de 2018, adicionó el Capítulo 4, al Título 2, Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, el cual en su artículo 2.3.2.4.1 establece que la ARN, "*mediante acto administrativo señalará las características y condiciones necesarias para el acceso a los beneficios económicos establecidos en el Decreto Ley 899 de 2017, atendiendo las recomendaciones del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR). En tal virtud, la implementación del Proceso de Reincorporación se realizará teniendo en cuenta los lineamientos generales construidos en el marco del Consejo Nacional de Reincorporación."*

Mediante Acta de sesión no. 85 del 23 de octubre de 2018, el CNR definió las recomendaciones generales para las características y condiciones necesarias para el acceso a los beneficios económicos establecidos en el Decreto Ley 899 de 2017, acordando no reconocer dichos beneficios, a quienes se encuentren en alguna de las siguientes situaciones:

"1- Se encuentren privados de la libertad, en virtud de una orden judicial.
Presenten orden de captura vigente emitida por una autoridad nacional competente, con posterioridad a la refrendación del Acuerdo Final. (...).
Condenados mediante sentencia judicial ejecutoriada por delitos dolosos cumplidos con posterioridad la refrendación del Acuerdo Final"

El artículo 284 de la Ley 1955 de 2019, Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018 - 2022 *"Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"*, modificó el inciso 2° del artículo 8° del Decreto Ley 899 de 2017, referente al beneficio de Asignación Mensual, así: *"(...) Una vez cumplidos los veinticuatro (24) meses anteriormente señalados, se otorgará una asignación mensual equivalente al 90% del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente, sujeta al cumplimiento de la ruta de reincorporación, la cual se compone de: Formación Académica, Formación para el Trabajo y Desarrollo Humano, Acompañamiento Psicosocial, Generación de Ingresos, entre otros componentes que disponga el Gobierno Nacional.(…)".*

El Decreto 1629 de septiembre de 2019 *"Por medio del cual se adicionan unas funciones a la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN)"* establece: *"Artículo 1°, 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[105]. (…) 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".

Mediante Acta no. 104 del 26 de noviembre de 2019, el CNR aprobó los lineamientos generales para la implementación de la Ruta de Reincorporación Social y Económica de los exintegrantes FARC-EP, la cual está conformada por los siguientes componentes: *1. Educación, 2. Sostenibilidad Económica, 3. Habitabilidad y Vivienda, 4. Salud, 5. Bienestar Psicosocial Integral, 6. Familia y 7. Comunitario. Cada uno de los componentes cuenta con criterios de cumplimiento a satisfacción.* De igual manera, se establecieron elementos de gestión del Gobierno para apoyar la implementación de la Ruta en mención.

El artículo 29 del Decreto 1784 de 2019, establece que la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, dentro de sus funciones, deberá *"1. Articular y coordinar interinstitucionalmente desde el Gobierno Nacional las directrices y líneas de política que permitan la implementación del Acuerdo Final para lograr la estabilización y consolidación en los territorios intervenidos (...) 4. Asesorar al Presidente de la República y al Director del Departamento en la formulación, estructuración y ejecución de las políticas y programas para la reincorporación de los grupos armados ilegales, en coordinación con la Agencia Nacional de Reincorporación" y "6. Articular la relación entre las demás entidades del Gobierno Nacional, la empresa privada, los organismos internacionales y las autoridades departamentales y locales, en la función de implementación del Acuerdo de Paz, con el fin de lograr la estabilización y consolidación en los territorios intervenidos".*

La Resolución 4309 del 24 de diciembre de 2019 proferida por la ARN, *"Por la cual se establece la Ruta de Reincorporación",* cuyo objeto es establecer las características y condiciones necesarias para el acceso a los beneficios sociales y económicos establecidos en el Decreto Ley 899 de 2017, señala que *"(...) el objetivo de las medidas económicas para la reincorporación es proporcionar al exintegrante FARC-EP apoyos económicos para la estabilización y la satisfacción de las necesidades básicas una vez ha finalizado el proceso de dejación de armas y posterior a estas, es pertinente brindar medidas de formación para el sostenimiento económico, así como la entrega de un recurso para adelantar un proyecto productivo que le suministre el sustento y la estabilidad en el mediano y largo plazo. (…)"*

Dicha Resolución igualmente, establece en el Título III *"Beneficios económicos-Capítulo único Disposiciones Generales":*

"Artículo 23. Asignación Única De Normalización. La Asignación Única de Normalización es un beneficio económico que se otorga a cada uno de los beneficiarios de la Ruta de Reincorporación Social y Económica. Este apoyo se entregará por una sola vez y será equivalente a dos millones de pesos ($2'000.000).

PARÁGRAFO. No será objeto del reconocimiento de la Asignación Única de Normalización, el beneficiario que previamente hubiere accedido a dicho beneficio económico, en virtud del Decreto Ley 899 de 2017 artículo 22.

Artículo 24. Renta Básica. Es un beneficio económico que se otorgará a cada uno de los beneficiarios, una vez surtido el proceso de acreditación y tránsito a la legalidad. Se reconocerá durante veinticuatro (24) meses, siempre y cuando no tengan un vínculo contractual, laboral, legal y reglamentario, o un contrato de cualquier naturaleza que les genere ingresos. Este beneficio económico equivaldrá al 90% del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente en el momento de su reconocimiento, de conformidad con lo establecido en el Decreto Ley 899 de 2017.

[105] El Decreto 691 de 2017 creo el Fondo Colombia en Paz como un Patrimonio Autónomo del DAPRE sin estructura administrativa propia, administrado por una o varias sociedades fiduciarias públicas, cuyo objeto es la administración, coordinación, articulación, focalización y ejecución de las diferentes fuentes de recursos, con el fin realizar las acciones necesarias para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. La administración de los recursos se realiza a través de subcuentas las cuales se crean según las necesidades de implementación identificadas.

PARÁGRAFO 1. El beneficiario que a la entrada en vigencia de la presente resolución no haya completado o accedido a los 24 meses del beneficio de Renta Básica establecida en el artículo 8° del Decreto Ley 899 de 2017, podrá recibirla hasta completar dicho término.

PARÁGRAFO 2. Para la persona privada de la libertad a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) o aquella privada de la libertad en el marco de la Jurisdicción Especial Indígena (JEI), que sea beneficiario de amnistía o indulto, o el beneficio que le conceda la libertad, según corresponda; el desembolso de la Renta Básica se realizará en el mes siguiente de aquel en que recupere su libertad y una vez se realicen los trámites administrativos correspondientes, de conformidad con el parágrafo del artículo 8° del Decreto Ley 899 de 2017, modificado por el artículo 284 de la Ley 1955 de 2019.

Artículo 25. Asignación Mensual. De conformidad con el inciso 2° artículo 8° del Decreto Ley 899 de 2017 modificado por el artículo 284 de la Ley 1955 de 2019, se otorgará una Asignación Mensual equivalente al 90% del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente, siempre y cuando el beneficiario cumpla mensualmente con los acuerdos y actividades establecidas en la Hoja de Ruta definida en el artículo 7° de la presente Resolución. Este beneficio no será considerado fuente de generación de ingresos.

PARÁGRAFO 1. El beneficiario que devengue más de cinco (5) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes, no podrá acceder al beneficio de Asignación Mensual.

PARÁGRAFO 2. El desembolso del apoyo económico de la Asignación mensual, estará sujeto a su aprobación, conforme a los procedimientos administrativos que determine la Agencia para la Reincorporación y la Normalización.

(…) Artículo 28. Proyectos Productivos: De conformidad con los artículos 11 al 14 del Decreto Ley 899 de 2017, el beneficiario tendrá derecho por una sola vez, a un apoyo económico para emprender un proyecto productivo colectivo, individual o de vivienda, por la suma de ocho millones de pesos ($8.000.000,00), de acuerdo a la reglamentación que expida la Agencia para la Reincorporación y la Normalización."

En la misma línea, la Resolución 4309 de 2019 ya citada, en el Título V *"Limitantes para el reconocimiento de los beneficios de la Ruta de Reincorporación - Capítulo Único -Disposiciones Generales",* señala:

"Artículo 32. Limitantes Temporales para el Acceso a los Beneficios: Se declarará la Limitación Temporal de los beneficios de la Ruta de Reincorporación, establecidos en este acto administrativo o en el Decreto Ley 899 de 2017, o en aquellas normas que los modifiquen o adicionen, cuando ocurra alguna de las siguientes circunstancias:
1. Privación de la libertad.
2. Por orden judicial.

Artículo 33. Limitantes Definitivas para el acceso a los beneficios: Se declarará la Limitación Definitiva de los beneficios de la Ruta de Reincorporación, establecidos en este acto administrativo, en el Decreto Ley 899 de 2017, o en aquellas normas que los modifiquen o adicionen, cuando ocurra alguna de las siguientes circunstancias:
1. Sentencia penal ejecutoriada, por delitos dolosos cometidos con posterioridad a la fecha de refrendación del Acuerdo Final, 1° de diciembre de 2016.
2. Decisión de la Jurisdicción Especial Indígena en la que sancione por delitos dolosos cometidos con posterioridad a la fecha de refrendación del Acuerdo Final, 1° de diciembre de 2016.
3. Por orden judicial.
4. Exclusión o revocatoria del listado de acreditación de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz"

Igualmente, el Título VI *"Finalización de la Ruta de Reincorporación -Capítulo Único- Disposiciones Generales*" indica:

"Artículo 36. Finalización De La Ruta De Reincorporación. La Ruta de Reincorporación finalizará por una de las siguientes condiciones:
1. Configuración de los criterios de cumplimiento para cada uno de los componentes de la Ruta de Reincorporación, previstos en la presente resolución.
2. Renuncia voluntaria.

3. Limitante Definitiva de Beneficios.
4. Fallecimiento"

El procedimiento GF-P-17 Versión 2, de la ARN *"Procedimiento de desembolso y pago de Beneficios Económicos para la Reincorporación Asignación Única de Normalización, Renta Básica y Sistema de Protección a La Vejez",* de septiembre 28 de 2020 estableció:

"Suspender trámite o no realizar desembolsos, cuando se presentan las siguientes novedades:
1. Cuando la persona aparece como fallecida o con novedad documento de identidad, en listado de Registraduría.
2. Cuando se encuentra privado de libertad en listado de INPEC
3. Cuando se encuentra con vinculación laboral (contributivo cotizante activo y pensionado) en validación con el PILA, FOSYGA, Registro Único de Afiliados-RUAF
4. Se encuentran pendientes de bancarización - Banco Agrario
5. Se encuentra excluido de la lista de OACP.
6. Listados de COLPENSIONES, cuando se identifican las personas que se encuentran Sin registro de Administradora de Pensiones y se le marca NO PROCEDE DESEMBOLSO PENSIÓN - SIN INFORMACIÓN DE ADMINISTRADORA
7. Cuando se encuentre con estado en el SIR de Fallecido, Limitante Temporal o Limitante Definitiva"

El procedimiento GF-P-17 Versión 3, de la ARN *"Procedimiento de desembolso y pago de Beneficios Económicos para la Reincorporación Asignación Única de Normalización, Renta Básica y Sistema de Protección a La Vejez",* de abril 13 de 2022 estipula:

"Suspender desembolso, cuando se presenten las siguientes novedades:
1. Reporte SIRR - Todas las PPR Pagaduría estado: Fallecido, Limitante Temporal, Limitante Definitiva, Renuncia Voluntaria, En investigación por privación de la Libertad y Excluido OACP)
2. Reporte SIRR - Registraduría estado: Número de documento no expedido o cancelado
3. Reporte SIRR - INPEC estado INPEC: Alta, Control Electrónico, Prisión Domiciliaria, Detención Domiciliaria, Espera Traslado, Vigilancia Electrónica y en Depuración
4. Reporte SIRR - Fallecidos - Novedad de Asunto Legales Pagaduría, estado: Fallecido - Reportado
*5. Información MINSALUD: *No se encuentre con vinculación Laboral (Régimen Contributivo, Tipo Cotizante, Estado Activo, sin novedad de Retiro) *Pensionado (Esta novedad solo aplica para el pago al Sistema de protección a la Vejez) *RUAF sin administradora de Pensiones (Esta novedad solo aplica para el pago al Sistema de protección a la Vejez)*
6. Información COLPENSIONES: Sin administradora de pensiones ni reporte BEPS (Esta novedad solo aplica para el pago al Sistema de protección a la Vejez)
7. Sin Bancarización: Esta novedad solo aplica para el trámite de los beneficios de Asignación Única de Normalización y Renta Básica.
8. Si la persona presenta relación con desembolsos de Apoyo Económico para la Reintegración y no ha definido su situación en dicho proceso, se debe suspender el desembolso al beneficio de Asignación Única de Normalización, Renta Básica y pago al Sistema de Protección a la vejez, hasta que defina su situación en ambos procesos".

El procedimiento GF-P-19 Versión 2, de la ARN *"Procedimiento Desembolso Beneficio Económico Asignación Mensual",* de octubre de 2020, señaló como actividad a desarrollar:

*"Identificar aquellas personas que presenten algún tipo de limitante temporal o definitiva, establecidas en la normatividad vigente, que les impida el acceso al beneficio económico de asignación mensual. Según los cruces realizados en el punto anterior, se debe verificar e identificar aquellas personas que se relacionen con alguna novedad de Asuntos Legales que impida el acceso a beneficio económico, dichas novedades son las siguientes: * Fallecimiento * Extradición * Excluido OACP * Renuncia Voluntaria * Limitante definitiva * Limitante temporal * Cumplió componentes Adicional se debe identificar aquellas personas que se encuentren con estado de privación de Libertad de acuerdo al INPEC como son: * Alta * Control Electrónico * Detención Domiciliaria * Prisión Domiciliaria * Vigilancia Electrónica * En Depuración * Espera de Traslado"*

El procedimiento GF-P-19 Versión 3, de la ARN *"Procedimiento Desembolso Beneficio Económico Asignación Mensual",* del 13 de abril de 2022, determina como actividades:

"Realizar cruce de la información de los reportes descargados del Sistema de Información para la Reintegración y Reincorporación (SIRR), con el listado de Personas Objeto de desembolso de Asignación Mensual en proceso de Reincorporación. Realizar la verificación de requisitos de acuerdo a los cruces realizados, bajo las siguientes condiciones:
1. Validar con el reporte SIRR - Todas las Personas en Proceso de Reincorporación - PPR que el estado del Acreditado en el SIRR le permita recibir desembolso (Activo, Ausente, Acreditado sin Registro de Ingreso)
2. Validar con el reporte SIRR - Registraduría la vigencia del documento de identidad del listado de acreditados, es de resaltar que las personas extranjeras no se encuentran en dicha consulta.
3. Validar con el reporte SIRR - INPEC que la persona acreditada se encuentre en Libertad. (Estado INPEC: Baja, Gestor de Paz, sin información)
4. Validar con el reporte SIRR - Fallecidos - Novedad Asuntos Legales Pagaduría, que la persona no se encuentre en estado Fallecido – Reportado

Suspender desembolso, cuando se presenten las siguientes novedades:
1. Reporte SIRR - Todas las PPR Pagaduría estado: Fallecido, Limitante Temporal, Limitante Definitiva, Renuncia Voluntaria, En investigación por privación de la Libertad y Excluido OACP)
2. Reporte SIRR - Registraduría estado: Número de documento no expedido o cancelado
3. Reporte SIRR - INPEC estado INPEC: Alta, Control Electrónico, Prisión Domiciliaria, Detención Domiciliaria, Espera Traslado, Vigilancia Electrónica y en Depuración
4. Reporte SIRR - Fallecidos - Novedad de Asunto Legales Pagaduría, estado: Fallecido - Reportado 5. Sin Bancarización: Verificar que la persona objeto de desembolso de Asignación Mensual registre cuenta bancaria para su desembolso".

De conformidad con el acta No. 2 del Consejo Directivo del FCP del 31 de agosto de 2017, la Subcuenta de Reincorporación fue creada con el objeto de *"gestionar, implementar coordinar y evaluar, de forma articulada con las instancias competentes, la política, los planes, programas y proyectos de reincorporación y normalización de los excombatientes de las FARC-EP de forma articulada con las instancias e instituciones competentes".* Ejecuta los recursos asignados a través de dos líneas de acción: 1) Garantías para una reincorporación económica y social sostenible; y 2) Estabilización y Consolidación de los Antiguos Espacios Territoriales para la Capacitación y la Reincorporación –ETCR - e implementación del Proceso de Reincorporación de los Ex integrantes Farc-EP en el marco de la ruta de reincorporación a largo plazo.

La CGR, en desarrollo del análisis sobre el proceso de pagos directos efectuados por el FCP desde la Subcuenta de Reincorporación, solicitó a través de la comunicación 2023EE0048068 del 28 de marzo de 2023:

"1. Soportes correspondientes al proceso de solicitud de pagos y desembolsos directos a beneficiarios de renta básica y proyectos productivos de la Subcuenta de Reincorporación relacionados en la tabla No.1 (…)

a) *Resoluciones emitidas por el Alto Comisionado para la Paz que soporten el desembolso, base de la ARN en la cual se registre la acreditación del beneficiario, soportes de cruces de información para validación de beneficiarios efectuada por la ARN (Registraduría Nacional, Salud, INPEC, Colpensiones, SRR, soporte de cruce con listas inhibitorias, hoja de Trabajo - Asignación Mensual, consolidado de información de cumplimiento de compromisos que apliquen) (…)*

b) *Correo electrónico de solicitud de pago allegado al FCP, formato FIN-FOR-004 de autorización de pago, anexo de beneficiarios en archivo Excel, documentos soporte remitidos por la entidad como anexos para pago, soportes de validación listado con listas restrictivas efectuado por el FCP, reporte de desembolsos del FCP, informe de rechazos si existen, soporte de actuaciones de subsanación de rechazos, reprogramación de pagos, si aplicó, autorización de trámite de pago con Vo.Bo. y firmas de aprobación.*

c) *Para los pagos vinculados con proyectos productivos adicionar: correo electrónico con los resultados de la validación de datos de los participantes, si cuenta con pagos previos por Beneficios Económicos de Reintegración o Reincorporación; listado de participantes del proyecto colectivo; acta de aprobación del proyecto productivo colectivo por el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), cédula y datos de los participantes e información del proyecto en el formato de aceptación del Proyecto Productivo Colectivo de reincorporación y autorización de Desembolso; memorando con el listado de los participantes del proyecto productivo colectivo aprobado por Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), autorizados para continuar con el trámite de desembolso, soporte de verificación de embargos, carpeta digital del proyecto productivo, soportes del proveedor".*

Se recibió respuesta del FCP con comunicación 20231094000870271 del 11 de abril de 2023 indicando: *"Comedidamente se remite la información recibida de la Agencia Para la Reincorporación y la Normalización – ARN, (…) De igual forma, se adjuntan los soportes de pagos de competencia de este Administrador Fiduciario (…) cargada en la ruta dispuesta por la contraloría. Ver carpeta "09-2023EE0048068_PAGOS ARN Y SUS"*

El equipo auditor solicitó con oficio 2023IE0038826 del 18 de abril de 2023, apoyo técnico a la Dirección de Reacción Inmediata (DIARI) de la CGR, con el fin de efectuar el cruce de información de las bases de datos que tienen a disposición con el propósito de corroborar para cada caso:

1. *"Si el nombre del beneficiario corresponde con el número de identificación reportado.*
2. *Si el documento del beneficiario se encontraba vigente en la fecha de pago indicada, o se registraba como persona fallecida.*
3. *Si el beneficiario relacionado se reportaba con algún vínculo contractual, laboral, legal y reglamentario, o un contrato de cualquier naturaleza que le generara un ingreso mayor a 5 SMMLV, a la fecha de pago indicada.*
4. *Si el beneficiario se encontraba privado de la libertad en la fecha de pago indicada.*
5. *Si el beneficiario registraba condena por delitos dolosos cometidos, posterior al primero de diciembre de 2016.*
6. *Si el beneficiario registraba embargos a la fecha de pago señalada".*

La DIARI, a través de comunicación 2023IE0038826 del 15 de mayo de 2023 reportó como resultados:

*""*1. Cruce RNEC y BENEFICIARIOS PAGOS DIRECTOS MUESTRA ACI FCP. xlxs: Cruce con registraduria de beneficiarios*
**2. Cruce RNEC y BENEFICIARIOS PAGOS DIRECTOS MUESTRA ACI FCP SUSTITUCION.xlsx: cruce con registraduria de beneficiarios sustitución*
**3. Cruce PILA - mayores 5 SMMLV. xlxs: Cruce de Beneficiarios con la base Pila con salarios superior a 5 SMMLV*
**4. Cruce_PILA.xlsx: Cruce con Beneficarios que hicieron aportes en pila en los periodos establecidos.*
**5. 2023IE0045196_RESULTADO_CRUCE INPEC_UI.xlsx: Cruce realizado por la unidad de infromación de los beneficiaron con INPEC (SIC)"*

Producto de la verificación efectuada por la DIARI, se detectaron casos respecto de pagos a fallecidos, pagos a privados de libertad y a reincorporados con ingresos mayores a 5 SMLMV al momento del pago, por lo que se procedió a circularizar con el fin de corroborar las coincidencias:

1. Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC - Comunicación 2023EE0061275 del 19 de mayo *"con la finalidad de conocer si los ciudadanos relacionados (…) han contado con aplicación de medidas que impliquen privación de la libertad, indicando fecha de inicio de la aplicación de la medida y finalización y si la misma ha sido intramural o domiciliaria (…)*

Se recibe respuesta del INPEC con comunicación 81401 - OFISI -GRADI de fecha 24 de mayo en los siguientes términos: *"una vez consultados los 07 registros relacionados en el oficio con Asunto: Solicitud Información Medidas Privativas de Libertad - Auditoría de Cumplimiento al Fondo Colombia en Paz en nuestra base de datos SISIPEC WEB (Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario) se encontró*

información referente a ingreso como Persona Privada de la Libertad (PPL) en establecimientos de reclusión adscritos al INPEC de acuerdo al listado (…)

2. Ministerio de Salud y Protección Social - Comunicación 2023EE0081142 del 19 de mayo "(…) *con la finalidad de conocer la información registrada en los aplicativos y bases del Ministerio, referente a fechas de afiliación, EPS a las cuales ha registrado afiliación, periodo de aporte y monto de salario base de aporte, de los beneficiaros que se registran (…)"*

Se recibe respuesta del Ministerio de Salud y Protección Social con comunicación 202313001001991 de fecha 26 de mayo en los siguientes términos: *"Una vez revisada la Base de Datos Única de Afiliados – BDUA, se encontró la siguiente información (…)"* se relacionan información de tres beneficiarios de pagos (…) "*La anterior información es reflejo de lo reportado por las entidades del Régimen contributivo y el Régimen Subsidiado en cumplimiento de la Resolución 4622 de 2016 del Ministerio de Salud y Protección Social, por la cual se establece el reporte de los datos de afiliación al SGSSS."*

3. Registraduría Nacional del Estado Civil – RNEC - Comunicación 2023EE0081149 de fecha 19 de mayo (…) *"con la finalidad de conocer el estado actual que presenta el documento de los ciudadanos que se relacionan a continuación, en caso de reportarse fallecidos, allegar la copia del Registro Civil de Defunción. Así mismo, informar a partir de qué fecha se registró el cambio de estado en el documento de identificación de los ciudadanos referidos, en las bases de la Registraduría"*

Se recibe respuesta de la RNEC, el 25 de mayo de 2023 con comunicación 230525AOS23770 en la cual se reporta:

"(…)
1. *El 24 de mayo de 2023, es realizada la consulta sobre la base de datos de SIRC y GED-RC.*
2. *Se recibe el archivo circularizacion.docx con 149 registros. Se envía el archivo relacionado con la información encontrada.*
3. *FCP Comunicación 2023EE0080988 del 19 de mayo de 2023 "Relación de desembolsos efectuados desde las subcuentas de reincorporación y/o sustitución a los beneficiarios relacionados a continuación, indicando en cada caso el concepto del beneficio desembolsado, valor, fecha de giro, fecha de pago, gentiex, oficina y número de comprobante".*

El FCP, con comunicación 230525AOS23770 del 25 de mayo de 2023 reporta: *"Se remite archivo Excel denominado "CONTRALORIA PUNTO 1", donde se relacionan dos hojas, una para los pagos realizados a los beneficiarios del Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) y la otra para los pagos realizados a familias (sustitución). Dentro de las hojas se encuentran los datos solicitados, el concepto del beneficio desembolsado, valor, fecha de giro, fecha de pago, gentiex, oficina y número de comprobantes.*
Es importante aclarar, que los pagos a reincorporados no se hacen por oficina ni por giro por ende no se dejan en la hoja de ARN (…)".

Resultado de lo anterior, la CGR evidencia:

A) Pagos efectuados a ciudadanos que se reportan privados de la libertad

Del cruce de información reportada por INPEC y el FCP respecto de pagos efectuados, se establecieron beneficiarios con *"Estado de ingreso*" en *"Alta"* o *"Prisión Domiciliaria"*, con pagos posteriores al ingreso como se presenta a continuación:

Tabla 37
Pago a beneficiarios privados de la libertad

IDENTIFICACIÓN	FECHA INGRESO	VALOR DESEMBOLSO ($)	FECHA DE PAGO	BENEFICIO
17417968	22/03/2022	900.000	13/04/2022	Renta básica
TOTAL		**900.000**		

B) Pagos efectuados a beneficiarios que devenguen más de cinco (5) SMLMV

Producto del cruce de información reportada por el Ministerio de Salud y Protección Social de IBC y fecha de afiliación, frente a lo reportado por el FCP, respecto a pagos efectuados, se evidenciaron beneficiarios con pagos que cuentan con un IBC superior a 5 SMLMV para la fecha de pago:

Tabla 38
Pago a beneficiarios con IBC superior a 5 SMLMV

BENEFICIARIO	FECHA AFILIACION	IBC	PAGOS ($)	FECHA PAGO	BENEFICIO
80040151	31/05/2020	6.960.000	817.673	12/11/2021	Asignación mensual
80040151	31/05/2020	6.960.000	817.673	15/12/2021	Asignación mensual
80040151	31/05/2020	6.960.000	900.000	14/01/2022	Asignación mensual
80040151	31/05/2020	6.960.000	900.000	15/02/2022	Asignación mensual
80040151	31/05/2020	6.960.000	900.000	13/05/2022	Asignación mensual
80040151	31/05/2020	6.960.000	900.000	14/06/2022	Asignación mensual
80040151	31/05/2020	6.960.000	900.000	14/06/2022	Asignación mensual
80040151	31/05/2020	6.960.000	900.000	14/07/2022	Asignación mensual
80040151	31/05/2020	6.960.000	900.000	12/08/2022	Asignación mensual
80040151	31/05/2020	6.960.000	900.000	16/09/2022	Asignación mensual
80040151	31/05/2020	6.960.000	900.000	18/10/2022	Asignación mensual
80040151	31/05/2020	6.960.000	900.000	15/11/2022	Asignación mensual
Total Asignación mensual			**10.635.346**		

C) Pagos efectuados a beneficiarios fallecidos

Se efectuó cruce entre la información reportada por la RNEC y el FCP, respecto a pagos efectuados, estableciendo beneficiarios con pagos posteriores a la *"fecha de Resolución"* (Resolución de la DNRC de la RNEC) reportada por la autoridad de registro en el anexo remitido a la CGR:

Tabla 39
Beneficiarios con pagos posteriores al registro de la resolución

IDENTIFICACIÓN	VALOR DESEMBOLSO	FECHA DE PAGO	CONCEPTO	FECHA DE RESOLUCIÓN
1149196430	900.000	14/06/2022	Asignación mensual	2/06/2022
1117970855	900.000	13/05/2022	Asignación mensual	4/05/2022
1109416879	900.000	14/06/2022	Asignación mensual	2/06/2022
1093907828	900.000	13/10/2022	Asignación mensual	30/09/2022
1090987823	900.000	13/05/2022	Asignación mensual	5/05/2022
1060102553	900.000	13/10/2022	Asignación mensual	29/09/2022
1007433404	1.044.000	15/02/2023	Asignación mensual	2/02/2023
60437258	900.000	14/06/2022	Asignación mensual	3/06/2022
39298556	900.000	16/09/2022	Asignación mensual	1/09/2022
17684570	900.000	13/04/2022	Asignación mensual	24/03/2022
17643953	900.000	13/05/2022	Asignación mensual	3/05/2022
12796258	900.000	16/09/2022	Asignación mensual	19/08/2022
11875245	900.000	13/05/2022	Asignación mensual	25/04/2022

7792607	1.044.000	13/01/2023	Asignación mensual	29/12/2022
TOTAL	**12.888.000**			

Las situaciones descritas evidencian deficiencias en la verificación de requisitos y control por parte de la ARN como entidad ejecutora, respecto del cumplimiento de las condiciones para el acceso, la permanencia y no suspensión de beneficios económicos en la Ruta de Reincorporación Social y Económica, autorizando y tramitando pagos a través del FCP por concepto de Renta Básica y Asignación mensual a: fallecidos, beneficiarios con salarios mayores a 5 SMLMV o privados de la libertad, desatendiendo la normatividad, los acuerdos establecidos así como los procedimientos definidos, por un monto total de $24.423.346, de los cuales $900.000 corresponden a pagos a beneficiarios privados de libertad, $10.635.346 a pagos a beneficiarios que devengan más de cinco SMLMV a la fecha del pago y $12.888.000 por pagos a fallecidos.

La ineficacia en la aplicación de los mecanismos previstos para garantizar la adecuada asignación de los recursos dentro de la Ruta de Reincorporación, como parte de los objetivos del Acuerdo de Paz, conllevó a que los mismos no hayan cumplido la finalidad social establecida, inobservando los principios de la gestión fiscal, la normatividad y procedimientos establecidos, debido a una gestión fiscal ineficiente e inefectiva lo que genera un daño al patrimonio público en cuantía total de **$24.423.346,** al tenor de lo dispuesto en el Artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

En consecuencia, el presente hallazgo se configura con connotación fiscal y de conformidad con lo previsto en los artículos 53 de la Ley 734 de 2002 y artículo 38 de la Ley 1952 del 2019, presunta incidencia disciplinaria.

Análisis de respuesta de la ARN

Respecto a lo manifestado por la ARN sobre el literal A), frente a la existencia de procedimientos dentro de los cuales se adelanta el cruce de información para evaluar el cumplimiento de los requisitos para la permanencia en el programa, cabe indicar que la CGR no hizo reproche sobre el asunto, por el contrario, los procedimientos son citados en los criterios del hallazgo.

La ARN señala en su respuesta la existencia del "*convenio interadministrativo adscrito entre la ARN y el INPEC"* y lo remite como anexo. A su vez, manifiesta que este "*cuenta con el documento denominado Anexo Técnico, el cual describe de manera técnica y operativa, que información será compartida, el o los mecanismos que se usaran, y las consideraciones adicionales que deben tenerse en cuenta entre estas.".* También afirma que en tal documento se determina que *"La información suministrada por el INPEC a la ARN será cruzada de manera mensual (entre el 25 y el día 30 de cada mes). Siempre y cuando la ARN remita la información que servirá de base para que el INPEC realice el cruce de esta.".* El documento puesto en conocimiento con la respuesta a la CGR es considerado aplicable al proceso y acogido previamente a los hechos observados.

La ARN describe el proceso de remisión de información registrada en el SIRR hacia el INPEC para realizar los respectivos cruces con sus bases de datos y el producto de este proceso regresa a la ARN para registro en el mismo y aplicación del procedimiento GF-P-17. A continuación señala que para las verificaciones del mes de abril de 2022, observadas en el hallazgo, se tomó información del reporte del SIRR del 04 de abril; sin embargo, respecto a lo indicado, la CGR debe precisar que se anexaron imágenes del SIRR de la ARN y no de la información del INPEC, en tal sentido el registro que pueda tener la entidad ejecutora en sus sistemas no es el soporte, sino en efecto es la base de los pagos

reprochados. En la respuesta no se aporta lo informado por el INPEC según el corte indicado y, debe resaltarse que el reporte efectuado por el INPEC a la CGR indica información contraria de lo señalado por la ARN.

Para la CGR entonces, se hace válido lo informado por el INPEC, no son de recibo los pantallazos del SIRR de la ARN, debido a que de las imágenes y archivos Excel no es posible evidenciar ni fecha del registro de la información, ni soporte de que la información remitida por el INPEC a la entidad ejecutora fuera contraria a la reportada al ente de control, sólo ilustra el estado de la información a esa fecha en el sistema de la ARN.

En cuanto al literal B), frente al caso C.C. 80.040.151, la ARN argumenta que utiliza el reporte del Ministerio de Salud y Protección Social, sin recibir IBC sino la marcación de aquellos que, luego de una serie de cálculos acordados, devengarían más de 5 SMMLV; y que tal cálculo se realiza considerando si es dependiente (100% del salario) o independiente (40% del salario), respecto a lo cual se precisa que el salario reportado a la CGR por el Ministerio de Salud supera el tope; en tal sentido, en cualquiera de los dos casos aplicaría.

Igualmente, la ARN reitera que para cotizantes dependientes la brecha de la información corresponde a dos (2) meses antes de la liquidación, es decir, para el caso del ejemplo los aportes a salud son los de abril 2023 y para los cotizantes independientes, la brecha es de tres (3) meses, de igual forma que el reporte de este participante como persona que "*devenga más de 5 SMMLV se presentó entre los periodos de liquidación de AM de marzo a abril de 2022; luego de diciembre 2022 a junio 2023, meses en los cuales no procedió el desembolso por dicha causal".*

Sobre el asunto, debe resaltar la CGR que en ningún momento la ARN aporta la información remitida por el Ministerio de Salud, que contradiga el reproche, sino se incluyen en el texto de la respuesta imágenes de consultas internas que no permiten validar como desvirtuada la información aportada oficialmente al ente de control. En tal sentido, las afirmaciones de la ARN sin aportar soportes verificables, y, dado que lo argumentado no corresponde con la información allegada por parte del Ministerio de Salud a la CGR, no son aceptados por el ente de control, manteniendo lo observado.

Frente a los pagos efectuados a beneficiarios fallecidos expuestos en el literal C) que no corresponden a documentos de historial extranjero, la CGR toma en consideración que, en Convenio suscrito por la ARN y la RNEC, así como lo informado en mesa de trabajo del 26 de junio de 2023 por la entidad ejecutora, la ARN está facultada para la consulta en línea de la información del ANI de la RNEC, adicional a lo cual no se identifica en los documentos anexos términos específicos de corte para la validación, como se indicó verbalmente en la citada mesa(18 de cada mes); en tal sentido, continúa siendo reprochable para la CGR, a partir de lo indicado en el convenio, los pagos posteriores efectuados a personas con registro de fallecimiento previo. Se considera igualmente tiempo prudencial, que, a la luz de los principios de eficiencia, eficacia y economía, puede demorar la consulta en línea y registro de novedades en el aplicativo.

Se mantiene entonces lo observado para pagos con diferencia de mínimo 8 días entre la fecha de fallecimiento y la realización del pago, considerando más aún que no se determina en los procedimientos términos precisos para el desarrollo de las verificaciones.

Concluido el análisis, se confirma lo observado en cuanto a la gestión fiscal ineficiente e inefectiva lo que genera un daño al patrimonio público en cuantía total de **$24.423.346,** al tenor de lo dispuesto en el Artículo 6 de la Ley 610 de 2000. En consecuencia, el hallazgo se valida en los términos descritos.

HALLAZGO No 19 PAGOS DIRECTOS SUBCUENTA SUSTITUCIÓN (D) (P) Y (F)

El *"Acuerdo de Paz para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera",* suscrito el 24 de noviembre de 2016 entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC– EP) incluye el punto 4 "*Solución al Problema de las Drogas Ilícitas"* y dispone la creación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito PNIS en los siguientes términos:

"En el marco del fin del conflicto y de la construcción de la paz, y con el fin de generar condiciones materiales e inmateriales de bienestar y buen vivir para las poblaciones afectadas por cultivos de uso ilícito, en particular para las comunidades campesinas en situación de pobreza que en la actualidad derivan su subsistencia de esos cultivos, y de esa manera encontrar también una solución sostenible y definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito y a todos los problemas asociados a ellos en el territorio, El Gobierno Nacional creará y pondrá en marcha un nuevo Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)".

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 Comunicado Conjunto Gobierno – FARC-EP del 27 de enero de 2017 señala que las familias que formalicen su compromiso con la sustitución voluntaria, la no resiembra, el no cultivar ni estar involucradas en labores asociadas a los cultivos ilícitos ni de participar en la comercialización ilegal de las materias primas derivadas de éstos, se beneficiarán de la siguiente manera:

"Durante el primer año:
• Un millón de pesos ($1.000.000) mensuales de remuneración por actividades de sustitución de cultivos, preparación de tierras para siembras legales o trabajo en obras públicas de interés comunitario, hasta por 12 meses para campesinos con cultivos o sin cultivos de uso ilícito"

Por su parte, el 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. (…)"*

El Artículo 5 del precitado Decreto indica, entre las funciones del Consejo Directivo: *"(…) 9. Establecer mecanismos de control para la ejecución de los recursos ".*

El Artículo 2 del Decreto Ley 896 de 2017, *"por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito – PNIS"* establece: "*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".*

El Artículo 6 del mismo Decreto determina: *"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".

Así mismo, el parágrafo 2 del artículo 7 del mencionado Decreto señala como elementos para el desarrollo del PNIS: *"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*.

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 de sustitución que se han celebrado hasta la fecha junto con sus compromisos, así como los PAI y los PISDA serán sistematizados por la Dirección General del PNIS y serán objeto de seguimiento y evaluación. Todas las entidades del Gobierno Nacional deberán estar coordinadas para su implementación."

El Decreto 362 del 22 de febrero de 2018 *"Mediante el cual se adiciona el Título 5 a la Parte 2 del Libro 2 al Decreto 1081 de 2015, Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República: Funcionamiento de las instancias de ejecución, coordinación y gestión del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos ilícitos –PNIS*.

De igual modo, dicho Decreto, a través del cual se reglamentaron las instancias de ejecución, coordinación y gestión del PNIS, establece que la Dirección General del PNIS tiene, entre otras, la función de diseñar los lineamientos de funcionamiento y puesta en marcha de los procesos necesarios para la adecuada implementación del PNIS en los territorios afectados por los cultivos ilícitos.

En virtud de tal disposición, la precitada Dirección diseñó una hoja de ruta metodológica para la intervención del PNIS, dentro de la cual se previó la etapa de implementación en la que se ejecutan los beneficios que determina el programa, y en cuyo desarrollo, existe una obligación de verificar la información antes, durante y después de la vinculación con el fin de acreditar el cumplimiento de requisitos y compromisos del programa.

Mediante los Decretos 2107 y 2108 de noviembre 2019 se modificó la estructura de la Agencia de Renovación del Territorio (ART) creando la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI), como dependencia con autonomía administrativa y financiera encargada, entre otros asuntos, de diseñar los lineamientos, funcionamiento y puesta en marcha del PNIS en los territorios intervenidos, bajo las directrices establecidas por la Presidencia de la República y la normatividad vigente aplicable a la materia.

El Artículo 23 del Decreto 1223 de 2020 ***"Por el cual se modifica la estructura de la Agencia de Renovación del Territorio"*** establece: "***Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito***. *Son funciones de la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, dependencia con autonomía administrativa y financiera, en los términos del literal j) del artículo 54 de la Ley 489 de 1998, las siguientes: (…)*
2. Coordinar, con las autoridades competentes la planeación de la estrategia de erradicación manual voluntaria y forzosa de cultivos ilícitos, y coordinar con éstas su desarrollo.
3. Hacer seguimiento y evaluar la ejecución de los planes y proyectos que adelante PNIS, según los lineamientos de Dirección General y del Consejo Directivo.

4. Coordinar con las entidades del Gobierno Nacional la implementación de los planes y proyectos que se adelanten dentro del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito - PNIS, en las áreas afectadas por la presencia de cultivos de uso ilícito, incluidos Parques Nacionales."

De otra parte, la *"Estrategia de Atención a Familias Cultivadoras y No Cultivadoras de Ilícitos en el Marco del Plan de Atención Inmediata y Desarrollo Productivo del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS –",* de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, de mayo 2019, publicado por la Fiduprevisora en marzo 03 de 2020 como 3.10. Anexo-9-del-Anexo-Tecnico-Manual-PAI indicó:

"con el propósito de tener una herramienta de gestión efectiva que facilite la articulación e integración con otros escenarios relacionados con el desarrollo territorial, se presenta el Manual Estrategia de Atención a Familias Cultivadoras y No Cultivadoras de Ilícitos en el marco del Plan de Atención Inmediata y Desarrollo Productivo del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito –PNIS–
1.3. Inscripción a la Estrategia de Atención a Familias Cultivadoras y No Cultivadoras de Ilícitos del PNIS
1.3.1. Diligenciamiento del formulario de vinculación de núcleos familiares
(…)1.3.2. Consultas de fuentes de información

a) Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales (SISBEN): una vez recibida la información de la consulta se procede con su análisis, para determinar e identificar: • Cuáles son los núcleos familiares registrados en el SISBEN, y así evitar multiafiliaciones, • Cuáles son aquellas familias que residen en otros municipios o departamentos.

b) Sistema Integrado de Información para la Protección Social RUAF, BBDUA, PILA y SISPRO. (Ver anexo 3 concepto e instrucción de consulta SISPRO) para identificar núcleos familiares inscritos al Sistema General de Seguridad Social – SGSS-, bajo la calidad de cotizantes o pensionados

c) Unidad de Víctimas - Registro Único de Victimas, para:
• Realizar una verificación frente a la plena identificación de la persona vinculada, su posible ubicación y la identificación de características propias que como víctimas tienen esas personas vinculadas al programa y que hacen parte del Registro Único de Víctimas.
• Obtener información relacionada con el proceso de reconocimiento como víctima, así como el hogar que está asociado a esa persona determinando un modo, un tiempo, un lugar y los hechos victimizantes relacionados con la persona vinculada al programa;
• Lograr las posibles ubicaciones que se tienen reportadas de las personas consultadas y que han sido suministradas por las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – SNARIV.
• Frente a la condición de víctimas, lograr información relacionada con los hechos victimizantes, las fechas de ocurrencia, declaración y reconocimiento como víctimas, el estado frente al registro y la conformación del grupo familiar más reciente según la tabla de conformación de grupos que tiene la Unidad de víctimas;
• Lograr información que es de utilidad para la determinación más probable del grupo familiar vinculado al programa y así evitar multiafiliaciones.
• En lo relacionado con la posible ubicación, la Unidad nos remite la información consolidada de las diferentes ubicaciones que ha reportado la persona en el marco de las atenciones que ha recibido por parte de las entidades del sistema tales como DPS, Vivienda, Ministerio de Educación, Ministerio de salud, etc. d) Registraduría Nacional del Estado Civil (Sistema Nacional de Identificación - ANI).

Las variables de retorno que trae la consulta a la Registraduría son: plena identificación de la persona por nombres, cédula, estado de vigencia del documento de identidad (vigente, cancelación por muerte, derechos políticos suspendidos, cancelación por fraude, etc.), género, fecha de expedición del documento y fecha de nacimientos. Con esta información consolidada el coordinador del PNIS de la zona podrá identificar:

• Posibles fraccionamientos artificiales de los núcleos familiares
• Aquellas personas que no pertenecen al territorio

• Aquellas personas que no están inscritas en ninguno de las bases de datos de consulta:
• Aquellas personas que pertenecen al régimen contributivo del S.G.S.S.
• Aquellas personas que tengan suspensión de derechos políticos

1.3.3. Revisión de documentos de relación con predio

La coordinación territorial del PNIS realizará la revisión de los documentos aportados por el núcleo familiar (…)

1.3.4. Construcción de cartografía social (…) El Coordinador PNIS de la zona procederá a realizar la inclusión de los nuevos beneficiarios, así como los respectivos cambios de comunidad.

Si producto de las consultas y cruces de información, se identifican inconsistencias, el coordinador del PNIS de la zona, procederá a solicitar la suspensión del primer pago por concepto de Asistencia Alimentaria Inmediata. La decisión de suspender el primer pago por concepto de Asistencia Alimentaria Inmediata se comunicará por escrito a cada núcleo familiar, (…)

2.1. Asistencia alimentaria inmediata

Consiste en la entrega de pagos en efectivo, por concepto de adelantar actividades de apoyo a la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos, adecuación y preparación de tierras para siembras legales, así como el cumplimiento de las obligaciones de las familias en el marco de la estrategia.

La asistencia alimentaria inmediata corresponde a un valor total de doce millones de pesos ($12.000.000) por familia – equivalentes a un millón de pesos mensual ($1.000.000), que se entregarán durante el primer año en seis pagos por valor de dos millones de pesos ($2.000.000) cada uno. La realización de los pagos en línea de tiempo se contempla de la siguiente manera:

• Primer pago: se realizará a cada familia vinculada, previa verificación y validación de la información y documentación soporte entregada.
• Segundo pago: Un mes después de la realización del monitoreo de verificación del cumplimiento del compromiso en materia de erradicación de raíz de los cultivos ilícitos en los predios declarados;
• Tercer a sexto pago: En periodos bimestrales a partir del segundo pago.

NOTA 1: La verificación de compromiso de erradicación de cultivos ilícitos en los predios declaradas por las familias vinculadas se realizará por parte de un organismo designado para tal fin, con el acompañamiento de la comunidad.

NOTA 2: Si posterior al primer pago de los recursos de la asistencia alimentaria inmediata o entre los subsiguientes ciclos de pago se establece que la familia ha incumplido con alguno de los requisitos y/o compromisos adquiridos, se procederá de acuerdo con los lineamientos de novedades e incumplimientos, establecidos por el programa.

NOTA 3 La línea de tiempo definida para la realización de los pagos se establece sobre la base de un proceso de planeación ordenada y secuencial de la implementación de las diferentes acciones complementarias. No obstante, en el marco de la ejecución se pueden presentar situaciones que conlleven a modificar esta variable, lo cual será socializado e informado por parte del PNIS a las comunidades, propiciando siempre el enfoque de cumplimiento de los compromisos adquiridos por ambas partes"

La CGR requirió al FCP para que la **DSCI, como coordinadora del PNIS y líder de la Subcuenta de Sustitución, en comunicación "***REITERACIÓN SOLICITUD 2023EE0088146 DEL 31 DE MAYO DE 2023 CON ASUNTO "Alcance solicitud de información contratos 110 y 162 de 2020 y otros"* **en los siguientes términos:**

<<"los procedimientos o procesos adelantados para hacer seguimiento a los núcleos familiares y para resolver la situación de las familias se han surtido de acuerdo con lo que ha dispuesto cada entidad o dependencia", por consiguiente, se debe remitir lo correspondiente por quien asume y no evadir la respuesta a la CGR.

En tal sentido, lo pertinente es remitir lo dispuesto por la entidad a cargo en relación con "los procedimientos o procesos adelantados para hacer seguimiento a los núcleos familiares y para resolver la situación de las familias"

Se reitera la remisión de los lineamientos aplicados frente a requisitos para la vinculación y permanencia para el acceso a beneficios del PNIS que viene aplicando la entidad desde que asumió hasta el día de hoy. (Procesos, procedimientos, lineamientos, circulares y todo tipo de regulación o reglamentación)>>

La respuesta al requerimiento se recibió a través de correo electrónico de junio 8, en los siguientes términos: "*Con respecto a la inquietud planteada respecto a "los procedimientos o procesos adelantados para hacer seguimiento a los núcleos familiares y para resolver la situación de las familias se han surtido de acuerdo con lo que ha dispuesto cada entidad o dependencia" Nos permitimos adjuntar documento WORD en el que se menciona el procedimiento adelantado por la DSCI.*

La Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito desde el 1° de enero de 2020 ha venido verificando el cumplimiento continuo y progresivo de los compromisos y/o requisitos del PNIS, cuando se evidencia un presunto incumplimiento, se procede a suspender los beneficios del programa con la finalidad de minimizar los riesgos a los que se puede ver expuesto el Programa y evitar un detrimento o indebida destinación de los recursos del Estado, dicha suspensión corresponde a una situación preventiva y transitoria dentro del programa que da lugar a la definición de la situación jurídica de los beneficiarios del PNIS, por lo que, no se requiere de la expedición de un acto administrativo para ello, pues es la decisión sobre la permanencia la que constituye un acto de carácter definitivo en los términos del artículo 43 de la Ley 1437 de 2011 el cual finaliza la actuación y que, por tal razón, debe notificarse y es susceptible de los recursos ordinarios de ley.(…)

Los documentos o soportes probatorios que se utilizan para suspender y/o resolver la situación de los beneficiarios, depende de la situación de incumplimiento de los compromisos y/o requisitos del PNIS, entre ellos, se encuentra la verificación de la información reportada por el núcleo familiar con los registros de los sistemas de la Procuraduría General de la Nación, Registraduría Nacional del Estado Civil, Rama Judicial, SISBEN, RUAF – Registro Único de Afiliados – SISPRO y Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, informes de las visitas efectuadas por UNODC y por el equipo territorial para ratificar compromisos, verificar el levantamiento de los cultivos ilícitos y corroborar que no se hayan presentado resiembras en los predios, informes y/o registros de visitas efectuadas por el operador de Asistencia Técnica Integral a los beneficiarios del Programa y actas de las jornadas adelantadas con las asambleas comunitarias.(…)

De esa forma, un acuerdo no implica solamente la ejecución de los distintos componentes que prevén los Planes Integrales de Sustitución en beneficio de las familias vinculadas, sino cualquier aspecto que sea natural a la ejecución del programa, como lo es el retiro de los beneficiarios. Por tal razón, en los acuerdos de sustitución diseñados y celebrados por la primera autoridad a cargo del PNIS, en su sección final, antes de ser firmados, establecen expresamente lo siguiente: "De acuerdo a lo anterior, manifiesto que comprendo y acepto que el incumplimiento de los requisitos y compromisos aquí señalados implica el retiro inmediato del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos y en consecuencia, no acceder a los beneficios pactados con el Gobierno Nacional, excepto en casos fortuitos o fuerza mayor debidamente probados o incumplimiento por parte del Gobierno.

En consecuencia, el PNIS habilita el establecimiento de soluciones concertadas mediante el diseño de una Hoja de Ruta Metodológica de Intervención y una Ruta de Atención que prevén la ejecución de unos componentes o beneficios que se conceden en el marco de la aplicación de una política pública en forma potestativa, alternativa y transitoria; sin que se deba desconocer que como puede suceder con cualquier programa de Gobierno, las

personas inscritas o vinculadas no sean población objetivo para la entrega de los incentivos, de las subvenciones, de las transferencias monetarias o de cualquier otro beneficio por hechos preconstituidos o sobrevinientes que rompen con el principio de solidaridad que informa el Estado Social de Derecho; o que puedan dejar de ser objeto de atención en virtud de un incumplimiento a los requisitos, términos y condiciones, compromisos o a cualquier obligación condicional a la que se supedite su permanencia.

En conclusión, desde la creación de la DSCI se viene adelantando el procedimiento administrativo general que contempla la Ley 1437 de 2011." (Subrayado fuera de texto)

La CGR identificó en la página de la ART[106] la Circular No. 02 del 17 de enero de 2020 "*Lineamientos para la entrega de Asistencia Alimentaria Inmediata a Familias Cultivadoras y No Cultivadoras*" que señaló:

- *"A partir de la fecha todas las comunicaciones referentes a pagos por concepto de Asistencia Alimentaria Inmediata, deben ser dirigidas a nombre de esta Dirección, quien autoriza y firma los trámites correspondientes para hacer efectiva la solicitud*
- *El oficio de solicitud de trámite de pago de Asistencia Alimentaria inmediata debe estar debidamente firmado por el Coordinador Territorial."*

El convenio de prestación del Servicio Bancario de Pago, suscrito entre el Banco Agrario de Colombia S.A. (BAC) y el FCP en diciembre de 2017, modificado por el Otro sí no. 1 de diciembre de 2018, Otro si no. 2 de agosto de 2019 (autoriza prórroga automática) y Otro si no. 3 de diciembre de 2020, determinó: *"El objeto del presente convenio lo constituye la prestación del servicio bancario de pago de los beneficios económicos que se originen de los programas y planes que se desarrollen en el marco del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito - PNIS (Decreto 896 de 2017) a los beneficiarios determinados por El CLIENTE, a través de la red de oficinas y demás canales que sean determinados por el EL BANCO a nivel nacional para el efecto.*

(…) ALCANCE AL OBJETO: Los pagos efectuados se podrán realizar de dos formas, siempre y cuando cumpla con las condiciones que para cada caso imparta lo normatividad interna de EL BANCO y el presente acuerdo (…)
· Giro: (…) previa identificación mediante presentación por parte del beneficio (…)
· Abono en cuenta: (…) mediante consignación directa en las cuentas de ahorro aperturadas por aquellos beneficiarios del presente convenio (…)"

Igualmente determinó en su cláusula décima primera: *"SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN: Para el desarrollo del presente convenio cada una de las partes adelantará, con la periodicidad que consideren necesaria y sin que en ningún caso ésa supere los seis (6) meses, las labores de seguimiento y evaluación de las condiciones económicas y operativas del servicio, con el propósito de efectuar los ajustes que sean del caso, los cuales se realizarán conjunta o individualmente cuando el asunto objeto de ajuste así lo permita. Las partes se comprometen recíprocamente a adelantar de forma permanente las acciones tendientes a efectos de mejorar la prestación de los servicios.*

PARÁGRAFO PRIMERO: Los responsables de realizar las labores de seguimiento y evaluación del presente convenio serán, por parte de EL BANCO, La gerencia de ventas banca oficial, a través de su gerente o quien este delegue, y por parte de EL CLIENTE, el Director Ejecutivo del Consorcio, o quienes éstos deleguen de maneto (SIC)) expresa, para el efecto."

El otro sí no. 3 de fecha 15 de diciembre de 2020, al Convenio de prestación del Servicio Bancario precitado estableció:

[106] https://www.renovacionterritorio.gov.co/#/es/itemtransparencia/86/normatividad

"(…) SEXTA: Modificar la obligación h) de la Cláusula Cuarta — Obligaciones del banco del Convenio de Prestación del Servicio Bancario de Pago del 6 de diciembre de 2017, la cual quedará así: h) EL BANCO realizará la apertura de las cuentas de ahorro a la totalidad de los beneficiarios objetos del presente convenio, y el proceso completo de bancarización como se establezca en el acuerdo operativo, siempre y cuando los beneficiarios cumplan con los requisitos exigidos por el BANCO para tales efectos.

SÉPTIMA: Incluir el parágrafo en la Cláusula Decima Primera "Seguimiento y Evaluación del Convenio de Prestación del Servicio Bancario de Pago del 6 de diciembre de 2017, el cual quedara así: "PARÁGRAFO SEGUNDO: el responsable de las labores de seguimiento y evaluación del convenio por parte del Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019, deberá Presentar informes mensuales por escrito de las gestiones adelantadas en cumplimiento del objeto del convenio, sin perjuicio de los informes que le sean solicitados por parte del responsable designado por el cliente."

Pagos caso señalado como suplantación

La CGR, en desarrollo del análisis al proceso de pagos directos efectuados a beneficiarios del PNIS y el reporte con soportes de casos de posibles suplantaciones detectadas en el proceso, recibió respuesta del sujeto de control en comunicación 20231094000870271 del 11 de abril de 2023, con la siguiente información:

- Correo electrónico de la DSCI al Consorcio FCP 2019 informando dar respuesta a requerimiento de la CGR, reportando entre otros:

cub	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	DOC. IDENTIDAD	TITULAR	hd_valor_giro	hd_fecha_pago	hd_ofi_desti	hd_fecha_giro	M_PAGO	hd_archivo	OBSERVACIÓN
662402	CAQUETÁ	PUERTO RICO	17668811	(…)	4000000	17/12/2021	7560	25/11/2021	Oficina	26091125.txt	La territorial manifestó que El titular fallecido en el año 2020

Nota: Información contenida en correo electrónico DSCI 31 de marzo de 2023 anexo de comunicación 20231094000870271: (…) "*posible suplantación en pagos de Asistencia Alimentaria Inmediata mediante la modalidad de giro, (…) 3 familias que han manifestado no haber recibido el pago, pero según los informes UCPM entregados por el banco fueron cobrados". Se edita nombre de titular por equipo de la CGR.*

- Carpeta comprimida *C-PQR 1933030_RESP_FINAL_SFC.zip* la cual evidencia el documento soporte de respuesta del Banco Agrario de Colombia a Fiduprevisora, anexando soporte de pago de giro en efectivo por $4.000.000 de fecha 17 de diciembre de 2021 en el cual se evidencian dos huellas superpuestas, y, copia de la cédula a nombre del beneficiario identificado con C.C. 17.668.811.

La CGR solicitó al FCP, a través de comunicación 2023EE0075339 de mayo 12, remitir relación de desembolsos efectuados al beneficiario identificado con C.C. 17.668.811, así como describir acciones adelantadas y accionante respecto a los casos de posibles suplantaciones, e informar si el BAC ha remitido documentos adicionales o envío de soportes sobre los casos expuestos, a la fecha de la solicitud.

Se recibe respuesta 2023310940001266621 de fecha 17 de mayo, con la relación de pagos efectuados al beneficiario identificado con C.C. 17.668.811 y comprobantes de pago correspondientes, aclarando que los soportes corresponden a pagos masivos en los cuales se incluye el beneficiario, se resalta de la respuesta:

NUMERO DE DOCUMENTO	VALOR	GENTIEX	FECHA PAGO	OFICINA	CONCEPTO	COMPROBANTE

17668811	*$ 2.000.000,00*	*26060331*	*31/03/2021*	*7560*	*ASISTENCIA ALIMENTARIA INMEDIATA*	***00016278***
17668811	*$ 2.000.000,00*	*26060618*	*18/06/2021*	*7560*	*ASISTENCIA ALIMENTARIA INMEDIATA*	***00020124***
17668811	*$ 2.000.000,00*	*26060906*	*06/09/2021*	*7560*	*ASISTENCIA ALIMENTARIA INMEDIATA*	***00023631***
17668811	*$ 4.000.000,00*	*26091125*	*25/11/2021*	*7560*	*ASISTENCIA ALIMENTARIA INMEDIATA*	***00028543***

Nota: Información contenida en archivo "*Soportes punto 3"* anexo a comunicación 2023310940001266621 del FCP: (…) pagos realizados a beneficiario, se edita apellido y nombre por el equipo de la CGR.

Se anexa documento en el cual se detallan las gestiones adelantadas a partir del mes de febrero de 2023 por la DSCI y el FCP en el 2023, respecto a los tres casos identificados, en los cuales se evidencia requerimientos de soportes de pago al BAC y respuestas redirigidas a la DSCI, no se reportan resultados de las gestiones efectuadas.

