

INFORME DE AUDITORÍA FINANCIERA INDEPENDIENTE

**PATRIMONIO AUTONOMO FONDO COLOMBIA EN PAZ- PA-FCP
VIGENCIA 2023**

**CGR-CDGPEIF- No. 009
CAT_43_2024_1
Mayo de 2024**

| | |
|---|---|
| Vicecontralor en Funciones de Contralor General de la República | Carlos Mario Zuluaga Pardo |
| Vicecontralor General de la República | Carlos Mario Zuluaga Pardo |
| Contralor Delegado para la Gestión Pública e Instituciones Financieras (EF) | Carlos Andrés Rodado Grijalba |
| Director de Vigilancia Fiscal | Héctor Mario Londoño Ríos |
| Director de Estudios Sectoriales | John Favert García Gañan |
| Supervisor | Fernando Grillo Parra |
| Equipo de Auditoría: | |
| Líder Auditoría | Gloria Yadira Romero Agudelo |
| | Amparo Edith Orozco Salas Jaime Esteban Granados Acevedo Melvin Fernández Fernández Héctor Hernán Pinzón López Liliana de Carmen Diaz Domínguez Doris Stella Hernández Maestre Marisol Rivera Cuellar José Salvador Junco García Sebastián Emilio Vence Morón |
| Integrantes del Equipo Auditor | Gilma Segura Gómez G.D Meta Héctor Javier Ávila Monroy G.D Meta María Sugei Tapias G.D Meta Yovany Videz Uribe – Apoyo Técnico Gerencia D. César Norma Bayona Serrano – Apoyo Técnico Gerencia D. Norte de Santander. |

TABLA DE CONTENIDO

| | |
|--|------------|
| 1. INTRODUCCIÓN | 5 |
| 1.1 OBJETIVOS | 5 |
| 1.2 ALCANCE | 5 |
| 1.3 RESPONSABILIDAD DEL SUJETO DE CONTROL | 5 |
| 1.4 MARCO NORMATIVO Y DE INFORMACIÓN FINANCIERA APLICABLE | 7 |
| 1.5 RESPONSABILIDAD DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA | 9 |
| 2. OPINIÓN CONTABLE | 10 |
| 2.1 FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN CONTABLE | 10 |
| 2.2 OPINIÓN ESTADOS FINANCIEROS | 11 |
| 3. EVALUACION CONTROL INTERNO FINANCIERO | 11 |
| 4. OPINIÓN EJECUCIÓN PRESUPUESTAL | 11 |
| 4.1 FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN PRESUPUESTAL | 11 |
| 4.2 OPINION PRESUPUESTAL | 12 |
| 5. FENECIMIENTO DE LA CUENTA | 12 |
| 6. SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO | 13 |
| 7. DEMOCRATIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA | 14 |
| 8. ATENCION DE SOLICITUDES CIUDADANAS | 15 |
| 9. RELACION DE HALLAZGOS | 15 |
| 10. PLAN DE MEJORAMIENTO | 15 |
| ANEXO NO. 1. RELACION DE HALLAZGOS | 17 |
| ANEXO NO. 2. ESTADOS FINANCIEROS FCP VIGENCIA 2023 | 268 |
| ANEXO NO. 3. SOLICITUDES CIUDADANAS | 272 |

88111-

Bogotá D.C.,

Doctor
WILMER LEAL PÉREZ
Director Ejecutivo
Patrimonio Autónomo Fondo Colombia en Paz
contactenos@fondocolombiaenpaz.gov.co
Calle 100 # 8A – 55 ·
Edificio World Trade Center, Torre C – Oficina 815
Ciudad

Respetado doctor Leal Pérez:

La Contraloría General de la República - CGR, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267¹ de la Constitución Política de Colombia, realizó Auditoría Financiera - AF a los estados financieros del Patrimonio Autónomo Fondo Colombia en Paz (PA-FCP) por la vigencia 2023, compuestos por el estado de situación financiera, el estado de resultados, el estado de cambios en el patrimonio, las notas a los mismos. Así mismo, se verificó la información de la ejecución presupuestal.

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de la Auditoría Financiera.

Los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados, con base en la información suministrada por el PA-FCP, en papeles de trabajo que reposan en el Sistema Automatizado del Proceso Auditor APA² y de Gestión Documental de Expedientes y Archivos SGDEA establecido para tal efecto y los archivos de la Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras Sistema de Gestión Documental de Expedientes y Archivos - SGDA de la CGR.

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

¹ Modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2019

² CGR - CAT_43_2024_1

1. INTRODUCCIÓN

1.1 OBJETIVOS

1.1.1 Objetivo General

Realizar auditoría financiera al PA Fondo Colombia en Paz, con el fin de vigilar la gestión fiscal que adelantó en la vigencia 2023 en cumplimiento de su misión y funciones, así como de los compromisos establecidos por el Gobierno Nacional a la entidad.

1.1.2 Objetivos Específicos

- 1. Emitir opinión sobre si los estados financieros por la vigencia 2023, del Fondo Colombia en Paz están preparados, en todos los aspectos significativos, de conformidad con el marco de información financiera o marco legal y si se encuentran libre de incorrecciones materiales ya sea por fraude o error.*
- 2. Evaluar la ejecución del presupuesto de la vigencia 2023 y emitir la opinión correspondiente.*
- 3. Verificar la ejecución de Gastos de Funcionamiento de otras entidades a través de las subcuentas del FCP.*
- 4. Evaluar la gestión fiscal desarrollada por el sujeto de control en desarrollo de las directrices constitucionales, legales y reglamentarias consagradas en la política pública de transparencia, participación y servicio al ciudadano, diseñada para fortalecer la democratización de la gestión pública, y que se ejecutan a través de los ejes de participación ciudadana en la gestión, plan anticorrupción y de atención al ciudadano, rendición de cuentas y servicio al ciudadano y transparencia y acceso a la información pública, según aplique en el sujeto de control.*

1.2 ALCANCE

De acuerdo con los anteriores objetivos, se analizaron los estados financieros, la ejecución presupuestal a través PA-FCP, el control interno y la gestión frente a la política pública de transparencia, participación y servicio al ciudadano, por la vigencia 2023, sobre las muestras determinadas en la etapa de planeación.

1.3 RESPONSABILIDAD DEL SUJETO DE CONTROL

Naturaleza y funciones

El patrimonio autónomo PA-FCP adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE) se crea mediante el Decreto 691 de 2017, por el cual se sustituye el *"Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto"*, 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)"*, con una duración de 10 años.

El PA-FCP fue creado como un patrimonio autónomo, sin estructura administrativa propia, para ser administrado por una o varias sociedades fiduciarias públicas a través de contrato de fiducia, en el cual el DAPRE actúa como el fideicomitente con el fin de garantizar la continuidad en la ejecución operativa y presupuestal de los recursos del PA-FCP, y de los convenios y contratos celebrados con otras entidades de naturaleza pública o privada.

Desde su creación, el contrato de fiducia mercantil actual, para la administración del PA-FCP, tiene vigencia hasta el 30 de junio de 2024 y corresponde al contrato de administración 001 de 2019 suscrito con el Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019, conformado por La Fiduprevisora (representante legal), Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A., Fiduciaria Central S.A., y Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A - Fiduagraria S.A.

El artículo segundo del Decreto 691 de 2017, consagra como objeto del PA-FCP: *"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. El FCP se rige por el derecho privado aplicando los principios de la administración pública, observando los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad del artículo 209 de la Constitución Política."*

Dentro de sus funciones se resaltan³:

1. *Crear las subcuentas que se requieran para el desarrollo de su objeto.*
2. *Articular los demás fondos creados o que se creen con el propósito de canalizar y coordinar los recursos necesarios para los usos e intervenciones dirigidas a consolidar la paz.*
3. *Recibir aportes no reembolsables de fondos, personas, entes o entidades de cualquier naturaleza jurídica, nacionales, extranjeras o del derecho internacional, para el cumplimiento de su objeto*
4. *Celebrar convenios y contratos para el cumplimiento de su objeto, incluyendo contratos de fiducia mercantil.*
5. *Las demás que se requieran para el cabal cumplimiento de los objetivos del FCP.*

³ Artículo 2 del decreto 691 de 2017

Políticas financieras y contables.

Los Estados Financieros del Fondo Colombia en Paz son preparados en cumplimiento del Marco Normativo para Entidades de Gobierno, que toma como referencia principal las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP). Bajo este marco, la Contaduría General de la Nación, por medio de la Resolución 533 de 2015, modificada por las resoluciones 484 de 2017, 425 de 2019 y posteriores, define *“Incorporar, como parte integrante del Régimen de Contabilidad Pública la estructura del Marco normativo para entidades de gobierno, la cual está conformada por: el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera; las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos; los Procedimientos Contables; las Guías de Aplicación; el Catálogo General de Cuentas y la Doctrina Contable Pública”*.

El PA-FCP aplica los criterios de causación para sus operaciones contables de acuerdo con el Plan General de Cuentas, definido por la Contaduría General de la Nación; el registro y procesamiento de la información contable, de conformidad con las obligaciones derivadas del Contrato de Fiducia Mercantil 001 de 2019, es realizado por el Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019.

Para el proceso de ejecución del presupuesto aplica lo dispuesto en el Manual Operativo del PA-FCP, versiones 15, 16, 17 y 18 aprobados en Comité Fiduciario, Actas números 330 del 22/11/2022; 346 del 15/02/2023; 371 del 14/06/2023 y 399 del 11/10/2023.

No aplica el principio de anualidad y, desde la expedición de la Ley Anual del Presupuesto General de la Nación de la vigencia 2019, se estableció la obligatoriedad de implementar la “Unidad de Caja” para los recursos del Presupuesto General de la Nación en los negocios fiduciarios.

Es responsabilidad del PA-FCP el contenido de la información suministrada a la Contraloría General de la República, la presentación fiel de los estados financieros, de conformidad con el Régimen de Contabilidad Pública y las resoluciones aplicables emitidas por la Contaduría General de la Nación. Igualmente, la administración del PA-FCP es responsable por el control interno que considere necesario para permitir la preparación de estados financieros libres de incorrección material por fraude o error; así como, del contenido de la información suministrada a través del SIRECI, así como de la información entregada en desarrollo de la auditoría.

1.4 MARCO NORMATIVO Y DE INFORMACIÓN FINANCIERA APLICABLE

1.4.1 Financiero y Contable

- Resolución 425 del 23 de diciembre de 2019 de la Contaduría General de la Nación – CGN -, la cual modifica el anexo 1 de la Resolución 533 de 2015, sobre reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos del Marco Normativo para entidades de gobierno.
- Resolución 386 del 3 de octubre de 2018 de la CGN *Por la cual se incorpora, en el Marco Normativo para Entidades de Gobierno, el Procedimiento contable para el registro de los recursos entregados en administración y se modifica el Catálogo General de Cuentas de dicho Marco Normativo.*
- Resolución 620 de 2015 de la CGN *Por la cual se incorpora el Catálogo General de Cuentas al Marco Normativo para entidades de Gobierno.*
- Resolución No. 193 del 5 de mayo de 2016 de la CGN *“Por la cual se incorpora, en los procedimientos transversales del Régimen de Contabilidad Pública, el Procedimiento para la evaluación del control interno contable”.*
- Resolución No. 090 de 2020, CGN *“Por la cual se modifica el Procedimiento contable para el registro de los recursos entregados en administración y el Catálogo General de Cuentas, del Marco Normativo para Entidades de Gobierno”.*
- Resolución No. 167 de 2020, expedida por la Contaduría General de la Nación – Marco conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera. *“Por la cual se modifica el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera del Marco Normativo para Entidades de Gobierno”*
- Resolución No. 218 de 2020, CGN *“Por la cual se modifican las normas para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos del marco normativo para entidades del gobierno.”*
- Resolución No. 221 de 2020, Por la cual se modifica el catálogo general de cuentas del marco normativo para entidades del gobierno.
- Resolución 116 de 2017 CGN, *“Por la cual se incorpora, al Marco Normativo para Entidades de Gobierno, el procedimiento Contable para el registro de los procesos judiciales, arbitrajes, conciliaciones extrajudiciales y embargo sobre cuentas bancarias, y se modifica el Catálogo General de Cuentas de dicho Marco.”*

- Resolución No. 080 de 2021 CGN, “*Por la cual se modifica el proceso contable para el registro de los procesos judiciales, arbitraje, conciliaciones extrajudiciales y embargos sobre cuentas bancarias del marco normativo para entidades del gobierno*”
- Resolución 356 de 2022 de la CGN *Por la cual se incorpora, en los Procedimientos Transversales del Régimen del Contabilidad Pública, el Procedimiento para la preparación, presentación y publicación de los informes financieros y contables.*
- Resolución 180 de 2023 de la CGN. *Por la cual se incorpora la norma de gastos de transferencia y subvenciones en las normas para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos del Marco Normativo para Entidades de Gobierno.*
- Resolución 411 de 2023 de la CGN, *Por la cual se establece la información a reportar, los requisitos, plazos y características de envío a la Contaduría General de la Nación y se deroga la resolución 706 de 2016.*
- Instructivo 001 del 12 de diciembre de 2023 de la CGN *Instrucciones dirigidas a las entidades públicas relacionadas con el cambio de periodo contable 2023 - 2024, el reporte de información la contaduría General de la Nación y otros asuntos del proceso contable.*
- Manual de Políticas Contables, Versión 1 del 14 de febrero de 2020; Versión 2 del 16 de junio de 2023

1.4.2 Presupuestal

El Manual Operativo del PA-FCP, versiones 15, 16, 17 y 18 aprobados en Comité Fiduciario, Actas números 330 del 22/11/2022; 346 del 15/02/2023; 371 del 14/06/2023 y 399 del 11/10/2023, aprobado por el Comité Fiduciario, establecen los términos, condiciones, procedimientos y reglas que guían las operaciones para los actores intervinientes en el desarrollo y manejo de los recursos administrados por el PA-FCP.

1.5 RESPONSABILIDAD DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

La CGR realiza la Auditoría Financiera – AF con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia⁴, vigilando la gestión fiscal de la administración y de los fondos o bienes de la Nación. Así mismo,

⁴ Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2019.

la CGR de acuerdo con el artículo 268⁵ constitucional, tiene la atribución de revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario.

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

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

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

Esta auditoría, incluyó la evaluación de la adecuación de las políticas contables aplicadas y de la razonabilidad de las estimaciones contables realizadas por el PA FCP, así como la evaluación de la presentación de los estados financieros y cifras presupuestales.

En lo correspondiente a esta Auditoría Financiera, la CGR concluye que la evidencia de auditoría que se ha obtenido proporciona una base suficiente y adecuada para emitir las opiniones de auditoría.

2. OPINIÓN CONTABLE

En opinión de la CGR, por la materialidad de los hechos descritos en los hallazgos establecidos, la opinión contable es **“Sin salvedades”**, a 31 de diciembre de 2023.

2.1 FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN CONTABLE

⁵ Artículo modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 4 de 2019.

La CGR auditó los Estados Financieros del PA-FCP a 31 de diciembre de 2023, realizó la verificación a los registros contables de las cuentas seleccionadas en la muestra, la información contable y financiera, los reportes y el cumplimiento de los principios, normas de contabilidad vigentes y aplicables a la Entidad preceptuados por la CGN. Producto de la presente auditoría no se registraron incorrecciones que afectaran el Estado de Situación Financiera a 31 de diciembre de 2023.

2.2 OPINIÓN ESTADOS FINANCIEROS

En opinión de la CGR, los Estados Financieros del PA-FCP **presentan razonablemente**, en todos los aspectos significativos, la situación financiera a 31 de diciembre de 2023, así como el resultado de sus operaciones y sus flujos de efectivo por el año que terminó en esta fecha, de conformidad con el marco de información financiera aplicable.

3. EVALUACION CONTROL INTERNO FINANCIERO

La CGR evaluó el Sistema de Control Interno Financiero del PA-FCP, sobre los Macroprocesos de Gestión Financiera y Contable y Gestión Presupuestal, Contractual y del Gasto, obteniéndose como resultado, calificación total promedio del riesgo: Bajo; calificación ponderada del diseño y la efectividad del control: 1,23, “Efectivo”; y, calificación final sobre la calidad y eficiencia del control interno es de 1,3, “Eficiente”⁶.

No obstante, en la fase de ejecución se evidenciaron situaciones que permiten concluir que si bien existen y se aplican controles respecto a los riesgos identificados, el control interno financiero no se desarrolló con la calidad requerida por cuanto se estableció ineffectividad en la Gestión Presupuestal, Contractual y del Gasto al evidenciarse pagos en la adquisición de bienes y servicios de actividades no ejecutados o que no cumplieron con las condiciones técnicas pactadas, que no cumplieron con la satisfacción de la necesidad, así como, ineffectividad en el seguimiento al proceso de liberación de saldos presupuestales.

4. OPINIÓN EJECUCIÓN PRESUPUESTAL

4.1 FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN PRESUPUESTAL

⁶ Evaluación de acuerdo con los lineamientos establecidos en la Guía de Auditoría Financiera y el Formato 14 “Matriz Riesgos y Controles” CGR.

En la verificación sobre la ejecución de los gastos de las subcuentas PDET y Sustitución, se determinaron cuatro (4) incorrecciones cualitativas materiales y tres (3) incorrecciones cualitativas no materiales que, de forma agregada, superan el valor asociado de materialidad por \$1.175.425.120, definido en la etapa de planeación de la auditoría.

Las incorrecciones se relacionan con deficiencias en la ejecución de los contratos de implementación de los programas PDET y PNIS y su valor total asociado asciende a \$13.811.266.388 como se describe de manera general:

- Pagos por concepto de bienes y servicios en contratos que terminaron sin cumplirse su objeto, consistente en la ejecución de componentes de implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos – PNIS, y sin cumplirse, por parte del operador, la obligación de reintegrar dichos recursos al patrimonio autónomo, así como el pago de la cláusula penal de apremio impuesta por el incumplimiento.
- Detrimento de recursos públicos representado en el pago por el reconocimiento de estudios y diseños a iniciativas que no fueron ejecutadas pese a existir los recursos disponibles y por el reconocimiento y pago de obras que no fueron terminadas y que por lo tanto no prestan, beneficio a la población objetivo de las mismas, de la Estrategia PDET.
- Detrimento de recursos por pago de obras no terminadas, y/o que no cumplen con las condiciones técnicas pactadas con deterioros específicos, tales como: hormigueros en las columnas, oxidación del acero de refuerzo dado que se encuentra a la intemperie, disgregación en zonas del muro en bloque, en el marco de contrato terminado e incumplido de la Estrategia PDET.
- Inefectiva gestión presupuestal representada en la inoportunidad del administrador fiduciario en el trámite de liberación de saldos presupuestales, una vez se suscribió el cierre financiero del contrato o acta de liquidación, afectando la disponibilidad de los recursos asignados a cada subcuenta del PA-FCP

4.2 OPINION PRESUPUESTAL

En opinión de la CGR, la ejecución del presupuesto del PA-FCP de la vigencia 2023, es **NO RAZONABLE**, en los aspectos materiales significativos, dado que se evidenciaron incorrecciones cualitativas materiales, de forma individual y agregadas que superan el monto de la materialidad determinado en fase de planeación.

5. FENECIMIENTO DE LA CUENTA

Con fundamento en la opinión contable y presupuestal, la CGR **NO FENECE** la cuenta fiscal del PA-FCP, por la vigencia fiscal 2023, como se detalla en la siguiente tabla:

Tabla No. 1.
Fenecimiento de Cuenta Fiscal- PA FCP Vigencia 2023

| OPINION CONTABLE | OPINION PRESUPUESTAL |
|------------------|----------------------|
| SIN SALVEDADES | NO RAZONABLE |
| NO FENECE | |

Elaboró: Equipo Auditor

La información contable y presupuestal reportada en el aplicativo SIRECI por el PA-FCP por la vigencia fiscal 2023 se presentó en los plazos establecidos, su contenido cumple con los parámetros definidos y se encuentra acorde con las funciones del PA-FCP.

6. SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO

Con ocasión de la presente auditoría, se evaluó el Plan de Mejoramiento reportado por el PA - FCP en el aplicativo SIRECI con corte a 31 de diciembre de 2023, respecto al cual se determinó adelantar el seguimiento a cuatro (4) hallazgos de origen financiero, los cuales incluyen 11 acciones de mejora con vencimiento en diciembre de 2023.

Producto de la evaluación se concluyó que, de los 4 hallazgos validados, se conceptúa el cumplimiento y efectividad de 3 de ellos. Sobre el hallazgo descrito como "*Cierre contractual y liberación de saldos*", se determina que las acciones de mejora no fueron efectivas.

En consecuencia, el plan de mejoramiento del PA-FCP resulta EFECTIVO, en un porcentaje del 75⁷% (3/4), e inefectivo del 25% tal como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla No. 2.
Efectividad Plan de Mejoramiento

| No. hallazgos | Fecha vigencia auditoría | Fecha suscripción plan mejoramiento | DESCRIPCIÓN DEL HALLAZGO | ACCIÓN DE MEJORA | CUMPLIMIENTO | EFFECTIVIDAD |
|---------------|--------------------------|-------------------------------------|---|--|--------------|--------------|
| 1 | 2022 | 31/08/2023 | Retención de Contribuciones "Pro Universidad Nacional de Colombia Y demás Universidades Estatales De Colombia" y "Obra Pública. | 1. Continuar realizando las retenciones hasta tanto haya pronunciamiento de fondo sobre la materia | 100% | Si |
| | | | | 2. Tomar los correctivos al interior de la fiduciaria para que solo personal autorizado emita conceptos o pronunciamientos en representación de esta | 100% | Si |
| | | | | 3. Realizar el análisis al interior de la Fiduciaria tendiente a determinar las gestiones correctivas procedentes. | 100% | Si |
| | | | | 4. Adelantar las gestiones derivadas del análisis realizado al interior de la Fiduciaria. | 100% | Si |

⁷ Numeral 3.6 Guía de Auditoría Financiera. *En caso de que hayan superado el 80% o más de los hallazgos, se considera que el plan es efectivo, de lo contrario se considera inefectivo*

| No. hallazgos | Fecha vigencia auditoría | Fecha suscripción plan mejoramiento | DESCRIPCIÓN DEL HALLAZGO | ACCIÓN DE MEJORA | CUMPLIMIENTO | EFFECTIVIDAD |
|---------------|--------------------------|-------------------------------------|---|--|--------------|--------------|
| 2 | 2022 | 31/08/2023 | Reprogramación Pagos Directos Reincorporación | 1. Realizar reunión con diferentes Áreas del Administrador Fiduciario para identificar de los manuales, reglamentos, formatos, procedimientos y plantillas vigentes, con el fin de precisar roles y responsabilidades. | 100% | Si |
| | | | | 2. Ajustar documentos que no correspondan al modelo de negocio | 100% | Si |
| | | | | 3. Desarrollar y poner a prueba minutas tipo | 100% | Si |
| 3 | 2022 | 31/08/2023 | Cierre contractual y liberación de saldos | 1. Comunicación a las entidades ejecutoras solicitando atender lo referente a la remisión de insumos para liquidaciones. | 0% | No |
| | | | | 2. Informar al fideicomitente el detalle de los contratos pendientes por liquidar sobre los cuales no se haya recibido el insumo necesario por parte de las entidades ejecutoras para la liquidación | 0% | No |
| 4 | 2022 | 31/08/2023 | En el marco del contrato de suministro 217 de 2021 suscrito entre el Consorcio FCP 2019 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. | 1. Comunicación a las entidades ejecutoras solicitando atender lo referente a la remisión de insumos para liquidaciones. | 100% | Si |
| | | | | 2. Informar al fideicomitente el detalle de los contratos pendientes por liquidar sobre los cuales no se haya recibido el insumo necesario por parte de las entidades ejecutoras para la liquidación | 100% | Si |

Fuente: PA-FCP

Elaboró: Equipo Auditor

7. DEMOCRATIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Como se mencionó anteriormente, en virtud de lo contemplado en el Decreto 691 de 2017, el PA_FCP es un patrimonio autónomo, en este orden, si bien, el PA-FCP no está obligado a dar cumplimiento a lo determinado en el artículo 73 de la ley 1474 de 2011⁸ sin embargo, de la información allegada por el PA-FCP y el Consorcio, se evidencia que cuenta con Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadano (PAAC), Matriz de Riesgos y Manual Sistema Integral de Administración de Riesgos (SIAR), instrumentos que han sido adoptados e implementados en el marco de la operación del PA-FCP.

Conforme a la información allegada por el PA-FCP y las verificaciones realizadas por la comisión auditora, se pudo establecer que con ocasión de los contratos 416-2022, 998-2023 y TVEC-2023 se destinaron recursos para atender el marco normativo regulatorio de la Democratización de la Gestión Pública en lo que refiere a la transparencia, participación y servicio al ciudadano. Cabe resaltar, que el valor total de los anteriores contratos no estuvo dirigido exclusivamente a esas actividades, pero incluyó componentes orientados a la implementación de la política.

El PA-FCP reportó gastos orientados al cumplimiento de la política en estudio, por un valor total de \$114.746.983 durante la vigencia 2023, precisando que las

⁸ “**Artículo 73.** Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano. Cada entidad del orden nacional, departamental y municipal, cualquiera que sea su régimen de contratación, deberá implementar Programas de Transparencia y Ética Pública con el fin de promover la cultura de la legalidad e identificar, medir, controlar y monitorear constantemente el riesgo de corrupción en el desarrollo de su misionalidad.”

actividades necesarias fueron desarrolladas por el equipo de la Subdirección de Innovación Digital del PA-FCP con la utilización de los componentes digitales con los que se cuenta para su funcionamiento, tales como mensajería instantánea, licencias de Power BI, servidor de base de datos y servidor de aplicación, los cuales corresponden a entregables de los contratos descritos.

Finalmente, se establece que el PA-FCP a través de la página oficial de la Fiduprevisora S.A (<https://www.fiduprevisora.gov.co>), cuenta con un canal abierto al público y a funcionarios: “Transparencia y Acceso a la Información” donde reposa información relacionada con los mecanismos de contacto y participación ciudadana, información de interés, las rendiciones de cuentas de la entidad y publicaciones de datos abiertos; “Línea ética y Chat en línea.”

8. ATENCION DE SOLICITUDES CIUDADANAS

En desarrollo del proceso auditor se recibió la solicitud ciudadana SIPAR No. 2023-287649-82111-D, que se incorporó en el marco de la Auditoría Financiera al PA-FCP vigencia 2023, en la cual el denunciante pone en conocimiento de la CGR presuntas irregularidades relacionadas con la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito PNIS, celebrados con el PA-FCP, debido a la baja ejecución contractual, indebida selección de contratistas, falta de previsión responsabilidad o cuidado por parte de los operadores, entre otros aspectos.

Frente a los hechos denunciados, como de la revisión de la normatividad, la gestión desarrollada por el PA-FCP, así como las verificaciones, consideraciones, evaluaciones y soportes obtenidos, se determinaron seis (6) hallazgos fiscales y disciplinarios números 1, 2, 3, 4, 5, y 6 del presente informe con respecto a los contratos 364, 365, 366, 373, 404 y 405 de 2022, en cuantía de \$13.613.860.975, los cuales serán remitidos a la Contraloría Delegada para la Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo, para lo de su competencia.

9. RELACION DE HALLAZGOS

Como resultado de la AF adelantada al PA-FCP se determinaron once (11) hallazgos administrativos. De estos, diez (10) tienen presunta incidencia disciplinaria y ocho (8) tienen incidencia fiscal por un valor total de \$ **13.674.633.790,66**, y dos (2) serán objeto de Indagación Preliminar. Los hallazgos con incidencias serán trasladados a las instancias competentes.

10. PLAN DE MEJORAMIENTO

En cumplimiento de lo previsto en la Resolución Orgánica No.0064 del 4 de octubre de 2023 de la CGR, el PA-FCP deberá elaborar y/o ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la CGR, como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe. Por lo tanto, el PA-FCP debe registrar, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo del presente informe, el plan de mejoramiento actualizado, en el aplicativo SIRECI: soporte_sireci@contraloria.gov.co, con copia a: jenny.prieto@contraloria.gov.co

La CGR evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por las entidades para eliminar las causas de los hallazgos detectados en esta auditoría, según lo establecido en la resolución orgánica que reglamenta el proceso y la Guía de auditoría aplicable.