La CGR efectúa la consulta en la base Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES con corte a 15 de mayo de 2023, estableciendo que el beneficiario identificado con C.C. 17.668.811, se reporta fallecido con fecha de finalización de afiliación: 06 de agosto de 2020. Así mismo se procede a circularizar a la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) con comunicación 2023EE0077826 del 16 de mayo solicitando copia del Registro Civil de Defunción del ciudadano identificado con C.C. 17.668.811, e informar a partir de qué fecha se registró el cambio de estado en el documento de identificación del ciudadano en las bases de la RNEC.

Se recibe respuesta de la RNEC con correo electrónico de fecha mayo 17 de 2023 a la cual se anexa Registro Civil de Defunción del beneficiario identificado con C.C. 17.668.811, en el cual inscribe como fecha de defunción el 07 de agosto del 2020 y fecha de inscripción el 10 de agosto de 2020.

El FCP, con comunicación 230525AOS23770 del 25 de mayo de 2023 reporta: *"Se remite archivo Excel denominado "CONTRALORIA PUNTO 1", donde se relacionan dos hojas, una para los pagos realizados a los beneficiarios del Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) y la otra para los pagos realizados a familias (sustitución). Dentro de las hojas se encuentran los datos solicitados, el concepto del beneficio desembolsado, valor, fecha de giro, fecha de pago, gentiex, oficina y número de comprobantes.*

Resultado de lo anterior, la CGR evidencia:

Pagos efectuados a ciudadanos que se reportan privados de la libertad

Del cruce de información reportada por INPEC y el FCP respecto de pagos efectuados, se establecieron beneficiarios con *"Estado de ingreso*" en *"Alta"* o *"Prisión Domiciliaria"*, con pagos posteriores al ingreso como se presenta a continuación:

Tabla 40
Pago a beneficiarios privados de la libertad

IDENTIFICACIÓN	FECHA INGRESO	VALOR DESEMBOLSO ($)	FECHA DE PAGO	CONCEPTO
1123205651	28/06/2019	4.000.000	6/12/2021	Asistencia Alimentaria Inmediata
		4.000.000	14/03/2022	Asistencia Alimentaria Inmediata
69026751	07/12/2018	2.000.000	3/03/2021	Asistencia Alimentaria Inmediata

IDENTIFICACIÓN	FECHA INGRESO	VALOR DESEMBOLSO ($)	FECHA DE PAGO	CONCEPTO
		2.000.000	4/06/2021	Asistencia Alimentaria Inmediata
		2.000.000	13/08/2021	Asistencia Alimentaria Inmediata
		4.000.000	16/11/2021	Asistencia Alimentaria Inmediata
		2.000.000	22/02/2022	Asistencia Alimentaria Inmediata
96341606	24/02/2021	2.000.000	1/07/2021	Asistencia Alimentaria Inmediata
		2.000.000	6/09/2021	Asistencia Alimentaria Inmediata
		4.000.000	16/11/2021	Asistencia Alimentaria Inmediata
		2.000.000	27/12/2021	Asistencia Alimentaria Inmediata
96343135	18/12/2020	2.000.000	6/09/2021	Asistencia Alimentaria Inmediata
	TOTAL	**32.000.000**		

Pagos efectuados a beneficiarios fallecidos

Se efectuó cruce entre la información reportada por la RNEC y el FCP, respecto a pagos efectuados, estableciendo beneficiarios con pagos posteriores a la "*fecha de resolución*" (Resolución de la DNRC de la RNEC) reportado por la autoridad de registro en el anexo remitido a la CGR:

Tabla 41
Beneficiarios con pagos posteriores al registro de la resolución

IDENTIFICACIÓN	VALOR DESEMBOLSO	FECHA DE RESOLUCION	FECHA DE PAGO	CONCEPTO
96360880	2.000.000	2/06/2021	11/08/2021	Asistencia Alimentaria Inmediata
79331863	2.000.000	7/05/2021	11/08/2021	Asistencia Alimentaria Inmediata
60303106	2.000.000	31/05/2019	11/08/2021	Asistencia Alimentaria Inmediata
37178273	6.000.000	24/12/2020	3 PAGOS DESDE 18/03/2021	Asistencia Alimentaria Inmediata
27509130	6.000.000	1/06/2021	2 PAGOS DESDE 20/08/2021	Asistencia Alimentaria Inmediata
18108986	4.000.000	5/04/2021	2 PAGOS DESDE 16/06/2021	Asistencia Alimentaria Inmediata
6246560	2.000.000	4/06/2021	11/08/2021	Asistencia Alimentaria Inmediata
4957455	2.000.000	3/06/2020	11/08/2021	Asistencia Alimentaria Inmediata
5237687	12.000.000	29/03/2022	2 PAGOS DESDE 02/06/2022	Asistencia Alimentaria Inmediata
6246560	2.000.000	4/06/2021	11/08/2021	Asistencia Alimentaria Inmediata
18105618	2.000.000	18/05/2021	11/08/2021	Asistencia Alimentaria Inmediata
41175020	2.000.000	7/04/2020	11/08/2021	Asistencia Alimentaria Inmediata
88311950	2.000.000	2/06/2021	11/08/2021	Asistencia Alimentaria Inmediata
96357436	4.000.000	30/08/2021	9/03/2022	Asistencia Alimentaria Inmediata
TOTAL	**50.000.000**			

A partir de lo anterior, la CGR evidencia en primera instancia, falta de celeridad y eficiencia en la gestión y análisis respecto de los posibles casos de suplantación detectados en los meses de octubre y noviembre de 2022, que a mediados de 2023 no reportan resultados efectivos para establecer la posible suplantación y adelantar las acciones derivadas aplicables, que permitan a los beneficiarios recibir efectivamente lo pactado en el "*Acuerdo de Paz para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera"* y cumplir a cabalidad con los elementos contemplados en la ruta de atención que garantice la efectividad del PNIS

Igualmente, las situaciones descritas evidencian deficiencias en la verificación de requisitos y control por parte de la DSCI de la ART como entidad ejecutora, respecto del cumplimiento de las condiciones para el acceso, la permanencia y no suspensión de beneficios económicos en desarrollo del Programa

PNIS, tramitando y efectuando pagos por concepto de Asistencia Alimentaria Inmediata a: beneficiarios fallecidos o privados de la libertad, desatendiendo la normatividad, los acuerdos establecidos así como los procedimientos definidos, por un monto total de $92.000.000, de los cuales $32.000.000 corresponden a pagos a beneficiarios privados de libertad, y $60.000.000 por pagos a fallecidos.

La ineficacia en la aplicación de los mecanismos previstos para garantizar la adecuada asignación de los recursos dentro del Programa PNIS, como parte de los objetivos del Acuerdo de Paz, conllevó a que los mismos no hayan cumplido la finalidad social establecida, inobservando los principios de la gestión fiscal y de la función administrativa, y normativa descrita en este hallazgo, debido a una gestión fiscal ineficiente, ineficaz e inoportuna, lo que genera un daño al patrimonio público en cuantía de **$92.000.000,** al tenor de lo dispuesto en el Artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

En consecuencia, el presente hallazgo se configura con connotación fiscal y de conformidad con lo previsto en los artículos 53 de la Ley 734 de 2002[107] y artículo 38 de la Ley 1952 del 2019, presunta incidencia disciplinaria. Asimismo, con presunta incidencia penal para el caso de suplantación al tenor de los dispuesto en la Ley 599 de 2000[108].

Análisis de respuesta de la DSCI

En primera instancia, frente a la respuesta de la DSCI, indicando que la misma aplica para dos hechos observados en el entendido que los casos hacen referencia a pagos por concepto de asistencia alimentaria inmediata a personas fallecidas y donde se presume la suplantación de estas, la CGR se permite aplicar la respuesta como se indica, no sin antes precisar que el primer hecho de forma precisa se orientó a un caso identificado de posible suplantación de fallecido, sin embargo, la otra situación reúne otros elementos como pagos a privados de libertad y no señala situaciones identificadas como de suplantación al momento de ser comunicada.

En su respuesta, expone el objeto del PNIS, los lineamientos que le atañen a la DSCI al respecto, aclarando que, para garantizar el correcto funcionamiento del programa en mención, los núcleos familiares deben informar oportunamente las situaciones que puedan afectar el cumplimiento de los compromisos, afirmaciones que corresponden con la normatividad citada y de ninguna manera son observados por la CGR.

En el mismo sentido, la DSCI continúa su respuesta señalando la aplicación de procedimientos antes, durante y después del proceso de vinculación de las familias para verificar el cumplimiento de requisitos y/o compromisos entre los cuales corrobora la verificación con la RNEC para confirmar si el beneficiario se encuentra con suspensión de derechos políticos o cancelado por muerte, indicando que tras la verificación a través de varios procedimientos se procede a realizar la transferencia, respecto a lo cual la CGR ratifica lo señalado en la observación comunicada.

[107] Esta norma fue derogada por la Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario). La entrada en vigencia de esta última norma comenzó a partir del 29 de marzo de 2022 conforme con lo dispuesto en el Artículo 73 de la Ley 2094 del 29 de junio de 2021 "*Por medio de la cual se reforma la ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones*", el cual establece: *Las disposiciones previstas en la presente ley, y las contenidas en la ley 1952 de 2019 que no son objeto de reforma, entrarán a regir nueve (9) meses después de su promulgación. Durante este periodo conservará su vigencia plena la Ley 734 de 2002 con sus reformas".* Sin embargo, los hechos objeto de reproche de este hallazgo se presentaron en vigencia de las dos normas.

[108] Por la cual se expide el Código penal

La DSCI resalta la obligación del BAC que, según lo pactado en el convenio de pagos, debe efectuar la verificación de la identidad del beneficiario al momento del pago, para poder proceder con el desembolso, afirmación evidente en el clausulado del Convenio suscrito y aportado a la CGR, sin que ello de ninguna manera pueda ser opuesto a la verificación previa que debe ejecutar la entidad ejecutora para solicitar al FCP adelantar el trámite, así como autorizar las trasferencias.

Respecto a lo argumentado por la DSCI al señalar que realiza una revisión aleatoria y la no inmediatez de las transferencias a las familias, indicando que la gestión de las mismas puede variar entre 15 a 30 días y en ese periodo pueden surgir situaciones de incumplimiento, la CGR debe señalar que dicho argumento no soporta validez dado que, en primera instancia, en la normatividad aplicable al otorgamiento de beneficios económicos en la ruta del PNIS, no se determina que la verificación de cumplimiento de requisitos y compromisos de las familias beneficiarias pueda ser aleatoria y no total, ni se señalan criterios ni procedimientos o regulación para determinar variables aplicables validadas y aprobadas para tal efecto, y, más aún cuando como en este caso se relaciona con desembolsos de recursos públicos, en su defecto la CGR establece en las diferentes normas y documentos aportados, que el cumplimiento de requisitos y compromisos de los beneficiarios rige sobre la totalidad de los mismos y en tal sentido la verificación no podría omitir familias y/o proyectar el cumplimiento de unos frente a otros, dado que no se cumpliría por parte de la entidad ejecutora dicha responsabilidad a cabalidad, poniendo en riesgo la finalidad del recurso y del programa.

En segunda instancia, no se aportan a la CGR ni en ejecución ni en respuesta a lo observado soporte alguno que señale los términos de “15 a 30 días” para la realización de transferencia, confirmándose por parte del ente de control la falta de rigurosidad en los procesos de verificación de requisitos para la realización de los pagos directos a beneficiarios, además del desapego a los principios de la función pública aplicables a cualquier actuación tendiente a la aplicación de recursos públicos y atención oportuna de población objetivo con eficacia, economía y efectividad, y, concluye la CGR que al no existir procedimiento, convenio, acuerdo o anexo técnico que señale dichos términos y que faculte el actuar de la entidad, no se acepta como argumento que pueda desvirtuar lo reprochado.

Sobre lo indicado por la DSCI frente a que las validaciones de la información se realizan mediante los medios disponibles y normalmente estos sistemas de verificación no cuentan con información actualizada en tiempo real, a la CGR no le es posible aceptar el argumento, dado que es claro que es responsabilidad de la entidad garantizar el cumplimiento de las responsabilidades asignadas y para ello es igualmente de su resorte desarrollar e implementar los mecanismos necesarios para cumplir con la función de diseñar los lineamientos de funcionamiento y puesta en marcha de los procesos necesarios para la adecuada implementación del PNIS, como lo señala la normatividad. Por tanto, no puede excusarse en no disponer de medios para ello y agudiza el reproche en el sentido de que aun la deficiencia identificada, se mantenga en ella y la misma no sea gestionada dada la implicación en la ejecución de recursos públicos.

Adicionalmente, se argumenta el hecho de que las familias no suelen informar sobre situaciones que implique el incumplimiento de requisitos, lo que dificulta la gestión en torno a la verificación y pago, sobre lo cual la CGR debe resaltar que siendo de conocimiento tal conducta por parte de la entidad ejecutora cobra mayor responsabilidad la efectividad y eficiencia en las actividades de verificación, dado que no le es posible identificado el riesgo, descargar su función y responsabilidad en los beneficiarios del programa, más aún con condiciones sociales y económicas que puedan implicar dichas prácticas dada la población del PNIS.

Frente a lo argumentado por la DSCI en relación con la imposibilidad de obtener la información en tiempo real sobre beneficiarios privados de la libertad, señalando que las familias objeto de los beneficios "*pueden estar incursas en investigaciones de índole penal, incluso previo a la inscripción y posterior vinculación al PNIS y al no contar con sentencia condenatoria en firme no es posible la obtención de la información",* se precisa que para la CGR son claras las condiciones que caracterizan las familias beneficiarias del PNIS y a su vez, resulta inaceptable dicho argumento toda vez que la información disponible por parte del INPEC o que sea requerida para tales efectos, como pudo verificar la CGR a través de sus consultas, resulta efectiva y oportuna. Por tanto, confirma la CGR deficiencias en la gestión adelantada para la verificación de este requisito.

Finalmente, la DSCI informa que se realizarán las gestiones necesarias para el reintegro de los recursos, siendo la finalidad de la determinación del hallazgo.

Como resultado del análisis realizado, la CGR valida el hallazgo en los términos señalados

3.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2

Evaluar la gestión financiera, funcionamiento, implementación, manejo y control de las subcuentas que administra el Fondo Colombia en Paz con corte a 31 de diciembre de 2022.

Para evaluar este objetivo frente a las subcuentas priorizadas, se llevaron a cabo pruebas de auditoría que permitieron verificar el cumplimiento de los procesos de liberación de saldos disponibles, reapropiaciones de rendimientos y reintegros. Adicionalmente, se ejecutaron procedimientos con el fin de verificar la articulación interinstitucional para la ejecución de las funciones de seguimiento y control financiero y de gestión de las subcuentas, con el fin de garantizar el cumplimiento de las metas de los PPO, PMI y Acuerdo Final de Paz.

3.3.1 Gestión financiera

Se realizó una verificación del proceso de liberación de saldos y cierres presupuestales de las subcuentas priorizadas, para determinar el cumplimiento en el manejo y control de los recursos que administra el FCP. Así mismo, se evaluó el proceso de reapropiación de rendimientos y reintegros a la Dirección Nacional del Tesoro realizada por el administrador fiduciario, para determinar su conformidad con el Manual Operativo del FCP y la oportunidad en la administración de los recursos para el logro de las metas establecidas en los PPO de las subcuentas priorizadas, el PMI y el Acuerdo Final de Paz.

Para el análisis efectuado al proceso de liberación de saldos y cierre presupuestal, siguiendo las metodologías de auditoría adoptadas por la CGR se determinó una muestra de 19 contratos, que representan materialidad significativa y se procedió a verificar el cumplimiento de los procedimientos establecidos en los manuales del FCP; se solicitaron los CRP, el acta de liquidación de los contratos y la modificación del CDP, posteriormente, se indagó sobre la incorporación del recurso a la subcuenta o al Tesoro.

Evaluada la Gestión financiera, Contractual y del gasto, se concluye que el FCP, en algunos casos no atendió las normas aplicables, según sus manuales; toda vez que, dentro de la ejecución presupuestal, no realizó la liberación de saldos en los plazos requeridos. En resumen, se evidenciaron debilidades de control y seguimiento en el ejercicio de la supervisión que le corresponde realizar a las

entidades ejecutoras en la etapa de liquidación de los contratos; y falta de oportunidad del administrador fiduciario para requerir los soportes necesarios para el trámite y aplicar lo dispuesto en los manuales frente a las alternativas existentes en caso de no poder suscribir el acta de liquidación.

Para los rendimientos financieros, el FCP cumplió con lo establecido en las normas que le aplican, así como en sus manuales internos, el equipo auditor evidenció el retorno de recursos, de acuerdo con los informes de desempeño remitidos por el FCP.

3.3.2 Seguimiento y Control

En desarrollo del ejercicio auditor se adelantó la verificación de las acciones ejecutadas por la Dirección Ejecutiva del FCP, las entidades ejecutoras, el administrador fiduciario y la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación en relación con el seguimiento y control requerido para garantizar la adecuada administración de los recursos asignados, así como su contribución al cumplimiento de los indicadores del PMI y los puntos del Acuerdo Final de Paz.

La evaluación se realizó a partir de la verificación de la ejecución de actividades y compromisos adquiridos durante las sesiones de impulso dirigidas por la Consejería presidencial para la estabilización y consolidación, de conformidad con las actas suscritas. De igual forma, se analizó la coordinación entre la Dirección ejecutiva y el administrador fiduciario para la ejecución del seguimiento presupuestal de las subcuentas priorizadas, de conformidad con lo establecido en el Manual Operativo del FCP y la guía metodológica de seguimiento y control.

Resultado del análisis, se identificaron deficiencias en el seguimiento y control del presupuesto por inobservancia de los establecido en el Manual Operativo del FCP; debilidades en el seguimiento que se debe realizar al plan de contratación de las subcuentas, el cual no se realiza con apego a lo dispuesto en la Guía Metodológica de seguimiento operativo-financiero; y deficiencias en el seguimiento y control a los PPO debido a la ausencia de procedimientos sobre el asunto y el establecimiento de metas sin ningún rigor metodológico. Por lo anterior, se configuró el siguiente hallazgo:

HALLAZGO No 20 SEGUIMIENTO Y CONTROL DEL FCP

El Decreto 691 de 2017 creo el FCP como un Patrimonio Autónomo del DAPRE sin estructura administrativa propia, administrado por una o varias sociedades fiduciarias públicas, cuyo objeto es la administración, coordinación, articulación, focalización y ejecución de las diferentes fuentes de recursos, con el fin realizar las acciones necesarias para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. La administración de los recursos la realiza a través de subcuentas las cuales se crean según las necesidades de implementación identificadas.

El Reglamento del FCP GER_REG_002, versión 5 del 20 de agosto de 2021, estipula:

"(…) 5.4. Consejo directivo: funciones de conformidad con el artículo 5 del Decreto 691 de 2017

(…) 2. Aprobar los Planes y Proyectos Operativos (PPO) que deban ejecutarse con cargo a los recursos del FCP, entendidos estos como las líneas de acción y las metas con sus respectivos presupuestos, los cuales son definidos por las entidades ejecutoras. (…)

5. Rendir al Presidente de la República informes periódicos de gestión y resultados, los cuales serán públicos, cuya periodicidad, contenido y publicación será establecida por el Consejo Directivo (…)
9. Establecer mecanismos de control para la ejecución de los recursos administrados por el FCP, actividad que será definida en los manuales y reglamentos del FCP, sin perjuicio de los demás controles adicionales que pueda establecer el Consejo Directivo.

5.5. Funciones del Director Ejecutivo: (…)

1. Coordinar con las entidades ejecutoras que su PPO o sus modificaciones, correspondan a una alineación con el objeto del FCP.
2. Evaluar el avance y cumplimiento de los PPO conforme al monto de los recursos asignados al FCP. (…)
7. Servir de enlace entre el DAPRE, el Consejo Directivo, las entidades ejecutoras y la Fiduciaria. (…)
12. Liderar la subcuenta de funcionamiento del FCP, y como Entidad Ejecutora desarrollar los roles y responsabilidades establecidos en los manuales y reglamentos del FCP.

5.6. Entidades ejecutoras: "Entidades públicas o privadas, organismos de cooperación, agencia, dirección, etc., quien en desarrollo de su misionalidad y experticia define el PPO, y en tal sentido es la responsable de la subcuenta creada en el FCP, cuyo líder será el representante legal de la entidad o su delegado. Adicionalmente propenderá por el cumplimiento de los PPO aprobados".

1. Identificar y definir las necesidades mediante la elaboración del PPO de conformidad con su planeación, actividades, metas e indicadores de su responsabilidad.
2. Presentar y justificar el PPO y sus modificaciones ante el Consejo Directivo del FCP.
3. Determinar la necesidad de contratación a desarrollar para el cumplimiento del PPO, y establecer los contenidos técnicos de la misma.
4. Ejercer la supervisión de la contratación celebrada con cargo a la subcuenta.
5. Informar al FCP cualquier situación que comprometa o impacte el desarrollo de los PPO o contratación celebrada con cargo a la subcuenta"

El Manual Operativo del FCP FIN_MAN_001. Versión 9 y siguientes[109], señala sobre los Planes y Proyectos Operativos - PPO*:*

"4.1. (…) Cada subcuenta deberá contar con un Plan y Proyecto Operativo (PPO), entendido este como las líneas de acción y las metas con sus respectivos presupuestos, el cual es definido por las entidades ejecutoras y funcionará como un valor indicativo máximo para ejecutar.
1. Las entidades ejecutoras presentarán a la Dirección Ejecutiva las metas y líneas de acción, identificando claramente cada una de sus necesidades y estimando el valor presupuestal requerido a través del PPO.
2. Una vez evaluado lo anterior, se procederá a presentar el PPO ante el Consejo Directivo para su aprobación. (…)
5. Las Subcuentas deben contar con un PPO como marco de control presupuestal, el cual contendrá la siguiente información: Líneas de acción, fuente de recursos, vigencia de recursos, recursos asignados, comprometidos, con CDP, disponibles y pagados. (…)
7. Una vez se cuente con la asignación presupuestal expedida por medio de Resolución por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, o por los documentos que soporten la disponibilidad de los recursos por parte de otra fuente diferente a los del Presupuesto General de la Nación (PGN), las entidades ejecutoras deberán elaborar un Plan de Contratación (PC) que deberá guardar concordancia con el PPO previamente aprobado".

El Manual de contratación del FCP COD_MAN_001, versión 21 del 21 de julio de 2021 señala:

"(…) *Es responsabilidad del líder de cada subcuenta verificar la concordancia de cada una de las necesidades informadas en el PC con la planeación de la respectiva entidad y los indicadores del PMI a su cargo; e identificar*

[109] Versiones 9, 10, 11, 12, 13, 14 y 15 del 23 de junio de 2021, 20 de octubre de 2021, 22 de diciembre de 2021, 14 de enero de 2022, 16 de marzo de 2022, 30 de marso de 20222 y 22 de noviembre de 2022 respectivamente.

la línea de acción y meta de los Planes y Proyectos Operativos (PPO) aprobados por el Consejo Directivo del FCP."

El Manual Operativo del FCP FIN_MAN_001. Versión 10 establece:

"4.2. PLANES Y PROYECTOS OPERATIVOS - PPO

Los Planes y Proyectos Operativos - PPO se constituyen en un instrumento estratégico de la Dirección Ejecutiva y del Consejo Directivo del FCP, a través del cual las subcuentas realizan una planeación de sus necesidades que les permita determinar prioridades y operativizar actividades para el cumplimiento de las metas trazadas, que contribuyan a alcanzar los fines propuestos en el Acuerdo Final de Paz o el Plan Marco de Implementación o la política de paz con legalidad u otras acciones del posconflicto o lo que la ley determine.

4.3. CREACIÓN, MODIFICACIÓN DE PPO

1. Cada PPO debe estar asociado a una subcuenta y esta a su vez a una entidad ejecutora, las cuales presentarán a la Dirección Ejecutiva la solicitud respectiva, para lo cual diligenciarán el formato FIN_FOR_015 en el que se destacan las líneas de acción, metas y recursos en pesos. Esta solicitud deberá venir acompañada de una memoria justificativa, que describa claramente las actividades a realizar por parte de la subcuenta, las cuales deben guardar armonía con los recursos que se pretenden ejecutar.
2. La Dirección Ejecutiva validará que la propuesta presentada se encuentre articulada con el Acuerdo Final o el Plan Marco de Implementación o la política de paz con legalidad o la normatividad que así lo determine.
3. La Entidad Ejecutora en compañía de la Dirección Ejecutiva presentará ante el Consejo Directivo la solicitud de creación o Modificación del PPO para su aprobación".

En cuanto al seguimiento y control de presupuesto, el Manual referido estipula:

"En desarrollo de su misionalidad la Dirección Ejecutiva en apoyo con el Administrador Fiduciario, realizará seguimiento y control financiero periódico al presupuesto asignado a las subcuentas, para esto realizará:
(…) 2. Quincenalmente, se realiza por parte de la Subdirección de Planeación y Finanzas del FCP una reunión de seguimiento financiero con las subcuentas, en la que se presenta un avance de la ejecución presupuestal y se realizan las alertas respectivas en atención a los acuerdos de desempeño financiero presentados por las subcuentas. Así mismo, se presenta por parte del administrador fiduciario un informe del comportamiento de los pagos realizados durante el respectivo periodo.
3. Mensualmente, la Subdirección de Planeación y Finanzas del FCP remite a las subcuentas una comunicación de avance de ejecución presupuestal en la que informa como mínimo la asignación vigente, recursos comprometidos, recursos con CDP, recursos disponibles, pagos acumulados al corte referenciado, el monto de las cuentas por pagar y las alertas u observaciones que considere pertinentes. (Serán las subcuentas con PPO vigente, con contratación en curso, que manejen recursos de fuente del PGN y las de fuente de cooperación que hayan recibido recursos) (…)
6. La Dirección Ejecutiva elaborará junto con las subcuentas un informe semestral de los logros y avances relevantes con destino al Presidente de la República. Para poder enviar este documento, se deberá contar con la revisión y aprobación por parte del Consejo Directivo del FCP.

4.6.1. METODOLOGÍA DE SEGUIMIENTO OPERATIVO-FINANCIERO

(…) ***2. Seguimiento financiero al Plan de Contratación (PC).***

(…) b. El seguimiento se realizará trimestralmente al interior del FCP a través del formato de apoyo FIN_FOR_026 y se centrará en el número de actividades contractuales programadas, recursos programados para cada actividad y su ejecución real dentro del trimestre. Para esto, se tendrán en cuenta todas las modificaciones que se presenten al PC durante el trimestre. (…)
d. (…) Al culminar cada trimestre, se realizará un balance por cada subcuenta tanto en número de actividades realizadas como en valores comprometidos.

e. Para efectos de seguimiento financiero, el cumplimiento del número de contratos suscritos en el período tendrá peso porcentual estimado en un 20% y los valores de los contratos suscritos tendrán un peso porcentual estimado en un 80%, con lo cual se procederá a realizar la suma ponderada pertinente para generar el resultado de cumplimiento del período".

En desarrollo de la verificación realizada por la CGR a las funciones de seguimiento y control del FCP, frente a los documentos aportados en diferentes comunicaciones[110], se identificaron las siguientes situaciones:

1. Seguimiento y control de presupuesto

Como respuesta a la solicitud de la CGR de los soportes de las reuniones de seguimiento financiero realizadas por la Subdirección de Planeación y Finanzas del FCP con las subcuentas, para los meses de julio y diciembre de 2021 y 2022 se recibió:

1. Acta del 06 de agosto de 2021 – Período 30 de junio a 31 de julio ok
2. Acta del 14 de enero de 2022 – Período 1 a 31 de diciembre
3. Acta del 05 de agosto de 2022 – Período Julio 1 a 31
4. Acta del 20 de enero de 2023 – Período 1 a 31 de diciembre ok

De la información reportada se observa que las reuniones de seguimiento se realizan de manera mensual y no quincenal como lo determina el Manual operativo del FCP FIN_MAN_001, versión 10, en su numeral 4.6. *Seguimiento y control de presupuesto.* Por otro lado, no se observa la participación de las entidades ejecutoras de todas las subcuentas que integran el FCP. De conformidad con las actas, se identifica la presentación de cifras significativas dentro de la ejecución presupuestal de las subcuentas, sin embargo, no se señalan alertas frente al desempeño financiero de las mismas, como tampoco se establecen compromisos o acciones que permitan identificar un seguimiento real frente a los PPO y planes de contratación.

En cuanto a los informes de comportamiento de los pagos realizados durante el período, se evidencia reprocesos en el trámite sin que se planteen acciones de mejora frente a los mismos.

Sobre la comunicación de avance de ejecución presupuestal que debe ser remitida mensualmente a las subcuentas por parte de la Subdirección de Planeación y Finanzas del FCP como parte del seguimiento presupuestal, en los documentos recibidos por la CGR no se evidenció tal comunicación para los meses de julio y diciembre de 2021, dirigida a las subcuentas de BID facilidad, Visión Amazonía, AFD, KFW, Zona ZEII Catatumbo y Catastro multipropósito, lo que va en contravía de lo establecido en el manual operativo.

Para la actividad concerniente a la preparación de informes semestrales de logros y avances dirigidos al Presidente de la República, la Dirección Ejecutiva del FCP manifestó: <<*En atención al cambio de gobierno, y el Decreto Presidencial 0155 de 2023, por cual se asignan los nuevos miembros del Consejo Directivo, en Sesión No 49 del 16 de mayo de 2023, este órgano colegiado definió la periodicidad del Informe del Consejo Directivo al Presidente de la República (2022-II y 2023-I) así:*

[110] Comunicación 20231150216001 del 03 de febrero de 2023, 20231150326191 del 21 de febrero de 2023 y 20231094001400301 del 2 de junio de 2023

"(…) los miembros del Consejo Directivo deben enviar un informe al Presidente de la Republica con los logros, avances, retos y ejecución contractual, por lo anterior, se propone que la periodicidad de ese informe sea anual, para que el siguiente informe se rinda desde el 01 de julio del 2022 hasta el 30 junio de 2023". "(…) de manera unánime el Consejo Directivo autoriza la periodicidad del informe en los términos solicitados y las recomendaciones realizadas". >>

Es importante señalar que para el corte del 31 de diciembre de 2022 se encontraba vigente la obligación de rendir el citado informe correspondiente al segundo semestre de 2022. El Consejo Directivo tiene la facultad de determinar la periodicidad de este reporte; sin embargo, es claro que las decisiones deben ser entendidas hacia adelante y no de manera retroactiva, por tanto, se evidencia para este caso, la inobservancia de lo dispuesto en el Decreto 691 de 2017, en el Manual Operativo del FCP y en el Reglamento FCP GER_REG_002, versión 5 del 20 de agosto de 2021, frente a la presentación de informes semestrales.

2. Metodología de seguimiento operativo - financiero

Frente al seguimiento financiero al Plan de Contratación de las subcuentas señalado en la Metodología, la Dirección Ejecutiva expresa, entre otras cosas:

"(…) Este seguimiento se realiza a través de distintos instrumentos, tales como, mesas de trabajo (presenciales o virtuales) entre las entidades ejecutoras, el Administrador Fiduciario del FCP y la Dirección Ejecutiva, así como, la generación de comunicaciones (mensuales o con la periodicidad que se requiera) a las subcuentas que muestran demora en la gestión contractual.
Adicionalmente, en la versión número 1 de la Guía Metodológica de Seguimiento Financiero- Operativo, en el año 2021 se realizó seguimiento financiero Plan de Contratación (PC) en el tercer trimestre del año, en el cual se recopiló el número de actividades contractuales a realizar y su valor respectivo definido para cada mes, correspondiente a contratos de prestación de servicios persona natural y a otros contratos de manera independiente con el fin de validar el número de actividades como en valores programados en el Plan de Contratación y se confrontó frente a la ejecución real de compromisos contractuales perfeccionados en los meses programados. De esta manera, se realizó un ejercicio adjunto en la carpeta 6-Seguimiento Plan de Contratación, donde se puede evidenciar tanto en número de actividades realizadas como los valores comprometidos".

Verificados los soportes allegados por el FCP, la CGR evidencia que el seguimiento en mención no ha sido realizado de conformidad con lo estipulado en la Guía Metodológica de seguimiento operativo-financiero que establece, sin lugar a interpretación diferente, tanto la periodicidad con que se debe realizar el seguimiento (Trimestralmente), como los elementos requeridos para el mismo (Formato FIN_FOR_026).

Los anexos remitidos por el FCP dan cuenta de algunas comunicaciones de avance de ejecución presupuestal mensual, que también corresponde a una de las funciones previstas en el Manual Operativo del FCP, sin que se refiera a la que se está cuestionando. Sobre las mesas de trabajo realizadas con las entidades ejecutoras mencionadas en la comunicación citada, el administrador fiduciario y la Dirección ejecutiva, no remite soportes que permitan evidenciar su realización ni el seguimiento alcanzado o compromisos adquiridos en las mismas.

3. Planes y Proyectos Operativos – PPO

En la verificación de los manuales y reglamentos vigentes en el FCP durante el período auditado, se pudo constatar que en estos se hace referencia reiterada a los Planes y Proyectos Operativos – PPO

como el instrumento a través del cual se realiza la planeación de las subcuentas, se establecen metas, líneas de acción y recursos requeridos en una vigencia determinada. Sin embargo, la CGR no encontró procedimiento vigente que establezca, además de los elementos mínimos de los PPO señalados, instrucciones sobre su proyección; metodologías para el establecimiento de metas; plazos de presentación y aprobación ante el Consejo Directivo; requisitos para presentar y aprobar modificaciones; identificación de riesgos y controles; tratamiento prioritario para el uso de recursos de vigencias anteriores, medición de resultados, entre otros.

La ausencia de un procedimiento que contenga las actividades necesarias para la elaboración, aprobación, modificación y seguimiento de los PPO, da espacio a la posibilidad de aprobar PPO que no se encuentren alineados con el Acuerdo Final de Paz y el Plan Marco de implementación – PMI. Igualmente, limita el seguimiento y control que le corresponde hacer a la Dirección Ejecutiva, lo cual va en contravía de las disposiciones del Decreto 691 de 2017, especialmente lo señalado en su artículo 5:

"Artículo 5. Funciones del Consejo Directivo. Son funciones del Consejo Directivo:
(…)
9. "Establecer mecanismos de control para la ejecución de los recursos administrados por el FCP (…)"

Por otro lado, para las Subcuentas de Funcionamiento y Estabilización se verificó las metas establecidas en sus respectivos PPO de las vigencias 2021 y 2022, encontrando lo siguiente:

SUBCUENTA	LÍNEAS DE ACCIÓN	METAS
Funcionamiento	Funcionamiento Operativo del Fondo Colombia en Paz	Gestión transversal de apoyo para el desarrollo del objeto del FCP a través de la Dirección Ejecutiva y el Administrador Fiduciario.
Estabilización	Apoyo en la gestión de la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación	Gestión Transversal para el correcto funcionamiento de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación

Como es evidente, las metas incluidas en los PPO en mención, no corresponden a un indicador de cumplimiento o de acciones concretas y/o medibles con las que se pueda evaluar el logro de los objetivos de las subcuentas así como del FCP, sino que se refieren al deber funcional de las mismas, determinados desde su creación. Lo anterior, impide tener herramientas objetivas que permitan medir los resultados de la ejecución de los recursos asignados y el impacto de las acciones ejecutadas para el cumplimiento de los objetivos del FCP, y por ende, del Acuerdo Final de Paz.

Los hechos descritos se presentan por deficiencias en las funciones de seguimiento y control de parte de la Dirección Ejecutiva del FCP, que se ven representadas en la inobservancia de los manuales y reglamentos vigentes. Igualmente, debido a la ausencia de un procedimiento que señale con precisión todas las actividades, plazos, responsables y demás elementos necesarios para la elaboración, aprobación, modificación y seguimiento de los PPO, además de la adopción de una metodología para el diseño de metas e identificación de indicadores que permitan la medición de los resultados obtenidos con el uso de los recursos destinados a las subcuentas que componen el FCP. Lo anterior, obstaculiza la adecuada definición de metas y limita el seguimiento y control del presupuesto del FCP, la evaluación objetiva de los resultados de la ejecución de los recursos disponibles y por tanto, el cumplimiento del objetivo misional del FCP.

Análisis de respuesta de la Dirección Ejecutiva

Sobre el punto de seguimiento y control de presupuesto, menciona la Dirección Ejecutiva en su respuesta que si se realizaron las mesas quincenales de seguimiento y prueba de ello remiten el anexo 1 de su comunicación. Verificado tal soporte, la CGR evidencia, por un lado, remiten dos actas, sin embargo, no fueron remitidas las actas correspondientes a la quincena del 1 al 15 de diciembre de 2021 ni del 1 al 15 de julio de 2022. De tal suerte que no se desvirtuar lo observado. Adicionalmente, vale la pena poner de presente, que las actas en mención se presentan en un archivo de Excel sin registro de firmas por quienes participan y sin seguimiento de compromisos, lo cual no permite establecer el seguimiento en términos concretos realizado por la Dirección.

En relación con las capacitaciones que menciona la Dirección fueron realizadas con el fin de subsanar los reprocesos del trámite de pagos, la CGR no encuentra suficientes los soportes remitidos, pues se tratan de documentos en PDF con cuadros que mencionan el nombre de algunas capacitaciones y correos electrónicos de "asistentes", sin que se logre determinar si estas se tratan de convocatorias o de registros de participación; tampoco se evidencia que aborden los temas específicos relacionados con el proceso de pagos, dado que no contienen más información que el nombre en la columna de asunto.

Señala en la respuesta frente a las comunicaciones de avance de ejecución presupuestal que en "*en el periodo de diciembre de 2021 no se realizó seguimiento mediante comunicado a las subcuentas BID Facilidad, Visión Amazonia, AFD, KFW, Zona ZEII Catatumbo y Catastro Multipropósito ya que con corte a 31 de diciembre de 2021 las subcuentas presentaban la siguiente ejecución. (…) Como se puede observar en la tabla anterior, de las subcuentas relacionadas solamente las subcuentas BID Facilidad y Visión Amazonia presentaban avance presupuestal y financiero. Teniendo en cuenta que estas subcuentas se encuentran ubicadas al interior de la Dirección Ejecutiva, desde esta, se realizó el respectivo seguimiento y por tal motivono se les remitía una comunicación oficial."* Tal argumento no es de recibo para la CGR por cuanto, independientemente de que las subcuentas se encuentran ubicadas al interior de la Dirección Ejecutiva, es menester tener documentos de respaldo que aseguren la trazabilidad de los procesos, más aún cuando se refiere al manejo presupuestal y financiero de las subcuentas del FCP.

Respecto de la preparación de informes semestrales de logros y avances dirigidos al Presidente de la República, la Dirección Ejecutiva del FCP reitera lo expuesto en el hallazgo sobre la modificación de la periodicidad de su entrega, pero no presenta argumento alguno que le permita a la CGR desvirtuar lo observado, teniendo en cuenta que para el momento de la entrega del respectivo informe, se encontraba vigente lo señalado en el Manual Operativo del FCP.

En cuanto al punto referente a la metodología de seguimiento operativo – financiero, la Dirección Ejecutiva señala el envío en el anexo 4 de las comunicaciones trimestrales efectuadas. Al respecto, la CGR manifiesta que no fue posible valorar el contenido de las mismas por cuanto no fueron cargadas en debida forma en la carpeta virtual establecida para el efecto; en todo caso, verificado el consecutivo con el cual están nombradas, es claro que se refieren a los mismos documentos que ya fueron valorados por la CGR para establecer el presente hallazgo. Por lo tanto, no se desvirtúa lo observado al no recibir soportes nuevos frente a lo ya valorado.

Sobre el punto 3. Planes y proyectos operativos, la Dirección Ejecutiva señala que en el mes de junio del presente año fue aprobado el procedimiento denominado "*Creación o Modificación de PPO",* lo cual reafirma lo observado por la CGR frente a la ausencia de una guía de navegación que establezca los parámetros necesarios para la elaboración, aprobación, modificación y seguimiento de los PPO.

Finalmente, se señala en la respuesta que "*estos recursos son propios de funcionamiento del*

Presupuesto General de la Nación y las metas se han tomado de forma integral ya que las dos subcuentas son transversales a la implementación del Acuerdo Final de Paz y las actividades involucradas en el PPO son netamente para el funcionamiento propio operativo de cada una de estas subcuentas", aspecto que es totalmente claro para la CGR, pero no un argumento válido para la ausencia de metas concretas y de medición objetiva para los PPO de las subcuentas de funcionamiento y estabilización, de tal manera que se mantiene la deficiencia para señalar con precisión el cumplimiento de las mismas.

De conformidad con los argumentos expuestos, valida el hallazgo en los términos comunicados.

3.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL CONTROL FISCAL INTERNO

Se adelantó la evaluación del Control Fiscal Interno a la gestión fiscal de los recursos del Acuerdo de Paz administrados por el PA-FCP con corte a 31 de diciembre de 2022, 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 relacionadas con la reprogramación de pagos directos de la subcuenta de reincorporación, inoportunidad en la gestión de liquidación contractual y liberación de saldos y deficiencias en la verificación de solicitudes de contratación de la subcuenta de Estabilización.

Como resultado de la auditoría se detectaron las siguientes deficiencias de control interno que fueron validadas como hallazgos de auditoría:

HALLAZGO No 21 REPROGRAMACIÓN PAGOS DIRECTOS REINCORPORACIÓN

El artículo 209 de la Constitución Política establece:

"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."

El artículo 3 del Decreto Ley 403 de 2020 señala:

"ARTÍCULO 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:
a) Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.
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.
c) Equidad: En virtud de este principio, la vigilancia fiscal debe propender por medir el impacto redistributivo que tiene la gestión fiscal, tanto para los receptores del bien o servicio público considerados de manera individual, colectivo, o por sector económico o social, como para las entidades o sectores que asumen su costo.
d) Economía: En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados".

El Acuerdo Final de Paz del 24 de noviembre de 2016, en su Punto 3.2 contempló la Reincorporación de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) a la vida civil — en lo económico, lo social y lo político — de acuerdo a sus intereses, como un *"proceso de carácter integral y sostenible, excepcional y transitorio, que considerará los intereses de la comunidad de las FARCEP en proceso de reincorporación, de sus integrantes y sus familias, orientado al fortalecimiento del tejido social en los territorios, a la convivencia y la reconciliación entre quienes los habitan; asimismo, al despliegue y el desarrollo de la actividad productiva de la libertad individual y del libre ejercicio de los derechos individuales de cada uno de quienes son hoy los integrantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación".*

Así mismo, en su punto 3.2.2.7, sobre "*Garantías para una reincorporación económica y social sostenible"*, plantea que la implementación de los planes y programas para la reincorporación, *"serán garantizados por el Gobierno Nacional en los términos y duración que defina el CNR (...) Para asegurar su eficaz implementación y despliegue en el territorio, la puesta en marcha de dichos programas tomará como base los recursos institucionales de los que dispone el Gobierno Nacional y las entidades del Estado colombiano competentes para estos propósitos".*

El Presidente de la República, en virtud de las facultades conferidas por el artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 2016, *"Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera",* expidió el Decreto Ley 899 de 29 de mayo de 2017 el cual establece medidas, beneficios e instrumentos para la reincorporación económica y social, colectiva e individual de los exintegrantes de las FARC-EP acreditados por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, en materia de salud, protección social, proyectos productivos y de vivienda, así como la renta básica, la asignación única de normalización y el acceso al sistema financiero, entre otras disposiciones.

El Decreto 2027 del 07 de diciembre de 2016 creó el Consejo Nacional de la Reincorporación (CNR), como una instancia conformada por dos representantes del Gobierno Nacional y dos representantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación a la vida legal, y le atribuyó la misión de definir las actividades, establecer el cronograma y hacer seguimiento al proceso de reincorporación de los ex integrantes de las FARC-EP a la vida legal, en lo económico y social.

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 Ley 897 del 29 de mayo de 2017 modificó la denominación de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas, por Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) cuyo objeto de conformidad con el artículo 2° es: *"gestionar, implementar, coordinar y evaluar, de forma articulada con las instancias competentes, la política, los planes, programas y proyectos de Reincorporación y normalización de los integrantes de las FARC-EP, conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016 a través de la Unidad Técnica para la Reincorporación de las FARC-EP; y de la política de reintegración de personas y grupos alzados en armas con el fin de propender por la paz, la seguridad y la convivencia".*

La Corte Constitucional en Sentencia C-674 del 14 de noviembre 2017, realizó el control de constitucionalidad del Acto Legislativo 01 de 2017, en el cual indicó, entre otras consideraciones que, el acceso y el mantenimiento de todos los tratamientos especiales, beneficios, renuncias, derechos y garantías especiales, *<<se encuentran supeditados al aporte en los demás componentes del sistema (en referencia al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición), relativos a la verdad, a la reparación y a la no repetición y son admisibles únicamente si se encuentran compensadas con ganancias proporcionales y efectivas en los demás componentes del sistema transicional, concluyendo que la Jurisdicción Especial para la Paz deberá hacer una verificaciones de ciertas*

condicionalidades para cada uno de los tratamientos especiales, dentro de las que se encuentra: "La obligación de contribuir activamente a garantizar el éxito del proceso de reincorporación a la vida civil de forma integral">>..

El Decreto 691 de 2017 sustituyó el *"Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto", por el "Fondo Colombia en, Paz",* en los siguientes términos *'Articulo 1. Naturaleza. del Rinda Sustitúyase el "Fondo para fa 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 articulo 130 dé la Ley 1815 de 2016, por el "Fondo Colombia en Paz (FCP), como un patrimonio autónomo del Departamento Administrativo de Presidencia de 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 e/ derecho privado, observando, en todo casa, los principios de objetividad, moralidad, razonabilidad, transparencia, eficiencia y economía".*

Así mismo, estableció como objeto del FCP "(…) *ser el principal instrumento para la administración, coordinación, articulación, focalización y ejecución de las diferentes fuentes dé recursos para realizar las acciones necesarias para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y/a Construcción de una Paz Estable y Duradera, conforme al Plan Marco de Implementación del mismo y al componente específico para le paz del Plan Plurianual de Inversiones dé los Planes Nacionales de Desarrollo previsto en el Acto Legislativo 1. de 2016, así como el proceso de reincorporación de las PARO-EP a la vida civil, y otras acciones de posconflicto (...)".* El artículo citado contempla, que, en desarrollo de su objeto, el FCP podrá: *(...) 4. Celebrar convenios y contratos para el cumplimiento de su objeto, (...)*

Por su parte, el artículo 3 del precitado decreto, contempla que el régimen del FCP es de Derecho privado, así: *"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 le Constitución Política"*

El Artículo 5 del Decreto 691 de 2017 indica igualmente, entre las funciones del Consejo Directivo: *"(…) 9. Establecer mecanismos de control para la ejecución de los recursos ".*

El documento CONPES 3931 del 22 de junio de 2018 liderado por el Gobierno Nacional y con la participación de los delegados de las FARC-EP en el CNR, estableció la Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de Ex integrantes de las FARC-EP, indicando que en coordinación con el CNR, la ARN coordinará y articulará el Protocolo de Acompañamiento Integral para el acceso a la oferta institucional por parte de exintegrantes de las FARC-EP, en los términos y condiciones definidos por esta política.

El artículo 1° del Decreto 1363 de 2018, adicionó el Capítulo 4, al Título 2, Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, el cual en su artículo 2.3.2.4.1 establece que la ARN, "*mediante acto administrativo señalará las características y condiciones necesarias para el acceso a los beneficios económicos establecidos en el Decreto Ley 899 de 2017, atendiendo las recomendaciones del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR). En tal virtud, la implementación del Proceso de Reincorporación se realizará teniendo en cuenta los lineamientos generales construidos en el marco del Consejo Nacional de Reincorporación."*

Mediante Acta de sesión no. 85 del 23 de octubre de 2018, el CNR definió las recomendaciones generales para las características y condiciones necesarias para el acceso a los beneficios económicos establecidos en el Decreto Ley 899 de 2017, acordando no reconocer dichos beneficios, a quienes se encuentren en alguna de las siguientes situaciones:

"1- Se encuentren privados de la libertad, en virtud de una orden judicial.
Presenten orden de captura vigente emitida por una autoridad nacional competente, con posterioridad a la refrendación del Acuerdo Final. (...).
Condenados mediante sentencia judicial ejecutoriada por delitos dolosos cumplidos con posterioridad la refrendación del Acuerdo Final"

El artículo 284 de la Ley 1955 de 2019, Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018 - 2022 *"Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"*, modificó el inciso 2° del artículo 8° del Decreto Ley 899 de 2017, referente al beneficio de Asignación Mensual, así: *"(...) Una vez cumplidos los veinticuatro (24) meses anteriormente señalados, se otorgará una asignación mensual equivalente al 90% del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente, sujeta al cumplimiento de la ruta de reincorporación, la cual se compone de: Formación Académica, Formación para el Trabajo y Desarrollo Humano, Acompañamiento Psicosocial, Generación de Ingresos, entre otros componentes que disponga el Gobierno Nacional.(…)".*

El Decreto 1629 de septiembre de 2019 *"Por medio del cual se adicionan unas funciones a la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN)"* establece: *"Artículo 1°, 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. (…) 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".*

Mediante Acta no. 104 del 26 de noviembre de 2019, el CNR aprobó los lineamientos generales para la implementación de la Ruta de Reincorporación Social y Económica de los exintegrantes FARC-EP, la cual está conformada por los siguientes componentes: "*1. Educación, 2. Sostenibilidad Económica, 3. Habitabilidad y Vivienda, 4. Salud, 5. Bienestar Psicosocial Integral, 6. Familia y 7. Comunitario. Cada uno de los componentes cuenta con criterios de cumplimiento a satisfacción".* De igual manera, se establecieron elementos de gestión del Gobierno para apoyar la implementación de la Ruta en mención.

El artículo 29 del Decreto 1784 de 2019, establece que la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, dentro de sus funciones, deberá *"1. Articular y coordinar interinstitucionalmente desde el Gobierno Nacional las directrices y líneas de política que permitan la implementación del Acuerdo Final para lograr la estabilización y consolidación en los territorios intervenidos (...) 4. Asesorar al Presidente de la República y al Director del Departamento en la formulación, estructuración y ejecución de las políticas y programas para la reincorporación de los grupos armados ilegales, en coordinación con la Agencia Nacional de Reincorporación" y "6. Articular la relación entre las demás entidades del Gobierno Nacional, la empresa privada, los organismos internacionales y las autoridades departamentales y locales, en la función de implementación del Acuerdo de Paz, con el fin de lograr la estabilización y consolidación en los territorios intervenidos".*

Los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, disponen:

"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.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos. (…)

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

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

El Manual de Contratación del FCP, versión 20[111] a ,29[112], establecen:

"5. PRINCIPIOS RECTORES Y POLÍTICAS DE BUEN GOBIERNO
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."

El Manual de Supervisión e Interventoría del FCP, versiones 5 [113] a 8[114] señala:

"*El ejercicio de la supervisión e interventoría deberá realizarse con observancia de los principios generales contenidos en la ley, los manuales y reglamentos del FCP, y debe ser ejercida con plena autonomía, pero en total coordinación con la Entidad Ejecutora como responsable del cumplimiento de la ejecución de los contratos".*

Y establece en el Numeral 4 entre las Obligaciones de los supervisores e interventores las siguientes:
"*GENERALES (…)*

3. Ejercer control y vigilancia sobre el cumplimiento de todas las obligaciones del contrato, de manera adecuada y responsable en todo el transcurso de la ejecución. (…)
9. Realizar evaluación de los bienes o servicios de manera previa a la finalización de los trabajos, e indicar al contratista los faltantes o deficiencias encontradas, con el fin que los mismos sean subsanados dentro del plazo de ejecución del contrato. (…)
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.
11. Controlar el avance del contrato de acuerdo con los cronogramas de ejecución establecidos, exigiendo el desarrollo de los trabajos en las fechas programadas y controlando en forma permanente su avance. (…).
18. Autorizar los pagos a realizar al contratista, previa verificación del cumplimiento de las obligaciones y soportes establecidos para cada uno de ellos en el contrato. (…)
24. Efectuar acompañamiento al contratista, durante el desarrollo y ejecución del contrato, suministrando toda la información que se requiera para la correcta ejecución de este.
25. Informar por escrito al contratista las observaciones o recomendaciones que estime oportunas y procedentes, debiendo impartir las órdenes perentorias que sean necesarias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contractuales, sin que ello implique modificación al objeto, valor o plazo contractual. Las copias de estas comunicaciones deberán ser allegadas al Fondo Colombia en Paz.
26. Solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo y ejecución contractual a los contratistas. (…)
29. Actuar como interlocutor de las relaciones entre el contratista, las Entidades Ejecutoras y las diferentes dependencias que conforman el FCP, sin perjuicio de que estas puedan hacerlo de forma directa. (…)
33. Atender los requerimientos realizados por el administrador fiduciario y los entes de control dentro de los términos que se establezcan para ello, so pena de incurrir en incumplimiento de sus obligaciones.

[111] Aprobado mediante Acta No. 196 del Comité Fiduciario.
[112] Aprobado mediante Acta No. 332 Comité Fiduciario realizado el 30 de noviembre de 2022
[113] Aprobado en Comité Fiduciario Acta No. 216
[114] Aprobado mediante Acta No. 332 Comité Fiduciario realizado el 30 de noviembre de 2022

35. Las demás obligaciones relacionadas con la supervisión y/o interventoría de los contratos, o con la naturaleza especial de los mismos."

El Reglamento del FCP, versiones 4[115] a la 7[116], señala en su numeral 5.4 que el Consejo Directivo es el "*Máximo órgano rector del FCP, de carácter colegiado, integrado por siete miembros nombrados por el Presidente de la República. Ejercerá las siguientes funciones, de conformidad con el artículo 5 del Decreto 691 de 2017: (…)*
8. Todas las demás que se requieran para el cabal cumplimiento de los objetivos del FCP.
9. Establecer mecanismos de control para la ejecución de los recursos administrados por el FCP, actividad que será definida en los manuales y reglamentos del FCP, sin perjuicio de los controles adicionales que pueda establecer el Consejo Directivo".

Y en el numeral 5.5 entre las funciones del Director Ejecutivo se establece: *"9. Impartir las directrices e instrucciones a la Fiduciaria necesarias para la correcta y oportuna prestación del servicio contratado, en atención al modelo de operación del FCP, las directrices del Ordenador del Gasto, o evaluación de los demás intervinientes en el FCP".*

El Manual de Contratación y Supervisión e Interventoría de la ARN, de septiembre de 2022 establece:

"7.3. FUNCIONES DE LA SUPERVISIÓN
Al Supervisor le corresponde la vigilancia y control de la ejecución del objeto contratado, para garantizar que las obligaciones contractuales se cumplan. Para ello, debe: "

7.3.1. Funciones relacionadas con el Objeto y las Obligaciones Contractuales

(…) Vigilar, controlar y verificar el cumplimiento del objeto contractual y las obligaciones a cargo del Contratista.
(…) Exigir al contratista el cumplimiento del contrato, de las obligaciones, de las especificaciones técnicas mínimas y la entrega de productos a su cargo, cualitativa y cuantitativamente, así como de las prórrogas, adiciones, modificaciones y demás actos suscritos por las partes contratantes a fin de lograr ejecución adecuada e idónea del contrato.
(…) Recibir a satisfacción bienes o servicios que correspondan al objeto o condiciones contractuales.
(…) En caso de requerirse cambios de especificaciones técnicas o de calidad de los bienes o servicios, o de las condiciones de modo, tiempo y lugar establecidos en los contratos, tramitar la respectiva modificación.
(…) Desarrollar las actividades necesarias para evitar la ocurrencia de riesgos que puedan comprometer a la ARN frente al contratista, como una actividad de seguimiento continuo para prevenir que el contratista incurra en incumplimientos y en general, para lograr el desarrollo efectivo del objeto contratado.
(…) Establecer mecanismos de seguimiento y control sobre el cumplimiento de las obligaciones pactadas en los contratos o convenios, así como de alertas tempranas que le permitan determinar el posible incumplimiento de obligaciones contractuales
(…) Elaborar y rendir, en forma oportuna, los informes, certificaciones y autorizaciones sobre el estricto cumplimiento de las obligaciones del contratista, la calidad del servicio y la procedencia de los pagos para que se hagan efectivos, de acuerdo con los compromisos contractuales adquiridos.
(…) Formular al Contratista las observaciones e instrucciones que estime procedentes para el desarrollo y ejecución del contrato y hacer al Contratista los requerimientos escritos que sean necesarios para que éste cumpla el objeto y las obligaciones del contrato".

La Resolución 4309 del 24 de diciembre de 2019 proferida por la ARN, *"Por la cual se establece la Ruta de Reincorporación",* cuyo objeto es establecer las características y condiciones necesarias para el acceso a los beneficios sociales y económicos establecidos en el Decreto Ley 899 de 2017, señala que *"(...) el objetivo de las medidas económicas para la reincorporación es proporcionar al exintegrante FARC-EP apoyos económicos para la*

[115] Aprobado mediante Acta No. 34 de Consejo Directivo del 02/12/2020
[116]Aprobado mediante Acta No. 46 de Consejo Directivo del 12/12/2022

estabilización y la satisfacción de las necesidades básicas una vez ha finalizado el proceso de dejación de armas y posterior a estas, es pertinente brindar medidas de formación para el sostenimiento económico, así como la entrega de un recurso para adelantar un proyecto productivo que le suministre el sustento y la estabilidad en el mediano y largo plazo. (…)"

Dicha Resolución igualmente, establece en el Título III *"Beneficios económicos-Capítulo único Disposiciones Generales":*

"Artículo 23. Asignación Única De Normalización. La Asignación Única de Normalización es un beneficio económico que se otorga a cada uno de los beneficiarios de la Ruta de Reincorporación Social y Económica. Este apoyo se entregará por una sola vez y será equivalente a dos millones de pesos ($2'000.000).

PARÁGRAFO. No será objeto del reconocimiento de la Asignación Única de Normalización, el beneficiario que previamente hubiere accedido a dicho beneficio económico, en virtud del Decreto Ley 899 de 2017 artículo 22.

Artículo 24. Renta Básica. Es un beneficio económico que se otorgará a cada uno de los beneficiarios, una vez surtido el proceso de acreditación y tránsito a la legalidad. Se reconocerá durante veinticuatro (24) meses, siempre y cuando no tengan un vínculo contractual, laboral, legal y reglamentario, o un contrato de cualquier naturaleza que les genere ingresos. Este beneficio económico equivaldrá al 90% del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente en el momento de su reconocimiento, de conformidad con lo establecido en el Decreto Ley 899 de 2017.

PARÁGRAFO 1. El beneficiario que a la entrada en vigencia de la presente resolución no haya completado o accedido a los 24 meses del beneficio de Renta Básica establecida en el artículo 8° del Decreto Ley 899 de 2017, podrá recibirla hasta completar dicho término.

PARÁGRAFO 2. Para la persona privada de la libertad a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) o aquella privada de la libertad en el marco de la Jurisdicción Especial Indígena (JEI), que sea beneficiario de amnistía o indulto, o el beneficio que le conceda la libertad, según corresponda; el desembolso de la Renta Básica se realizará en el mes siguiente de aquel en que recupere su libertad y una vez se realicen los trámites administrativos correspondientes, de conformidad con el parágrafo del artículo 8° del Decreto Ley 899 de 2017, modificado por el artículo 284 de la Ley 1955 de 2019.

Artículo 25. Asignación Mensual. De conformidad con el inciso 2° artículo 8° del Decreto Ley 899 de 2017 modificado por el artículo 284 de la Ley 1955 de 2019, se otorgará una Asignación Mensual equivalente al 90% del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente, siempre y cuando el beneficiario cumpla mensualmente con los acuerdos y actividades establecidas en la Hoja de Ruta definida en el artículo 7° de la presente Resolución. Este beneficio no será considerado fuente de generación de ingresos.

PARÁGRAFO 1. El beneficiario que devengue más de cinco (5) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes, no podrá acceder al beneficio de Asignación Mensual.

PARÁGRAFO 2. El desembolso del apoyo económico de la Asignación mensual, estará sujeto a su aprobación, conforme a los procedimientos administrativos que determine la Agencia para la Reincorporación y la Normalización.

(…) Artículo 28. Proyectos Productivos: De conformidad con los artículos 11 al 14 del Decreto Ley 899 de 2017, el beneficiario tendrá derecho por una sola vez, a un apoyo económico para emprender un proyecto productivo colectivo, individual o de vivienda, por la suma de ocho millones de pesos ($8.000.000,00), de acuerdo a la reglamentación que expida la Agencia para la Reincorporación y la Normalización."

En la misma línea, la Resolución 4309 de 2019 ya citada, en el Título V *"Limitantes para el reconocimiento de los beneficios de la Ruta de Reincorporación - Capítulo Único -Disposiciones Generales",* señala:

"Artículo 32. Limitantes Temporales para el Acceso a los Beneficios: Se declarará la Limitación Temporal de los beneficios de la Ruta de Reincorporación, establecidos en este acto administrativo o en el Decreto Ley 899 de 2017, o en aquellas normas que los modifiquen o adicionen, cuando ocurra alguna de las siguientes circunstancias:

1. Privación de la libertad.
2. Por orden judicial.

Artículo 33. Limitantes Definitivas para el acceso a los beneficios: Se declarará la Limitación Definitiva de los beneficios de la Ruta de Reincorporación, establecidos en este acto administrativo, en el Decreto Ley 899 de 2017, o en aquellas normas que los modifiquen o adicionen, cuando ocurra alguna de las siguientes circunstancias:
1. Sentencia penal ejecutoriada, por delitos dolosos cometidos con posterioridad a la fecha de refrendación del Acuerdo Final, 1° de diciembre de 2016.
2. Decisión de la Jurisdicción Especial Indígena en la que sancione por delitos dolosos cometidos con posterioridad a la fecha de refrendación del Acuerdo Final, 1° de diciembre de 2016.
3. Por orden judicial.
4. Exclusión o revocatoria del listado de acreditación de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz"

Igualmente, el Título VI *"Finalización de la Ruta de Reincorporación -Capítulo Único- Disposiciones Generales*", indica:

"Artículo 36. Finalización De La Ruta De Reincorporación. La Ruta de Reincorporación finalizará por una de las siguientes condiciones:
1. Configuración de los criterios de cumplimiento para cada uno de los componentes de la Ruta de Reincorporación, previstos en la presente resolución.
2. Renuncia voluntaria.
3. Limitante Definitiva de Beneficios.
4. Fallecimiento"

El Convenio entre la ARN No 066 de 2018, y el PA-FCP No. 554 de 2018, suscrito el 24 de enero de 2018, señaló:

"CLÁUSULA PRIMERA- OBJETO: Articular esfuerzos entre EL PATRIMONIO AUTÓNOMO FONDO COLOMBIA EN PAZ — PA-FCP y LA AGENCIA PARA LA REINCORPORACIÓN Y LA NORMALIZACIÓN — ARN, para la materialización dé los instrumentos establecidos en el Decreto 899 del 29 de mayo de 2017, a fin de contribuir a la Reincorporación de las. FARC. - EP a la vida civil en lo económico y lo social, en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera:
CLÁUSULA SEGUNDA-OBLIGACIONES: 1. GENERALES DE LAS PARTES: (…) 5. Realizar seguimiento de las actividades y fechas dispuestas en los cronogramas. 6. Designar los supervisores del convenio.
II. POR PARTE DEL PA-FCP: (…) 5. Realizar la reprogramación de los pagos que hayan sido rechazados y/o reintegrados, previa aprobación de los supervisores del convenio; 6. Ordenar a través del operador fiduciario el desembolso de Apoyo Económico a Proyectos Productivos con arreglo a la información que en materia de requisitos para el efecto provea la ARN. (…)
POR PARTE DE LA ARN: 1. Consolidar y entregar la información requerida de los beneficiarios, conforme al cronograma establecido por las partes, (…) 3. Realizar las validaciones pertinentes de la información, previa remisión del archivo al PA FCR 4. Actualizar de manera oportuna la base de datos con la información de pagos comunicados por el PA-FCP. 5. Remitir la información adicional solicitada por el PA-FCP en los tiempos acordados y solicitados (…)
CLÁUSULA QUINTA. PLAZO. DE EJECUCIÓN; El plazo de ejecución del. presente convenio, será de veinticuatro (24) meses. contado a partir del perfeccionamiento del mismo, el cual podrá ser prorrogado de mutuo acuerdo y por escrito entre las partes,
CLÁUSULA SEXTA- SUPERVISIÓN DEL CONVENIO: La Supervisión del Convenió se ejercerá: por parte de la ARN a través del Subdirector Financiero o por quien haga sus veces, o por la persona a quien por escrito designe el Ordenador del Gasto. y; por parte PA-FCP la Supervisión se ejercerá a través del Gerente Administrativo y Financiero del Fondo Colombia en Paz o por quien haga sus veces. (…)
CLAUSULA DÉCIMA OCTAVA: - RÉGIMEN LEGAL APLICABLE. El Régimen legal aplicable será. el dé derecho privado con. observancia de los Principios de economía, celeridad, imparcialidad y publicidad de que trata el artículo .209 .de la. Constitución Política, de conformidad con el artículo 3 del Decreto 691 de 2017 (…)"

El Otrosí no. 01 al Convenio no. 554 de 2018/ nomenclatura PA-FCP y no. 1066 de 2018/nomenclatura ARN, celebrado entre el Consorcio FCP 2019, en su calidad de vocero y administrador del PA FCP y la ARN suscrito el 22 de enero de 2020 establece:

<<TERCERA: Modificar el numeral segundo de la Cláusula Segunda — Obligaciones: II. Por parte del PA-FCP, el cual quedará así:

"CLÁUSULA SEGUNDA OBLIGACIONES. II POR PARTE DEL PA-FCP:
Realizar a través del operador fiduciario el pago o dispersión de la: Asignación Única de Normalización, Renta Básica, Asignación Mensual, Apoyo Económico para Proyectos Productivos y Pensiones y SEAS, contemplados en el Decreto Ley 899 de 2017 modificado por el artículo 284 de la Ley 1955 de 2019. Así como los demás beneficios que el Gobierno Nacional reglamente en desarrollo de la ruta de Reincorporación, de manera directa o a través de una entidad financiera red de pagos, de acuerdo con la información de los beneficiarios suministrados por la ARN."(…)

CUARTA: Modificar el numeral cuarto de la Cláusula Segunda — Obligaciones: II. Por parte del PA-FCP, el cual quedará así:

"CLÁUSULA SEGUNDA OBLIGACIONES POR PARTE DEL PA-FCP:
4. Consolidar información mensual de lo reportado por la ARN de los archivos de registros aprobados para desembolso; en los términos establecidos en el acuerdo operativo. Mientras se surte el acuerdo se seguirán suministrando los informes en los términos actuales."(…)

SEXTA: Prorrogar el Convenio 554 de 2018, por sesenta (60) meses adicionales. Por lo tanto, se procede con la modificación de La Cláusula Quinta — Plazo de Ejecución, la cual quedará así: "CLÁUSULA QUINTA — PLAZO DE EJECUCIÓN: El plazo de ejecución del presente convenio será de ochenta y cuatro (84) meses, contados a partir del perfeccionamiento del mismo, el cual podrá ser prorrogado o terminado de mutuo acuerdo y por escrito entre los partes.

SÉPTIMA: Modificar la Cláusula Sexta Supervisión del Convenio, la cual quedará así: "CLÁUSULA SEXTA — SUPERVISIÓN DEL CONVENIO: La Supervisión del Convenio se ejercerá: por parte de la ARN a través del Subdirector Financiero por quien haga sus veces, o por la persona a quien por escrito designe el Ordenador del Gasto y; por parte del PA-FCP la supervisión se ejercerá a través de la Coordinadora Técnica del CONSORCIO FONDO COLOMBIA EN PAZ 2019 o quien haga sus veces o por la persona a quien por escrito designe el Gerente General>>

El procedimiento GF-P-17 Versión 2 de septiembre 28 de 2020, de la ARN *"Procedimiento de desembolso y pago de Beneficios Económicos para la Reincorporación Asignación Única de Normalización, Renta Básica y Sistema de Protección a La Vejez",* estableció:

"Suspender trámite o no realizar desembolsos, cuando se presentan las siguientes novedades:
1. Cuando la persona aparece como fallecida o con novedad documento de identidad, en listado de Registraduría.
2. Cuando se encuentra privado de libertad en listado de INPEC
3. Cuando se encuentra con vinculación laboral (contributivo cotizante activo y pensionado) en validación con el PILA, FOSYGA, Registro Único de Afiliados-RUAF
4. Se encuentran pendientes de bancarización - Banco Agrario
5. Se encuentra excluido de la lista de OACP.
6. Listados de COLPENSIONES, cuando se identifican las personas que se encuentran Sin registro de Administradora de Pensiones y se le marca NO PROCEDE DESEMBOLSO PENSIÓN - SIN INFORMACIÓN DE ADMINISTRADORA
7. Cuando se encuentre con estado en el SIR de Fallecido, Limitante Temporal o Limitante Definitiva
Nota: Con miras de prever un desembolso a Ex-combatientes de las FARC acreditados por la OACP, que se encuentren incumplimiento lo pactado en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y La Construcción de una Paz Estable y Duradera, se realiza suspensión de desembolsos a todos los acreditados por la OACP que se relacionen en noticias de orden nacional e internacional en las cuales se denuncien actividades"

El procedimiento GF-P-19 Versión 2, de la ARN *"Procedimiento Desembolso Beneficio Económico Asignación Mensual",* de octubre de 2020, señaló como actividad a desarrollar:

*"Identificar aquellas personas que presenten algún tipo de limitante temporal o definitiva, establecidas en la normatividad vigente, que les impida el acceso al beneficio económico de asignación mensual. Según los cruces realizados en el punto anterior, se debe verificar e identificar aquellas personas que se relacionen con alguna novedad de Asuntos Legales que impida el acceso a beneficio económico, dichas novedades son las siguientes: * Fallecimiento * Extradición * Excluido OACP * Renuncia Voluntaria * Limitante definitiva * Limitante temporal * Cumplió componentes Adicional se debe identificar aquellas personas que se encuentren con estado de privación de Libertad de acuerdo al INPEC como son: * Alta * Control Electrónico * Detención Domiciliaria * Prisión Domiciliaria * Vigilancia Electrónica * En Depuración * Espera de Traslado"*

El procedimiento GF-P-19 Versión 3, de la ARN *"Procedimiento Desembolso Beneficio Económico Asignación Mensual",* del 13 de abril de 2022, determina como actividades:

"Realizar cruce de la información de los reportes descargados del Sistema de Información para la Reintegración y Reincorporación (SIRR), con el listado de Personas Objeto de desembolso de Asignación Mensual en proceso de Reincorporación. Realizar la verificación de requisitos de acuerdo a los cruces realizados, bajo las siguientes condiciones:
1. Validar con el reporte SIRR - Todas las Personas en Proceso de Reincorporación - PPR que el estado del Acreditado en el SIRR le permita recibir desembolso (Activo, Ausente, Acreditado sin Registro de Ingreso)
2. Validar con el reporte SIRR - Registraduría la vigencia del documento de identidad del listado de acreditados, es de resaltar que las personas extranjeras no se encuentran en dicha consulta.
3. Validar con el reporte SIRR - INPEC que la persona acreditada se encuentre en Libertad. (Estado INPEC: Baja, Gestor de Paz, sin información)
4. Validar con el reporte SIRR - Fallecidos - Novedad Asuntos Legales Pagaduría, que la persona no se encuentre en estado Fallecido – Reportado

Suspender desembolso, cuando se presenten las siguientes novedades:
1. Reporte SIRR - Todas las PPR Pagaduría estado: Fallecido, Limitante Temporal, Limitante Definitiva, Renuncia Voluntaria, En investigación por privación de la Libertad y Excluido OACP)
2. Reporte SIRR - Registraduría estado: Número de documento no expedido o cancelado
3. Reporte SIRR - INPEC estado INPEC: Alta, Control Electrónico, Prisión Domiciliaria, Detención Domiciliaria, Espera Traslado, Vigilancia Electrónica y en Depuración
4. Reporte SIRR - Fallecidos - Novedad de Asunto Legales Pagaduría, estado: Fallecido - Reportado 5. Sin Bancarización: Verificar que la persona objeto de desembolso de Asignación Mensual registre cuenta bancaria para su desembolso".

El procedimiento FIN_PRO_015_Gestion_de_Pagos_versión 2 del FCP, aprobado el 11 de marzo de 2021, establece para pagos "*Reincorporados (Pago pensión, BEEPS, Asignación mensual, Renta Básica, Proyectos Productivos)",* las siguientes actividades, controles y responsables:

No.	***Actividad***	***Descripción***	***Registro / Control***	***Responsable***
16	*Recibir Informe de rechazos*	*Una vez cargado el archivo el área de tesorería del administrador fiduciario, envía el reporte de rechazos.*	*Correo electrónico*	*Técnico Coordinación Pagos*
17	*Ingresar información en Base de Datos ARN*	*Incluir la información resultado del trámite en la Base de Datos ARN, en la cual se incluye toda la traza del pago.*	*Base Excel Base de Datos ARN*	*Técnico Coordinación Pagos*
18	*Remitir información a la Entidad Ejecutora*	*Se remite por correo electrónico la información de rechazos reportada por el área de tesorería del administrador fiduciario a la ARN, la coordinación de presupuesto y la profesional de la coordinación financiera.*	*Correo electrónico*	*Técnico Coordinación Pagos*

La CGR, en desarrollo del análisis sobre el proceso de pagos directos efectuados por el FCP desde la Subcuenta de Reincorporación, solicitó a través de la comunicación 2023EE0048068 del 28 de

marzo de 2023: *"d) Informes se supervisión del Convenio 1066 de 2018 (554 de 2018) generados de junio de 2021 a diciembre de 2022".*

Se recibió respuesta del FCP con comunicación 20231094000870271 del 11 de abril de 2023 indicando: "*(…) Comedidamente se remite la información recibida de la Agencia Para la Reincorporación y la Normalización – ARN, correspondiente a los literales a, c y d. De igual forma, se adjuntan los soportes de pagos de competencia de este Administrador Fiduciario, correspondientes al literal b".*

Se anexa en el numeral d) de la respuesta diecinueve (19) informes denominados: *"Informe de Ejecución y Gestión Convenio No. 554 De 2018 P.A. Consorcio FCP 2019 Diciembre de 2022",* con reporte al mes de diciembre de 2022, suscritos por la supervisión del Convenio PA-FCP No. 554 de 2018 y coordinación financiera Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019.

De la evaluación de los informes allegados, la CGR estableció que con corte de la vigencia 2022 se reportaron en los informes, pagos pendientes de reprogramación por concepto de Asignación única – AU y Renta Básica - RB como se ilustra:

Tabla *42*
Pagos pendientes de reprogramación por AU y RB

AÑO	ADMINISTRADOR FIDUCIARIO	MES	No. RB y AU	VALOR
2018	Fiduprevisora	ABRIL	3	$ 2.109.354
		MAYO	5	$ 4.812.472
		JUNIO	6	$ 4.218.708
		JULIO	5	$ 3.515.590
		AGOSTO	6	$ 5.476.417
		SEPTIEMBRE	17	$ 11.796.314
		OCTUBRE	16	$ 11.249.888
		NOVIEMBRE	18	$ 13.913.833
		DICIEMBRE	24	$ 17.975.849
Total 2018			**100**	**$ 75.068.425**
2019	Fiducoldex	ENERO*	2	$ 6.171.370
	Fiduprevisora	ENERO	26	$ 18.883.724
		FEBRERO	24	$ 17.760.738
		MARZO	15	$ 11.053.002
		ABRIL	14	$ 10.434.256
		MAYO	13	$ 9.688.952
		JUNIO	15	$ 11.179.560
		JULIO	37	$ 26.825.939
		AGOSTO	1	$ 745.304
		SEPTIEMBRE	3	$ 2.235.912
		OCTUBRE	2	$ 1.490.608
		NOVIEMBRE	2	$ 1.168.239
Total 2019			**154**	**$ 117.637.604**
2020	**Fiduprevisora**	JUNIO	7	$ 5.132.756
Total 2020			**7**	**$ 5.132.756**
2022	**Fiduprevisora**	DICIEMBRE	18	$ 15.641.499
Total 2022			**18**	**$ 15.641.499**
Total general			**279**	**$ 213.480.284**

Fuente: FCP Elaboró: Equipo auditor CGR

De igual manera se evidenció pagos pendientes de reprogramación por concepto de Asignación Mensual - AM como se ilustra:

Tabla *43*
Pagos pendientes de reprogramación por AM

AÑO	MES	No. PAGOS	VALOR
2019	AGOSTO	6	$ 4.471.824
	SEPTIEMBRE	8	$ 5.962.432
	OCTUBRE	8	$ 5.962.432
AÑO	**MES**	**No. PAGOS**	**VALOR**
	NOVIEMBRE	8	$ 5.962.432
	DICIEMBRE	9	$ 6.707.736
Total 2019		**39**	**$ 29.066.856**
2020	ENERO	2	$ 1.580.046
	FEBRERO	4	$ 3.160.092
	MARZO	3	$ 2.370.069
	ABRIL	2	$ 1.580.046
	MAYO	10	$ 7.900.230
	JUNIO	16	$ 12.595.649
	JULIO	12	$ 9.480.276
	AGOSTO	11	$ 8.690.253
	SEPTIEMBRE	11	$ 8.690.253
	OCTUBRE	12	$ 9.480.276
	NOVIEMBRE	13	$ 10.270.299
	DICIEMBRE	14	$ 11.060.322
Total 2020		**110**	**$ 86.857.811**
2021	ENERO	13	$ 10.629.749
	FEBRERO	5	$ 4.088.365
	MARZO	5	$ 4.088.365
	ABRIL	5	$ 4.088.365
	MAYO	7	$ 5.723.711
	JUNIO	5	$ 4.088.365
	JULIO	6	$ 4.906.038
	AGOSTO	6	$ 4.906.038
	SEPTIEMBRE	5	$ 4.088.365
	OCTUBRE	7	$ 5.723.711
	NOVIEMBRE	7	$ 5.723.711
	DICIEMBRE	9	$ 7.359.057
Total 2021		**80**	**$ 65.413.840**
2022	ENERO	4	$ 3.600.000
	FEBRERO	6	$ 5.400.000
	MARZO	6	$ 5.400.000
	ABRIL	5	$ 4.500.000
	MAYO	4	$ 3.600.000
	JUNIO	6	$ 5.400.000
	JULIO	6	$ 5.400.000
	AGOSTO	7	$ 6.300.000
	SEPTIEMBRE	8	$ 7.200.000
	OCTUBRE	9	$ 8.100.000
	NOVIEMBRE	10	$ 9.000.000
	DICIEMBRE	8	$ 7.200.000
Total 2022		**79**	**$ 71.100.000**
Total general		**308**	**$ 252.438.507**

Fuente: FCP Elaboró: Equipo auditor CGR

La CGR solicita remitir el último informe del Convenio 554 de 2018 con el ánimo de determinar la evolución en las reprogramaciones de los pagos reportados como pendientes. Como respuesta el

FCP remite *"Informe de ejecución y gestión Convenio No. 554 de 2018 P.A. Consorcio FCP 2019 febrero de 2023"* como último informe de supervisión del Convenio.

La CGR evidencia a partir del Informe de ejecución y gestión citado lo siguiente:

1. Total de pagos pendientes de reprogramación por concepto de AU y RB por $184.887.359 respecto de los cuales se informan pagos pendientes de vigencias 2018 y 2019.
2. Total de pagos pendientes de reprogramación por concepto de AM por $212.341.316 respecto a los cuales se informan pagos pendientes de vigencias 2019, 2020, 2021 y 2022

La CGR a través de comunicación 2023EE0075339 del 12 de mayo de 2023 solicita:

"1. Informar a qué beneficiarios corresponden los pagos no reprogramados tanto de Asignación Única como de Asignación mensual, que se relacionan en el último informe del Convenio 554 de 2018 "Informe de ejecución y gestión Convenio No. 554 de 2018 P.A. Consorcio FCP 2019 febrero de 2023" allegado a la CGR, así como la razón, en cada caso, por la cual no se ha efectuado la reprogramación.

En su respuesta incluir, entre otros, los datos del beneficiario, identificación, fecha de giro, desembolso, concepto, departamento-municipio, proyecto si aplica

2. Remitir copia de todos los anexos anunciados en el "Informe de ejecución y gestión Convenio No. 554 de 2018 P.A. Consorcio FCP 2019 Febrero de 2023"

El FCP con comunicación 20231094001266621 del 17 de mayo responde:

"(…) Se remite consolidado en archivo Excel denominado " PUNTO 1, Reprogramaciones pendientes el cual contiene información sobre los beneficiarios para cada concepto, como asignación única, renta básica y asignación mensual. Esta información está discriminada por beneficiario, número de identificación, valor, fecha, etc. Además, se incluye el motivo de la no reprogramación. Todo lo anterior se encuentra de acuerdo con lo informado por la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN). A su vez, la ARN complementa esta información indicando que las causales correspondientes a limitantes temporales y limitantes definitivas están establecidas en la Resolución 4309 de 2019."

(…) Se remite archivo Excel denominado PUNTO 2, Anexos Informe ARN 280223", con los anexos solicitados".

De la información recibida, la CGR una vez efectuado su análisis determinó:

1. Se reportan 91 pagos pendientes por reprogramación AU y RB correspondientes a la vigencia 2018 por un total de $68.740.363
2. Se reportan 146 pagos pendientes por reprogramación AU y RB correspondientes a la vigencia 2019 por un total de $ 111.014.240
3. Se reportan 7 pagos pendientes por reprogramación AU y RB correspondientes a la vigencia 2020 por un total de $ 5.132.756.
4. Se reportan 32 pagos pendientes por reprogramación AM correspondientes a la vigencia 2019 por un total de $ 23.849.728
5. Se reportan 98 pagos pendientes por reprogramación AM correspondientes a la vigencia 2020 por un total de $ 77.377.535
6. Se reportan 61 pagos pendientes por reprogramación AM correspondientes a la vigencia 2021 por un total de $ 49.878.053
7. Se reportan 44 pagos pendientes por reprogramación AM correspondientes a la vigencia 2022 por un total de $ 39.600.000

Respecto a la información reportada por el FCP frente al "*motivo de la no reprogramación. Todo lo anterior se encuentra de acuerdo con lo informado por la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN). A su vez, la ARN complementa esta información indicando que las causales correspondientes a limitantes temporales y limitantes definitivas están establecidas en la Resolución 4309 de 2019.",* y, solamente para los pagos pendientes de reprogramación de asignación mensual, que fue reportada, la CGR, sintetiza las causales y montos a resaltar de la siguiente manera:

Tabla 44
Pagos no reprogramados - causal

Causal	Total No. pagos	Total ($)
Actualizó cuenta 28/04/2023 se programará en mayo 2023	10	8.403.057
Cuenta cancelada o saldada en proceso de actualización por parte del PPR	10	9.493.673
En proceso de reprogramación	2	1.490.608
Fallecido	22	17.366.907
Investigación por privación de la libertad	18	15.457.811
Limitante definitiva	5	3.771.239
Limitante temporal	14	10.984.935
Participante ausente del proceso	156	126.915.413
Total general	235	190.705.316

Fuente: FCP Elaboró: Equipo auditor CGR

La CGR evidencia deficiencias en el proceso de reprogramación de pagos respecto al cual, si bien para el caso de pagos por concepto de asignación mensual, se argumentan limitantes permanentes y temporales, para los mismos igualmente evidencian que no se efectúan las gestiones pertinentes que aplican a cada caso para llegar al monto que se registra a corte de febrero de 2023 con saldos pendientes desde la vigencia 2019.

Lo descrito obedece a inefectividad en el proceso de pagos directos por concepto de asignación única, renta básica y asignación mensual, a beneficiaros en la Ruta de Reincorporación en las cuales incurren tanto la ARN como entidad ejecutora, así como el Consorcio FCP 2019, como responsables de la supervisión del convenio 554 de 2018 suscrito para la materialización de los instrumentos establecidos en el Decreto 899 del 29 de mayo de 2017, a fin de contribuir a la Reincorporación de las FARC-EP, que han conllevado a la inoportunidad en la aplicación de recursos, la permanencia en cuenta como recursos ociosos, desatendiendo el objeto para el cual han sido programados, así como los lineamientos tanto de los acuerdos establecidos como de los compromisos adquiridos.

La ineficacia en la gestión para garantizar la adecuada asignación de los recursos dentro de la Ruta de Reincorporación, como parte de los objetivos del Acuerdo de Paz, conllevó a que los mismos no cumplan de forma oportuna con la finalidad social establecida, inobservando los principios de la gestión fiscal, la normatividad y procedimientos establecidos y los compromisos pactados.

Análisis de respuestas

Análisis de respuesta del FCP

Respecto a lo argumentado por el FCP frente a que "*compete a la ARN y al Consejo Nacional de Reincorporación, la aprobación, verificación de la viabilidad y el señalamiento de las características y condiciones necesarias para el acceso a los beneficios económicos* (…), se precisa que la CGR en ningún momento observó al respecto.

En relación con lo recalcado frente a que las reprogramaciones de pagos, son competencia única y exclusivamente a la ARN, indicando que el clausulado contemplado en el Convenio 554 de 2018 celebrado entre la ARN con el PA-FCP, no aplica por cuanto, indica el FCP, "*es un acuerdo de pagos mediante el cual se materializan los desembolsos a favor de los beneficiarios, previa instrucción por parte de la ARN, sin que se contemple dentro de sus obligaciones, lo atinente a la citada reprogramación de desembolsos*.", la CGR no comparte dicho argumento, dado que el convenio suscrito es una herramienta válida y vinculante para las partes y este no sólo contempla entre las obligaciones generales para el PA-FCP la de realizar la reprogramación de los pagos objeto de rechazo, sino que además contempla la labor de supervisión del contrato a través del Gerente Administrativo y Financiero o quien haga sus veces, recayendo sobre el supervisor toda la normativa citada en pro del cumplimiento, tanto de la finalidad del convenio suscrito y sus obligaciones, como de la aplicación de los principios consagrados en el artículo 209 de la constitución pertinentes, más aún en consideración de la finalidad del FCP para el cumplimiento de su objeto como " *principal instrumento para la administración, coordinación, articulación, focalización y ejecución de las diferentes fuentes dé recursos para realizar las acciones necesarias para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y/a Construcción de una Paz Estable".*

De esta manera, no es de recibo por la CGR el pretendido deslinde de responsabilidad en el cumplimiento de la finalidad en la ejecución de los recursos comprometidos para la ruta de reincorporación por parte del FCP, de forma tal que sus actuaciones no pueden limitarse al mero informe repetitivo de pendientes de reprogramación de recursos de vigencias anteriores, sin que medie gestión efectiva para la correcta aplicación del recurso, y no adelante acciones necesarias para la implementación. Cobijan su responsabilidad, las obligaciones que como supervisor le acuden, la función que cumple dentro de la implementación del acuerdo y las responsabilidades dadas para establecer mecanismos de control que garanticen la ejecución del recurso, entendida esta no solo como dispersión de los mismos.

La CGR no desconoce en lo observado la obligación de la ARN como entidad ejecutora en el proceso y en la orientación de remitir la información para el proceso de reprogramación de pagos rechazados; sin embargo, no puede desconocer que el FCP comparte la responsabilidad de supervisar la ejecución del convenio y las obligaciones que de ello se derivan a la luz de la normatividad, lo cual no se hace visible en el traslado de la información de saldos pendientes por reprogramar de vigencias anteriores sin aportar evidencia de adelantar alguna gestión efectiva conducente a solventar la situación en mención. Considera la CGR que, dados los lineamientos esbozados, al FCP no le es posible excusarse en no recibir instrucción por parte de la ARN.

No es de recibo igualmente lo señalado por el Fondo respecto a que no se encuentran en el convenio la obligación de reprogramación de pagos a su cargo, ya que como se ha citado en las obligaciones generales a cargo del PA FCP se incluye y, si bien la misma no se describe como tal en los manuales o reglamentos, sí se describen obligaciones y lineamientos respecto al cumplimiento de diseño de controles para la ejecución, obligaciones frente a la supervisión y como parte del convenio antes citado.

Finalmente, no se comparte lo argumentado por el FCP en el sentido de que el Convenio 554 de 2018 no tiene injerencia en la ejecución de los beneficios económicos de la Ruta de Reincorporación, ya que es claro que se constituye en el acuerdo entre la ARN y el PA FCP con el objeto de aunar esfuerzos para la materialización de los instrumentos establecidos en el Decreto 899 del 29 de mayo de 2017, a fin de contribuir a la Reincorporación de las FARC definiendo claramente obligaciones a las dos entidades para tal efecto.

Análisis de respuesta de la ARN

La ARN en su respuesta se orienta a describir las actividades y los procedimientos establecidos al interior de la entidad para el desembolso y pago de beneficios económicos para la Reincorporación y expone resultados obtenidos tras dicha gestión, resaltando el alto porcentaje de recursos aplicados. De ninguna manera busca en su argumento desvirtuar lo observado, que además se hace evidente en las cifras que presenta.

La CGR no desconoce la gestión adelantada por la ARN en el trámite del desembolso y pago de beneficios, sin embargo observa el monto de recursos no reprogramados con saldos desde la vigencia 2018, lo cual pone de manifiesto inefectividad en el proceso que, si bien no representa para la entidad porcentajes superiores al 20% sobre los totales de los beneficios rechazados, sí reflejan debilidades en el proceso de indudable impacto para los beneficiarios del programa con recursos no aplicados o inefectivamente focalizados, convertidos en recursos inoficiosos que no cumplen con la finalidad de la Ruta de Reincorporación.

Considerando lo expuesto tanto por la ART como por el FCP, se valida el hallazgo en los términos descritos.

HALLAZGO No 22 CIERRE CONTRACTUAL Y LIBERACIÓN DE SALDOS

El contrato de fiducia mercantil 001 de 2019 suscrito entre el DAPRE y el C F C P – FCP- 2019, en la cláusula segunda establece las obligaciones generales del Administrador fiduciario. Sobre la contratación derivada, se estipula:

"(…) 18. Adelantar todas las actividades administrativas, jurídicas, y financieras, necesarias para la contratación derivada de los bienes y servicios en el marco de cada una de las subcuentas, durante las etapas precontractual, contractual y postcontractual, de conformidad con lo establecido en el Manual de Contratación y demás manuales del FCP. (…)

20. Llevar un control legal, presupuestal y financiero de cada contrato o convenio, incluyendo toda la contratación en que sea asumida la representación legal, vocería y administración del PA FCP y que se encontraba en cabeza del anterior administrador fiduciario. (…) "

Frente a la presentación de informes, el contrato de fiducia establece:

"(…) 24. Detalle de la contratación derivada vigente (incluyendo en la que se ha asumido la representación legal, vocería y administración del PA FCP en virtud de la terminación de anteriores contratos de fiducia que ejecutaron recursos del Patrimonio Autónomo del FCP) así como los contratos en proceso de liquidación. (…)

26. Realizar la rendición final de cuentas del contrato, que involucre la gestión técnica, legal, administrativa, financiera y contable, discriminada por cada una de las subcuentas. (…)"

El Manual de Contratación COD_MAN_001, Versión 20 del 23 de junio de 2021 señala en su numeral 12, etapa poscontractual – 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. (…)

3. No requerirán liquidación las órdenes de servicios y/o compras de mínima cuantía de las que trata el numeral 9.5.5.

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 el informe final del supervisor. En estos contratos, con fundamento en el certificado de ejecución financiera expedido por el administrador fiduciario se procederá con la liberación presupuestal de los saldos, si aplica. El cierre del expediente contractual se realizará mediante un Acta de Cierre elaborada y suscrita por el administrador fiduciario.

5. En caso de que no exista concepto de cumplimiento del supervisor de un contrato suscrito con persona natural o existan situaciones de desacuerdo deberá procederse con su liquidación mediante la suscripción conjunta del acta respectiva.

6. Deberán liquidarse los contratos o convenios suscritos con personas jurídicas. De no poderse realizar la liquidación en el plazo establecido en el contrato o convenio, la entidad ejecutora, el supervisor o interventor y el administrador fiduciario, previo establecimiento de las condiciones que imposibilitan la misma, podrán establecer plazos diferentes para la liquidación, mediante la suscripción de un acta en la que obre el acuerdo.

7. Si no es posible suscribir el acta de liquidación de un contrato o convenio celebrado, el administrador fiduciario procederá a elaborar el Acta de Cierre en la cual dejará constancia de las acciones adelantas y circunstancias que detallen los motivos por los cuales no se pudo suscribir acta de liquidación, anexando los soportes respectivos.

8. En todos los casos en los que se deba realizar Acta de Liquidación, el administrador fiduciario procederá a su elaboración, la cual deberá contener el balance económico del contrato, el valor inicial, los 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 de existir, y manifestará expresamente la declaratoria de paz y salvo entre las partes."

En el Manual de Supervisión COD_MAN_002 – Versión 1 del 30 de enero de 2019, se determina:

"3. INFORMES Y OTROS DOCUMENTOS.

(…) 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. Debe radicarse dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la finalización de la ejecución del contrato, debidamente foliado y debe contar como mínimo con la siguiente información y anexos:

(…) c. Informe de cumplimiento de cada una de las obligaciones contractuales (…)
k. Evaluación del cumplimiento del contratista. (…)
m. Todos los demás documentos que se consideren pertinentes por parte del supervisor y/o interventor, que permitan verificar el cumplimiento del contrato.

Acta De Liquidación: documento de balance final, en el cual se deja constancia de lo ejecutado, los pagos efectuados, ajustes, reconocimientos, revisiones, descuentos, acuerdos, conciliaciones, transacciones, saldo a favor o en contra y declaraciones de las partes referentes al cumplimiento de sus obligaciones, finiquitando la relación contractual, suscrita por el contratista y el FCP. (…)

4.4 Trámites para la liquidación del contrato: La liquidación del contrato se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en el mismo o máximo, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del plazo del contrato. El proyecto de acta de liquidación será elaborada por el FCP, con fundamento en informe final de supervisión en la cual deberá constar el cumplimiento del objeto contractual, los aportes parafiscales efectuados por el contratista durante la ejecución del contrato, la certificación de pagos cancelados al contratista, la vigencia de las pólizas, los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo, razón por la cual, toda liquidación debe contener un balance económico en el que se señale: (i) Valor Inicial del contrato. (ii) Pagos efectuados al contratista. (iii) Saldos a favor del contratista o por liberar."

El numeral 4 del Manual de Supervisión COD_MAN_002, Versión 5 del 01 de septiembre de 2021 establece como obligaciones del supervisor, en relación con la liquidación de los contratos:

"56. Elaborar el cronograma de la liquidación con anticipación a la fecha de finalización del contrato.
57. Adelantar los trámites necesarios para la liquidación del contrato.
58. Elaborar y presentar el informe final de supervisión o interventoría. En caso de que se requiera, complementar y/o aclarar la información que sea solicitada por el FCP una vez se revise el informe final de supervisión o interventoría.
59. Suministrar la información necesaria para soportar el acta de liquidación dentro del término pactado en el contrato.
60. Suscribir las actas de liquidación de los contratos, según aplique, en el plazo previsto en el mismo o en el Manual de Contratación del FCP. "

Por su parte el Manual Operativo del FCP FIN_MAN_001 – Versión 9 del 26 de junio de 2021, en el numeral 4.5 cierre presupuestal estipula: *"Una vez finalizado un contrato, el área jurídica remitirá al área financiera el acta de liquidación o acta de cierre en caso de ser procedente, la cual servirá como soporte en caso de ser requerirse la modificación de los registros presupuestales (CDP y CRP) y retornar los recursos sin utilizar al disponible de la Subcuenta. (…)"*

El Procedimiento de gestión de Planes y Proyectos Operativos - PPO, versión 05 del 14 de junio de 2022, cuyo objeto es "*Establecer las actividades necesarias para la expedición, modificación y anulación de los Certificados de Disponibilidad Presupuestal y Certificados de Registro Presupuestal y reporte de ejecución mensual de PPO",* señala que corresponde al PA- FCP remitir a las Entidades Ejecutoras y a la Subdirección Financiera del FCP el reporte de ejecución mensual de los PPO para cada subcuenta. En estos reportes se evidencia el avance del contrato, la duración y la liquidación del mismo.

De conformidad con la información remitida por el FCP con radicado 20231094000831911 de 2023, sobre los compromisos presupuestales del FCP con corte a 31 de diciembre de 2022 incluyendo el valor pagado y los saldos pendientes por liberar, de la muestra determinada y evaluada por la CGR se evidenció lo siguiente:

Los contratos que se enuncian a continuación se encuentran pendientes por liquidar a pesar de haber finalizado su ejecución hace más de un año, sobrepasando con ello, la obligación de proceder a la liquidación por mutuo acuerdo y la correspondiente liberación de saldos por $3.145.086.600:

Tabla 45
Contratos pendientes por liquidar y liberar saldos

Contratos pendientes de liquidar	valor por liberar	Fecha Terminación	SUBCUENTA
123-2017	350.951.123	04/04/2021	SUSTITUCION
454-2018	1.986.525.228	26/07/2021	PDET
538-2018	455.083.987	31/01/2020	PDET
534-2018	239.281.295	29/02/2020	PDET
539-2018	108.569.744	28/02/2020	PDET
408-2018	1.740.601	29/02/2020	PDET
535-2018	832.462	24/08/2019	PDET
542-2018	2.102.160	31/12/2019	PDET
Total			3.145.086.600

Fuente: FCP Elaboró: Equipo auditor CGR

Mediante radicado 20231094001129201 remitido por el FCP el 27 de abril de 2023 como respuesta a la solicitud de información 2023EE0060289 de la CGR sobre saldos pendientes, el fondo manifestó, entre otras cosas con respecto a la liquidación de los contratos 454, 534, 538, 539 de 2018:

"(…) Es importante precisar que los pagos finales fueron presentados al administrador fiduciario por parte de la supervisión en periodos que oscilan entre ocho meses (8) y treinta dos meses (32) posteriores a la terminación del contrato. (…)

Una vez efectuado el pago final, corresponde al contratista implementador y supervisión, e interventoría, según corresponda, la remisión de información que de cuenta del balance final del contrato, en el cual se deja constancia entre otros, de lo ejecutado, los pagos efectuados, ajustes, reconocimientos, revisiones, y declaraciones de supervisión referente al cumplimiento del contrato, lo cual será el soporte para la elaboración del acta de liquidación por parte del PA-FCP (…)

Sobre el particular es pertinente mencionar que durante la etapa postcontractual, el supervisor designado por ART, la Interventoría y el contratista implementador han remitido al PA-FCP, en varias oportunidades, múltiples informes parciales y documentación requerida para la liquidación del contrato, con información diversa en su contenido por lo cual resulta fundamental para proceder con la liquidación la remisión de un documento en el que conste que el contratista implementador ha cumplido a satisfacción las obligaciones del contrato, es decir, la remisión del Certificado de cumplimiento suscrito por la supervisión e interventoría.

A la fecha no se ha recibido en el PA-FCP, el referido certificado para ninguno de los contratos pese a los requerimientos efectuados mediante oficios y en mesas de trabajo por parte del Administrador Fiduciario."

Para los contratos No. 535, 454, 408, 539, 542, y 534 de 2018 de la subcuenta PDET, el PA-FCP solicitó a la Agencia de Renovación del Territorio – ART, mediante radicado 202310940008321 de 2023, certificados de cumplimiento y cronograma de pagos. De acuerdo con la verificación documental adelantada por la CGR, se evidencia que la ART no ha remitido los soportes requeridos lo que conlleva a que el PA-FCP no haya liquidado los contratos, dada la necesidad de contar con la integralidad de la información técnica, financiera y jurídica, que se debe constatar con los informes finales de los supervisores de los contratos.

De acuerdo con el Manual de Contratación COD_MAN_001 del 2021, de no poderse realizar la liquidación según los plazos establecidos, el supervisor y el administrador fiduciario podrán establecer plazos distintos de liquidación mediante la suscripción de actas de cierre. La CGR no evidencio actas suscritas entre el supervisor y el administrador fiduciario, por lo que la contratación está pendiente de liquidar, generando saldos por liberar desde las vigencias 2019, 2020 y 2021, así las cosas, la subcuenta PDET cuenta con recursos comprometidos en contratos sin finalizar y por tanto con balances que no presentan la ejecución presupuestal real y pueden limitar el alcance de las metas establecidas en los PPO de las subcuentas al no disponer de estos recursos para el cumplimiento del objeto de las mismas.

El contrato 123 de 2017 de la subcuenta de sustitución está pendiente por liquidación y liberación, debido a diferencias entre el contratista y el supervisor, sobre el tratamiento de unos recursos por IVA descontable, de acuerdo con la supervisión del contrato, sin que, a la fecha, hayan logrado conciliar la diferencia de criterio, según lo comunicado por el PA-FCP mediante radicado 20231094001129201 del 27 de abril de 2023:

"El contratista manifestó estar en desacuerdo sobre lo conceptuado por la supervisión en su informe final respecto del reintegro del IVA descontable del contrato y, por ende, sobre la cuantía que se tramitaría para el

último desembolso del mismo. A la fecha, se está a la espera de que la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito ratifique o reevalúe su concepto sobre dicho reintegro. Cabe resaltar, que además como gestiones tendientes a la liquidación, se adelantó mesa de trabajo entre la DSCI, Fedecacao y el Consorcio FCP 2019 en la que se concertó los parámetros para la liquidación del contrato y la remisión de la solicitud del último desembolso, situación que no se ha gestionado a la fecha ante este administrador fiduciario, lo cual es requisito para iniciar trámite de liquidación."

El contratista y la ART, no han llegado a una concertación; adicionalmente, el FCP no ha recibido de parte de la DSCI pronunciamiento sobre el concepto[117] recibido frente a la procedencia del reintegro al FCP del IVA descontable y que se generó en el marco de la ejecución del contrato. La anterior situación implica que la subcuenta de sustitución presente recursos sin utilizar y sin que puedan ser tenidos en cuenta para la programación de nuevas actividades que contribuyan al cumplimiento del objeto de la subcuenta.

Las situaciones expuestas se presentan por debilidades de control y seguimiento en el ejercicio de la supervisión que le corresponde realizar a las entidades ejecutoras frente al desarrollo de las diferentes etapas del contrato y actividades en la etapa de liquidación de los mismos. También, debido a la falta de oportunidad del administrador fiduciario para requerir los soportes necesarios para el trámite y aplicar lo dispuesto en los manuales frente a las alternativas existentes en caso de no poder suscribir el acta de liquidación. Lo anterior, afecta la disponibilidad y adecuado uso de los recursos asignados a cada subcuenta del FCP.

Análisis de respuestas del FCP y la ART

Analizados los argumentos esgrimidos por el FCP, es claro para la CGR su modelo de negocio y su gestión en lo referente a la liquidación de contratos. En ningún momento se ha desconocido este hecho. Se cuestiona las acciones pertinentes a la liberación de los saldos, sin embargo, el argumento expuesto por el Consorcio FCP 2019 *"Por lo anterior, el Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019, en su calidad de vocero y administrador del PA-FCP, con base en la certificación señaladas, actualmente adelanta las gestiones necesarias tendientes a la liquidación de dichos contratos, estando, además, dentro de los términos señalados en el Manual de Contratación, tal como se indicó líneas arriba*", no clarifica el cuestionamiento de la CGR sobre la gestión administrativa y de control realizada por el administrador fiduciario, porque si bien se han realizado acciones de control, las mismas no han resultado ser efectivas.

En FCP afirma que el *"seguimiento y control se ha ejercido no solo a través de las gestiones en comento, sino, además, con los comunicados generales publicados en la página de Fiduprevisora S.A. y reiteradas solicitudes a la Entidad Ejecutora, con el fin de poder cerrar o liquidar el citado contrato*.", situación que no ha sido desconocida por el ente de control, por el contrario, fue tenida en cuenta para determinar la corresponsabilidad de la ART en este asunto. Al respecto, es importante hacer el análisis de cada contrato:

Contrato de Obra No. 123 de 2017: En la respuesta de la ART no se hace mención al mismo, por lo cual se mantiene lo observado sobre este contrato.

Contrato de Obra No. 408 de 2018, Macarena – Guaviare: La ART hace un recuento de la información remitida al FCP en los informes de supervisión señalando el saldo por liberar del contrato. Adicionalmente, manifiesta, que mediante radicado No. 20234200017451 del 27 de febrero de 2023, solicitó la liquidación del contrato y posteriormente, con radicado 20234200020701 del 9 de marzo de

[117] Concepto elaborado por la firma de Asesoría tributaria Crowe Co SAS del 28 de diciembre de 2022, el cual fue trasladado por el FCP a la entidad ejecutora para su revisión y pronunciamiento.

2023, solicitó información del estado de avance de la liquidación. Por su parte, el FCP señala que recibió la certificación final integral del contrato por parte de la ART el 16 de mayo de 2023 y que actualmente se encuentra adelantando gestiones pertinentes para la liquidación.

Si bien, lo anterior demuestra gestiones hechas por el FCP y la entidad ejecutora con ocasión de la auditoría de la CGR, que no desvirtúan lo observado en cuanto que a la fecha el contrato no ha sido liquidado y por tanto no han sido liberados los saldos correspondientes, a pesar del tiempo transcurrido desde la finalización del término de ejecución, lo cual demuestra falta de oportunidad y efectividad en las gestiones realizadas.

Contrato de Obra No. 454 de 2018, Bajo Cauca: El FCP informa que no ha recibido el informe final de supervisión, insumo necesario para la respectiva liquidación; por su parte, la ART indica que el mencionado informe fue remitido el 23 de mayo informando un saldo por liberar de $463.644.990, y recibido por el FCP el 24 de mayo de 2023. Para la CGR es claro que no existe una articulación adecuada entre el FCP y la entidad ejecutora al remitir informaciones contradictorias al ente de control fiscal, frente a la entrega del informe final y al valor del saldo por liberar, lo cual dificulta la adecuada gestión para lograr la liquidación del contrato y la correspondiente liberación de saldos. En este sentido, se valida lo observado dado que a la fecha no hay evidencia de la liquidación.

Contrato de Obra No. 534 de 2018, Putumayo: La ART señala que, con la radicación del último pago del contrato, informó el saldo por liberar. Por su parte, el FCP señala que no ha recibido el informe final de supervisión, insumo necesario para la respectiva liquidación, de tal suerte que se mantiene lo observado por la CGR, pues no se presentaron elementos que desvirtuaran las afirmaciones sobre la falta de liquidación y liberación de saldos.

Contrato de Obra No. 535 de 2018, Arauca: La ART hace un recuento de la información remitida al FCP para el trámite del último pago, señalando el saldo por liberar del contrato. Adicionalmente, manifiesta, que el informe final de supervisión fue radicado el 25 de octubre de 2022 con información del saldo por liberar. Por su parte, el FCP señala que recibió la certificación final integral del contrato por parte de la ART solo hasta el 15 de junio de 2023 y que actualmente se encuentra adelantando gestiones pertinentes para la liquidación.

Si bien, las respuestas difieren una de la otra, las gestiones hechas por el FCP y la entidad ejecutora, no desvirtúan lo observado en cuanto que, a la fecha, el contrato no ha sido liquidado y por tanto no han sido liberados los saldos correspondientes, a pesar del tiempo transcurrido desde la finalización del término de ejecución, lo cual demuestra falta de oportunidad y efectividad en las gestiones realizadas.

Contrato de Obra No. 538 de 2018, Cuenca del Caguán: La ART informa que remitió informe final de supervisión el 4 de noviembre de 2022 con información del saldo por liberar. Adicionalmente solicitó al FCP proceder con la liquidación del contrato, según radicado No. 20234200025251 del 27 de marzo de 2023. Por su parte, el FCP señala que recibió la certificación final integral del contrato por parte de la ART solo hasta el 18 de mayo de 2023 y que actualmente se encuentra adelantando las gestiones pertinentes para la liquidación.

Las respuestas recibidas difieren una de la otra en la información presentada; sin embargo, sigue siendo claro que el contrato no ha sido liquidado y por tanto no han sido liberados los saldos correspondientes, a pesar del tiempo transcurrido desde la finalización del término de ejecución, lo cual demuestra falta de oportunidad y efectividad en las gestiones realizadas.

Contrato de Obra No. 539 de 2018, Chocó: El FCP precisa que a la fecha no ha recibido el informe final de supervisión del contrato a pesar de los requerimientos efectuados con oficios y mesas de trabajo; y la ART remite información del radicado del último pago, sin hacer mención a acciones posteriores frente a la remisión de los soportes necesarios para la liquidación contractual.

En este caso se mantiene lo observado por cuanto los argumentos presentados no desvirtúan el hecho de que ha pasado un tiempo prolongado desde la terminación de ejecución del contrato sin que se hayan ejecutado acciones contundentes para lograr su liquidación y liberación de saldos.

Contrato de Obra No. 542 de 2018, Sur del Tolima: La ART informa que el 7 de octubre de 2022 remitió informe final de supervisión, el FCP manifiesta que recibió el 15 de junio de 2023 certificado final integral para proceder con la liquidación. Las acciones expuestas no desvirtúan el hecho de que a la fecha no se cuente con liquidación y liberación de saldo a más de un año de haber terminado la ejecución contractual.

Analizados los argumentos esgrimidos por el FCP y la ART, se concluye que no se logra desvirtuar lo observado por la CGR frente a las deficiencias en el proceso de liquidación contractual y liberación de saldos, pues a la fecha, persisten contratos sin estar liquidados y sin demostrar actuaciones alternativas como lo plantean los manuales vigentes. Lo que ratifica que las acciones tanto del administrador fiduciario como de la entidad ejecutora no han sido efectivas y por tanto, el hallazgo se mantiene en los términos descritos.

HALLAZGO No 23 CONTRATOS PRESTACIÓN DE SERVICIOS SUBCUENTA ESTABILIZACIÓN

El artículo 209 de la Constitución Política establece:

“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”.

De acuerdo con lo señalado por la Agencia Nacional Colombia Compra Eficiente[118] y de conformidad con lo establecido en la Ley 1712 de 2014 (Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional), las entidades que ejecutan recursos públicos en sus procesos de abastecimiento o contratación deben poner a disposición la información de sus procesos de contratación en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP).

El Decreto 1082 de 2015 *"por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional"* señala:

“Artículo 2.2.1.1.1.7.1. 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.

[118] Circular externa única – Versión 2 del 15 de julio de 2022

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".

En virtud de lo establecido en el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015, el DAPRE funge como fideicomitente y es quien está obligado a publicar en el SECOP. El Fondo Colombia en Paz – FCP formuló el *"Procedimiento para la publicación en el SECOP"*, del 12 de diciembre de 2022, indicando que el administrador fiduciario deberá remitir al DAPRE para publicar en el SECOP, los documentos relacionados con los procesos de selección, el contrato y su desarrollo (etapa precontractual, contractual y postcontractual), incluidos los contratos seleccionados directamente, únicamente para aquellos contratos cuya fuente de financiación corresponda a recursos públicos asignados por el FCP (Decreto Reglamentario 1510 de 2013; Decreto 1082 de 2015; Ley 1712 de 2014).

El Decreto Ley 691 de 2017 *"Por el cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible enZonas Afectadas por el Conflicto por el "Fondo Colombia en Paz(FCP) y se reglamenta su funcionamiento",* consagra en su artículo 2:

"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.(…)

En desarrollo de su objeto, el FCP podrá: 1. Crear las subcuentas que se requieran para el desarrollo de su objeto. (…)".

Mediante acta No. Acta No. 10 de Consejo Directivo del FCP del 23 de abril de 2018 se crea la subcuenta de Estabilización con el objeto de:

"*La Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación es la entidad encargada a nivel ejecutivo de velar por la implementación del Acuerdo a partir de instrucciones directas del Presidente de la República. La subcuenta de en este sentido busca articular la implementación del Acuerdo en las Entidades del Estado responsables de los temas clave de la Política de Paz con Legalidad y garantizar una ejecución coordinada y eficiente en todos los frentes"*.

El Manual Operativo del FCP, versión 9 del 23 de junio de 2021, establece:

"4.7. CIERRE PRESUPUESTAL Una vez finalizado un contrato, el área jurídica remitirá al área financiera el acta de liquidación o acta de cierre en caso de ser procedente, la cual servirá como soporte en caso de ser requerirse la modificación de los registros presupuestales (CDP y CRP) y retornar los recursos sin utilizar al disponible de la Subcuenta.

No requerirán liquidación las órdenes de servicios y/o compras de mínima cuantía, por lo cual se procederá con la liberación de saldos no ejecutados en cuanto el área jurídica del FCP lo solicite."

El Reglamento del Comité Técnico del FCP, versión 6 del 14 de enero de 2022 y siguientes, numeral 2.2. *Funciones Comité Técnico*, señala:

"(…) 2. Revisar y analizar la totalidad de las solicitudes contractuales y realizar recomendaciones, ajustes o sugerencias a las entidades ejecutoras sobre las mismas a efecto de garantizar el cumplimiento de lo establecido en los manuales y reglamentos del FCP, así como efectuar recomendaciones para análisis y aprobación del Comité Fiduciario, excepto para las solicitudes de contratos de prestación de servicios incluidos en el PC Personas Naturales, entendidos estos últimos como los celebrados con personas naturales, cuyos honorarios, formación profesional y experiencia correspondan a la tabla de referencia de honorarios adoptada por cada subcuenta. (…)"

El Reglamento del Comité Fiduciario del FCP, establece para éste, entre otras, la función de *"(…)5. Evaluar y efectuar la aprobación de las solicitudes de adición, prórroga y modificación contractual presentadas por las Entidades Ejecutoras, y solicitar las aclaraciones o complementaciones que considere. (…)"*

El Manual de Contratación en su versión 24 y siguientes, aprobado el 14 de enero de 2022 por el Comité Fiduciario del FCP, señala:

"5. PRINCIPIOS RECTORES Y POLÍTICAS DE BUEN GOBIERNO

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. (…)

9.5.4 Contratación directa de prestación de servicios con persona natural
Para la contratación directa señalada en la causal contenida en el numeral 3, relativa a la celebración de contratos para la prestación de servicios técnicos o profesionales por personas naturales, se desarrollará el siguiente procedimiento:
1. No se requerirá la elaboración de análisis preliminar ni la realización de Comité Técnico.
2. La entidad ejecutora presentará y radicará las solicitudes de contratación o modificación (prórroga y adición) al administrador fiduciario, previa aprobación del PC por parte del Comité Fiduciario.
3. El Administrador Fiduciario al recibo de cada solicitud o modificación contractual será responsable de:
i. Verificar la concordancia de la solicitud y/o modificación con los aspectos aprobados e instruidos por el Comité Fiduciario.
ii. Verificar el cumplimiento del perfil establecido, validar la documentación presentada y verificar el cumplimiento de la totalidad de los requisitos establecidos en el presente manual por parte del candidato propuesto por la entidad ejecutora.
iii. Para el caso de las modificaciones contractuales (prórroga y adición) deberá hacer la revisión de los soportes presentados de conformidad con el presente manual.
4. Una vez surtidas las revisiones, verificaciones y validaciones a cargo del Administrador Fiduciario, la coordinación jurídica a través del funcionario responsable de los contratos de prestación de servicios con persona natural certificará cada una de las actividades anteriormente mencionadas y se procederá con la celebración de la contratación.
5. En el evento que las verificaciones o validaciones anteriores presenten inconsistencias, efectuará la devolución de la solicitud de contratación o modificación (prórroga y adición) a la entidad ejecutora informando las razones de la misma."

Señala en su numeral 12, etapa poscontractual – liquidación:

"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 el informe final del supervisor. En estos contratos, con fundamento en el certificado de ejecución financiera expedido por el administrador fiduciario se

procederá con la liberación presupuestal de los saldos, si aplica. El cierre del expediente contractual se realizará mediante un Acta de Cierre elaborada y suscrita por el administrador fiduciario. (…)"

Durante la evaluación y seguimiento documental a los contratos de prestación de servicios suscritos con recursos de la subcuenta de estabilización, se detectaron las siguientes situaciones:

1. Incremento de honorarios sin justificación

En los contratos de prestación de servicios - CPS No. 240 y 506 de 2022 suscritos con la persona natural identificada con CC 1.022.420.144, con el objeto de *"Prestar los servicios profesionales a la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación con el objeto de realizar, articulación, concentración y programación de la agenda y reuniones, además de hacer seguimiento a los compromisos derivados de la implementación del Acuerdo Final de paz",* se definen honorarios mensuales de $7.862.772, mientras que en el contrato 698 de 2022 suscrito con la misma persona natural y el mismo objeto se establecen honorarios de $10.850.628.