Cordialmente,



CARLOS ANDRÉS RODADO GRIJALBA
Contralor Delegado para la Gestión Pública e
Instituciones Financieras (EF)

Aprobó: CES, Acta 15 del 9 de mayo de 2024
Revisó: Héctor Mario Londoño Ríos, Director de Vigilancia Fiscal
Revisó: Fernando Grillo Parra, Supervisor
Elaboró: Equipo Auditor CGR
Gloria Yadira Romero Agudelo, Líder Auditoría
Amparo Edith Orozco Salas
Jaime Esteban Granados Acevedo
Melvin Fernández
Héctor Hernán Pinzón López
Liliana de Carmen Díaz Domínguez
Doris Estella Hernández Maestre
Marisol Rivera Cuellar
José Salvador Junco García
Sebastián Emilio Vence Morón

ANEXO No. 1. RELACION DE HALLAZGOS

Producto de la Auditoría Financiera practicada al PA-FCP, por la vigencia 2023, se configuraron los siguientes hallazgos:

Tabla No. 3.
Relación de hallazgos AF PA-FCP vigencia 2023

| No. | Nombre | Descripción Hallazgo | Incidencias | Valor \$ |
|-----|--|---|-------------|----------------------------|
| 1 | Contrato 364-2022 Implementación proyectos productivos-PNIS. | Contrato terminado por vencimiento de términos que no cumplió con el objeto contractual para para la ejecución de componentes de intervención del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos – PNIS, sin acreditar la ejecución de la totalidad de los recursos desembolsados ni reembolso y no pago de clausula penal de apremio impuesta. | (F) y (D) | 3.438.228.863,84 |
| 2 | Contrato 365-2022 Implementación proyectos productivos-PNIS | Contrato terminado por vencimiento de términos que no cumplió con el objeto contractual para para la ejecución de componentes de intervención del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos – PNIS, sin acreditar la ejecución de la totalidad de los recursos desembolsados ni reembolso y no pago de clausula penal de apremio impuesta. | (F) y (D) | 4.311.538.016,95 |
| 3 | Contrato 373-2022- Implementación proyectos productivos-PNIS. | Contrato con terminación anticipada, no cumplió con el objeto contractual para para la ejecución de componentes de intervención del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos – PNIS, adicional a la conducta omisiva en el reintegro de recursos, sin acreditar la ejecución de la totalidad de los recursos desembolsados | (F) y (D) | 1.967.425.618,00 |
| 4 | Contrato 405-2022 Implementación proyectos productivos-PNIS | Contrato terminado sin el cumplimiento del objeto contractual para la ejecución de componentes de intervención del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos – PNIS, con un saldo de recursos pagados al contratista que no fueron ejecutados en las actividades que componen el objeto contractual, no reintegrados | (F) y (D) | 1.947.909.305,22 |
| 5 | Contrato 404-2022 Implementación proyectos productivos-PNIS | Contrato terminado con incumplimiento del objeto contractual con un saldo de recursos pagados al contratista que no fueron ejecutados en las actividades que componen el objeto contractual, para la ejecución de componentes de intervención del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos – PNIS | (F) y (D) | 961.748.650,07 |
| 6 | Contrato 366-2022 Implementación proyectos productivos-PNIS | Contrato terminado sin que se cumpliera con el objeto contractual para la ejecución de componentes de intervención del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos – PNIS, con recursos desembolsados al contratista y que no fueron ejecutados en el objeto del contrato ni reembolsados, conforme al balance realizado por la interventoría, | (F) y (D) | 987.010.521,59 |
| 7 | Estructuración y ejecución de convenios derivados del Contrato 439 de 2019 | Pérdida de recursos públicos representado en el pago por el reconocimiento de estudios y diseños a iniciativas que no fueron ejecutadas pese a existir los recursos disponibles y por el reconocimiento y pago de obras que no fueron terminadas y que por lo tanto no prestan, beneficio a la población objetivo de las mismas de la Estrategia PDET. | (IP) y (D) | |
| 8 | Ejecución Convenio No. 29 de 2021 derivado del Contrato No. 162 de 2020 | Pérdida de recurso público representado en el reconocimiento y pago de obras que no fueron terminadas y que no prestan beneficio a la población objetivo de las mismas en el marco de contrato terminado e incumplido en la Estrategia PDET | (F) y (D) | 16.829.706,15 |
| 9 | Ejecución Convenio No. 65 de 2022, derivado del Contrato No. 162 de 2020 (| Pérdida de recursos por pago de obra no terminada, y con deficiencias técnicas y deterioros específicos, tales como: hormigueros en las columnas, oxidación del acero de refuerzo dado que se encuentra a la intemperie, disgregación en zonas del muro en bloque, en el marco de contrato terminado e incumplido de la Estrategia PDET. | (F) y (D) | 43.943.108,84 |
| 10 | Ejecución del Contrato No. 162 de 2020 | Pérdida de recursos por pagos realizados para la ejecución de los 29 proyectos que no han sido terminados y que no cumplieron el objeto de los convenios suscritos en desarrollo del Contrato 162 de 2020, sobre el cual ya se tramitó solicitud de terminación anticipada, en el marco de la de la Estrategia PDET. | (IP) y (D) | |
| | | VALOR TOTAL HALLAZGOS FISCALES | | \$13.674.633.790,66 |

| No. | Nombre | Descripción Hallazgo | Incidencias | Valor \$ |
|-----|---|--|-----------------------------|-------------------------|
| 11 | Balance financiero contratos y liberación de saldos | Inoportunidad del administrador fiduciario para surtir el trámite de liberación de saldos presupuestales, una vez se suscribe el correspondiente balance financiero del contrato a la fecha de terminación, o acta de liquidación, afectando la disponibilidad de los recursos asignados a cada subcuenta del PA-FCP | (A) | \$197.405.412 |
| | | VALOR TOTAL INCORRECCIONES | Hallazgos Nos. 1 al 6 y 11. | \$13.811.266.388 |

MACROPROCESO EJECUCION PRESUPUESTAL

Hallazgo No. 01 Contrato 364-2022 Implementación proyectos productivos-PNIS. (D y F)⁹. \$3.438.228.863,84

La Constitución Política de Colombia, en sus artículos 209 y 267 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.”

Artículo 267... “(...)

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales. La Contraloría General de la República tendrá competencia prevalente para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial, de conformidad con lo que reglamente la ley. (...).”

Artículo 3º de la Ley 489 de 1998¹⁰:

Artículo 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

⁹ CGR - COH_1033_2024-1-AU-FI

¹⁰ “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”.

*aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.
(...)*

El Decreto 691 de 2017¹¹ establece:

“Artículo 1º. Naturaleza del Fondo...”

(...)

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”.

El numeral 5 del Manual de Contratación del PA-FCP¹², versión 26 del 29 de abril de 2022, establece:

“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 numeral 2 del Manual de Supervisión e Interventoría del PA-FCP versión No. 6¹³ del 16 de marzo de 2022, dispone:

“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.
(...)”*

El consorcio FCP, como vocero y administrador del PA-FCP, adelantó la Convocatoria Abierta 034, que dio origen al Contrato 364 de 2022 suscrito el 22 de junio de 2022 con el Consorcio CONSTRUYENDO PROYECTOS SOSTENIBLES¹⁴ con el objeto de: **“PRESTAR LOS SERVICIOS DE OPERADOR PARA EJECUTAR LOS**

¹¹ Por el cual se sustituye el Fondo para la sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en zonas afectadas por el conflicto por “Fondo Colombia en Paz (FCP)” y se reglamenta su funcionamiento.

¹² Aprobado mediante acta No. 275 Comité fiduciario realizado el 29 de abril de 2022.

¹³ Aprobado mediante Acta No. 264, Comité Fiduciario realizado el 16 de marzo de 2022.

¹⁴ El Consorcio CONSTRUYENDO PROYECTOS SOSTENIBLES fue conformado mediante documento del 21 de diciembre de 2021 por la ESCUELA GALÁN PARA EL DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA con NIT No. 830.143.202-6 (85%) y JARAMILLO PÉREZ Y CONSULTORES ASOCIADOS S.A.S. con NIT No. 830.041.027-5 (15%).

COMPONENTES DE INTERVENCIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS - PNIS PARA LA PLANEACIÓN, FORMULACIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y SEGUIMIENTO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y PROYECTOS PRODUCTIVOS SOSTENIBLES CON ACTIVIDADES DE ASISTENCIA TÉCNICA EN EL DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA, MUNICIPIO DE MONTELIBANO, PUERTO LIBERTADOR Y SAN JOSÉ DE URE”.

El seguimiento técnico, administrativo y financiero a los operadores seleccionados de la convocatoria, estuvo a cargo de la firma DCO Ingeniería & Servicios SAS, en virtud del Contrato 371 de 2022, cuyo objeto fue: “Contratar la interventoría para controlar, inspeccionar, vigilar y supervisar la ejecución de los componentes de intervención del programa nacional integral de sustitución de cultivos ilícitos - PNIS para la planeación, formulación, implementación y seguimiento de seguridad alimentaria y proyectos productivos sostenibles con actividades de asistencia técnica para las familias beneficiadas del programa en los departamentos, municipios, corregimientos o veredas previamente seleccionados por el programa nacional integral de sustitución – PNIS. PARÁGRAFO 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 adelantada por el FCP, los cuales hacen parte integral del presente contrato”.

De acuerdo con el Anexo Técnico del contrato el alcance de la intervención y la distribución por familias a ejecutar por parte del Grupo V que comprende el departamento de Córdoba estaba destinado a cumplir lo siguiente:

Tabla No. 4.
Distribución familias Contrato 364 de 2022

| Departamento de Córdoba | Municipio | Familias - Seguridad alimentaria | Familias – Proyecto productivo |
|-------------------------|-------------------|----------------------------------|--------------------------------|
| | Montelíbano | 57 | 816 |
| | Puerto Libertador | 15 | 1.055 |
| | San José de Ure | 16 | 320 |
| | Total | 88 | 2.191 |

Fuente anexo técnico Contrato 364 de 2022 Elaboró equipo auditor

De acuerdo con la oferta del contratista, para el desarrollo de los componentes y actividades a desarrollar, la distribución presupuestal para el grupo No. 5 quedó de la siguiente manera:

Tabla No. 5.
Distribución presupuestal

| DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTAL | | | | | |
|--|--------------|--------------|-------------|---------------------------|-------------------------|
| Componente | No. Familias | Vi. Proyecto | Valor ATI | Vi. Inversión por familia | Valor total |
| Seguridad alimentaria | 88 | \$1.800.000 | | \$1.800.000 | \$158.400.000 |
| PP Ciclo corto | 2.191 | \$9.000.000 | \$1.067.000 | \$10.067.000 | \$22.056.797.000 |
| Actividades de Asistencia Técnica Grupal | N.A | N.A | Global | NA | \$460.187.806 |
| Valor costos directos | | | | | \$22.675.384.806 |
| % intermediación (8.37%) | | | | | \$1.897.929.708 |
| Valor Total | | | | | \$24.573.314.514 |

El alcance del contrato, de acuerdo con el parágrafo primero de la cláusula primera, quedó definido de la siguiente manera:

1. *Asistencia Técnica Integral -ATI para la actualización de los planes de inversión, implementación, acompañamiento y seguimiento de proyectos productivos, se distribuirá así:*
 - *ATI para el proyecto productivo fase 1 (ciclo corto) por \$1.200.000 (9 meses de actividades distribuidas a lo largo del periodo de ejecución contractual). Las actividades de ATI que resulten complementarias a los dos proyectos productivos (seguridad alimentaria y ciclo corto) pueden desarrollarse de manera simultánea, siempre y cuando se atiendan los lineamientos contenidos en el Anexo Técnico y se presenten los entregables de manera diferenciada.*
2. *Actividades grupales de Asistencia Técnica: En atención a los requerimientos que se presenten de transferencia de tecnología para que los beneficiarios adquieran conocimientos a través de la observación y capacitación en torno a prácticas tecnológicas que puedan replicar en sus predios, el Operador incluirá en el Plan de ATI y ejecutará actividades grupales, las cuales se cargarán en el SISPNIS con el valor proporcional que reciba cada familia beneficiaria.*
3. *Adquisiciones y entregas para el proyecto de huerta casera por un valor de hasta \$1.800.000.*
4. *Adquisiciones y entregas para el proyecto productivo de ciclo corto por un valor de hasta \$9.000.000.*

De conformidad con las cláusulas segunda y tercera del contrato, el plazo de ejecución se fijó en quince (15) meses, y el valor total del contrato en \$24.573.314.514. Igualmente, en la cláusula cuarta se estableció la siguiente forma de pago:

Tabla No. 6.
Relación pagos

| | | |
|--------------|-----|---|
| 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 |
| Tercer Pago | 20% | Se cancelará con la entrega del 20% de los insumos y materiales a las familias beneficiarias, lo cual será avalado por la interventoría del contrato mediante la verificación |
| Cuarto pago | 20% | Se cancelará con la entrega del 90% de los insumos y materiales a las familias beneficiadas, avalado por la interventoría |
| Quinto Pago | 10% | Se cancelará con la ejecución a satisfacción del 100% del plan operativo y entrega del informe final de interventoría |

Fuente FCP. Elaboró equipo auditor

La cláusula sexta determina las obligaciones generales, específicas, administrativas, financieras, técnicas y operativas, y del sistema de información, entre las cuales se destacan:

Obligaciones generales:

“1.- Cumplir con el objeto del contrato con plena autonomía técnica y administrativa y bajo su propia responsabilidad, por lo tanto, no existe ni existirá ningún tipo de

subordinación, ni vínculo laboral alguno entre el contratista y el Fondo Colombia en paz”.

Obligaciones de tipo Administrativo:

1.- Adelantar la adquisición de los bienes y servicios locales (en los municipios donde se desarrollará el objeto contractual) para la ejecución del contrato”

Obligaciones de tipo financiero:

“1.- Reintegrar al Fondo Colombia en Paz los recursos del contrato que no sean ejecutados, con sus respectivos rendimientos financieros, de acuerdo con la atención efectiva de las familias y para cada uno de los componentes establecidos en el documento de proyecto”.

Obligaciones de tipo técnico y operativo:

1.- presentar a la interventoría, una vez se suscriba el contrato, el Plan Operativo detallado que contenga: Cronograma de actividades con costos discriminados por mes de ejecución, productos, indicadores, metas y medios de verificación, 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 la interventoría”.

El 07 de julio de 2022 se suscribió el acta de inicio del Contrato 364 de 2022 entre la firma interventora DCO Ingeniería & Servicios SAS y el contratista Consorcio CONSTRUYENDO PROYECTOS SOSTENIBLES a partir de la cual se empezó a contar el plazo de ejecución.

Conforme a lo anterior, de la revisión documental del contrato No. 364 de 2022, en sus distintas etapas, se destacan los siguientes hechos:

1. De conformidad con lo establecido en la cláusula cuarta, el contratista presentó el Plan Operativo y cronograma de trabajo, entregables que fueron avalados por la interventoría. Mediante Comprobante de Egreso No. CE200068163, el 30 de septiembre de 2022 se giró por parte del PA-FCP al Consorcio CONSTRUYENDO PROYECTOS SOSTENIBLES la suma de \$ 2.457.331.451, correspondiente al 10% del valor del contrato.

2. Mediante circular No. 0001 del 20 de enero de 2023, la DSCI implementó la metodología de seguimiento a la ejecución física del objeto del contrato 364, con el fin de que se cumplan todas las actividades previstas en el anexo técnico. La metodología consta de una etapa de planeación que comprende la elaboración y diligenciamiento en el servidor virtual de (i) la estructura de desglose de trabajo – EDT, (ii) el diccionario de desglose de trabajo – EDT por cada una de las actividades y (iii) el plan operativo – POA y una fase de ejecución.

3. Mediante oficio CPS-364-2022-0112 del 31 de enero de 2023, el operador solicitó a la interventoría la realización del segundo desembolso, solicitud que reiteró a través de oficio del 23 de febrero de 2023. La interventoría no autorizó el pago aduciendo significativos porcentajes de atraso en las actividades a cargo del operador¹⁵.

4. Mediante documento radicado con el No. 20230321756642 del 12 de julio de 2023, con el asunto “INFORME PRESUNTO INCUMPLIMIENTO”, la firma DCO INGENIERÍA & SERVICIOS S.A.S., en su calidad de Interventor del Contrato 364 de 2022, informó al Consorcio FCP 2019, los presuntos incumplimientos del CONSORCIO CONSTRUYENDO PROYECTOS SOSTENIBLES en el Contrato No. 364 de 2022. En consecuencia y luego de adelantar el procedimiento previsto contractualmente, y tras el fracaso de las mesas de arreglo directo, el PA-FCP hizo efectiva la cláusula penal de apremio por \$2.457.331.451¹⁶.

6. El contrato 364 terminó el 06 de octubre de 2023 por vencimiento del plazo contractual.

7. En el Informe Final de Interventoría del Contrato N.º 364 de 2022, radicado el 02 de enero de 2024 se refiere:

“El operador terminó su ejecución técnica con un avance del 35.44% frente al 100% programado en el POA, lo cual genera un atraso del 64.56% en la ejecución de las actividades generales del contrato.

(...)

Así, la ejecución final de ingresos de este operador alcanza únicamente lo correspondiente al primer desembolso de acuerdo a lo contemplado en la CLÁUSULA CUARTA-FORMA DE PAGO del contrato...de la siguiente manera:

| No. CONTRATO | VALOR TOTAL CONTRATO | % PAGO | VALOR COBRADO | RETENCIONES HELENCIONES DEL 14% | VALOR DESMBOLSADO | ORDEN DE FACTURAR | FECHA RADICACION FACTURA | No. FACTURA | FECHA DE DESEMBOLSO | DIAS PARA PAGO |
|--------------|----------------------|--------|------------------|------------------------------------|-------------------|-------------------|--------------------------|-------------|---------------------|----------------|
| 364 | \$ 24.573.314.514 | 10% | \$ 2.457.331.451 | \$ 34.575.042 | \$ 2.422.755.810 | 7/09/2022 | 13/09/2022 | CCP5-3 | 30/09/2022 | DESEMBOLSADO |

(...)”

En ese orden, de acuerdo con el informe de la interventoría, el siguiente es el balance financiero final del Contrato-364-2022:

“

¹⁵ Ver oficio DCOFONPAZ_371_649 del 27 de abril de 2023.

¹⁶ Mediante Oficio 20231094002508441 del 13-09-2023, el Consorcio FCP 2019, actuando como vocero y administrador del PA-FCP y como contratante, le notifica al operador la ejecución de la cláusula penal de apremio en la suma de DOS MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA Y SIETE MILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y SIETE MIL CUATROCIENTOS CUARENTA PESOS MCTE (\$2.457.337.440).

CUADRO DE LIQUIDACIÓN CONT. 364 - 2022

| ACTIVIDADES | VALOR UNITARIO | ENTREGABLE | PONDERACION | CUBS REPORTADOS | | | VALOR TOTAL POR ENTREGABLE | VALOR TOTAL POR ACTIVIDAD |
|--|----------------|--|--------------------------|------------------------------|------------------------------|----------------------|--|---------------------------|
| | | | | Contrato 2181 | CUBS APROBADOS | CUBS NO APROBADOS | | |
| A. Visitas de caracterización y formulación de los planes de inversión | \$ 189.369,33 | 1 Formato 2 Objeto geográfico 3 Diagnostico productivo 4 Guías y manuales | 35% 20% 35% 10% | 2187 2087 2191 2191 | 2058 2087 2191 2191 | 129 100 0 0 | \$ 136.402.725,54 \$ 79.042.756,69 \$ 145.217.987,67 \$ 41.490.819,33 | \$ 402.154.169,23 |
| B. Participar en las jornadas de sustentación de los planes de inversión y de adquisición | \$ 37.240,24 | 1 Documento proyecto (por 2 Plan Adquisición/Entrega | 50% 50% | 2191 2187 | 2191 0 | 0 2187 | \$ 40.796.685,00 - | \$ 40.796.685,00 |
| C. Socializar con beneficiarios actividades inherentes a la operación contractual. | \$ 119.621,33 | 1 Actas de socializaciones | 100% | 2191 | 0 | 2191 | \$ - | \$ - |
| D. Formular el plan de asistencia técnica | \$ 26.046 | 1 PATI | 100% | 2189 | 2189 | 0 | \$ 57.013.908,72 | \$ 57.013.908,72 |
| E. Realizar visita de fortalecimiento de capacidades -ATI a las familias del PMI a nivel predial y territorial 1 | \$ 106.755,14 | 1 Gráfico, Patrón de fondo 2 Descripción generada automáticamente | | | 1521 1150 0 | 1 372 1522 | \$ 64.949.826,27 \$ 36.830.522,78 - | \$ 101.780.349,05 |
| E. Realizar visita de fortalecimiento de capacidades -ATI a las familias del PMI a nivel predial y territorial 2 | \$ 106.755,14 | 1 Formato visita 2 Laboratorio de cultivos | 50% 50% | 1518 | 1509 0 | 9 1518 | \$ 80.546.752,00 - | \$ 80.546.752,00 |
| E. Realizar visita de fortalecimiento de capacidades -ATI a las familias del PMI a nivel predial y territorial 3 | \$ 80.191,93 | 1 Visita preparación del taller | 100% | 538 | 538 | 29 | \$ 44.827.286,28 | \$ 44.827.286,28 |
| E. Realizar visita de fortalecimiento de capacidades -ATI a las familias del PMI a nivel predial y territorial 4 | \$ 79.461,67 | 1 Visita de BPA (Anexos) | 100% | 0 | 0 | 0 | \$ - | \$ - |
| E. Realizar visita de fortalecimiento de capacidades -ATI a las familias del PMI a nivel predial y territorial 5 | \$ 79.279,10 | 1 Visita de monitoreo 1 (Anexo) | 100% | 0 | 0 | 0 | \$ - | \$ - |
| E. Realizar visita de fortalecimiento de capacidades -ATI a las familias del PMI a nivel predial y territorial 6 | \$ 60.191,93 | 1 Visita de monitoreo 2 (Anexo) | 100% | 0 | 0 | 0 | \$ - | \$ - |
| F. Diseñar e implementar actividades grupales | \$ 16.322,23 | 1 Diseño 2 Implementación | 40% 60% | 2189 2187 | 2189 0 | 0 2189 | \$ 14.291.742,22 - | \$ 14.291.742,22 |
| G. Diseñar e implementar acciones de fomento a la socialización y a la comercialización | \$ 20.727,70 | 1 Diseño 2 Implementación | 40% 60% | 2189 2187 | 2189 0 | 0 2189 | \$ 25.153.977,52 - | \$ 25.153.977,52 |
| H. Mapeo de información geográfica y SISPMIS | \$ 52.761,30 | 8 Planilla SISPMIS | 100% | 5815 | 5647 | 168 | \$ 37.242.879,96 | \$ 37.242.879,96 |
| I. Planearía de adquisiciones y entregas | \$ 64.277,34 | 1 Actas | 100% | 0 | 0 | 0 | \$ - | \$ - |
| TOTALES | \$ 1.067.000 | | | | | | | \$ 803.807.749,98 |

CORTE 15 DIC 2023 INFORMACION COMPONENTE TECNICO

VALOR REPORTADO FINANCIERAMENTE \$ 1.139.223.451,00
VALOR NO RECONOCIDO \$ 335.415.701,02

“ATI:

Para calcular el valor reconocido por ATI, se tiene que el operador soporta con entregables útiles al programa u valor de **\$803.807.749** y reportó como gasto **\$1.139.223.451** quedando una diferencia de **\$335.415.701**, gasto que no se podría dar como reconocido al operador ya que, esta diferencia se da porque éste no subsanó todas las actividades entregadas a la interventoría o no entregó todas las actividades realizadas, es decir, no tiene un soporte técnico aprobado...

REMUNERACIÓN: En cuanto al valor de la remuneración a reconocer, se toma el % de avance de ejecución total del contrato sobre el valor total de remuneración por contrato así:

| REMUNERACIÓN POR CONTRATO | AVANCE POA | RECONOCIDO |
|---------------------------|------------|------------------|
| \$1.897.929.708 | 35,44% | \$672.626.288,61 |

”

(...) En el alcance efectuado a su informe final, la interventoría precisa¹⁷:

(...) El valor total a reintegrar corresponde al resultado de restar de los ingresos correspondientes a los desembolsos por contrato por valor de \$2.457.331.451...el valor reconocido por las actividades realizadas y aprobadas por valor de \$1.476.434.039..., para un total de \$980.897.412,84...

| | |
|---------------------|-----------------------|
| PRIMER PAGO \$ | 2.457.331.451 |
| VALOR RECONOCIDO \$ | 1.476.434.039 |
| SALDO \$ | 980.897.412,84 |

17 Realizado mediante Oficio DCOFONPAZ_371_112 del 03 de enero de 2024.

(...)"

Como se aprecia en el informe, los \$980.897.412,84 que el operador debe reintegrar, corresponden a dineros desembolsados al contratista y que no fueron ejecutados y/o soportados en la ejecución contractual.

Es importante indicar que, pese a que el informe final de interventoría fue puesto en conocimiento del contratista el 1º de marzo de 2024, éste, de acuerdo con lo informado por el FCP no se ha pronunciado al respecto, y no ha dado cumplimiento a su obligación de reintegrar los recursos¹⁸.

Por su parte, el contratista tampoco ha pagado la cláusula penal de apremio por \$2.457.331.451, que le fue impuesta y notificada desde el 13 de septiembre de 2023.

Es de resaltar que, si bien el PA-FCP se encuentra adelantando las actuaciones relacionadas con la liquidación del contrato, también lo es que la Contraloría General de la República, en cualquier etapa de la actuación contractual puede determinar la existencia del daño al patrimonio público, porque el mismo no está sujeto al acto de liquidación del contrato. El FCP también informó que está en estudio la reclamación por vía judicial.

Así las cosas, y teniendo presente que el informe final de interventoría determinó un saldo sin ejecutar por \$980.897.412,84 y que existe un valor insoluto de \$2.457.331.451, correspondiente a la cláusula penal de apremio, sumas que no han sido reintegradas y pagadas, respectivamente, por el contratista, se concluye la incidencia fiscal de las situaciones irregulares descritas anteriormente, por valor total de **\$3.438.228.863,84**, de conformidad con lo previsto en los artículos 3º y 6º de la ley 610 de 2000, en concordancia con los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal previstos en los artículos 209 y 267 de la Constitución Política y 3º de la Ley 489 de 1998. Igualmente, la misma situación comporta presunta connotación disciplinaria en consideración a lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019, en concordancia con los principios de la función administrativa y la gestión fiscal.

Respuesta de la entidad

Respuesta del PA-FCP

¹⁸ Ver Oficio 20241094001224681 del 16 de abril de 2024. Asunto: RESPUESTA A SU SOLICITUD BAJO EL RADICADO 2024EE0065782 DEL 11/04/2024 CON ASUNTO "Reiteración Solicitud información - Auditoría Financiera al FCP"

De manera previa, el FCP se refiere a su modelo de operación que se deriva de los diferentes manuales y reglamentos de la entidad. Con base en lo anterior, destaca la naturaleza del FCP y los roles y competencias de las entidades ejecutoras, y que el objetivo de este fondo es “...ser un instrumento de administración que determina los principios generales de la interrelación entre el Fideicomitente, el Director Ejecutivo, las Entidades Ejecutoras, los Supervisores y/o Interventores, y el Administrador Fiduciario; más adelante dice:

“De tal suerte, en el modelo de negocio del Patrimonio Autónomo Fondo Colombia en Paz, aprobado por el Consejo Directivo, los 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.

Precisa la respuesta, en el marco del Contrato 364-2022, que,

La Cláusula Décima determinó, en cuanto a la supervisión y control de la ejecución del contrato que “(...) La vigilancia en la ejecución técnica, administrativa y financiera de los contratos, será ejercida por una interventoría, contratada para el efecto, conforme las disposiciones del Manual de Contratación del PA FCP”.

En línea con lo anterior, el PA-FCP enlista las obligaciones del interventor contratado y establecidas en la cláusula del Contrato de interventoría No. 371 de 2022.

Enseguida, el PA- FCP cita las actividades a cargo del PA-FCP, conforme al Manual de Supervisión e Interventoría.

“En todo caso, a renglón seguido el Manual de Supervisión e Interventoría del FCP precisa que las actividades desarrolladas por el FCP en ningún caso sustituyen, reemplazan o concurren con las obligaciones y responsabilidades de los supervisores y/o interventores de los contratos o convenios. De esta manera, el seguimiento integral, esto es, el aspecto técnico, control y vigilancia administrativa, financiera, contable y jurídica son competencia exclusiva de la entidad ejecutora, a través del supervisor y/o interventor.”

Concluye el PA-FCP, indicando que en caso de incumplimientos, el desarrollo e implementación de medidas depende de las actuaciones e insumos provistos por la supervisión y/o interventoría, tales como informes y *“...la disposición expresa de aplicar cláusula de apremio, cláusula pecuniaria o reclamación de siniestro y todas aquellas que se consideren sean de aplicación, conforme lo suscriben los diferentes Manuales del FCP”.*

“IMPROCEDENCIA DE LA DECLARACIÓN DE INCIDENCIA FISCAL Y DISCIPLINARIA
(...)

“...el régimen aplicable al Contrato 359 de 2022 corresponde al derecho privado, con la observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, 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”.

(...)

Se precisa que al Contrato 364 de 2022 le es aplicable el Manual de Contratación del FCP, el cual, respecto de la liquidación señala:

“... (...) “La liquidación es el 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.

(...)

*La liquidación de los contratos o convenios se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los mismos, y en ausencia de este, **máximo dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrega de la versión definitiva del informe final de supervisión y/o interventoría al Administrador Fiduciario del FCP o certificación final de cumplimiento cuando sea el caso.***

(...)

*c. 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.***

(...)

Adicionalmente la jurisprudencia ha manifestado, lo siguiente:

“la liquidación final del contrato tiene como objetivo principal, que las partes definan sus cuentas, que decidan en qué estado quedan después de cumplida la ejecución de aquél; que allí se decidan todas las reclamaciones a que ha dado lugar la ejecución del contrato, y por esa razón es ese el momento en que se pueden formular las reclamaciones que se consideren pertinentes. La liquidación finiquita la relación entre las partes del negocio jurídico, por ende, no puede con posterioridad demandarse reclamaciones que no se hicieron en ese momento”.

(...)

en la actualidad, la relación contractual se encuentra en la etapa de liquidación, oportunidad en la cual, se incluirá la determinación y cuantía real de cualquier posible recurso que deba recuperarse o reintegrarse.

(...)

De lo anterior, teniendo en cuenta que, el acta de liquidación se encuentra concebida como el balance financiero final del contrato, y la misma no ha sido producida, de manera que esta etapa permitirá efectuar el balance financiero final entre las partes.

(...)”

Por otra parte, el PA-FCP indica que de haber lugar al reintegro de sumas y si el contratista no lo efectúa, se evaluarán y apelará a las herramientas contractuales de las que se disponen.

“Así pues, hasta que no se agoten las herramientas contractuales y judiciales 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, una omisión por parte del FCP, ni menos aún, el nexo de causalidad entre la acción u omisión y el presunto daño causado”.