Tabla 46
Comparativo perfil y obligaciones específicas CPS 240-506-689 2022

CPS-240-2022	CPS-506-2022	CPS-698-2022
$7.862.772	**$7.862.772**	**$ 10.850.628**
Pregrado: Título profesional en Administración de Empresas, Administración Pública, Economía, Contaduría y Afines, Ciencias Sociales y Humanas (Ciencias Políticas, Derecho y Afines) Postgrado: Título de posgrado, en modalidad de Especialización, en áreas relacionadas con las actividades que va a desarrollar Experiencia: Experiencia Profesional: De 17 a 22 meses relacionados con el ejercicio de profesión. (…)	Pregrado: Título profesional en Administración de Empresas, Administración Pública, Economía, Contaduría y Afines, Ciencias Sociales y Humanas (Ciencias Políticas, Derecho y Afines) Postgrado: Título de posgrado, en modalidad de Especialización, en áreas relacionadas con las actividades que va a desarrollar Experiencia: Experiencia Profesional: De 17 a 22 meses relacionados con el ejercicio de profesión. (…)	Pregrado: Título profesional en Administración de Empresas, Administración Pública, Economía, Contaduría y Afines, Ciencias Sociales y Humanas (Ciencias Políticas, Derecho y Afines) Postgrado: Título de posgrado, en modalidad de Especialización, en áreas relacionadas con las actividades que va a desarrollar Experiencia: Experiencia Profesional: De 41 a 45 meses relacionados con el ejercicio de profesión. (…)
1. Apoyar la concertación de agenda y citación de reuniones a cargo de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación.	*1. Apoyar la concertación de agenda y citación de reuniones a cargo de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación.*	*1. Apoyar las actividades que se deriven de la coordinación interinstitucional con las entidades competentes con el fin de promover la seguridad de la población líder de sustitución y excombatientes en reincorporación.*
2. Apoyar las actividades que se deriven de la coordinación interinstitucional con las entidades competentes con el fin de promover la seguridad de la población excombatiente en reincorporación y líderes de sustitución.	*2. Apoyar las actividades que se deriven de la coordinación interinstitucional con las entidades competentes con el fin de promover la seguridad de la población excombatiente en reincorporación y líderes de sustitución.*	*2. Apoyar las actividades que se deriven de la coordinación interinstitucional con las entidades competentes con el fin de promover la seguridad de la población líder de sustitución y excombatientes en reincorporación.*
3. Hacer seguimiento a las solicitudes y trámites a cargo de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación.	*3. Hacer seguimiento a las solicitudes y trámites a cargo de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación.*	*3. Hacer seguimiento a las solicitudes y trámites a cargo de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación.*

CPS-240-2022	CPS-506-2022	CPS-698-2022
4. Apoyar la elaboración y consolidación los informes, ayudas de memoria, reportes, seguimientos de los temas a cargo de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. la Estabilización y la Consolidación.	*4. Apoyar la elaboración y consolidación los informes, ayudas de memoria, reportes, seguimientos de los temas a cargo de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación.*	*4. Apoyar la elaboración y consolidación los informes, ayudas de memoria, reportes, seguimientos de los temas a cargo de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación.*
5. Apoyar la depuración, cargue y análisis de la información en las bases de datos de información relacionada con el Programa Nacional Integral de Sustitución (PNIS).	*5. Apoyar la depuración, cargue y análisis de la información en las bases de datos de información relacionada con el Programa Nacional Integral de Sustitución (PNIS).*	*5. Apoyar la concertación de agenda y citación de reuniones a cargo de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación.*
6. Preparar y asistir a las reuniones que le sean asignadas por el supervisor del contrato.	*6. Preparar y asistir a las reuniones que le sean asignadas por el supervisor del contrato.*	*6. Apoyar la respuesta a los requerimientos y solicitudes a cargo de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación.*
7. Apoyar el reporte de la Información de los indicadores del Plan Marco de Implementación a cargo de la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación.	*7. Apoyar el reporte de la Información de los indicadores del Plan Marco de Implementación a cargo de la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación.*	*7. Apoyar la depuración, cargue y análisis de la información en las bases de datos de información relacionada con el Programa Nacional Integral de Sustitución (PNIS).*
8. Apoyar en el seguimiento a las Alertas Tempranas y el diligenciamiento de los reportes a cargo de la Consejería Presidencial y la Consolidación.	*8. Apoyar en el seguimiento a las Alertas Tempranas y el diligenciamiento de los reportes a cargo de la Consejería Presidencial y la Consolidación.*	*8. Preparar y asistir a las reuniones que le sean asignadas por el supervisor del contrato.*
9. Apoyar la respuesta a los requerimientos y solicitudes a cargo de la Consejería Presidencial para para la Estabilización y Consolidación.	-	*9. Apoyar el reporte de la Información de los indicadores del Plan Marco de Implementación a cargo de la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación.*
-	-	*10. Apoyar en el seguimiento a las Alertas Tempranas y el diligenciamiento de los reportes a cargo de la Consejería Presidencial y la Consolidación.*
-	-	*11. Apoyar la respuesta a los requerimientos y solicitudes a cargo de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación.*

Fuente: FCP Elaboró: Equipo auditor CGR

Al verificar el perfil requerido y las obligaciones de cada contrato de prestación de servicios se evidencia que el CPS 506 tiene una obligación menos que el CPS 240, el perfil requerido es similar y mantiene los mismos honorarios. Para el contrato 698 de 2022[119], se incrementan los honorarios en $2.987.856, exigiendo la acreditación de mayor experiencia, adicionando tres (3) obligaciones, pasando de ocho (8) pactadas en el contrato 506, a once (11) en el contrato 698. Sin embargo, esta adición de obligaciones en realidad no agrega valor al desarrollo del objeto contractual, por cuanto:

- La obligación No. 2 *"Apoyar las actividades que se deriven de la coordinación interinstitucional con las entidades competentes con el fin de promover la seguridad de la población líder de sustitución y excombatientes en reincorporación."* es idéntica a la obligación No. 1

[119] Prorrogado hasta el 7 de julio de 2023

- Las obligaciones 6 y 11 son iguales "*Apoyar la respuesta a los requerimientos y solicitudes a cargo de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación."* y corresponde a la obligación No. 9 del CPS 240.

Dicho lo anterior, se evidencia que en el contrato 698 fueron pactadas las mismas nueve (9) obligaciones que las señaladas en el contrato 240, únicamente fue modificado el orden de las mismas.

Esta situación denota, deficiencias de control por parte de la Directora Ejecutiva Presidencial de la Consejería de Estabilización como entidad ejecutora que suscribe la solicitud de contratación, y por las instancias de control definidas en el FCP para la verificación de requisitos contractuales, lo que ocasiona que se recomiende al Comité Fiduciario la suscripción de Contratos de Prestación de Servicios con incrementos de honorarios que no cuentan con justificación técnica en contravía de los principios de buen gobierno, eficacia y economía.

2. Inobservancia del principio de publicidad

El FCP omitió remitir al DAPRE los documentos contractuales para su registro en el SECOP en la oportunidad establecida en la ley y en el reglamento, de los contratos 827 y 828 de 2018, así como del 04 de 2019. Esto, conforme al anexo *"Puntos 3, 4 y 5"* de la respuesta recibida mediante radicado 20231094001210151 del 10 de mayo de 2023 suscrita por el Consorcio FCP 2019, donde señalan:

"Se debe indicar no se encontró la consulta de los documentos precontractuales en el secop, por lo cual se solicita desde la Unidad de Implementación, que se revise la carpeta física que se encuentra bajo la custodía del consorcio y se registre la información correspondiente (SIC)".

Lo anterior, que impide que las partes interesadas puedan acceder a la información pública. La omisión de este deber se encuentra en contravía del principio de transparencia previsto en el artículo 209 de la Constitución Política y de lo estipulado en las normas que regulan la materia.

3. Oportunidad cierre presupuestal

Mediante comunicación 20231094001119101 del 26 de abril de 2023, el FCP remite información con las fechas de cierre de los contratos de prestación de servicios de la subcuenta de estabilización, señalando que se realizan de acuerdo con las disposiciones del manual de contratación.

Tabla 47
CPS con Actas de Cierre

No. Contrato	Año	Fecha de Inicio	Fecha de Terminación	Fecha acta de cierre
874	2020	11/12/2020	16/10/2021	4/07/2022
72	2021	30/03/2021	18/11/2021	27/05/2022
103	2021	15/03/2021	7/05/2021	27/05/2022
125	2021	16/03/2021	31/12/2021	29/03/2022
153	2021	8/04/2021	5/08/2021	16/09/2022
796	2021	22/09/2021	4/01/2022	30/07/2022
176	2022	2/02/2022	15/09/2022	30/03/2023

Fuente: FCP Elaboró: Equipo auditor CGR

Para los contratos relacionados se evidencia fecha de cierre incluso dentro del año siguiente a la fecha de terminación. Si bien es cierto, el manual de contratación no establece un término específico,

la falta de oportunidad en el trámite correspondiente por parte del FCP, ocasiona que cuente con saldos reales de ejecución en la subcuenta de estabilización.

Las deficiencias de control en la verificación de las solicitudes de contratación por parte del FCP y por parte de la Unidad de Implementación, el incumplimiento del Manual Operativo, por la ausencia del cierre presupuestal en oportunidad y la ausencia de documentos contractuales publicados en el SECOP por parte del DAPRE, generan suscripción de Contratos de Prestación de Servicios con incrementos de honorarios sin justificación técnica, mantiene recursos comprometidos para un fin que no se va a utilizar e imposibilita a las partes interesadas el acceso a la información pública inobservando las disposiciones relacionadas con el SECOP y los principios de buen gobierno dispuestos en el Manual de Contratación.

Análisis de la respuesta

Del análisis de la respuesta del FCP, se tiene que esta entidad aduce que, el llamado a responder de fondo es la Unidad de Implementación del Acuerdo Final, para la Terminación delConflicto, dado que en el modelo de negocio del FCP, aprobado por el Consejo Directivo, los únicos responsables de la planeación de los contratos de personas naturales suscritos son las entidades ejecutoras. A continuación, trae a colación el procedimiento establecido en el Manual de Contratación, para las solicitudes de contratación de prestación de servicios profesionales, así como los roles, funciones y responsabilidades de quienes interactúan dentro del modelo operativo definido para el FCP.

Señala además que, "*en ninguna de las instancias antes mencionadas existe un comité técnico que revise o analice las solicitudes de contratación de prestación de servicios con persona naturales (CPS), o recomiende la aprobación al comité fiduciario"*. Precisa también las funciones que le asisten al Administrador Fiduciario una vez recibe las solicitudes de contratación. No obstante, los argumentos presentados por el FCP no son de recibo para la CGR, pues conforme a las funciones del Comité Fiduciario del FCP, le asiste la función de:

"Evaluar y efectuar la aprobación de las solicitudes de contratación de prestación de servicios técnicos o profesionales por personas naturales cuyos honorarios, formación profesional y experiencia correspondan a la tabla de referencia de honorarios adoptada por cada subcuenta, mediante la aprobación del PC Personas Naturales de la respectiva subcuenta, y solicitar las aclaraciones o complementaciones que considere".

Por lo anterior, las solicitudes de contratación de personas naturales que prepara y presenta cada subcuenta para aprobación del Comité Fiduciario, deben ser *"evaluadas"* y si hay lugar solicitar aclaraciones. En los hechos observados en el hallazgo no se evidencia soporte de la evaluación realizada para la aprobación de la contratación y los respectivos honorarios y ante el Comité Fiduciario por tanto se mantiene lo observado.

Por su parte la Unidad de Implementación señala, que el incremento de honorarios observado por la CGR se justifica en los cambios internos realizados en la Unidad y la asignación de una mayor carga en las obligaciones. Argumentos que no son de recibo por la CGR, toda vez que las obligaciones contractuales de los CPS 240, 506 y 698 de 2022 no fueron sujeto de modificaciones, presentando la inconsistencia que se refleja en el hallazgo.

Con respecto a la publicación en el SECOP de los contratos 827 y 828 de 2018 y 04 de 2019, el FCP señala que la no publicación en su momento corresponde a la aplicación de los procedimientos implementados en su momento y que en un principio no publicaban todas las etapas contractuales. Menciona además que el DAPRE estableció un Plan de Mejora, resultado de otras auditorías. La CGR

no desconoce las acciones implementadas, no obstante, no se precisa el estado de publicación sobre estos contratos o en su defecto donde se conservan esto expedientes contractuales, por lo que se mantiene lo observado.

En cuanto a la liberación de saldos, el FCP retoma el procedimiento ya señalado en los criterios del hallazgo por la CGR, mencionado que "*la inoportunidad en el cierre, fue debido a la falta de losinsumos necesarios para el respectivo trámite por parte de la supervisión designada por la entidad ejecutora".* Por su parte la Unidad de Implementación precisa que, en siete contratos de prestación de servicios, que se terminaron de manera anticipada se establece que, *"se procederá a realizar los trámites administrativos requeridos para la cancelación de saldos a favor del CONTRATISTA en caso de existir estos, así como para la liberación de los recursos no ejecutados, conocasión de la terminación anticipada.",* sin que se presenten soportes sobre la gestión se haya realizado para la efectiva liberación de saldos, por tanto se mantiene lo observado.

Por tal motivo, se valida el hallazgo en los términos señalados.

3.5 RESULTADOS EN RELACIÓN CON LAS SOLICITUDES CIUDADANAS RECIBIDAS

Atender las solicitudes ciudadanas, alertas e insumos en relación con el objeto de la auditoría asignadas incluso hasta el cierre de la fase de ejecución de la actuación fiscal.

HALLAZGO No 24 EJECUCIÓN CONVENIO 1041 DE 2021 (D) (P)

El artículo 209 de la Constitución Política establece:

"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."

El Acuerdo de Paz para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera[120], suscrito el 24 de noviembre de 2016 entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC– EP), contempla como Punto 4 *"Solución al Problema de las Drogas Ilícitas"*, en el cual establece que para contribuir al propósito de sentar las bases para la construcción de una paz estable y duradera es necesario, entre otros, encontrar una solución definitiva al problema de las drogas ilícitas, incluyendo los cultivos de uso ilícito y la producción y comercialización de drogas ilícitas.

El Acuerdo determina 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

[120] Mediante el Acto Legislativo 02 de 2017 se 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*".

comunidades campesinas "*en situación de pobreza que en la actualidad derivan su subsistencia de estos cultivos*".

En el Numeral 4.1.3.6, frente a los Componentes de los planes integrales de sustitución de cultivos de uso ilícito, 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).

Por otra parte, el Acuerdo Final (AF) en el numeral 4.1.2 establece entre otros, los siguientes objetivos específicos del 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. (…)
7. Fortalecer las relaciones de confianza, solidaridad y convivencia, y la reconciliación al interior de las comunidades. (…)
11. Fortalecer las capacidades de gestión de las comunidades y sus organizaciones, mediante la participación directa de estas en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación, y control y veeduría ciudadana del PNIS, en desarrollo del principio de construcción conjunta, participativa y concertada entre las comunidades y las autoridades.
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 (…)".

El Artículo 2 del Decreto Ley 896 de 2017*, "por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito – PNIS"* establece: "*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".*

El Artículo 6 del mismo Decreto establece: *"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".*

Así mismo, el parágrafo 2 del artículo 7 del mencionado Decreto establece como elementos para el desarrollo del PNIS: *"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*.

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 de sustitución que se han celebrado hasta la fecha junto con sus compromisos, así como los PAI y los PISDA serán sistematizados por la Dirección General del PNIS y serán objeto de seguimiento y evaluación. Todas las entidades del Gobierno Nacional deberán estar coordinadas para su implementación." (negrilla fuera de texto).

Por su parte, el 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. (…)"*

El Artículo 5 del Decreto 691 de 2017[121] indica entre las funciones del Consejo Directivo*: "(…) 9. Establecer mecanismos de control para la ejecución de los recursos ".*

El Decreto 362 del 22 de febrero de 2018 *"Mediante el cual se adiciona el Título 5 a la Parte 2 del Libro 2 al Decreto 1081 de 2015, Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República: Funcionamiento de las instancias de ejecución, coordinación y gestión del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos ilícitos –PNIS-*", en el Artículo 2.2.5.1.3., establece que "*la Dirección General del PNIS estará a cargo del Director de la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República."*

El Artículo 2.2.5.3.1 del citado Decreto 362[122], establece: "*Coordinación interinstitucional del PNIS. Conforme a lo establecido en el artículo* 5 *del Decreto Ley 896 de 2017, la Dirección General del PNIS podrá citar, cuando lo considere pertinente, a las entidades del orden nacional que tengan alguna relación con el desarrollo del PNIS, para que brinden el apoyo que sea necesario, participen activamente en las actividades requeridas y suministren la información necesaria.*

Para ello, en cumplimiento de la misma norma, la Dirección General del PNIS deberá solicitar a las entidades correspondientes la designación de un funcionario del más alto nivel, directivo o asesor y con poder de decisión para que sirva como su representante ante el PNIS".

De igual modo, dicho Decreto, a través del cual se reglamentaron las instancias de ejecución, coordinación y gestión del PNIS, establece que la Dirección General del PNIS tiene, entre otras, la función de diseñar los lineamientos de funcionamiento y puesta en marcha de los procesos necesarios para la adecuada implementación del PNIS en los territorios afectados por los cultivos ilícitos.

En virtud de tal disposición, la precitada Dirección diseñó una hoja de ruta metodológica para la intervención del PNIS, dentro de la cual se previó la etapa de implementación en la que se ejecutan los beneficios que determina el programa, y en cuyo desarrollo, existe una obligación de verificar la

[121] 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.
[122] Por el cual se adiciona el Título 5 a la Parte 2 del Libro 2 al Decreto 1081 de 2015, Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República, con el fin de reglamentar el Decreto Ley 896 de 2017- *de Funcionamiento de las instancias ejecución, coordinación y gestión del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos ilícitos –PNIS-* "

información antes, durante y después de la vinculación con el fin de acreditar el cumplimiento de requisitos y compromisos del programa.

Mediante los Decretos 2107 y 2108 de se modificó la estructura de la Agencia de Renovación del Territorio (ART) creando la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI), como dependencia con autonomía administrativa y financiera encargada, entre otros asuntos, de diseñar los lineamientos, funcionamiento y puesta en marcha del PNIS en los territorios intervenidos, bajo las directrices establecidas por la Presidencia de la República y la normatividad vigente aplicable a la materia.

El Artículo 23 del Decreto 1223 de 2020[123] establece: "***Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito***. *Son funciones de la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, dependencia con autonomía administrativa y financiera, en los términos del literal* j) *del artículo 54 de la Ley 489 de 1998, las siguientes: (…)*
2. Coordinar, con las autoridades competentes la planeación de la estrategia de erradicación manual voluntaria y forzosa de cultivos ilícitos, y coordinar con éstas su desarrollo.
3. Hacer seguimiento y evaluar la ejecución de los planes y proyectos que adelante PNIS, según los lineamientos de Dirección General y del Consejo Directivo.
4. Coordinar con las entidades del Gobierno Nacional la implementación de los planes y proyectos que se adelanten dentro del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito - PNIS, en las áreas afectadas por la presencia de cultivos de uso ilícito, incluidos Parques Nacionales Naturales."

El artículo 3 del Decreto Ley 403 de 2020 estipula:

"Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:
***a) Eficiencia**: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.*
***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. (…)"*

Los artículos 83 y 84 de la Ley 1474[124] de 2011, disponen:

"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.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos. (…)

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

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

[123] Por el cual se modifica la estructura de la Agencia de Renovación del Territorio - ART
[124] "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."

El Manual de Contratación del FCP, versión 22[125] del 01 de septiembre de 2021 y siguientes, establecen:

"5. PRINCIPIOS RECTORES Y POLÍTICAS DE BUEN GOBIERNO
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".*

El Manual de Supervisión e Interventoría del FCP, versiones 5[126] y 6[127] del 01 de septiembre de 2021 y 16 de marzo de 2022, respectivamente señalan:

"*El ejercicio de la supervisión e interventoría deberá realizarse con observancia de los principios generales contenidos en la ley, los manuales y reglamentos del FCP, y debe ser ejercida con plena autonomía, pero en total coordinación con la Entidad Ejecutora como responsable del cumplimiento de la ejecución de los contratos".*

De igual forma, establece en el Numeral 4, entre las obligaciones de los supervisores e interventores, las siguientes: "*GENERALES (…)*

3. Ejercer control y vigilancia sobre el cumplimiento de todas las obligaciones del contrato, de manera adecuada y responsable en todo el transcurso de la ejecución. (…)
8. Verificar en todo momento que el contratista mantenga el personal profesional, técnico, operativo y administrativo de acuerdo con los perfiles incluidos en las ofertas, establecidos en el contrato y/o en los anexos correspondientes del proceso; establecer o verificar el cumplimiento del plazo para los cambios a que haya lugar, y verificar en caso de cambios de personal el cumplimiento de los perfiles respectivos.
9. Realizar evaluación de los bienes o servicios de manera previa a la finalización de los trabajos, e indicar al contratista los faltantes o deficiencias encontradas, con el fin que los mismos sean subsanados dentro del plazo de ejecución del contrato. (…)
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.
11. Controlar el avance del contrato de acuerdo con los cronogramas de ejecución establecidos, exigiendo el desarrollo de los trabajos en las fechas programadas y controlando en forma permanente su avance. (…).
17. Revisar y aprobar las cuentas de cobro o facturas de venta presentadas por el contratista.
18. Autorizar los pagos a realizar al contratista, previa verificación del cumplimiento de las obligaciones y soportes establecidos para cada uno de ellos en el contrato. (…)
24. Efectuar acompañamiento al contratista, durante el desarrollo y ejecución del contrato, suministrando toda la información que se requiera para la correcta ejecución de este.
25. Informar por escrito al contratista las observaciones o recomendaciones que estime oportunas y procedentes, debiendo impartir las órdenes perentorias que sean necesarias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contractuales, sin que ello implique modificación al objeto, valor o plazo contractual. Las copias de estas comunicaciones deberán ser allegadas al Fondo Colombia en Paz.
26. Solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo y ejecución contractual a los contratistas. (…)

[125] Aprobado mediante Acta No. 216 del Comité Fiduciario.
[126] Aprobado en Comité Fiduciario Acta No. 216
[127] Aprobado en Comité Fiduciario Acta No. 264

29. Actuar como interlocutor de las relaciones entre el contratista, las Entidades Ejecutoras y las diferentes dependencias que conforman el FCP, sin perjuicio de que estas puedan hacerlo de forma directa. (…)
31. Atender las visitas de entes de control y demás entidades, así como generar los informes que sean requeridos por estas. (…)
33. Atender los requerimientos realizados por el administrador fiduciario y los entes de control dentro de los términos que se establezcan para ello, so pena de incurrir en incumplimiento de sus obligaciones. (…)
35. Las demás obligaciones relacionadas con la supervisión y/o interventoría de los contratos, o con la naturaleza especial de los mismos.

EN RELACIÓN CON LOS INFORMES

36. Solicitar al ***contratista el informe de avance de ejecución del contrato tanto periódicos*** *como final y aprobarlo de manera expresa y escrita,* ***siendo responsable de la verificación de su contenido y calidad.***

37. Elaborar y presentar los informes sobre el estado, avance y cumplimiento de las obligaciones contractuales para verificar la correcta gestión del contrato como mínimo de manera mensual, salvo disposición contractual diferente, incluyendo si aplica, el estado de los rendimientos financieros y cumplimiento, novedades o incumplimientos de los ANS. (…)

39. Cuando se requiera el cambio del supervisor o interventor elaborar el informe de entrega que contenga todos los aspectos técnicos, financieros, contables, jurídicos y demás aspectos de relevancia en la ejecución contractual.

40. Suministrar la información, aclaraciones o explicaciones que el FCP, los entes de control y demás entidades realicen.

EN CASO DE INCUMPLIMIENTO

52. Informar de manera justificada y soportada al FCP una vez se evidencien alertas de presuntos incumplimientos por parte del contratista, y recomendar las acciones para su mitigación. Estos informes deberán contener el detalle de las actividades adelantadas por la supervisión cuando se presentó la situación que derivó el presunto incumplimiento.

53. Informar y conceptuar oportunamente al FCP los atrasos y los incumplimientos totales o parciales que se presenten en la ejecución de los contratos, y que puedan dar origen a la aplicación de sanciones, multas, cláusulas penales, avisos de circunstancias a la aseguradora, arreglos directos o aplicación de descuentos por no cumplimientos de ANS.

EN RELACIÓN CON LOS SOPORTES DOCUMENTALES

(…) 64. Elaborar las actas que surjan en desarrollo del contrato (comités, acuerdos, convenios, etc.), las cuales deberán ser numeradas en forma consecutiva y fechadas. (…)

66. Custodiar los documentos con sus respectivos soportes hasta su remisión al FCP, que se generen en desarrollo de la supervisión o interventoría.

67. Remitir la documentación de la ejecución de cada contrato al FCP para su incorporación en el expediente contractual, tal como informes, actas, listas de asistencia de reuniones, ayudas de memoria y todos aquellos que se hayan expedido durante la ejecución contractual, los cuales deberán encontrarse debidamente suscritos, fechados y diligenciados, la remisión de dicha información debe hacerse junto con el informe periódico y final establecido en el contrato o convenio. (…)".

Así mismo, el Manual de Supervisión e Interventoría del FCP, versión 06, aprobada el 16 de marzo de 2022, señala:

"2. MONITOREO Y SEGUIMIENTO DEL FCP

El monitoreo y seguimiento de los contratos suscritos por el FCP será realizado a través de la Coordinación de Asuntos Legales, Seguimiento y Liquidación del FCP. El seguimiento consiste en verificar la ejecución técnica, administrativa, financiera, contable y jurídica de los contratos celebrados por el FCP.
Para dichos efectos, se realizarán sesiones de seguimiento integral a los aspectos contractuales durante la ejecución y liquidación de los contratos y/o convenios celebrados con recursos del Fondo Colombia en Paz

(…) para cada sesión de seguimiento se deberá contar con la asistencia de mínimo: (…)
c. Supervisor y/o Interventor del contrato y/o convenio.
d. Funcionario de la Coordinación de Asuntos Legales, Seguimiento y Liquidación del Administrador Fiduciario del FCP. (…).

El monitoreo y seguimiento realizado en ningún caso sustituye, reemplaza o comparte las obligaciones y responsabilidades de los supervisores y/o interventores.
En caso de que se evidencie alguna inconsistencia que pueda afectar el desarrollo del objeto contractual, el Administrador Fiduciario del FCP podrá solicitar al supervisor y/o interventor las acciones necesarias para el cumplimiento del objeto contratado en las condiciones acordadas por las partes y, de considerarlo pertinente informará al respecto al Comité Fiduciario.
Así mismo, la supervisión deberá informar en un término perentorio las acciones a seguir para superar las diferentes situaciones que se evidencien.
En la instancia del Comité de Seguimiento se podrá requerir información adicional a los informes establecidos contractualmente".

El Reglamento del FCP, versión 4[128]**,** señala en su numeral 5.4 que el Consejo Directivo es el "*Máximo órgano rector del FCP, de carácter colegiado, integrado por siete miembros nombrados por el Presidente de la República. Ejercerá las siguientes funciones, de conformidad con el artículo 5 del Decreto 691 de 2017: (…)*
8. Todas las demás que se requieran para el cabal cumplimiento de los objetivos del FCP.
9. Establecer mecanismos de control para la ejecución de los recursos administrados por el FCP, actividad que será definida en los manuales y reglamentos del FCP, sin perjuicio de los controles adicionales que pueda establecer el Consejo Directivo."

La Resolución 028 del 5 de junio de 2020, emitida por la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos - DSCI *"Por medio de la cual se adopta el protocolo de Asistencia Técnica Integral y se dictan otras disposiciones"*[129], define que: *"Para efectos de la implementación del Plan Familiar de Asistencia Técnica Integral se entiende como un proceso de gestión participativa sistemática, que busca potenciar los activos del conocimiento presentes en el territorio focalizado, permitiendo que los productores* ***incorporen componentes tecnológicos adecuados en desarrollo de sus actividades productivas lícitas, cualifiquen sus habilidades y conocimientos técnicos, fortalezcan sus procesos productivos y organizativos, con visión de encadenamiento productivo y sostenibilidad ambiental.***

La Asistencia Técnica Integral tendrá ***como mínimo las siguientes etapas y los entregables o resultados derivados de su ejecución, tanto para los proyectos de huerta casera - seguridad alimentaria como para los proyectos productivos, son:***

[128] Aprobado mediante Acta N° 34 de Consejo Directivo del 02 de diciembre de 2020
[129] *"**Artículo Primero: ADOPTAR** el protocolo de Asistencia Técnica Integral que regirá las actuaciones de la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Agencia de Renovación del Territorio, documento que será de obligatoria aplicación".*

- Elaboración de un documento en donde se definan y expliquen los indicadores de línea base, así como la factibilidad del proceso a desarrollar*. Esto supone establecer el punto de partida en términos de sistemas productivos locales, rendimientos, incidencia de limitantes productivos, presentaciones de los productos, precios, plazos y formas de pago y esquemas de comercialización. Así mismo, deberá estar incluida la información correspondiente a los productos, volúmenes y calidades con que en la actualidad disponen las familias; del mismo modo, elementos de evaluación que deben permitir establecer las líneas productivas locales en capacidad de competir comercialmente y los modelos tecnológicos a implementar. Dentro de este listado de indicadores, deben incluirse variables no sólo de orden productivo sino también de tipo socioeconómico, de impacto ambiental, de bienestar y de satisfacción".*

A su vez determina:

"La realización ***de una primera visita al predio o lugar*** *donde cada familia beneficiaria vaya a implementar su proyecto productivo, en la cual se estipule el plan de trabajo individual y se brinden las recomendaciones técnicas iniciales para el establecimiento del proyecto, se georreferencie el predio o el lugar del proyecto y se consignen las principales ventajas y limitantes productivos, agroecológicos y de conectividad. Para esta visita se recomienda, tener claras las determinantes de ordenamiento territorial, forestal y uso del suelo con respecto a la ubicación del proyecto, especialmente en áreas de manejo especial ambiental. Resulta posible que el proyecto individual consista en establecer desde ceros la línea productiva, o consista en renovación -parcial o total- y/o ampliación de un proyecto ya establecido, o reúna áreas o inversiones nuevas con renovación de otras; para lo cual debe evaluarse la mejor alternativa desde el punto de vista técnico, de rentabilidad y de sostenibilidad.*

Las visitas deben ser atendidas por el titular o beneficiario del núcleo familiar inscrito en el PNIS. De manera excepcional, cuando sea imposible la asistencia del titular y beneficiario del núcleo familiar, antes de realizarse la jornada el titular o beneficiario debe dejar consignado por escrito en un documento la situación presentada que imposibilita la asistencia y autorizar a la persona que atenderá la visita en el predio o asistirá a las capacitaciones dadas (se deben consignar los datos de la persona que va a asistir a la jornada). El operador contratado por la DSCI se encargará de adjuntar en el registro de la actividad realizada con el núcleo familiar el documento aportado por la persona que se autorizó para asistir a la correspondiente jornada. (Negrilla fuera del texto)

El diseño del Plan de Asistencia Técnica *que se desarrollará para la implementación de los proyectos productivos, los cuales deben tener enfoque territorial y ambiental soportado en un documento técnico de pre inversión que incluya la relación de problemas, alternativas de solución y estrategias de gestión de riesgos, a la vez que contemple mecanismos de producción y comercialización grupales, asociativos o solidarios, a través de los cuales se logren economías de escala en beneficio de la rentabilidad de los proyectos individuales y representación unificada para la venta de la producción.*

*La realización de por lo menos tres visitas al predio o lugar donde cada familia beneficiaria esté implementando su proyecto productivo o de seguridad alimentaria, programadas en los meses de ATI[130] que se contraten con el respectivo operador****. Actividad de la cual se debe llevar un archivo con las actas de visita y las recomendaciones técnicas correspondientes. Se hace claridad que el número de visitas citado puede variar en atención a las condiciones estipuladas en el(los) respectivo(s) contrato(s) suscrito(s) para la prestación de ATI. De estas visitas debe existir un reporte que dé cuenta de los avances y alertas que se presenten en el proceso de implementación. Lo anterior en armonía con el sistema de monitoreo y seguimiento establecido por la DSCI. (…)***

La DSCI hará entrega al Operador de los Formatos a utilizar como guía y soporte de las diferentes tareas citadas en el presente documento. Para aquellas que no tengan un formato preestablecido el contenido de estos se acordará entre el Operador y la DSCI (…)

[130] Asistencia Técnica integral

2.2 Equipo técnico mínimo requerido para la operación del Programa (PAI Familiar):

2.2.1 Banco de hojas de vida del equipo técnico:
La definición de criterios adecuados de idoneidad para los procesos contractuales del personal que ejecutará las actividades inherentes a la ATI es fundamental para garantizar la correcta ejecución de los componentes del Programa. Además de las capacidades y componentes técnicos, deben incorporarse las temáticas complementarias que permitan un abordaje integral de la problemática de los cultivos ilícitos y de las bondades de la transición a la legalidad.

*Una vez realizado el proceso de selección de una entidad operadora del servicio de ATI, y de manera paralela a su contratación**, se procederá a la identificación y preselección de personal para la conformación de los equipos técnicos. La entidad responsable de brindar el servicio de ATI deberá conformar un equipo técnico acorde a los criterios que establezca la DSCI, los responsables de las labores de coordinación y/o gerencia de proyectos deberán cumplir con los requisitos de formación académica y experiencia específica establecidos en el presente documento.***

*Si bien el Ejecutor tiene autonomía en los procesos de selección del personal con el que desarrollara la ATI y demás actividades complementarias, la DSCI, a través de la Supervisión y del Equipo Técnico de apoyo a la Supervisión de común acuerdo con el(los) Operador(es**), harán el diseño específico sobre la cantidad y el perfil de los profesionales y técnicos a contratar.***

2.2.2 Equipo mínimo requerido:

Equipo mínimo para componentes de Seguridad Alimentaria y de Proyectos Productivos.

***La ATI contará con un equipo mínimo que permita el desarrollo de las actividades de asistencia técnica y la entrega de elementos (semillas, herramientas, material vegetal, animales vivos, fertilizantes, concentrados y demás insumos) para el montaje de los respectivos proyectos**. Por tanto, para cada núcleo de familias del mismo municipio se sugiere atender la siguiente relación: contar con un técnico o tecnólogo por cada 75 familias y con un profesional por cada 150 familias. En los municipios o zonas geográficas en donde el grupo de familias sea inferior a las 75 familias se pueden aplicar otros parámetros, siempre y cuando se atienda el contenido del párrafo que aparece a continuación:*

*En cualquier caso, a cada predio o lugar donde se desarrolle el proyecto productivo de cada familia beneficiaria se le debe realizar una primera visita de diagnóstico y planeación **productiva y por lo menos tres visitas durante la implementación del (los) proyecto(s), la última de estas debe realizarse luego de que se hayan entregado la totalidad de los elementos (insumos, equipos, material vegetal, animales, etc.) requeridos para el montaje de los proyectos; y como mínimo una de esas visitas debe contar con la participación de un profesional de las áreas o ciencias agropecuarias con formación y experiencia relacionadas con las líneas productivas correspondientes.** En el marco de estas visitas se deberá realizar un análisis de determinantes ambientales para detectar y gestionar posibles conflictos de uso del suelo, derivados de figuras de zonificación y ordenamiento que puedan incluir el predio como parte de un área o ecosistema estratégico.*

Las visitas deben reportarse con la respectiva reseña fotográfica, coordenadas del lugar (predio) y del polígono del área donde se desarrolla el proyecto productivo, la suscripción de la respectiva acta por parte del titular o beneficiario del núcleo familiar inscrito en el PNIS (o de manera excepcional por la persona autorizada, en los términos previamente mencionados en el presente documento) y debe(n) diligenciarse el(los) formato(s) correspondiente(s), incluyendo conclusiones y recomendaciones de cada proyecto productivo, haciendo énfasis en que la oferta hídrica y agroecológica resulten acordes con la(s) línea(s) productiva(s) establecidas en los portafolios de inversión desarrollados y avalados en su contenido por parte de la DSCI, además se debe corroborar que el lugar de desarrollo del(los) proyecto(s) se encuentre inmerso en la frontera agrícola[11].
(…)

Se aclara que el monto contractual asignado para la prestación de la ATI se deberá ejecutar en su totalidad en el pago del personal contratado y la realización de las actividades complementarias reseñadas en el presente instructivo, incluidas las de cobertura grupal. (…)

2.2.4 Aprobación y contratación del equipo técnico ATI.
Conforme a los lineamientos establecidos por el programa PNIS se establecerán los perfiles y requerimientos del equipo técnico que adelante las acciones de asistencia técnica en los componentes de Seguridad Alimentaria o Proyectos Productivos.
(…) .

2.2.5 Procedimiento de entrega de la información de familias a atender por el Operador.

La Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos entregará la base de datos de las familias vinculadas a la estrategia del Plan de Atención Inmediata PAI en un territorio focalizado con toda la información relacionada, de tal manera que permita a la entidad operadora del servicio de asistencia técnica integral diseñar y ejecutar las actividades y requeridas.

La base de datos contendrá información de cada uno de los titulares vinculados y su beneficiario, incluyendo su ubicación geográfica y el estado dentro de la Ruta de Atención, entre otras variables, de acuerdo con el formato establecido por la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos.

Periódicamente, en el marco de los Comités Operativos Territoriales se realizará seguimiento al avance de la intervención y a las variaciones que se den en la base de datos de familias de acuerdo con las novedades y a su tratamiento por parte de la Dirección.

(…)
2.2.6 Articulación de ATI con los demás componentes del PAI Familiar

Para la implementación del componente de asistencia técnica integral se llevarán a cabo acciones que permiten facilitar el desarrollo operativo de los diferentes componentes del Plan de Atención Inmediata PAI. El desarrollo de los componentes i) huerta casera – autoabastecimiento y seguridad alimentaria, así como ii) proyecto productivo se dan en el marco de la asistencia técnica integral, razón por la cual se definen unos procedimientos y actividades que se desarrollan de manera secuencial, articulada y coordinada entre los miembros del equipo técnico de la entidad operadora, los beneficiarios y sus organizaciones, la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos y los demás aliados estratégicos en aspectos tecnológicos y comerciales que formen parte de la cadena productiva local o regional. (…)".

La Circular 09 del 30 de julio de 2020[131] – Protocolo para la entrega y recibo de bienes y materiales dentro del programa, emitida por la DSCI, señala:

"(…) en aras de garantizar la calidad de los servicios a prestar y los bienes a entregar, la Dirección debe ejercer el control a los operadores mediante labores de supervisión, haciendo indispensable formular un mecanismo que ofrezca las garantías de calidad e inocuidad para que los servicios de ATI y entrega de Bienes y Materiales aseguren el éxito de los proyectos, impactando positivamente a las regiones en donde se sustituirán voluntariamente los cultivos de uso ilícito.

Y establece: *"(…)*

1. Apoyados en la prestación de la ATI, ***contar con un plan para la protección de cultivos dentro de los principios del manejo integrado de plagas (MIP),*** *basado en la observación y detección de plagas en el que se priorice para la intervención el uso de métodos culturales, etológicos, biológicos y físicos sobre el control químico. En el caso de llegar a ser necesario el uso de este último****, los insumos agropecuarios que se***

[131] Dirigida a: Coordinadores, Servidores, Contratistas y Colaboradores de las Distintas Áreas del Nivel Central.

adquieran y entreguen deben contar con los registros pertinentes ante las entidades sanitarias correspondientes (…)

3. Para el suministro y entrega de bienes y materiales, el operador debe garantizar que el proveedor esté registrado ante el ICA como comercializador de insumos agropecuarios y/o semillas para siembra. (…) .

5. Que los insumos y/o semillas para siembra deben tener registro ICA vigente y que las semillas estén aprobadas para las correspondientes subregiones agroecológicas en donde se vayan a entregar.

6. Los productos deben llegar en envases y empaques originales autorizados por el ICA. (…)

11. Las semillas, concentrados y alimentos para animales deben transportarse y entregarse en condiciones óptimas de conservación y manejo, evitando el contacto con la humedad y separadas de otros insumos, principalmente de agroquímicos o fertilizantes y se deben entregar con su respectiva etiqueta o marbete (…)" (negrilla fuera de texto).

De otra parte, la *"Estrategia de Atención a Familias Cultivadoras y No Cultivadoras de Ilícitos en el Marco del Plan de Atención Inmediata y Desarrollo Productivo del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS –",* de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, de mayo 2019, publicado por la Fiduprevisora en marzo 03 de 2020 como 3.10. Anexo-9-del-Anexo-Tecnico-Manual-PAI indicó:

"con el propósito de tener una herramienta de gestión efectiva que facilite la articulación e integración con otros escenarios relacionados con el desarrollo territorial, se presenta el Manual Estrategia de Atención a Familias Cultivadoras y No Cultivadoras de Ilícitos en el marco del Plan de Atención Inmediata y Desarrollo Productivo del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito –PNIS–
1.3. Inscripción a la Estrategia de Atención a Familias Cultivadoras y No Cultivadoras de Ilícitos del PNIS
1.3.1. Diligenciamiento del formulario de vinculación de núcleos familiares
(…)1.3.2. Consultas de fuentes de información

a) Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales (SISBEN): una vez recibida la información de la consulta se procede con su análisis, para determinar e identificar: • Cuáles son los núcleos familiares registrados en el SISBEN, y así evitar multiafiliaciones, • Cuáles son aquellas familias que residen en otros municipios o departamentos.

b) Sistema Integrado de Información para la Protección Social RUAF, BBDUA, PILA y SISPRO. (Ver anexo 3 concepto e instrucción de consulta SISPRO) para identificar núcleos familiares inscritos al Sistema General de Seguridad Social – SGSS-, bajo la calidad de cotizantes o pensionados

c) Unidad de Víctimas - Registro Único de Victimas, para:
• Realizar una verificación frente a la plena identificación de la persona vinculada, su posible ubicación y la identificación de características propias que como víctimas tienen esas personas vinculadas al programa y que hacen parte del Registro Único de Víctimas.
• Obtener información relacionada con el proceso de reconocimiento como víctima, así como el hogar que está asociado a esa persona determinando un modo, un tiempo, un lugar y los hechos victimizantes relacionados con la persona vinculada al programa;
• Lograr las posibles ubicaciones que se tienen reportadas de las personas consultadas y que han sido suministradas por las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – SNARIV.
• Frente a la condición de víctimas, lograr información relacionada con los hechos victimizantes, las fechas de ocurrencia, declaración y reconocimiento como víctimas, el estado frente al registro y la conformación del grupo familiar más reciente según la tabla de conformación de grupos que tiene la Unidad de víctimas;

• Lograr información que es de utilidad para la determinación más probable del grupo familiar vinculado al programa y así evitar multiafiliaciones.
• En lo relacionado con la posible ubicación, la Unidad nos remite la información consolidada de las diferentes ubicaciones que ha reportado la persona en el marco de las atenciones que ha recibido por parte de las entidades del sistema tales como DPS, Vivienda, Ministerio de Educación, Ministerio de salud, etc. d) Registraduría Nacional del Estado Civil (Sistema Nacional de Identificación - ANI).
Las variables de retorno que trae la consulta a la Registraduría son: plena identificación de la persona por nombres, cédula, estado de vigencia del documento de identidad (vigente, cancelación por muerte, derechos políticos suspendidos, cancelación por fraude, etc.), género, fecha de expedición del documento y fecha de nacimientos. Con esta información consolidada el coordinador del PNIS de la zona podrá identificar:
● Posibles fraccionamientos artificiales de los núcleos familiares
● Aquellas personas que no pertenecen al territorio
● Aquellas personas que no están inscritas en ninguno de las bases de datos de consulta:
● Aquellas personas que pertenecen al régimen contributivo del S.G.S.S.
● Aquellas personas que tengan suspensión de derechos político

1.3.3. Revisión de documentos de relación con predio
La coordinación territorial del PNIS realizará la revisión de los documentos aportados por el núcleo familiar (…) 1.3.4. Construcción de cartografía social (…) El Coordinador PNIS de la zona procederá a realizar la inclusión de los nuevos beneficiarios, así como los respectivos cambios de comunidad.
Si producto de las consultas y cruces de información, se identifican inconsistencias, el coordinador del PNIS de la zona, procederá a solicitar la suspensión del primer pago por concepto de Asistencia Alimentaria Inmediata. La decisión de suspender el primer pago por concepto de Asistencia Alimentaria Inmediata se comunicará por escrito a cada núcleo familiar, (…)

Frente a los procedimientos o procesos adelantados para hacer seguimiento a los núcleos familiares del PNIS, entre otros aspectos, en respuesta al Radicado 2023EE 0088146 del 31 de mayo de 2023 de la CGR, la DSCI a través de correo electrónico del 8 de junio de 2023, informó: **"***Con respecto a la inquietud planteada respecto a "los procedimientos o procesos adelantados para hacer seguimiento a los núcleos familiares y para resolver la situación de las familias se han surtido de acuerdo con lo que ha dispuesto cada entidad o dependencia" Nos permitimos adjuntar documento WORD en el que se menciona el procedimiento adelantado por la DSCI.*

La Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito desde el 1° de enero de 2020 ha venido verificando el cumplimiento continuo y progresivo de los compromisos y/o requisitos del PNIS, cuando se evidencia un presunto incumplimiento, se procede a suspender los beneficios del programa con la finalidad de minimizar los riesgos a los que se puede ver expuesto el Programa y evitar un detrimento o indebida destinación de los recursos del Estado, dicha suspensión corresponde a una situación preventiva y transitoria dentro del programa que da lugar a la definición de la situación jurídica de los beneficiarios del PNIS, por lo que, no se requiere de la expedición de un acto administrativo para ello, pues es la decisión sobre la permanencia la que constituye un acto de carácter definitivo en los términos del artículo 43 de la Ley 1437 de 2011 el cual finaliza la actuación y que, por tal razón, debe notificarse y es susceptible de los recursos ordinarios de ley.(…)

Los documentos o soportes probatorios que se utilizan para suspender y/o resolver la situación de los beneficiarios, depende de la situación de incumplimiento de los compromisos y/o requisitos del PNIS, entre ellos, se encuentra la verificación de la información reportada por el núcleo familiar con los registros de los sistemas de la Procuraduría General de la Nación, Registraduría Nacional del Estado Civil, Rama Judicial, SISBEN, RUAF – Registro Único de Afiliados – SISPRO y Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, informes de las visitas efectuadas por UNODC y por el equipo territorial para ratificar compromisos, verificar el levantamiento de los cultivos ilícitos y corroborar que no se hayan presentado resiembras en los predios, informes y/o registros de visitas efectuadas por el operador de Asistencia Técnica Integral a los beneficiarios del Programa y actas de las jornadas adelantadas con las asambleas comunitarias.(…).

El Consorcio FCP 2019 en su calidad de vocero y administrador del Patrimonio Autónomo del Fondo Colombia en Paz – PA – FCP suscribió el 24 de noviembre de 2021 el convenio 1041 de 2021 con la Fundación Panamericana para el Desarrollo – FUPAD cuyo objeto es "*Aunar esfuerzos técnicos, financieros y administrativos (…), para el fortalecimiento de la estrategia de la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos con la implementación del PNIS para las familias beneficiarias del Programa en los territorios priorizados y definidos previamente por la DSCI en el municipio de Tumaco en el Departamento de Nariño*", con plazo de ejecución de veinticuatro (24) meses, por valor de $ 177.414.073.333.

Este valor está conformado así**:** Por parte de la DSCI aportes por $136.554.073.333 y por FUPAD, $13.660.000.000 en dinero, representada en la atención de recolectores inscritos en el PNIS y que se encuentren activos en el SISPNIS. Y una contrapartida en especie de $27.200.000.000 representada en apoyo comercial, desarrollo de marcas, personal de apoyo técnico, asistencia técnica, administrativo, logístico e infraestructura. Los costos de administración de este proyecto se pactaron por el 10% del valor del convenio.

El acta de inicio se suscribió el 6 de diciembre de 2021, a partir de la cual empezó su ejecución. Y la fecha de terminación final es el 6 de diciembre de 2023.

La finalidad de este convenio es atender a un total de 11.852 beneficiarios PNIS, ubicados en el municipio de Tumaco – Nariño, en los componentes de Asistencia Técnica Integral – ATI, Implementación de Proyectos Productivos Ciclo Corto, Seguridad Alimentaria, atención a 153 Recolectores y, Acciones Complementarias relacionadas con el diseño de módulos de formación, identificación de líneas estratégicas, talleres de transformación de cacao y proceso de fortalecimiento productivo con mujeres. La ejecución del Convenio comprende las zonas de Alto Mira, Carretera, Llorente, Rio Chagüi, Rio Mejicano y Rio Rosario en Tumaco – Nariño.

La Cláusula Primera del convenio establece: *"(…) PARAGRAFO TERCERO- ESPECIFICACIONES TECNICAS: las especificaciones técnicas del Convenio a suscribir se detallan en Anexo Técnico adjunto que formará parte integral del Convenio. (…)".*

De conformidad con las cláusulas quinta, sexta y séptima del convenio, las partes se obligan a:

Cláusula Quinta: *"OBLIGACIONES DEL FONDO COLOMBIA EN PAZ (…)*

1. *Realizar los pagos requeridos dentro de la ejecución del convenio, de conformidad con las instrucciones impartidas para cada uno de los supervisores, designados por las entidades ejecutoras, que ejecutan recursos del Fondo Colombia en Paz. (…)*

4. Las demás inherentes a la naturaleza del presente convenio."

Cláusula Sexta: *"OBLIGACIONES COMUNES DE LAS PARTES: (…)*

1. Apoyar la ejecución idónea y oportuna del objeto del Convenio.
2. Colaborar recíprocamente para el normal desarrollo del Convenio (…)
8. Efectuar la supervisión y seguimiento conjunto del Convenio. (…)
10. Adoptar las medidas necesarias (…) manejo de la información recibida, disponiendo de expedientes físicos y virtuales para su consulta. (…)
12. Cumplir y hacer cumplir a sus contratistas, funcionarios y colaboradores los manuales, reglamentos, instrucciones, circulares y demás que se expidan para el desarrollo de las actividades del Fondo Colombia en Paz.
13. Las demás que se deriven de la naturaleza del convenio y que garanticen su cabal y oportuno cumplimiento.

OBLIGACIONES ESPECIFICAS DEL CONVENIENTE – FUNDACION PANAMERICANA PARA EL DESARROLLO FUPAD- COLOMBIA

(…) 5. Entregar de manera oportuna y coordinada la información que se genere de las familias beneficiarias del presente convenio.
6. Realizar la coordinación necesaria con las diferentes entidades del nivel municipal, departamental o central que intervengan o deban intervenir para garantizar la ejecución del convenio.
7. Entregar a través de la supervisión designada informes técnicos, administrativos y financieros de manera mensual y/o cuando sea requerido, que den cuenta de la ejecución del convenio.
8. Prestar de manera oportuna la colaboración que sea necesaria y requerida para ejecutar el convenio dentro del plazo convenido.
9. Realizar a través de la supervisión del convenio la priorización de atención a los componentes de intervención ya sea de seguridad alimentaria o ciclo corto con el fin de brindar una atención integral y de impacto en la implementación de programa PNIS, de conformidad con lo dispuesto en el Anexo Técnico del Convenio.

Instancia de Seguimiento: Para efectos de la ejecución del convenio, la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – DSCI de la ART designará el supervisor o el Equipo de Supervisión que efectuará reuniones periódicas luego de lo cual se registra lo concertado en un acta firmada por los asistentes.
Parágrafo Primero: Las decisiones adoptadas deberán estar enmarcadas en los propósitos del presente convenio y contar con el aval técnico de las entidades DSCI y FUNDACION PANAMERICANA PARA EL DESARROLLO COLOMBIA FUPAD COLOMBIA, previamente".

Cláusula Séptima: *"OBLIGACIONES DE LA ENTIDAD EJECUTORA. Se entenderá para efectos de la ejecución del convenio como entidad ejecutora, la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito DSCI con las siguientes obligaciones: (…)*

7. Realizar la supervisión del convenio en el marco de las disposiciones legales y manuales de contratación y supervisión del Fondo Colombia en Paz.
8. Cumplir con todos y cada uno de los requisitos de ley, en relación con las funciones asignadas, encaminados al cumplimiento del objeto convenido, dando aplicación a las disposiciones legales vigentes (…)
10. Disponer de la información necesaria cuando el P.A. FCP lo requiera para la atención de solicitudes de información, explicación y descargos provenientes de entes de control (…)
11. Todas las demás obligaciones que se deriven de la naturaleza del convenio, que garanticen su cabal cumplimiento"

La Cláusula Décima estipula sobre la Supervisión y control de la ejecución del Convenio *"(...) estará a cargo de la Entidad Ejecutora, de acuerdo con lo establecido en los procedimientos y manuales del PA FCP, la cual será ejercida por la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos, y será el director técnico de Sustitución de Cultivos Ilícitos o quien este designe".*

Y en la Cláusula vigésima segunda se indica*: "Documentos. Forman parte integral de este Convenio todos los documentos que componen los antecedentes, propuestas (…). Así mismo, conformaran el respectivo expediente, las comunicaciones del Supervisor, y demás documentos que durante su ejecución se produzcan por las partes, así como la correspondencia cruzada entre ellas.*
Adicionalmente hacen parte integral del presente Convenio, los siguientes documentos:
1. Resolución No. 28 por medio de la cual se adopta el protocolo de Asistencia Técnica Integral y se dictan otras disposiciones. (…)
6. Análisis Preliminar y sus anexos. (…)
11. Manuales y reglamentos del Fondo Colombia en Paz

No obstante, EL CONVINIENTE se obligan a entregar todos los documentos ***y la información necesaria para que esta pueda dar cabal y oportuno cumplimiento a los requerimientos y exigencias de las entidades y órganos de control del estado colombiano que la vigilan y supervisan"*** (negrilla fuera de texto).

El Anexo Técnico del Convenio 1041 de 2021 define algunos conceptos[132] a tener en cuenta en el entendimiento del Convenio y precisa el alcance e intervención por parte de FUPAD así:

"6. ALCANCE DE INTERVENCIÓN (…)
Atención a Familias PNIS: *Las cuales requieren que se ejecuten los siguientes componentes:*

1) Asistencia Técnica Integral ATI *para la planeación, ajuste o formulación, implementación y seguimiento de proyectos productivos para el proyecto de* ***seguridad alimentaria y para el proyecto productivo de ciclo corto por $1.067.000 (8 meses de actividades distribuidas a lo largo del periodo de ejecución contractual, tal y como se describen en el numeral 12 del presente documento).*** *Se aclara que las familias que van a implementar los proyectos de seguridad alimentaria en virtud del convenio a suscribirse con FUPAD, también van a implementar sus proyectos de ciclo corto, por lo cual la atención de asistencia técnica a esos beneficiarios va a realizarse simultáneamente para los dos componentes. (…)*

3) Adquisiciones y entregas para la implementación y/o mejoramiento del proyecto de huerta casera por un valor de hasta COP$1.800.000.

4) Adquisiciones y entregas para la implementación y/o mejoramiento del proyecto productivo de ciclo corto por un valor de hasta COP$9.000.000. (…)

En los numerales 11 y 12 del presente documento se encuentra citada la distribución discriminada de las familias y del presupuesto a ejecutar.

Resulta importante citar que existen diversas circunstancias por las cuales se pueden generar novedades en los componentes a ejecutar, en las familias a intervenir, en el estado de avance de las familias y/o en su ubicación; por lo cual a lo largo de la ejecución la Dirección puede solicitar cambios en las familias en atención o en la ubicación de las mismas o en las actividades a atender.

7. POBLACION OBJETIVO:

La población para beneficiar con el presente proceso corresponde a familias cultivadoras y no cultivadoras de coca que estén vinculadas al PNIS, que se encuentren en estado "activo", previa validación a cargo de la DSCI.
A continuación, se describen los diferentes estados de vinculación de las familias al PNIS*:*
7.1. Estados de vinculación al PNIS en el marco de la Estrategia de Atención a Familias Cultivadoras y No cultivadoras de Ilícitos

- ***En Ingreso:*** *se refiere a los núcleos familiares que se encuentran en el proceso de verificación de la información en bases, de la cartografía social y revisión de documentos de relación con el predio.*
- ***Inscrito Activo:*** *cumplidos los pasos anteriores y al no encontrarse inconsistencias o superadas éstas, se emitirá una comunicación aceptando la inscripción. (…)*

7.2. Procedimiento de entrega a FUPAD de la relación de las familias a atender

[132] ***Plan de Atención Inmediata Familiar –PAI Familiar:*** *El plan de atención inmediata para las familias vinculadas al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito comprende los componentes de Seguridad Alimentaria, Huerta Casera o autoabastecimiento, Proyecto Productivo de ciclo corto –generación rápida de ingresos y Proyecto Productivo de largo plazo.*
Sistema de Información del Programa Integral de Cultivos Ilícitos –SISPNIS: *Sistema de Información que permite realizar registro, actualización, seguimiento y control de la información de cada uno de los componentes de intervención de las familias vinculadas al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos –PNIS.*
Titular: *Es aquel beneficiario que firma en primera persona el Acuerdo Individual. Generalmente el acuerdo involucra el núcleo familiar y el titular es aquel miembro del núcleo en capacidades de estar presente en el transcurso del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. Esta figura contempla que otro miembro de la familia, aparezca como beneficiario.*
Beneficiario: *Sujeto de derechos que habita en el sector rural afectado por la presencia de cultivos ilícitos cuya actividad económica está directamente vinculada a la siembra y producción de estos cultivos, que adquiere la obligación de sustituir su actividad económica al momento de firmar el Acuerdo individual, adquiriendo de esta manera los compromisos señalados en el formato de acuerdo individual en el marco de la sustitución voluntaria y concertada de cultivos de uso ilícito.*

La DSCI entregará un listado de familias vinculadas a la estrategia del Plan de Atención Inmediata PAI en un territorio focalizado, de tal manera que permita a FUPAD realizar la planeación y ejecución contractual de las actividades y productos requeridos.

El listado contendrá información de cada uno de los titulares vinculados y su beneficiario, incluyendo su ubicación geográfica y el estado de vinculación, el plan de inversión que formularon previamente, entre otras variables, junto con los formatos establecidos para diligenciar con información de las distintas labores. En caso de que alguna de las labores a desarrollar por FUPAD no cuente con formato específico, se concertará su contenido con la DSCI.