Partiendo de la definición de *“hallazgo con presunta incidencia fiscal”*, para el FCP *“...no es posible declarar que exista un daño cierto y probado cuando aún, la fuente principal del presunto detrimento patrimonial que es el Contrato 364 de 2022, no se ha liquidado ni finiquitado contractualmente”.*

Sin perjuicio de lo anterior, el FCP sostiene que

“...de acuerdo con el artículo 1600 del Código Civil Colombiano, no podrá pedirse a la vez la pena y la indemnización de perjuicios, lo cual significa que la cláusula penal de apremio impuesta, considerada como una tasación anticipada de perjuicios, excluye la indemnización de perjuicios moratorios y compensatorios. En otras palabras, cuando las partes han pactado una cláusula penal, esta constituye la única compensación posible en caso de incumplimiento. Esto implica que no sería legal ni procedente solicitar simultáneamente la multa prevista en la cláusula penal y una indemnización por los perjuicios sufridos.

Así bien, teniendo en cuenta que el hecho que los dineros desembolsados al contratista no fueron ejecutados conforme a lo acordado en el contrato puede considerarse un perjuicio para el FCP y justificar una indemnización por parte del contratista, dichos dineros no podrían acumularse a la suma correspondiente a la multa por imposición de cláusula penal de apremio, y considerarse en conjunto como un detrimento fiscal. Lo anterior, toda vez que no puede pretenderse que las sumas acumuladas por los dos conceptos (perjuicios y cláusula penal) sean eventualmente pagadas al FCP, ya que comportaría una duplicidad de indemnizaciones por el mismo daño e implicaría otorgar una doble compensación por el mismo incumplimiento, lo cual sería contrario al principio establecido en el Código Civil anteriormente señalado.

Con base en todo lo anterior, el PA-FCP solicita desestimar la observación.

Análisis de la respuesta PA FCP

Con el propósito de desvirtuar la observación, el FPC desarrolla dos líneas argumentativas, a saber:

- 1) Inexistencia de daño cierto y su prueba
- El acta de liquidación está concebida como el balance financiero final del contrato

- El PA-FCP cuenta con herramientas contractuales para hacer efectivo el cumplimiento de las obligaciones y/o acreencias a su favor
- El Contrato 364 de 2022 se encuentra en etapa de liquidación
- Por tanto, no es posible probar que existió una incidencia fiscal, ni disciplinaria por un presunto detrimento patrimonial, una omisión por parte del FCP, ni menos aún, el nexo de causalidad entre la acción u omisión y el presunto daño causado.

En primera instancia, es oportuno resaltar que las competencias de este ente de control son independientes y autónomas, esto es, no están sujetas a las decisiones de otras autoridades administrativas o judiciales, y con respecto a la acción fiscal, se activan a partir del establecimiento de un hecho generador del daño patrimonial al Estado, y un detrimento al recurso público.

Si bien el PA-FCP, como lo afirma, se encuentra adelantando las actuaciones relacionadas con la liquidación del contrato, también lo es que, no hay una restricción jurídica para que los órganos de control fiscal como la Contraloría General de la República, en cualquier etapa o momento de la ejecución contractual puede determinar la existencia del daño al patrimonio público, porque el mismo no está sujeto al acto de liquidación del contrato¹⁹, como lo pretende en su argumento el vocero del PA-FCP.

Igualmente, es cierto que el acta de liquidación da cuenta del balance financiero final del contrato, pero en este caso, la misma conllevaría tan solo a una variación en el monto de la cuantía al momento de realizar la liquidación del contrato, más no a desvirtuar el hecho sobre la no ejecución de los componentes y/o actividades evaluados en el informe final de interventoría donde quedó registrado el seguimiento del Plan Operativo de Actividades - POA y Estructura de Desglose de Trabajo – EDT, génesis que permite afirmar que el daño al patrimonio del Estado está acreditado y es cuantificable.

Para el caso que nos ocupa, el valor a reintegrar hace parte del balance financiero final del Contrato, porque está consignado en el informe final de interventoría, documento que constituye el soporte de la liquidación del contrato, tal como está previsto en el Manual de Contratación del FCP.

¹⁹ *“Pues bien: el control fiscal sobre la actividad contractual de la administración pública, según la disposición acusada, tiene lugar en dos momentos distintos: 1. una vez concluidos los trámites administrativos de legalización de los contratos, es decir, cuando se ha perfeccionado el acuerdo de voluntades, para vigilar la gestión fiscal de la administración y, en general, el cumplimiento de las normas y principios que rigen la contratación estatal. Igualmente, se deberá ejercer control posterior sobre las cuentas y pagos derivados del contrato, y 2. una vez liquidados o terminados los contratos, para ejercer un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.*

(...)

En síntesis: el control fiscal sobre los contratos estatales se ejerce a partir de su perfeccionamiento, durante todo el proceso de ejecución, y después de su liquidación o terminación” (Corte Constitucional Sentencia C-623-99).

Ahora, el reintegro está previsto como una obligación financiera a cargo del contratista, cuyo cumplimiento no se ha acreditado, pese a que el informe de interventoría le fue puesto en conocimiento el 1° de marzo de 2024.

Por otra parte, el reconocimiento y pago de la cláusula penal hace parte del contenido obligacional del Contrato 364 de 2022, la que le fue impuesta y notificada por el PA-FCP al contratista el 13 de septiembre de 2023, sin que a la fecha se haya materializado su cumplimiento.

En ese orden de ideas, la certeza y prueba del daño devienen de a) la terminación del contrato con un cumplimiento parcial de las obligaciones a cargo del contratista, b) la imposición de la cláusula penal de apremio, c) la existencia e identificación de unos recursos desembolsados que no fueron ejecutados, cuya magnitud fue determinada y cuantificada por la interventoría en su informe final, y d) el incumplimiento de la obligación del operador de reintegrar los recursos por \$980.897.412,84 y pagar los \$2.457.331.451 de la cláusula penal de apremio.

Por lo anterior, el argumento aducido en la respuesta no desvirtúa lo observado.

- 2) La improcedencia de solicitar simultáneamente la multa prevista en la cláusula penal y una indemnización por los perjuicios sufridos

El FCP sostiene que *“...cuando las partes han pactado una cláusula penal, esta constituye la única compensación posible en caso de incumplimiento. Esto implica que no sería legal ni procedente solicitar simultáneamente la multa prevista en la cláusula penal y una indemnización por los perjuicios sufridos.*

Así bien, teniendo en cuenta que el hecho que los dineros desembolsados al contratista no fueron ejecutados conforme a lo acordado en el contrato puede considerarse un perjuicio para el FCP y justificar una indemnización por parte del contratista, dichos dineros no podrían acumularse a la suma correspondiente a la multa por imposición de cláusula penal de apremio, y considerarse en conjunto como un detrimento fiscal”.

En el marco del Contrato 364 de 2022, y según la cláusula sexta, el reintegro de los recursos no ejecutados está previsto como una obligación financiera del contratista, que responde al principio de *conmutatividad* de los contratos, previsto en el derecho privado, dado que señala el artículo 1498 del Código Civil que *“[e]l contrato oneroso es conmutativo cuando cada una de las partes se obliga a dar o hacer una cosa que se mira como equivalente a lo que la otra parte debe dar o hacer a su vez (...)”*, equivalencia que necesariamente debe mantenerse a lo largo de la relación comercial, para que la institución fundada en la autonomía de la voluntad pueda cumplir sus propósitos protegidos por la ley.

De modo que la finalidad del reintegro de los recursos no ejecutados no es otra que asegurar y conservar la igualdad y equilibrio entre las prestaciones de las partes, cuya exigencia, no se hace a título de indemnización, la cual corresponde a los daños y/o perjuicios causados, producto del incumplimiento de las obligaciones contractuales.

El artículo 1600 del Código Civil establece:

“ARTICULO 1600. <PENA E INDEMNIZACION DE PERJUICIOS>. No podrá pedirse a la vez la pena y la indemnización de perjuicios, a menos de haberse estipulado así expresamente; pero siempre estará al arbitrio del acreedor pedir la indemnización o la pena” (Resaltado fuera de texto)

Es pertinente traer a colación lo previsto en la Cláusula Décima Segunda del Contrato 364 de 2022:

“CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA. CLÁUSULA PENAL PECUNIARIA Y DE APREMIO: al presente contrato podrán aplicarse las siguientes cláusula penales:

PENAL PECUNIARIA: en caso de incumplimiento parcial de las obligaciones a cargo de EL CONTRATISTA, este se obliga a pagar al CONTRATANTE...una pena por el valor equivalente al 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...a título de pena, una suma equivalente al 10% del valor del contrato, la cual se establece como estimación anticipada de los perjuicios que le ocasione al CONTRATANTE...**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 0.5% del valor del contrato por cada día de retardo sin exceder el 10% del valor total de contrato...**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.(...)**” (Resaltado fuera de texto)

Conforme con lo anterior y contrario a lo afirmado por el PA FCP, a la luz de nuestro ordenamiento jurídico, sí es posible solicitar de manera simultánea la multa prevista en la cláusula penal y una indemnización por los perjuicios sufridos, siempre y cuando se haya pactado expresamente, tal como se estipuló en la Cláusula Décima Segunda del Contrato 364 de 2022, donde, además, se dispuso que el pago de la cláusula penal de apremio no exonera al contratista de cumplir sus obligaciones, tales como entre otras, el reintegro de los recursos no ejecutados previsto en la cláusula sexta.

En consecuencia, el argumento aducido no desvirtúa lo observado.

Respuesta de la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito -DSCI-ART

La entidad solicita que se retire la observación, aduciendo que el contrato se encuentra en etapa de liquidación, dentro de la cual “...*existe la posibilidad de que se le solicite el reintegro de la suma indicada o que una vez se firme el acta de liquidación y si se encontrará renuncia por parte del contratista, el Fondo puede iniciar las acciones correspondientes que lleven a la recuperación de los recursos.*

(...)

Lo anterior para indicar que el hecho descrito por el equipo auditor no se ha materializado, valga decir no se enmarca dentro de lo descrito en los artículos 3 y 6 de la ley 610 de 2000, dado que el daño al patrimonio no se encuentra materializado, no se indica cual es la prueba que demuestre el menoscabo, la disminución, el perjuicio, el detrimento, la pérdida o deterioro que afecten los intereses patrimoniales del Estado y tampoco se observa la prueba que demuestre la acción u omisión que hayan permitido el detrimento al erario.

Sobre el pago de la sanción impuesta, vale la pena preguntar si el organismo de control fiscal es competente para poner en movimiento la acción fiscal o si está excluida por la acción de repetición”.

Análisis de la respuesta

La DSCI centra sus argumentos en que falta la liquidación del contrato, que es la etapa e instancia para definir el balance financiero y materializar los reintegros.

Asimismo, arguye que no hay prueba del daño al patrimonio público ni de la acción u omisión -hecho generador-.

Consideraciones

Si bien el FCP, como lo afirma, se encuentra adelantando las actuaciones relacionadas con la liquidación del contrato, también lo es que los órganos de control fiscal, en este caso la CGR, en cualquier etapa de la actuación contractual puede determinar la existencia del daño al patrimonio público, porque el mismo no está sujeto o condicionado al acto de liquidación del contrato.

Para el caso que nos ocupa, el valor a reintegrar hace parte del balance financiero final del Contrato, el cual está consignado en el informe final de interventoría, documento que constituye el soporte para la liquidación del contrato, tal como está previsto en el Manual de Contratación del PA-FCP.

Ahora, el reintegro está previsto como una obligación financiera a cargo del contratista, cuyo cumplimiento no se ha acreditado, pese a que el informe de interventoría le fue puesto en conocimiento por el PA FCP²⁰ el 1° de marzo de 2024.

²⁰ Mediante oficio radicado con el No. 20241094000583301 enviado por correo electrónico del 1 de marzo de 2024, el CONSORCIO FONDO COLOMBIA EN PAZ 2019 dio traslado al CONSORCIO CONSTRUYENDO PROYECTOS SOSTENIBLES del informe final de interventoría del Contrato No. 364 de 2022.

Por su parte, el reconocimiento y pago de la cláusula penal hace parte del contenido obligatorio del Contrato 364 de 2022, la que le fue impuesta y notificada al contratista el 13 de septiembre de 2023, sin que a la fecha se haya verificado su cumplimiento.

En ese orden de ideas, la certeza y prueba del daño devienen de a) la terminación del contrato, b) la imposición de la cláusula penal de apremio, c) la existencia e identificación de unos recursos desembolsados y que no fueron ejecutados, cuya magnitud fue determinada y cuantificada por la interventoría en su informe final, y d) el incumplimiento de la obligación (omisión) de reintegrar los recursos por \$980.897.412,84 y pagar los \$2.457.331.451 de la pena de apremio.

En relación con la argumentado sobre cláusula penal impuesta y no pagada, la competencia de la CGR para adelantar la acción fiscal no es excluyente frente a la acción de repetición, toda vez que ésta última tiene naturaleza y causa diferentes a la primera, en cuanto fue concebida como un *“mecanismo judicial dispuesto por la Constitución, y desarrollado por la ley, para efectos de que el Estado recupere de sus servidores o ex-servidores públicos o de los particulares que cumplen funciones públicas, los dineros que ha pagado en razón de las condenas impuestas a través de una sentencia, acta de conciliación o cualquier otro mecanismo alternativo de solución de conflictos, a efectos de resarcir los daños antijurídicos que le han sido imputados²¹”*. (Resaltado fuera de texto)

Entretanto, el proceso de responsabilidad fiscal está constituido por el daño al patrimonio del Estado en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causado directa o indirectamente por servidores públicos y personas de derecho privado que manejen bienes y fondos públicos.

En consecuencia, el argumento aducido no desvirtúa lo observado.

Respuesta de la Interventoría

La interventoría menciona los informes y solicitudes que realizó y que sirvieron de fundamento tanto para la declaratoria de incumplimiento como para el establecimiento del balance financiero final del Contrato 364 de 2022, así:

“Basado en lo establecido en el manual de supervisión e interventoría y las competencias legales del Fondo Colombia en Paz, como ordenador del gasto, es la entidad quien realizará, en los plazos perentorios establecidos para esto tanto el cobro de la cláusula de apremio como cualquier otra cifra para devolver.

²¹ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO Bogotá D.C., trece (13) de noviembre de dos mil ocho (2008) Radicación número: 25000-23-26-000-1998-01148-01(16335).

A la fecha, esta interventoría no ha recibido ningún pronunciamiento por parte del operador respecto a las cifras mencionadas en el informe final de la interventoría. Entonces es importante resaltar, -sic- que el contrato está en proceso de liquidación, la cual es la oportunidad legal para establecer los respectivos balances económicos y cumplimiento de sus obligaciones contractuales, sin embargo, se aclara que, por parte del Consorcio Fondo Colombia en Paz, le corresponde además la gestión de cobro del total de los montos adeudados por el operador”.

Análisis de la respuesta

Al igual que lo hace el FCP y la DSCI, la interventoría menciona que el contrato está en la etapa de liquidación, en la cual procede realizar el balance financiero del contrato. Por tal razón, se hace remisión a lo expresado en los análisis de las respuestas sobre el tema.

En virtud de todo lo expuesto en precedencia, el hallazgo se mantiene incólume en todos sus aspectos y se valida como hallazgo con las mismas incidencias, fiscal y presunta disciplinaria.

Hallazgo No. 02. Contrato 365-2022 Implementación proyectos productivos-PNIS (D y F)²² \$4.311.538.016,95

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.

Artículo 3º de la Ley 489 de 1998²³:

Artículo 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.

(...)

²² CGR - COH_1141_2024-1-AU-FI

²³ “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”.

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 Decreto 691 de 2017²⁴ establece:

“Artículo 1°... (...)

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

“Artículo 2°. (...)

Parágrafo. Para la ejecución de proyectos, el FCP podrá celebrar contratos para que entidades públicas o privadas puedan ser administradoras delegadas de recursos del FCP o de sus subcuentas. En estos casos, la ejecución de los recursos estará sometida al régimen contractual y reglamentario del FCP, atendiendo en todo caso los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad”.

El Manual de Contratación del PA-FCP²⁵, versión 26 del 29 de abril de 2022, 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.

²⁴ Por el cual se sustituye el Fondo para la sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en zonas afectadas por el conflicto por “Fondo Colombia en Paz (FCP)” y se reglamenta su funcionamiento.

²⁵ Aprobado mediante acta No. 275 Comité fiduciario realizado el 29 de abril de 2022.

El manual de supervisión e interventoría del FCP²⁶, en sus diferentes versiones aplicables a la ejecución del contrato establece:

“4. OBLIGACIONES GENERALES (...)

2. Verificar que las garantías exigidas en el contrato o convenio se apruebe por el administrador fiduciario del FCP. En lo que se refiere a las ampliaciones o modificaciones de las garantías derivadas de los otro sí del contrato o convenio verificar que se remitan al administrador fiduciario del FCP dentro del plazo establecido en los mismos.

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 o convenio, cantidades, precios, descripción, y demás.

25. Informar por escrito al contratista las observaciones o recomendaciones oportunas y procedentes, debiendo impartir las órdenes perentorias necesarias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contractuales, sin modificar el objeto, valor o plazo contractual. (...)

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.

El consorcio FCP como vocero y administrador del patrimonio autónomo FCP²⁷, realizó la convocatoria abierta No. 35 de fecha 14 de diciembre de 2021, que dio origen al Contrato 365 de 2022, suscrito, el 22 de junio de 2022, con el Consorcio Construyendo Proyectos Sostenibles PNIS, identificado con Nit.901.585.166-2, con el objeto de *“Prestar los servicios de operador para ejecutar los componentes de intervención del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos - PNIS para*

²⁶ Versiones: 7, 8, 9 y 10 del 30 de noviembre de 2022, 11 de enero de 2023, 29 de marzo de 2023 y 10 de septiembre de 2023 respectivamente.

²⁷ Fondo Colombia en Paz

la planeación, formulación, implementación y seguimiento de seguridad alimentaria y proyectos productivos sostenibles con actividades de asistencia técnica en el departamento de Cauca (municipios El Tambo, Jámbalo, Miranda, Rosas) y departamento del Valle del Cauca (municipios de Bolívar, Dagua, El Dovio”.

El seguimiento técnico, administrativo y financiero a los operadores seleccionados, estuvo a cargo de la firma DCO Ingeniería & servicios SAS²⁸ en virtud del Contrato No. 372 de 2022, cuyo objeto fue: “Contratar la interventoría para controlar, inspeccionar, vigilar y supervisar la ejecución de los componentes de intervención del programa nacional integral de sustitución de cultivos ilícitos - PNIS para la planeación, formulación, implementación y seguimiento de seguridad alimentaria y proyectos productivos sostenibles con actividades de asistencia técnica para las familias beneficiadas del programa en los departamentos, municipios, corregimientos o veredas previamente seleccionados por el programa nacional integral de sustitución – PNIS. PARÁGRAFO 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 adelantada por el FCP, los cuales hacen parte integral del presente contrato”.

De acuerdo con el Anexo Técnico del Contrato 365 de 2022 el alcance de la intervención y la distribución por familias del grupo 5, tuvo la siguiente cobertura:

Tabla No. 7.
Distribución familias

| | Municipio | Proyecto seguridad alimentaria | Proyecto de Ciclo corto |
|-------------------------------------|--------------|--------------------------------|-------------------------|
| Departamento Cauca | Tambo | 730 | 714 |
| | Jámbalo | 456 | 1192 |
| | Miranda | 294 | 451 |
| | Rosas | 8 | 15 |
| Departamento Valle del Cauca | Bolívar | | 117 |
| | Dagua | 13 | 24 |
| | El Dovio | | 61 |
| | Total | 1501 | 2574 |

Fuente FCP Elaboró: Equipo Auditor

Así mismo, para el desarrollo de los componentes y actividades a desarrollar la distribución presupuestal para el grupo No. 5 estaba dada de la siguiente manera:

Tabla No. 8.
Distribución presupuestal

| DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTAL | | | | | |
|---------------------------|--------------|--------------|-----------|---------------------------|-------------|
| Componente | No. Familias | VI. Proyecto | Valor ATI | VI. Inversión por familia | Valor total |
| | | | | | |



| | | | | | |
|--|-------|-------------|-------------|-------------|----------------------------|
| Seguridad alimentaria | 1501 | \$1.800.000 | | \$1.800.000 | \$ 2.701.800.000 |
| PP Ciclo corto | 2.574 | \$9.000.000 | \$1.067.000 | \$8.536.000 | \$23.166.000.000 |
| Actividades de Asistencia Técnica Grupal | N.A | N.A | Global | NA | \$ 572.285.160 |
| Valor costos directos | | | | | \$29.186.543.160.04 |
| % intermediación (8.37%) | | | | | \$2.442.913.662 .00 |
| Valor Total | | | | | \$31.629.456.822.04 |

La propuesta económica presentada por el proponente por concepto de valor a cobrar como remuneración del contrato de operación fue de 8.37% con respecto a los costos directos ejecutados.

El alcance del contrato de acuerdo con la Cláusula primera comprende:

5. *Asistencia Técnica Integral -ATI para la actualización de los planes de inversión, implementación, acompañamiento y seguimiento de proyectos productivos, se distribuirá así:*
 - *ATI para el proyecto productivo fase 1 (ciclo corto) por \$1.200.000 (9 meses de actividades distribuidas a lo largo del periodo de ejecución contractual).*
Las actividades de ATI que resulten complementarias a los dos proyectos productivos (seguridad alimentaria y ciclo corto) pueden desarrollarse de manera simultánea, siempre y cuando se atiendan los lineamientos contenidos en el Anexo Técnico y se presenten los entregables de manera diferenciada.
6. *Actividades grupales de Asistencia Técnica: En atención a los requerimientos presentados de transferencia de tecnología para que los beneficiarios adquieran conocimientos mediante observación y capacitación sobre prácticas tecnológicas que puedan replicar en sus predios, el Operador incluirá en el Plan de ATI y ejecutará actividades grupales, que se cargarán en el SISPNIS con el valor proporcional de cada familia beneficiaria.*
7. *Adquisiciones y entregas para el proyecto de huerta casera por un valor de hasta \$1.800.000.*
8. *Adquisiciones y entregas para el proyecto productivo de ciclo corto por un valor de hasta \$9.000.000.*

De conformidad con lo establecido en las cláusulas segunda y tercera el plazo de ejecución del contrato se fijó en quince (15) meses y su valor en \$31.629.456.82 y la siguiente forma de pago de acuerdo con la cláusula cuarta:

Tabla No. 9.
Forma de pago contrato 365 de 2022

| | | |
|--------------|-----|--|
| Primer pago | 10% | Una vez entregado el plan Operativo y cronograma de trabajo aprobado por el supervisor del contrato |
| Segundo pago | 20% | Suscripción de los contratos de suministro de insumos y materiales para la implementación de los proyectos productivos |

| | | |
|-------------|-----|---|
| Tercer Pago | 20% | Entrega del 20% de los insumos y materiales a las familias beneficiarias, lo cual será avalado por la interventoría del contrato mediante la verificación |
| Cuarto pago | 20% | Entrega del 50% de los insumos y materiales a las familias beneficiadas, lo cual será avalado por la interventoría |
| Quinto Pago | 20% | Entrega del 90% de los insumos y materiales a las familias beneficiadas, avalado por la interventoría |
| Sexto pago | 10% | Ejecución a satisfacción del 100% del plan operativo y entrega del informe final de interventoría |

Fuente FCP Elaboró: Equipo Auditor

En la cláusula sexta se determinaron las obligaciones generales, específicas, administrativas, financieras, técnicas y operativas y del sistema de información, entre las cuales se destacan:

Obligaciones generales:

“1.- Cumplir con el objeto del contrato con plena autonomía técnica y administrativa y bajo su propia responsabilidad, por lo tanto, no existe ni existirá ningún tipo de subordinación, ni vínculo laboral alguno entre el contratista y el Fondo Colombia en paz”.

Obligaciones de tipo Administrativo:

1.- Adelantar la adquisición de los bienes y servicios locales (en los municipios donde se desarrollará el objeto contractual) para la ejecución del contrato”

Obligaciones de tipo financiero:

“1.- Reintegrar al Fondo Colombia en Paz los recursos del contrato que no sean ejecutados, con sus respectivos rendimientos financieros, de acuerdo con la atención efectiva de las familias y para cada uno de los componentes establecidos en el documento de proyecto”.

Obligaciones de tipo técnico y operativo:

1.- presentar a la interventoría, una vez se suscriba el contrato, el Plan Operativo detallado que contenga: Cronograma de actividades con costos discriminados por mede ejecución, productos, indicadores, metas y medios de verificación, 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 la interventoría”.

El 7 de julio de 2022 se suscribió el acta de inicio entre la firma interventora DCO Ingeniería & Servicios SAS y el contratista, fecha partir de la cual se empezó a contar el plazo de ejecución del contrato, hasta el 6 de octubre de 2023.

Conforme a lo anterior, y una vez efectuada la revisión documental del contrato No. 365 de 2022, en sus distintas etapas, se destacan las siguientes actuaciones:

1. De conformidad con lo establecido en la cláusula cuarta, el contratista presentó el Plan Operativo y cronograma determinado, ante lo cual, mediante comprobante de egreso No. CE2200068118 del 30 de septiembre de 2022 se giró por parte del CFCP a CONSORCIO CONSTRUYENDO PROYECTOS PNIS la suma por \$ 3.162.945.682 correspondiente al 10% del valor del contrato.
2. Mediante circular No. 0001 del 20 de enero de 2023, la DSCI implementó la metodología de seguimiento a la ejecución física del objeto contratado, con el fin de que se cumplieran todas las actividades previstas en el anexo técnico. La metodología constaba de una etapa de planeación que comprende la elaboración y diligenciamiento en el servidor virtual de: (i) la Estructura de Desglose de Trabajo – EDT, el diccionario de desglose de trabajo – EDT por cada una de las actividades y el plan operativo – POA y una fase de ejecución.

Referente al balance financiero, la interventoría del 5 de marzo de 2024, aplica la metodología de proceso de liquidación al componente de asistencia técnica integral liquida las actividades aplicando la Estructura de Desglose de Trabajo -EDT-a las actividades entregadas y aprobadas, resultando lo siguiente:

Tabla No. 10.
Ejecución contrato 365 .2022

| EJECUCIÓN CONTRATO 365-2022 | | | | |
|-----------------------------|-------------------------|------------------|----------------------------|---------------------|
| ACTIVIDAD | PROYECTADO | VALOR DESEMBOLSO | VL RECONOCDO INTERVENTORIA | SALDO A REINTEGRAR |
| ATI | \$2.746.458.000 | \$3.162.945.682 | \$1.158.112.108 | \$ 1.148.592.334.95 |
| Ciclo corto | \$23.166.000.000 | | \$ | |
| Seguridad Alimentaria | \$2.701.800.000 | | \$ | |
| ATI Grupal | \$572.285.160 | | 0 | |
| Remuneración | \$2.442.9 13.662 | | \$856.241.238.70 | |
| Total | \$31.629.456.822 | | \$3.162.945.682 | |

Fuente FCP Elaboró: Equipo Auditor

Así, de acuerdo con el informe final de la interventoría del 5 de marzo de 2024, se evidencia que la interventoría reconoce al operador la suma de \$1.158.112.108 por actividades de asistencia técnica ejecutadas y una remuneración del 35.05%, equivalente a \$856.241.238.70, valores que sumados y comparados con el valor total desembolsado al contratista por \$3.162.945.682 arrojan un saldo a reintegrar por \$1.148.592.334.95, dineros desembolsados al contratista que no fueron ejecutados y/o soportados conforme a lo informado por la interventoría.

Mediante documento radicado con el No. 20230321756222 del 12 de julio de 2023, con el asunto “INFORME PRESUNTO INCUMPLIMIENTO CTO 365”, DCO INGENIERIA & SERVICIOS S.A.S. en su calidad de interventor del Contrato 365 de

2022, informó al Consorcio FCP 2019, los presuntos incumplimientos por parte del CONSORCIO CONSTRUYENDO PROYECTOS PNIS en ejecución el Contrato No. 365 de 2022.

Mediante oficio radicado con el No. 0231094001823851 del 18 de julio de 2023, el Consorcio FCP 2019 trasladó el referido informe de presunto incumplimiento suscrito por DCO Ingeniería & Servicios S.A.S. en su calidad de interventor del Contrato 365 de 2022, al contratista Consorcio Construyendo Proyectos PNIS, este a su vez mediante oficio (Oficio N: CPP-365-2022-294) radicado con el No. 20230322009992 del 3 de agosto de 2023 dio la respuesta pertinente, concluyendo entre otros: (...)

“En consecuencia, se solicita de manera respetuosa a la Interventoría y a la entidad contratante analizar que el presunto incumplimiento atribuido al Consorcio no corresponde a una conducta deliberada o negligente a su cargo encaminada a no ejecutar las obligaciones principales del contrato. Por el contrario, quedó demostrado que la información requerida muchas veces se ha suministrado y que la Interventoría, la Supervisión y el Fondo Colombia en Paz presenta el incumplimiento del contrato.

Por lo anteriormente expuesto y previamente al inicio de acciones legales por parte del Consorcio, respetuosamente se solicita se dé inicio a la mayor brevedad a una mesa de arreglo directo según lo consagrado en la cláusula vigésima séptima que establece:

“(...)SOLUCIÓN DE CONFLICTOS: las partes conviene que en el evento en que surja alguna diferencia entre las mismas por razón o con ocasión al presente contrato, se regirán por las normas del derecho colombiano y busquen en un primer término una solución o arreglo directo, de no lograrse el acuerdo, se procederá con la conciliación ante autoridad competente en dicho asunto, la amigable composición o la transacción dentro de los 10 días calendario siguientes a la notificación que cualquiera de las partes envíe a la otra. (...)

El Consorcio FCP 2019 mediante oficio radicado con el No. 2023109400218501 del 17 de agosto de 2023 realizó la citación de la mesa de arreglo directo para el 24 de agosto de 2023 a las 3:30 P.M. a la cual asistieron el contratista, la interventoría, la entidad ejecutora y el Consorcio FCP 2019; de lo anterior, la misma se realizó el 4 de septiembre de 2023 y el 12 de septiembre de 2023 fue cerrada por las partes.

Mediante documento radicado con el No. 20230322226692 del 22 de agosto de 2023, con el asunto “**SOLICITUD DE DECLARATORIA DE INCUMPLIMIENTO CON APLICACIÓN DE SANCIÓN CTO 365-2022**”, DCO Ingeniería & Servicios S.A.S., en su calidad de interventor del Contrato 365 de 2022, solicitó al Consorcio FCP 2019, la aplicación de la cláusula penal pecuniaria al Consorcio Construyendo Proyectos PNIS, conforme a lo anterior el gerente general del consorcio FCP por medio de oficio con radicado 20231094002505761 de fecha 13 de septiembre de

2023 notificó la cláusula penal pecuniaria y de apremio del contrato No. 365 de 2022 al Consorcio Construyendo Proyectos PNIS por valor de TRES MIL CIENTO SESENTA Y DOS MILLONES NOVECIENTOS CUARENTA Y CINCO MIL SEISCIENTOS OCHENTA Y DOS PESOS M/CTE (\$ 3.162.945.682).

Es importante indicar que el informe final de interventoría, con el balance del avance y ejecución del contrato, fue puesto en conocimiento del contratista, sin embargo, éste no se pronunció frente al mismo y tampoco ha dado cumplimiento a su obligación de reintegrar los recursos, generando un daño al patrimonio público, representado en un detrimento por valor de \$1.148.592.334.95, de conformidad con el artículo 6º de la Ley 610 de 2000. El PA-FCP ha informado que está en estudio la reclamación por vía judicial.

Es de resaltar que, si bien el PA-FCP se encuentra adelantando las actuaciones relacionadas con la liquidación del contrato, también lo es que la Contraloría General de la República en cualquier etapa del proceso contractual puede determinar la existencia del daño al patrimonio público, sin que deba estar sujeto al acto de liquidación del contrato.

Así las cosas, y teniendo presente que el informe final de interventoría determinó un saldo sobre actividades pagadas no ejecutadas por \$1.148.592.334.95 suma que no ha sido reintegrada por el contratista, y se impuso clausula penal pecuniaria y de a premium por la suma de \$ 3.162.945.682 monto que no ha sido pagado. Se determina daño patrimonial por un valor total de \$ 4.311.538.016,95 de conformidad con lo previsto en los artículos 3 y 6 de la ley 610 de 2000, en concordancia con los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal previstos en los artículos 209 y 267 de la Constitución Política y 3º de la Ley 489 de 1998, y presunta connotación disciplinaria en consideración a lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019 en concordancia con los principios de la función administrativa y la gestión fiscal.

Respuesta de la entidad

Respuesta del PA-FCP

“Respetuosamente se informa que, en atención a los roles y responsabilidades del FCP, una vez recibida la observación de la Contraloría General de la República, se corrió traslado mediante correo electrónico del 19 de abril de 2024 a la Entidad Ejecutora competente, Dirección de Sustitución de Cultivos ilícitos - DSCI, la cual mediante correo electrónico del 25 de abril solicitó: “(...) nos conceda 3 días de prórroga para dar respuesta al informe de observaciones No 2.”. No obstante, lo anterior se recibió respuesta por parte de la DSCI, la cual se adjunta para su información.

Previo a resolver de fondo la observación de la Contraloría General de la República, es importante poner de presente el modelo de operación el Fondo Colombia en Paz, el cual se deriva de los diferentes manuales y reglamentos del FCP, especialmente del Reglamento del Fondo Colombia en Paz, aprobado por el Consejo Directivo¹, que contiene los lineamientos para el funcionamiento y operación del FCP y cuyo objetivo es² “...ser un instrumento de administración que determina los **principios generales de la interrelación entre el Fideicomitente, el Director Ejecutivo, las Entidades Ejecutoras, los Supervisores y/o Interventores, y el Administrador Fiduciario** (en adelante la Fiduciaria) encargado de su administración, dentro del marco de las funciones legales y contractuales...” (Subrayas y negrillas fuera de texto).

De igual forma y según el alcance del Reglamento del Fondo Colombia en Paz, este “...**identifica y determina los roles, funciones y responsabilidades de quienes interactúan dentro del modelo operativo definido para el FCP**, de conformidad con el Decreto 691 de 2017, además de las funciones y responsabilidades que se detallan en los demás manuales y reglamentos del FCP.” (Subrayado y negrillas fuera de texto original).

En atención a lo establecido en el Reglamento del FCP, son las Entidades Ejecutoras (Entidades públicas o privadas, organismos de cooperación, direcciones o dependencias de entidades públicas), quienes en desarrollo de su misionalidad y experticia definen el PPO (Planes y Proyectos Operativos) y entre sus competencias, se encuentran las siguientes:

“(...) 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. (...)” (Subrayado fuera del texto original).

Como se evidencia, las Entidades Ejecutoras además de definir las necesidades propias para la contratación de planes y proyectos operativos a través del FCP, ejercen la supervisión de la misma, la cual consiste en realizar el seguimiento técnico, control y vigilancia administrativa, financiera, contable y jurídica respecto de las condiciones acordadas en el contrato o convenio, además, deberá ser ejercida por el personal idóneo designado por las Entidades Ejecutoras, de acuerdo con la naturaleza del contrato o convenio a supervisar, quien responderá por sus acciones u omisiones.

*De tal suerte, en el modelo de negocio del Patrimonio Autónomo Fondo Colombia en Paz, aprobado por el Consejo Directivo, los 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**.*

Lo anterior cobra especial relevancia y sentido si se tiene en cuenta que, de acuerdo con los roles y funciones de su modelo de operación explicados anteriormente, y contrario a la calidad de experta técnica y garante de la ejecución de los contratos que tienen las entidades ejecutoras, el FCP no tiene ni la experticia técnica ni presencia o personal en los diferentes territorios del país para desarrollar estas funciones.

La Cláusula Décima determinó, en cuanto a la supervisión y control de la ejecución del contrato que “(...) La vigilancia en la ejecución técnica, administrativa y financiera de los contratos, será ejercida por una interventoría, contratada para el efecto, conforme las disposiciones del Manual de Contratación del PA FCP.”

Entre las obligaciones del interventor contratado por la DSCI establecidas en la cláusula sexta – Obligaciones del contratista en el Contrato de interventoría No. 372 de 2022 - DCO Ingeniería y Servicios S.A.S, se encuentran:

“OBLIGACIONES GENERALES

(...)

26. Controlar, exigir y verificar la ejecución de los proyectos, atendiendo criterios de menor costo, menor tiempo y óptima calidad, por lo que se debe tener en cuenta la particularidad que implica el desarrollo de estos proyectos a ejecutar y las características puntuales que presentan los sitios de intervención en los aspectos: sociales, culturales, de ubicación geográfica, de accesibilidad, ambientales y particularidades del entorno, a fin de ofrecer las mejores alternativas de solución de carácter técnico, logístico y económico para garantizar y facilitar la ejecución de los mismos.

(...)

OBLIGACIONES ESPECÍFICAS

DE TIPO ADMINISTRATIVO

(...)

6. Realizar la vigilancia y el seguimiento de los operadores que realizan la intervención del PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS – PNIS.

(...)

DE TIPO FINANCIERO

4. Revisar, Controlar vigilar e inspeccionar todos los 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.”

Al respecto, el Manual de Supervisión e Interventoría del FCP, en el capítulo cuarto que se refiere a las obligaciones de supervisores e interventores, estipula:

“Los supervisores e interventores en ejercicio de sus funciones tendrán las siguientes obligaciones:

GENERALES

(...)

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.

(...) EN CASO DE RETRASO Y/O INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO O CONVENIO:

56. Informar de manera oportuna, justificada y soportada al administrador fiduciario del FCP, una vez se evidencie 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.

57. 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 siniestro o reclamaciones de siniestro a la aseguradora, arreglos directos o aplicación de descuentos por no cumplimiento 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 allegar los respectivos soportes probatorios.

58. Solicitar al administrador fiduciario del FCP, según sea el caso, 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.

59. Apoyar, conceptuar y definir los diferentes aspectos relativos a la atención de las reclamaciones contractuales al FCP y acompañamiento en las solicitudes de conciliación, demandas y/o mesas de arreglo directo que se originen con ocasión del contrato o convenio objeto de supervisión o interventoría, independientemente de su estado contractual, presentando los informes que se le requieran, actualización de estos y los soportes documentales que correspondan.

60. Participar obligatoriamente en las mesas de arreglo directo que se convoquen con ocasión del contrato o convenio objeto de supervisión y/o interventoría,

independientemente de su estado contractual, así como proferir el respectivo concepto en su calidad de supervisor y/o interventor.

61. Concurrir de manera obligatoria en el procedimiento de aplicación de la cláusula penal de apremio, cláusula penal pecuniaria y/o reclamación de siniestro ante la aseguradora, cuando a ello hubiere lugar, conforme lo dispuesto en el manual de contratación del FCP y del presente manual.

62. Aplicar en la tasación del monto de la cláusula penal de apremio, cláusula penal pecuniaria, sanciones y multas, el principio de proporcionalidad de conformidad con lo señalado en el artículo 1596 del Código Civil, 1 en concordancia con el artículo 867 del Código de Comercio”

Ahora bien, respecto de las actividades a cargo del FCP, el Manual de Supervisión e Interventoría del FCP establece que se limitan a las siguientes tres (3):

(...)

2. ACTIVIDADES DEL FCP EN ETAPA CONTRACTUAL Y POSTCONTRACTUAL

El FCP, a través de su administrador fiduciario, adelantará las siguientes actividades respecto de los contratos o convenios suscritos:

1. Trámite de presunto incumplimiento contractual reportado por parte de la supervisión y/o interventoría, de conformidad con lo establecido en el contrato o convenio, procedimientos, manuales y reglamentos del FCP, y demás normativa aplicable.

2. Trámite de liquidación, previo envío de la correspondiente información por parte de la supervisión y/o interventoría, de conformidad con lo establecido en el contrato o convenio, procedimientos, manuales y reglamentos del FCP.

3. En aquellos contratos o convenios que el administrador fiduciario del FCP estime pertinente, podrá realizar mesas de trabajo con las Entidades Ejecutoras, sobre los aspectos contractuales durante la ejecución y liquidación de los contratos y/o convenios celebrados con recursos del FCP, con la participación del contratista, supervisor y/o interventor del contrato o convenio. En los asuntos que el administrador fiduciario del FCP estime pertinentes, se podrá convocar al líder de la subcuenta o quien este delegue o designe.”

En todo caso, a renglón seguido el Manual de Supervisión e Interventoría del FCP precisa que las actividades desarrolladas por el FCP en ningún caso sustituyen, reemplazan o concurren con las obligaciones y responsabilidades de los supervisores y/o interventores de los contratos o convenios. De esta manera, el seguimiento integral, esto es, el aspecto técnico, control y vigilancia administrativa, financiera, contable y jurídica son competencia exclusiva de la entidad ejecutora, a través del supervisor y/o interventor.

En caso de incumplimientos, las funciones del Administrador Fiduciario como vocero y administrador del PA-FCP, en su calidad de contratante, deben entenderse desde su rol y responsabilidad de acuerdo con el modelo de negocio del FCP, bajo la premisa

que no puede ejecutar acciones por sí mismo, dado que, deben concurrir diferentes actividades, ejercidas por la supervisión del contrato o convenio y la entidad ejecutora. Un claro ejemplo de lo señalado se da cuando la supervisión informa sobre el presunto incumplimiento durante la ejecución de un contrato.

En este caso, para que el Administrador Fiduciario pueda tomar las medidas necesarias, debe contar con todos los insumos para efectos de adelantar las reclamaciones a que haya lugar, o aplique las cláusulas de multas o sanciones que correspondan tales como: Diligenciamiento del formato de incumplimientos, informes detallados que den cuenta de la naturaleza de los posibles incumplimientos, la disposición expresa de aplicar cláusula de apremio, cláusula pecuniaria o reclamación de siniestro y todas aquellas que se consideren sean de aplicación, conforme lo suscriben los diferentes Manuales del FCP, tal como se detalló líneas arriba.

IMPROCEDENCIA DE LA DECLARACIÓN DE INCIDENCIA FISCAL Y DISCIPLINARIA

En primer lugar, debe indicarse que el régimen aplicable al Contrato 365 de 2022 corresponde al derecho privado, con la observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, 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

Bajo este contexto, el Contrato 365 de 2022 se rige por los manuales y reglamentos del FCP, en especial, el Manual de Contratación del FCP14, que, respecto de la liquidación y cierre contractual, señala lo siguiente:

(...) “La liquidación es el 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.

La liquidación o cierre contractual se surtirá de conformidad con lo establecido a continuación:

a. El supervisor del contrato o convenio 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 del FCP.

(...) En caso de que el supervisor o interventor lo estime pertinente o exista informe de incumplimiento por parte del supervisor del contrato o existan situaciones de desacuerdo, deberá procederse con la generación y entrega de un informe final de supervisión, el cual constituirá insumo de la respectiva liquidación.

(...)

Deberán liquidarse los contratos o convenios diferentes de los contratos de prestación de servicios celebrados con personas naturales (CPS).

*La liquidación de los contratos o convenios se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los mismos, y en ausencia de este, **máximo dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrega de la versión definitiva del informe final de supervisión y/o interventoría al Administrador Fiduciario del FCP o certificación final de cumplimiento cuando sea el caso.***

De no poderse realizar la liquidación en el plazo establecido en el contrato o convenio, o dentro de los seis (6) meses indicados en el párrafo anterior, 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 adelantadas y circunstancias que detallen los motivos por los cuales no se pudo suscribir el acta de liquidación, anexando los soportes respectivos.

*c. 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. El acta de liquidación debe ser suscrita por el Administrador Fiduciario, contratista y supervisor.” (...)* (Subrayas y negrillas fuera de texto)

Como resultado de lo anterior, se tiene que, la disposición normativa antes señalada, se encuentra siendo acatada a cabalidad, pues en la actualidad se surte la etapa de liquidación del contrato, en los plazos concebidos para el efecto.

Adicionalmente la jurisprudencia ha manifestado, lo siguiente:

“la liquidación final del contrato tiene como objetivo principal, que las partes definan sus cuentas, que decidan en qué estado quedan después de cumplida la ejecución de aquél; que allí se decidan todas las reclamaciones a que ha dado lugar la ejecución del contrato, y por esa razón es ese el momento en que se pueden formular las reclamaciones que se consideren pertinentes. La liquidación finiquita la relación entre las partes del negocio jurídico, por ende, no puede con posterioridad demandarse reclamaciones que no se hicieron en ese momento.”¹⁵

Ahora bien, frente a la presunta incidencia fiscal y disciplinaria señalada frente al Contrato No. 365 de 2022, es de aclarar que, tal como se mencionó línea atrás, en la actualidad, la relación contractual se encuentra en la etapa de liquidación, oportunidad en la cual, se incluirá la determinación y cuantía real de cualquier posible recurso que deba recuperarse o reintegrarse.

Con base en lo anterior, al estructurar la observación sin tener en cuenta que actualmente se surte la etapa de liquidación, es desconocer las dinámicas del Contrato 365 de 2022 y las condiciones legales establecidas dentro del ámbito del derecho privado que rige el negocio jurídico objeto de análisis y evaluación.

De lo anterior, teniendo en cuenta que, el acta de liquidación se encuentra concebida como el balance financiero final del contrato, y la misma no ha sido producida, de manera que esta etapa permitirá efectuar el balance financiero final entre las partes.

De igual manera, en caso de determinarse que se deban reintegrar algunas sumas y que el contratista no proceda de conformidad, se evaluarán las condiciones y responsabilidades del Contratista, para solicitar aquello que puede representar un incumplimiento, en el marco de la contradicción, derecho de defensa y legalidad. Dentro de las herramientas contractuales con las que aún cuenta el FCP para procurar obtener el reintegro de las sumas debidas, se tienen las siguientes:

- 1. Mesa de arreglo directo.*
- 2. Reclamación formal de siniestralidad ante la aseguradora.*
- 3. Citación a conciliación como requisito pre-jurídico (Prejudicial) de procedibilidad, así como los demás mecanismos alternativos de solución de conflictos.*
- 4. Contingencia judicial, como recurso final, al haberse agotado las anteriores situaciones.*

Así pues, hasta que no se agoten las herramientas contractuales y judiciales 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, una omisión por parte del FCP, ni menos aún, el nexo de causalidad entre la acción u omisión y el presunto daño causado.

En esta misma línea, la definición de “hallazgo con presunta incidencia fiscal”, de acuerdo al portal web del Observatorio de Control y Vigilancia de las Finanzas y Políticas Públicas de la Contraloría General de la República, señala que dicho hecho se materializa en “Todo hallazgo administrativo donde se tipifica que los servidores Públicos o los particulares ha realizado una gestión fiscal deficiente, contraria a los principios establecidos para la función, que han producido un daño patrimonial al Estado. El daño debe ser cierto y probado”¹⁶.

Así pues, no es posible declarar que exista un daño cierto y probado cuando aún, la fuente principal del presunto detrimento patrimonial que es el Contrato 365 de 2022, no se ha liquidado ni finiquitado contractualmente.

Sin perjuicio de lo anterior, se considera importante referirnos a lo señalado por el equipo auditor:

“Así las cosas, y teniendo presente que el informe final de interventoría determinó un saldo sobre actividades pagadas no ejecutadas por \$1.148.592.334.95 suma que no ha sido reintegrada por el contratista y que la entidad contratante le impuso clausula penal pecuniaria y de apremio por la suma de \$ 3.162.945.682, monto que no ha pagado, se determina daño patrimonial por valor total de \$ 4.311.538.016,95 (...)” Al respecto, es importante poner de presente a la CGR que, de acuerdo con el artículo 1600 del Código Civil Colombiano, no podrá pedirse a la vez la pena y la indemnización de perjuicios, lo cual significa que la cláusula penal de apremio impuesta, considerada como una tasación anticipada de perjuicios, excluye la indemnización de perjuicios moratorios y compensatorios. En otras palabras, cuando las partes han pactado una cláusula penal, esta constituye la única compensación posible en caso de incumplimiento. Esto implica que no sería legal ni procedente solicitar simultáneamente la multa prevista en la cláusula penal y una indemnización por los perjuicios sufridos.

Así bien, teniendo en cuenta que el hecho que los dineros desembolsados al contratista no fueron ejecutados conforme a lo acordado en el contrato puede considerarse un perjuicio para el FCP y justificar una indemnización por parte del contratista, dichos dineros no podrían acumularse a la suma correspondiente a la multa por imposición de cláusula penal de apremio, y considerarse en conjunto como un detrimento fiscal. Lo anterior, toda vez que no puede pretenderse que las sumas acumuladas por los dos conceptos (perjuicios y cláusula penal) sean eventualmente pagadas al FCP, ya que comportaría una duplicidad de indemnizaciones por el mismo daño e implicaría otorgar una doble compensación por el mismo incumplimiento, lo cual sería contrario al principio establecido en el Código Civil anteriormente señalado.

De acuerdo con lo anterior, teniendo en cuenta que la posible irregularidad con incidencia fiscal observada por la CGR acumula incorrectamente (i) el valor de los perjuicios por el no reintegro de lo pagado y no ejecutado y (ii) la multa por cláusula penal de apremio, solicitamos respetuosamente ajustar lo correspondiente, de conformidad con lo anteriormente explicado.

Finalmente, es importante indicar que, de acuerdo con lo conceptuado en el informe final de interventoría, así como en la comunicación con radicado No. 20240320087502 del 12 de enero de 2024, adjunta a este documento, el valor a reintegrar por el contratista ascendería a la suma de \$1.061.868.899,93, diferente a la cuantía relacionada en el informe de observaciones emitido por el equipo auditor de la Contraloría General de la República. (ver Anexos 6,7 y 8)

SOLICITUD DESESTIMACIÓN DE OBSERVACIÓN:

Con base en lo ya expuesto y soportado, que da cuenta de la no existencia de fundamento alguno para configurar un reproche respecto de las conductas desplegadas por el Patrimonio Autónomo Fondo Colombia en Paz, respetuosamente

se solicita desestimar la presente observación, absteniéndose de formular hallazgos con incidencia disciplinaria, fiscal o de cualquier otra naturaleza.

Respuesta DSCI-ART

La DSCI mediante oficio con radicado 20246000066171 del 25 de abril de 2024: Indica, aludiendo a lo afirmado por el Organismo de control, que: *“Así las cosas, y teniendo presente que el informe final de interventoría determinó un saldo sobre actividades pagadas no ejecutadas por \$1.148.592.334.95 suma que no ha sido reintegrada por el contratista y que la entidad contratante le impuso clausula penal pecuniaria y de apremio por la suma de \$ 3.162.945.682, monto que no ha pagado, se determina daño patrimonial por valor total de \$ 4.311.538.016,95 de conformidad con lo previsto en los artículos 3 y 6 de la ley 610 de 2000, en concordancia con los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal previstos en los artículos 209 y 267 de la Constitución Política y 3° de la Ley 489 de 1998, y presunta connotación disciplinaria en consideración a lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019 en concordancia con los principios de la función administrativa y la gestión fiscal.”*

Como bien lo reconoce el organismo de control, el contrato se encuentra en etapa de liquidación y si bien ya existe un informe de supervisión final donde con claridad se establece un saldo que debe reintegrar el contratista no significa que el proceso haya terminado, no hay que perder de vista que dentro del proceso de liquidación existe la posibilidad de que se le solicite el reintegro de la suma indicada o que una vez se firme el acta de liquidación y si se encontrará renuncia por parte del contratista, el Fondo puede inicien las acciones correspondientes que lleven a la recuperación de los recursos.

Es de recordar que el proceso de liquidación es un cruce de cuentas dentro del cual se deja a paz y salvo a las partes intervinientes, por tanto, una vez finalice es que realmente se determina si real y materialmente las partes cumplen con las obligaciones que genera este proceso.

Valga recordar que el presente contrato lo rigen las normas del derecho privado y en ese sentido, aparte del proceso propio interno que debe adelantar el fondo para solicitar la devolución de los recursos no ejecutados, también tiene la vía de la jurisdicción ordinaria a la que puede y debe acudir si así se requiere para lograr el reintegro de los recursos pendientes por devolver por parte del contratista.

Lo anterior para indicar que el hecho descrito por el equipo auditor no se ha materializado, valga decir no se enmarca dentro de lo descrito en los artículos 3 y 6 de la ley 610 de 2000, dado que el daño al patrimonio no se encuentra materializado, no se indica cual es la prueba que demuestre el menoscabo, la disminución, el perjuicio, el detrimento, la pérdida o deterioro que afecten los intereses patrimoniales del Estado y tampoco se observa la prueba que demuestre la acción u omisión que hayan permitido el detrimento al erario.

Por lo anterior con todo respeto solicitamos se retire la observación, pues como se ha indicado el daño no se ha materializado y por el contrario aún quedan vías que le permitirán

al Fondo hacer que el contratista reintegre los recursos no ejecutados y paguen lo correspondiente a la sanción impuesta.

Sobre el pago de la sanción impuesta, vale la pena preguntar si el organismo de control fiscal es competente para poner en movimiento la acción fiscal o si está excluida por la acción de repetición.”

Respuesta de la Interventoría

La firma interventora mediante escrito DCOFONPAZ_373-1161 del 26 de abril de 2024, señala: *“A pesar de que todas las observaciones señaladas por el ente de control y contestadas por la interventoría, apuntan a identificar claramente, la existencia de causas exógenas y sumado a múltiples dificultades, para el normal ejercicio de la implementación del programa de sustitución de cultivos, y ejecución de las actividades del contrato, en el caso que nos ocupa de esta observación, el contratista operador que representa el contrato 365 tuvo una particularidad, y esta reside en que los planes y cronogramas trazados en los tiempos del contrato, que tenían por objetivo avanzar en las actividades contractuales y superar de alguna forma las causas exógenas vivenciadas, no fueron cumplidos, con el agravante de que las actividades no realizadas o retrasadas, no eran imputable a causas exógenas sino a descoordinación del mismo contratista, situación injustificable, en la fuerza mayor.*

Es así, como los retrasos que tuvieron en la ejecución de actividades que sí tenían y dependían únicamente de la disposición del contratista, no se realizaran y deviniera una multa pecuniaria.

Es por lo anterior, que, en ejercicio de nuestra función de vigilancia y seguimiento, la interventoría requirió un proceso sancionatorio por incumplimiento, el cual se materializó en los valores tasados.

Sin embargo, es de aclarar, como se ha manifestado en las demás observaciones, que la competencia de la interventoría llega hasta definir lo claramente soportado y ejecutado en el proyecto, pero su recaudo, cobro o requerimiento, sigue en cabeza de la subcuenta de Sustitución De Cultivos Ilícitos y el Fondo Colombia en Paz, quienes para la presente fecha están en proceso de liquidación.

A pesar de ser una situación fuera de la órbita de competencia, la interventoría siempre está presta a definir y dar claridad sobre cualquier requerimiento establecido.

Partiendo entonces de lo anterior, se observa que esta gestión de competencia para dar un cierre a la observación del ente de control depende efectivamente de los avances en la liquidación y del recaudo del reintegro que tiene que hacer en contra del operador contratista.

Análisis de la respuesta del PA-FCP

De acuerdo a lo señalado por PA-FCP, es claro que las actividades contractuales se rigen por el derecho privado, con la observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, 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.”, como también su manual de contratación.

Referente a que no es posible declarar que exista un daño cierto y probado cuando aún, la fuente principal del presunto detrimento patrimonial que es el Contrato 365 de 2022, no se ha liquidado ni finiquitado contractualmente, es importante señalar que la Contraloría General de la República, en cualquier etapa de la ejecución contractual puede determinar la existencia del daño al patrimonio público, porque el mismo no está sujeto al acto de liquidación del contrato

1. El caso en concreto es el valor a reintegrar, el cual hace parte del informe financiero final, el cual se encuentra en el informe final de interventoría, documento que constituye el soporte de la liquidación del contrato, tal como está establecido en el Manual de Contratación del PA-FCP.

De acuerdo a los argumentos presentados por FCP sobre que el valor a reintegrar por el contratista ascendería a la suma de \$1.061.868.899,93, diferente a la cuantía relacionada en el informe de observaciones, es necesario aclarar que adicional al informe de interventoría con radicado No. 20240320087502 del 12 de enero de 2024, DCO ingeniería & servicio S.AS. en su calidad de interventor presentó un ajuste al informe final de interventoría con radicado DCOFONPAZ_372_1057 del 5 de marzo de 2024 adjunto a este documento, en el siguiente sentido:

(...) procedemos a presentar el informe final de interventoría del Contrato 365-2022, CONSORCIO CONSTRUYENDO PROYECTOS PNIS, haciendo el ajuste correspondiente al porcentaje de ejecución técnica con la que se realizó la liquidación de actividades reconocidas, el cual por un error involuntario no se actualizó. (ver anexo 1 “Inf. Financiero final Cto 365-2022, pág. 169 a 179”).

Así, el valor del valor a reintegrar se determinó de acuerdo con los desembolsos por \$ 3.162.945.682 menos el valor reconocido en el informe del interventor por \$ 2.014.353.347, lo que da la suma \$1.148.592.334,95, y que constituye un saldo a favor del PA-FCP, y a su vez, una obligación financiera del contratista, quien debe reintegrar al contratante, de acuerdo con la cláusula pertinente *los recursos del contrato que no sean ejecutados, con sus respectivos rendimientos financieros*, sin embargo éstos recursos, al mes de abril de 2024, no han sido reintegrados.

Por lo anterior la certeza del daño se establece a partir de: a) la terminación del contrato, b) la imposición de la cláusula penal de apremio por valor de \$

3.162.945.682, c) la existencia e identificación de unos recursos desembolsados y que no fueron ejecutados, y d) el incumplimiento de la obligación (conducta omisiva) de reintegrar los \$1.148.592.334,95 y pagar \$ 3.162.945.682, sumas que constituyen un daño al patrimonio público.

3. En lo referente a:

No puede pretenderse que las sumas acumuladas por los dos conceptos (perjuicios y cláusula penal) sean eventualmente pagadas al FCP, ya que comportaría una duplicidad de indemnizaciones por el mismo daño e implicaría otorgar una doble compensación por el mismo incumplimiento.

El artículo 1600 del Código Civil establece:

“ARTICULO 1600. <PENA E INDEMNIZACION DE PERJUICIOS>. No podrá pedirse a la vez la pena y la indemnización de perjuicios, a menos de haberse estipulado así expresamente; pero siempre estará al arbitrio del acreedor pedir la indemnización o la pena”

Señala la Cláusula Décima Segunda del Contrato 365 de 2022:

“CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA. CLÁUSULA PENAL PECUNIARIA Y DE APREMIO: *al presente contrato podrán aplicarse las siguientes cláusulas penales:*

PENAL PECUNIARIA: *en caso de incumplimiento parcial de las obligaciones a cargo de EL CONTRATISTA, este se obliga a pagar al CONTRATANTE...una pena por el valor equivalente al 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 10% del valor del contrato, la cual se establece como estimación anticipada de los perjuicios que le ocasione al CONTRATANTE...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 0.5% del valor del contrato por cada día de retardo sin exceder el 10% del valor total de contrato, previa aplicación del debido proceso definido en el parágrafo segundo de la presente cláusula y acorde con las estipulaciones contractuales ...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.*

Por consiguiente, podemos establecer que, si se puede solicitar de manera paralela la multa de la cláusula penal apremio y una indemnización por perjuicios, **salvo que estos no se hayan pactado de forma expresa**, como se señala en la cláusula décima segunda del contrato 365 de 2022.