Periódicamente la DSCI realizará seguimiento al avance de la intervención y a las variaciones que se presenten en la intervención. Dichas novedades pueden implicar cambios en la ubicación y número de familias a atender o en las actividades a desarrollar, circunstancia de cambio que no generará pagos adicionales a FUPAD. (resaltado fuera de texto)

7.2.1. Modificaciones de Familias
Dadas las condiciones de movilidad de las familias, de cambios en el estado de vinculación, de posibles restricciones en los usos del suelo, la DSCI podrá solicitar cambios en el número, ubicación o distribución de las familias y/o del tipo de actividades a desarrollar con cada una de ellas, en cualquiera de las etapas sobre el desarrollo del convenio.
Se pueden generar novedades que conlleven a cambios en la participación de las familias frente a las condiciones inicialmente definidas. FUPAD deberá identificar, registrar, dar trámite oportuno y seguimiento de novedades de las familias vinculadas desde el momento del reporte hasta cuando quede dispuesta para su archivo.
Lo anterior, siguiendo con los parámetros definidos para tal fin por la DSCI en cuanto al manejo y tipologías de novedades y la gestión y tramite a través de los mecanismos establecidos.
FUPAD mantendrá copia de las comunicaciones oficiales sostenidas con los sujetos de la novedad o su hogar, y reportará a la DSCI los cambios a que haya lugar en las familias. Todos los documentos de la trazabilidad de la novedad deberán encontrarse adjuntos al expediente de la familia correspondiente e igualmente serán archivados por FUPAD.
Para lo anterior, FUPAD deberá realizar el control y seguimiento de la ejecución técnica y financiera del proyecto a nivel de cada una de las familias beneficiarias del mismo, generando para esto la información individual que se requiera por parte del programa, bajo los lineamientos técnicos definidos para que sea compatible con el sistema de información SISPNIS (…)"

9.1. COMPONENTES, ACTIVIDADES Y RESULTADOS.

9.1.1. COMPONENTE 1. Asistencia Técnica Integral para la formulación, implementación y seguimiento de los proyectos productivos.
Para efectos de la ejecución contractual la Asistencia Técnica Integral ATI se entiende como un proceso de gestión participativa sistemática que busca potenciar aquellos activos del conocimiento presentes en el territorio focalizado, permitiendo que los productores vinculados mejoren la eficiencia en la ejecución de sus actividades productivas, en la generación de ingresos lícitos, la cualificación de sus habilidades y prácticas técnicas, así como el fortalecimiento de sus procesos organizativos y asociativos.

A su vez, permite el acceso de los productores a información, capacitación y tecnologías para la producción, transformación y comercialización de los productos, con visión de encadenamiento productivo y sostenibilidad ambiental. (resaltado fuera de texto).
En este sentido y de acuerdo con la Ley 1876 de 2017, el componente de Asistencia Técnica Integral se desarrollará bajo los siguientes enfoques:

- *Desarrollo de las capacidades humanas integrales mediante la generación y mejora de las habilidades, destrezas, talentos, valores y principios de los productores agropecuarios. (…)*

(…) Así mismo, la implementación del componente ATI se adelantará atendiendo a los principios de integralidad, articulación, enfoque territorial y diferencial, fortalecimiento de la asociatividad, desarrollo sostenible y encadenamiento comercial.
"(…) Se describen las actividades que FUPAD debe desarrollar con los beneficiarios para la adecuada prestación del servicio de ATI: (…)

Descripción de actividades a desarrollar por parte de FUPAD para este componente:

Actividad 1. Realizar visitas de caracterización y actualización de los planes de inversión
A partir del listado de familias entregado por la DSCI, de acuerdo con los registros del SISPNIS, el Operador FUPAD debe realizar una primera visita a cada uno de los predios de las familias beneficiarias, con el propósito de caracterizar la aptitud productiva, georreferenciar el predio o el lote interno donde se vaya a desarrollar el proyecto, ***validar la información consignada en los listados, definir las líneas productivas por predio y por familia, con enfoque de cadena de valor.*** *El documento deberá contener aspectos técnicos y ambientales, así como una proyección económica* ***sobre la generación de ingresos para el sostenimiento de la familia que incluya un análisis de roles de género y economía familiar,*** *el flujo financiero del(los) proyecto(s) productivo(s), así como el concepto de viabilidad técnico-económica y las recomendaciones en torno a la implementación del proyecto emitido por quien realice la visita. Todo lo anterior se debe diligenciar el Anexo No. 3 perfiles de proyectos productivos. (…)*
En el formato correspondiente se debe adjuntar soporte fotográfico que evidencie la actividad *y también avalará el listado con los rubros o gastos elegibles por líneas productivas o proyectos, los cuales se podrán ejecutar de manera individual o asociativa.*
(…)
<u>Actividad 5</u>. Realizar visitas de Asistencia Técnica Integral – ATI en los predios o unidades productivas

*Las visitas técnicas (6 por cada beneficiario) tienen por objetivo orientar al beneficiario en la planeación e implementación del proyecto productivo haciendo énfasis en las actividades a desarrollar para el óptimo desarrollo del mismo****. Las recomendaciones y conclusiones deben quedar consignadas en el formato de visita, el cual debe llevar las firmas del beneficiario y del asistente que realizó la visita, el soporte fotográfico y en al menos una de ellas coordenadas del predio y/o del lote donde se esté implementando el proyecto.***
La última vista de ATI predial debe realizarse luego de que se haya realizado la entrega total de los insumos para la implementación de los proyectos y por lo menos una de esas visitas debe ser realizada por un profesional del sector agropecuario (…)

9.2. Componente implementación de los proyectos productivos.

Con base en las actividades descritas en el numeral 10 FUPAD deberá realizar las adquisiciones y entregas de los animales, semillas, material vegetal, equipos, herramientas, materiales, fertilizantes e insumos agrícolas, concentrados, medicamentos e insumos veterinarios y de los demás elementos contentivos en el plan de inversión de cada uno de los beneficiarios, quienes los deben destinar única y exclusivamente para las actividades productivas priorizadas y en el predio por ellos inscritos ante la DSCI. (…)".
ACTIVIDAD
A.5 Realizar visitas de Asistencia Técnica Integral - ATI en la instalación de las unidades productivas.

RESULTADOS Y ENTREGABLES
- *Formato de visita con recomendaciones y conclusiones suscritos por el beneficiario(a) y el asistente técnico que la realice.*
- *Soporte fotográfico y coordenadas del lote o predio donde se implemente el proyecto.*
- *Informe de implementación del Plan de ATI en campo y de los proyectos productivos, con recomendaciones a desarrollar con posterioridad a la ejecución contractual. (…)"* (negrilla fuera de texto)

Para la supervisión del Convenio se designó por parte de la DSCI de la ART un equipo de supervisores conformado por tres personas que ejercen la supervisión desde el punto de vista técnico, financiero y jurídico. Así mismo, FUPAD designó como supervisor del Convenio al Director de Desarrollo Territorial y Gobernabilidad.

Mediante el Otrosí No.1 suscrito el 4 de agosto del año 2022 se modificó el Convenio 1041 de 2021 en relación con las cláusulas tercera y cuarta referidas a la forma de pago de los desembolsos de los aportes de la DSCI y la atención a los recolectores; y se modificó el anexo técnico en su numeral 9.1 Convenio No. 1041 de 2021 referente a las acciones a adelantar con los recursos de la contrapartida en dinero que aportará FUPAD.

La cláusula segunda del Otrosí No 01 establece**:** ***"****Modificar la Cláusula cuarta del Convenio No. 1041 de 2021, la cual quedara de la siguiente manera:*

CLAÚSULA CUARTA. – FORMA DE DESEMBOLSO DE LOS APORTES: *Para la ejecución del objeto contractual, el aporte de la DSCI será desembolsado a la FUPAD de la siguiente manera, de acuerdo al plan de trabajo acordado entre las partes:*

Segundo Desembolso	*40%*	*Se efectuará con el avance del 20% del POA, y un compromiso de mínimo del 75% del desembolso anterior.*
Tercer Desembolso	*30%*	*Se efectuará con el avance del 40% del POA, y un compromiso del 75% del desembolso anterior.*
Cuarto Desembolso	*8%*	*Se efectuará con el avance del 60% del POA, y un compromiso de mínimo del 75% del desembolso anterior.*
Quinto Desembolso	*2%*	*Se efectuará con el 100% de ejecución del POA, y la entrega del Plan Definitivo de Cierre del Convenio.*

Fuente: Otrosí No 01 - Clausula cuarta- Forma de desembolso de los aportes.

(…)"

De acuerdo con la información suministrada por el Consorcio FCP 2019 a enero de 2023 se han realizado los siguientes desembolsos a FUPAD de los recursos de la subcuenta de Sustitución del FCP: primer desembolso: 20% por $27.310.814.666.60, segundo desembolso**:** 40% por $54.621.629.333,20, y tercer desembolso: 30% por $40.966.221.999,9, es decir el 90% de los aportes con recursos públicos nacionales.

Durante la evaluación y seguimiento documental al cumplimiento del Convenio y demás documentos que hacen parte integral de este, y especialmente a la implementación de los componentes del programa PNIS en la zona de Llorente, se detectaron las siguientes situaciones:

1) Inconsistencias en la implementación de los proyectos productivos ciclo corto de plátano en Zona Llorente y en la Asistencia Técnica.

De acuerdo con la información suministrada por el FCP respecto a la ejecución del Convenio se estructuraron y aprobaron planes de inversión tipo para la línea productiva de plátano en la Zona de Llorente[133] con los siguientes ítems y valores:

Tabla 48
Plan de inversión tipo para la línea productiva de plátano

[133] Estos planes, según la información suministrada por la Gerente del Convenio con comunicación del 1 de febrero de 2023, fueron aprobados por la DSCI en el comité directivo No. 2 y en las jornadas de sustentación de los **planes de inversión realizadas el 19 de septiembre de 2022.**

LLORENTE CICLO CORTO PLATANO				
Detalle	**Unidad**	**Cantidad**	**Costo Unitario $**	**Costo Total $**
Guadañadora	Unidad.	1	1.680.000	1.680.000
Fumigadora de espalda 20lt	Unidad.	1	350.000	350.000
Adecuación, Establecimiento y Drenaje	Ha	1	2.520.000	2.520.000
Colinos de Plátano	Cormo	1300	3.000	3.900.000
Fertilizante compuesto 13-11-23-4	Bulto	1	300.000	300.000
MAP (11-52-00)	Bulto.	1	250.000	250.000
				$ 9.000.000

Fuente: Información suministrada por FCP

Para el suministro de los colinos de plátano el operador, a través de su aliado estratégico- Fundación Colombiana para el Desarrollo – FUCOLDE, con NIT. 900.533.680-0[134], representada legalmente por la persona natural con cédula No. 386.341 de Silvania, suscribió con La Asociación de Jóvenes Cacaoteros Las Varas - ASOJCACAO con NIT. 900.890.905, representada legalmente por la persona natural con cédula No. 87.950.132 de Tumaco-Nariño, las siguientes órdenes de compra suscritas durante el año 2022 así: OC00007038 del 13 de octubre de 2022 por $2.207.400.000, OC00007148 suscrita el 6 de diciembre de 2022 por valor de $608.400.000 y OC00007228 el 22 de diciembre de 2022 por $6.903.000.000, y la orden de compra OC00007297[135].

En las anteriores órdenes se estipula: "*El proveedor deberá remitir remisión de entrega en donde se relacionen la cantidad de colinos entregados por cada beneficiario, este documento debe ser debidamente firmado por cada receptor de los elementos: (nombre claro, cédula y fecha de recibo), este reporte deberá ser remitido de manera física y digital, y será soporte para realizar el pago"*

"Lugar de entrega: La entrega del material vegetal se hará en cada vereda, según lo ***concertado con la comunidad".***

Así mismo, para la adecuación de los predios para esta línea productiva en esta zona, FUPAD suscribió, también su aliado estratégico- FUCOLDE, como contratante, los siguientes contratos durante la vigencia 2022:

- TDTG-SCTO-58-795-09-2022 suscrito con la Asociación de Jóvenes Cacaoteros Las Varas, con NIT 900.890.905-2, representada legalmente por la persona natural con cédula No. 87.950.132 de Tumaco-Nariño.

La Clausula Primera estipula: ***"OBJETO:*** *EL CONTRATANTE contrata a EL CONTRATISTA para realizar la adecuación de lotes mediante la realización de los drenajes superficiales, en forma de zanjas abiertas; así mismo la realización del trazado y estaquillado de cada lote con el objeto de situar y marcar la ubicación de las plántulas en los predios priorizados, ubicados en las veredas que hacen parte la zona de Llorente, en el municipio de San Andrés de Tumaco - Departamento de Nariño".*

La cantidad de predios para realizar actividades de adecuación son 731 lotes. La fecha de Inicio es 23 de septiembre de 2022 y la fecha de terminación inicial es 30 de noviembre de 2022. El 29 de

[134] FUPAD y FUCOLDE están vinculados mediante acuerdo de entendimiento.
[135] En la base de datos con información del avance de las entregas de los insumos de los proyectos productivos ciclo corto y seguridad alimentaria se mencionan entregas realizadas en el 2023 en virtud de la Orden de Compra 7297, pero no se encuentra relacionada en el Informe Técnico de FUPAD de enero de 2023.

noviembre de 2022 se suscribió el Otrosí No. 01 modificando el plazo de ejecución **hasta el 31 de diciembre de 2022.**

La cláusula tercera del contrato en mención estipula: "*VALOR DEL CONTRATO Y FORMA DE PAGO.* *El valor del contrato corresponde a la suma de* ***HASTA MIL OCHOCIENTES CUARENTA Y DOS MILLONES SETENTA Y CUATRO MIL SEISCIENTOS SETENTA Y OCHO PESOS. (COP. $1.842.074.678) IVA Incluido,*** *así como todos los impuestos que haya lugar, costos, gastos, tasas tributos y contribuciones de orden local y nacional, utilidad y demás contribuciones a que hubiere lugar, los cuales serán cancelados así*:

- *Para la ejecución del contrato se realizará un primer desembolso en calidad de anticipo del 15% del valor máximo de este contrato, es decir por valor de DOSCIENTOS SETENTA Y SEIS MILLONES TRESCIENTOS ONCE MIL DOSCIENTOS UN PESOS. (COP $276.311.201.) IVA incluido los cuales se girarán al momento de la aprobación de las garantías que deberá suscribir EL CONTRATISTA, determinadas en la cláusula décima segunda del presente contrato, así como el correcto perfeccionamiento y legalización del contrato*.
  Este anticipo será amortizado de la siguiente manera: se descontará mínimo el 50% valor del anticipo en cada uno de los pagos, hasta cubrir el 100% del anticipo.

  Para la realización del primer pago se deberá verificar que por lo menos se pueda descontar el primer 50% de anticipo.

- *Los Pagos estarán contemplados conforme se vaya realizando la ejecución de las actividades y de acuerdo con sus avances y serán establecidos* ***QUINCENALMENTE*** *contra entrega de****: a) Informe de avance por cada uno de los lotes adecuados, b) actas de recibo a satisfacción firmada por cada uno de los beneficiarios y supervisor de FUCOLDE****, c)*** *registro fotográfico,* ***d) Bitácoras que den cuenta del avance en las actividades contratadas****, y* ***e)*** *factura electrónica y/o cuenta de cobro; lo cual debe ser recibido a entera satisfacción teniendo en cuenta las actividades planeadas.*
  Únicamente se pagará por lotes debidamente terminados con actividades de drenajes y estaquillado y trazado".

- TDTG-SCTO-58-803-12-2022 suscrito con la Asociación de Jóvenes Cacaoteros Las Varas - ASOJCACAO, con NIT 900.890.905-2, el 22 de diciembre de 2022.

La Clausula Primera estipula: "*OBJETO. EL CONTRATANTE contrata a EL CONTRATISTA para realizar el fortalecimiento de la estrategia de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos mediante la implementación de drenajes superficiales en forma de zanjas abiertas; así como el trazado y estaquillado en 2.077 lotes, ubicados en las veredas que hacen parte la zona de Llorente, en el municipio de Tumaco (Nariño)",* por valor de $ 5.132.257.988. Con un plazo de ejecución hasta **el 28 de febrero de 2023.**

La cláusula segunda de los dos contratos en mención (TDTG-SCTO-58-795-09-2022 y TDTG-SCTO-58-803-12-2022), estipulan:

"*(…) alcance del objeto y especificaciones técnicas (…)*
3. Informe y registro fotográfico: *Los informes deben contener el detalle del avance por predio en la realización de los Drenajes y del trazado estaquillado estableciendo el tipo de trazado utilizado para cada predio según las condiciones topográficas, así como adjuntar los siguientes anexos:*

- *Bitácora de seguimiento semanal*
- *Registro fotográfico*

4. Plan operativo de actividades: *el proponente deberá entregar un Cronograma que contenga tiempo de ejecución por ítems y vigencia máxima de ejecución de las actividades".*

Así mismo, la cláusula quinta, respecto de los Aspectos de Orden Técnico incluye la siguiente NOTA*: "Los productos documentales del proyecto a ejecutar y consistentes en informes,* ***bitácoras de proyecto, registros fotográficos, se entregarán con carácter de obligatoriedad al supervisor designado por FUCOLDE".***

a. Del seguimiento efectuado aleatoriamente a la implementación de los proyectos productivos de ciclo corto de plátano en la Zona de Llorente - Tumaco y a la asistencia técnica integral a los mismos respecto a algunos beneficiarios de esta Zona y con esta línea productiva, la CGR evidencia:

En relación con los beneficiarios identificados con los CUBS Nos 1000002, 1000013, 1000017, 1000038, 1000021, 1000036, 1000037, 1000043, 1000044, 1000045, 1000046, 1000051, 1000057, 1000059, 1000062, 1000063, 1000072, 1000076, 1000093, 1000094, 1000095, 1000103, 1000112, 806005, 815361, 815377, 804866, 804870, 805150, 805152, 805155, 805273, 805333, 805335, 805344, 805386, 805389, 805655, 805656, 805792, 806024, 806242, 806399, 806418, 806424, 806478, 815337, 834993, 834994, 835011, 769734, 769825, 771172, 793799, 804844, 806169, 835051, 895070, 1000150, 815139, y 769825, que los técnicos y profesionales contratados por FUPAD, en la visita técnica No 4 realizada a los predios donde se implementa cada uno de estos proyectos de plátano, manifiestan lo siguiente en las actas de visita:

En el acápite denominado*: "Descripción de la situación encontrada y diagnóstico (…)"* se indica frente a la adecuación de los predios: "*2) se verificó que se han implementado la adecuación del terreno; limpieza, drenajes y estaquillado. 3) Las obras de drenajes y estaquillado cumplen con los parámetros técnicos requeridos. (…)"*

Y con relación a la siembra de los colinos de plátano señalan: *"Se evidencia siembra de colinos de plátano a una distancia de 3.5 mts x 3.5 mts".*

Sin embargo, el contenido de las actas de la cuarta visita técnica, las cuales están suscritas por los técnicos vinculados por FUPAD y cada uno de los titulares beneficiarios del PNIS no es coherente y consistente con la entrega de los insumos y la fecha en que según algunas de las actas (24) remitidas a la CGR, se reciben a satisfacción la adecuación de los predios, aspectos éstos que hacen parte del proceso de implementación de los componentes de ciclo corto.

Lo anterior, toda vez que los técnicos están dando constancia de la adecuación de los predios y el sembrado de los colinos cuando a esa fecha aún no se habían recibido por los beneficiarios las obras de adecuación; en algunos casos, ni siquiera se había suscrito aún el contrato para las actividades de drenaje, estaquillado y trazado de esos predios; y tampoco se habían recibido los colinos de plátano por los beneficiarios, según las actas del recibido de estos, las cuales están firmadas por los beneficiarios y los representantes legales del proveedor, es decir la Asociación con NIT 900.890.905-2 y de la Asociación y/o Consejo Comunitario.

Igualmente, la entrega a satisfacción de la adecuación, establecimiento y drenaje de los predios consta en actas suscritas por los mismos titulares y los representantes legales de la Asociación con NIT 900.890.905-2, en calidad de contratista y de la Asociación y/o Consejo Comunitario.

Estas inconsistencias se reflejan en el **Anexo No 2 en la *Tabla Cruce insumos y Adecuación Predios vs Visita No 4***, que hace parte del presente hallazgo.

Por otra parte, llama la atención que, no obstante, las visitas técnicas a los predios donde se desarrollaran los proyectos productivos están a cargo de diferentes técnicos, se presente la misma inconsistencia; además, que el contenido de las actas de la visita técnica sea similar y casi idéntico, a pesar de referirse a diferentes predios y que las visitas anteriores fueron realizadas en distintas fechas. Aspecto que frente a este componente genera dudas de su veracidad y cumplimiento.

En relación con los soportes previstos de la asistencia técnica, además de lo establecido en la Resolución 28 de 2020 de la DSCI, en el formato diseñado para las visitas técnicas se indica: "*Nota: se debe adjuntar soporte fotográfico del proyecto, con sus respectivas descripciones".* Sin embargo, no fueron enviadas con las actas remitidas en respuesta al requerimiento No. 2023EE0003713 del 13 de enero de 2023 los registros fotográficos de las cuatro visitas realizadas con corte a 31 de diciembre de 2022. En cuanto a los proyectos de estos beneficiarios, respecto de la adecuación de los predios, para lo cual se suscribieron los contratos Nos TDTG-SCTO-58-795-09-2022 y TDTG-SCTO-58-803-12-2022, sólo se remitieron registros fotográficos de los lotes de los titulares con CUBS números: 1000002, 1000017, 1000021, 1000036, 1000037, 1000038, 1000043, 1000051, 1000057, 1000059, 1000103, 806005, 815361, 815377, 804870, 805150, 805152, 805273, 805656, 806399, 806424, 769734, 771172, 804844, 835051, 895070, 815139, 839071. Por cada lote se presentan cuatro (4) tomas identificadas en general como: foto inicial del lote, trazado, estaquillado y construcción de drenaje. Sin embargo, estos registros fotográficos son generales, no muestran el detalle de las actividades ejecutadas, no refieren las fechas de toma de las fotografías ni las coordenadas de ubicación de los lotes.

Se evidencia que las actas[136] con las cuales los beneficiarios recibieron a satisfacción la adecuación de los predios, sólo están firmadas por cada uno de los beneficiarios, los representantes legales de Asocacao y obra otro espacio para la firma del representante legal del Consejo Comunitario JAC/JV/Asociación u organización que represente la comunidad, en las actas enviadas se registra la firma de la persona natural con cédula; sin embargo no cuentan con la firma del supervisor de FUCOLDE como se establece en la cláusula tercera de los contratos citados: " *b) actas de recibo a satisfacción firmada por cada uno de los beneficiarios y supervisor de FUCOLDE".*

Por otra parte, llama la atención que las actas indiquen que las actividades previstas en los contratos para los trabajos de adecuación (drenaje, trazado y estaquillado) de los lotes se hayan realizado en un solo día para cada predio. Cuando, por ejemplo, específicamente la "*Construcción de drenajes*", para los 410 metros lineales que se requieren por predio (según los requerimientos previstos en los contratos Nos TDTG-SCTO-58-795-09-2022 y TDTG-SCTO-58-803-12-2022), implica excavar algo más de 50 metros cúbicos.

Aunado a las anteriores deficiencias en relación con la ejecución de los contratos Nos TDTG-SCTO-58-795-09-2022 y TDTG-SCTO-58-803-12-2022, no se remitieron por parte de la DSCI los soportes de los pagos, los informes de avance de las actividades de adecuación por cada uno de los lotes; las bitácoras que den cuenta de las actividades contratadas y los informes de supervisión, en los términos y condiciones previstas en el clausulado de estos contratos.

b. En conexidad con la situación descrita en el literal a), con el requerimiento No. 2023EE0075339 del 12 de mayo de 2023, se solicitó respecto a los técnicos y/o tecnólogos que suscribieron las actas de la visita de asistencia técnica No 4 de los beneficiarios mencionados: "(…) *remitir la documentación que acredite el cumplimiento de los requisitos (estudios, experiencia especifica, experiencia*

[136] De las sesenta actas relacionadas en el Anexo No. 1 sólo se remitieron 24 actas.

mínima de años); las aprobaciones de FUPAD y de la DSCI de los mismos. Lo anterior, de acuerdo con lo pactado en el Convenio 1041 de 2021, el anexo técnico y la Resolución 28 del 5 de junio de 2020 de la DSCI y demás lineamientos emitidos para la selección del personal de asistencia técnica".

Los técnicos y/o tecnólogos con relación a los cuales se solicitó la anterior información son los identificados con Cédulas Números: 87.947.603, 1.087.123.709, 1.087.211.087, 1.087.211.220, 1.087.185.994, 1.087.197.588, 1.087.207.672, 1.004.619.127, 1.087.120.416, 1.087.201.323, 1.087.121.843, 1.007.645.437 y 1.087.129.502.

Sin embargo, a pesar del requerimiento y las reiteraciones sobre el tema, no se atendió por la entidad ejecutora la información solicitada, lo cual impidió constatar si el personal que adelantó la asistencia técnica a estos proyectos cumplía con los lineamientos de la Resolución, anexo técnico y lineamientos de la DSCI, y por lo tanto si contaban con la idoneidad, experiencia y conocimientos para cumplir con los objetivos de la asistencia técnica e integral del programa consistente en "*fortalecer las capacidades productivas, organizativas y sociales de las familias y de esta manera aportar a la sostenibilidad de la intervención"; "potenciar aquellos activos del conocimiento presentes en el territorio focalizado, permitiendo que los productores vinculados mejoren la eficiencia en la ejecución de sus actividades productivas, en la generación de ingresos lícitos,* ***la cualificación de sus habilidades y prácticas técnicas****, así como el fortalecimiento de sus procesos organizativos y asociativos".*

Por otra parte, en el informe técnico No 12 presentado por FUPAD en diciembre de 2022, con corte a 31 de diciembre de 2022 se señala:

"*Visita 4 – ATI.*
La visita 4 tiene como objetivo verificar el buen uso de los insumos y materiales entregados a cada núcleo familiar y georreferenciar la implementación del sistema productivo, preparar las actividades (Línea Productiva) y de restauración ecológica participativa. en los predios en donde las condiciones ambientales así lo permitan.

La visita 4 se inició en las zonas de Río Rosario y Llorente, es en estas zonas donde se ha avanzado en la implementación de los proyectos productivos con la ejecución de las actividades de adecuación de terrenos, la entrega de semilla e insumos y los productores se encuentran en la etapa de establecimiento de los cultivos; a la fecha se han realizado 4.719 visitas, ***en la zona de Llorente 2945*** *y 1.774s en la zona de Río Rosario, con un cumplimiento del 93,2% y 99% respectivamente".*
Apartes de la Tabla 16. Avances en la visita 4 de la Asistencia Técnica Integral – ATI.

Zona	***No Titulares***	***Titulares atendidos Visita 4 ATI***	***% de Cumplimiento***
Llorente	*3.156*	*2.945*	*93.3%*

Fuente: Datos tomados del Informe Técnico No. 12 FUPAD Diciembre 2022
(…)

Durante estas visitas los técnicos de campo ***han dado las orientaciones para la implementación de los proyectos productivos de ciclo corto, específicamente para las siembras de plátano en las siguientes labores: adecuación del terreno y obras de drenaje en cada lote; distancias de siembra y sistema de cultivo; tratamiento de semilla y métodos de siembra y en otras labores culturales necesarias para asegurar el buen establecimiento de los cultivos****".* (negrilla fuera de texto).

Las situaciones evidenciadas en relación con la asistencia técnica genera incertidumbre frente a la calidad y el acompañamiento técnico real e integral a los proyectos productivos de los beneficiarios

mencionados, máxime cuando este componente es clave y transversal durante el desarrollo del proceso y es el eje articulador para la efectividad de la implementación del componente; la asistencia técnica es la responsable entre otros aspectos en estos proyectos, del acompañamiento en la adquisición y entrega de insumos; la asesoría y orientación a la implementación de los proyectos productivos; 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. Igualmente, pone en duda la aplicabilidad de los principios bajo los cuales está enmarcado el componente de ATI: *"i) integralidad, ii) Articulación, iii) Enfoque Territorial, iv) Enfoque diferencial, v) Enfoque de asociatividad, vi) Desarrollo sostenible y vii) Orientación al mercado e incorporación a cadenas de valor".*

2) Proyectos Productivos cuyos titulares beneficiarios habían fallecido antes de la firma del Convenio 1041 y que registran en actas el recibido de insumos después del fallecimiento[137]

Del resultado del cruce de la información de la base de datos remitida por la DSCI[138] de beneficiarios que a 31 de diciembre de 2022 registraban el recibido de mínimo un bien o insumo para los proyectos productivos viabilizados y aprobados frente a los cruces realizados por la DIARI[139] tomando como fuente la información de la Registraduría Nacional del Estado Civil - RNEC, se reportaron 65 personas fallecidas que se registran como titulares beneficiarios del PNIS y hacen parte de la población beneficiada con el Convenio 1041 de 2021 .

De estas 65 personas, treinta y nueve (39) fallecieron antes del 24 de noviembre de 2021 (fecha en que se suscribió el Convenio 1041 de 2021 entre el Consorcio FCP 2019 y FUPAD); veintitrés (23) de ellas fallecieron en el año 2022 y tres (3) en el año 2023.

Se observa que las 39 personas fallecidas antes del 24 de noviembre de 2021 recibieron en desarrollo del Convenio mínimo un bien entre otros, guadañas, colinos, bomba fumigadora, fertilizantes, machetes etc., como parte de los insumos de los proyectos productivos de ciclo corto y seguridad alimentaria de plátano y yuca siembra, pertenecientes a las Zonas de Llorente y Rio Rosario, en calidad de titulares beneficiarios del PNIS, por valor total de $218.781.967,38, recibidos con actas según información suministrada por la DSCI. (***ver Anexo No 2 Tablas Zona Llorente – Titulares PNIS fallecidos y Zona Rio Rosario – Titulares PNIS fallecidos***).

A continuación, se relacionan algunos soportes de los insumos entregados y recibidos aparentemente por el titular beneficiario:

Con el requerimiento 2023EE0003713 se solicitó:
"13. Programación y entregas a las familias PNIS partiendo de los planes de adquisiciones y el calendario productivo, en el municipio de Tumaco.
"*(…) Base de datos con la información completa y detallada relacionada con los componentes de Seguridad Alimentaria y PP Ciclo Corto a 31 de diciembre de 2022: (…) e. Fecha del acta de recibido a satisfacción por el beneficiario* ***(Anexar Acta de recibido debidamente firmadas por los beneficiarios PNIS)***.

a. De la revisión de las actas remitidas en respuesta al anterior requerimiento con las cuales estos beneficiarios recibieron los 1300 colinos de plátano, cada entrega por $3.000.000, se identificaron las asociadas con los CUBS 769674, 769912, 769984, 771062, 804862 y 806295, que corresponde a personas reportadas como fallecidas antes de la firma del Convenio 1041.

[137] Las actas muestran la firma y huella, esta última en algunos casos.
[138] Recibido con correo electrónico resultado de la prueba de recorrido practicada a la subcuenta de sustitución radicado 2023EE0044958
[139] 2. Frente a la pregunta: Si el documento del beneficiario se encontraba vigente en la fecha de entrega reportada en la base del Convenio 1041 de 2021 suministrada por la DSCI, o se registraba como persona fallecida.

En estas actas, en el renglón dispuesto para la firma aparece diligenciada la firma del titular beneficiario y aparentemente su huella en el recuadro dispuesto al frente de la firma para la huella de este; debajo de ésta, firman los representantes legales de la Asociación con NIT 900.890.905-2 y de la Asociación comunitario/JAC/JV/ identificado con cédula No. 87.943.441. No se aclara y/o precisa que la persona que firma lo esté haciendo como beneficiaria o como parte del grupo familiar. O esté autorizada por alguno de sus miembros, dado que la firma aparentemente es del titular del grupo familiar. No obra ninguna novedad al respecto.

b. Con relación a las actas remitidas de la entrega de las Guadañas Marca Stihl FS 280, asociadas con los beneficiarios que, de acuerdo con los cruces de datos realizados por la CGR con la RNEC, se identificaron las asociadas con los CUBS Números: 769557, 769671, 769674, 769762, 769793, 769912,770137, 804619 y 804903.

El formato diseñado para la entrega de este bien denominado *"Acta de Entrega",* además del diligenciamiento de información general, entregas, observaciones y pendientes, trae un acápite denominado: *"Titular (es) o beneficiario(s) que recibe (n) los elementos y/o servicios se relaciona (n) a continuación"* que requiere los siguientes datos:

Nombre completo del titular y/o beneficiario, número de identificación, CUB, firma y/o huella. Así mismo el formato incluye varias notas, que indican**: "*Además, incluir como anexos del Acta soporte fotográfico de la actividad de entrega a cada beneficiario*"**

NOTA: En caso de que reciba un tercero, se debe adjuntar el poder suscrito por el titular". (negrilla fuera de texto)

Sin embargo, las actas de los beneficiarios antes mencionados fueron diligenciadas con la firma y la huella del titular beneficiario, cuando de acuerdo con los resultados de los cruces de información antes descritos, la persona falleció antes de la suscripción del convenio 1041 de 2021. No obra ninguna aclaración frente a esta novedad o que haya sido un miembro del grupo familiar el que recibe el bien. Es de anotar que todas las actas incluyen el dato del técnico que hace la entrega de la guadaña, ninguna refleja la participación de la DSCI (que se incluye como opcional en las actas). Por otra parte, de los beneficiarios mencionados, las actas de entrega de las guadañas de los CUBS Nos, 769671, 769674, 769912,770137 no tienen fecha de cuándo fueron entregadas a los beneficiarios, ni se adjuntaron registros fotográficos de esta actividad.

c. Visitas de caracterización y otras visitas técnicas relacionadas con estos proyectos cuyos titulares habían fallecidos antes de la firma del Convenio.

No se evidencia en el acta de la visita No 01, los soportes de la caracterización y validación de los datos entregados por la DSCI al operador FUPAD en relación, entre otros aspectos, con la validación de los datos y existencia de la persona que se registra como titular del grupo familiar; así como de los miembros que conforman el núcleo familiar, con el fin de contar con un reconocimiento real de los beneficiarios que van a ser atendidos con el programa.

Por otra parte, se observa igualmente que las visitas técnicas No 1, 2, 3 y 4 de los beneficiarios con CUBS Nos 769557, 769671, 769674, 769762, 769793, 769912, 769984, 770137, 771062, 793603, 804619, 804862, 804903, 805549, 805582, 805703, 805734, 805912, 805940, 805988, 806036, 806268, 806295, 806380, 815152, 815188, 815205, 815555, 835052, 839074, 833039, 833752,

833774, 834317, 834637, 834846, 837941, 833468, 834104, muestran ser atendidas por el titular beneficiario, dado que en las actas de la visita se registra es la firma de esta persona y en algunos casos la huella, hechos que no corresponden con la realidad porque de acuerdo con los resultados de los cruces de datos mencionados, las personas en mención fallecieron antes del 24 de noviembre de 2021, fecha en que se suscribió el convenio 1041 entre el Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019 y FUPAD.

- Con firma y huella del beneficiario titular- visita 1: CUB Números 769912, 769674, 769984, 770137 y 793603.
- Con firma y huella del beneficiario titular – visita 2: CUB 769984, 769912, 769674, 834317, 769603, 770137.
- Con firma y huella del beneficiario titular visita 3 CUB 793603
- Con huella del beneficiario titular visita 4 CUB Nos: 769671, 769674, 769912 y 793603.

Las anteriores situaciones demuestran que no se ha realizado por parte de la DSCI un seguimiento y actualización de los registros del SISPNIS; de articulación y retroalimentación con otras entidades como la RNEC, para validar la información cargada en este sistema que permita contar con datos reales de los beneficiarios del programa PNIS; igualmente debilidades en las actividades de caracterización y de la asistencia técnica, en la medida que no muestran las actas una verificación de cotejo de los datos del titular beneficiario con su cédula, lo que genera que se registren en las actas información que no es veraz y cierta aunado a la incertidumbre de si las familias que se están beneficiando del programa y por ende, de los recursos públicos, son las que suscribieron los compromisos individuales del Acuerdo de Paz.

Lo anterior, denota fallas en la supervisión del cumplimiento de algunas obligaciones del convenio y de los lineamientos y alcances previstos en el Anexo Técnico del mismo; así mismo de ausencia de visitas de supervisión en sitio que permitan verificar directamente la implementación de los proyectos productivos y de la asistencia técnica integral, eje transversal y clave para la sostenibilidad de los proyectos y el objetivo del Acuerdo de Paz, Punto 4.

3) Proyectos Productivos cuyos titulares estaban detenidos al momento de firmar el acta de recibo de insumos o bienes.

Producto de los cruces realizados por la CGR con bases del INPEC se estableció que los titulares beneficiarios del PNIS con CUBS 805237, 804594, 894861, 805728, 832985, registran en la base remitida por la DSCI, entrega de bienes para los proyectos productivos de seguridad alimentaria y ciclo corto de líneas productivas de plátano o yuca, los cuales de acuerdo con los registros son recibidos por ellos mismos; así como las actas de visitas técnicas a los predios donde se desarrollaran estos proyectos reflejan que fueron atendidos por los titulares; aspecto que genera incertidumbre de la veracidad contenida en las actas dado que, según los resultados de los cruces de información, para estas fechas las personas se encontraban con medida intramural. ***(ver Anexo No. 2 Tabla Titulares PNIS detenidos con recibo de Insumos)***

Esta situación evidencia deficiencias en los mecanismos de control y verificación de las condiciones para acceder y permanecer en el Programa.

4) Debilidades en el monitoreo del FCP

Se observó que las actividades de Monitoreo y seguimiento al Convenio 1041 de 2021 por parte del FCP son incipientes teniendo en cuenta lo previsto en el Manual de Contratación del FCP[140] que señala: **"***El monitoreo y seguimiento de los contratos suscritos por el FCP será realizado a través de la Coordinación de Asuntos Legales, Seguimiento y Liquidación del FCP. El seguimiento consiste en verificar la ejecución técnica, administrativa, financiera, contable y jurídica de los contratos celebrados por el FCP.*

Para dichos efectos, se realizarán sesiones de seguimiento integral a los aspectos contractuales durante la ejecución y liquidación de los contratos y/o convenios celebrados con recursos del Fondo Colombia en Paz".

Lo anterior teniendo en cuenta que la CGR solicitó mediante requerimiento del 1 de junio de 2023, dando alcance al radicado 2023EE0087110, las actas o soportes que evidencien el monitoreo y seguimiento integral realizado por el FCP a la ejecución del convenio citado y en respuesta del 6 de junio de 2023 el FCP respondió:

"*(…) el monitoreo sobre la ejecución del convenio en mención, se ha realizado a través de la* ***verificación de los informes de supervisión*** *aportados por la entidad ejecutora de acuerdo con su rol y responsabilidad en el modelo de operación del Fondo Colombia en Paz. El último seguimiento realizado al convenio, se adelantó a través de la revisión del informe de supervisión aportado para el tercer desembolso, que con corte al 31 de enero de 2023, se certificó el cumplimento a satisfacción de las obligaciones a cargo del conviniente (…)*

No obstante, lo señalado por el FCP, no se aportaron evidencias de las sesiones de seguimiento realizadas por la instancia creada en el Manual de Contratación. Si bien se indica que el último seguimiento se realizó al informe de supervisión para el tercer desembolso; no se suministraron soportes de las verificaciones realizadas a este y su alcance.

5) Falta de validaciones en cuanto al cumplimiento de las condiciones necesarias para el tercer desembolso

Se evidenció debilidades en las actividades desplegadas por la supervisión del Convenio por parte de la DSCI, al momento de autorizar el tercer desembolso por $40.966.221.999, equivalente al 30% del valor del convenio, conforme a lo previsto en la cláusula segunda del Otrosí No 01 que estipula: "*Se efectuará con el avance del 40% del POA, y un compromiso del 75% del desembolso anterior".*

Lo anterior dado que la CGR solicitó mediante requerimiento del 1 de junio de 2023, dando alcance al radicado 2023EE0087110, *"Remitir las validaciones y verificaciones realizadas por la Supervisión del Convenio 1041 de 2021, previas a aprobar el pago realizado a FUPAD correspondiente al tercer desembolso por $ 40.966.221.999 (…) respecto al avance del POA y a los compromisos frente al segundo desembolso, tal y como se estipula en el Otrosí citado"*

Sin embargo, frente a esta solicitud no hubo respuesta, lo cual denota que no se realizaron las verificaciones pertinentes antes de proceder a autorizar el tercer desembolso, tarea a cargo de la supervisión conforme se establece en el Manual de Supervisión del FCP: "*18. Autorizar los pagos a realizar al contratista, previa verificación del cumplimiento de las obligaciones y soportes establecidos para cada uno de ellos en el contrato. (…)",* lo cual genera riesgos respecto a que los desembolsos de los aportes nacionales no sean coherentes con los avances físicos en la implementación de los diferentes componentes del PNIS, su cobertura y la ejecución general del Convenio 1041.

[140] Manual de Supervisión e Interventoría del FCP, versiones 5.0 1 y 6.02 del 01 de septiembre de 2021 y 16 de marzo de 2022, respectivamente que establece: "(…) 2. MONITOREO Y SEGUIMIENTO DEL FCP (…)"

Las falencias descritas en relación con la implementación de los proyectos productivos de ciclo corto de plátano en la zona de Llorente referidos en este hallazgo se originan por deficiencias en la supervisión a cargo de la DSCI y de FUPAD al no exigir estricto cumplimiento de los lineamientos en materia de asistencia técnica y no realizar un seguimiento permanente y real frente a las actividades previstas para el desarrollo del convenio y de la ejecución de los recursos públicos destinados para la sustitución de cultivos ilícitos en esta zona en el marco de la implementación del Programa PNIS.

Se observan diversas inconsistencias y contradicciones en las actas de asistencia técnica de la visita 4 con respecto a los beneficiarios mencionados en el **anexo 2** en comparación con otras pruebas que muestran el estado de las entregas de los demás elementos de los proyectos. Además, se destaca la ausencia de la supervisión por parte de FUCOLDE durante la entrega final de las obras de adecuación de los predios observados. Así como las visitas en campo por parte de la supervisión de la DSCI y FUPAD.

Además, se nota la simplicidad y repetición del contenido de las actas, lo cual no refleja un verdadero acompañamiento técnico. Asimismo, se evidencia la falta de control y seguimiento en relación con el diligenciamiento riguroso de los formatos y actas; y la calidad y cualidades de los registros fotográficos que documentan la entrega de los insumos.

Sumado a esto, en general no se suministró oportunamente y de manera completa la información requerida por la CGR sobre el desarrollo del convenio, específicamente la implementación de los proyectos en la Zona de Llorente; es así como algunos requerimientos relacionados con los temas planteados en el hallazgo solo se recibieron con la respuesta en análisis, igualmente, los datos de la base de datos remitida del avance en las entregas de los insumos a 31 de diciembre de 2022 contiene imprecisiones; no obstante, que en el Convenio se estipularon varias obligaciones relacionadas con la organización, disposición y oportunidad en la entrega de la información relacionada con la ejecución del Convenio, las cuales se describen en los criterios de este hallazgo.

Los hechos relacionados con los proyectos de ciclo corto de plátano mencionados en el **anexo 2** relacionados con sesenta (60) familias beneficiarias del PNIS obedecen a falencias en la vigilancia y control a cargo de los supervisores de la DSCI y de FUPAD; así mismo los vacíos relacionados con las validaciones de las condiciones para el tercer desembolso corresponden a fallas en la supervisión de la DSCI.

Lo anterior conlleva a que no se garantice la ejecución eficaz de todas las actividades conforme al Convenio, anexo técnico y demás lineamientos; además de la adecuada y oportuna ejecución de los recursos del PNIS, con el riesgo de que no se cumplan los objetivos del punto 4 del Acuerdo de Paz, de generación de ingresos, condiciones de bienestar a las familias que se han comprometido en no involucrarse con actividades relacionadas con cultivos ilícitos y contar a través del Programa PNIS como una alternativa para su sustento y desarrollo.

Por otra parte, las deficiencias observadas frente a la implementación de proyectos productivos de seguridad alimentaria y de ciclo corto en la zona de Llorente y Rio Rosario, en cabeza de titulares beneficiarios del PNIS, que habían fallecido antes de la firma del Convenio 1041 de 2021 pero que según soportes suministrados durante la Auditoria son los que aparentemente reciben los insumos y atienden las visitas técnicas, obedecen a:

Una falta de gestión por parte de la DSCI, como líder de la subcuenta de Sustitución y como dependencia con autonomía administrativa y financiera encargada, entre otros asuntos, de diseñar

los lineamientos y de contar con funciones de coordinación, seguimiento y evaluación de la ejecución del PNIS.

Además, como supervisora de las obligaciones contraídas por FUPAD, frente a la tarea de: "***validar la información consignada en los listados***", y asegurarse de que ***"El listado contendrá información de cada uno de los titulares vinculados y su beneficiario,*** aspecto señalado en el Numeral 7.2 del anexo técnico ***"Procedimiento de entrega a FUPAD de la relación de las familias a atender***". El resultado de esta tarea era crucial para que FUPAD planeara y garantizara la ejecución de las actividades y productos requeridos de acuerdo con el Convenio y su Anexo Técnico.

Igualmente, el anexo técnico indica que: "***Periódicamente la DSCI realizará seguimiento al avance de la intervención y a las variaciones que se presenten en la intervención. Dichas novedades pueden implicar cambios en la ubicación y número de familias a atender o en las actividades a desarrollar"***

Otras de las actividades que FUPAD debía desarrollar inicialmente consistían en realizar las visitas de caracterización a las familias beneficiarias y a los diferentes predios donde se llevará cabo cada uno de los proyectos. Sin embargo, en el acta de la primera visita, no se verifica la validación de los datos del grupo familiar y del titular. **No obstante, llama la atención que estas actas e inclusive las de las visitas 2, 3 y 4 sean firmadas por los titulares beneficiarios del PNIS.**

Esta situación muestra además que el técnico encargado de la asistencia técnica no contrasta al menos la identificación de la persona que recibe los insumos, así como de quien recibe el acompañamiento y la asistencia técnica. Lo cual denota deficiencias en la verificación de requisitos y control por parte de los responsables de la ejecución del Programa: DSCI, operador y supervisión del Convenio, en relación con las personas que reciben los bienes y servicios para implementar los proyectos, teniendo en cuenta que no son los titulares registrados en el Programa. Según los resultados de los cruces ya mencionados estas personas habían fallecido antes de la suscripción del convenio o se encontraban al momento de la entrega de los insumos con medida de pena intramural.

Las situaciones descritas conllevan a que los proyectos productivos de ciclo corto de plátano en la Zona de Llorente presenten fallas sustanciales en el componente de la asistencia técnica integral y, además, con base en la documentación soporte de los bienes y adecuación de los predios suministrada se genere incertidumbre frente al avance real de estos proyectos, cuyos recursos públicos van dirigidos a la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto, en este caso para la sustitución de cultivos ilícitos.

En consecuencia, el presente hallazgo se configura con presunta incidencia disciplinaria de conformidad con lo previsto en los artículos 34 y 53 de la Ley 734 de 2002[141], artículos 38 y 70 de la Ley 1952 del 2019, Así mismo con presunta incidencia penal, al tenor de lo dispuesto en la Ley 599 de 2000[142]. Este último aspecto con el fin de que se establezca si las personas que firmaron y en algunos casos colocaron la huella por la persona fallecida incurrieron en algún tipo penal.

---

[141] Esta norma fue derogada por la Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario). La entrada en vigencia de esta última norma comenzó a partir del 29 de marzo de 2022 conforme con lo dispuesto en el Artículo 73 de la Ley 2094 del 29 de junio de 2021 "*Por medio de la cual se reforma la ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones*", el cual establece: *Las disposiciones previstas en la presente ley, y las contenidas en la ley 1952 de 2019 que no son objeto de reforma, entrarán a regir nueve (9) meses después de su promulgación. Durante este periodo conservará su vigencia plena la Ley 734 de 2002 con sus reformas".* Sin embargo, los hechos objeto de reproche de este hallazgo se presentaron en vigencia de las dos normas.

[142] "*Por la cual se expide el Código Penal"*

Análisis de las Respuestas

Análisis de respuesta del FCP

El FCP inicia haciendo una descripción de su modelo de negocio, los roles y responsabilidades de cada uno de los actores que intervienen. Antes de presentar los argumentos frente a su responsabilidad, en cada una de las inconsistencias presentadas en el hallazgo, hace especial énfasis en el alcance del monitoreo y seguimiento que realiza el FCP a la contratación derivada.

Frente a las "*Inconsistencias en la implementación de los proyectos productivos ciclo corto de plátano en Zona de Llorente y en Asistencia Técnica".*

Respecto a la afirmación del FCP de que la entidad encargada de responder en este caso es la DSCI, la CGR considera que es evidente que dicha responsabilidad recae efectivamente en la entidad ejecutora, teniendo en cuenta que esta dependencia con autonomía administrativa y presupuestal es la que actúa como supervisora del Convenio 1041 de 2021. Por otra parte, con la respuesta del FCP se confirma y corrobora la falta de oportunidad de la DSCI para responder los requerimientos de la CGR durante la fase de ejecución de la auditoría.

Igualmente, en cuanto a lo observado frente a *"(…) Proyectos Productivos cuyos titulares beneficiarios habían fallecidos antes de la firma del Convenio 1041 y que registran en actas el recibido de insumos después del fallecimiento"*; *"Proyectos Productivos cuyos titulares estaban detenidos al momento de firmar el acta de recibo de insumos o bienes (…)"* y la *"Ausencia de validaciones del cumplimiento acerca de las condiciones para el tercer desembolso",* está de acuerdo la CGR que aplica lo mismo que el anterior, en el sentido de que es responsabilidad directa de la entidad ejecutora como responsable de la supervisión del Convenio.

Frente a las *"debilidades en el monitoreo del FCP"* en el desarrollo del Convenio 1041 de 2021, no se aceptan los argumentos teniendo en cuenta que, de acuerdo con el Manual de Supervisión del FCP vigente y aplicable para el periodo en que se evalúa la ejecución del Convenio por la CGR, se establece que: " (…) ***se realizarán sesiones de seguimiento integral a los aspectos contractuales durante la ejecución y liquidación de los contratos (…) de tal manera que*** *evidencie alguna inconsistencia que pueda afectar el desarrollo del objeto contractual****, el Administrador Fiduciario del FCP podrá solicitar al supervisor y/o interventor las acciones necesarias para el cumplimiento del objeto contratado en las condiciones acordadas por las partes y, de considerarlo pertinente informará al respecto al Comité Fiduciario".*** (negrilla fuera de texto). Control que resulta de suma importancia, considerando que el objetivo final es garantizar que se cumpla los cometidos del Acuerdo de Paz con los recursos públicos ejecutados a través de la subcuenta de Sustitución del FCP.

No resulta desacertado que el Consorcio FCP 2019, en su calidad de contratante[143] y con el propósito de cumplir plenamente con las obligaciones establecidas en el Contrato de Fiducia Mercantil[144] y los objetivos del FCP, establezca un mecanismo de monitoreo para los contratos derivados que celebra.

Por otra parte, tal y como lo ha reiterado el FCP, está obligado a cumplir con los Manuales entre otros el de Supervisión, versión 6 vigente y aplicable a este convenio hasta el 29 de noviembre de 2022, conforme se estableció en el contrato de Fiducia atrás mencionado, que establece entre las obligaciones generales de la Fiduciaria: **"***1. Ejecutar el contrato con arreglo a lo contemplado en el presente*

[143] Convenio 1041 de 2021, cláusula quinta.
[144] Contrato de Fiducia Mercantil 001 de 2019 celebrado entre el DAPRE y el Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019 el 6 de septiembre de 2019 y respectivos otrosíes.

*documento, los Manuales Operativo, de Contratación**, Supervisión (…)** y demás documentos que se generen en el curso de la ejecución; así como velar por el cumplimiento de los mismos".*

Precisamente como señala el FCP en su respuesta, "*el fin que se perseguía con dicha instancia de seguimiento, era dotar de herramientas o facultades al Contratante, para saber el estado de los contratos y tomar las medidas que desde su rol y responsabilidad le correspondían".* El FCP no acreditó haber realizado dicha labor en relación con este convenio.

Análisis de respuesta de FUPAD

Se procede a realizar el análisis de los argumentos presentados por FUPAD sobre cada una de las inconsistencias presentadas, pues es corresponsable con la DSCI del "*fortalecimiento de la estrategia de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos con la implementación del PNIS para las familias beneficiarias del Programa en el municipio de Tumaco – Nariño",* en el marco de las prestaciones y obligaciones pactadas en el convenio en mención.

Lo anterior, no sin antes indicar que se leyó detenidamente y en su totalidad la respuesta incluyendo los anexos, los cuales contienen información de requerimientos realizados durante la fase de ejecución de la auditoria que no se habían suministrado o se habían remitido de manera incompleta; además, se valora de manera integral y en el contexto en que se ejecuta el convenio.

Frente a las ***"Inconsistencias en la implementación de los proyectos productivos ciclo corto de plátano en Zona Llorente y en la Asistencia Técnica",*** no se acepta la excusa de FUPAD en el sentido de que los documentos, en este caso las actas que reflejan las inconsistencias de la implementación de los proyectos productivos de ciclo corto de plátano en la zona de Llorente, no son los documentos definitivos, y que estos son objeto de ajustes hasta que se suscriba la respectiva acta de liquidación previas las verificaciones correspondientes.

En primer lugar, FUPAD tiene entre otras obligaciones, conforme a la cláusula sexta:

*"1. Apoyar la ejecución idónea y **oportuna** del objeto del Convenio. (…).8. Efectuar la supervisión y seguimiento conjunto del Convenio (…). "12. Cumplir y hacer cumplir a sus contratistas, funcionarios y colaboradores los manuales, reglamentos, instrucciones, circulares y demás que se expidan para el desarrollo de las actividades del Fondo Colombia en Paz. (…).13. Las demás que se deriven de la naturaleza del convenio y que garanticen su cabal y **oportuno** cumplimiento".* Lo cual implica un seguimiento permanente y oportuno al desarrollo de las actividades del convenio. Sin embargo, frente a las inconsistencias evidenciadas en relación con la asistencia técnica durante diciembre de 2022 no se observa ningún seguimiento. En el Informe de FUPAD con corte a 31 de diciembre de 2022 al contrario, se resaltan los avances de la visita 4 realizada en la zona de Llorente.

La oportunidad en el seguimiento es lo que permite tomar medidas para garantizar la ejecución de los recursos públicos en términos de eficacia y eficiencia.

El ente de control no desconoce que esta clase de contratación tiene unos elementos sui generis, como los procesos de concertación con los beneficiarios del programa y la participación de las comunidades, entre otras; sin embargo, frente a los hechos presentados por la CGR, los cuales conllevan deficiencias en la asistencia técnica de los 60 proyectos mencionados e incertidumbre respecto al avance real físico de estos proyectos, en la medida que se consigna en las actas hechos que no son ciertos frente a los entregables de las órdenes de compra de semillas de colino y los

contratos de adecuación de predios conexos a los proyectos productivos citados, no se presentaron pruebas que demuestren lo contrario.

Por lo anterior, persiste la incertidumbre respecto al uso de los recursos públicos en estos proyectos y si su desarrollo se encamina al punto 4 de los objetivos del Acuerdo de Paz.

El Supervisor de FUPAD hace referencia que la contratación de adecuación de drenajes y de adquisición de colinos se realizó con las comunidades para contribuir a superar las condiciones de pobreza y que por lo tanto la inversión se realizó. Presenta varias explicaciones de la situación evidenciada así: "*que, en aras de agilizar la implementación en atención a requerimientos de los diferentes interesados, se procedió a avanzar en paralelo como parte de las buenas prácticas en gestión de proyectos y el desempeño de la ruta crítica"*

" las incertidumbres y riesgos que constantemente se materializan en la región ***como son alteración de orden público, condiciones medioambientales y dinámicas socioeconómicas y culturales (bloqueos de vías, requerimientos constantes por parte de las comunidades beneficiarias en cabeza de sus líderes****) que tienen impacto directo sobre el cronograma de implementación y para lo cual existió un alistamiento previo por parte del contratista de acuerdo a la propuesta entregada y a la gestión del contrato en la observancia de las condiciones y amparos frente a eventuales riesgos, situación* ***que permitió adelantar actividades técnicas en paralelo a la formalización del contrato"****.*

Este argumento no es aceptable por la CGR, atendiendo varias razones: No está probado que en esta zona y para la época en que se evidencian estas inconsistencias se hayan presentado alteraciones de orden público, por otra parte, no es aceptable ni justificable que las labores de asistencia y acompañamiento "aparenten realizarse" y más grave aún indiquen que en los predios "aparentemente visitados" *"se ha implementado la adecuación del terreno; drenajes y estaquillado, los cuales cumplen con los parámetros técnicos requeridos."* Y que *"los colinos de plátano ya han encuentran sembrados".* Es decir, aunque se insista en que la actividad se llevó a cabo, las evidencias muestran lo contrario, lo cual genera incertidumbre con respecto a la ejecución de los recursos en estos proyectos en particular.

Frente a la afirmación de la CGR en cuanto a que es llamativo que el contenido de las actas sea similar y muy parecido, argumenta FUPAD que ello obedece a la estandarización metodológica y que a través de inducciones se ha procurado con los técnicos contratados la unificación del lenguaje, así como la pedagogía y aplicación de los protocolos para el diligenciamiento de formatos y captura de información y/o presentación de informes, sin embargo, en el caso en concreto tampoco son de recibo estas explicaciones por cuanto lo que acá está en entredicho es la veracidad de su contenido.

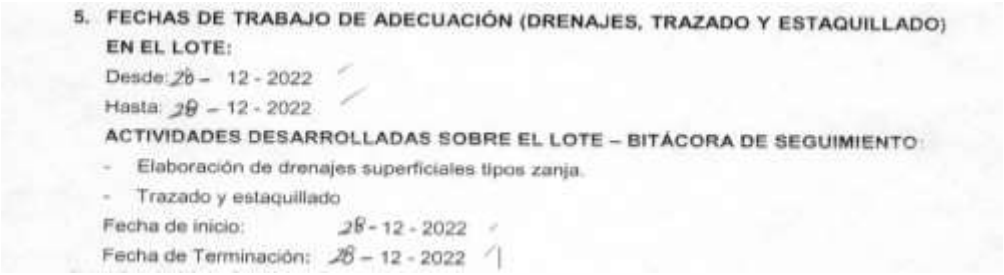
Sumado a lo anterior, también observó la CGR que algunas actas[145] con las cuales se reciben a satisfacción la adecuación de los predios, no están validadas por el supervisor asignado por FUCOLDE, como estaba previsto en el clausulado de los contratos TDTG-SCTO-58-795-09-2022 y TDTG-SCTO-58-803-12-2022.