Análisis de la respuesta DSCI -ART

Es pertinente señalar que la Contraloría General de la República, en cualquier etapa del proceso contractual puede determinar la existencia del daño al patrimonio público, toda vez que no está sujeto al acto de liquidación del contrato.

Por lo anterior el proceso de responsabilidad fiscal se refiere a los daños al patrimonio del Estado causados directos o indirectamente por los servidores públicos y personal de derecho privado que administran bienes y fondos públicos en el caso concreto y teniendo en cuenta la respuesta a la entidad no se desvirtúa el daño al patrimonio, pues se evidenció el incumplimiento por parte del contratista al no realizar las actividades pactadas dentro del contrato, en este sentido actividades que fueron pagadas y no ejecutadas.

En cuanto a el valor a reintegrar se encuentra establecido, en el informe financiero que hace parte del informe final de interventoría, documento que constituye el soporte de la liquidación del contrato, tal como está establecido en el Manual de Contratación del FCP.

Este reintegro está previsto como una obligación financiera a cargo del contratista, cuando el mismo no se ha invertido en la ejecución del contrato.

En relación con la cláusula penal, la competencia de la CGR para adelantar la acción fiscal no es excluyente con la acción de repetición, toda vez que ésta tiene una naturaleza y causa diferentes, en cuanto fue concebida como un *“mecanismo judicial dispuesto por la Constitución, y desarrollado por la ley, para efectos de que el Estado recupere de sus servidores o ex- servidores públicos o de los particulares que cumplen funciones públicas, los dineros que ha pagado en razón de las condenas impuestas a través de una sentencia, acta de conciliación o cualquier otro mecanismo alternativo de solución de conflictos, a efectos de resarcir los daños antijurídicos que le han sido imputados*

El reconocimiento y pago de la cláusula penal hace parte del contenido obligatorio del Contrato 365 de 2022, la que le fue impuesta y notificada al contratista el 13 de septiembre de 2023, sin que a la fecha se efectuó su cumplimiento.

Dicho lo anterior la certeza del daño se establece de: a) la terminación del contrato, b) la imposición de la cláusula penal de apremio por valor de \$ 3.162.945.682, c) la existencia e identificación de unos recursos desembolsados y que no fueron ejecutados, y d) el incumplimiento de la obligación (conducta omisiva) de reintegrar los \$1.148.592.334,95 y pagar \$ 3.162.945.682. Lo que constituye un detrimento al patrimonio público.

Análisis de la respuesta de la Interventoría

La interventoría en su respuesta hace mención a que su competencia llega hasta definir claramente lo soportado y ejecutado en el proyecto, pero el recaudo, cobro o requerimiento de recursos a favor están a cargo de la DSCI y el PA-FCP quienes han informado que en la actualidad adelantan el trámite de liquidación del contrato.

Así las cosas y teniendo presente que el informe final de interventoría determinó un saldo a favor del contratante sobre actividades pagadas pero no ejecutadas, por \$1.148.592.334,95, suma que, como se advirtió no ha sido reintegrada por el contratista, y que se impuso cláusula penal pecuniaria de apremio por la suma de \$ 3.162.945, también pendiente de pago por el contratista, se concluye que existen los elementos necesarios para determinar el daño patrimonial por valor total de \$ 4.311.538.016,95, por una gestión fiscal ineficaz e ineficiente, de conformidad con lo previsto en los artículos 3° y 6° de la ley 610 de 2000

En virtud de lo expuesto en precedencia, la situación irregular detectada se valida en todos sus aspectos como hallazgo con las mismas incidencias:

Hallazgo No. 03 Contrato 373-2022- Implementación proyectos productivos-PNIS. (D y F)²⁹ \$ \$1.967.425.618,00

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.”

“Artículo 267 (...)

²⁹ CGR - COH_1112_2024-1-AU-FI

*La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales. La Contraloría General de la República tendrá competencia prevalente para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial, de conformidad con lo que reglamente la ley.
(...)*

Ley 489 de 1998³⁰:

*Artículo 3°. 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.
(...)*

El Decreto 691 de 201752 establece:

*“Artículo 1°. Naturaleza del Fondo...”
(...)*

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”.

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”.

³⁰ “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”.

El Manual de Contratación del CP³¹, versión 26 del 29 de abril de 2022, 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 No. 6 del 16 de marzo de 2022, establece:

“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.

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.

³¹ Aprobado mediante acta No. 275 Comité fiduciario realizado el 29 de abril de 2022.

El manual de supervisión e interventoría del FCP³², en sus diferentes versiones aplicables durante la ejecución del contrato establece:

“4. OBLIGACIONES GENERALES (...)

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 o convenio, 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. (...)

Producto de la convocatoria No. 035 de 2021, de la evaluación y aprobación de la propuesta ³³, el 18 de mayo de 2022 se suscribió el contrato No. 373 de 2022 con la Unión temporal Selva Social³⁴ con Nit 901.586.411-7 con el objeto de: *“Prestar los servicios de operador para ejecutar los componentes de intervención del Programa Nacional de Sustitución de cultivos ilícitos – PNIS para la planeación, formulación, implementación y seguimiento de seguridad alimentaria y proyectos productivos sostenibles con actividades de asistencia técnica en el Departamento del Meta, municipios: La Macarena, Mapiripán, Puerto Concordia y Puerto Rico”.*

El alcance del objeto del contrato consiste:

³² Versiones: 7, 8, 9 y 10 del 30 de noviembre de 2022, 11 de enero de 2023, 29 de marzo de 2023 y 10 de septiembre de 2023 respectivamente.

³³ Acta No. 269 del 6 de abril de 2022, el comité fiduciario aprobó el proceso de contratación.

³⁴ La Unión Temporal Selva Social fue conformada mediante documento del 26 de enero de 2022 por la Corporación Ser Social Nit. 806.010.227-1 Entidad sin ánimo de lucro ESAL con domicilio en Magangué Bolívar representante legal Álvaro Pérez Severiche, c.c. 8.866.006 Magangué con una participación del 30%; Corporación Selva Húmeda ONG con Nit 830.093.583-1 (30%) entidad sin ánimo de lucro ESAL, domicilio principal en Bogotá con Nit. 830.093.583-1 representante legal Robinson González González, participación del 30% y la Fundación Alianza Empresarial Jukamaro con Nit 900.221.780-1 (40%) Entidad sin ánimo de lucro con domicilio en Arauca con Nit. 900.221.780-1 Representante legal Pablo Andrés Rojas castellanos CC 1.116.809.204 Selva Social, con una participación del 40%.

1. *Asistencia Técnica Integral -ATI para la actualización de los planes de inversión, implementación, acompañamiento y seguimiento de proyectos productivos, se distribuirá así:*
 - *ATI para el proyecto productivo fase 1 (ciclo corto) por \$1.200.000³⁵ (9 meses de actividades distribuidas a lo largo del periodo de ejecución contractual).*
Las actividades de ATI que resulten complementarias a los dos proyectos productivos (seguridad alimentaria y ciclo corto) pueden desarrollarse de manera simultánea, siempre y cuando se atiendan los lineamientos contenidos en el Anexo Técnico y se presenten los entregables de manera diferenciada.
2. *Actividades grupales de Asistencia Técnica: En atención a los requerimientos que se presenten de transferencia de tecnología para que los beneficiarios adquieren conocimientos a través de la observación y capacitación en torno a prácticas tecnológicas que puedan replicar en sus predios, el Operador incluirá en el Plan de ATI y ejecutará actividades grupales, las cuales se cargarán en el SISPNIS con el valor proporcional que reciba cada familia beneficiaria.*
3. *Adquisiciones y entregas para el proyecto de huerta casera por un valor de hasta \$1.800.000.*
4. *Adquisiciones y entregas para el proyecto productivo de ciclo corto por un valor de hasta \$9.000.000.*

De conformidad con lo establecido en el clausulado contractual, la duración del contrato se determinó en quince (15) meses y el valor total de \$31.145.118.210, con la siguiente forma de pago:

Tabla No. 11.
Forma de pago

| | | |
|--------------|-----|---|
| Primer pago | 10% | Una vez entregado el plan Operativo y cronograma de trabajo aprobado por el supervisor del contrato |
| Segundo pago | 20% | Suscripción de los contratos de suministro de insumos y materiales para la implementación de los proyectos productivos |
| Tercer Pago | 20% | Entrega del 20% de los insumos y materiales a las familias beneficiarias, lo cual será avalado por la interventoría del contrato mediante la verificación |
| Cuarto pago | 20% | Entrega del 50% de los insumos y materiales a las familias beneficiadas, lo cual será avalado por la interventoría |
| Quinto Pago | 20% | Entrega del 90% de los insumos y materiales a las familias beneficiadas, avalado por la interventoría |
| Sexto pago | 10% | Ejecución a satisfacción del 100% del plan operativo y entrega del informe final de interventoría |

Fuente FCP Elaboró: Equipo Auditor

La cláusula sexta determina las obligaciones generales, específicas, administrativas, financieras, técnicas y operativas, de sistema de información, dentro de las cuales se destacan:

Obligaciones generales:

³⁵ Valor aclarado mediante ofrosí No. 1el cual determinó: **PARÁGRAFO PRIMERO - ALCANCE:**

1) *Asistencia Técnica Integral ATI para la actualización de los planes de inversión, implementación, acompañamiento y seguimiento de proyectos productivos se distribuirá así:*

• *ATI para el proyecto productivo fase 1 (ciclo corto) por \$1.067.000 (8 meses de actividades distribuidas a lo largo del periodo de ejecución contractual) Las actividades de ATI que resulten complementarias a los dos proyectos productivos (seguridad alimentaria y ciclo corto) pueden desarrollarse de manera simultánea, siempre y cuando se atiendan los lineamientos contenidos en el presente Anexo Técnico y se presenten los entregables de manera diferenciada..."*

“1.- Cumplir con el objeto del contrato con plena autonomía técnica y administrativa y bajo su propia responsabilidad, por lo tanto, no existe ni existirá ningún tipo de subordinación, ni vínculo laboral alguno entre el contratista y el Fondo Colombia en paz”.

Obligaciones de tipo Administrativo:

1.- Adelantar la adquisición de los bienes y servicios locales (en los municipios donde se desarrollará el objeto contractual) para la ejecución del contrato”

Obligaciones de tipo financiero:

“1.- Reintegrar al Fondo Colombia en Paz los recursos del contrato que no sean ejecutados, con sus respectivos rendimientos financieros, de acuerdo con la atención efectiva de las familias y para cada uno de los componentes establecidos en el documento de proyecto”.

Obligaciones de tipo técnico y operativo:

1.- presentar a la interventoría, una vez se suscriba el contrato, el Plan Operativo detallado que contenga: Cronograma de actividades con costos discriminados por mes de ejecución, productos, indicadores, metas y medios de verificación, 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 la interventoría”.

La interventoría del contrato fue realizada por la firma DCO ingeniería & servicios SAS³⁶, en virtud del contrato 372, quien tenía a su cargo la Interventoría técnica, administrativa y financiera a los operadores seleccionados de la convocatoria abierta que ejecuten los componentes de la intervención del PNIS para la planeación, formulación, implementación y seguimiento de seguridad alimentaria y proyectos productivos sostenibles con actividades de asistencia técnica.

El 24 de junio de 2022 se suscribió el acta de inicio entre la firma interventora DCO Ingeniería & Servicios SAS y el contratista, fecha partir de la cual se empezó a contar el plazo de ejecución del contrato.

Conforme a lo anterior, de la revisión documental del contrato No. 373 de 2022, en sus distintas etapas, se destacan los siguientes hechos:

De conformidad con lo establecido en la cláusula cuarta, el contratista presentó el Plan Operativo y cronograma de actividades. Mediante comprobante de egreso No. CE2200059377 del 5 de septiembre de 2022 se giró por parte del CFCP a la unión

³⁶ Contrato 373 de 2022

temporal Selva Social la suma por \$3.114.511.821 correspondiente al 10% del valor del contrato.

Mediante circular No. 0001 del 20 de enero de 2023, la DSCI implementó la *Metodología de seguimiento a la ejecución física* del objeto del contrato 373, con el fin de que se cumplieran todas las actividades previstas en el anexo técnico del mismo. La metodología consta de una etapa de planeación que comprendía la elaboración y diligenciamiento en el servidor virtual de: (i) la Estructura de Desglose de Trabajo – EDT, (ii) el diccionario de desglose de trabajo – EDT por cada una de las actividades y (iii) el plan operativo – POA y una fase de ejecución.

Así, la EDT, articulada con el plan operativo -POA, el contrato 373 de 2022, es el siguiente:

| Paquete de trabajo | Actividad | Familias | Valor unitario | % ET | % EF | Valor total |
|--------------------------------|---|----------|-----------------|-------|------|------------------|
| 0. Remuneración | | 0 | \$ 0,00 | 0,00% | | \$ 0 |
| | Elaborar plan operativo técnico | 1 | \$ 0,00 | 0,00% | | \$ 0 |
| | Elaborar plan operativo financiero | 1 | \$ 0,00 | 0,00% | | \$ 0 |
| | Elaborar cronograma | 1 | \$ 0,00 | 0,00% | | \$ 0 |
| | Recepcionar análisis y listados de las familias beneficiarias | 1 | \$ 0,00 | 0,00% | | \$ 0 |
| | Revisar los lineamientos técnicos (Guías) | 1 | \$ 0,00 | 0,00% | | \$ 0 |
| | Revisar fuentes secundarias (1. Revisar el diagnóstico productivo, 2. Revisar la información de caracterización de la DSCI) | 1 | \$ 0,00 | 0,00% | | \$ 0 |
| | Realizar jornada de socialización para la interacción con actores territoriales y regionales. | 1 | \$ 0,00 | 0,00% | | \$ 0 |
| | Instalar la oficina en territorio | 1 | \$ 0,00 | 0,00% | | \$ 0 |
| | Realizar Contratación del personal. | 67 | \$ 0,00 | 0,00% | | \$ 0 |
| 1. Asistencia Técnica Integral | | 2.686 | \$ 1.067.000,00 | 9,20% | | \$ 2.865.962.000 |
| 1 | A. Visitas de actualización de la caracterización y de los planes de inversión | 2.686 | \$ 277.420,00 | 2,39% | | \$ 745.150.120 |
| 2 | B. Participar en las jornadas de sustentación de los planes de inversión y de adquisiciones | 2.686 | \$ 42.680,00 | 0,37% | | \$ 114.638.480 |
| 3 | C. Socializar con beneficiarios actividades inherentes a la operación contractual. | 2.686 | \$ 64.020,00 | 0,55% | | \$ 171.957.720 |
| 4 | D. Formular el plan de asistencia técnica | 2.686 | \$ 42.680,00 | 0,37% | | \$ 114.638.480 |
| 5 | E. Realizar visita de fortalecimiento de capacidades -ATI- a las familias del PNIS a nivel predial y territorial 1 | 2.686 | \$ 49.793,33 | 0,43% | | \$ 133.744.893 |
| 6 | E. Realizar visita de fortalecimiento de capacidades -ATI- a las familias del PNIS a nivel predial y territorial 2 | 2.686 | \$ 49.793,33 | 0,43% | | \$ 133.744.893 |
| 7 | E. Realizar visita de fortalecimiento de capacidades -ATI- a las familias del PNIS a nivel predial y territorial 3 | 2.686 | \$ 49.793,33 | 0,43% | | \$ 133.744.893 |
| 8 | H. Logística de adquisiciones y entregas | 2.686 | \$ 192.060,00 | 1,66% | | \$ 515.873.160 |
| 9 | E. Realizar visita de fortalecimiento de capacidades -ATI- a las familias del PNIS a nivel predial y territorial 4 | 2.686 | \$ 49.793,33 | 0,43% | | \$ 133.744.893 |

| | | | | | |
|--|--|-------|-------------------|---------------|--------------------------|
| 10 | E. Realizar visita de fortalecimiento de capacidades -ATI- a las familias del PNIS a nivel predial y territorial 5 | 2.686 | \$ 49.793,33 | 0,43% | \$ 133.744.893 |
| 11 | E. Realizar visita de fortalecimiento de capacidades -ATI- a las familias del PNIS a nivel predial y territorial 6 | 2.686 | \$ 49.793,33 | 0,43% | \$ 133.744.893 |
| 12 | F. Diseñar y ejecutar actividades grupales de ATI | 2.686 | \$ 42.680,00 | 0,37% | \$ 114.638.480 |
| 13 | G. Diseñar e implementar acciones de fomento a la asociatividad y a la comercialización | 2.686 | \$ 53.350,00 | 0,46% | \$ 143.298.100 |
| 14 | I. Manejo de información geográfica y cargue de información SISPNIS | 2.686 | \$ 53.350,00 | 0,46% | \$ 143.298.100 |
| 2 Proyectos de auto sostenimiento y seguridad alimentaria \$1,8 M | | | | | |
| 15 | J. Valor de la entrega soportada en acta S.A firmada por el titular o beneficiario | 555 | \$ 1.800.000,00 | 3,21% | \$ 999.000.000 |
| 3 Proyectos de ciclo corto y generación de ingresos rápidos \$9M | | | | | |
| 16 | K. Valor de la entrega soportada en acta PPCC firmada por el titular o beneficiario | 2.686 | \$ 9.000.000,00 | 77,62% | \$ 24.174.000.000 |
| 4 Asistencia Técnica Integral grupal | | | | | |
| 17 | L. Diseñar e implementar sesiones ECA | 1 | \$ 560.779.240,00 | 1,80% | \$ 560.779.240 |
| 0. Remuneración | | | | | |
| | Consolidar las adquisiciones de acuerdo a planes de inversión por línea productiva | 2.686 | \$ 0,00 | 0,00% | \$ 0 |
| | Realizar la contratación de los insumos, materiales requeridos en los planes de inversión para S.A y C.C | 2.686 | \$ 0,00 | 0,00% | \$ 0 |
| | Establecer un plan de contingencia en el caso que el proveedor presente inconvenientes con las entregas de los suministros | 1 | \$ 0,00 | 0,00% | \$ 0 |
| | Elaborar y entregar Informes Técnicos mensuales Elaborar y entregar Informes financieros mensuales | 15 | \$ 0,00 | 0,00% | \$ 0 |
| | Elaborar y entregar Informe técnico final de ejecución del contrato Elaborar y entregar Informe financiero final | 1 | \$ 0,00 | 0,00% | \$ 0 |
| | Asistir Comités Técnicos de Seguimiento | 15 | \$ 0,00 | 0,00% | \$ 0 |
| | Conformar y mantener actualizado archivo de gestión documental | 1 | \$ 0,00 | 0,00% | \$ 0 |
| | Asistir mesas técnicas de interventoría y/o supervisión | 15 | \$ 0,00 | 0,00% | \$ 0 |
| Total costos directos | | | | 90,03% | \$ 28.599.741.240 |
| Porcentaje de Intermediación o valor máxima de remuneración (8,97%) | | | | 8,90% | \$ 2.545.376.970 |
| Total general | | | | - | \$ 31.145.118.210 |

Fuente: EDT tomada del POA financiero del contrato 373-2022

Es importante resaltar, que esta estructura no contempló erogación alguna para las actividades preliminares enfocadas al conocimiento y determinación de unos planes y estrategias para la ejecución del contrato, como son, el plan operativo, plan financiero, cronograma, la identificación de las familias, contratación de personal,

entre otros aspectos, que detallaban el esquema bajo el cual se ejecutaría el contrato.

El 5 de septiembre de 2023, el contratista Unión temporal Selva Social solicitó la terminación anticipada del contrato por imposibilidad de ejecución, justificándola en motivos de orden público de seguridad y acceso que afectaban la zona del departamento del Meta, específicamente en la Macarena, municipio en el cual se ejecutaba más del 50% de las familias seleccionadas en el contrato. Resaltando en sus comunicados que estos riesgos de orden público no fueron contemplados por la entidad ejecutora en la etapa precontractual. Producto de la solicitud, se aprueba la terminación anticipada y de mutuo acuerdo del contrato y la liberación de los recursos no girados al contratista mediante acta (de quién) de fecha 18 de septiembre de 2023.

El informe final de interventoría fechado el 3 de enero del 2024³⁷ detalla las actividades realizadas por el contratista en cada uno de los componentes de actividades transversales; asistencia técnica integral, Implementación de los proyectos productivos; seguimiento y monitoreo, así como lo relacionado con el área social. En conclusión señala que: *“En las actividades implementadas durante la ejecución del contrato, no se vio reflejado el empoderamiento y la responsabilidad en los proyectos enfocados a las comunidades vulnerables, ya que se notó poco interés por parte del operador por promover y generar cambios sociales a las familias PNIS y de acuerdo los diálogos y reportes mensuales informaron el no avance ya que se debió a situación de orden público y no aceptación del programa lo que les dificultó realizar un buen trabajo a las comunidades”*.

La interventoría, hace el balance financiero de la ejecución del contrato, aplicando la metodología de proceso de liquidación al componente de asistencia técnica integral, liquidando el valor de las actividades establecido en la Estructura de Desglose de Trabajo -EDT-a las actividades entregadas y aprobadas, como se muestra en el siguiente cuadro:

Tabla No. 12.
Ejecución contrato 373 - 2022

| EJECUCIÓN CONTRATO 373-2022 | | | | |
|-----------------------------|-----------------------|------------------|----------------------------|--------------------|
| ACTIVIDAD | PROYECTADO | VALOR DESEMBOLSO | VL RECONOCDO INTERVENTORIA | SALDO A REINTEGRAR |
| ATI | \$2.865.962.000 | 3.114.511.821 | \$511.505.573 | \$1.967.425.618 |
| Ciclo corto | \$24.174.000.000 | | \$0 | |
| Seguridad Alimentaria | \$999.000.000 | | \$0 | |
| ATI Grupal | \$560.779.240 | | 0 | |
| Remuneración | \$2.545.376.970 | | \$635.580.630 | |
| Total | 31.145.118.210 | | 3.114.511.821 | |

³⁷ Con los alcances realizados al mismo referente a la liberación de saldos

Elaboró: equipo Auditor

Es así que, de acuerdo con el informe final de la interventoría se determinó que existe un valor a reintegrar por parte del contratista, relacionado con el componente de asistencia técnica integral, porque de los \$996.644.935 entregados al operador, éste soportó en actividades realizadas la suma de \$511.505.573 quedando una diferencia de 485.139.361. De otra parte, la interventoría reconoce al operador una remuneración del 24,97% equivalente a \$635.580629, valores que sumados y comparados con el valor total desembolsado al contratista por \$3.114.118.210 arrojan un saldo a reintegrar por \$1.967.425.618, dineros desembolsados al contratista y que no fueron ejecutados y/o soportados conforme a lo informado por la interventoría.

El informe de interventoría citado, fue puesto en conocimiento del contratista quien no presentó objeción o manifestación alguna frente a las actividades reportadas por la interventoría, tampoco devolvió los recursos no ejecutados y obligados de acuerdo a lo contemplado en las obligaciones de tipo financiero a cargo del contratista que señala: “1.- *Reintegrar al Fondo Colombia en Paz los recursos del contrato que no sean ejecutados, con sus respectivos rendimientos financieros, de acuerdo con la atención efectiva de las familias y para cada uno de los componentes establecidos en el documento de proyecto*”. Esta conducta omisiva por parte del contratista contribuye a la lesión del patrimonio público en virtud de una relación de conexidad próxima y necesaria con la gestión fiscal dentro del contrato en detrimento de los intereses patrimoniales del Estado.

Ante esta situación la interventoría y el PA-FCP han informado que se encuentran adelantando los trámites para la liquidación del contrato, sin embargo, dicha voluntad e intención no desvirtúa los hechos constitutivos de un daño patrimonial al Estado, teniendo en cuenta que los recursos por la cuantía indicada anteriormente no han retornado al erario público. El PA-FCP también informó que está en estudio la reclamación por vía judicial.

Así las cosas, se hace evidente que no fue posible cumplir los fines del contrato, adicional a la conducta omisiva en el reintegro de los recursos, sin acreditar la ejecución de la totalidad de los recursos desembolsados, correspondiente al 10% del valor del contrato, incumpliendo los principios de la administración pública, establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política, entre ellos el de eficacia y economía, las condiciones pactadas en el contrato en cuestión y documentos que hacen parte del mismo, generándose así, una lesión al patrimonio público, en cuantía de **\$1.967.425.618** por los dineros pagados sin ser ejecutados ni reintegrados de conformidad con lo establecido el artículo 3º y 6º de la Ley 610 de 2000.

Las anteriores situaciones conllevaron de igual forma a que no se haya satisfecho la necesidad planteada, la cual estaba direccionada a contribuir al Acuerdo de Paz para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera contribuyendo en la solución al problema del cultivo, producción y comercialización de drogas ilícitas, en beneficio de la comunidad menos favorecida y que se vio directamente afectada por la no ejecución de estas actividades contempladas en el objeto contractual.

El hallazgo tiene presunta connotación disciplinaria en consideración a la vulneración del deber funcional de los servidores públicos responsables del cumplimiento de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019.

Respuesta del PA-FCP

Mediante oficio con radicado 20241094001339961 del 25 de abril de 2024, el Consorcio PA FCP manifiesta que se corrió traslado a la entidad ejecutora DSCI el 19 de abril de 2024.

Indica en su respuesta que “(...) FCP y cuyo objetivo es “...ser un instrumento de administración que determina los **principios generales de la interrelación entre el Fideicomitente, el Director Ejecutivo, las Entidades Ejecutoras, los Supervisores y/o Interventores, y el Administrador Fiduciario**”. (...) En atención a lo establecido en el Reglamento del FCP, son las Entidades Ejecutoras (Entidades públicas o privadas, organismos de cooperación, direcciones o dependencias de entidades públicas), quienes en desarrollo de su misionalidad y experticia definen el PPO (Planes y Proyectos Operativos).

En ese orden señala “(...) las Entidades Ejecutoras además de definir las necesidades propias para la contratación de planes y proyectos operativos a través del FCP, ejercen la supervisión de la misma, la cual consiste en realizar el seguimiento técnico, control y vigilancia administrativa, financiera, contable y jurídica respecto de las condiciones acordadas en el contrato o convenio, además, deberá ser ejercida por el personal idóneo designado por las Entidades Ejecutoras, de acuerdo con la naturaleza del contrato o convenio a supervisar, quien responderá por sus acciones u omisiones”.

Así mismo sostiene que la supervisión y control de la ejecución será ejercida por una interventoría contratada para tal efecto y enumera las obligaciones generales a cargo de esta.

Respecto de las actividades a cargo del PA-FCP, señala “(...) En caso de incumplimientos, las funciones del Administrador Fiduciario como vocero y administrador del PA-FCP, en su calidad de contratante, deben entenderse desde su rol y responsabilidad de acuerdo con el modelo de negocio del FCP bajo la premisa que no puede ejecutar

acciones por sí mismo, dado que, deben concurrir diferentes actividades, ejercidas por la supervisión del contrato o convenio y la entidad ejecutora. Un claro ejemplo de lo señalado se da cuando la supervisión informa sobre el presunto incumplimiento durante la ejecución de un contrato”.

En este caso, para que el Administrador Fiduciario pueda tomar las medidas necesarias, debe contar con todos los insumos para efectos de adelantar las reclamaciones a que haya lugar, o aplique las cláusulas de multas o sanciones que correspondan tales como: Diligenciamiento del formato de incumplimientos, informes detallados que den cuenta de la naturaleza de los posibles incumplimientos, la disposición expresa de aplicar cláusula de apremio, cláusula pecuniaria o reclamación de siniestro y todas aquellas que se consideren sean de aplicación (...)

*(...) La liquidación de los contratos o convenios se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los mismos, y en ausencia de este, **máximo dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrega de la versión definitiva del informe final de supervisión y/o interventoría al Administrador Fiduciario del FCP o certificación final de cumplimiento cuando sea el caso.***

(...)

De no poderse realizar la liquidación en el plazo establecido en el contrato o convenio, o dentro de los seis (6) meses indicados en el párrafo anterior, 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.

Por otra parte, el PA-FCP señala que “Así pues, hasta que no se agoten las herramientas contractuales y judiciales 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, una omisión por parte del FCP, ni menos aún, el nexo de causalidad entre la acción u omisión y el presunto daño causado”.

Concluye su argumento reiterando que “(...) no es posible declarar que exista un daño cierto y probado cuando aún, la fuente principal del presunto detrimento patrimonial que es el Contrato 373 de 2022, no se ha liquidado ni finiquitado contractualmente”.

Análisis de respuesta

El PA FCP hace mención a la normatividad, los roles, funciones y responsabilidades que regulan a la entidad auditada, aspectos que no son objeto de cuestionamiento alguno en la situación determinada como irregular, por el contrario, se encuentran contemplados dentro de la observación que fue comunicada.

Es importante precisar que si bien la actividad contractual del FCP se rige por las normas del derecho privado, es deber del Fondo en cada una de las etapas de contratación y ejecución, garantizar el respeto de los principios contractuales establecidos en el Artículo 209 - Constitucional y en el Decreto 691, en éste se establece que *“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”*; condición que implica su obligación de garantizar el cumplimiento de los fines de la contratación que celebra como contratante y el deber, en este caso, de garantizar la satisfacción de la necesidad de los beneficiarios incluidos en el programa PNIS.

Referente a la inexistencia del daño, debido a que el contrato se encuentra en etapa de liquidación, es pertinente reiterar que, de acuerdo con la ley y la jurisprudencia sobre el daño y responsabilidad fiscal, la existencia del daño no se encuentra condicionada a un momento o etapa determinada de la actividad contractual, por el contrario, los organismos competentes, en ejercicio del control fiscal, pueden en cualquier etapa del proceso contractual determinar la existencia del daño al patrimonio público, sin que este condicionado a la liquidación del contrato, como lo argumenta la entidad³⁸.

El valor por reintegrar fue determinado en el informe final de interventoría, el cual sirve de soporte para la liquidación final del contrato, aunado a que este mismo fue comunicado al contratista el 2 de marzo de 2024, quien guardó silencio al respecto. El valor de reintegro establecido por la interventoría se constituye en una obligación financiera para el contratista -Operador, quien tenía a su cargo el deber de *“1.- Reintegrar al Fondo Colombia en Paz los recursos del contrato que no sean ejecutados, con sus respectivos rendimientos financieros, de acuerdo con la atención efectiva de las familias y para cada uno de los componentes establecidos en el documento de proyecto”*; y con este incumplimiento se materializa la lesión al patrimonio público.

Ahora bien, como se estableció en la situación detectada y comunicada, la certeza del daño se constituye en este caso en la medida en que se presentan las siguientes situaciones: i) terminación del plazo de ejecución contractual; ii) Se desembolsaron los recursos al contratista y que de acuerdo con el informe final de interventoría no fueron ejecutados en su totalidad y iii) el incumplimiento en el reintegro de los

³⁸ ³⁸ *“Pues bien: el control fiscal sobre la actividad contractual de la administración pública, según la disposición acusada, tiene lugar en dos momentos distintos: 1. una vez concluidos los trámites administrativos de legalización de los contratos, es decir, cuando se ha perfeccionado el acuerdo de voluntades, para vigilar la gestión fiscal de la administración y, en general, el cumplimiento de las normas y principios que rigen la contratación estatal. Igualmente, se deberá ejercer control posterior sobre las cuentas y pagos derivados del contrato, y 2. una vez liquidados o terminados los contratos, para ejercer un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.*

(...)

En síntesis: el control fiscal sobre los contratos estatales se ejerce a partir de su perfeccionamiento, durante todo el proceso de ejecución, y después de su liquidación o terminación” (Corte Constitucional Sentencia C-623-99).

recursos por parte del contratista en cuantía de **\$1.967.425.618**, conducta omisiva que constituye la lesión al patrimonio público.

Finalmente, si bien el PA-FCP cuenta con las herramientas contractuales y judiciales para la reclamación de los recursos no ejecutados, como lo sostiene en la respuesta, a la fecha de terminación de la ejecución de la auditoría, no se han recuperado los recursos desembolsados por parte del PA-FCP al contratista, ni se dio cumplimiento al objeto contractual pactado.

Analizada la respuesta, el hallazgo se valida con las incidencias formuladas.

Respuesta DSCI-ART

La DSCI mediante oficio con radicado 20246000066171 del 25 de abril de 2024, solicita que se retire la observación, señalando que el contrato se encuentra en etapa de liquidación ante lo cual existe la posibilidad de reintegro de la suma indicada y que el PA-FCP puede iniciar las acciones para la recuperación de los recursos.

Indica que:

“(...) el hecho descrito por el equipo auditor no se ha materializado, valga decir no se enmarca dentro de lo descrito en los artículos 3 y 6 de la ley 610 de 2000, dado que el daño al patrimonio no se encuentra materializado, no se indica cual es la prueba que demuestre el menoscabo, la disminución, el perjuicio, el detrimento, la pérdida o deterioro que afecten los intereses patrimoniales del Estado y tampoco se observa la prueba que demuestre la acción u omisión que hayan permitido el detrimento al erario”.

Análisis de la Respuesta

Al respecto es importante destacar, que como ya se ha manifestado, en ejercicio del control fiscal atribuido por la Constitución política y la ley a las contralorías; la Contraloría General de la República, en cualquier etapa del proceso contractual puede determinar la existencia del daño al patrimonio público, toda vez que no está sujeto al acto de liquidación del contrato.

El daño al patrimonio público se configura en la medida en que, la interventoría que es la encargada de certificar el cumplimiento del contrato y que en su informe final determinó un saldo de recursos pagados no soportados en actividades ejecutadas sin reintegrar por **\$1.967.425.618**, en detrimento de los recursos públicos, por tanto, se concluye que existen los elementos necesarios para que se investiguen las actuaciones desplegadas por los gestores fiscales de conformidad con lo contenido en la ley 610 de 2000.

Es pertinente señalar, que las competencias de este ente de control son independientes y no están sujetas a las decisiones de otras autoridades administrativas o judiciales, considerando que la competencia de este ente de control, se fija a partir del establecimiento de un hecho generador del daño patrimonial al Estado, y un detrimento al recurso público.

Así las cosas, se mantiene el hallazgo.

Respuesta Interventoría

La firma interventora mediante escrito DCOFONPAZ_373-1161 del 26 de abril de 2024,

Afirma que *“(...) se puede observar que, desde la órbita de responsabilidad de la interventoría llevó las gestiones de terminación anticipada por imposibilidad de ejecución del objeto, esto atribuible al no ingreso a las zonas de intervención.*

“Lo anterior imposibilita que se pueda dar la ejecución del objeto que buscaba la implementación del programa de sustitución de cultivos de uso ilícito, en razón a las situaciones observadas relacionadas con las familias beneficiarias, es por eso que desde la interventoría se presentaron los saldos a reintegrar y es el Fondo Colombia en Paz y la subcuenta de Sustitución De Cultivos De Uso Ilícito los encargados de requerir y de indicar al operador en donde realizar la consignación para el reintegro de los recursos, y de esta forma dar cierre a la etapa de liquidación, no sin antes señalar que la interventoría siempre ha estado presta a través de las herramientas contractuales que permita si se considera otorgar elementos necesarios para detallar cualquier tipo de duda de las partes o el ente de control.

En su respuesta señaló: (...) *“se hace necesario expresar que en la ejecución de los contratos, un aspecto que tuvo incidencia inmediata en el horizonte de los contratos fue el cambio de Gobierno, porque el mensaje transmitido fue la necesidad de cambio de lo ya establecido, lo que implicó transmitir a las comunidades beneficiarias unos cambios importantes en la política de implementación del PNIS y del acuerdo de paz, esto generó diversas expectativas frente a que, antes de recibir los elementos que integran el programa y de sus beneficios, era importante volver a hacer una concertación nacional frente a la intervención a realizar, esto, sumado a la situaciones de seguridad y acceso a territorio, y la creciente expectativa de cambio del modelo rápido del PNIS implicó que las comunidades se volvieran herméticas con lo contratado, y de esta forma, la intervención se convirtió en una tarea casi imposible”.*

Análisis de la respuesta:

Como se aprecia en la respuesta argumentada por la interventoría, las situaciones de orden público imposibilitaron el ingreso a la zona en las cuales se ejecutaba el contrato, por ello, procedió a presentar en su informe final los saldos ejecutados y a

reintegrar por parte del contratista y que está a cargo tanto del PA-FCP como en la entidad ejecutora DSCI que se determinen las herramientas contractuales para el reintegro de los recursos y el cierre en la etapa de liquidación.

Así las cosas, y teniendo presente el informe final de interventoría que determinó un valor pendiente de reintegrar por **\$1.967.425.618**, se concluye que existen los elementos necesarios para predicar la existencia de un detrimento patrimonial por esa cuantía, derivado de una gestión ineficaz y antieconómica de las entidades gestoras del contrato y del programa PNIS, de conformidad con lo previsto en los artículos 3 y 6 de ley 610 de 2000 y presunta incidencia disciplinaria, tal como fue comunicado al sujeto de control.

Hallazgo No. 04 Contrato 405-2022 Implementación proyectos productivos-PNIS (D y F)³⁹ \$1.947.909.305,22

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.”

Artículo 267 de la Constitución modificado por el artículo 1º del Acto Legislativo 04 de 2019, refiere De la Gestión Fiscal del Estado – que:

(...)

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales. La Contraloría General de la República tendrá competencia prevalente para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial, de conformidad con lo que reglamente la ley.

Ley 489 de 1998 *“por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional...”*

³⁹ CGR - COH_1258_2024-1-AU-FI

Artículo 3 “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 cuánto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.

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 adelanta 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 Decreto 691 de 2017⁴⁰ establece:

“Artículo 1°. Naturaleza del Fondo....

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

Artículo 2°...

(...)

Parágrafo. Para la ejecución de proyectos, el FCP podrá celebrar contratos para que entidades públicas o privadas puedan ser administradoras delegadas de recursos del FCP o de sus subcuentas. En estos casos, la ejecución de los recursos estará sometida al régimen contractual y reglamentario del FCP, atendiendo en todo caso los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad”.

El Manual de Contratación del FCP, versión 26 del 29 de abril de 2022, y siguientes, señalan:

(...) 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,*

⁴⁰ Por el cual se sustituye el Fondo para la sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en zonas afectadas por el conflicto por “Fondo Colombia en Paz (FCP)” y se reglamenta su funcionamiento.

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. (resaltado fuera de texto)

Sobre la Terminación anticipada del contrato en el numeral 10.5.4 “En atención al principio de autonomía de la voluntad de las partes, se podrán incluir en el contrato causales de terminación anticipada, así como el procedimiento para su efectividad.

La solicitud de terminación deberá ser radicada con mínimo cinco (5) días hábiles de antelación a la fecha propuesta para la terminación.

El Comité Técnico decidirá de la procedencia de la misma.

El Administrador Fiduciario informará mensualmente al Comité Fiduciario respecto de las terminaciones anticipadas celebradas en desarrollo del anterior proceso.

El Manual de Supervisión e Interventoría del FCP versión No. 6 del 16 de marzo de 2022, establece:

“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.

El manual de supervisión e interventoría del FCP⁴¹, en sus diferentes versiones aplicables durante la ejecución del contrato establece:

“4. OBLIGACIONES GENERALES (...)

- 1 Verificar que las garantías exigidas en el contrato o convenio se encuentren debidamente aprobadas por el administrador fiduciario del FCP. En lo que se refiere a las ampliaciones o modificaciones de las garantías derivadas de los otrosís del contrato o convenio verificar que se remitan al administrador fiduciario del FCP dentro del plazo establecido en los mismos.*
- 2 Ejercer control y vigilancia sobre el cumplimiento de todas las obligaciones del contrato. (...)*

⁴¹ Versiones: 7, 8, 9 y 10 del 30 de noviembre de 2022, 11 de enero de 2023, 29 de marzo de 2023 y 10 de septiembre de 2023 respectivamente.

3 *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 o convenio, 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. (...)

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.

El consorcio FCP, como vocero y administrador del patrimonio autónomo Fondo Colombia en Paz, Mediante convocatoria Abierta No. 025 de 2022 del 13 de abril del 2022 inicio el proceso para contratar unos operadores para ejecutar los componentes de intervención del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos – PNIS para la planeación, formulación, implementación y seguimiento de seguridad alimentaria y proyectos productivos sostenibles con actividades de asistencia técnica en los departamentos de Arauca, Bolívar, Norte De Santander, Caquetá, Guaviare y Meta.

Producto de la evaluación y aprobación del 13 de junio del 2022, se suscribió el contrato No. 405 el 21 de noviembre del 2022, con el Consorcio Meta Incluyente, con Nit 901.631.268-2, 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 para la planeación, formulación, implementación y seguimiento de seguridad alimentaria y proyectos productivos sostenibles con actividades de asistencia técnica en departamento del Meta, municipios de Mesetas, Uribe y Vista Hermosa*”

De acuerdo con el anexo técnico del contrato el alcance de la intervención y la distribución por familias a ejecutar por parte del Grupo IV que comprende el departamento del Meta estaba destinado a cumplir lo siguiente en cada uno de los Municipios:

Tabla No. 13.

Alcance del contrato

| Departamento | Municipio | Proyecto seguridad alimentaria | Proyecto de Ciclo corto |
|--------------|---------------|--------------------------------|-------------------------|
| META | Mesetas | 61 | 345 |
| | Uribe | 47 | 315 |
| | Vista Hermosa | 214 | 1378 |
| | Total | 322 | 2038 |

Fuente: FCP Elaboró: equipo Auditor

Así mismo, se estimó un presupuesto de \$23.282.550.571,44, amparado con el CDP 4516 del 30 de noviembre del 2021, distribuido de la siguiente manera:

Tabla No. 14.
Distribución presupuestal

| DISTRIBUCION PRESUPUESTAL GRUPO 4 | | | | | |
|--|-----------------|----------------|--------------|---------------------------|-----------------------------|
| Componente | No. De familias | valor proyecto | Valor ATI | Vr. Inversión por familia | valor total |
| Seguridad alimentaria | 322 | \$ 1.800.000 | | \$ 1.800.000 | \$ 579.600.000 |
| PP ciclo corto | 2038 | \$ 9.000.000 | \$ 1.067.000 | \$ 10.067.000 | \$ 20.516.546.000 |
| Actividades de asistencia técnica grupal | N.A. | N.A. | GLOBAL | N.A. | \$ 317.932.940 |
| Valor costos directos | | | | | \$ 21.518.068.920 |
| porcentaje de intermediación o valor máximo de remuneración (8,2%) | | | | | \$1.764.481.651,44 |
| VALOR TOTAL | | | | | \$ 23.282.550.571,44 |

Fuente: Ficha de solicitud de contratación y aviso de convocatoria No. 25

El alcance del objeto del contrato, de acuerdo con la cláusula tercera quedó definido de la siguiente manera:

9. *Asistencia Técnica Integral -ATI para la actualización de los planes de inversión, implementación, acompañamiento y seguimiento de proyectos productivos, se distribuirá así:*
 - *ATI para el proyecto productivo fase 1 (ciclo corto) por \$1.200.000 (9 meses de actividades distribuidas a lo largo del periodo de ejecución contractual). Las actividades de ATI que resulten complementarias a los dos proyectos productivos (seguridad alimentaria y ciclo corto) pueden desarrollarse de manera simultánea, siempre y cuando se atiendan los lineamientos contenidos en el Anexo Técnico y se presenten los entregables de manera diferenciada.*
10. *Actividades grupales de Asistencia Técnica: En atención a los requerimientos que se presenten de transferencia de tecnología para que los beneficiarios adquieran conocimientos a través de la observación y capacitación en torno a prácticas tecnológicas que puedan replicar en sus predios, el Operador incluirá en el Plan de*

ATI y ejecutará actividades grupales, las cuales se cargarán en el SISPNIS con el valor proporcional que reciba cada familia beneficiaria.

11. *Adquisiciones y entregas para el proyecto de huerta casera por un valor de hasta \$1.800.000.*
12. *Adquisiciones y entregas para el proyecto productivo de ciclo corto por un valor de hasta \$9.000.000.*

De conformidad con las cláusulas segunda y tercera, la duración de la ejecución del contrato se determinó en quince (15) meses y su valor en \$ 23.282.550.571,44 y la siguiente forma de pago:

Tabla No. 15.
Forma de pago

| | | |
|--------------|-----|---|
| Primer pago | 10% | Una vez entregado el plan Operativo y cronograma de trabajo aprobado por el supervisor del contrato |
| Segundo pago | 20% | Suscripción de los contratos de suministro de insumos y materiales para la implementación de los proyectos productivos |
| Tercer Pago | 20% | Entrega del 20% de los insumos y materiales a las familias beneficiarias, lo cual será avalado por la interventoría del contrato mediante la verificación |
| Cuarto pago | 20% | Entrega del 50% de los insumos y materiales a las familias beneficiadas, lo cual será avalado por la interventoría |
| Quinto Pago | 20% | Entrega del 90% de los insumos y materiales a las familias beneficiadas, avalado por la interventoría |
| Sexto pago | 10% | Ejecución a satisfacción del 100% del plan operativo y entrega del informe final de interventoría |

Fuente: FCP Elaboró: equipo Auditor

La cláusula sexta determina las obligaciones generales, específicas, administrativas, financieras, técnicas y operativa y de sistemas de información, entre de las cuales se destacan:

Obligaciones generales:

“4.- Cumplir con el objeto del contrato con plena autonomía técnica y administrativa y bajo su propia responsabilidad, por lo tanto, no existe ni existirá ningún tipo de subordinación, ni vínculo laboral alguno entre el contratista y el Fondo Colombia en paz”.

Obligaciones de tipo Administrativo:

1.- Adelantar la adquisición de los bienes y servicios locales (en los municipios donde se desarrollará el objeto contractual) para la ejecución del contrato”

Obligaciones de tipo financiero:

“1- Reintegrar al Fondo Colombia en Paz los recursos del contrato que no sean ejecutados, con sus respectivos rendimientos financieros, de acuerdo con la atención efectiva de las familias y para cada uno de los componentes establecidos en el documento de proyecto”.

Obligaciones de tipo técnico y operativo:

1.- *presentar a la interventoría, una vez se suscriba el contrato, el Plan Operativo detallado que contenga: Cronograma de actividades con costos discriminados por mede ejecución, productos, indicadores, metas y medios de verificación, 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 la interventoría”.*

En la Cláusula Vigésima. – causales de terminación del contrato, se señala que “*EL CONTRATANTE podrá solicitar la terminación anticipada del Contrato en los siguientes eventos:*

- *En caso de incumplimiento de cualquiera de las obligaciones a cargo de EL CONTRATISTA que afecte de manera grave y directa la ejecución del contrato y evidencie que puede conducir a su paralización. En tal evento será necesaria la declaración judicial y deberá contarse con el concepto pertinente de la Supervisión en donde se constaten los hechos que dan origen a los mismos, junto con las pruebas.*
(...)

Terminación Anticipada por imposibilidad de ejecución: Cuando se presenten situaciones que hagan imposible el cumplimiento o afecten gravemente el objeto del presente contrato. Las partes convienen que existe imposibilidad de ejecución cuando se establezca que el presente contrato no puede ejecutarse en las condiciones técnicas o económicas previstas, o cuando deba suspenderse por más de seis (6) meses; o si durante la ejecución sobrevienen o se evidencien riesgos adicionales a los previstos, que puedan afectar la funcionalidad del proyecto”

Se celebró el Contrato de interventoría 372 de 2022 con la firma DCO ingeniería & servicios SAS, con el objeto de realizar la interventoría técnica, administrativa y financiera a los operadores de la convocatoria abierta que ejecuten los componentes de la interventoría del PNIS para la planeación, formulación, implementación y seguimiento de seguridad alimentaria y proyectos productivos sostenibles con actividades de asistencia técnica.

El 18 de enero del 2023 se suscribió el acta de inicio entre la firma interventora DCO Ingeniería & Servicios SAS y el contratista, fecha partir de la cual se empezó a contar el plazo de ejecución del contrato 405.

Conforme a lo anterior, de la revisión documental del contrato No. 405 de 2022, en sus distintas etapas, se destacan las siguientes actuaciones:

4. De conformidad con lo establecido en la cláusula cuarta, el contratista presentó el Plan Operativo y cronograma de actividades determinado, siendo aprobado con comunicación DCOFONPAZ_372_504 del 24 de mayo de 2023, por parte de DCO ingeniería & Servicios S.A. S, interventoría de contrato 405-2022, y mediante comprobante de egreso No. CE2300027403 del 28 de julio del 2023 se giró por parte del CFCP a la unión temporal Selva

Social la suma por \$2.328.255.057,14 correspondiente al 10% del valor del contrato.

5. Mediante circular No. 0001 del 20 de enero de 2023, la DSCI implementó la metodología de seguimiento a la ejecución física del objeto del contrato 405, con el fin de que se cumplan todas las actividades previstas en el anexo técnico. La metodología consta de una etapa de planeación que comprende la elaboración y diligenciamiento en el servidor virtual de (i) la estructura de desglose de trabajo – EDT, (ii) el diccionario de desglose de trabajo – EDT por cada una de las actividades y (iii) el plan operativo – POA y una fase de ejecución.
6. Para la ejecución de los componentes objeto del contrato el operador no realizó subcontratos; de acuerdo con el informe final de la Interventoría de fecha 9 de enero del 2023 *“El operador durante la ejecución de contrato, se acoge a la terminación anticipada y ejecuto actividades de alistamiento, la ejecución presentada por este operador fue de 16,95% sobre un programado del 71.3% de acuerdo al POA que fue avalado mediante el oficio DCOFONPAZ_372_504 APROBACIÓN POA Y AVAL EDT CONSORCIO META INCLUYENTE CTO 405”*
7. El Acta de terminación anticipada suscrita el 3 de noviembre del 2023, y el informe final de interventoría radicado 20240320081612 del 11 de enero del 2024, con relación al balance de la Ejecución Financiera Componentes Presupuestales, de los ÍTEM establecidos en el POA, se evidencia la ejecución que se detalla en la siguiente tabla:

Tabla No. 16.
POA Financiero 405 de 2023

| TIPO RUBRO | PRESUPUESTO DESGLOZADO | EJECUCION ACUMULADA MENSUAL | PORCENTAJE ACUMUADO TOTAL |
|------------------------------------|-------------------------|-----------------------------|---------------------------|
| Proyectos de Seguridad Alimentaria | 579.600.000.000 | \$0 | 0,00% |
| Proyectos Ciclo Corto | 18.342.000.000 | \$0 | 0,00% |
| Asistencia Técnica Integral | 2.174.546.000 | 81.266.112 | 4% |
| Asistencia Técnica Integral Grupal | \$421.922.920 | \$0 | 0,00% |
| Remuneración del Contratista | 1.764.481.651 | 299.079.640 | 12% |
| TOTALES | \$23.282.550.571 | \$380.345.752 | 1,23% |

Fuente: FCP Elaboró: equipo Auditor

RECURSO EJECUTADO, con base en el informe final se tiene que de los recursos entregados al operador por valor total de \$2.328.255.057, éste realizó efectivamente actividades de asistencia técnica que le fueron reconocidas por valor de \$81.266.112, y la interventoría reconoce al operador como remuneración la suma de \$299.079.640, valores que suman \$380.345.752.

RECURSO PAGADO: Corresponde a lo pagado por el FCP, el operador hace el cobro del 10% correspondiente a \$2.328.255.057 como primer pago por contrato. El FCP desembolsa \$2.310.320.705,06, haciendo retenciones por valor de \$17.934.352,06, pendientes de reintegro si aplica, por parte del FCP de acuerdo a proceso que se ha realizado con otros operadores, por una presunta aplicación de retenciones con la base incorrecta.

RECURSOS DISPONIBLES: Al corte del 30 de septiembre de 2023, por extracto bancario el operador tiene unos recursos disponibles por valor de \$2.043.446.184,59 sin sumar el valor de las retenciones que devuelva el FCP que harían parte de estos recursos disponibles si corresponde.

Como resultado de lo anterior se observa que se evidencio solo un avance del 16.95%, representado en el valor reconocido de \$380.345.752, constituyendo una obligación a favor del estado por el saldo o valor a reintegrar por **\$1.947.909.305,22**, así:

Tabla No. 17.
Ejecución contrato 405 de 2023

| EJECUCIÓN CONTRATO 405-2022 | | | | |
|-----------------------------|-------------------------|------------------|----------------------------|--------------------|
| ACTIVIDAD | PROYECTADO | VALOR DESEMBOLSO | VL RECONOCDO INTERVENTORIA | SALDO A REINTEGRAR |
| ATI | \$2.174.546.000 | 2.328.255.057 | \$81.266.112. | \$1.947.909.305,22 |
| Ciclo corto | \$18.342.000.000 | | \$0 | |
| Seguridad Alimentaria | \$579.600.000 | | \$0 | |
| ATI Grupal | \$421.922.920 | | 0 | |
| Remuneración | \$1.764.481.651 | | \$299.079.640 | |
| Total | \$23.282.550.571 | | 2.328.255.057 | |

Entre los soportes documentales allegados sobre la terminación del contrato se destacan:

- Comunicación CMI-2023-091 del 2 de noviembre del 2023, suscrita por el contratista– Consorcio Meta Incluyente, en la que manifiesta la disposición de aceptación de la terminación anticipada de contrato por imposibilidad de ejecución, atribuibles a causas de orden público en la Zona del Contrato (...)

Igualmente indica que “nos encontramos a la espera de la conciliación de las cuentas a corte 03 de noviembre de 2023, para el correspondiente trámite de Terminación Anticipada del Contrato por Imposibilidad de Ejecución, por causas atribuibles al Orden Público, y su correspondiente Liquidación.”

- Comunicación DCOFONPAZ_372_936 del 3 de noviembre del 2023, suscrita por el representante legal de DCO Ingeniería & Servicios S.A.S, concepto interventoría para terminación anticipada por imposibilidad de ejecución del contrato No. 405 de 2022 – Consorcio Meta incluyente.

Con la suscripción del Acta de Terminación del Contrato No. 405 de 2022 de fecha 3 de noviembre del 2023, y el informe final de interventoría del 11 de enero del 2024, se estableció un saldo por ejecutar de \$1.947.909.305,22 sobre los recursos pagados al contratista, que éste debe reintegrar.

Se registra igualmente en el acta en mención un saldo disponible en la cuenta bancaria del contratista-operador, según extracto, por valor de \$2.043.446.184,59.

La terminación anticipada del contrato 405, afectó negativamente el cumplimiento del objeto contractual y el beneficio social que se propuso al suscribirlo, relacionado con la intervención para las familias cultivadoras y no cultivadoras de coca que estén vinculadas al PNIS, en el departamento del Meta, municipios de Mesetas, Uribe y Vista Hermosa”, teniendo en cuenta que la ejecución alcanzada, al 3 de noviembre del 2023, fecha de suscripción del Acta de terminación anticipada, el contratista ejecutó solo el 1.15%, del 100% de las actividades y entregables previstos en el contrato.

Por consiguiente, se configura un daño patrimonial en cuantía de **\$1.947.909.305,22**, que corresponde a la diferencia entre el pago realizado al contratista por \$2.328.255.057 y el valor calculado por la interventoría sobre las actividades efectivamente ejecutadas y reconocidas por valor de por \$380.345.752; toda vez que dicho valor, no fue ejecutado ni ha sido reintegrado por el operador (contratista) a la entidad contratante; situación irregular que evidencia una gestión fiscal ineficaz y antieconómica de los entes y actores involucrados en el contrato en cuestión, de conformidad con lo previsto en los artículos 3º y 6º de la Ley 610 de 2000, y los principios de la función administrativa y la gestión fiscal.

Igualmente, este hallazgo se configura con presunta connotación disciplinaria de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019, en concordancia con los principios previstos en los artículos 209 y 267 de la CP y 3º de la Ley 489 de 1998.

Respuesta de la entidad

El PA- FCP, con la comunicación 20241094001339961 de fecha 25 de abril de 2024, allegada por correo electrónico el día 26 del mismo mes y año, emite respuesta a lo observado por este ente de control.

Como soporte documental a la observación No. 06 Contrato 405/2022, se anexa lo siguiente:

- Anexo 1. REITERACIÓN_PRONUN_INFORME_META_INCLU_405
- Anexo 2. Inf Final Rad 20240320081612
- Anexo 3. Alcance Inf Final Rad 20240320170952
- Anexo 4. 20240320087232 12-01-2024 -Respuesta Interventor observaciones informe solicitud acta liberación parcial de saldos contrato 405-2022 de conformidad con el manual de contratación FCP- V_31.
- 20246000066171 de fecha 25 de abril del 2024, suscrita por director técnico Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito
- Comunicación DCOFONPAZ_372_1161 del 26 de abril de 2024, suscrita por el Representante Legal de DCO INGENIERIA & SERVICIOS S.A.S., en la cual da respuesta No. 2 observaciones

“Respetuosamente se informa que, en atención a los roles y responsabilidades del FCP, una vez recibida la observación de la Contraloría General de la República, se corrió traslado mediante correo electrónico del 19 de abril de 2024 a la Entidad Ejecutora competente, Dirección de Sustitución de Cultivos ilícitos – DSCI, la cual mediante correo electrónico del 25 de abril solicitó: “(...) nos conceda 3 días de prórroga para dar respuesta al informe de observaciones No 2.” No obstante, lo anterior se recibió respuesta por parte de la DSCI, la cual se adjunta para su información.

Previo a resolver de fondo la observación de la Contraloría General de la República, es importante poner de presente el **modelo de operación el Fondo Colombia en Paz**, el cual se deriva de los diferentes manuales y reglamentos del FCP, especialmente del Reglamento del Fondo Colombia en Paz, aprobado por el Consejo Directivo, que contiene los lineamientos para el funcionamiento y operación del FCP y cuyo objetivo es “...**ser un instrumento de administración que determina los principios generales de la interrelación entre el Fideicomitente, el Director Ejecutivo, las Entidades Ejecutoras, los Supervisores y/o Interventores, y el Administrador Fiduciario** (en adelante la Fiduciaria) encargado de su administración, dentro del marco de las funciones legales y contractuales...” (Subrayas y negrillas fuera de texto).

De igual forma y según el alcance del Reglamento del Fondo Colombia en Paz, este “...**identifica y determina los roles, funciones y responsabilidades de quienes interactúan dentro del modelo operativo definido para el FCP**, de conformidad con el Decreto 691 de 2017, además de las funciones y responsabilidades que se detallan en los demás manuales y reglamentos del FCP.” (Subrayado y negrillas fuera de texto original).

En atención a lo establecido en el Reglamento del FCP, **son las Entidades Ejecutoras (Entidades públicas o privadas, organismos de cooperación, direcciones o dependencias de entidades públicas), quienes en desarrollo de su misionalidad y**

experticia definen el PPO (Planes y Proyectos Operativos) y entre sus competencias, se encuentran las siguientes: (resaltado fuera de escrito original)

“(...) 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. (...)” (Subrayado fuera del texto original).*

*Como se evidencia, las **Entidades Ejecutoras además de definir las necesidades propias para la contratación de planes y proyectos operativos a través del FCP, ejercen la supervisión de la misma, la cual consiste en realizar el seguimiento técnico, control y vigilancia administrativa, financiera, contable y jurídica respecto de las condiciones acordadas en el contrato o convenio**, además, deberá ser ejercida por el personal idóneo designado por las Entidades Ejecutoras, de acuerdo con la naturaleza del contrato o convenio a supervisar, quien responderá por sus acciones u omisiones. (resaltado fuera de texto original)*

*De tal suerte, en el modelo de negocio del Patrimonio Autónomo Fondo Colombia en Paz, aprobado por el Consejo Directivo, los 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**.*

Lo anterior cobra especial relevancia y sentido si se tiene en cuenta que, de acuerdo con los roles y funciones de su modelo de operación explicados anteriormente, y contrario a la calidad de experta técnica y garante de la ejecución de los contratos que tienen las entidades ejecutoras, el FCP no tiene ni la experticia técnica ni presencia o personal en los diferentes territorios del país para desarrollar estas funciones.