No podría decir FUPAD en este momento que***: "(…) las actas a las cuales hacen alusión se deben contemplar como documentos que presenta el contratista como soporte del avance en la ejecución del contrato (…) En este sentido, estos soportes no son suscritos por el supervisor debido a que posteriormente esta información es verificada en campo a través de un ejercicio estadístico de muestreo aleatorio".***

[145] Suministrada en respuesta al requerimiento *2023EE0072195 con la cual se solicitaron las actas*

Sumado a lo anterior, la CGR solicitó las bitácoras de seguimiento semanal, los informes de avance y los informes de supervisión a la ejecución de los contratos, soportes que no fueron remitidos en su oportunidad. Igualmente, los registros fotográficos por predio, los cuales no fueron remitidos en su totalidad y en las condiciones previstas en los contratos[146].

Se suministra un formato que indica: *"INFORMACION GENERAL – INFORME- ACTA DE RECIBO A SATISFACCION",* Además incluye otros ítems como:



5. **FECHAS DE TRABAJO DE ADECUACIÓN (DRENAJES, TRAZADO Y ESTAQUILLADO) EN EL LOTE:**

Desde: 26 – 12 - 2022

Hasta: 28 – 12 - 2022

ACTIVIDADES DESARROLLADAS SOBRE EL LOTE – BITÁCORA DE SEGUIMIENTO

- Elaboración de drenajes superficiales tipos zanja.
- Trazado y estaquillado

Fecha de inicio: 26 - 12 - 2022

Fecha de Terminación: 28 – 12 - 2022

El último ítem incluye: *"ACTA DE ENTREGA Y DE RECIBO A SATISFACCION DE TRABAJOS DE ADECUACION REALIZADOS SOBRE EL LOTE"*

Finalmente, el acta indica: "*A partir de la fecha, **las actividades ejecutadas y entregadas por FUPAD** y recibidas por el beneficiario a entera satisfacción mediante la presente acta, son responsabilidad de este (…)"* Luego, la CGR no puede aceptar que este formato reemplace los mecanismos de seguimiento y control de los avances de las obras que se ejecutaron con los recursos públicos y que deben dar cuenta de la supervisión oportuna y ajustarse a los requerimientos definidos en los respectivos contratos.

Además, de acuerdo con la información suministrada a la CGR, el contrato TDTG-SCTO-58-795-09-2022, con el otrosí No 01 tenía plazo de ejecución hasta el 31 de diciembre de 2022 y por valor de $1.842.074.678; y el contrato TDTG-SCTO-58-803-12-2022 con plazo de ejecución hasta el **28 de febrero de 2023**, por valor de $ 5.132.257.988.

Con corte a 31 de diciembre de 2022 se reportaron los siguientes pagos al contratista: Del primer contrato pagos por $1.583.377.843 y de acuerdo con el informe del contratista, el valor ejecutado del contrato es de $1.820.716.414[147]. Del segundo contrato un pago por $2.283.854.805 realizado el 29 de diciembre de 2022.

El parágrafo primero de la cláusula tercera de los contratos mencionados frente a los pagos vs los avances y entregas de las obras estipula: "*Todos los productos mencionados anteriormente deben contar con el recibo a satisfacción y la aprobación de FUCOLDE".*

Y la cláusula séptima de estos contratos estipula acerca de la supervisión: *"Así mismo FUCOLDE, ejercerá directamente la vigilancia de los trabajos y el desarrollo del contrato por medio del área encargada del acompañamiento técnico; quienes deberán realizar un seguimiento a cada una de las actividades y avance de ejecución en los lotes (…..), también se contará con una supervisión externa de la zona y perteneciente al nivel central de FUCOLDE quien será el responsable de recibir a satisfacción cada uno de los proyectos"*

[146] Con los requerimientos 2023-EE0072195 y 2023EE0072910

[147] Según consta en el resumen inicial del informe firmado por el supervisor del contrato, con fecha del 3 de abril de 2023.

Luego, teniendo en cuenta los pagos realizados y los plazos de ejecución de los contratos, no son admisibles los argumentos de FUPAD, dado que para el pago de los recursos al contratista se debía previamente contar con el visto bueno o la certificación del supervisor, en este caso de FUCOLDE, cuyo insumo indudablemente era el recibido a satisfacción de las obras.

Es de anotar que, entre los anexos remitidos con la respuesta analizada, se incluyen dos informes sobre visitas de verificación de lotes (seguimientos verificación contratos 795 del 2 de noviembre de 2022 y 803); sin embargo, es confuso cuando se realiza el seguimiento a las obras de mejoramiento previstas con el contrato 803, dado que este contrato se suscribió el 22 de diciembre de 2022 y con el seguimiento se adjunta acta de reunión del 2 de noviembre de 2022 junto con un anexo que incluye la selección de una muestra de 70 predios para visitar con fecha del 27 de diciembre de 2022; y entre las actas de las visitas, las cuales se documentan en el formato *"visita de verificación de ejecución de actividades de drenaje, trazado y estaquillado"*, se observan visitas que se realizaron el 23 y 24 de diciembre de 2022 con obras ya concluidas (410 metros de drenaje y 938 puntos de estaquillados de plátano), es decir al día siguiente de la firma del contrato y antes de la selección de la muestra.

En cuanto al literal b, relacionado con las inconsistencias de asistencia técnica entre otras de los sesenta (60) proyectos productivos de ciclo corto de plátano en Llorente, no es cierto que en respuesta al requerimiento 2023EE0075339 se haya atendido lo solicitado por la CGR en su momento: "3*. Respecto de los siguientes técnicos y/o tecnólogos, remitir la documentación que acredite el cumplimiento de los requisitos (estudios, experiencia especifica, experiencia mínima de años)"*

Frente al asunto, únicamente se remitió un archivo denominado: *"Proceso de selección año 2022 PNIS"* y otro en Excel denominado: *"Listado personal contratado 2022".* Solo hasta ahora, en respuesta a lo observado por la CGR, se remite los soportes requeridos en los siguientes términos: "(…) *adjunto enviamos un cuadro resumen de la validación y análisis de las hojas de vida de los técnicos mencionados y los soportes de la experiencia de estos. (anexo 10)".*

De los documentos allegados se observa que los soportes no son suficientes para acreditar la formación exigida en la convocatoria ***"****Técnico o tecnólogo en ciencias agrícolas, forestales, ambientales, pecuarias y afines".* Las carpetas creadas para la información de cada técnico denominada *"Hoja de Vida"* incluyen únicamente certificaciones laborales. Y, aunque en el Excel denominado: *"LISTADO PERSONAL CONTRATADO 2022-1"* hay una columna que indica: *"PROFESION",* frente a esta calidad no se remitieron los correspondientes soportes.

Por lo anterior, lo señalado por la CGR se mantiene en el sentido de que no se pudo: "*constatar si el personal que adelantó la asistencia técnica a estos proyectos cumplía con los lineamientos de la Resolución, anexo técnico y lineamientos de la DSCI, y por lo tanto si contaban con la idoneidad, experiencia y conocimientos para cumplir con los objetivos de la asistencia técnica e integral del programa".*

Además, se reconoce implícitamente las debilidades en este aspecto con las siguientes afirmaciones: "*en atención a las denuncias recibidas por parte de la comunidad en el mes de diciembre de 2022, para el mes de marzo del 2023 cuando se requirió nuevamente la contratación de personal técnico, la validación de hojas de vida se robusteció con un estudio de seguridad y validación de certificaciones académicas, encontrando inconsistencias en la documentación remitida por estas personas, razón por la cual no se realizó la contratación de estos técnicos para esta segunda fase".*

Frente al numeral denominado ***Proyectos Productivos cuyos titulares beneficiarios habían fallecido antes de la firma del Convenio 1041 y que registran en actas el recibido de insumos***

después del fallecimiento[148], FUPAD trae a colación los puntos números 12 y 15 del Convenio, que se refieren a que el programa va dirigido a familias cultivadoras y no cultivadoras inscritas en el Programa PNIS; por otra parte, señala que entre los compromisos de las familias se tiene:

*"Inscribir únicamente un miembro del núcleo familiar como titular; lo cual implica abstenerse de "fraccionar los núcleos familiares" **en procura de acceder a mayores beneficios** (multiafiliación)".*[149]

Igualmente, que el Programa refiere es atención para las familias y no a individuos. Aspecto que es claro para la CGR.

Es de anotar que en la respuesta se indica que: "*las diferentes entregas de elementos del Plan de Inversión fueron desarrolladas en presencia de los líderes y personal directivo de los consejos y de la forma asociativa que representa a las familias beneficiarias. Como consta en los diferentes documentos soporte allegados".* Sin embargo, a pesar de las anteriores precisiones, no se aportaron pruebas que demuestren las situaciones evidenciadas en este numeral.

Al contrario, de los soportes remitidos en respuesta al requerimiento 2023EE0087110 del 30 de mayo de 2023, información que se suministró al mismo tiempo que con la presente respuesta[150], se observa que también en los planes de inversión de los titulares con CUB Nos: 769557, 769671, 769674, 769762, 769793, 769912, 769984, 770137, 793603 , 804619, 804862, 804903 (firma no huella), 805549, 805582, 805703, 805734, 805912, 805940, 805988 (firma no huella), 806036, 806268, 806295, 806380, 815152, 815188, 815205, 839074, 833039, 833752, 833774, 834104, 834846 (firma no huella), 837941 (firma no huella), están firmados y en la mayoría de los casos con huella, aparentemente del titular inscrito en el programa, pero ya fallecido.

Proyectos Productivos cuyos titulares estaban detenidos al momento de firmar el acta de recibo de insumos o bienes.

Para desvirtuar esta falencia, FUPAD retoma los argumentos expuestos en el numeral anterior y añade que: *"(…) los soportes adjuntos que indican que la inversión si se realizó y es validada por diferentes interesados, entre ellos, los directivos y representantes de las formas organizativas que los representa".*

No obstante, se mantiene lo constatado por la CGR en la medida que no se aportaron evidencias de los controles y la verificación de la calidad de la persona (titular o beneficiario suplente autorizado) que recibe los insumos y las visitas técnicas en el marco de la implementación de los proyectos productivos; porque si bien el programa se dirige a las familias, no se demuestra de manera concluyente que aquellos que recibieron y firmaron las actas sean realmente parte del núcleo familiar. Además, la firma y la huella (esta última en algunos casos) que se registra es la de la persona fallecida antes de la suscripción del convenio.

Por las anteriores razones no son de recibo los argumentos de FUPAD. Y en lo que respecta a las incidencias con las cuales se valida el presente hallazgo, será las autoridades competentes las llamadas a valorar si se dieron los elementos de una posible responsabilidad penal y disciplinaria.

[148] Las actas muestran la firma y huella, esta última en algunos casos.
[149] El anexo técnico del convenio 1041 define la Multiafiliación así: **"***Quienes se inscriban como titular o beneficiario (suplente) en un núcleo familiar, no podrán inscribirse en otro(s) núcleo familiar (Multiafiliación), ni como titular ni como beneficiario (suplente). De presentarse dicha situación, el programa solo aceptará la inscripción en un núcleo familiar y procederá de conformidad con lo dispuesto en el Protocolo de Novedades e Incumplimientos".*
[150] Radicado No 2023EE0098633.

Análisis de respuesta de los Supervisores del Convenio por parte de la DSCI

En relación con los argumentos presentados por la supervisión para solicitar la eliminación de la incidencia penal, es fundamental aclarar que la CGR expone en su hallazgo una serie de hechos que podrían tener implicaciones penales según la legislación colombiana. En ningún momento se deduce o se señala que estas conductas hayan sido llevadas a cabo por funcionarios de la DSCI o por el equipo de supervisión, ni tampoco que hayan participado en ellas. En este caso, le corresponde a la Fiscalía General de la Nación determinar si los hechos en cuestión constituyen un delito o no.

Respecto a otros tipos de incidencia como la disciplinaria es igualmente el ente disciplinario el competente para establecer si hubo algún tipo de responsabilidad o no. Frente a lo cual resulta relevante y de importancia las precisiones realizadas por los integrantes de este equipo de supervisión respecto a la época o momento en que ejercieron funciones de supervisión y vigilancia al convenio objeto de evaluación y los aspectos o temas (financiero, técnico, jurídico) que tenían a cargo.

A continuación, se presentan los análisis a los argumentos de la Supervisión de las deficiencias detectadas por la CGR y que conforman el hallazgo, así:

Inconsistencias en la implementación de los proyectos productivos ciclo corto de plátano en Zona Llorente y en la Asistencia Técnica.

Precisa la supervisión que: "(…)*, no conocimos las actas de la visita No. 4, dado que estuvimos ejerciendo dicha responsabilidad solo hasta el 31 de diciembre del 2022 y para esa fecha sólo conocíamos el informe del mes de noviembre 2022, como se mencionó anteriormente".*

No obstante que la supervisión indica que*: "(…) sí actuó, no como indicó el auditor, al denotar deficiencias en la verificación de requisitos y control por parte de los responsables de la ejecución del Programa: DSCI, operador y* ***supervisión*** *del Convenio".* Y remite un archivo con anexos con los siguientes documentos: Informe de FUPAD de noviembre 2022, Informes de supervisión de octubre y noviembre de 2022 y algunas actas de visita de verificación en campo de las obras de drenaje y estaquillado por parte del supervisor de FUCOLDE e informe de comisión realizada del 28 al 30 de septiembre de 2022 por la supervisión técnica de la DSCI.

Entre los anexos obran algunas actas donde se reciben a satisfacción las obras pero que no cuentan con el aval de la supervisión de FUCOLDE, tal y como estaba previsto en el contrato, entre las cuales se encuentran la de los beneficiarios con CUB 806005, 815361, 815377 y 815139, en virtud del contrato TDTG-SCTO-58-795-09-2022 (folios 810, 833, 1428 y 1675). Por lo anterior, se mantiene lo observado por la CGR en relación con las debilidades observadas frente a la supervisión para el mejoramiento de estos predios y por ende de los proyectos productivos relacionados con estos beneficiarios.

Proyectos Productivos cuyos titulares beneficiarios habían fallecido antes de la firma del Convenio 1041 y que registran en actas el recibido de insumos después del fallecimiento[151]

[151] Las actas muestran la firma y huella, esta última en algunos casos.

Si bien la CGR reconoce que la supervisión en general ejecutó actividades de seguimiento y control, y existe soporte documental de las mismas, frente a la ausencia de controles para asegurar que las familias que se benefician son las inscritas en el PNIS, son evidentes.

La Supervisión afirma que: *"En las diferentes visitas realizadas a los participantes, los técnicos de campo reportan las novedades encontradas, estas son remitidas a la DSCI para realizar los cambios de beneficiarios en cualquier etapa contractual, razón por lo cual no es posible realizar entregas a personas fallecidas que no tengan beneficiarios, sin embargo debe tenerse en habida cuenta que para los territorios objeto de los análisis se presentaron enormes dificultades para el ingreso a territorio como han quedado documentados y que tal situación escapaba de la órbita de control del equipo de supervisión".*

Estas explicaciones no son de recibo para invalidar lo observado por la CGR, porque no hay evidencias de que los insumos y las visitas técnicas hayan sido recibidas por integrantes del grupo familiar, de las personas que en la información remitida a la CGR se registran como titulares del PNIS, con un elemento adicional, que frente a la siguiente documentación solicitada de los mismos por la CGR en requerimiento 2023EE0087110, *"a) Acuerdo individual del titular o acta mediante la cual adquirió los compromisos en el marco de la sustitución voluntaria y concertada de cultivos de uso ilícito, debidamente suscrita".* Estos no se remitieron.

Y frente a las novedades con relación a estas familias se respondió: *"con relación a las actividades realizadas en el marco del convenio, como son, socializaciones con Comunidades y Líderes, visitas de caracterización y de asistencia técnica, no se han identificado novedades a la fecha".*

Y no obstante el contexto en que se desarrolla el Convenio, descrito por la supervisión, es claro que el anexo técnico de este, considera:

"7. POBLACION OBJETIVO:
La población para beneficiar con el presente proceso corresponde a familias cultivadoras y no cultivadoras de coca que estén vinculadas al PNIS, que se encuentren en estado "activo", previa validación a cargo de la DSCI. (…).
7.2. Procedimiento de entrega a FUPAD de la relación de las familias a atender
La DSCI entregará un listado de familias vinculadas a la estrategia del Plan de Atención Inmediata PAI en un territorio focalizado, de tal manera que permita a FUPAD realizar la planeación y ejecución contractual de las actividades y productos requeridos.

El listado contendrá información de cada uno de los titulares vinculados y su beneficiario, incluyendo su ubicación geográfica y el estado de vinculación, el plan de inversión que formularon previamente, entre otras variables (…).

9.1. COMPONENTES, ACTIVIDADES Y RESULTADOS.
9.1.1. COMPONENTE 1. Asistencia Técnica Integral para la formulación, implementación y seguimiento de los proyectos productivos (…).
Descripción de actividades a desarrollar por parte de FUPAD para este componente:

Actividad 1. Realizar visitas de caracterización y actualización de los planes de inversión
A partir del listado de familias entregado por la DSCI, de acuerdo con los registros del SISPNIS, el Operador FUPAD debe realizar una primera visita a cada uno de los predios de las familias beneficiarias, con el propósito de caracterizar la aptitud productiva, georreferenciar el predio o el lote interno donde se vaya a desarrollar el proyecto, validar la información consignada en los listados, definir las líneas productivas por predio y por familia, con enfoque de cadena de valor. El documento deberá contener aspectos técnicos y ambientales, así como una proyección económica sobre la generación de ingresos para el sostenimiento de la familia que incluya un análisis de roles de género y economía familiar, (…)"

Así mismo, la Resolución 28 de 2020 de la DSCI establece:

"(…) Las visitas deben ser atendidas por el titular o beneficiario del núcleo familiar inscrito en el PNIS. De manera excepcional, cuando sea imposible la asistencia del titular y beneficiario del núcleo familiar, antes de realizarse la jornada el titular o beneficiario debe dejar consignado por escrito en un documento la situación presentada que imposibilita la asistencia y autorizar a la persona que atenderá la visita en el predio o asistirá a las capacitaciones dadas (se deben consignar los datos de la persona que va a asistir a la jornada). El operador contratado por la DSCI se encargará de adjuntar en el registro de la actividad realizada con el núcleo familiar el documento aportado por la persona que se autorizó para asistir a la correspondiente jornada. (Negrilla fuera del texto) (…)"

Luego, frente a las validaciones previas del estado "activo" de las personas que aparecen como titulares en el Programa PNIS a que se refiere el anexo por parte de la DSCI, no se observó ninguna acción, máxime cuando el Programa está en cabeza de esta Dirección desde el año 2020.

Tampoco se demostró que FUPAD haya realizado las actividades de validación de la información consignada en los listados, entregados por la DSCI o que durante las diferentes entregas de insumos y/o bienes, así como en las visitas de asistencia técnica (capacitaciones, acompañamiento en los proyectos productivos), se haya asegurado que sea el titular o un integrante del núcleo familiar quien las reciba. En ningún soporte se observa que se haya requerido el documento de identificación que permita cotejar su calidad. Inclusive, los formatos diseñados para el registro de las visitas técnicas incluían un acápite para diligenciar los datos de los beneficiarios, diferente al de los datos del titular inscrito al PNIS, así: *"IV Información del beneficiario inscrito al PNIS",* el cual no se diligenció en ningún caso.

Por lo anterior, no es admisible considerar que la forma en que se realiza el seguimiento a estas actividades, son: "*las verificaciones habituales y las establecidas en los manuales de supervisión*", porque lo habitual en estos casos no es lo definido en los lineamientos técnicos, y a los cuales la supervisión debe realizarle estricto seguimiento como parte de las obligaciones contractuales y si es del caso realizar las recomendaciones cuando se presenten situaciones que puedan poner en riesgo el cumplimiento del objeto contractual a cabalidad, su finalidad social y el uso de los recursos públicos.

Proyectos productivos cuyos titulares estaban detenidos al momento de firmar el acta de recibo de insumos o bienes.

En este punto, la supervisión trae a colación nuevamente lo indicado en el punto anterior: *"En las diferentes visitas realizadas a los beneficiarios, en territorio donde no se podía acceder sin limitaciones, los técnicos de campo actuaban desde lo que ordenaba el operador y desde lo que las dinámicas del territorio permitían".* Frente a lo cual la postura de la CGR es la descrita anteriormente.

Considera la supervisión que no es correcto establecer las posibles incidencias penal y disciplinarias: *"(…)dado que en otras palabras endilgar una conducta disciplinaria resulta excesivo también, pues desde la perspectiva de la corte constitucional solamente podrán* ***ser clasificadas como faltas disciplinarias aquellas conductas u omisiones que interfieran en el adecuado ejercicio de la función asignada por el ordenamiento jurídico, en contraste con los resultados finales de la función encomendada****, es decir, la efectiva materialización del riesgo que para el caso en la observación se presume, con la calificación en la causa "deficiencias" de manera que una deficiencia* ***no constituye una omisión a su deber,*** *(…)".*

Esta apreciación no se comparte considerando que la gestión pública *"debe comprenderse en una perspectiva amplia, de manera que incluya no sólo la prestación de un servicio público, o de una función pública, sino también toda actividad del Estado encaminada al cumplimiento de sus fines esenciales, en algunos casos desarrollada por los particulares. La facultad de vigilar la gestión pública (CP, artículo 270), como bien lo sugiere uno de los intervinientes, debe ser entendida a partir del carácter expansivo del principio democrático y desde una óptica material, es decir, en función de la naturaleza misma de las veedurías ciudadanas."*[152]

El ejercicio de la potestad disciplinaria del Estado, por tanto, se orienta a asegurar la apropiada gestión de la Administración Pública para que ésta pueda materializar los fines estatales para cuya consecución fue creada. De allí que la ley disciplinaria, según ha explicado la Corte Constitucional, tiene como finalidad específica la prevención y buena marcha de la gestión pública, así como la garantía del cumplimiento de los fines y funciones del Estado en relación con las conductas de los servidores públicos que los afecten o pongan en peligro.[153]

Respecto del objeto del derecho disciplinario, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado: "derecho disciplinario pretende garantizar "la obediencia, la disciplina y el comportamiento ético, la moralidad y la eficiencia de los servidores públicos, con miras a asegurar el buen funcionamiento de los diferentes servicios a su cargo"; cometido éste que se vincula de manera íntima al artículo 209 de la Carta Política porque sin un sistema punitivo dirigido a sancionar la conducta de los servidores públicos, resultaría imposible al Estado garantizar que la Administración Pública cumpliese los principios de "igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad" a que hace referencia la norma constitucional."[154]

La CGR considera que las inconsistencias evidenciadas corresponden a fallas en la supervisión por parte de la DSCI y FUPAD; así como de omisiones por parte de la DSCI para llevar a cabo validaciones preliminares de las personas que están registradas como titulares beneficiarios del PNIS a fin de contar con información actualizada acerca del Programa. Por lo anterior, existen elementos para concluir que podrían haberse presentado conductas de reproche disciplinable, determinación que sólo el operador competente lo establecerá.

Por último, respecto a la inferencia de la supervisión en relación con los posibles efectos penales de los hechos evidenciados por la CGR: "*la conclusión no puede ser entonces que la supervisión actuó hacia la consecución o que la misma cohonestó para registrar información no veraz y cierta".* Se reitera que en ninguna parte del hallazgo se aseveró tal hecho. Es claro para este ente de control que es la Fiscalía General de la Nación la competente para determinar si las personas que firmaron y en algunos casos colocaron la huella por la persona fallecida durante las actividades que se han desarrollado en la implementación de los proyectos citados, incurrieron en algún tipo penal.

Respecto a las omisiones frente al monitoreo por el FCP y las validaciones previas a autorizar el tercer desembolso a FUPAD por la DSCI no se presentan argumentos por esta Supervisión para analizar.

Por lo antes expuesto, se valida el hallazgo con incidencia disciplinaria y penal.

HALLAZGO No 25 EJECUCIÓN CONTRATO 440 DE 2019 (F) (D) Y (PAS)

El artículo 209 de la Constitución Política establece:

[152] Corte Constitucional. Sentencia C-292-03 M.P. Eduardo Montealegre Lynett
[153] Corte Constitucional. Sentencia C-948-02. M.P. Álvaro Tafur Galvis.
[154] Tomado de la Sentencia 00679 de 2018 Consejo de Estado, Radicación Rad. No.: 11001-03-25-000-2012-00679-00

"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."

El artículo 3 del Decreto Ley 403 de 2020 señala:

"ARTÍCULO 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:
a) Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.
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.
c) Equidad: En virtud de este principio, la vigilancia fiscal debe propender por medir el impacto redistributivo que tiene la gestión fiscal, tanto para los receptores del bien o servicio público considerados de manera individual, colectivo, o por sector económico o social, como para las entidades o sectores que asumen su costo.
d) Economía: En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados".

El artículo 3 de la Ley 610 de 2000 define la gestión fiscal:

"Artículo 3°. Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales".

Los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, disponen:

"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.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

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

Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor.

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

***PARÁGRAFO 1.** En adición a la obligación de contar con interventoría, teniendo en cuenta la capacidad de la entidad para asumir o no la respectiva supervisión en los contratos de obra a que se refiere el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, los estudios previos de los contratos cuyo valor supere la menor cuantía de la entidad, con independencia de la modalidad de selección, se pronunciarán sobre la necesidad de contar con interventoría.*
***PARÁGRAFO 2.** El Gobierno Nacional reglamentará la materia.*

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

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

El Decreto 2366 de 2015 creó la Agencia de Renovación del Territorio – ART con el objeto de "*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"*.

El Decreto 893 de 2017, creó 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 Final, en articulación con los planes territoriales, en los municipios priorizados en el citado Decreto de conformidad con los criterios establecidos en el Acuerdo Final.

El Manual de Contratación del Fondo Colombia en Paz - FCP, Versión 4.0 aprobado mediante acta 44 de Comité Fiduciario del 20 de marzo de 2019, reglamenta las garantías; el numeral 8.1.2 señala:

"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".

Sobre el restablecimiento o ampliación de la garantía, el numeral 8.1.2.1.1 del Manual de Contratación del FCP dispone:

"1. El contratista deberá restablecer el valor de la garantía cuando se haya afectado la misma por razón de las reclamaciones efectuadas por el Administrador Fiduciario.
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.".

En relación con los amparos y suficiencia de la garantía, el Manual de Contratación referido, establece:

"Los amparos, el valor asegurado y la vigencia de las garantías se determinarán en cada caso de acuerdo con el objeto, valor, naturaleza y obligaciones contenidas en cada contrato.

No obstante, se podrán exigir garantías diferentes a las enunciadas a continuación, debiendo quedar establecidas en el Análisis Preliminar de la Contratación.

1. Buen Manejo y Correcta Inversión del Anticipo. Equivalente al cien por ciento (100%) del monto que el contratista reciba a título de anticipo, en dinero o en especie, y su vigencia se extenderá hasta la liquidación del contrato o hasta la amortización del anticipo.
2. Cumplimiento. Equivalente como mínimo al monto de la cláusula penal pecuniaria y con una vigencia igual al plazo del contrato y seis (6) meses más.
3. Pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales. Equivalente mínimo al cinco por ciento (5%) del valor total del contrato y con una vigencia igual al plazo del contrato y tres (3) años más.
4. Estabilidad y Calidad de la Obra. Su vigencia iniciará a partir del recibo a satisfacción de la obra y no será inferior a cinco (5) años.
5. Calidad del Servicio. Equivalente a mínimo el veinte por ciento (20%) del valor del contrato y una duración igual al plazo del contrato y un (1) año más.
6. Responsabilidad Extracontractual. El valor asegurado en las pólizas que amparan la responsabilidad extracontractual no podrá ser inferior al cinco por ciento (5%) del valor del contrato, y en ningún caso inferior a doscientos salarios mínimos mensuales legales vigentes (200 SMLMV) al momento de la expedición de la póliza. La vigencia de esta garantía se otorgará por el plazo del contrato.".

El numeral 1.2 del Manual de Supervisión e Interventoría, Versiones 1, 2, 3 y 4, define la supervisión y la interventoría, así:

"Supervisión: Consiste en el seguimiento técnico, control y vigilancia administrativa, financiera, contable y jurídica que sobre el contrato es ejercida por el personal designado o contratado por las Entidades Ejecutoras o por el FCP a solicitud de éstas, cuando no se requieren conocimientos especializados de acuerdo con la naturaleza del contrato a supervisar.

Interventoría: Consiste en el seguimiento técnico, control y vigilancia administrativa, financiera, contable y jurídica que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin, cuando este seguimiento requiera conocimientos especializados en la materia, o cuando la complejidad de este lo justifique.".

El numeral 1.3 del Manual de Supervisión e Interventoría citado, establece:

"Monitoreo y Seguimiento del PA FCP

El monitoreo y seguimiento de los contratos suscritos por el PA FCP será realizado a través del Comité Técnico del FCP que consiste en el seguimiento a la ejecución técnica, administrativa, financiera, contable y jurídica de los contratos celebrados por el PA FCP, y constituye la principal herramienta para la toma de decisiones tendientes a garantizar el adecuado desarrollo de estos.

El monitoreo y seguimiento realizado en ningún caso sustituye, reemplaza o comparte las obligaciones y responsabilidades de los supervisores y/o interventores.

En caso de que se evidencie alguna inconsistencia que pueda afectar el desarrollo del objeto contractual, el Comité Técnico del FCP podrá implementar las acciones necesarias para el cumplimiento del objeto contratado en las condiciones acordadas por las partes.

El Comité Técnico del FCP podrá requerir información adicional a los informes periódicos establecidos, así como solicitar el diligenciamiento de formatos específicos o complementar los actualmente existentes que faciliten esta actividad.

Adicionalmente el PA FCP en su calidad de contratante y a efecto de realizar el monitoreo y seguimiento a los contratos suscritos, podrá requerir a los interventores y/o supervisores informen el estado de ejecución de los contratos en cualquier momento, así como allegar los documentos necesarios que permitan la verificación del cumplimiento de estos.".

El Manual de Supervisión e Interventoría Versión 4.0, dispone en el numeral 2:

"El monitoreo y seguimiento realizado en ningún caso sustituye, reemplaza o comparte las obligaciones y responsabilidades de los supervisores y/o interventores.

En caso de que se evidencie alguna inconsistencia que pueda afectar el desarrollo del objeto contractual, el Administrador Fiduciario del FCP podrá solicitar al supervisor y/o interventor las acciones necesarias para el cumplimiento del objeto contratado en las condiciones acordadas por las partes y, de considerarlo pertinente informará al respecto al Comité Fiduciario.

Así mismo, la supervisión deberá informar en un término perentorio las acciones a seguir para superar las diferentes situaciones que se evidencien.

En la instancia del Comité de Seguimiento se podrá requerir información adicional a los informes establecidos contractualmente.

Adicionalmente, el FCP en su calidad de contratante y a efecto de realizar el monitoreo y seguimiento a los contratos suscritos, podrá requerir a los interventores y/o supervisores que informen el estado de ejecución de los contratos en cualquier momento, así como allegar los documentos necesarios que permitan la verificación del cumplimiento de estos.".

El numeral 10.3 del Manual de Contratación versión 26, aprobado el 29 de abril de 2022 señala:

"10.3 RECLAMACIONES EN EL MARCO DE LA EJECUCIÓN CONTRACTUAL

En el evento de presentarse desacuerdos o diferencias durante la ejecución contractual, el Administrador Fiduciario acudirá a los instrumentos establecidos en el contrato o convenio, incluida la citación y solución de conflictos a través del arreglo directo.

En el proceso de reclamación o arreglo directo deberá participar la interventoría y/o supervisión del contrato o convenio, en caso de que así lo requiera el Administrador Fiduciario.".

El Consorcio FCP2018, actuando como vocero y administrador del Patrimonio Autónomo Fondo Colombia en Paz PA-FCP, adelantó la Convocatoria Pública No 007 de 2019, con el objeto de "*Implementar la estrategia obras PDET, a través de la ejecución de actividades enfocadas al fortalecimiento comunitario y de control social, mediante la ejecución de obras de baja escala y rápida ejecución, que contribuyan a la reconstrucción social y económica de las comunidades asentadas en los territorios objeto de intervención."*[155] La estrategia debe implementarse de acuerdo con una **ruta operativa** establecida en el capítulo 14 del anexo técnico de la convocatoria pública 007 de 2019, así:

[155] Para la ejecución de la estrategia se dividió la implementación del objeto en un total de 13 grupos: Alto Patía y Norte del Cauca; Arauca; Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño; Catatumbo; Chocó; Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño; Montes de María; Pacífico Medio; Pacífico y Frontera Nariñense; Sierra Nevada Perijá; Sur de Bolívar; Sur de Tolima y Urabá Antioqueño.

"(…)

e.) ***Etapa de Identificación**, se desarrolla en el marco de los espacios participativos diseñados para la construcción colectiva y consensuada de iniciativas de proyectos por parte de las comunidades asentadas en los territorios priorizados para la implementación de la estrategia.*

f.) ***Etapa de Verificación**, Permite revisar las condiciones reales del proyecto, analizando las determinantes de entorno, ambientales, técnicas, normativas, financieras, sociales y presupuestales con el fin de determinar la factibilidad o no de las iniciativas identificadas por las comunidades, como sustento para la toma de decisiones sobre su validación, admisión, financiamiento y continuidad de las etapas de estructuración y ejecución.*

g.) ***Etapa de Estructuración**, Se analizan los beneficios técnicos y presupuestales, mediante la elaboración o ajuste de los documentos técnicos de soporte (Ficha técnica con sus anexos, y Estudios y Diseños) necesarios para la ejecución adecuada de los proyectos. Lo anterior como sustento para la toma de decisiones sobre la continuidad o no del proyecto a la etapa siguiente.*

h.) ***Etapa de Ejecución**, Comprende el desarrollo de las actividades tanto de obra como de fortalecimiento definidas para cada proyecto, así como el seguimiento al cumplimiento de las mismas incluyendo el manejo de la información de los documentos que den cuenta de las acciones implementadas.*

• Actividad de operación y mantenimiento: Esta actividad se contempla una vez se formalice la entrega y recibo de la etapa de ejecución y estará a cargo de la entidad competente para recibir los productos objeto de intervención.

El fortalecimiento de las organizaciones, la verificación, supervisión social y técnica se efectúa de manera paralela a la ejecución a las obras PDET, con la ejecución del contrato. La ART a través del contratista, adelantará con las organizaciones comunitarias con asiento en el territorio y que demuestren ausencia de capacidades de acuerdo al diagnóstico ICO, un trabajo de fortalecimiento comunitario y desarrollo institucional.

Para lograr este propósito de fortalecimiento comunitario, el Contratista debe cumplir los lineamientos descritos en el Anexo 2. Anexo Técnico".

El FCP suscribió el contrato 440 de 2019 con el CONSORCIO EGA, el 5 de diciembre de 2019, cuyo objeto es "*implementar la estrategia obras PDET a través de la ejecución de actividades enfocadas al fortalecimiento comunitario y de control social mediante la ejecución de obras de baja escala y rápida ejecución que contribuyan a la reconstrucción social y económica de las comunidades asentadas en los territorios objeto de intervención, esto es, las incluidas en el grupo: 8 – Pacífico Medio"*; por valor de cinco mil seiscientos cuarenta y cinco millones seiscientos seis mil cuatrocientos cincuenta y ocho pesos m/cte. ($5.645.606.458); con plazo de ejecución inicial de 13 meses; fecha de inicio: 10 de febrero de 2020; fecha de terminación Inicial: 10 de marzo de 2021.

A su vez, el Contrato 497 de 2019 suscrito entre el Consorcio Fondo Colombia en Paz y el Consorcio Interobras 2019 identificado con NIT 901.349.701-2, tiene por objeto *"Realizar la interventoría técnica, social, administrativa, jurídica, financiera y contable a los contratos que tienen por objeto "implementar la estrategia OBRAS PDET a través de la ejecución de actividades enfocadas al fortalecimiento comunitario y de control social, mediante la ejecución de obras de baja escala y rápida ejecución que contribuyan a la reconstrucción social y económica de las comunidades asentadas en los territorios objeto de intervención." De acuerdo con las especificaciones determinadas por la Agencia de Renovación del Territorio – ART."*

Con base en la Ruta Operativa mencionada en el Análisis Preliminar y en la Cláusula séptima del contrato 440 de 2019, son obligaciones generales del contratista, entre otras, las siguientes:

"1) Ejecutar idóneamente el objeto del contrato, para lo cual deberá ejecutar todas las actividades previstas en el anexo técnico No. 2 para la estrategia Obras PDET y el documento de análisis preliminar de la convocatoria, los cuales hacen parte integral del contrato a suscribir y demás obligaciones. (…)
3) Atender las sugerencias y condiciones establecidas por el interventor del contrato y del Comité operativo.
4) Suscribir las actas e informes de ejecución y avance del contrato a que haya lugar, en la forma indicada por la interventoría y el anexo técnico que hace parte integral del presente documento.
5) El contratista será el único responsable del cumplimiento de sus obligaciones fiscales y tributarias en los términos de ley, así como de atender los requerimientos contables, fiscales y tributarios que PA-FCP requiera para su trámite interno o para órganos externos y de control.
6) Constituir las garantías a favor del PA-FCP en los términos establecidos en este documento.
7) Afiliar a sus trabajadores al Sistema Integrado de Seguridad Social y velar porque sus contratistas se encuentren afiliados al Sistema Integrado de Seguridad Social, de conformidad con las disposiciones legales vigentes y mantener indemne a PA –FCP y de la ART de cualquier reclamación. (…)
9) En caso de cualquier novedad o anomalía, reportar la situación de forma inmediata a la interventoría del contrato, por medio escrito. (…)
13) Las demás que se deriven de la naturaleza del presente contrato, que garanticen su cabal cumplimiento y sean acordadas entre las partes.".

Obligaciones específicas del contratista:

Obligaciones de contenido técnico

"1) Participar en los comités operativos, de acompañamiento comunitario, mesas de trabajo técnicas y reuniones que sean convocadas por la interventoría que se requieran.

- DURANTE LA ETAPA DE ESTRUCTURACIÓN, entre otras:

1) Actualizar las fichas de los proyectos o ajustar los estudios y diseños cuando por razones de orden técnico y para la ejecución adecuada de la obra se requiera por el interventor
2) Entregar los proyectos estructurados con los anexos descritos en el formato GE-EI-02 cuando aplique
3) Presentar ante el comité operativo del contrato los proyectos estructurados y sustentar el alcance técnico y financiero de cada uno
4) Exponer el mecanismo de contratación de los proyectos estructurados para aprobación del comité operativo del contrato
5) Cumplir detalladamente las especificaciones técnicas, administrativas, jurídicas y financieras de los proyectos que le sean entregados y cuyos ajustes sean aprobados por la Interventoría, para garantizar el cumplimiento de todas las exigencias para la ejecución de los mismos, entre ellas licencias, permisos y demás trámites que sean necesarios para su ejecución.

- DURANTE LA ETAPA DE EJECUCIÓN

ACTIVIDADES DE OBRA
1) Contratar la ejecución de proyectos aprobados por el interventor de acuerdo con el nivel de complejidad
2) Ejecutar los proyectos de nivel de complejidad 1 y 2 a través de contratos o acuerdos con las Juntas de Acción Comunal, organizaciones sociales o comunitarias, consejos comunitarios o demás formas de asociación que la comunidad usualmente adopta, siempre y cuando cumplan con la idoneidad y experiencia requerida para la ejecución del proyecto, previa realización de las actividades de fortalecimiento descritas en el Anexo, si es el caso.
3) Incluir en los contratos que suscriba con terceros para la ejecución de los proyectos, las cláusulas de garantías y cláusula penal pecuniaria en caso de que corresponda y que amparen los riesgos que puedan presentarse en la ejecución de los mismos.
4) Suscribir con el interventor designado las actas que se requieran para la ejecución de los proyectos de Obras PDET

5) Exigir que en la ejecución de las actividades de obra de cada proyecto, se vincule mano de obra calificada y no calificada de la zona. Esta circunstancia se verificada (sic) por el interventor.
6) Diligenciar bitácora de obra como soporte de la ejecución de cada proyecto
7) Elaborar el plan de sostenibilidad para cada proyecto de acuerdo a lo descrito en el punto 12 del anexo técnico.
8) Exigir a los ejecutores de los proyectos afilien a sus contratistas al sistema general de seguridad social, en salud, pensión y ARL y/o cumplan con sus obligaciones de carácter laboral, según aplique.
9) Presentar y sustentar ante el comité operativo del contrato los cambios y ajustes que requieran los proyectos para su terminación exitosa y que sean determinadas durante la ejecución de los mismos, previo a la modificación contractual.
10) Liquidar y suscribir las actas de liquidación de los contratos derivados que se suscriban para la ejecución de proyectos dentro los quince (15) días siguientes a su terminación.

ACTIVIDADES DE FORTALECIMIENTO

1) Realizar el análisis de capacidades de las organizaciones comunitarias existentes a través del diligenciamiento de la metodología "Índice de capacidades organizativas-ICO" y con los lineamientos impartidos por la interventoría en esta materia.
2) Socializar en el marco de reunión comunitaria el alcance del proyecto previa autorización del comité operativo del contrato y de ello se realizará un acta.
3) Liderar en la reunión de socialización la elección de los representantes y miembros del comité de acompañamiento comunitario
4) Ejecutar las actividades de fortalecimiento establecidas en los planes de mejora concertadas con las organizaciones comunitarias y de conformidad con los lineamientos metodológicos del componente de fortalecimiento organizativo y de control social, de estas actividades debe levantar actas, registros video y fotográficos.
5) Entregar en medio magnético y físico, los expedientes de cada organización comunitaria que dé cuenta de las actividades de fortalecimiento ejecutadas
6) Garantizar que el Comité de Acompañamiento Comunitario –CAC- se reúna con la periodicidad prevista en el anexo técnico
7) Convocar y realizar la entrega del proyecto ejecutado a la comunidad y al municipio, en reunión de rendición de cuentas y cierre del proyecto en los términos previstos en el anexo técnico
8) Entregar al interventor para revisión y aprobación, los expedientes físicos y digitales derivados de la ejecución del contrato.
9) Realizar las actividades necesarias que permitan el desarrollo del control social, para efectos de garantizar la participación y acompañamiento comunitario en la implementación de los proyectos, de acuerdo con los lineamientos que establezca la Supervisión.
10) Desarrollar acciones para el empoderamiento comunitario a partir de acompañamiento social, la promoción en la organización de las comunidades y la participación y concertación de las mismas en las acciones desarrolladas en sus territorios.

2.4.2.2. OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS, LEGALES Y FINANCIERAS

1) Presentar al interventor, informe físico y magnético de ejecución técnica con detalle del avance de los componentes técnico de obra y de fortalecimiento, financiero, administrativo, contable conforme lo previsto en el anexo técnico dentro de los primeros diez (10) días calendario de cada mes en el que señale de forma detallada el avance de los proyectos y el cumplimiento del objeto del contrato. En caso de requerirse, subsanaciones o ajustes deberán entregar el informe subsanado o ajustado dentro de los (3) días calendario siguientes al requerimiento formulado por el interventor. El informe deberá estar suscrito por el Representante Legal, gerente General de la Estrategia y el contador, precisando además el valor de los recursos ejecutados mensualmente y acumulados del total del contrato que se suscriba.
2) Presentar informe final de la ejecución del contrato, de los componentes técnico de obra y de fortalecimiento, financiero, administrativo, contable conforme lo previsto en el anexo técnico, recomendaciones de mejora y demás previstos en el anexo técnico.

3) Suministrar lo insumos y/o proyectar respuestas a peticiones y solicitudes relacionadas con la ejecución del contrato que se formulen por el FCP, ART, entes de control o terceros.
4) Realizar el registro y reporte de la información referente a las actividades de fortalecimiento comunitario, organizativo y control social y estructuración y ejecución proyectos en la plataforma, aplicativo, herramienta o formato que para tal efecto indique la ART.
5) Entregar información detallada con el total de las personas beneficiadas, número de organizaciones fortalecidas y recursos invertidos; para cada uno de las veredas municipios y departamentos intervenidos.
6) Vincular al equipo de trabajo mínimo y adicional que requiera para la correcta ejecución, terminación y liquidación del contrato.
7) Entregar relación de todo el equipo de trabajo adicional que se vincule a la ejecución del contrato.
8) Mantener toda la información técnica, administrativa, legal y financiera de cada uno de los proyectos, en archivo físico y digital que muestre el desarrollo y los avances de los proyectos, así como mantener el archivo adecuado y oportuno de la documentación correspondiente a los proyectos que le hayan sido asignados y hacer la respectiva entrega del archivo al final del contrato conforme directrices de gestión documental del PA-FCP - ART.
9) Disponer de la infraestructura administrativa y logística para ejecutar el presente contrato.
10) Abstenerse de practicar deducciones por cualquier concepto de los recursos entregados en virtud del contrato, excepto los establecidos por ley, pues los mismos tiene como único fin el desarrollo del contrato.
11) Reintegrar al PA-FCP los recursos de los rubros sujetos a agotamiento de techo presupuestal que no se inviertan en su totalidad.
12) Responder al PA-FCP por los daños y perjuicios que se deriven de un eventual incumplimiento de los subcontratistas.
13) Suministrar al FCP, ART o Interventor toda la información que sea requerida respecto a la ejecución del contrato.
14) Presentar informes semanales de avance y estado de cada uno de los proyectos y del componente de fortalecimiento implementados, en el formato que indique la interventoría del contrato."

De acuerdo con la cláusula octava del contrato 440 de 2019, la ART se obliga a:

"1. Establecer los lineamientos para la implementación de la estrategia
2. Participar en condición de miembro del comité operativo del contrato y de fortalecimiento comunitario.
3. Realizar el seguimiento a la ejecución contractual de conformidad con los Manuales y Procedimientos del Fondo Colombia en Paz y cumplir las estipulaciones en ellos señaladas
4. Evaluar los resultados de la implementación de la estrategia
5. Prestarle toda la colaboración e información al CONTRATISTA para que el objeto del contrato se desarrolle de conformidad con los términos del presente contrato.".

Según la cláusula sexta del contrato, son obligaciones del P.A. FCP, las siguientes:

"1) Realizar los pagos requeridos dentro de la ejecución contractual, de conformidad con las instrucciones impartidas por el interventor, designados por las entidades ejecutoras, que ejecutan recursos a través del Fondo Colombia en Paz.
2) Suministrar la información y documentación que se requiera, relacionada con el contrato de conformidad con sus competencias.
3) Ejercer los controles que se estimen necesarios para la cabal ejecución del contrato en su condición de contratante.
4) Exigir al CONTRATISTA la ejecución idónea y oportuna de las obligaciones del presente contrato, sin perjuicio de las facultades del interventor.
5) Adelantar las acciones necesarias en caso de incumplimiento.
6) Las demás que le correspondan según la naturaleza del Contrato.".

La cláusula décima segunda del contrato estipula:

"Supervisión y control de la ejecución del contrato: La supervisión integral y el control de la ejecución del contrato se realizará por la Agencia para la Renovación del Territorio, ART, a través de la interventoría que para tal efecto se contrate".

El supervisor tendrá las siguientes funciones, además de las contenidas en el Manual de Contratación y el Manual de Supervisión e Interventoría vigentes del PA-FCP.

19. *Controlar la ejecución contractual para efectos de verificar si ella se ajusta a las prestaciones pactadas en el contrato*
20. *Exigir el cumplimiento de las obligaciones cuando advierta su inobservancia.*
21. *Prevenir el incumplimiento de las previsiones contractuales por parte del contratista, proponiendo alternativas que viabilicen la ejecución del objeto.*
22. *Aplicar los correctivos que se estimen pertinentes con miras a garantizar la ejecución del objeto pactado y de las prestaciones, proponiendo soluciones a los problemas que surjan en la ejecución.*
23. *Conservar el ámbito de su competencia, procurando abstenerse de atribuirse facultades modificatorias del alcance del contrato o propias del contratista.*
24. *Elaborar las actas y certificaciones que se requieran durante la ejecución del contrato.*
25. *Emitir concepto ante el Comité Técnico y el Comité Fiduciaria (sic) sobre la conveniencia de modificar el contrato.*
26. *Certificar sobre el cumplimiento de las obligaciones contractuales y demás requisitos para efectos de autorizar los pagos que correspondan.*
27. *Coordinar el recibo a satisfacción de los bienes o servicios contratados.*
28. *Solicitar oportunamente al Consorcio los recursos para la cobertura de pagos de las facturas, objeto de las obligaciones establecidas en el contrato.*
29. *Verificar y control (sic) que los recursos se manejen adecuadamente, destinándolos de manera exclusiva al cumplimiento del contrato.*
30. *Constituir las pruebas con fundamento en las cuales se acredite el incumplimiento del contrato, de modo que sirvan de sustento para iniciar las actuaciones judiciales que correspondan.*
31. *La verificación sobre el cumplimiento de las obligaciones con el Sistema General de Seguridad Social Integral, y demás aspectos de orden administrativo del contrato.*
32. *Suministrar al contratista la información que requiera para la ejecución del contrato, así como todos los medios necesarios para la ejecución del mismo.*
33. *Responder con oportunidad las peticiones que realice el contratista en relación con la ejecución del contrato, en coordinación con las agencias ejecutoras que resulten involucradas para el efecto.*
34. *Solicitar al contratista la presentación de los informes que correspondan al desarrollo de la ejecución del contrato.*
35. *Rendir informes sobre la ejecución del contrato cuando así se le solicite.*
36. *En caso de incumplimiento de las obligaciones por parte del contratista, el supervisor deberá rendir informe de manera inmediata al Consorcio, acompañado de los debidos soportes probatorios que acrediten dicha situación.*

PARÁGRAFO PRIMERO: En ningún caso podrá el Supervisor exonerar al CONTRATISTA del cumplimiento o responsabilidad derivada de las obligaciones adquiridas contractualmente o por disposición legal, ni tampoco modificar los términos del presente contrato.

La cláusula décima cuarta del contrato señala:

"GARANTÍAS: EL CONTRATISTA se compromete a constituir a favor de FIDEICOMISOS PATRIMONIOS AUTÓNOMOS FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A. – PATRIMONIO FONDO COLOMBIA EN PAZ, NIT 83.053.105-3 garantía ante una compañía de seguros legalmente establecida en Colombia, cuya póliza de matriz este (sic) aprobada por la Superintendencia Financiera de Colombia, a fin de respaldar el cumplimiento

de las obligaciones que surjan de la celebración, ejecución, terminación y liquidación del presente contrato, con el objeto de amparar los riesgos que a continuación se mencionan:

AMPARO	***VALOR***	***VIGENCIA***
Cumplimiento	*20% del valor del contrato*	*Plazo de ejecución del contrato y 6 meses más*
Salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales	*5% del valor del contrato*	*Plazo de ejecución del contrato y 3 años más*
Calidad del Servicio	*20% del valor del contrato*	*Plazo de ejecución del contrato y 1 año más*
Responsabilidad Civil Extracontractual	*5% del valor del contrato*	*Plazo de ejecución del contrato*

PARÁGRAFO PRIMERO: La póliza de que trata la presente cláusula deberá ser a favor de Particulares.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Las garantías que para el efecto expida la compañía aseguradora, deberán ser entregadas dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a la fecha de suscripción del presente contrato, debidamente firmadas, junto con el recibo de pago de estas, expedido por la aseguradora. El PA-FCP aprobará las pólizas si las encuentra ajustadas a lo especificado, en caso contrario, requerirá al CONTRATISTA para que dentro del plazo que le señale, haga las modificaciones y aclaraciones necesarias.

PARÁGRAFO TERCERO: La garantía deberá tomarse con el nombre del contratista como figura en el documento de identidad o certificado de existencia representación legal.

PARÁGRAFO CUARTO EL CONTRATISTA deberá mantener la garantía vigente en los términos expresados en esta cláusula y deberán pagar las primas y cualquiera otra expensa necesaria para constituirla, mantenerla, prorrogarla o adicionarla.

PARÁGRAFO QUINTO: En los contratos que se suscriban para la ejecución de proyectos deberá solicitarse la constitución de garantías de estabilidad de la obra, en todo caso, el contratista será responsable ante el PA-FCP-ART, las cuales quedará así:

AMPARO	***VALOR***	***VIGENCIA***
Cumplimiento	*20% del valor del contrato*	*Plazo de ejecución del contrato y 6 meses más*
Salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales	*5% del valor del contrato*	*Plazo de ejecución del contrato y 3 años más*
Calidad del Servicio	*20% del valor del contrato*	*Plazo de ejecución del contrato y 1 año más*
Responsabilidad Civil Extracontractual	*5% del valor del contrato*	*Plazo de ejecución del contrato*
Estabilidad de la obra	*20% del valor del contrato*	*Plazo no inferior a cinco (5) años*

Sin embargo, dependiendo del tipo de obra y solo en casos excepcionales cuando la aseguradora no cubra el riesgo de estabilidad, el caso será analizado y estudiado en el marco del comité operativo, quien podrá aprobar la modificación de la suficiencia y el amparo, previa sustentación del contratista regional acompañado de los debidos soportes documentales expedidos por las compañías aseguradoras.

En relación con la suspensión del contrato, la cláusula décima sexta señala:

"SUSPENSIÓN DEL CONTRATO: Las partes podrán suspender el presente contrato, mediante la suscripción de un acta en donde conste tal evento y conforme a los preceptuado (sic) en el Manual de Contratación del

FCP. El término de suspensión y las condiciones de reinicio se acordarán en dicha acta. La suspensión no dará derecho a exigir indemnización, sobrecostos o reajustes, ni a reclamar gastos diferentes a los acordados en el contrato. El plazo de ejecución de este podrá suspenderse en los siguientes eventos:

e. Por circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito que impidan la ejecución del contrato. Dicha eventualidad corresponde calificarse por parte del CONTRATANTE.
f. Por mutuo acuerdo, siempre que con ello no se cause perjuicios ni deriven en costos para EL CONTRATANTE."

El contrato 440 de 2019 presenta las siguientes modificaciones:

- Suspensión 1 del 15 de abril de 2020 sustentada en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarada por el Gobierno Nacional con ocasión de los efectos derivados de la pandemia COVID 19, con fecha de reinicio el 01 de julio de 2020.

- Prórroga 1 del 26 de mayo de 2021 al 30 de noviembre de 2021. Por medio de comunicación del 16 de junio de 2021 el interventor señala que *"(…) considera pertinente extender el plazo contractual en los términos propuestos por el implementador, es decir, cinco (05) meses y veinticinco (25) días contados a partir del 07 de julio de 2021, tiempo que se encuentra acorde con el cronograma propuesto por el Contratista Implementador*.".

- Las suspensiones 2 del 14 de mayo de 2021 y 3 del 30 de diciembre de 2021 no se encuentran publicadas en el SECOP y sobre las mismas el interventor informó al Consorcio FCP 2019, por medio de comunicación 20221153668482 del 23 de noviembre de 2022, que: *"No se tiene el acta de suspensión, se ha realizado la solicitud en repetidas ocasiones al contratista"*.

- Otrosí 2 suscrito el 7 de febrero de 2022, el interventor informa en la comunicación del 23 de noviembre de 2022, cuyo asunto es la "*Actualización de informe por el presunto incumplimiento de las obligaciones del contrato de implementación No 440 de 2019-CONSORCIO EGA"* que, el 01 de febrero de 2021, se realizó Comité Técnico en el que se revisaron y avalaron las justificaciones presentadas por la entidad ejecutora para la modificación del contrato 440 de 2019, razón por la cual, los miembros del comité técnico deciden de la siguiente manera: *"(…) se recomienda a los miembros del Comité Fiduciario ampliar el plazo de ejecución del contrato 440 de 2019, hasta el 30 de mayo de 2022 sin adición de recursos. Lo anterior conforme con los soportes remitidos en la solicitud de prórroga del contrato remitida por la Agencia de Renovación del Territorio ART, y el aval de la interventoría al plan de mejora del Consorcio EGA, con la verificación del cumplimiento de este plan de mejoramiento por parte de la interventoría; es decir, con el cumplimiento de los dos hitos aceptados por el implementador a saber: Hito 1: 24 de febrero de 2022 para la terminación de las seis (6) iniciativas en ejecución. Hito No. 2: 25 de abril de 2022 para la terminación de la iniciativa estructurada.".*

- En cuanto al Acta de Suspensión 4 del 25 de mayo de 2022, el interventor indica que: *"Se realizó la suspensión No. 4, no se tiene el acta de esta suspensión Nota: Se ha solicitado en reiteradas ocasiones la entrega de esta documentación al contratista y a la entidad FCP".* Este documento no se encuentra publicado en el SECOP.

En relación con las condiciones actuales del contrato, el interventor señala en la *"Actualización de informe por el presunto incumplimiento de las obligaciones del contrato de implementación No 440 de 2019-CONSORCIO EGA"* que la última fecha de suspensión del contrato es del 25 de mayo de 2022 con fecha de terminación del 29 de junio de 2022.

De acuerdo con la información suministrada por el FCP, el contrato 440 de 2019 no se ha liquidado, como se evidencia en los documentos relacionados a continuación, que dan cuenta de los **requerimientos tardíos efectuados por el Consorcio FCP 2019**, más de un mes después de terminado el plazo de ejecución del contrato:

- Por medio de comunicación 20221151822531 del 2 de agosto de 2022, el Coordinador de Seguimiento y Liquidación Consorcio FCP 2019, informa al Director de la ART que en el marco de la ejecución y liquidación de los 16 contratos de la estrategia Obras PDET Fase III, desde abril de 2022, se ha evidenciado:

  "a. Retrasos en los tiempos establecidos durante la planeación de la estrategia Obras PDET Fase III, concebidos en los documentos precontractuales.
  b. Comités Fiduciarios extraordinarios es decir diferentes al previsto semanalmente por los miembros del Comité, incluso sin contar con los tiempos mínimos para la revisión y análisis de las instancias correspondientes.
  c. Tiempos adicionales en los pagos a terceros, generando demoras en el trámite normal de pago.
  d. Reporte a entes de control y auditorías internas con información equivocada.
  e. Demoras en la totalidad de reportes de la estrategia que dificultan la identificación de si los referidos retrasos de la estrategia informados por la interventoría y/o supervisión de la interventoría, obedecen a presuntos incumplimientos de las obligaciones de los contratos implementadores y/o de interventorías, o si reflejan una incidencia negativa en la ejecución causada por factores exógenos, es decir comprometen la factibilidad de los proyectos.
  f. Cierres documentales de la estrategia, sin el cumplimiento de lo requerido en los contratos y manuales del FCP.".

- Con oficio 20221152208071 del 14 de septiembre de 2022, suscrito por el Coordinador de Enlace del Consorcio FCP 2019, dirigido al Subdirector de Infraestructura y Hábitat de la ART, señala:

  "En el marco del proceso de cierre y liquidación del contrato implementador No. 440 de 2019, suscrito entre el Patrimonio Autónomo Fondo Colombia en Paz y el Consorcio EGA, para implementar la estrategia Obras PDET FASE III en la región de Pacífico Medio, la interventoría Consorcio Interobras 2019 mediante radicado del FCP No. 20221152825632 del 12 de septiembre de 2022, remitió el documento denominado "INFORME FINAL DEL ESTADO DEL CONTRATO 440 de 2019– CONSORCIO EGA.

  Dentro del documento remitido por la interventoría, no se identifica el aval de la Agencia de Renovación del Territorio conforme el procedimiento establecido en el Anexo Técnico del contrato de interventoría, así como tampoco se identifican la totalidad de capítulos establecidos en el Manual de Supervisión e Interventoría del Fondo Colombia en Paz.

  Cabe resaltar que en el informe remitido por la interventoría, no se identifican los capítulos referenciados por la ART en la mesa de trabajo del 03 de agosto de 2022 para el contrato, proyectos y fortalecimiento comunitario, que permitan al Administrador Fiduciario adelantar la proyección del Acta de Liquidación del contrato y trámite ante con la aseguradora, por ejemplo:

  - Estado de cumplimiento de la totalidad de obligaciones y soportes,
  - Balance financiero final,
  - Informes técnicos finales,
  - Cierre documental de los expedientes de los proyectos y contrato,
  - Demás soportes establecidos en el contrato de interventoría y de los manuales del Fondo.

Así las cosas, al no justificarse y especificarse la cuantía de la perdida (sic) ocasionada por el incumplimiento, se solicita realizar la respectiva tasación y remisión de los soportes que evidencien los perjuicios, previendo lo estipulado en el artículo 1077 del Código de Comercio:
"Art. 1077. _Carga de la prueba. Corresponderá al asegurado demostrar la ocurrencia del siniestro, así como la cuantía de la pérdida, si fuere el caso. El asegurador deberá demostrar los hechos o circunstancias excluyentes de su responsabilidad".

- Mediante oficio 20221152219401 del 15 de septiembre de 2022, suscrito por el Gerente General del Consorcio FCP 2019, dirigido al contratista implementador, indica: *"Al tiempo, se le recuerda que como contratista implementador está obligado a la remisión de las garantías actualizadas al contratante, solicitud que ha sido reiterada en varias oportunidades por parte del Contratante y la Interventoría sin que a la fecha se haya obtenido respuesta, por lo cual se requiere su remisión en el menor tiempo posible.".* Este documento se suscribe después de vencido el plazo de ejecución del contrato.

- Por medio de comunicación 20221152284541 del 22 de septiembre de 2022, suscrito por el Coordinador de Asuntos Legales del Consorcio FCP 2019, dirigido al Subdirector de Infraestructura y Hábitat de la ART, traslada el Informe Final del Contrato 440 de 2019, manifestando que:

  "El CONSORCIO FONDO COLOMBIA EN PAZ 2019, en su calidad de vocero y administrador del Patrimonio Autónomo FONDO COLOMBIA EN PAZ, solicita nuevamente conforme las obligaciones del Anexo Técnico y Manuales del Fondo Colombia en Paz, el pronunciamiento técnico, financiero y jurídico como líder de la Subcuenta PDET, experto técnico, financiero y jurídico de la estrategia Obras PDET FASE III, sobre la información remitida por la interventoría Consorcio INTEROBRAS 2019, en informe final allegado mediante Rad. 20221152964672 del 21 de septiembre de 2022, que permitan tomar a este Administrador Fiduciario las acciones correspondientes con relación al proceso de liquidación e incumplimiento del contrato 440 de 2019, suscrito con el CONSORCIO EGA.

  Es preciso señalar que mediante comunicado del 14 de septiembre de 2022, con radicado No. 2022115208071, se solicitó previamente pronunciamiento de la Entidad Ejecutora sobre el primer informe final allegado por la interventoría Consorcio INTEROBRAS 2019, sin que a la fecha se conozca la posición de la Agencia de Renovación del Territorio.".

- En comunicación 20221152293381 del 23 de septiembre de 2022, el Coordinador de Asuntos Legales Seguimiento y Liquidación del Consorcio FCP 2019, solicita al contratista implementador lo siguiente:

  "(…) se presente con carácter inmediato: a. Informe Final del contrato, con los capítulos y anexos establecidos, y b. expediente del contrato, con los capítulos y anexos establecidos, que permitan evaluar con elementos técnicos, jurídicos, financieros, contables, garantías, etc., el estado final del contrato No. 440 de 2019, Región de Pacífico Medio.

  La información anterior se solicita, teniendo en cuenta que el plazo de ejecución del contrato 440 de 2019, finalizó su ejecución el 29 de junio de 2022, es decir han transcurrido más de dos meses sin la presentación de los documentos solicitados mediante esta comunicación. Es importante señalar, que el Anexo Técnico establece la obligación de que el informe y expediente cuente con la aprobación por parte de la interventoría.".

- Por medio de oficio 20221152293961 del 23 de septiembre de 2022, suscrito por el Coordinador de Asuntos Legales Seguimiento y Liquidación del Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019, solicita a la entidad ejecutora ART*: "(…) que de conformidad con los manuales del Fondo Colombia en Paz, obligaciones establecidas en el contrato y Anexo Técnico, se presente con carácter inmediato el: a.*

Informe Final de Supervisión, con los capítulos y anexos establecidos, y b. expediente del contrato, con los capítulos y anexos establecidos, que permitan evaluar con elementos técnicos, jurídicos, financieros, contables, garantías, etc., sobre el estado final del contrato No. 497 de 2019, con relación a su función sobre el contrato implementador No. 440 de 2019 Región de Pacífico Medio.

La información anterior se solicita, teniendo en cuenta que el plazo de ejecución del contrato 440 de 2019, finalizó su ejecución el 29 de junio de 2022, sin la ejecución de las obras y actividades de fortalecimiento comunitario, es decir en estado de incumplimiento.
Finalmente, es importante resaltar que el informe y expediente, son los elementos fundamentales que permitirá a este Administrador Fiduciario, tomar las acciones correspondientes con relación al proceso de liquidación de los contratos 497 de 2019 y 440 de 2019".

- Con oficio 20221152294141 del 23 de septiembre de 2022, el Coordinador de Asuntos Legales Seguimiento y Liquidación del Consorcio FCP 2019 solicita al contratista interventor lo siguiente:

"… de conformidad con los manuales del Fondo Colombia en Paz, obligaciones establecidas en el contrato, se presente con carácter inmediato:
a. Copia digital de las comunicaciones remitidas por la interventoría a la Aseguradora del contrato 440 de 2020 (organizadas cronológicamente).
b. Copia digital de las comunicaciones remitidas por la interventoría a las Aseguradoras de los proyectos del contrato 440 de 2020 (organizadas cronológicamente).
c. Copia de las gestiones realizadas por la interventoría con relación a hacer cumplir la obligación del contratista implementador, en actualizar las garantías del contrato 440 de 2020 (organizadas cronológicamente).
d. Copia de las garantías del contratista implementador sobre las obras que iniciaron ejecución (organizadas por proyecto).
e. Balance financiero General del contrato, que permita establecer por componente los valores cobrado (sic) pagado, cobrado no pagado, ejecutado no cobrado, no ejecutado, por reintegrar, rendimientos financieros por los valores a reintegrar.
f. Balance financiero por productos de los componentes de estructuración, ejecución, fortalecimiento, etc., que permita establecer los valores cobrado pagado, cobrado no pagado, ejecutado no cobrado, no ejecutado, por reintegrar, rendimientos financieros por los valores a reintegrar.
g. Identificación de deudas del contratista con terceros."

- En comunicación 20221152458071 del 11 de octubre de 2022, suscrita por el Gerente General del Consorcio FCP 2019, dirigida al contratista implementador, señala:

"Para el caso en particular, se informa que ni la entidad ejecutora ART ni la interventoría radicaron al Consorcio FCP 2019, durante la ejecución, solicitud de prórroga al contrato No. 440 de 2019, razón por la cual, conforme a los Manuales que rigen la gestión del administrador fiduciario, se informa que su pretensión de adicionar, extender o prorrogar el plazo contractual del contrato No. 440 de 2019, no es viable en el sentido de que no cumple con los lineamientos establecidos en los diferentes Manuales del FCP, pues el estado del contrato es que el mismo ya finalizó por cumplimento de plazo y actualmente se encuentra en etapa de liquidación, razón por la cual no es procedente dar trámite a su requerimiento de prórroga.".

En la misma comunicación, el FCP le requiere al contratista implementador:

"-Remitir el pronunciamiento emitido por la aseguradora en la que se informa la no expedición de la ampliación de la vigencia de las garantías por las razones referidas para ello.
- Remitir el consolidado documental que permita verificar las gestiones realizadas para la obtención de la ampliación de las garantías que amparan el contrato No. 440 de 2019.
Tal información deberá remitirse con plazo máximo el 19 de octubre de 2022.".

- Con oficio 20221152524591 del 19 de octubre de 2022, el Gerente General del Consorcio FCP 2019, reitera la solicitud del informe final al contratista interventor con la tasación de perjuicios.

- En comunicación 20221152645111 del 31 de octubre de 2022, el Coordinador de Asuntos legales seguimiento y Liquidación del Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019, emite *"Pronunciamiento ART informe de interventoría sobre el contrato No. 440 de 2019 – Respuesta a comunicación No. 20221153115442",* en los siguientes términos:

  "Al respecto es preciso señalar que en el marco de Ruta Operativa y de la Estrategia Obras PDET III, la Agencia de Renovación del Territorio obrando como experto técnico, jurídico y financiero, no solo ejerce la supervisión a los contratos de interventoría, sino que también, conforme las obligaciones que le asisten en los contratos y manuales del FCP como Entidad Ejecutora del Gobierno, le permite al PA-FCP conocer los lineamientos, resultados de evaluaciones, correctivos, revisión de informes, y demás funciones que permitan tomar las acciones necesarias con relación a los contratos de la estrategia Obras PDET III. Por lo anterior, y en atención a las solicitudes generadas directamente por la ART a la interventoría del contrato 440 de 2019, es fundamental para el PA-FCP conocer a la mayor brevedad, el resultado de la Agencia que permitan al Administrador Fiduciario tomar las acciones legales correspondientes.".

- Por medio de oficio 202211529000621 del 29 de noviembre de 2022, el Coordinador de Asuntos Legales, del Consorcio FCP 2019, solicita al Subdirector de Infraestructura y Hábitat de la ART: "(…) *nuevamente conforme las obligaciones del Anexo Técnico y Manuales del Fondo Colombia en Paz, el pronunciamiento técnico, financiero y jurídico como líder de la Subcuenta PDET, experto técnico, financiero y jurídico de la estrategia Obras PDET FASE III, sobre la información remitida por la interventoría Consorcio INTEROBRAS 2019, en informe final allegado mediante Rad. 20221153668482 del 25 de noviembre de 2022, que permitan tomar a este Administrador Fiduciario las acciones correspondientes con relación al proceso de liquidación e incumplimiento del contrato 440 de 2019, suscrito con el CONSORCIO EGA*.". Igual solicitud hace mediante comunicación 20221152910681 del 30 de noviembre de 2022.

Sobre el estado financiero del contrato, el interventor señala en la citada actualización remitida en comunicación 202211536688482 del 23 de noviembre de 2022, que el valor total del contrato es de $5.645.606.458, el valor de los pagos realizados es de $1.035.999.435,45, que corresponde al valor total de la ejecución financiera del contrato, con un saldo por ejecutar de $4.609.607.022,55.

La garantía única de cumplimiento se constituyó con la Aseguradora AXA COLPATRIA SEGUROS SA, bajo el número 110, con vigencia del amparo de cumplimiento desde el 10 de febrero de 2020 al 9 de septiembre de 2021.

No se encuentran actualizadas las garantías de acuerdo con las modificaciones relacionadas en los párrafos anteriores. El FCP aprobó la modificación de la garantía de cumplimiento en relación con el Otrosí 1, con la ampliación de la vigencia; así: Cumplimiento desde el 10 de febrero de 2020 hasta el 13 de julio de 2022; salarios y prestaciones sociales del 10 de febrero hasta el 13 de enero de 2025 y la calidad del servicio del 10 de febrero de 2020 hasta el 13 de enero de 2023. El Consorcio FCP 2019 no exigió al contratista implementador el amparo de estabilidad de las obras.

El interventor señala en el informe del 23 de noviembre de 2022 que *"No se han entregado las pólizas actualizadas, a pesar de las reiteradas solicitudes realizadas por la interventoría".*

A continuación, se transcriben los resultados presentados por el contratista interventor en el informe final citado, que dan cuenta del daño patrimonial presentado en cada una de las etapas, así:

" (…) no se cumplió con las obligaciones contractuales ya que a la fecha del corte del presente informe no se ha realizo (sic) la entrega formal de ninguna obra y la fase de fortalecimiento no fue terminada en unos proyectos y en otros ni siquiera dio inicio, al no ser subsanados los requerimientos solicitados, esta Interventoría se ve obligada a solicitar ante la Entidad contratante, los trámites pertinentes para el inicio de los procesos sancionatorios contractuales a que haya lugar, en contra de Consorcio EGA por los retardos en el cumplimiento de las obligaciones contractuales.". (Subrayado fuera de texto)

En cuanto a la ejecución general, el interventor señala *que "(…) de acuerdo con el POA vigente a la fecha de presentación del informe (7/03/2022) lo ejecutado es 48,77% con corte a 29 de junio de 2022.".*

Sobre la etapa de verificación el interventor indicó que fue culminada al 100%. En relación con la etapa de estructuración, el interventor señala que:

"A fecha de corte 29 junio de 2022, se informa que para esta etapa fueron admitidas 19 iniciativas, de las cuales se fueron (sic) estructuradas 18 discriminadas de la siguiente manera: 9 iniciativas aprobadas en el Comité Operativo No. 15 del 20-09-2021, 1 iniciativa aprobada en el Comité Operativo No. 17 del 06-11-2021, 2 iniciativas aprobadas en el Comité Operativo No. 21 del 04-02-2022 y 6 iniciativas aprobadas en el Comité Operativo No. 22 del 07-03-2022, quedo (sic) pendiente la entrega del paquete técnico de la iniciativa 19418-1-4954 de NCII.".

Sobre la etapa de ejecución, el informe de interventoría mencionado señala que*: "A fecha de corte 29 de junio de 2022, se informa que, la ejecución de las iniciativas de complejidad 1 en el Municipio de Guapi fueron ejecutadas al 100%, pero a la fecha no fueron entregadas formalmente por el contratista a la interventoría, ART, ni a la Comunidad, dejando que los equipos sufran deterioros los cuales deben ser reparados por el contratista para la entrega formal, dado que al no haberse entregado oficialmente, su custodia y responsabilidad siguen a su cargo exclusivo.* (Subrayado fuera de texto)

Para la iniciativa de complejidad I en el Municipio de Buenaventura, se firmó contrato con el ejecutor y el 04 de septiembre de 2021 se realizó la socialización a la comunidad, para el 1 de diciembre de 2021 se dio inicio a la ejecución, al igual que las 5 iniciativas del municipio de Timbiquí, las cuales de acuerdo al plan de mejora presentado en el marco del presunto incumplimiento y en pro de la prorroga (sic) No. 2 del 7 de febrero de 2022 en el Hito No.1 se establecía que estas 6 obras debían estar terminadas al 100% el día 24 de febrero de 2022, a la fecha este es el porcentaje de ejecución de las obras:

No.	***ID***	***Estado***	***Subregión***	***Departamento***	***Municipio***	***Nombre ajustado del proyecto***	***Porcentaje de ejecución***	***Nivel de complejidad***
1	*19318-1-5908*	*EJECUCIÓN En ejecución*	*PACÍFICO MEDIO*	*CAUCA*	*GUAPI*	*Construcción De Un Parque Integral Ubicado En El Antiguo Parque Central En La Vereda San Antonio De Guajui Del Municipio De Guapi Cauca.*	*100%*	*1*
2	*19318-2-5910*	*EJECUCIÓN En ejecución*	*PACÍFICO MEDIO*	*CAUCA*	*GUAPI*	*Construcción De Parque Recreativo Dotado De Juegos Infantiles Y Maquinas Biosaludables Comunidad El Carmelo En El Municipio De Guapi*	*100%*	*1*
3	*19809-2-5787*	*EJECUCIÓN En ejecución*	*PACÍFICO MEDIO*	*CAUCA*	*TIMBIQUÍ*	*Construcción De Dos Aulas Escolares En La Primaria De La*	*25%*	*3*

No.	ID	Estado	Subregión	Departamento	Municipio	Nombre ajustado del proyecto	Porcentaje de ejecución	Nivel de complejidad
						Institución Etnoeducativo De Puerto Saija Al Lado Del Puesto De Salud		
4	*19809-2-5788*	*EJECUCIÓN En ejecución*	*PACÍFICO MEDIO*	*CAUCA*	*TIMBIQUÍ*	*Construcción De Una Casa Comunal En El Terreno Que Está Ubicado Al Lado De La Escuela*	*38%*	*2*
5	*19809-3-5772*	*EJECUCIÓN En ejecución*	*PACÍFICO MEDIO*	*CAUCA*	*TIMBIQUÍ*	*Construcción De Salón Comunitario Comunidad Brazo Corto*	*12%*	*2*
6	*19809-3-5774*	*EJECUCIÓN En ejecución*	*PACÍFICO MEDIO*	*CAUCA*	*TIMBIQUÍ*	*Construcción De La Casa Comunal En La Calle Principal Frente A La Casa Del Señor Teófilo Florez Comunidad Chacón*	*8%*	*3*
7	*19809-1-5783*	*EJECUCIÓN En ejecución*	*PACÍFICO MEDIO*	*CAUCA*	*TIMBIQUÍ*	*Mejoramiento Del Centro Educativo Boca Del Patia, Sede Principal*	*0%*	*2*
8	*76109-3-6520*	*EJECUCIÓN Análisis ICO*	*PACÍFICO MEDIO*	*VALLE DEL CAUCA*	*BUENAVENTURA*	*Construcción De Un Parque Infantil Y Biosaludable. Vereda Zacarías - Consejo Comunitario De Zacarías – RÍO DAGUA.*	*85%*	*1*

Fuente: Oficio 20221153668482 del 23 de noviembre de 2022 que contiene la "Actualización del Informe por el presunto incumplimiento de las obligaciones del contrato de Implementación No. 440 De 2019-Consorcio Ega".

El interventor señala en la comunicación 20221153668482 del 23 de noviembre de 2022, cuyo asunto es la *"Actualización del Informe por el presunto incumplimiento de las obligaciones del contrato de Implementación No. 440 De 2019-Consorcio Ega",* lo siguiente:

"Una vez terminado el plazo contractual del contrato 440 de 2019, el 29-06-2022, se realizó una solicitud al consorcio EGA por parte de esta Interventoría para que se programara una visita conjunta a los municipios donde se estaban ejecutando estas obras y donde se debía estar ejecutando el fortalecimiento a las distintas comunidades, situación esta última, que nunca recibió respuesta por parte del Contratista Implementador. En este orden, y dada la situación anteriormente mencionada, esta Interventoría tuvo que realizar una visita técnica conjunta con la ART regional las cuales se efectuaron entre el 22 y 29 de agosto de 2022, a fin de constatar el estado de cada una de las 8 obras anteriormente mencionadas.".

"En el periodo comprendido del 22 al 29 de agosto de 2022, la Interventoría realizó visita técnica a cada una de las obras que se encontraban en ejecución para corroborar el estado en el que culminaron a la terminación del contrato, esto es al 29-06-2022 presentándose el siguiente diagnóstico:

1. INICIATIVA 19809-3-5774 CONSTRUCCIÓN DE UNA CASA COMUNAL EN EL TERRENO QUE ESTÁ UBICADO AL LADO DE LA ESCUELA - MUNICIPIO DE TIMBIQUÍ - NC 3 - vista realizada el día 26/08/2022: se identificó que la obra no supero (sic) el 8% de ejecución, no hay evidencia ningún avance desde la visita realizada el día 21-05-2022, por el contrario los elementos estructurales fundidos en sitio ya presentan deterioro en especial los hierros expuestos a las condiciones climáticas que generan perdida (sic) de adherencia y propiedades al acero de refuerzo, únicamente se realizaron las actividades de localización y replanteo, excavación manual, relleno en material de la excavación, concreto de limpieza, concreto de 3000 PSI para Zapata y acero de refuerzo figurado para cimentación, de 2 zapatas, se indican las actividades ejecutadas según presupuesto aprobado. En este contexto, se presenta un registro fotográfico del estado actual de la obra.". (Subrayado fuera de texto)

2. INICIATIVA 19809-3-5772 CONSTRUCCION DE SALON COMUNITARIO COMUNIDAD BRAZO CORTO-MUNICIPIO DE TIMBIQUÍ - NC 2 - visita realizada el día 26/08/2022: Se corroboró que la obra alcanzó un porcentaje de ejecución del 12%, el mismo que se había informado con la visita realizada el 21-05-2022, en la visita se identificó que las actividades realizadas en la obra como replanteo y descapote ya se deterioró por el abandono, como se aprecia en el registro fotográfico anexo al presente informe, creció nuevamente maleza en el lote, en cuanto a las excavaciones y estructuras realizadas, algunas están llenas de agua afectando las propiedades de los aceros de refuerzo. Las actividades realizadas en este frente de obra fueron localización y replanteo, limpieza y descapote, excavación manual, concreto de limpieza, concreto para zapatas y aceros de refuerzo para cimentación. A continuación, se presenta un registro fotográfico del estado actual de la obra.". (Subrayado fuera de texto).

3. INICIATIVA 19809-2-5788 CONSTRUCCION DE UNA CASA COMUNAL EN EL TERRENO QUE ESTA UBICADO AL LADO DE LA ESCUELA EN PUERTO SAIJA - MUNICIPIO DE TIMBIQUÍ - NC 2: Se realizó la visita el día 25/08/2022, se corroboró que la obra continua (sic) con el 35% de ejecución, el mismo que se informó en la visita realizada el 20-05-2022, en la visita se evidencia que las actividades realizadas en la obra como cimentación y estructuras en concreto ya presentan afectaciones por la humedad del lugar, además el acero de refuerzo dejado en sitio ya está afectado por la corrosión. Las actividades realizadas en este frente de obra fueron: Localización y replanteo, limpieza y descapote, excavación manual, concreto de limpieza, concreto para zapatas, concreto para vigas de cimentación, concreto para pedestales, aceros de refuerzo para cimentación, relleno en material granular, concreto para placa, malla de refuerzo, concreto para vigas aéreas, concreto para columnas, acero de refuerzo para placa maciza, rampa y escaleras, tubería sanitaria de 2" y 4" punto sanitario para lavamanos y para sanitario e instalación de tubería de ventilación. A continuación, se presenta un registro fotográfico del estado actual de la obra.". (Subrayado fuera de texto)

4. INICIATIVA 19809-2-5787 CONSTRUCCIÓN DE DOS AULAS ESCOLARES EN LA PRIMARIA DE LA INSTITUCIÓN ETNOEDUCATIVO DE PUERTO SAIJA AL LADO DEL PUESTO DE SALUD - MUNICIPIO DE TIMBIQUÍ - NC 2: Se realizó visita el 25/08/2022, se corroboró que la obra solo alcanzo (sic) el 25% de ejecución, este porcentaje es el mismo reportado en la visita realizada el 20-05-2022, se evidencia que sobre el concreto de limpieza fundido para la placa de contrapiso está invadido por la maleza, la malla electro soldada expuesta a clima, se ve deteriorada y ya presenta corrosión, al igual que los aceros de las columnas, a pesar que se extendió la tubería eléctrica previamente a la fundida de la placa de contra piso, esta no suma en el capítulo de redes eléctricas ya que esto incluye hasta el punto de salida. A continuación, se presenta un registro fotográfico del estado actual de la obra.". (Subrayado fuera de texto)

5. INICIATIVA 19809-1-5783 MEJORAMIENTO DE CENTRO EDUCATIVO BOCA DE PATIA SEDE PRINCIPAL- MUNICIPIO DE TIMBIQUÍ - NC 2: En lo respecta a este proyecto, no fue posible ingresar a obra, ya que la comunidad de Boca de Patía se encuentra muy molesta porque esta fue la única iniciativa que no inicio su etapa de ejecución, el contratista en ningún momento realizó acto de presencia en la zona por lo que la comunidad ha venido demostrando su descontento, este proyecto tiene un porcentaje de ejecución del 0%. A continuación, se presenta un registro fotográfico del estado actual de la obra.".

6. INICIATIVA 76109-3-6520 CONSTRUCCIÓN DE UN PARQUE INFANTIL Y BIOSALUDABLE. VEREDA ZACARÍAS - CONSEJO COMUNITARIO DE ZACARÍAS – RÍO DAGUA - MUNICIPIO DE BUENAVENTURA – NC1 - Se realizó la vista el 27/08/22, se corroboró que la obra alcanzo (sic) un 85% de ejecución, tal y como se había informado en la visita realizada 27/05/202. A pesar de que ya se realizó el suministro de los equipos del parque estos continúan sin ser instalados, se aprecia que la obra civil del parque esta (sic) ejecutada al 100%, actividades como localización y replanteo, señalización vertical, excavaciones manuales, rellenos, contrapiso reforzado, bordillo en concreto, empradizado, malla de refuerzo, acero de refuerzo, instalaciones eléctricas y suministro de setos vivos. La comunidad manifiesto (sic) que continua a la espera de los recursos para realizar los dados de cimentación para la instalación de los equipos y así alcanzar el 100% de ejecución. (Subrayado fuera de texto).

7. INICIATIVA 19318-1-5908 CONSTRUCCIÓN DE UN PARQUE INTEGRAL UBICADO EN EL ANTIGUO PARQUE CENTRAL EN LA VEREDA SAN ANTONIO DE GUAJUI DEL MUNICIPIO DE GUAPI CAUCA - MUNICIPIO DE GUAPI VEREDA SAN ANTONIO – NC1: Se realizó la vista el 23/08/2022 a fin de corroborar el estado de las obras que terminaron su ejecución el 14 de agosto de 2021, a pesar de la terminación del proyecto, no se realizó la entrega formal por parte del implementador, en razón a que en la etapa de fortalecimiento, aun no se han subsanado observaciones, por lo que la custodia de estos equipos instalados eran responsabilidad del implementador, en este proyecto fueron ejecutadas al 100% las actividades de obra. A continuación, se presenta un registro fotográfico del estado actual de la obra.". (Subrayado fuera de texto).

8. INICIATIVA 19318-2-5910 CONSTRUCCIÓN DE PARQUE RECREATIVO DOTADO DE JUEGOS INFANTILES Y MAQUINAS BIOSALUDABLES COMUNIDAD EL CARMELO - MUNICIPIO DE GUAPI VEREDA EL CARMELO – NC1: Se realizó la visita el 23/08/2022, estas obras terminaron su ejecución el 15 de agosto de 2021, y no se realizó la entrega formal por parte del implementador, en razón a que en la etapa de fortalecimiento, aun no se han subsanado observaciones realizadas por la Interventoría, recayendo entonces la custodia y responsabilidad de estos equipos instalados en el Contratista Implementador, en este proyecto fueron ejecutadas al 100% las actividades de obra. A continuación, se presenta un registro fotográfico del estado actual de la obra.".

En relación con la etapa de fortalecimiento, el informe de interventoría citado da cuenta de lo siguiente:

"• FORTALECIMIENTO: En cumplimiento de nuestras obligaciones contractuales contenidas en el Contrato 440 de 2019, para la sub región de Pacífico Medio, esta Interventoría se ha permitido reiterar al contratista implementador el envío del cronograma con las fechas requeridas para la terminación del proceso de fortalecimiento en el municipio de Guapi, para los dos proyectos que se encuentran al 100% de terminación de obra (ID 19318-1-5908 Vereda San Antonio, ID 19318-2-5910 Vereda el Carmelo); como también se ha requerido el envío de las actas de los talleres subsanados e ICOs de salida junto con sus respectivos soportes, en pro de revisar y aprobar el proceso efectuado, y por ende dar aval a la realización de los CAC de Cierre y entrega de obra en estos territorios. Así mismo, el contratista implementador debe presentar los soportes de pago efectuados a las comunidades, lo cual certifique que se encuentra a paz y salvo con los pagos a las personas que han ejecutado obra y que han prestado algún tipo de servicio en el marco de la ejecución de estos proyectos.

Es importante recordar que, estos dos(2) proyectos ejecutados son de nivel de complejidad I, por tal motivo, se ha manifestado al Consorcio EGA que existe un presunto incumplimiento a las obligaciones contractuales de acuerdo al tiempo de ejecución y entrega de obra, contemplados en el Anexo Técnico; adicionalmente, el componente de fortalecimiento organizativo y de control social debe llevarse a cabo paralelo a la ejecución de la infraestructura, por tanto, luego de un año o más, esta interventoría no recibe subsanación y entrega de los productos soporte que puedan certificar también el proceso de fortalecimiento organizativo llevado a cabo con las organizaciones comunitarias aprobadas en Comité Operativo, lo cual es evidente que la no ejecución adecuada y oportuna de estos encuentros, pueden generar una ruptura de confianza entre los habitantes del territorio y el Estado, como también, puede presentarse una acción con daño a las comunidades en la no entrega de las obras, lo cual han requerido a lo largo de estos años.

Se ha oficiado y reiterado el envío del cronograma de los talleres de fortalecimiento adelantados para el proyecto con ID 76109-3-6520, vereda Zacarías, del municipio de Buenaventura, en el cual se llevaron a cabo los encuentros comunitarios los días 26, 27 y 28 de abril de 2022, según comunicado enviado C-EGA-PM-440-2019- 442, del 22 de abril del año en curso, y que, a la fecha aún no son allegados para su revisión y aval. Así mismo, se encuentra pendiente el envío del acta de CAC de seguimiento subsanada para este proyecto.

De igual manera, se ha solicitado el envío de los productos subsanados tales como: (5) ICOs de entrada, (5) planes de mejora, (5) actas de socialización de los ICOs y planes de mejora, (5) actas de socialización del proyecto y la conformación del CAC; como también, esta Interventoría ha requerido el envío del cronograma con las fechas precisas ya concertadas con las comunidades para la realización de los talleres de fortalecimiento, en el municipio de Timbiquí en para los 5 proyectos (ID 19809-1-5783, ID 19809-1-5788, ID

19809-3-5772, ID 19809-3-5787, ID 19809-3-5774), como también se ha solicitad (sic) tener presente el avance en la ejecución de las obras, lo cual garantice la realización de los CAC de seguimiento al 50% de avance físico de los proyectos.

Así las cosas, es importante mencionar que, el contratista implementador en el Comité Operativo N° 23, se compromete a convocar reunión con el ente interventor en el cual se informará el estado de cumplimiento a la ejecución de los dos proyectos del municipio de Guapi, además en el espacio se concertaría la logística para el desarrollo del proceso de fortalecimiento, CAC de Cierre y entrega de obra para estos, por lo cual se envió correo electrónico y a la fecha aún no se recibe respuesta.

Por lo anterior, la Interventoría desde su componente social ha solicitado y reiterado por medio de diferentes comunicados el envío de la anterior información; así mismo, se han realizado mesas de trabajo sociales las cuales permiten el acompañamiento y seguimiento a las actividades tanto de control social como de fortalecimiento organizativo. De la misma manera, se ha realizado transferencias metodológicas en cuanto a la orientación en el diligenciamiento de cada uno de los productos adelantados en los territorios.

ESTIMACIÓN DEL PERJUICIO A continuación, se presenta la tasación de los perjuicios derivados por la no ejecución en cada una de las etapas del contrato las cuales son: verificación, estructuración, ejecución y fortalecimiento. De las anteriores, es preciso indicar que solo se cumplió en su totalidad con la etapa de verificación, estos valores están consignados en el contrato 440 de 2019 y el anexo técnico de la siguiente manera:

ETAPA VALOR CONTRACTUAL % EJECUCION ESTRUCTURACION Y VERIFICACION $448.140.830,00 95% EJECUCION $3.951.859.170,00 9,52% ADMINISTRACION $610.562.243,00 18% UTILIDAD EJECUCION $165.187.713,00 18% FORTALECIMIENTO $469.856,501,00 0% VALOR CONTRATO $5.645.606.457,00 18%

INICIATIVA 19809-3-5774 CONSTRUCCIÓN DE UNA CASA COMUNAL EN EL TERRENO QUE ESTÁ UBICADO AL LADO DE LA ESCUELA - MUNICIPIO DE TIMBIQUÍ - NC 3, Proyecto verificado y estructurado al 100%, obra ejecutada al 8%, solamente se ejecutó parte de la cimentación, en este orden, la afectación de los hierros expuestos a la inclemencia del clima y el ambiente salino de la zona generan deterioro de los elementos los cuales debe ser objeto de un ensayo a tracción del acero para conocer el estado de este. En base a lo expuesto, y a fin de determinar el la tasación del perjuicio, se toma en relación al "Daño Emergente: La obra que necesariamente deberá ser nuevamente contratada, el perjuicio consistirá en el mayor valor a pagar, por las obras no ejecutadas", en este sentido, el monto equivale a la suma de Doscientos Un Millones Cuatrocientos Cuarenta y Dos Mil Ochocientos Sesenta y Nueve Pesos con Veintitrés Centavos ($201.442.869,23), el fortalecimiento tuvo un 0% de ejecución, a pesar de que se realizaron el ICO de entrada y la socialización del proyecto, no se cumplió con el objeto principal de los proyectos PDET el cual consiste en realizar el fortalecimiento de las comunidades afectadas por el conflicto en el territorio por lo que el valor de la tasación del perjuicio seria de Doce Millones Trescientos Sesenta y Cuatro Mil Seiscientos Cuarenta y Cuatro Pesos con Sesenta y Seis Centavos ($12.364.644,66) equivalente al valor establecido para esta iniciativa.

INICIATIVA 19809-3-5772 CONSTRUCCION DE SALON COMUNITARIO COMUNIDAD BRAZO CORTOMUNICIPIO DE TIMBIQUÍ - NC 2: Proyecto verificado y estructurado al 100%, obra ejecutada al 12%, se ejecutó únicamente parte de la cimentación, por la que la afectación de estos hierros expuestos a la inclemencia del clima y el ambiente salino de la zona generan deterioro a los elementos, los cuales deben ser objeto de un ensayo a tracción del acero para conocer el estado de este. En este contexto, para la tasación del perjuicio se toma en relación al "Daño Emergente: La obra que necesariamente deberá ser nuevamente contratada, el perjuicio consistirá en el mayor valor a pagar, por las obras no ejecutadas", el cual equivale a Doscientos Cuarenta y Ocho Millones Seiscientos Noventa y Cuatro Mil Setecientos Sesenta y Seis Pesos ($248.694.766), el fortalecimiento tuvo un 0% de ejecución, a pesar de que se realizaron el ICO de entrada y la socialización del proyecto, no se cumplió con el objeto principal de los proyectos PDET el cual consiste en realizar el fortalecimiento de las comunidades afectadas por el conflicto en el territorio por lo que el valor de la tasación del perjuicio seria de Doce Millones Trescientos Sesenta y Cuatro Mil Seiscientos Cuarenta y Cuatro Pesos con Sesenta y Seis Centavos ($12.364.644,66) equivalente al valor establecido para esta iniciativa.

INICIATIVA 19809-2-5788 CONSTRUCCION DE UNA CASA COMUNAL EN EL TERRENO QUE ESTA UBICADO AL LADO DE LA ESCUELA EN PUERTO SAIJA - MUNICIPIO DE TIMBIQUÍ - NC 2: Proyecto verificado y estructurado al 100%, obra ejecutada al 35%, en el que únicamente se ejecutó la cimentación, las estructuras en concreto, instalación de tubería hidrosanitaria y eléctricas, adicionalmente, se evidencia que puede existir una afectación de los hierros expuestos debido a la inclemencia del clima y el ambiente salino de la zona que generan deterioro a los elementos los cuales debe ser objeto de un ensayo a tracción del acero para conocer el estado del mismo. Para la tasación del perjuicio, se toma en relación al "Daño Emergente: La obra que necesariamente deberá ser nuevamente contratada, el perjuicio consistirá en el mayor valor a pagar, por las obras no ejecutadas", el cual equivale a Doscientos Nueve Millones Ciento Cincuenta Mil Quinientos Cincuenta y Nueve Pesos con Cincuenta y Cinco Centavos ($209.150.559,55), el fortalecimiento tuvo un 0% de ejecución, a pesar de que se realizaron el ICO de entrada y la socialización del proyecto, no se cumplió con el objeto principal de los proyectos PDET el cual consiste en realizar el fortalecimiento de las comunidades afectadas por el conflicto en el territorio por lo que el valor de la tasación del perjuicio seria de Doce Millones Trescientos Sesenta y Cuatro Mil Seiscientos Cuarenta y Cuatro Pesos con Sesenta y Seis Centavos ($12.364.644,66) equivalente al valor establecido para esta iniciativa.

INICIATIVA 19809-2-5787 CONSTRUCCIÓN DE DOS AULAS ESCOLARES EN LA PRIMARIA DE LA INSTITUCIÓN ETNOEDUCATIVO DE PUERTO SAIJA AL LADO DEL PUESTO DE SALUD - MUNICIPIO DE TIMBIQUÍ - NC 2: Proyecto verificado y estructurado al 100%, obra ejecutada al 25%, en la que únicamente se ejecutó la cimentación, columnas, el extendido de la instalación de tubería hidrosanitaria y eléctricas, se evidencia adicionalmente, que puede existir una afectación de los hierros expuestos debido a la inclemencia del clima y el ambiente salino de la zona generan deterioro a los elementos los cuales debe ser objeto de un ensayo a tracción del acero para conocer el estado del mismo. En cuanto a la tasación del perjuicio, se toma en relación al "Daño Emergente: La obra que necesariamente deberá ser nuevamente contratada, el perjuicio consistirá en el mayor valor a pagar, por las obras no ejecutadas", el cual equivale a Ciento Veintiocho Millones Cuatrocientos Ochenta y Nueve Mil Cuatrocientos Seis Pesos con Noventa y Un Centavos ($128.489.406,91), el fortalecimiento tuvo un 0% de ejecución, a pesar de que se realizaron el ICO de entrada y la socialización del proyecto, no se cumplió con el objeto principal de los proyectos PDET el cual consiste en realizar el fortalecimiento de las comunidades afectadas por el conflicto en el territorio por lo que el valor de la tasación del perjuicio seria de Doce Millones Trescientos Sesenta y Cuatro Mil Seiscientos Cuarenta y Cuatro Pesos con Sesenta y Seis Centavos ($12.364.644,66) equivalente al valor establecido para esta iniciativa.

INICIATIVA 19809-1-5783 MEJORAMIENTO DE CENTRO EDUCATIVO BOCA DE PATIA SEDE PRINCIPALMUNICIPIO DE TIMBIQUÍ - NC 2: Proyecto verificado y estructurado al 100%, obra ejecutada al 0%, no se adelantó ningún trabajo de obra. En lo que corresponde a la tasación del perjuicio por la inejecución de la iniciativa, se toma en relación al "Daño Emergente: La obra que necesariamente deberá ser nuevamente contratada, el perjuicio consistirá en el mayor valor a pagar" el cual equivale a Ciento Setenta y Seis Millones Ciento Seis Mil Trescientos Cincuenta y Tres Pesos con Veintinueve Centavos ($176.106.353,29), el fortalecimiento tuvo un 0% de ejecución, a pesar de que se realizaron el ICO de entrada y la socialización del proyecto, no se cumplió con el objeto principal de los proyectos PDET el cual consiste en realizar el fortalecimiento de las comunidades afectadas por el conflicto en el territorio por lo que el valor de la tasación del perjuicio seria de Doce Millones Trescientos Sesenta y Cuatro Mil Seiscientos Cuarenta y Cuatro Pesos con Sesenta y Seis Centavos ($12.364.644,66) equivalente al valor establecido para esta iniciativa.

BUENAVENTURA INICIATIVA 76109-3-6520 CONSTRUCCIÓN DE UN PARQUE INFANTIL Y BIOSALUDABLE. VEREDA ZACARÍAS - CONSEJO COMUNITARIO DE ZACARÍAS – RÍO DAGUA - MUNICIPIO DE BUENAVENTURA – NC1, Proyecto verificado y estructurado al 100%, con un 85% de ejecución, en el que se ejecutó la totalidad de la obra civil, quedó pendiente la instalación de los equipos del parque, los cuales se encuentran almacenados en la zona, pero aún se debe el 40% del valor del contrato a la comunidad la cual era la ejecutora, por tal motivo la tasación del perjuicio de toma en relación al "Daño Emergente: La obra que necesariamente deberá ser nuevamente contratada", el perjuicio consistirá en el mayor valor a pagar por las obras no ejecutadas, el cual equivale a Noventa y Dos Millones Ciento Catorce Mil Setecientos Setenta y Siete Pesos con Setenta y Cuatro Centavos ($92.114.777,74), el fortalecimiento tuvo un 0% de ejecución, a

pesar de que se realizaron el ICO de entrada y la socialización del proyecto, no se cumplió con el objeto principal de los proyectos PDET el cual consiste en realizar el fortalecimiento de las comunidades afectadas por el conflicto en el territorio por lo que el valor de la tasación del perjuicio seria de Doce Millones Trescientos Sesenta y Cuatro Mil Seiscientos Cuarenta y Cuatro Pesos con Sesenta y Seis Centavos ($12.364.644,66) equivalente al valor establecido para esta iniciativa.

GUAPI Las 2 iniciativas correspondientes a 19318-1-5908 CONSTRUCCIÓN DE UN PARQUE INTEGRAL UBICADO EN EL ANTIGUO PARQUE CENTRAL EN LA VEREDA SAN ANTONIO DE GUAJUI DEL MUNICIPIO DE GUAPI CAUCA - MUNICIPIO DE GUAPI VEREDA SAN ANTONIO – NC1 y la INICIATIVA 19318-2-5910 CONSTRUCCIÓN DE PARQUE RECREATIVO DOTADO DE JUEGOS INFANTILES Y MAQUINAS BIOSALUDABLES COMUNIDAD EL CARMELO - MUNICIPIO DE GUAPI VEREDA EL CARMELO – NC1: fueron ejecutadas al 100% pero no se realizó su entrega formal, por lo que la tasación del perjuicio se toma en relación al "Daño Emergente: La obra que necesariamente deberá ser nuevamente contratada", el perjuicio consistirá en el mayor valor a pagar por las obras no ejecutadas, el cual equivale al 10% del valor del contrato de cada una de las iniciativas, es decir que para el ID 19318-1-5908, se tasa por un valor de Trece Millones Ciento Setecientos Diecisiete Mil Novecientos Ocho Pesos con Ochenta y Dos Centavos ($13.717.908,82), el fortalecimiento tuvo un 0% de ejecución, a pesar de que se realizaron el ICO de entrada, socialización, ICO de seguimiento y talleres de fortalecimiento del proyecto, la documentación entregada del proceso no cumplió con lo requerido en el contrato por ende no se cumplió con el objeto principal de los proyectos PDET el cual consiste en realizar el fortalecimiento de las comunidades afectadas por el conflicto en el territorio por lo que el valor de la tasación del perjuicio seria de Doce Millones Trescientos Sesenta y Cuatro Mil Seiscientos Cuarenta y Cuatro Pesos con Sesenta y Seis Centavos ($12.364.644,66) equivalente al valor establecido para esta iniciativa, para el ID 19318-2-5910, se tasa por un valor de Dieciséis Millones Seis Mil Doscientos Cincuenta y Cuatro Pesos con Setenta y Siete Centavos ($16.060.254,67), el fortalecimiento tuvo un 0% de ejecución, a pesar de que se realizaron el ICO de entrada, socialización, ICO de seguimiento y talleres de fortalecimiento del proyecto, la documentación entregada del proceso no cumplió con lo requerido en el contrato por ende no se cumplió con el objeto principal de los proyectos PDET el cual consiste en realizar el fortalecimiento de las comunidades afectadas por el conflicto en el territorio por lo que el valor de la tasación del perjuicio seria de Doce millones trescientos sesenta y cuatro mil seiscientos cuarenta y cuatro pesos con sesenta y seis centavos ($12.364.644,66) equivalente al valor establecido para esta iniciativa

En este orden, y una vez identificados los valores correspondientes en cada una de las etapas, se procede a indicar, el monto del perjuicio en atención a lo ejecutado en el presente contrato así:

ETAPA	***VALOR CONTRACTUAL***	***VALOR TASACIÓN PERJUICIO***
ESTRUCTURACIÓN Y VERIFICACIÓN	*$448.140.830,00*	*$44.814.083,00*
EJECUCIÓN	*$3.951.859.170,00*	*$1.085.776.896,21*
FORTALECIMIENTO	*$469.856,501,00*	*$98.917.157,28*
TOTAL TASACIÓN PERJUICIO		***$1.229.508.208,49***

Fuente: Oficio 20221153668482 del 23 de noviembre de 2022 que contiene la "Actualización del Informe por el presunto incumplimiento de las obligaciones del contrato de Implementación No. 440 De 2019-Consorcio Ega".

Por otra parte, el Interventor presenta la información del estado del Contrato en cuanto a los días de retraso, así:

Contrato Implementador	*"Días de retraso Plan Operativo Vigente POA del 20/09/2021 por fecha fin estructuración*	*""Días de retraso Plan Operativo Vigente POA por fecha fin inicio de obra*	*Comité Operativo Plan Operativo No. Y Fecha*	*Valor ejecutado**	*Observaciones*
440 DE 2019	*90*	*120*	*OTRO SI No. 2*	*$1.035.999.435,45*	**El valor ejecutado se encuentra en costos directos* ***Fecha FIN inicio de obra según POA vigente de fecha 24/02/2022: 24-febo-22.*

					***Fecha FIN estructuración según POA: 04 -marzo-22 Fecha de corte: 23-jun-22 El contrato 440 ha sido objeto de tres (04) modificaciones al POA

"Nota: El retraso mostrado se genera cuando se supera la fecha fin establecida para la estructuración de una iniciativa propuesta, ya que el periodo otorgado en el OTROSÍ No. 02 AL CONTRATO No. 440 DE 2019 está dirigido a la ejecución de las obras."

Fuente: Oficio 20221153668482 del 23 de noviembre de 2022 que contiene la "Actualización del Informe por el presunto incumplimiento de las obligaciones del contrato de Implementación No. 440 De 2019-Consorcio Ega".

Con oficio 20231094000793861 del 6 de marzo de 2023, tres meses después del último informe de la interventoría, el FCP solicita información al Subdirector de Infraestructura y Hábitat de la ART y a la Supervisora del Contrato de Interventoría 497 de 2019, sobre *"(…) el estado de entrega y satisfacción de la siguiente información relacionada con las obligaciones de la interventoría CONSORCIO INTEROBRAS 2019 y de la Supervisión designada por la ART sobre los contratos No. 440 de 2019 y No. 497 de 2019, respectivamente:*

"a. Informe Final de Interventoría contrato 440 de 2019: Remisión del informe final de interventoría con aprobación de la ART sobre la ejecución final técnica, financiera, administrativa, jurídica y contable del contrato 440 de 2019, de conformidad con el contenido mínimo requerido en los manuales del FCP, requerimientos propios de la Entidad Ejecutora y demás soportes que considere la entidad ejecutora que acrediten el estado final de cumplimiento del contrato y proyectos asignados.
b. Resultado de la Auditoria Financiera contrato 440 de 2019: Presentación por parte de la interventoría sobre la auditoria financiera a los recursos pagados del contrato 440 de 2019. Lo anterior conforme la información requerida por la ART e informado al PA-FCP en sesión de trabajo del 10 de noviembre de 2022
c. Presentación del Expediente documental del contrato 440 de 2019: Presentación por parte de la interventoría sobre la ubicación del expediente documental tanto del contrato como de los proyectos y actividades de fortalecimiento comunitario del contrato.
d. Planeación prevista para la contratación de las obras pendientes de ejecución del contrato 440 de 2019: Cronograma de actividades previstas por parte de la ART para iniciar el proceso de contratación de los proyectos factibles pendientes por entregar a la comunidad.
e. Informe Final de supervisión y expediente del contrato 497 de 2019: Remisión de los documentos necesarios para el cierre y liquidación del contrato 497 de 2019 frente al seguimiento realizado por la interventoría al contrato 440 de 2019. Lo anterior, conforme a que el plazo de cierre y terminación establecido para la interventoría finalizó el 29 de agosto de 2022.

En caso de estar pendiente la remisión de la información mencionada en los literales, a, b, c y e, agradecemos informar el cronograma establecido con la Entidad Ejecutora para la culminación y remisión de los respectivos soportes, necesarios para culminar el proceso del establecimiento del presunto incumplimiento y liquidación del contrato 440 de 2019, así como el cierre y liquidación del contrato 497 de 2019.".

En la información suministrada por el FCP no se envía la respuesta dada al requerimiento del 6 de marzo de 2023.

Con Memorando 20234200021063 del 21 de marzo de 2023, suscrito por el Subdirector de Infraestructura y Hábitat, dirigido al Secretario General de la ART, remite en documento Excel detalle de los pagos del Contrato 440 de 2019, así:

Tabla 49
Pagos contrato 440 de 2019

ID	Municipio	Nombre Ajustado del Proyecto	Nivel de Complejidad	TOTAL FACTOR FACTURADO POR ID
19418-1-4938	LÓPEZ DE MICAY	CONSTRUCCIÓN DE UN SALTADERO VEREDA LA CAPILLA, FRENTE A LA ESCUELA	N/A	$ 1.300.000,00
19418-1-4934	LÓPEZ DE MICAY	MEJORAMIENTO DE LA CUBIERTA, PISO Y MURO DE LA ESCUELA BOCAGRANDE, VEREDA BOCAGRANDE	2	$ 15.623.655,91
19418-1-4935	LÓPEZ DE MICAY	CONSTRUCCIÓN CASETA COMUNAL VEREDA BRAZO DE COCO EN EL MUNICIPIO DE LOPEZ DE MICAY	3	$ 27.989.247,31
19418-1-4936	LÓPEZ DE MICAY	CONSTRUCCIÓN CASETA COMUNAL VEREDA SAN JOSE DEL TRAPICHE	3	$ 28.204.301,08
19418-1-4937	LÓPEZ DE MICAY	CONSTRUCCIÓN CASETA COMUNAL VEREDA JUAN COBO EN EL MUNICIPIO DE LOPEZ DE MICAY	3	$ 25.901.075,27
19418-2-4949	LÓPEZ DE MICAY	CONSTRUCCIÓN SALTADERO UBICADO EN EL CENTRO DEL CASERÍO DE LA VEREDA RIO VIEJO	N/A	$ 1.300.000,00
19418-2-4950	LÓPEZ DE MICAY	CONSTRUCCION BATERIA SANITARIA EN LA ESCUELA RURAL MIXTA DE GUAYABAL, VEREDA GUAYABAL	2	$ 8.604.733,84
19418-2-4951	LÓPEZ DE MICAY	CONSTRUCCIÓN DE UNA CANCHA MULTIPLE EN LA ESCUELA DE LA VEREDA LA ROTURA	2	$ 22.016.129,03
19809-2-5787	TIMBIQUÍ	CONSTRUCCIÓN DE DOS AULAS ESCOLARES EN LA PRIMARIA DE LA INSTITUCIÓN ETNOEDUCATIVO DE PUERTO SAIJA AL LADO DEL PUESTO DE SALUD	3	$ 56.107.224,31
19809-1-5782	TIMBIQUÍ	CONSTRUCCIÓN DE UNA CANCHA MULTIUSOS AL FRENTE DE LA CASA DEL SEÑOR JAIME SALAZAR	N/A	$ 1.300.000,00
19809-2-5788	TIMBIQUÍ	CONSTRUCCIÓN DE UNA CASA COMUNAL EN EL TERRENO QUE ESTÁ UBICADO AL LADO DE LA ESCUELA	2	$ 62.576.938,35
19809-1-5784	TIMBIQUÍ	MEJORAMIENTO DE LA CALLE PRINCIPAL Y SUS BRAZOS	N/A	$ 1.300.000,00
19809-3-5772	TIMBIQUÍ	CONSTRUCCIÓN DE SALÓN COMUNITARIO COMUNIDAD BRAZO CORTO	2	$ 81.473.183,45
19809-3-5773	TIMBIQUÍ	CONSTRUCCIÓN CANCHA MULTIPLE FRENTE DE LA ESCUELA COMUNIDAD COROZAL	N/A	$ 1.300.000,00
19809-3-5774	TIMBIQUÍ	CONSTRUCCIÓN DE LA CASA COMUNAL EN LA CALLE PRINCIPAL FRENTE A LA CASA DEL SEÑOR TEÓFILO FLOREZ COMUNIDAD CHACÓN	3	$ 68.977.498,22
19318-1-5908	GUAPÍ	CONSTRUCCIÓN DE UN PARQUE INTEGRAL UBICADO EN EL ANTIGUO PARQUE CENTRAL EN LA VEREDA SAN ANTONIO DE GUAJUI DEL MUNICIPIO DE GUAPI CAUCA.	1	$ 210.377.478,09
19318-2-5910	GUAPÍ	CONSTRUCCIÓN DE PARQUE RECREATIVO DOTADO DE JUEGOS INFANTILES Y MAQUINAS BIOSALUDABLES COMUNIDAD EL CARMELO EN EL MUNICIPIO DE GUAPI	1	$ 206.948.561,76
19318-2-5911	GUAPÍ	MEJORAMIENTO DEL SALTADERO PRINCIPAL DE LA COMUNIDAD EL CARMELO CONSEJO COMUNITARIO GUAJUI.	N/A	$ 1.300.000,00
19318-3-5913	GUAPÍ	MEJORAMIENTO INTEGRAL DE AULAS DE CLASE Y BATERIA SANITARIA EN LA ESCUELA RURAL MIXTA BELEN LA CUAL SE ENCUNETRA UBICADA EN LA PARTE ALTA DE LA COMUNIDAD DE BELEN NAPI, FRENTE AL CEMENTERIO.	2	$ 16.263.440,86
19809-1-5783	TIMBIQUÍ	MEJORAMIENTO DEL CENTRO EDUCATIVO BOCA DEL PATIA, SEDE PRINCIPAL	2	$ 75.480.211,01
19318-2-5912	GUAPÍ	MEJORAMIENTO DEL SALTADERO UBICADO EN EL BARRIO LA ESPERANZA AL FRENTE DE LA CASA DE GLADIS MONTAÑO.	N/A	$ 1.300.000,00
19809-4-6293	TIMBIQUÍ	MEJORAMIENTO DE LA VÍA SAN MIGUEL - SANTA MARÍA - PIANDERO	N/A	$ 1.300.000,00
19809-4-6296	TIMBIQUÍ	MEJORAMIENTO VIAL DESDE SAN MIGUEL HASTA LA CABECERA MUNICIPAL DE TIMBIQUÍ.	N/A	$ 1.300.000,00

ID	*Municipio*	*Nombre Ajustado del Proyecto*	*Nivel de Complejidad*	*TOTAL FACTOR FACTURADO POR ID*
76109-2-6439	*BUENAVENTURA*	*CONSTRUCCIÓN DE AULA ESCOLAR EN LA INSTITUCIÓN EDUCATIVA ROSA ZARATE DE PEÑA, SEDE MANUEL CAICEDO. EN LA VEREDA LA PLATA DEL CONSEJO COMUNITARIO DE LA PLATA Y BAHÍA MÁLAGA*	*N/A*	*$ 1.300.000,00*
76109-1-6516	*BUENAVENTURA*	*ENCERRAMIENTO DE LA INSTITUCIÓN EDUCATIVA JOSÉ MARÍA CÓRDOBA SEDE LA SIERPECITA. EN LA CONSEJO COMUNITARIO DE ALTO Y MEDIO DAGUA, VEREDA ALTO ZARAGOZA.*	*N/A*	*$ 1.300.000,00*
76109-3-6520	*BUENAVENTURA*	*CONSTRUCCIÓN DE UN PARQUE INFANTIL Y BIOSALUDABLE. VEREDA ZACARÍAS - CONSEJO COMUNITARIO DE ZACARÍAS – RÍO DAGUA.*	*1*	*$ 115.155.759,99*
				$ 1.035.999.438,48

El 23 de marzo de 2023, el FCP remitió a la CGR la certificación de los **pagos efectuados** al contratista, así:

Tabla 50
Certificación de pagos al contratista

ÍTEM	PERIODO DE COBRO	COMPONENTE	FECHA DE PAGO	VALOR BRUTO PAGADO
1	Factura 3	FEVE-3: Componente Verificación y estructuración (Municipios que ejecutan recursos facturados: Buenaventura, Guapi, Lopez de Micay, Timbiquí).	09/08/2021	$14.300.000,00
2	Factura 29	FEVE-29: Componente Ejecución (Municipio que ejecuta recursos facturados: Buenaventura).	03/02/2022	$ 35.590.251,06
3	Factura 28	FEVE-28: Componente Ejecución (Municipios que ejecutan recursos facturados: Guapi y Timbiquí)	14/02/2022	$ 386.420.285,65
4	Factura 27	FEVE-27: Componente Verificación y estructuración (Municipio que ejecuta recursos facturados: Buenaventura).	28/02/2022	$ 5.145.913,98
5	Factura 38	FEVE-38: Componente Fortalecimiento (Municipios que ejecutan recursos facturados: Buenaventura, Guapi, Timbiquí)	08/03/2022	$ 10.926.895,00
6	Factura 39	FEVE-39: Componente Ejecución (Municipio que ejecuta recursos facturados: Guapi).	09/03/2022	$ 249.386.163,60
7	Factura 41	FEVE-41: Componente Ejecución (Municipio que ejecuta recursos facturados: Buenaventura).	24/03/2022	$ 71.141.526,45
8	Factura 30	FEVE-30: Componente Verificación y estructuración (Municipios que ejecutan recursos facturados: Guapi y Timbiquí)	24/03/2022	$ 111.929.677,42
9	Factura 42	FEVE-42: Componente Fortalecimiento (Municipios que ejecutan recursos facturados: Lopez de Micay y Timbiquí)	20/05/2022	$ 8.741.516,00
10	Factura 43	FEVE-43: Componente Verificación y estructuración (Municipios que ejecutan recursos facturados: Guapi y Lopez de Micay)	20/05/2022	$ 142.417.204,30
			TOTAL	$1.035.999.433,46

De los resultados presentados por la Interventoría en la comunicación 20221153668482 del 23 de noviembre de 2022, que contiene la *"Actualización del Informe por el presunto incumplimiento de las obligaciones del contrato de Implementación No. 440 De 2019-Consorcio Ega"*, en la ejecución del contrato 440 de 2019, se observa una presunta gestión fiscal antieconómica, ineficiente e ineficaz, como consecuencia de las deficiencias evidenciadas en la ejecución por parte del contratista implementador, por no surtir en forma integral y completa las etapas de estructuración, ejecución y fortalecimiento de la ruta operativa, en los plazos establecidos ni de conformidad con las condiciones técnicas, jurídicas y financieras estipuladas contractualmente, lo cual ocasionó el deterioro de los elementos estructurales y de cimentación entregados, generado por el abandono, la humedad y el crecimiento de la maleza en las obras que tienen porcentaje de ejecución.