La Cláusula Décima determinó, en cuanto a la supervisión y control de la ejecución del contrato que “(...) La vigilancia en la ejecución técnica, administrativa y financiera de los contratos, será ejercida por una interventoría, contratada para el efecto, conforme las disposiciones del Manual de Contratación del PA FCP.”

Entre las obligaciones del interventor contratado por la DSCI establecidas en la cláusula sexta – Obligaciones del contratista en el Contrato de interventoría No. 372 de 2022 – DCO Ingeniería y Servicios S.A.S, se encuentran: “OBLIGACIONES GENERALES

(...)

26. *Controlar, exigir y verificar la ejecución de los proyectos, atendiendo criterios de menor costo, menor tiempo y óptima calidad, por lo que se debe tener en cuenta la particularidad que implica el desarrollo de estos proyectos a ejecutar y las características puntuales que presentan los sitios de intervención en los aspectos: sociales, culturales, de ubicación geográfica, de accesibilidad, ambientales y particularidades del entorno, a fin de ofrecer las mejores alternativas de solución de carácter técnico, logístico y económico para garantizar y facilitar la ejecución de los mismos.*

(...) OBLIGACIONES ESPECÍFICAS

DE TIPO ADMINISTRATIVO

(...)

- 4 *Realizar la vigilancia y el seguimiento de los operadores que realizan la intervención del PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS – PNIS.*

(...)

DE TIPO FINANCIERO (...)

- 5 *Revisar, Controlar vigilar e inspeccionar todos los 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.”*

Al respecto, el Manual de Supervisión e Interventoría del FCP, en el capítulo cuarto que se refiere a las obligaciones de supervisores e interventores, estipula:

“Los supervisores e interventores en ejercicio de sus funciones tendrán las siguientes obligaciones:

GENERALES (...)

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.*

(...) EN CASO DE RETRASO Y/O INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO O CONVENIO:



56. *Informar de manera oportuna, justificada y soportada al administrador fiduciario del FCP, una vez se evidencie 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.*

57. *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 siniestro o reclamaciones de siniestro a la aseguradora, arreglos directos o aplicación de descuentos por no cumplimiento 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 allegar los respectivos soportes probatorios.*

58. *Solicitar al administrador fiduciario del FCP, según sea el caso, 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.*

59. *Apoyar, conceptuar y definir los diferentes aspectos relativos a la atención de las reclamaciones contractuales al FCP y acompañamiento en las solicitudes de conciliación, demandas y/o mesas de arreglo directo que se originen con ocasión del contrato o convenio objeto de supervisión o interventoría, independientemente de su estado contractual, presentando los informes que se le requieran, actualización de estos y los soportes documentales que correspondan.*

60. *Participar obligatoriamente en las mesas de arreglo directo que se convoquen con ocasión del contrato o convenio objeto de supervisión y/o interventoría, independientemente de su estado contractual, así como proferir el respectivo concepto en su calidad de supervisor y/o interventor.*

61. *Concurrir de manera obligatoria en el procedimiento de aplicación de la cláusula penal de apremio, cláusula penal pecuniaria y/o reclamación de siniestro ante la aseguradora, cuando a ello hubiere lugar, conforme lo dispuesto en el manual de contratación del FCP y del presente manual.*

62. *Aplicar en la tasación del monto de la cláusula penal de apremio, cláusula penal pecuniaria, sanciones y multas, el principio de proporcionalidad de conformidad con lo señalado en el artículo 1596 del Código Civil, 1 en concordancia con el artículo 867 del Código de Comercio”*

Ahora bien, respecto de las actividades a cargo del FCP, el Manual de Supervisión e Interventoría del FCP establece que se limitan a las siguientes tres (3):

“(…)

6 ACTIVIDADES DEL FCP EN ETAPA CONTRACTUAL Y POSTCONTRACTUAL

El FCP, a través de su administrador fiduciario, adelantará las siguientes actividades respecto de los contratos o convenios suscritos:

1. Trámite de presunto incumplimiento contractual reportado por parte de la supervisión y/o interventoría, de conformidad con lo establecido en el contrato o convenio, procedimientos, manuales y reglamentos del FCP, y demás normativa aplicable.
2. Trámite de liquidación, previo envío de la correspondiente información por parte de la supervisión y/o interventoría, de conformidad con lo establecido en el contrato o convenio, procedimientos, manuales y reglamentos del FCP.
3. En aquellos contratos o convenios que el administrador fiduciario del FCP estime pertinente, podrá realizar mesas de trabajo con las Entidades Ejecutoras, sobre los aspectos contractuales durante la ejecución y liquidación de los contratos y/o convenios celebrados con recursos del FCP, con la participación del contratista, supervisor y/o interventor del contrato o convenio. En los asuntos que el administrador fiduciario del FCP estime pertinentes, se podrá convocar al líder de la subcuenta o quien este delegue o designe.”

En todo caso, a renglón seguido el Manual de Supervisión e Interventoría del FCP precisa que las actividades desarrolladas por el FCP en ningún caso sustituyen, reemplazan o concurren con las obligaciones y responsabilidades de los supervisores y/o interventores de los contratos o convenios. De esta manera, el seguimiento integral, esto es, el aspecto técnico, control y vigilancia administrativa, financiera, contable y jurídica son competencia exclusiva de la entidad ejecutora, a través del supervisor y/o interventor.

En caso de incumplimientos, las funciones del Administrador Fiduciario como vocero y administrador del PA-FCP, en su calidad de contratante, deben entenderse desde su rol y responsabilidad de acuerdo con el modelo de negocio del FCP, bajo la premisa que no puede ejecutar acciones por sí mismo, dado que, deben concurrir diferentes actividades, ejercidas por la supervisión del contrato o convenio y la entidad ejecutora. Un claro ejemplo de lo señalado se da cuando la supervisión informa sobre el presunto incumplimiento durante la ejecución de un contrato.

En este caso, para que el Administrador Fiduciario pueda tomar las medidas necesarias, debe contar con todos los insumos para efectos de adelantar las reclamaciones a que haya lugar, **o aplique las cláusulas de multas o sanciones que correspondan tales como: Diligenciamiento del formato de incumplimientos, informes detallados que den cuenta de la naturaleza de los posibles**

incumplimientos, la disposición expresa de aplicar cláusula de apremio, cláusula pecuniaria o reclamación de siniestro y todas aquellas que se consideren sean de aplicación, conforme lo suscriben los diferentes Manuales del FCP, tal como se detalló líneas arriba. (resaltados fuera de texto original)

El PA-FCP respeto de la improcedencia de la Declaración de incidencia Fiscal y Disciplinario, suscribe:

“En primer lugar, debe indicarse que el régimen aplicable al Contrato 405 de 2022 corresponde al derecho privado, con la observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, 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.

Bajo este contexto, el Contrato 405 de 2022 se rige por los manuales y reglamentos del FCP, en especial, el Manual de Contratación del FCP2, que, respecto de la liquidación y cierre contractual, señala lo siguiente:

*(...) **“La liquidación es el 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.*

La liquidación o cierre contractual se surtirá de conformidad con lo establecido a continuación:

a. El supervisor del contrato o convenio 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 del FCP.

(...)

En caso de que el supervisor o interventor lo estime pertinente o exista informe de incumplimiento por parte del supervisor del contrato o existan situaciones de desacuerdo, deberá procederse con la generación y entrega de un informe final de supervisión, el cual constituirá insumo de la respectiva liquidación.

(...)

Deberán liquidarse los contratos o convenios diferentes de los contratos de prestación de servicios celebrados con personas naturales (CPS).

*La liquidación de los contratos o convenios se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los mismos, y en ausencia de este, **máximo dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrega de la versión definitiva del informe final de supervisión y/o interventoría al Administrador Fiduciario del FCP o certificación final de cumplimiento cuando sea el caso.***



De no poderse realizar la liquidación en el plazo establecido en el contrato o convenio, o dentro de los seis (6) meses indicados en el párrafo anterior, 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. (resaltado fuera de texto original)

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 adelantadas y circunstancias que detallen los motivos por los cuales no se pudo suscribir el acta de liquidación, anexando los soportes respectivos.

c. 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. El acta de liquidación debe ser suscrita por el Administrador Fiduciario, contratista y supervisor.” (...) (Subrayas y negrillas fuera de texto)

Como resultado de lo anterior, se tiene que, la disposición normativa antes señalada, se encuentra siendo acatada a cabalidad, pues en la actualidad se surte la etapa de liquidación del contrato, en los plazos concebidos para el efecto.

Adicionalmente la jurisprudencia ha manifestado, lo siguiente:

“la liquidación final del contrato tiene como objetivo principal, que las partes definan sus cuentas, que decidan en qué estado quedan después de cumplida la ejecución de aquél; que allí se decidan todas las reclamaciones a que ha dado lugar la ejecución del contrato, y por esa razón es ese el momento en que se pueden formular las reclamaciones que se consideren pertinentes. La liquidación finiquita la relación entre las partes del negocio jurídico, por ende, no puede con posterioridad demandarse reclamaciones que no se hicieron en ese momento.”

Ahora bien, frente a la presunta incidencia fiscal y disciplinaria señalada frente al Contrato No. 405 de 2022, es de aclarar que, tal como se mencionó línea atrás, en la actualidad, la relación contractual se encuentra en la etapa de liquidación, oportunidad en la cual, se incluirá la determinación y cuantía real de cualquier posible recurso que deba recuperarse o reintegrarse.

Con base en lo anterior, al estructurar la observación sin tener en cuenta que actualmente se surte la etapa de liquidación, es desconocer las dinámicas del Contrato 405 de 2022 y las condiciones legales establecidas dentro del ámbito del derecho privado que rige el negocio jurídico objeto de análisis y evaluación.

De lo anterior, teniendo en cuenta que, el acta de liquidación se encuentra concebida como el balance financiero final del contrato, y la misma no ha sido producida, de manera que esta etapa permitirá efectuar el balance financiero final entre las partes.

De igual manera, en caso de determinarse que se deban reintegrar algunas sumas y que el contratista no proceda de conformidad, se evaluarán las condiciones y responsabilidades del Contratista, para solicitar aquello que puede representar un incumplimiento, en el marco de la contradicción, derecho de defensa y legalidad.

Dentro de las herramientas contractuales con las que aún cuenta el FCP para procurar obtener el reintegro de las sumas debidas, se tienen las siguientes:

1. *Mesa de arreglo directo.*
2. *Reclamación formal de siniestralidad ante la aseguradora.*
3. *Citación a conciliación como requisito pre-jurídico (Prejudicial) de procedibilidad, así como los demás mecanismos alternativos de solución de conflictos.*
4. *Contingencia judicial, como recurso final, al haberse agotado las anteriores situaciones.*

Así pues, hasta que no se agoten las herramientas contractuales y judiciales 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, una omisión por parte del FCP, ni menos aún, el nexo de causalidad entre la acción u omisión y el presunto daño causado.

En esta misma línea, la definición de “hallazgo con presunta incidencia fiscal”, de acuerdo al portal web del Observatorio de Control y Vigilancia de las Finanzas y Políticas Públicas de la Contraloría General de la República, señala que dicho hecho se materializa en “Todo hallazgo administrativo donde se tipifica que los servidores Públicos o los particulares ha realizado una gestión fiscal deficiente, contraria a los principios establecidos para la función, que han producido un daño patrimonial al Estado. El daño debe ser cierto y probado”.

Así pues, no es posible declarar que exista un daño cierto y probado cuando aún, la fuente principal del presunto detrimento patrimonial que es el Contrato 405 de 2022, no se ha liquidado ni finiquitado contractualmente.

Ahora bien, con el fin de actualizar las actuaciones adelantadas en el proceso de liquidación del presente contrato, informamos que el 19 de abril mediante oficio No.

20241094001168261 este Administrador Fiduciario reiteró al operador solicitud de pronunciamiento respecto al informe final emitido por interventoría. (ver Anexo 1).

Finalmente, es importante indicar que, de acuerdo con lo conceptuado en el informe final de interventoría, así como en la comunicación con radicado No. 20240320087232 del 11 de enero de 2024, adjunta a este documento, el valor a reintegrar por el contratista ascendería a la suma de \$1.947.909.305,22, diferente a la cuantía relacionada en el informe de observaciones emitido por el equipo auditor de la Contraloría General de la República. (ver Anexos 2, 3 y 4)

Así mismo, en dicho informe se refiere un contrato diferente al correspondiente a la observación:

“De conformidad con lo anterior y con los argumentos aquí descritos, no encuentra la DSCI, argumentos que justifiquen bien sea la terminación anticipada por imposibilidad de ejecución o la mesa de arreglo directo, por tanto, se conmina a DCO INGENIERÍA & SERVICIOS SAS, como interventora del contrato 404-2022, para que se adelanten las gestiones pertinentes para la finalización del contrato por vencimiento del término establecido y posteriormente se proceda con la liquidación de las obligaciones pendientes de acuerdo con el procedimiento establecido en el Manual de Contratación del Fondo Colombia en Paz y demás normas aplicables.” (Subrayado y negrilla fuera de texto)

- En la comunicación 20246000066171 de fecha 25 de abril del 2024, anexa a la respuesta de Fondo Colombia en Paz, suscrita por Director Técnico Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, se da respuesta a la observación, así:

“ (...) Cabe resaltar que el contrato se encuentra en etapa de liquidación y si bien ya existe un informe de supervisión final donde con claridad se establece un saldo que debe reintegrar el contratista no significa que el proceso haya terminado, no hay que perder de vista que dentro del proceso de liquidación existe la posibilidad de que se solicite el reintegro de la suma indicada o que una vez se firme el acta de liquidación y si se encontrará renuncia por parte del contratista, el Fondo puede iniciar las acciones correspondientes que lleven a la recuperación de los recursos.

Valga recordar que el presente contrato lo rigen las normas del derecho privado y en ese sentido, aparte del proceso propio interno que debe adelantar el fondo para solicitar la devolución de los recursos no ejecutados, también tiene la vía de la jurisdicción ordinaria a la que puede y debe acudir si así se requiere para lograr el reintegro de los recursos pendientes por devolver por parte del contratista.

Lo anterior para indicar que el hecho descrito por el equipo auditor no se ha materializado, valga decir no se enmarca dentro de lo descrito en los artículos 3 y 6 de la ley 610 de 2000, dado que el daño al patrimonio no se encuentra materializado, no se indica cual es la prueba que demuestre el menoscabo, la disminución, el perjuicio,

el detrimento, la pérdida o deterioro que afecten los intereses patrimoniales del Estado y tampoco se observa la prueba que demuestre la acción u omisión que hayan permitido el detrimento al erario.(...) “

- Comunicación DCOFONPAZ_372_1161 del 26 de abril de 2024, suscrita por el Representante Legal de DCO INGENIERIA & SERVICIOS S.A.S., en la cual da respuesta No. 2 observaciones:

“Frente a la observación No. 6 del contrato 405, tal como lo manifiesta en su informe la Contraloría General de la Nación, se puede observar que, desde la órbita de responsabilidad de la interventoría, llevó las gestiones de terminación anticipada por imposibilidad de ejecución del objeto, esto atribuible al no ingreso a las zonas de intervención.

Lo anterior imposibilita que se pueda dar la ejecución del objeto de implementación del PNIS, en razón a las situaciones y causas exógenas que complican la intervención de las familias beneficiarias, es por eso que desde la interventoría se presentaron los saldos a reintegrar y es el Fondo Colombia en Paz y la subcuenta de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito los encargados de requerir y de indicar al operador en donde realizar la consignación para el reintegro de los recursos, y de esta forma dar cierre a la etapa de liquidación.

Cabe resaltar, que la interventora siempre ha estado presta a través las herramientas contractuales a dilucidar u otorgar elementos necesarios para detallar, aclarar o sustentar, cifra de reintegro, ejecución de las actividades, y demás causas exógenas no atribuibles a las partes.”

Análisis de respuesta

En relación con lo señalado por el Fondo Colombia en Paz respecto de los roles y responsabilidades, se acoge el alcance dado sobre el modelo de operaciones del FCP, contexto que no ha sido desconocido en el ejercicio de control fiscal, sino que, por el contrario se tuvo en cuenta dentro del marco normativo, Decreto 691 de 2017, que reglamenta el Fondo Colombia en Paz, en el artículo 2 ***“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”*** (negrilla fuera de texto), lo que quiere decir que el Fondo hace parte activa del modelo operativo.

Con relación al régimen de contratación, tal como lo señala en su respuesta, el FCP, en sus actuaciones y contratos aplica el ***“derecho privado, con la observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, 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.”, régimen legal que no ha sido desconocida por este ente de control frente a la aplicación de las normas civiles, como también su manual de contratación interno.

Sin embargo, es claro que el Fondo en cada una de sus etapas contractuales, tiene el deber de garantizar el cumplimiento de los principios de la función administrativa artículo 209 de la Constitución política y los principios de la gestión fiscal artículo 267 ibidem, en concordancia con el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, *sobre los principios generales de la actividad contractual para entidades no sometidas al estatuto general de contratación de la administración pública*, como también lo citado en el decreto 691 de 2017, es su artículo 1 que enfatiza que el FCP en “(...) *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.***” (negrilla fuera de texto)

Es así que, para garantizar la satisfacción de la necesidad de los beneficiarios incluidos en el programa PNIS, actuando como vocero y administrador del Patrimonio Autónomo Fondo Colombia en Paz PA-FCP, llevo a cabo la convocatoria abierta No. 025 de 2022, y posteriormente suscribió el contrato No. 405 de 2022.

Sobre la improcedencia de declaración de incidencia fiscal y disciplinaria, considerando la respuesta de la entidad “(...) *no es posible declarar que exista un daño cierto y probado cuando aún, la fuente principal del presunto detrimento patrimonial que es el Contrato 405 de 2022, no se ha liquidado ni finiquitado contractualmente.*”, este ente de control encuentra que no desvirtúa la existencia del presunto daño patrimonial, debido a que mediante acta de terminación anticipada del contrato No. 405 de 2022 e informe final de interventoría del 9 de enero del 2023, se puede observar que la interventoría, hace el balance financiero de la ejecución del contrato, aplicando la metodología de proceso de liquidación al componente de asistencia técnica integral, liquidando el valor de las actividades establecidas en la Estructura de Desglose de Trabajo -EDT – y las actividades entregadas y aprobadas, concluyendo un avance de 16.95%, y generando una obligación a favor de la entidad contratante que debe de reintegrar el contratista ejecutor por **\$1.947.909.305,22.**, derivado como se señaló en la situación irregular, de la no ejecución de las actividades ATI respaldadas con el primer pago del 10% realizado al contratista, como se muestra a continuación, y que a la fecha no ha sido saldada:

Tabla No. 18.

| EJECUCIÓN CONTRATO 405-2022 | | | | |
|-----------------------------|------------------|------------------|----------------------------|--------------------|
| ACTIVIDAD | PROYECTADO | VALOR DESEMBOLSO | VL RECONOCDO INTERVENTORIA | SALDO REINTEGRAR A |
| ATI | \$2.174.546.000 | 2.328.255.057 | \$81.266.112. | \$1.947.909.305,22 |
| Ciclo corto | \$18.342.000.000 | | \$0 | |

| | | | | |
|-----------------------|-------------------------|----------------------|----------------------|---------------------------|
| Seguridad Alimentaria | \$579.600.000 | | \$0 | |
| ATI Grupal | \$421.922.920 | | 0 | |
| Remuneración | \$1.764.481.651 | | \$299.079.640 | |
| Total | \$23.282.550.571 | 2.328.255.057 | \$380.345.752 | \$1.947.909.305,22 |

Fuente: FCP Elaboró: equipo Auditor

Es así que, de acuerdo con el informe final de la interventoría se determinó que existe un valor a reintegrar por parte del contratista, relacionado con el componente de asistencia técnica integral, porque de los recursos entregados al operador por valor total de \$2.328.255.057, éste realizó efectivamente actividades de asistencia técnica por la suma de \$81.266.112. Así mismo, la interventoría reconoce al operador como remuneración la suma de \$299.079.640, valores que suman \$380.345.752 y que comparado con el valor total desembolsado al contratista arroja un saldo a reintegrar por **\$1.947.909.305,22**, dineros desembolsados al contratista y que no fueron ejecutados y/o soportados conforme a lo informado por la interventoría.

Con base en lo anterior, se precisa lo observado, en el sentido que el valor a reintegrar señalado en la comunicación 2024EE0072258 del 18 de abril del 2023 que dio traslado de observaciones al Director Ejecutivo – Fondo Colombia en Paz, esto es \$2.061.580.549, el cual corresponde a \$1.947.909.305,22, conforme a lo determinado en el informe final de interventoría.

De otra parte, en su escrito el PA-FCP, hace referencia al trámite de liquidación de los contratos y herramientas contractuales con las que cuenta el FCP para obtener el reintegro de las sumas que debe reintegrar el contratista, así:

“(…) De lo anterior, teniendo en cuenta que, el acta de liquidación se encuentra concebida como el balance financiero final del contrato, y la misma no ha sido producida, de manera que esta etapa permitirá efectuar el balance financiero final entre las partes.

(…) Así pues, hasta que no se agoten las herramientas contractuales y judiciales 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, una omisión por parte del FCP, ni menos aún, el nexo de causalidad entre la acción u omisión y el presunto daño causado.

(…) Así pues, no es posible declarar que exista un daño cierto y probado cuando aún, la fuente principal del presunto detrimento patrimonial que es el Contrato 405 de 2022, no se ha liquidado ni finiquitado contractualmente. (…)”

Sobre lo anterior, se considera que el acta de terminación anticipada y el informe final de interventoría, que dan cuenta de dineros desembolsados al contratista que no fueron ejecutados en el objeto contractual, ni han sido reintegrados, pese al tiempo transcurrido de cinco (5) meses aproximadamente, desde la terminación del contrato, son la evidencia pertinente y suficiente para determinar el daño al patrimonio público por una gestión ineficaz e ineficiente en la inversión de estos recursos, máxime cuando el objeto contractual no se cumplió, por lo que la liquidación del contrato no es un requisito esencial u obligatorio para predicar la incidencia fiscal en la actividad contractual; por lo cual, tal como se indica se evidencio solo un avance del 16.95%, dando como valor reconocido \$380.345.752, y generando una obligación a favor del estado por valor a reintegrar **\$1.947.909.305,22.**, como se señaló anteriormente.

Igualmente, aunque el acta de liquidación da cuenta del balance financiero final del contrato, esta nos conllevaría tan solo a una variación en el monto de la cuantía al momento de liquidar, más no ha desvirtuar la no ejecución de los componentes evaluados en el informe final de interventoría donde se registra el seguimiento del Plan Operativo de Actividades - POA y Estructura de Desglose de Trabajo – EDT, génesis que nos lleva a determinar que el daño al patrimonio del estado está acreditado y es cuantificable.

Así acreditada la existencia de la lesión patrimonial al estado, será en el escenario del proceso de responsabilidad fiscal, en donde de acuerdo a las pruebas decretadas y practicadas por este ente de control en los términos de los artículos 23 y 25 de la ley 610 de 2000, en donde se procederá a determinar la cuantía específica de daño, en caso de que llegara a variar, sin que esto desvirtué la existencia objetiva de daño que en esta instancia está plenamente identificada en el informe final de interventoría, documento que goza de legalidad.

Es oportuno resaltar que las competencias de este ente de control son independientes y no están sujetas a las decisiones de otras autoridades administrativas o judiciales, considerando que la competencia de este ente de control, se fija a partir del establecimiento de un hecho generador del daño patrimonial al Estado, y un detrimento al recurso público.

Con base en lo expuesto, se configura el hallazgo Fiscal , por causa de una gestión ineficaz e ineficiente, de conformidad con lo previsto en los artículos 3º y 6º de la Ley 610 de 2000, en cuantía de **\$1.947.909.305,22.**, y presunta connotación disciplinaria de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019, en concordancia con los principios previstos en los artículos 209 y 267 de la CP y 3º de la Ley 489 de 1998.

Hallazgo No 05 Contrato 404-2022 Implementación proyectos productivos-PNIS (D y F)⁴² \$961.748.650,07

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.”

Artículo 267 de la Constitución modificado por el artículo 1º del Acto Legislativo 04 de 2019, refiere De la Gestión Fiscal del Estado – que:

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales. La Contraloría General de la República tendrá competencia prevalente para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial, de conformidad con lo que reglamente la ley.

Ley 489 de 1998 “por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden Nacional...”

Artículo 3 “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 cuánto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.

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:

⁴² CGR - COH_1216_2024-1-AU-FI

“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 Decreto 691 de 2017⁴³ establece:

“Artículo 1°. Naturaleza del Fondo....

(...)

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

Artículo 2ª

Parágrafo. Para la ejecución de proyectos, el FCP podrá celebrar contratos para que entidades públicas o privadas puedan ser administradoras delegadas de recursos del FCP o de sus subcuentas. En estos casos, la ejecución de los recursos estará sometida al régimen contractual y reglamentario del FCP, atendiendo en todo caso los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad”.

El Manual de Contratación del PA-FCP-versión 26 del 29 de abril de 2022, y siguientes, señalan:

En el numeral 4. NATURALEZA DEL FONDO COLOMBIA EN PAZ, 4.3 DESTINATARIOS “Son destinatarios del presente manual el Administrador Fiduciario, las entidades ejecutoras, y todas las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que participen en los procesos contractuales, o que suscriban contratos o convenios con el FCP”.

En el 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

⁴³ Por el cual se sustituye el Fondo para la sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en zonas afectadas por el conflicto por “Fondo Colombia en Paz (FCP)” y se reglamenta su funcionamiento.

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”. (resaltado fuera de texto)

Sobre la Terminación anticipada del contrato en el numeral 10.5.4 “En atención al principio de autonomía de la voluntad de las partes, se podrán incluir en el contrato causales de terminación anticipada, así como el procedimiento para su efectividad.

La solicitud de terminación deberá ser radicada con mínimo cinco (5) días hábiles de antelación a la fecha propuesta para la terminación.

El Comité Técnico decidirá de la procedencia de la misma.

El Administrador Fiduciario informará mensualmente al Comité Fiduciario respecto de las terminaciones anticipadas celebradas en desarrollo del anterior proceso.

El Manual de Supervisión e Interventoría del PA-FCP versión No. 6 del 16 de marzo de 2022, establece:

“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.

El manual de supervisión e interventoría del PA-FCP⁴⁴, en sus diferentes versiones aplicables durante la ejecución del contrato establece:

“4. OBLIGACIONES GENERALES (...)

2. Verificar que las garantías exigidas en el contrato o convenio se encuentren debidamente aprobadas por el administrador fiduciario del FCP. En lo que se refiere a las ampliaciones o modificaciones de las garantías derivadas de los otrosís del contrato o convenio verificar que se remitan al administrador fiduciario del FCP dentro del plazo establecido en los mismos.

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. (...)

⁴⁴ Versiones: 7, 8, 9 y 10 del 30 de noviembre de 2022, 11 de enero de 2023, 29 de marzo de 2023 y 10 de septiembre de 2023 respectivamente.

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 o convenio, 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. (...)

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.

El consorcio FCP actuando como vocero y administrador del patrimonio autónomo del FCP, realizó la convocatoria abierta No. 025 de 2022 del 13 de abril del 2022 para contratar los operadores que ejecutarán los componentes de intervención del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos - PNIS para la planeación, formulación, implementación y seguimiento de seguridad alimentaria y proyectos productivos sostenibles con actividades de asistencia técnica en los departamentos de Arauca, Bolívar, Norte De Santander, Caquetá, Guaviare y Meta.

Producto de la evaluación y aprobación final del 13 de junio del 2022, se suscribió el contrato No. 404 el 29 de julio del 2022, con la “Corporación para Impulsar el Desarrollo Ambiental “CIDMAG”, con Nit 900.077.157-3, 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 para la planeación, formulación, implementación y seguimiento de seguridad alimentaria y proyectos productivos sostenibles con actividades de asistencia técnica en departamento de Guaviare, municipios de Calamar, El Retorno y Miraflores.”

Para el Grupo III Departamento del Guaviare, municipios Calamar, Retorno y Miraflores se estimó un presupuesto de \$17.669.027.761, amparado con el CDP 4513 del 30 de noviembre del 2021, distribuido de la siguiente manera:

Tabla No. 19.
Distribución presupuestal

| DISTRIBUCION PRESUPUESTAL GRUPO 3 | | | | | |
|-----------------------------------|-----------------|----------------|--------------|---------------------------|-------------------|
| Componente | No. de familias | valor proyecto | Valor ATI | Vr. Inversión por familia | valor total |
| Seguridad alimentaria | 213 | \$ 1.800.000 | | \$ 1.800.000 | \$ 383.400.000 |
| PP ciclo corto | 1541 | \$ 9.000.000 | \$ 1.067.000 | \$ 10.067.000 | \$ 15.513.247.000 |

| | | | | | |
|---|------|------|--------|------|--------------------------|
| Actividades de asistencia técnica grupal | N.A. | N.A. | GLOBAL | N.A. | \$ 317.932.940 |
| Valor costos directos | | | | | \$ 16.214.579.940 |
| porcentaje de intermediación o valor máximo de remuneración (8,97%) | | | | | \$ 1.454.447.821 |
| VALOR TOTAL | | | | | \$ 17.669.027.761 |

Fuente: Ficha de solicitud de contratación y aviso de convocatoria No. 25

El alcance del objeto del contrato es el siguiente:

1. *Asistencia Técnica Integral -ATI para la actualización de los planes de inversión, implementación, acompañamiento y seguimiento de proyectos productivos, se distribuirá así:*

• *ATI para el proyecto productivo fase 1 (ciclo corto) por \$1.200.000 (9 meses de actividades distribuidas a lo largo del periodo de ejecución contractual).*

Las actividades de ATI que resulten complementarias a los dos proyectos productivos (seguridad alimentaria y ciclo corto) pueden desarrollarse de manera simultánea, siempre y cuando se atiendan los lineamientos contenidos en el Anexo Técnico y se presenten los entregables de manera diferenciada.