Mediante comunicación 662-920-FCP del Consorcio Interobras 2019 del 29 de mayo de 2023, dirigida al Gerente General Consorcio FCP 2019, se informa que la interventoría realizó un ajuste al valor de la tasación de perjuicios, para dar alcance al requerimiento 20231094001136031 y señala:

"(…) para el caso de este Contrato el perjuicio radica en lo que se le pagó al Consorcio EGA y no fue ejecutado o entregado.
(…)

De acuerdo con lo anterior, el perjuicio ocasionado en virtud de la inejecución de este Contrato es calculado de acuerdo con lo pagado y no ejecutado ni entregado así:

ID	***VALOR PAGADO***	***% DE EJECUCIÓN***	***ESTADO***	***VALOR PERJUICIO***
5908	*$147.708.955,00*	*100%*	*TERMINADO NO ENTREGADO*	*$147.708.955,00*
5910	*$172.930.398,21*	*100%*	*TERMINADO NO ENTREGADO*	*$172.930.398,21*
5787	*$56.900.491,28*	*25%*	*NO TERMINADO*	*$56.900.491,28*
5788	*$47.229.970,02*	*35%*	*NO TERMINADO*	*$47.229.970,02*
5772	*$88.895.847,26*	*12%*	*NO TERMINADO*	*$88.895.847,26*
5774	*$64.922.515,96*	*8%*	*NO TERMINADO*	*$64.922.515,96*
5783	*$57.218.271,54*	*0%*	*NO TERMINADO*	*$57.218.271,54*
6520	*$106.731.777,51*	*85%*	*NO TERMINADO*	*$106.731.777,51*
TOTAL				***$742.538.228,75***

Así las cosas, se tiene que el valor de los perjuicios ocasionados por la falta de cumplimiento del Contrato 440 de 2019 Consorcio EGA asciende a la suma de SETECIENTOS CUARENTA Y DOS MILLONES QUINIENTOS TREINTA Y OCHO MIL DOSCIENTOS VEINTIOCHO PESOS CON SETENTA Y CINCO CENTAVOS M/CTE. ($742.538.228,75).

Para finalizar, y no menos importante es preciso informar que de acuerdo con lo pagado para este Contrato se deben librar recursos de las siguientes etapas:

ETAPA	***VALOR DISPONIBLE***	***VALOR EJECUTADO***	***VALOR NO COBRADO***	***VALOR A LIBERAR***
VERIFICACIÓN Y ESTRUCTURACIÓN	*$448.140.830,00*	*$273.792.795,70*	*$109.332.696,80*	*$65.015.337,50*
EJECUCIÓN	*$4.727.609.126,00*	*$742.538.226,78*	*$118.322.375,00*	*$3.866.748.524,22*
FORTALECIMIENTO	*$469.856.501,00*	*$19.668.411,00*	*$ -*	*$450.188.090,00*
TOTAL	***$5.645.606.457,00***	***$1.035.999.433,48***	***$227.655.071,80***	***$4.381.951.951,72***

(…)"

Cabe señalar que, según lo manifestado por el interventor en la comunicación 662-920-FCP antes citada, las obras ejecutadas en el municipio de Guapi, correspondientes a las iniciativas 19318-1-5908 (terminada el 14 de agosto de 2021) y 19318-2-5910, (terminada el 15 de agosto de 2021) para la construcción de 2 parques, alcanzaron un 100% de las actividades de obra; no obstante, en la visita realizada por el interventor el 23 de agosto de 2022 evidenció que presentan deterioro y pérdida de elementos, demostrados en el registro fotográfico incorporado en la tasación del perjuicio; la etapa de fortalecimiento tiene 0% de avance y no ha sido aprobada por la interventoría; en consecuencia, las obras no fueron entregadas a la comunidad ni están cumpliendo el propósito para el cual fueron destinados los recursos.

Por lo anterior, se presenta un detrimento patrimonial cuantificado en $742.538.225,75[156], representado en el valor pagado que no fue ejecutado ni entregado, pues no se agotaron todas las etapas establecidas en la ruta operativa para el cumplimiento del objeto del contrato y en el Plan Operativo de Actividades – POA, que lo sustenta. Como consecuencia de lo anterior, no se logró el propósito de fortalecimiento comunitario y de control social, con obras de baja escala y rápida ejecución, que contribuyan a la reconstrucción social y económica de las comunidades asentadas en los territorios objeto de intervención, en el Pacífico Medio.

El FCP no ha ejercido los controles de manera oportuna para la cabal ejecución del contrato, en su condición de contratante ni ha adoptado las medidas contractuales y legales necesarias y suficientes para exigir el cumplimiento de las obligaciones del contratista, como tampoco ha activado los mecanismos de arreglo directo o de solución de conflictos. Por otro lado, la ART no ha realizado el seguimiento oportuno a la ejecución contractual como miembro del Comité Operativo; no ha evaluado los resultados de la implementación de la estrategia en este contrato ni ha emitido pronunciamiento en relación con los incumplimientos evidenciados por la Interventoría y solicitados por el Administrador Fiduciario.

La situación expuesta se debe a las deficiencias presentadas en la ejecución del contrato por parte del implementador; a la presunta omisión por parte del Comité Técnico de realizar el monitoreo y seguimiento al contrato, así como del PA - FCP de ejercer los controles adecuados y oportunos para adoptar las medidas correctivas que permitan exigir el cumplimiento del objeto contractual e iniciar las acciones legales que corresponden, de acuerdo con lo establecido en el Manual de Contratación vigente y estipuladas contractualmente; así como a la falta de seguimiento por parte de la ART, como entidad ejecutora responsable de la supervisión.

Las deficiencias en la ejecución contractual por parte del contratista implementador; el presunto incumplimiento de las funciones por parte de la ART, en relación con la omisión de la supervisión integral que exige rendir informe de manera inmediata al Consorcio FCP 2019, acompañado de los debidos soportes probatorios que acrediten la situación de incumplimiento, en su calidad de entidad ejecutora; la falta de control y seguimiento a la ejecución técnica, administrativa, financiera, contable y jurídica por parte del Comité Técnico del FCP, así como el detrimento patrimonial cuantificado de acuerdo con el informe final de interventoría y la comunicación 662-920-FCP del Consorcio Interobras 2019, tienen incidencia fiscal y presunta connotación disciplinaria, por la inobservancia de los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, consagrados en los artículos 209 y 267 de la Constitución Política y el Decreto Ley 403 de 2020; los artículos 81 y 84 de la Ley 1474 de 2011, artículos 13; 15 y 18 de la Ley 1150 de 2007, el régimen de la contratación privada, contenido en el Código Civil y el Código de Comercio, así como en el Manual de Contratación del FCP.

[156] El valor corresponde al valor de la tasación de perjuicios comunicado por el Consorcio Interobras 2019 mediante comunicación 662-920-FCP del 29 de mayo de 2023 dirigida al Consorcio FCP 2019, en calidad de interventor del contrato 440 de 2019.

Por otra parte, teniendo en cuenta la reviviscencia de los artículos 99 a 104 la Ley 42 de 1993 por virtud de la declaratoria de inexequibilidad de los artículos 78 a 88 en la Sentencia C-209 de 2023, se incurre presuntamente en la causal establecida en el artículo 101 sobre *"particulares"* que "…*teniendo bajo su responsabilidad asegurar fondos, valores o bienes no lo hicieren oportunamente o en la cuantía requerida".* En este caso, por la no actualización de las pólizas; por no exigir la suficiencia, vigencia y cobertura de las garantías por parte del contratista y por no amparar la estabilidad de las obras ejecutadas, de acuerdo con lo previsto en el Manual de Contratación del FCP y las cláusulas contractuales.

Análisis de las respuestas

Frente al contexto que presenta el FCP en su respuesta, se observa que durante la ejecución del contrato 440 de 2019 se han expedido diversas modificaciones al Manual de Supervisión e Interventoría, en las diferentes versiones, de la 1 a la 9, en relación con los roles, funciones y responsabilidades del administrador fiduciario, del Comité Técnico del FCP, de la Coordinación de Enlace, del Área de Asuntos Legales y de la Coordinación de Asuntos Legales, Seguimiento y Liquidación del FCP, para *"modular"* lo referente a la actividad de *"seguimiento técnico, financiero y jurídico"*, suprimiéndose por completo ese concepto en las versiones de la 7 a la 9; enfatizando que *"los únicos responsables del … seguimiento técnico, control y vigilancia administrativa, financiera, contable y jurídica respecto de los contratos o convenios celebrados por el FCP, son las entidades ejecutoras"* y que *"…para cualquier tipo de decisión deben concurrir diferentes actividades por parte de diversos actores".*

Tal argumento no desvirtúa los criterios ni las fuentes de criterio invocadas en el presente hallazgo, teniendo en cuenta que le corresponde al FCP el trámite del presunto incumplimiento, la aplicación de la cláusula penal de apremio, de la cláusula penal pecuniaria, de las multas, de las sanciones, la reclamación de los siniestros ante la respectiva aseguradora, como bien lo señala el Gerente y Apoderado General del FCP, en su respuesta.

Respecto de lo observado por parte de la CGR sobre las modificaciones contractuales, se evidencia que el FCP remitió los documentos soporte enunciados en la respuesta el 30 de marzo del año en curso, no obstante, las suspensiones señaladas no fueron subidas al SECOP, inobservando el principio de publicidad, situación que se ratifica en la validación. Por otra parte, el FCP no desvirtúa las afirmaciones del Interventor por medio de comunicación 20221153668482 del 23 de noviembre de 2022, en el sentido de señalar que *"No se tiene el acta de suspensión, se ha realizado la solicitud en repetidas ocasiones al contratista"* y que "*"No se tiene el acta de reinicio, se ha realizado la solicitud en repetidas ocasiones al contratista".*

En cuanto a las constancias de envío electrónico a las direcciones de notificación del contratista implementador, no se observa que se haya remitido con copia al contratista interventor, con lo cual se ratifica lo afirmado en el documento del 23 de noviembre de 2022, mencionado.

En relación con las condiciones actuales del contrato y los documentos relacionados por la CGR que dan cuenta de los requerimientos tardíos efectuados por el Consorcio FCP 2019, la ART pone en conocimiento de la CGR las diferentes comunicaciones mediante las cuales responde al Consorcio FCP, en las que se observa que:

- De acuerdo con el radicado ART No 20224200100981 del 8 de septiembre de 2022, la ART insistió al FCP que diera impulso a las acciones que exigieran el cumplimiento a cabalidad de la ejecución al contratista implementador, sin que el FCP las hubiera iniciado en oportunidad.
- Según el radicado 20224200108511 del 30 de septiembre de 2022 suscrito por el Subdirector de Infraestructura y Hábitat, es potestad del FCP hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria.
- De conformidad con lo manifestado por la ART en su respuesta, esta reprocha al FCP el hecho de no haber iniciado las acciones pertinentes y oportunas sobre la declaratoria de incumplimiento por parte del FCP. Adicionalmente, se evidencian las contradicciones entre éste y la ART, así como las deficiencias en la comunicación para articular las acciones que exijan la ejecución a cabalidad del objeto contractual. En consecuencia, lo observado en este punto no se desvirtúa.

Sobre lo evidenciado en relación con las garantías y producto de la respuesta dada por el FCP, la CGR le aclara que en ningún momento se está afirmando que la omisión de la actualización de las pólizas es atribuible al FCP sino al contratista implementador.

En las disposiciones del Manual de Supervisión e Interventoría del FCP, en sus diferentes versiones, así como en las estipulaciones contractuales, están contenidas las normas invocadas en el hallazgo como presuntamente violadas teniendo en cuenta que las obras contratadas para la implementación de la estrategia PDET no estaban amparadas con suficiencia y las pólizas no se encuentran vigentes. En consecuencia, el FCP no desvirtúa lo observado por la CGR.

Por otra parte, las respuestas del FCP y la ART se contradicen entre sí, como quiera que el primero señala que para este contrato 440 de 2019 no son necesarias las garantías de estabilidad de la obra porque no es un contrato de obra mientras la Agencia indica que no se han constituido porque no existen actas de recibo final.

Referente a la ejecución del contrato y los desembolsos realizados, la ART presenta un contexto de la forma en que está concebida la estrategia de obras PDET y a su vez, hace un recuento de las iniciativas ejecutadas en el marco del contrato 440 de 2019 y los recursos desembolsados en cada una de estas según su avance en las etapas determinadas.

Para la CGR, aunque los pagos se soportan, por parte de la ART, en la realización de las actividades en las etapas definidas en la ruta operativa para la identificación, verificación y estructuración, las obras no fueron ejecutadas a cabalidad por parte del contratista implementador; no se alcanzó el objeto contractual, según lo afirmado por la interventoría, ni se cumplió con la finalidad de atender las necesidades urgentes de las comunidades afectadas en territorio de conflicto y priorizadas por el Gobierno Nacional, tampoco se contribuyó a la reconstrucción social e institucional de los mismos, ni se logró la reactivación económica ni el fortalecimiento comunitario, para la renovación del territorio en la Subregión del Pacífico Medio y, por el contrario, las deficiencias en la ejecución del Contrato 440 de 2019 impactaron negativamente a la población, lo cual generó denuncias por parte de la Comunidad, dado el efecto de desconfianza que ocasionaron las obras abandonadas, deterioradas y no ejecutadas.

El pago de las etapas de identificación, verificación y estructuración para la construcción de saltaderos, mejoramientos de cubiertas, casetas comunales, baterías sanitarias, canchas múltiples, aulas escolares, casas comunales, mejoramiento de calles y centros educativos, encerramientos de instituciones educativas, entre otras, sin que se llevaran a cabo las obras por no estar autorizadas, constituyen, además, un perjuicio para la población que iba a ser beneficiaria de las obras; en

consecuencia, significan un detrimento patrimonial, como efecto de una gestión ineficiente, ineficaz y antieconómica, como se evidencia en los documentos mencionados en el hallazgo.

Ahora bien, en relación con la teoría del FCP, según la cual "…*hasta que no se agoten las herramientas contractuales con las que cuenta el FCP, en razón a su calidad de contratante y como tercero afectado, el ente de control no puede probar que existió una incidencia fiscal, ni disciplinaria por un presunto detrimento patrimonial en el Contrato 440 de 2019, una omisión por parte de la supervisión ni del PA-FCP, ni menos aún, el nexo de causalidad entre la acción u omisión y el daño causado."* y que "… *no es posible declarar que el hecho es cierto y probado cuando aún, la fuente principal del presunto detrimento patrimonial que es el Contrato 440 de 2019, no se ha liquidado ni finiquitado contractualmente.",* es necesario precisar que, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley 2160 de 2021 *"La intervención de las autoridades de control fiscal se ejercerá una vez agotados los trámites administrativos de legalización de los contratos. Igualmente, se ejercerá control posterior a las cuentas correspondientes a los pagos originados en los mismos, para verificar que estos se ajustaron a las disposiciones legales"*

En consecuencia, desde ese momento contractual, la CGR está facultada para recabar las evidencias y pruebas para los pronunciamientos sobre la gestión fiscal en la contratación, en el marco de sus competencias y no está obligada a esperar a que los sujetos de control agoten todas las instancias y acciones administrativas, legales, contractuales o judiciales para la recuperación de recursos, pues las actuaciones de control fiscal, tanto en auditoría como en la acción fiscal, son autónomas e independientes.

Además, cabe traer a colación los conceptos de la Oficina Jurídica de la CGR, que recogen la normatividad y jurisprudencia en las que se contempla que la acción fiscal es autónoma e independiente de cualquier otra de carácter administrativo o judicial.

Por otra parte, es pertinente señalar el concepto de daño establecido en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000 "***Artículo 6°.*** *Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.".*

El hecho generador del daño, en este hallazgo, se evidencia con los soportes de pago de obras que no fueron autorizadas ni ejecutadas a cabalidad y que no están atendiendo los fines para los cuales fueron destinados los recursos, en los términos del artículo 3 de la Ley 610 de 2000. En este caso específico hay un daño cierto por cuanto pese a que falta la liquidación, ya la propia interventoría tiene un informe de incumplimiento y ha soportado para reclamación ante la aseguradora que los valores reclamados corresponden a aquellos que fueron pagados pese a que no se ejecutaron.

En cuanto a las afirmaciones de la CGR sobre las deficiencias del FCP y de la ART para ejercer controles de manera oportuna así como realizar el seguimiento requerido para la cabal ejecución del contrato y las respuestas dadas por la ART y el FCP, vale la pena señalar que, en primer lugar, la CGR no está afirmando que el FCP debe hacer la *"supervisión de la supervisión"* como lo expresa la respuesta, las debilidades comunicadas hacen alusión a las funciones y obligaciones que le

corresponden de acuerdo con la reglamentación expedida por el órgano rector y con base en las estipulaciones contractuales.

Frente a la afirmación que *"En la actualidad, el contrato No. 440 de 2019, se encuentra en etapa de liquidación; sin embargo, como la información inicialmente solicitada fue con corte a diciembre de 2022, se hace necesario poner de presente las actuaciones posteriores realizadas a la entrega de información por el administrador fiduciario respecto del contrato"*, es necesario recordarle al FCP que sobre ese contrato se está tramitando una denuncia, respecto de la cual se solicitó por parte de la CGR el estado actual; en consecuencia, no es de recibo que el FCP entregue a la CGR información con ese corte cuando las solicitudes de información se efectuaron en los primeros 4 meses del año.

En cuanto a la reclamación del siniestro, se efectuó solo hasta el mes de abril de 2023, con el conocimiento por parte del FCP que las pólizas están desactualizadas.

El FCP corrobora que el informe final de interventoría con la tasación del perjuicio se emitió hasta marzo de 2023 y que su ajuste se efectuó sólo hasta el mes de abril del año en curso, para hacer la reclamación, con lo cual se demuestra la falta de oportunidad en la adopción de medidas para exigir el cumplimiento del contrato y la ausencia de coordinación entre los diferentes actores, además, es importante resaltar las observaciones que hace el Ajustador sobre la falta de oportunidad en la reclamación del siniestro. El FCP no remitió la respuesta de la Aseguradora sobre la reclamación del siniestro.

Adicionalmente, sólo hasta el 29 de mayo de 2023 se efectuó el ajuste del valor de la tasación de perjuicios y se precisó el valor de los recursos pendientes por liberar por parte del Interventor. Por otra parte, el FCP insiste que a la interventoría contratada a solicitud de la ART le corresponde adelantar la etapa de liquidación, y que se encuentra a la espera del informe final, con lo cual se evidencia la falta de oportunidad en la gestión para la recuperación de los recursos públicos. Por lo tanto, no se desvirtúa lo observado por la CGR.

Con base en lo expuesto por la ART en relación con "…*la falta de efectos conminatorios derivados de la no imposición del apremio, los contratistas han sido reiterativos en el incumplimiento de obligaciones y atrasos en la ejecución de las obras. En tal sentido, la supervisión que realiza la Entidad Ejecutora se ve afectada, ya que no cuenta competencias para declarar los incumplimientos, viéndose disminuida la posibilidad de hacer cumplir a cabalidad las obligaciones establecidas en los contratos de interventoría, restando importancia al rol de supervisión. (…)"* se corrobora la falta de oportunidad por parte del FCP en relación con la declaratoria de incumplimiento, el trámite de la cláusula de apremio y la reclamación ante la Aseguradora.

La respuesta del FCP no desvirtúa la presunta connotación disciplinaria, como tampoco la incidencia fiscal; en consecuencia, se mantiene en los términos señalados.

HALLAZGO No 26 EJECUCIÓN Y PROCESO DE PAGOS CONTRATO 217 DE 2021

El artículo 209 de la Constitución Política dispone:

"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."

Los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, disponen:

"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.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

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

Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor.

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

PARÁGRAFO 1. En adición a la obligación de contar con interventoría, teniendo en cuenta la capacidad de la entidad para asumir o no la respectiva supervisión en los contratos de obra a que se refiere el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, los estudios previos de los contratos cuyo valor supere la menor cuantía de la entidad, con independencia de la modalidad de selección, se pronunciarán sobre la necesidad de contar con interventoría.

PARÁGRAFO 2. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

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

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

De acuerdo con lo establecido en el Decreto 691 de 2017, por medio del cual se creó y reguló el FCP, en cumplimiento de las funciones de coordinación, focalización y ejecución de las diferentes fuentes de recursos, se procedió con la creación de la Subcuenta denominada REINCORPORACIÓN, dentro de la que se encuentra la línea de acción: *"2. Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación",* en la que, a su vez, se encuentra la actividad denominada "*Suministro de víveres secos*". Todo esto

enmarcado en el Plan Operativo 2021 aprobado por el Comité Directivo con 34 Proyectos y programas operativos - PPO del FCP en sesión del 2 de diciembre de 2020.

El Manual Operativo del FCP, versión 10 del 20 de octubre de 2021 y siguientes, señala en el numeral 6 los requisitos que deben ser tenidos en cuenta para el trámite de pagos. Entre las generalidades se establece que *"Para el trámite de pagos se deben remitir todos los documentos establecidos en el presente manual de acuerdo con el concepto y calidad tributaria (…) La certificación bancaria, la copia del RUT, se deben remitir solo para el primer desembolso, y en el evento que esta información cambie o sea actualizada es responsabilidad del beneficiario del pago actualizarlo oportunamente al administrador fiduciario.(…) En el evento de presentarse inconsistencias en los requisitos establecidos para el pago, el administrador fiduciario informará al Supervisor y si pasados ocho (8) días hábiles no se recibe la corrección se procederá con la devolución del trámite por el mismo medio recibido"*.

Así mismo, el Manual Operativo señala los documentos obligatorios para la radicación de pagos. Para el caso de Uniones Temporales o Consorcios, se debe presentar prefectura con los requisitos descritos en el Art. 617 del Estatuto Tributario, documento de constitución de la Unión temporal, certificación de pago de aportes parafiscales, informes de actividades y supervisión de contrato y formato de autorización de pago. En la versión 14 del Manual Operativo del FCP del 30 de marzo de 2022, se incluyó dentro de los soportes para el pago, el formato de información para facturar. Y en la versión 15 del Manual en mención, del 22 de noviembre de 2022 se agregó como requisito, la presentación del RUT *"Solo aplica para los primeros pagos* ***o si este se actualiza****. Para las uniones temporales o consorcios se debe enviar el de cada uno de los integrantes y el del consorcio o unión temporal".* (negrita fuera de texto)

El PA FCP, adelantó la Convocatoria Abierta No. 006 de 2021, cuyo objeto fue *"Suministrar víveres secos y frescos a los exintegrantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación, en los lugares que la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) determine".*

El 30 de abril de 2021, el PA-FCP suscribió el contrato 217 de 2021 con la UNION TEMPORAL "UT FCP 2021" con NIT. 901.480.030-8, cuyo objeto es *"Suministrar víveres secos y frescos a los exintegrantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación, en los lugares que la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) determine",* por valor de $25.546.325.212,00. El plazo de ejecución se pactó por ocho (8) meses contados a partir del 4 de mayo de 2021, fecha en la cual se suscribió la respectiva acta de inicio. Mediante otrosí No. 2 del 9 de diciembre de 2021 se prorrogó el plazo de ejecución hasta el 23 de marzo de 2022 y se modificó la cláusula quinta del contrato relativa a la forma de pago.

La cláusula quinta del contrato precisa sobre el pago:

"CLÁUSULA QUINTA. - FORMA DE PAGO: El Fondo Colombia en Paz pagará al contratista el valor del contrato en mensualidades vencidas, de acuerdo a las raciones efectivamente entregadas y facturadas, de acuerdo con el procedimiento establecido en el numeral 4 del Anexo Técnico y conforme al manual operativo del FCP.

PARÁGRAFO PRIMERO: Los pagos serán realizados dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha en que el contratista radique la factura con el lleno de requisitos exigidos para tal efecto.
PARÁGRAFO SEGUNDO: El trámite del pago se realizará de conformidad con las condiciones establecidas en el Manual Operativo del Fondo Colombia en Paz vigente, previa certificación de cumplimiento a satisfacción expedida por parte del supervisor del contrato y la presentación de los informes de ejecución del contratista".

Con la suscripción del otrosí No. 2 de diciembre de 2021 se modificó esta cláusula así:

"El Fondo Colombia en Paz pagará al contratista el valor del contrato en mensualidades vencidas, de acuerdo a las raciones efectivamente entregadas y facturadas, para lo cual el contratista podrá presentar máximo dos (2) facturas por cada ciclo de entrega, atendiendo los demás aspectos establecidos en el Anexo Técnico del contrato y conforma al Manual Operativo del FCP".

Sobre la supervisión y control de la ejecución del contrato, señala la cláusula décima primera:

"La supervisión de los contratos que resulten del presente proceso de selección será ejercida por el secretario general de la Agencia de Reincorporación y Normalización - ARN, o por quien este designe.
No obstante, en relación con la designación del supervisor la Entidad Ejecutora deberá tener en cuenta los aspectos señalados en el Manual de supervisión e interventoría que el P.A. FCP disponga para ello. (…)

El supervisor tendrá las siguientes funciones, además de las contenidas en el Manual de Contratación y supervisión:
1. Controlar la ejecución contractual para efectos de verificar si ella se ajusta a las prestaciones pactadas en el contrato (…)
7. Emitir concepto ante el Comité Técnico, Comité Fiduciario sobre la conveniencia de modificar el Contrato.
8. Certificar sobre el cumplimiento de las obligaciones contractuales y demás requisitos para efectos de autorizar los pagos que correspondan."

La cláusula decimosexta determinó:

"A la terminación del plazo del Contrato, sin perjuicio de la terminación anticipada del mismo, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la verificación de uno u otro evento, se procederá a su liquidación de mutuo acuerdo.

PARÁGRAFO PRIMERO: Si la liquidación por mutuo acuerdo no fuere posible por la no comparecencia del CONTRATISTA sea cual fuere el motivo, se entenderá que este último acepta los términos de la liquidación que efectúe el CONTRATANTE y en consecuencia se podrá proceder con el cierre contable y financiero.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Previo al vencimiento del plazo de los cuatro (4) meses, las partes pueden acordar un término de liquidación diferente, cuando existan fundadas razones."

De conformidad con las certificaciones del 31 de marzo y del 25 de mayo de 2023 expedidas por el Consorcio FCP 2019, se realizaron once (11) pagos durante la ejecución del contrato como se relaciona a continuación:

ÍTEM	PERIODO DE COBRO	FECHA DE PAGO	VALOR BRUTO PAGADO
1	Mayo de 2021	13/08/2021	$ 2.955.243.950,00
2	Junio de 2021	01/12/2021	$ 2.859.913.500,00
3	Julio de 2021	03/01/2022	$ 2.955.243.950,00
4	Agosto de 2021	17/02/2022	$ 1.811.278.550,00
5	Septiembre de 2021	14/03/2022	$ 1.715.948.100,00
6	Octubre de 2021	22/03/2022	$ 1.811.278.550,00
7	Noviembre de 2021	28/03/2022	$ 1.715.948.100,00
8	Diciembre de 2021	06/05/2022	$ 1.830.491.050,00
9	Febrero de 2022	25/08/2022	$ 2.669.252.600,00
10	Enero de 2022	25/08/2022	$ 2.955.243.950,00
11	Marzo de 2022	13/03/2023	$ 2.192.600.350,00
		TOTAL	**$ 25.472.442.650,00**

Del contrato 217 de 2021, la UT FCP 2021 realizó cuatro (4) cesiones de derechos económicos, en ese sentido, los primeros tres (3) pagos fueron desembolsados a Valorum del Caribe S.A. con Nit. 802.019.633, los siete (7) pagos posteriores se realizaron al Patrimonio Autónomo FIDEICOMISO UT FCP 2021, Nit. 830.053.700-6, administrado por la Sociedad Fiduciaria Davivienda; y el ultimo pago fue dirigido al Banco Agrario de Colombia S. A[157].

En relación con la ejecución del contrato 217 de 2021 y el proceso de pago de las once (11) facturas presentadas, la CGR encontró lo siguiente:

1. Modificación representación legal UT FCP 2021

Mediante correo electrónico del 13 de julio de 2022, remitido desde el correo utfcp2021@gmail.com el representante legal suplente de la UT FCP 2021, remitió comunicación al FCP donde indica *"(…) en aras de una liquidación adecuada y cumplimiento de nuestras obligaciones contractuales me permito dar a conocer a la entidad la modificación del acta de conformación y cambios en la representación legal desde la fecha 22 de abril de 2022.*

Donde se acordado (sic) que hubiera dos representantes Legales, y se reconoció ante el banco caja social para la apertura de la cuenta bancaria.

Adicionalmente recordarles el pago de las cuentas de cobro de enero, febrero y marzo de 2022."

Como complemento de la comunicación citada, el contratista anexó documento denominado *"MODIFICACIÓN DOCUMENTO UNIÓN TEMPORAL",* suscrito el 21 de abril de 2022, el cual señala, entre otras cosas:

"(…) Las partes de LA UNIÓN TEMPORAL acuerdan que la representación principal de la UNION TEMPORAL estará a cargo (…) identificado con cédula No. 80.082.214 de Bogotá y a cargo del señor (…) identificado con cédula de ciudadanía No. 1.018.417.467 de Bogotá quienes tendrán idénticas facultades para representar a la UNION TEMPORAL judicial o extrajudicialmente, ejercer la facultades de recibir, transigir y conciliar u tomar

[157] De conformidad con lo señalado en el Acta de Cierre del contrato suscrita el 24 de abril de 2023, el último pago se realizó con ocasión a una orden de embargo emitida por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Neiva – Huila. En atención a la medida cautelar, el FCP realizó depósito judicial por el valor correspondiente a la última factura por $2.192.600.350.

todas las determinaciones que lleguen a ser necesarias para la adecuada ejecución del contrato de suministros No. 217 de 2021 suscrito con el Fondo Colombia en paz, con las más amplias facultades de forma conjunta, es decir, ninguno de los representantes podrá restar o sustraer facultades al otro. (…)

SEGUNDA: Las partes de la UNION TEMPORAL acuerdan que cualquier tipo de modificación financiera, bancaria, presupuestal o contable, ante entes privados o públicos, se realizara de forma conjunta, ninguno de los representantes legales principales podrá actuar de forma independiente o sin autorización de alguno de los mismos".

Frente a esta situacion, la CGR señala que no evidencia pronunciamiento alguno del FCP frente a la comunicación recibida, el 13 de julio del 2022, antes citada, en el entendido en que no fue suscrita por los dos representantes legales principales que, según modificación, actúan de forma conjunta, o por el representante legal principal con quien se suscribió el contrato, ni desde el correo electrónico determinado en la cláusula trigésima del contrato *"NOTIFICACIONES: Las notificaciones, comunicaciones y correspondencia entre los contratantes se enviará a las siguientes direcciones (…) b. EL CONTRATISTA (…) Correo electrónico: lcsserviciosintegrales@gmail.com"*

2. Proceso de pago período de cobro enero, febrero y marzo de 2022

Verificados los soportes de los pagos correspondientes a los ciclos de enero, febrero y marzo de 2022, se encontró:

- Comprobante de egreso CE2200058911 del 25 de agosto de 2022, factura FEUT-12 por $2.955.243.950 correspondiente al suministro de víveres secos y frescos del mes de enero de 2022. Autorización de pago del 05 de julio de 2022 suscrita por la supervisión del contrato, formato FIN_FOR_019 (informes de supervisión), radicado de documentos de facturación para el pago suscrito por el representante legal suplente del 2 de junio de 2022.

- Comprobante de egreso CE2200058827 del 25 de agosto de 2022, factura FEUT-13 por $2.669.252.600 correspondiente al suministro de víveres secos y frescos del mes de febrero de 2022. Autorización de pago del 05 de julio de 2022 suscrita por la supervisión del contrato, formato FIN_FOR_019 (informes de supervisión), radicado de documentos de facturación para el pago suscrito por el representante legal suplente del 2 de junio de 2022.

- Comprobante de egreso CE2300015690 del 13 de marzo de 2023, factura FEUT-15 por $2.192.600.350 correspondiente al suministro de víveres secos y frescos del mes de marzo de 2022. Autorización de pago del 19 de agosto de 2022 suscrita por la supervisión del contrato, formato FIN_FOR_019 (informes de supervisión), comunicación del 24 de febrero de 2023 del Juzgado 4 Civil del Circuito de Neiva – Huila mediante el cual informan de *"(…) EL EMBARGO Y RETENCION de las cuentas por cobrar que tiene derecho la Unión Temporal UT FCP 2021 identificada con el Nit No 901.480.030-8 con ocasión de la ejecución del CONTRATO DE SUMINISTRO No.217-2021. PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE SUMINISTRO DE VÍVERES SECOS Y FRESCOS A LOS EXINTEGRANTES DE LAS FARC-EP EN PROCESO DE REINCORPORACIÓN, EN LOS LUGARES QUE LA AGENCIA PARA LA REINCORPORACIÓN Y LA NORMALIZACIÓN (ARN) DETERMINE, contrato que fuera suscrito con el CONSORCIO FONDO COLOMBIA EN PAZ 2019, COMO VOCERO Y ADMINISTRADOR DEL PATRIMONIO AUTÓNOMO FONDO COLOMBIA EN PAZ -PA-FCP."* Correo electrónico del 1 de marzo de 2023 suscrito por la coordinación financiera del Consorcio FCP 2019 señalando *"(…) solicito de su colaboración con el aval para la reversión del váucher No. 45588 del mes de septiembre de 2022, debido a que en su momento generó rechazo bancario por parte de tesorería y actualmente el tercero cuenta con una medida cautelar que nos impide realizar el proceso de reprogramación."*

Sobre los desembolsos señalados, la CGR identificó debilidades en los procesos de pagos del FCP y de seguimiento a la ejecución del contrato, teniendo en cuenta que:

- La solicitud de pagos de los ciclos de enero y febrero de 2022 fue realizada por el representante legal suplente sin que obre soporte sobre ausencia temporal o definitiva del representante legal principal que lo habilite a actuar.

- A pesar de haber recibido comunicación del 13 de julio de 2022 sobre la modificación de la representación legal de la UT FCP 2021, no fue requerido por parte de la supervisión o el FCP la copia actualizada del RUT para la ejecución de los tres (3) pagos mencionados, aun cuando estos fueron desembolsados en fecha posterior a tal notificación.

- El pago correspondiente al ciclo de marzo de 2022, de la Factura FEUT-15, fue programado con váucher 45588 del 6 de septiembre de 2022. Este fue rechazado por cuanto la UT FCP 2021 canceló la cuenta de Davivienda en razón a que la cesión de derechos económicos realizada a favor de dicho patrimonio autónomo se dio por terminada.[158] Posterior al rechazo señalado, no se evidencia ninguna acción por parte del FCP con el fin de reprogramar y ejecutar el pago.

- En el informe final de supervisión del período mayo de 2021 a marzo de 2022 se indicó, entre otras cosas, que *"En la ejecución del contrato (…) se presentaron dificultades para el trámite de pago de las cuentas de enero, Febrero y Marzo de 2022, por diferencias entre los miembros que componen la UT FCP 2021, que implicó una serie de intervenciones por parte de la supervisión y del FCP.* El informe señaló, además*: "Durante el periodo de ejecución el contratista presentó problemas de orden interno, con carácter privado que dificultó el trámite de pago de las cuentas 9, 10 y 11, las cuales corresponden a los ciclos de ejecución de enero, febrero y marzo de 2022, pues escindida mente los representantes legales de la organización UTFCP 2021, solicitaban la ARN intermediar para dirimir sus diferencias, para lo cual, la supervisión facilitó escenarios de conciliación, con la participación de FCP. Es de aclarar que dicha dificultad se presentó una vez el contratista realizó la ejecución técnica. (…)*

- En cuanto a la obligación de la UT estipulada en el contrato sobre *"Cumplir con las obligaciones del Sistema Integrado de Seguridad Social, de conformidad con las disposiciones legales vigentes y mantener indemne al Consorcio PA –FCP y de la ARN de cualquier reclamación."* la supervisión manifiesta en el informe final lo siguiente:

  "La supervisión realizó validación en el cumplimiento de esta actividad con la certificación emitida por la UT FCP 2021 frente al pago de los aportes al Sistema General de Seguridad Social durante la ejecución del contrato para el Consorcio y para cada una de sus partes, además verificó la constancia de afiliación y pago de seguridad social para cada una de las personas vinculadas a la ejecución del contrato, encontrando que:

  "Como novedad en el cumplimiento de esta obligación, en el marco del presente contrato, esta supervisión adelantó (sic) actuaciones a fin de conminar a la UT FCP a través de sus representantes legales para que diera respuesta al proceso de subsanación de las cuentas de los ciclos de enero, febrero y marzo, cuyos requerimientos se hicieron a través de los siguientes oficiosos y correos:

  • Primera solicitud, ciclo enero, correo del 29 de abril al 2 de mayo de 2022
  • Segunda solicitud, ciclo enero, correo del 3 de mayo al 4 de mayo de 2022
  • Tercera solicitud, ciclo enero, correo del 6 de mayo de 2022
  • Cuarta solicitud, ciclo enero, correo del 7 de mayo al 8 de mayo de 2022

[158] Información obtenida del numeral 13 del acta de cierre del contrato 217 de 2021 suscrita el 24 de abril de 2023.

- *Quinta solicitud, ciclo enero, correo del 9 de mayo de 2022.*
- *Sexta solicitud, ciclo enero, oficio OFI22-011309 del 18 de mayo de 2022*
- *Séptima solicitud, ciclo febrero, correo del 23 de mayo al 24 de mayo de 2022*
- *Octava solicitud, ciclo marzo, correo del 23 de mayo al 24 de mayo de 2022*
- *Novena solicitud, ciclo febrero, oficio OFI22-012123 del 26 de mayo de 2022.*

"No obstante los requerimientos citados anteriormente, la representación legal de la empresa contratista guardó silencio, sin embargo, fueron presentados los expedientes EXT22-009496 (expediente ciclo enero); EXT22-009520 (expediente ciclo febrero) y EXT22-009574 (expediente ciclo marzo) ante la ventanilla única de la ARN. Una vez la supervisión verifica los documentos del contrato 217 de 2021, se procede a realizar trámite de las cuentas de enero 2022 y febrero 2022 mediante Oficios OFI22-015109 y OFI22-015445 respectivamente; sin embargo, a raíz de este trámite se presenta el 7 de julio de 2022. Correo recibido de la cuenta utfcp2021@icscolombia.com. Asunto: RV: Observaciones al Tramite Pago febrero 2022 del Contrato de Suministro 217 del 2021. Anexo 6.

Lo anterior, evidencia falta de oportunidad por parte del contratista para la atención de los requisitos de pago en ejecución del contrato en cuanto a los soportes al Sistema de Seguridad Social.

3. Liquidación del contrato 217 de 2021

El FCP mediante radicado 20231094000874951 del 13 de abril de 2023, remitió a la CGR un documento titulado "acta de liquidación" con fecha 24 de marzo de 2023, sin las firmas del Gerente y Apoderado General del Consorcio FCP 2019 y de los Representantes Legales de la UT FCP 2021, sólo está suscrita por la supervisora del contrato. Dicho documento señala *que "(…) existe un saldo de recursos por liberar a favor del Fondo Colombia en Paz por la suma de SETENTA Y TRES MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y DOS MIL QUINIENTOS SESENTA Y DOS PESOS M/CTE ($73.882.562)*".

Con radicado 20231094001347261 del 29 de mayo de 2023, el FCP precisó:

"El 4 de abril de 2023, la doctora JOHANNA CAROLINA VERGARA OSPINA, en su calidad de supervisora del contrato, suscribió el acta de liquidación. Así mismo, el 17 de abril de 2023 se recibió acta de liquidación suscrita por el señor Cristian Fabian Obregón de la "UT FCP 2021"; sin embargo, no fue firmada por parte del señor Jairo Hernán Sotaquira, también representante de la "UT FCP 2021", en consecuencia, dando aplicación a lo establecido en el Manual de Contratación del FCP, se procedió con la respectiva Acta de Cierre del Contrato y la consecuente liberación de recursos. Se adjunta copia del acta y CDP que dan cuenta de la liberación de recursos". Adicionalmente, remitió copia del acta de cierre suscrita el 24 de abril de 2023 por el gerente y apoderado general del Consorcio FCP 2019.

4. Denuncias en curso

El Representante Legal Principal de INDUSTRIA COMERCIO Y SERVICIOS INTEGRALES S.A.S, integrante de la UT FCP 2021, de acuerdo con el acta consorcial radicada junto con la oferta, denunció: *"(…) pérdida de recursos públicos contra el PA FONDO COLOMBIA EN PAZ"*, manifestando que el FCP *"(…) le pagó al señor (…) en virtud de un documento denominado otrosí acta de unión consorcial que él mismo le aportó al FONDO COLOMBIA EN PAZ, donde les decía que procedieran al pago porque él era el nuevo representante legal de la UNION TEMPORAL FCP 2021, pero el FONDO COLOMBIA EN PAZ tenía conocimiento que la representación legal de la UNION TEMPORAL FCP 2021 se determina en el acta de constitución que fue aportada junto con la propuesta y posteriormente con la suscripción del contrato No 217 de 2021 complementado con un documento aportado a esa entidad y que se denomina ACUERDO DE ENTENDIMIENTO, en el cual se estableció que toda modificación o disposición relacionad (SIC) con la representación legal debía hacerse mediante presentación personal y autenticación Notarial, circunstancia que*

en los hechos motivo de esta denuncia no ocurrió. De esta manera el señor (…) obtuvo para si la suma de CINCO MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS aproximadamente, y a la UNION TEMPORAL FCP 2021 aún se le está debiendo los servicios prestados (…)".

Los hechos denunciados son de conocimiento tanto de la Procuraduría General de la Nación – PGN como de la Fiscalía General de la Nación (Fiscalía No. 74 de la Unidad de delitos contra la fe pública y el patrimonio económico y el Grupo Investigativo de Delitos contra la Administración Pública Sección de Investigaciones – Sección de Policía Judicial – CTI Bogotá).

Por medio de radicado 20231150011591 del 4 de enero de 2023, el FCP informó a la PGN que *"(…) en el curso de la ejecución del CONTRATO DE VIVERES se llevaron a cabo CUATRO CESIONES DE DERECHOS ECONÓMICOS DE CARÁCTER IRREVOCABLE SUSCRITAS POR EL REPRESENTANTE LEGAL PRINCIPAL DE LA UNIÓN TEMPORAL UT FCP 2021 (…)".*

"Así las cosas, se pudo concluir que ninguna de las facturas pagadas se ha girado a nombre de la Unión Temporal o de alguno de sus miembros, por cuanto desde el inicio de la ejecución del contrato la UT FCP 2021 cedió sus derechos de crédito a la Empresa Valorum (3 cesiones) y posteriormente a la Fiduciaria Davivienda".

"Ahora bien, una vez expuesto lo anterior, es importante poner en conocimiento a la PROCURADURÍA, de las situaciones de disputas y contradicciones en las cuales han venido incurriendo los miembros de la UNIÓN TEMPORAL "UT FCP 2021", conductas que han entorpecido el normal desarrollo del contrato y generado riesgos de orden legal, pues a través de correos electrónicos de fecha 15, 24 y 25 de febrero de 2022, se recibieron comunicaciones provenientes de los integrantes de la UNIÓN TEMPORAL "UT FCP 2021", quienes manifestaron una serie de situaciones irregulares que discrepan entre sí, relacionadas con la CUARTA SOLICITUD DE CESIÓN DE DERECHOS ECONÓMICOS suscrita por … en calidad de REPRESENTANTE LEGAL PRINCIPAL de la Unión Temporal y radicada el 10 de septiembre de 2021 (…)

"No obstante, los señores (…) y (…) en calidad de REPRESENTANTES LEGALES PRINCIPALES han continuado radicando múltiples solicitudes que se contradicen entre sí ante el administrador fiduciario permitiendo entrever las situaciones de discordia que atraviesan los integrantes de la UNIÓN TEMPORAL, razón por la cual este administrador fiduciario mediante oficio con radicado No. 20221150487981 del 28 de febrero de 2022 requirió a los integrantes de la UT FCO para que en su condición de contratistas obraran con lealtad y buena fe, lo cual no se compadece con la realidad de cara al comportamiento desplegado, pues constantemente han intentado inducir en error al CONSORCIO FCP en su condición de contratante pagador".

En respuesta 20221152277791 del 22 de septiembre de 2022, a la Comunicación con referencia 110016000050202229355 *"Delito: Prevaricato por omisión Fiscal 214 Delitos contra la Administración Pública"*, el FCP manifiesta que:

"(…) el señor (…) hace imputaciones falsas en contra de los TRABAJADORES DEL FONDO COLOMBA EN PAZ los cuales tienen su origen en las discrepancias internas de los miembros de la UNIÓN TEMPORAL UT FCP 2021 sobre las cuales el FONDO COLOMBIA EN PAZ no tiene la más mínima injerencia.".

"En consecuencia, se informa que el CONSORCIO FONDO COLOMBIA EN PAZ 2019 se encuentra instaurando las correspondientes acciones legales en contra del señor (…) con ocasión de su actuar de su actuar (sic) y falsas denuncias.".

Según la información suministrada por el FCP "*El 27 de febrero de 2023, el Consorcio FCP, recibió orden de embargo emitida por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Neiva – Huila, señalando como demandando a la UNIÓN TEMPORAL "UT FCP 2021" e indicando que la medida cautelar se encontraba limitada a la cantidad de $3.000.000.000.*

El Consorcio FCP en atención a la medida cautelar realizó el depósito judicial a órdenes del Juzgado por el valor correspondiente a la última factura del Contrato No.217 de 2021, cuyo monto asciende a la suma de DOS MIL CIENTO NOVENTA Y DOS MILLONES SEISCIENTOS MIL TRESCIENTOS CINCUENTA PESOS M/CTE ($2,192,600,350.00).

Que, conforme lo precisado en las anteriores consideraciones, no existe ningún saldo a favor de la UNIÓN TEMPORAL "UT FCP 2021".

Las situaciones expuestas obedecen a las falencias presentadas en el control y supervisión oportunos, a la falta de adopción de mecanismos de solución de controversias a tiempo, así como a la inobservancia de los principios de transparencia y moralidad que deben regir las actuaciones contractuales, lo cual genera pagos sin el lleno de requisitos legales y mantenimiento de recursos sin liberar, impidiendo su uso en otras necesidades de la subcuenta que permitan el cabal cumplimiento de su objeto misional.

Como quiera que los hechos expuestos fueron previamente denunciados ante la Fiscalía y la Procuraduría por parte del Representante Legal Principal de la UT FCP 2021, esta Contraloría Delegada se abstiene de realizar traslados.

Análisis de respuestas

Análisis de respuesta del FCP

El Consorcio FCP 2019 manifiesta que ha dado traslado a la entidad ejecutora competente, ARN, la cual emitió respuesta el 26 de junio de 2023.

Por otro lado, recuerda el modelo de negocio bajo el cual opera el FCP para señalar que los únicos responsables del *"…seguimiento técnico, control y vigilancia administrativa, financiera, contable y jurídica…"* respecto de los contratos son las entidades ejecutoras. Además, hace énfasis en que, si el FCP actuara en el mismo sentido de las entidades ejecutoras, sería equivalente a tener una supervisión sobre la supervisión, figura que no se contempla en el modelo de negocio del Fondo.

La CGR no considera válido el argumento del FCP que de forma exclusiva el seguimiento y monitoreo recaiga exclusivamente sobre las entidades ejecutoras, pues existen facultades por parte del FCP para "*(…) saber el estado de los contratos y tomar las medidas que desde su rol y responsabilidad le correspondían (…)*" de forma independiente, incluso no es considerado que pueda remplazar las obligaciones de los supervisores e interventores.

Ante la solicitud del pronunciamiento del FCP respecto al correo que envío el señor identificado con CC 1.018.417.467, con fecha 13 de julio de 2022, en su calidad de representante legal de la Unión Temporal quien goza de "las mismas facultades" para tomar decisiones al igual que el señor con CC 80.082.214. La CGR en la realización del estudio de la documentación encontró que la función de representante legal principal es compartida y no son excluyentes entre si sino complementarias. Por consiguiente, se advierte una interpretación errada por parte del FCP por lo que mantiene lo observado.

El FCP manifiesta que fue informado de la modificación del representante legal, a través del correo electrónico utfcp2021@gmail.com, habitualmente utilizado por los representantes legales, para notificación de cesiones de derechos como se observa en los pantallazos compartidos por el FCP, hecho que no resta ni sustrae facultades del otro representante. Lo que para la CGR no es claro, es

por qué se notifica a través de un correo diferente al estipulado lcserviciosintegrales@gmail.com.

Sobre lo anterior, la CGR considera importante advertir la relevancia del uso de los canales de comunicación oficiales, pues, en el presente contrato se recibieron comunicaciones de temas administrativos importantes, los cuales requieren un seguimiento en el proceso del mismo, ya que como lo afirma el FCP, las comunicaciones se realizaron desde correos electrónicos que no resultan ser el medio idóneo ni acordado contractualmente; tampoco se evidencia comunicación del contratista sobre cambios o actualizaciones de datos para realizar las notificaciones del contrato. Es claro para la CGR que es deber del FCP y las entidades ejecutoras hacer un seguimiento y control riguroso a las comunicaciones que los terceros realicen y que puedan tener un cambio en la relación contractual.

En cuanto a las deficiencias en el proceso de pagos identificadas por la CGR, el FCP responde señalando que el seguimiento técnico, jurídico y financiero está a cargo de la entidad ejecutora y de acuerdo con el manual de supervisión e interventoría, especialmente, desde las versiones 7, 8, y 9, mediante las cuales se suprimió por completo este concepto.

Referente al argumento citado, la CGR encuentra que si bien existen cambios sustanciales en las últimas versiones del Manual de Supervisión, no es menos cierto que, incluso en las versiones citadas, la responsabilidad de monitoreo se mantiene y la FCP no pierde su obligación de ser garante de la correcta ejecución del contrato, especialmente, en aquellos casos donde se evidencien inconsistencias que puedan afectar el desarrollo del contrato; lo cual ocurrió en el contrato analizado, dado que, tal como lo menciona el FCP, "*para el contrato en cuestión se generaron retrasos como producto de las constantes disputas internas de los integrantes (…)"*

En cuanto a la solicitud de los pagos de enero y febrero de 2022, hecha por el representante legal suplente en ese momento, sin el aval del representante legal principal y sin el requerimiento del RUT actualizado, el FCP aclara que dichos pagos se efectuaron los días 11 y 12 del mes de agosto de 2022, época en la cual se contaba con la representación legal conjunta; adicionalmente estos pagos se desembolsaron mediante factura electrónica siendo los representantes legales de la UT FCP 2021, quienes cuentan con las claves que genera la DIAN para realizar esta transacción; de igual forma, manifiesta que con comunicado 20220322131942 del 14 de julio de 2022, se radicó el RUT actualizado.

De acuerdo con la documentación aportada por el FCP y verificada por la CGR, se encuentran varios hechos. En primer lugar, las autorizaciones de los pagos citados fueron presentadas el 5 de julio de 2022 junto con anexos que no contenían el Rut actualizado; en segundo lugar, como ya se mencionó, la modificación de la representación legal establece que los dos representantes tienen "*las más amplias facultades de forma conjunta, es decir, ninguno de los representantes podrá restar o sustraer facultades al otro.* Y, en tercer lugar, se señala que el 14 de julio de 2022 se radicó el Rut actualizado, sin percatarse que dicho documento solamente registra un representante legal, contradiciendo lo argumentado por el FCP cuando aduce que ya existe una "representación legal conjunta".

Aun cuando en el argumento del FCP se pueda inferir que la función del FCP sea secretarial, no se puede desconocer la función de seguimiento y control que le corresponden, pues, aunque el documento se encuentre en poder del FCP, al no adjuntarlo a la documentación para la aprobación del pago, se pierde la trazabilidad y el control documental del proceso. Sobre este mismo punto es pertinente aclarar que es el FCP quien aduce conocer el documento mencionado, no obstante, es deber de la ARN realizar la primera verificación de los mismos en su calidad de supervisor y con la obligación de autorizar los pagos una vez se valide el cumplimiento de todos los requisitos.

Además, aunque en la verificación de los documentos de los pagos la modificación del representante legal debió ser allegada con el documento de "constitución de la unión temporal", ya que como lo afirma la ARN, la modificación mencionada tiene que ver con la relación consorcial y este sí tiene efectos en esta.

Respecto del pago de la factura FUT-15 de marzo de 2022, rechazado por la entidad bancaria Davivienda por cancelación de la cuenta a nombre de la UT FCP2021, el Consorcio FCP responde que se presentaron retrasos debido a las disputas internas entre los integrantes de la UT FCP 2021, el FCP señala que el administrador fiduciario no es el llamado a reprogramar los pagos sino la entidad ejecutora. Sin embargo, la CGR no evidencia soporte sobre el reporte de tal hecho a la ART para que esta, en su rol de supervisión, solicitara la respectiva reprogramación. Adicionalmente, se precisa que tampoco se evidenció gestión alguna de la ART para la ejecución del pago pendiente.

Para la CGR es claro que la representación legal de la empresa contratista recae sobre ambas personas, hecho que cobra relevancia en el desarrollo contractual, pues sería menester de estos y de forma mancomunada la trazabilidad administrativa de los pagos, pues el FCP reconoce el hecho de tener dos representantes legales después de haber pagado las dos facturas mencionadas.

En cuanto a la liquidación del contrato 217 del 2021, de conformidad con lo establecido en el manual de contratación del FCP, para efectos de liquidación, se debe contar con el informe final de supervisión emitido por la entidad ejecutora, solo hasta el 7 de febrero de 2023, se adelantó la liquidación y se procedió con la respectiva acta de cierre contable y financiero, por lo anterior el FCP argumenta que la inoportunidad en la liquidación o cierre del contrato fue debido a la falta de insumos para el trámite. Argumento que no es de recibo para la CGR, pues el FCP en su calidad de contratante tiene la corresponsabilidad de velar por la adecuada ejecución contractual, en el entendido en que la demora en la liquidación se debió en parte, a la inoportunidad frente a la ejecución del último pago.

Ahora bien, aunque el FCP y la ARN siempre tuvieron definido el procedimiento a seguir para dar cumplimiento con el proceso de liquidación, el tiempo se prorrogó por once meses sin que la CGR evidencie soportes que sustenten tales demoras, lo que confirma una falta de gestión por la ARN y el FCP, así como deficiencias en las funciones de monitoreo y seguimiento que les corresponde.

Análisis de respuesta de la ARN

Respecto a los argumentos que presenta la ARN sobre la ejecución de pagos, la CGR considera que, en el análisis requerido para la aprobación de los pagos por parte de la ARN, faltó rigor en el cumplimiento de las disposiciones legales, al igual que la actualización y modificaciones de los documentos requeridos para tal fin, de conformidad con lo establecido por el manual operativo V10:

"(…) *6. REQUISITOS PARA TRÁMITE DE PAGOS*
6.1. GENERALIDADES
3. La certificación bancaria, la copia del RUT, se deben remitir solo para el primer desembolso, ***y en el evento que esta información cambie o sea actualizada es responsabilidad del beneficiario del pago actualizarlo oportunamente al administrador fiduciario****.* (…)"

Es decir, la UT FCP 2021 tenía la obligación de actualizar dicha información, sin embargo, la ARN al tener la obligación de realizar el procedimiento de solicitud de pago ante el FCP debió ser garante de la legalidad y completitud de los documentos allegados. Y el FCP en su calidad de entidad

administradora de los pagos, también le asiste la verificación de la legalidad y completitud de estos documentos, pues dentro de la responsabilidad del FCP no le asiste una función secretarial de mera recepción de documentos, ya que es garante del presupuesto asignado al contrato al igual que de su correcta ejecución.

Ahora bien, aun en la verificación de los documentos de los pagos, la modificación del representante legal debió ser allegada con el documento de constitución de la unión temporal, ya que como lo afirma la ARN, tal modificación tiene que ver con la relación consorcial y sí tiene efectos en esta, modificando entre otras el responsable de recibir el pago.

La ARN afirma respecto a lo concerniente de la verificación del RUT actualizado para los pagos que "(…) *el RUT verificado fue el correspondiente a la Fiducia donde fue realizada la cesión de derechos económicos, que para el caso de las cuentas de enero, febrero y marzo 2022 (*…)" hecho que, de acuerdo con la CGR, manifiesta la debilidad de la realización de pagos sin el debido cumplimiento de los requisitos legales y la comprobación de documentos actualizados, pues, aun presumiendo el principio de buena fe, las condiciones, facultades y otras atribuciones asignadas a las personas jurídicas pueden cambiar. Lo que resalta la función de publicidad que tiene dicho documento, ya que determina entre otras quien puede comprometer jurídicamente el empréstito mencionado, además de determinar quién legalmente está facultado para recibir los cobros realizados entre otras facultades del cargo.

Respecto de la falta de oportunidad en la liquidación del contrato, la ART señala que se debió a discrepancias entre los socios consorciados. Sin embargo, la CGR no encuentra como válido dicho argumento, porque, tal como lo manifiesta en su respuesta tanto el FCP como la ART, la relación contractual no es en posición propia de cada uno de los representantes y en ese sentido, no debe afectar la normal ejecución del contrato evaluado. De acuerdo con lo argumentado por la ARN, tampoco es claro de qué forma el contratista incide en la no elaboración del informe final de supervisión, ya que, de acuerdo con lo respondido por el FCP, fue el documento faltante para lograr la liquidación.

En cuanto a la liberación de saldos, la ART señala que, en términos relativos, el valor por liberar es mínimo, lo cual, para la CGR de ninguna manera le resta importancia a la inoportunidad del proceso y tampoco es soporte para desvirtuar lo observado frente a la inoportunidad en la gestión.

Por todo lo expuesto, el hallazgo se confirma en los términos descritos.