2. *Actividades grupales de Asistencia Técnica: En atención a los requerimientos que se presenten de transferencia de tecnología para que los beneficiarios adquieran conocimientos a través de la observación y capacitación en torno a prácticas tecnológicas que puedan replicar en sus predios, el Operador incluirá en el Plan de ATI y ejecutará actividades grupales, las cuales se cargarán en el SISPNIS con el valor proporcional que reciba cada familia beneficiaria.*

3. *Adquisiciones y entregas para el proyecto de huerta casera por un valor de hasta \$1.800.000.*

4. *Adquisiciones y entregas para el proyecto productivo de ciclo corto por un valor de hasta \$9.000.000.*

De conformidad con lo establecido en el contrato, el plazo de ejecución del mismo se determinó en quince (15) meses, el valor en \$ 17.669.027.761 y la siguiente forma de pago:

Tabla No. 20.
Forma de pago

| | | |
|--------------|-----|---|
| Primer pago | 10% | Una vez entregado el plan Operativo y cronograma de trabajo aprobado por el supervisor del contrato |
| Segundo pago | 20% | Suscripción de los contratos de suministro de insumos y materiales para la implementación de los proyectos productivos |
| Tercer Pago | 20% | Entrega del 20% de los insumos y materiales a las familias beneficiarias, lo cual será avalado por la interventoría del contrato mediante la verificación |
| Cuarto pago | 20% | Entrega del 50% de los insumos y materiales a las familias beneficiadas, lo cual será avalado por la interventoría |
| Quinto Pago | 20% | Entrega del 90% de los insumos y materiales a las familias beneficiadas, avalado por la interventoría |
| Sexto pago | 10% | Ejecución a satisfacción del 100% del plan operativo y entrega del informe final de interventoría |

Fuente: FCP Elaboró: equipo Auditor

La cláusula sexta del contrato determina las obligaciones generales, específicas, administrativas, financieras, técnicas y operativas y del sistema de información, dentro de las cuales se destacan:

Obligaciones generales:

“4.- Cumplir con el objeto del contrato con plena autonomía técnica y administrativa y bajo su propia responsabilidad, por lo tanto, no existe ni existirá ningún tipo de subordinación, ni vínculo laboral alguno entre el contratista y el Fondo Colombia en paz”.

Obligaciones de tipo Administrativo:

1.- Adelantar la adquisición de los bienes y servicios locales (en los municipios donde se desarrollará el objeto contractual) para la ejecución del contrato”

Obligaciones de tipo financiero:

“1.- Reintegrar al Fondo Colombia en Paz los recursos del contrato que no sean ejecutados, con sus respectivos rendimientos financieros, de acuerdo con la atención efectiva de las familias y para cada uno de los componentes establecidos en el documento de proyecto”.

Obligaciones de tipo técnico y operativo:

1.- presentar a la interventoría, una vez se suscriba el contrato, el Plan Operativo detallado que contenga: Cronograma de actividades con costos discriminados por mede ejecución, productos, indicadores, metas y medios de verificación, 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 la interventoría”.

En la Cláusula Vigésima. - causales de terminación del contrato, se señala que “*EL CONTRATANTE podrá solicitar la terminación anticipada del Contrato en los siguientes eventos:*

En caso de incumplimiento de cualquiera de las obligaciones a cargo de EL CONTRATISTA que afecte de manera grave y directa la ejecución del contrato y evidencie que puede conducir a su paralización. En tal evento será necesaria la declaración judicial y deberá contarse con el concepto pertinente de la Supervisión en donde se constaten los hechos que dan origen a los mismos, junto con las pruebas.

(...)

Terminación Anticipada por imposibilidad de ejecución: Cuando se presenten situaciones que hagan imposible el cumplimiento o afecten gravemente el objeto del presente contrato. Las partes convienen que existe imposibilidad de ejecución cuando se establezca que el presente contrato no puede ejecutarse en las condiciones técnicas o económicas previstas, o cuando deba suspenderse por más de seis (6) meses; o si durante la ejecución sobrevienen

o se evidencien riesgos adicionales a los previstos, que puedan afectar la funcionalidad del proyecto”

La interventoría del contrato 404 de 2022 estuvo a cargo de la firma DCO ingeniería & servicios SAS, en virtud del contrato 372 del 2022 celebrado con ésta y, cuyo objeto concreto consistió en la realización la interventoría técnica, administrativa y financiera a los operadores de la convocatoria abierta que ejecuten los componentes de la interventoría del PNIS para la planeación, formulación, implementación y seguimiento de seguridad alimentaria y proyectos productivos sostenibles con actividades de asistencia técnica.

El 16 de agosto de 2022 se suscribió el acta de inicio entre la firma interventora DCO Ingeniería & Servicios SAS y el contratista Corporación para impulsar el Desarrollo Ambiental – CIDMAG, fecha partir de la cual se empezó a contar el plazo de ejecución del contrato.

Conforme a lo anterior, de la revisión documental del contrato No. 404 de 2022, en sus distintas etapas, se destacan las siguientes actuaciones:

- 1 De conformidad con lo establecido en la cláusula cuarta, el contratista presentó el Plan Operativo y cronograma, siendo aprobados con comunicación DCOFONPAZ_372_112 del 31 de agosto de 2022, por parte DCO Ingeniería & Servicios S.A. S, y mediante comprobante de egreso No. CE2200068164 del 30 de septiembre de 2022 se giró por parte del PA-FCP a Corporación para Impulsar el Desarrollo Ambiental “CIDMAG, con Nit 900.077.157-3 la suma por \$1.753.931.112,11 correspondiente al 10% del valor del contrato.

- 2 Mediante circular No. 0001 del 20 de enero de 2023, la DSCI implementó la metodología de seguimiento a la ejecución física del objeto del contrato 404 de 2022, con el fin de que se cumplan todas las actividades previstas en el anexo técnico. La metodología consta de una etapa de planeación que comprende la elaboración y diligenciamiento en el servidor virtual de (i) la Estructura de Desglose de Trabajo – EDT, (ii) el diccionario de desglose de trabajo – EDT por cada una de las actividades y (iii) el plan operativo – POA y una fase de ejecución.

1. Para la ejecución de los componentes objeto del contrato el operador suscribió cinco (5) subcontratos, de los cuales solo dos (2) presentaron desembolsos, así:

Tabla No. 21.

| CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS CPS-2022-002 | |
|--|---|
| Contratista | Colombiana de Servicios Temporales – COLSET S.A.S |



| | Nit: 901.180.915-3 R.L Morel Barrera Mosquera C.C 80.852.678. | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|--|-----------|--------------------------|---|--|--|---|---|--|--|--|---|---|---|---|---|--|-----------------------------------|---|
| Objeto | Vinculación entre Corporación para impulsar el desarrollo ambiental – CIMAG y COLOMBIANA DE SERVICIOS TEMPORALES – COLSET S.A.SA que tiene como actividades: <table border="1"> <thead> <tr> <th>ACTIVIDAD</th> <th>RESULTADOS Y ENTREGABLES</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>A1. Realizar visita de caracterización y actualización de plan de inversión</td> <td>Formato de visita de caracterización predial por cada beneficiario, que contenga el proyecto productivo y el pan de inversión preliminar de acuerdo con el listado de ítems elegibles.</td> </tr> <tr> <td>A2. Participar en jornadas de sustentación de planes de inversión y de adquisición</td> <td>Actas diligenciadas en donde conste que los planes de inversión y de adquisiciones se sustentaron y/o justificaron de acuerdo con las recomendaciones de la DSCI.</td> </tr> <tr> <td>A3. Socializar con beneficiarios actividades inherentes a la operación contractual.</td> <td>Actas diligenciadas, soporte fotográfico y registro de asistencia.</td> </tr> <tr> <td>A4. Formular el plan de asistencia técnica</td> <td>Un documento que contenga el plan de asistencia técnica a implementar por cada productiva, que incluya las actividades y estrategias de ATI para las fases del proyecto a implementar y/o mejorar con análisis de género. Debe contemplar mínimo 6 visitas al predio donde cada beneficiario (a) tenga su proyecto productivo.</td> </tr> <tr> <td>A.5. Realizar visita de asistencia técnica integral en la instalación de las unidades productivas</td> <td>Formato de visita con recomendaciones y conclusiones suscritos por el beneficiario y asistente técnico diligenciados. Soporte fotográfico y coordenadas del lote o predio donde se implementa 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.</td> </tr> <tr> <td>A.6. Diseño y ejecución de actividades grupales de asistencia técnica</td> <td>Documento de descripción previa de las actividades a desarrollar que incluya cobertura, lugar, temática, requerimientos logísticos, que se incluye en el Plan ATI, Un documento concertado con DSCI cuando la actividad a desarrollar no está en ATI se debe elaborar un documento concertado con la DSCI. Posterior a la ejecución de cada actividad debe entregarse como medio de verificación el informe correspondiente con actas y/o registro de asistencia, soporte fotográfico, memorias de la temática y soportes financieros.</td> </tr> <tr> <td>A.7. Diseñar e implementación de actividades y estrategias de apoyo a la asociatividad y la comercialización con el propósito de fortalecer las unidades productivas.</td> <td>Un plan de trabajo de fortalecimiento socio empresarial por cadena productiva y región que incluya: Promoción de la asociatividad. ii) Fortalecimiento de los procesos organizativos de apoyo a la producción iii). Formulación de proyectos y gestión de recursos de cofinanciación y/o crédito. iv). Recomendaciones para el manejo post cosecha y la comercialización de los productos obtenidos en desarrollo del proyecto Mapa de actores claves en el territorio en materia de asociatividad y comercialización por cadena productiva. Informe de seguimiento y acompañamiento al proceso de implementación de fortalecimiento socio - empresarial que incluya los resultados obtenidos en los talleres de capacitación e identificación preliminar de alianzas comerciales. Debe incluir registro fotográfico, listado de asistencia y temáticas abordadas.</td> </tr> <tr> <td>A11. Montaje de sats en e SISPNIS</td> <td>Formato de cargue de información al SISPNIS con todas las variables definidas y de acuerdo con las recomendaciones de la DSCI. Entregables de información geográfica acorde al contenido del Anexo Manejo de información Geográfica (Anexo 12)</td> </tr> </tbody> </table> | ACTIVIDAD | RESULTADOS Y ENTREGABLES | A1. Realizar visita de caracterización y actualización de plan de inversión | Formato de visita de caracterización predial por cada beneficiario, que contenga el proyecto productivo y el pan de inversión preliminar de acuerdo con el listado de ítems elegibles. | A2. Participar en jornadas de sustentación de planes de inversión y de adquisición | Actas diligenciadas en donde conste que los planes de inversión y de adquisiciones se sustentaron y/o justificaron de acuerdo con las recomendaciones de la DSCI. | A3. Socializar con beneficiarios actividades inherentes a la operación contractual. | Actas diligenciadas, soporte fotográfico y registro de asistencia. | A4. Formular el plan de asistencia técnica | Un documento que contenga el plan de asistencia técnica a implementar por cada productiva, que incluya las actividades y estrategias de ATI para las fases del proyecto a implementar y/o mejorar con análisis de género. Debe contemplar mínimo 6 visitas al predio donde cada beneficiario (a) tenga su proyecto productivo. | A.5. Realizar visita de asistencia técnica integral en la instalación de las unidades productivas | Formato de visita con recomendaciones y conclusiones suscritos por el beneficiario y asistente técnico diligenciados. Soporte fotográfico y coordenadas del lote o predio donde se implementa 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. | A.6. Diseño y ejecución de actividades grupales de asistencia técnica | Documento de descripción previa de las actividades a desarrollar que incluya cobertura, lugar, temática, requerimientos logísticos, que se incluye en el Plan ATI, Un documento concertado con DSCI cuando la actividad a desarrollar no está en ATI se debe elaborar un documento concertado con la DSCI. Posterior a la ejecución de cada actividad debe entregarse como medio de verificación el informe correspondiente con actas y/o registro de asistencia, soporte fotográfico, memorias de la temática y soportes financieros. | A.7. Diseñar e implementación de actividades y estrategias de apoyo a la asociatividad y la comercialización con el propósito de fortalecer las unidades productivas. | Un plan de trabajo de fortalecimiento socio empresarial por cadena productiva y región que incluya: Promoción de la asociatividad. ii) Fortalecimiento de los procesos organizativos de apoyo a la producción iii). Formulación de proyectos y gestión de recursos de cofinanciación y/o crédito. iv). Recomendaciones para el manejo post cosecha y la comercialización de los productos obtenidos en desarrollo del proyecto Mapa de actores claves en el territorio en materia de asociatividad y comercialización por cadena productiva. Informe de seguimiento y acompañamiento al proceso de implementación de fortalecimiento socio - empresarial que incluya los resultados obtenidos en los talleres de capacitación e identificación preliminar de alianzas comerciales. Debe incluir registro fotográfico, listado de asistencia y temáticas abordadas. | A11. Montaje de sats en e SISPNIS | Formato de cargue de información al SISPNIS con todas las variables definidas y de acuerdo con las recomendaciones de la DSCI. Entregables de información geográfica acorde al contenido del Anexo Manejo de información Geográfica (Anexo 12) |
| ACTIVIDAD | RESULTADOS Y ENTREGABLES | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A1. Realizar visita de caracterización y actualización de plan de inversión | Formato de visita de caracterización predial por cada beneficiario, que contenga el proyecto productivo y el pan de inversión preliminar de acuerdo con el listado de ítems elegibles. | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A2. Participar en jornadas de sustentación de planes de inversión y de adquisición | Actas diligenciadas en donde conste que los planes de inversión y de adquisiciones se sustentaron y/o justificaron de acuerdo con las recomendaciones de la DSCI. | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A3. Socializar con beneficiarios actividades inherentes a la operación contractual. | Actas diligenciadas, soporte fotográfico y registro de asistencia. | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A4. Formular el plan de asistencia técnica | Un documento que contenga el plan de asistencia técnica a implementar por cada productiva, que incluya las actividades y estrategias de ATI para las fases del proyecto a implementar y/o mejorar con análisis de género. Debe contemplar mínimo 6 visitas al predio donde cada beneficiario (a) tenga su proyecto productivo. | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A.5. Realizar visita de asistencia técnica integral en la instalación de las unidades productivas | Formato de visita con recomendaciones y conclusiones suscritos por el beneficiario y asistente técnico diligenciados. Soporte fotográfico y coordenadas del lote o predio donde se implementa 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. | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A.6. Diseño y ejecución de actividades grupales de asistencia técnica | Documento de descripción previa de las actividades a desarrollar que incluya cobertura, lugar, temática, requerimientos logísticos, que se incluye en el Plan ATI, Un documento concertado con DSCI cuando la actividad a desarrollar no está en ATI se debe elaborar un documento concertado con la DSCI. Posterior a la ejecución de cada actividad debe entregarse como medio de verificación el informe correspondiente con actas y/o registro de asistencia, soporte fotográfico, memorias de la temática y soportes financieros. | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A.7. Diseñar e implementación de actividades y estrategias de apoyo a la asociatividad y la comercialización con el propósito de fortalecer las unidades productivas. | Un plan de trabajo de fortalecimiento socio empresarial por cadena productiva y región que incluya: Promoción de la asociatividad. ii) Fortalecimiento de los procesos organizativos de apoyo a la producción iii). Formulación de proyectos y gestión de recursos de cofinanciación y/o crédito. iv). Recomendaciones para el manejo post cosecha y la comercialización de los productos obtenidos en desarrollo del proyecto Mapa de actores claves en el territorio en materia de asociatividad y comercialización por cadena productiva. Informe de seguimiento y acompañamiento al proceso de implementación de fortalecimiento socio - empresarial que incluya los resultados obtenidos en los talleres de capacitación e identificación preliminar de alianzas comerciales. Debe incluir registro fotográfico, listado de asistencia y temáticas abordadas. | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A11. Montaje de sats en e SISPNIS | Formato de cargue de información al SISPNIS con todas las variables definidas y de acuerdo con las recomendaciones de la DSCI. Entregables de información geográfica acorde al contenido del Anexo Manejo de información Geográfica (Anexo 12) | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Plazo | Quince (15) meses, dicho plazo será contado a partir de la firma del contrato, previo cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución. | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Valor del contrato | \$ 1.644.247.000. | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Forma de pago | 1. Mil Millones de pesos (\$1.000.000.000) 2. Trescientos veintidós millones ciento veintitrés mil quinientos pesos (\$322.123.500) 3. Trescientos veintidós millones ciento veintitrés mil quinientos pesos (\$322.123.500) | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Solicitud de desembolso | Comprobante de egreso No. 181 del 10 de octubre del 2022 \$1.000.000.00 | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

Fuente: FCP Elaboró: equipo Auditor

Tabla No. 22.

| CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS Y SUMINISTRO PS MULTISERVICIOS | |
|---|--|
| Contratista | PS MULTISERVICIOS Nit 830.507.856-6 R.L Pedro José Solano Saltaren C.C. 79.952.490 |
| Objeto | El objeto de presente contrato es por concepto de semillas y químicos, en el marco de contrato de prestación de servicios para la implementación del proyecto de apoyo. |
| Término | Tendrá vigencia de 180 días que serán distribuidos de la siguiente manera. 1. El día 19 de octubre del 2022 con la firma del contrato realizado por las partes 2. El día 01 de diciembre del 2022 con los 60 días cumplidos después del primer pago realizado 3. El día 01 de abril del 2023 con el inicio de la entrega de insumos según programación de las semillas y químicos 4. El día 30 de junio del 2023 con la finalización total de la entrega de insumo de las semillas y químicos. |
| Valor del contrato | \$ 5.995.342.000 |
| Forma de pago | Un 25% del valor del contrato con ocasión a la firma del contrato y ejecución del pago \$1.498.835.500 Un 25% del contrato de los 60 días cumplidos después del primer pago \$1.498.835.500 Un 25% del valor del contrato al iniciar la entrega de las semillas y los químicos según programación establecida \$ 1.498.835.500 Un 25% que equivale al 100% de la entrega de semillas y los químicos 4 1.498.835.500 |
| Desembolso | Comprobante de egreso No. 135 del 5 de octubre del 2022 \$ 30.000.000 Comprobante de egreso No. 154 del 6 de octubre del 2022 \$ 100.500.000 Comprobante de egreso No. 162 del 6 de octubre del 2022 \$ 20.000.000 Comprobante de egreso No. 173 del 10 de octubre del 2022 \$ 58.000.000 Comprobante de egreso No. 194 del 13 de octubre del 2022 \$ 30.000.000 Comprobante de egreso No. 199 del 14 de octubre del 2022 \$ 7.000.000 Comprobante de egreso No. 212 del 18 de octubre del 2022 \$ 30.000.000 Comprobante de egreso No. 217 del 19 de octubre del 2022 \$ 10.000.000 Comprobante de egreso No. 231 del 21 de octubre del 2022 \$ 9.000.000 Comprobante de egreso No. 236 del 21 de octubre del 2022 \$ 100.000.000 TOTAL \$ 394.500.000 |

Fuente: FCP Elaboró: equipo Auditor

4. En el expediente contractual se evidenciaron comunicaciones solicitando la declaratoria de incumplimiento al contratista, así:

- Comunicación 20230320907882 del 24 de abril del 2023, suscrita por el representante legal de la interventoría DCO Ingeniería & Servicios S.A.S, informe incumplimiento con aplicación de sanción CTO 404.
- Comunicación 2023032158682 de 17 de mayo del 2023, suscrito por el operador Corporación para Impulsar el Desarrollo Ambiental – CIDMAG, en la cual se presentan los descargos al informe de incumplimiento con aplicación de sanción Cto 404.
- Comunicación 20230321738162 del 11 de julio del 2023, suscrita representante legal de la interventoría DCO Ingeniería & Servicios S.A.S, desistimiento de solicitud de declaratoria de incumplimiento con aplicación de sanción CTO 404.

“Teniendo en cuenta lo anterior y atendiendo a que el operador está desarrollando un plan de mejora ajustado a las recomendaciones respecto a los requisitos de soportes financieros de cada uno de los gastos que reportan por ATI y que se ha evidencia un adelanto desde el componente técnico, esta interventoría informa que DESISTE de la solicitud de declaratoria de presunto Incumplimiento presentado en contra del Operador CORPORACIÓN PARA IMPULSAR EL DESARROLLO AMBIENTAL CIDMAG Contrato 404 de 2022, ya

que , como se manifestó, el operador a la fecha supero los hallazgos presentados por esta interventoría, y en consecuencia se desiste igualmente de la tasación y aplicación de la sanción pecuniaria correspondiente a la penal de apremio y vinculación de la aseguradora en virtud a la Garantía de Cumplimiento constituida por el Contratista.”

Durante la ejecución del contrato y con base en los seguimientos, el operador del contrato contó con los espacios para descargos y oportunidades para subsanar los incumplimiento y observaciones.

4. El 15 de noviembre del 2023 con la Comunicación 20230323233632, suscrita por el Representante Legal de la Corporación para Impulsar el Desarrollo Ambiental – CIDMAG, remite solicitud de terminación anticipada por imposibilidad de ejecución y/o mesa de arreglo directo.

“(…) ARGUMENTOS QUE JUSTIFICAN LAS SOLICITUDES QUE NOS OCUPAN

En atención a que está cerca la terminación del contrato 404 del cuál somos operadores y que definitivamente por circunstancias de fuerza mayor no atribuibles al contratista, nos vemos en la necesidad de solicitar la terminación anticipada por imposibilidad de ejecución.

Dichas circunstancias de fuerza mayor, obedecen en gran parte a situaciones de Orden Público que, a pesar de haber informado que de alguna forma se habían superado, gracias a nuestra gestión de comunicación y acercamiento con las diferentes comunidades, á la fecha desafortunadamente continúa la situación n de impedimento en la entrada á los diferentes territorios que nos corresponden operar, especialmente en el Municipio de Miraflores.

Otra situación de fuerza mayor, no menos importante, y que amerita análisis y estudio que genera imposibilidad de ejecución, es el incumplimiento por parte de la Entidad Ejecutora no solo en la demora de resolución de novedades , sino de revisión y aprobación de precios de la matriz de insumos, como la suspensión del segundo desembolso, sin ninguna justificación, lo que género en nosotros inmediatamente detrimento económico ya que, en virtud del principio de planeación, se contaban con los recursos para continuar con la ejecución técnica encomendada, por lo menos dentro de las posibilidades de entrar a los territorios.

Como se puede evidenciar, señores, las diferentes situaciones de fuerza mayor no atribuibles á nosotros como operador, nos obligó a solicitar al Contratante se ordene la Terminación Anticipada por Imposibilidad de Ejecución. (...)

La Comunicación 20230323241042 del 15 de noviembre de 2023, suscrita por la supervisora delegada de la Dirección de Sustitución de Cultivos de uso ilícito

para el contrato 372-2022, se concluye, frente a la solicitud de terminación anticipada requerida por el operador, lo siguiente.

“De conformidad con lo anterior y con los argumentos aquí descritos, no encuentra la DSCI, argumentos que justifiquen bien sea la terminación anticipada por imposibilidad de ejecución o la mesa de arreglo directo, por tanto, se conmina a DCO INGENIERÍA & SERVICIOS SAS, como interventora del contrato 404-2022, para que se adelanten las gestiones pertinentes para la finalización del contrato por vencimiento del término establecido y posteriormente se proceda con la liquidación de las obligaciones pendientes de acuerdo con el procedimiento establecido en el Manual de Contratación del Fondo Colombia en Paz y demás normas aplicables.”

El 13 de diciembre del 2023 con la comunicación 20230323537302 el operador Corporación para Impulsar el Desarrollo Ambiental – CIDMAG, realiza observaciones a la Comunicación 20231094003288301 de fecha 20 de noviembre de 2023, suscrita por el Gerente y Apoderado General del Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019 vocero y administrador del PA-FCP.

El 14 de diciembre del 2023, con la comunicación 20231094003549151, suscrita por el Gerente y apoderado general Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019, Vocero y administrador del PA-FCP, se da respuesta al operador Corporación para Impulsar el Desarrollo Ambiental – CIDMAG, en referencia a “descargos negativa terminación anticipada radicados 20230323398562 y 20230323537302”.

Es importante señalar que la DSCI-ART como entidad ejecutora elabora los lineamientos de funcionamiento y puesta en marcha de la implementación del programa PNIS, el cual se desarrolla en los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito, con el objetivo de promover la sustitución voluntaria de los mismos y contribuir a la superación de condiciones de pobreza y marginalidad de las familias campesinas que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito.

5. En el informe final de interventoría del contrato No. 404 de 2022, con radicado 20240320081392 del 11 de enero del 2024, se presenta de forma detallada una evaluación de cumplimiento por componente y cada actividad estipulada dentro del plan operativo anual, determinándose lo siguiente:

- **Proyectos Productivos Ciclo Corto**, el operador afecto este componente con el contrato suscrito con “PS MULTISERVICIOS S.A.S. para la entrega de semillas y químicos que harían parte de los insumos de las entregas a las familias en la atención de Ciclo Corto, contrato firmado el 19 de octubre por valor total de \$5.995.342.000 a quien le gira un anticipo por \$394.500.000 correspondiente a un 6.6% que es una parte del 25% pactado como primer pago según contrato, pago que realiza en varios giros en el mes de octubre del 2022.

Teniendo en cuenta que este anticipo solo se legaliza con las actas de entrega a las familias beneficiarias de este programa, etapa a la que no logró llegar este operador son recursos que se dan como no ejecutados y serán parte del valor a reintegrar por el operador en el momento de la liquidación después de realizar los cruces correspondientes.”

- **Asistencia Técnica Integral – ATI** “Este operador subcontrato el desarrollo de la ATI con la firma COLSET por valor total de \$1.644.247.000, desde el pasado 16 de agosto del 2022 y con vigencia de 15 meses y una forma de pago que consiste en tres desembolsos, el primero por valor de 1.000 millones de pesos y dos más de \$322.123.500, a quien entrega un anticipo por \$1.000 millones de pesos correspondiente al 64% del contrato el 10 de octubre del 2022 en cumplimiento de la forma de pago pactada contractualmente. (...)”

Respecto de la ejecución financiera de las actividades para la ATI que “(...) el operador soporta con entregables útiles al programa un valor de \$357.935.580 y reportó como gasto \$1.000.000.000, quedando una diferencia de \$642.064.419, gasto que no se podría dar como reconocido al operador (...)”

La interventoría, hace el balance financiero de la ejecución del contrato, aplicando la metodología de proceso de liquidación al componente de asistencia técnica integral, liquidando el valor de las actividades establecido en la Estructura de Desglose de Trabajo -EDT- a las actividades entregadas y aprobadas, como se muestra en el siguiente cuadro:

Tabla No. 23.
Ejecución contrato

| EJECUCIÓN CONTRATO 404-2022 | | | | |
|-----------------------------|-------------------------|------------------|----------------------------|--------------------|
| ACTIVIDAD | PROYECTADO | VALOR DESEMBOLSO | VL RECONOCDO INTERVENTORIA | SALDO A REINTEGRAR |
| ATI | \$1.644.247.000 | 1.753.931.112 | \$357.935.580 | 961.748.650,07 |
| Ciclo corto | \$13.869.000.000 | | \$0 | |
| Seguridad Alimentaria | \$383.400.000 | | \$0 | |
| ATI Grupal | \$317.932.940 | | 0 | |
| Remuneración | \$1.324.731.181 | | \$434.246.881,16 | |
| Total | \$17.539.311.121 | | 1.753.931.112 | |

Fuente: FCP Elaboró: equipo Auditor

Es así que, de acuerdo con el informe final de la interventoría se determinó que existe un valor a reintegrar por parte del contratista, relacionado con el componente de asistencia técnica integral, porque de los recursos entregados al operador por valor total de \$1.753.931.112, éste realizó efectivamente actividades de asistencia técnica por la suma de \$357.935.580. Así mismo, la interventoría reconoce al operador como remuneración la suma de \$434.246.881,16, valores que suman \$792.182.462 y que comparado con el valor total desembolsado al contratista arroja un saldo a reintegrar por \$ **961.748.650,07**, dineros desembolsados al

contratista y que no fueron ejecutados y/o soportados conforme a lo informado por la interventoría.

Cabe anotar que el informe de interventoría referido en el párrafo anterior fue puesto en conocimiento del contratista quien no presentó objeción o manifestación alguna frente a las actividades reportadas por la interventoría, tampoco devolvió los recursos no ejecutados, en cumplimiento de lo contemplado en una de las obligaciones financieras del contratista, que señala: “1.- *Reintegrar al Fondo Colombia en Paz los recursos del contrato que no sean ejecutados, con sus respectivos rendimientos financieros, de acuerdo con la atención efectiva de las familias y para cada uno de los componentes establecidos en el documento de proyecto*”..

De otra parte, en respuesta emitida por el PA-FCP a este ente de control mediante comunicación 20241094001173871 del 12 de abril del 2024, con relación al Contrato 404/2022, señala sobre el acta de terminación que “*No aplica acta de terminación, debido a que dicho documento no es un requisito para dar por terminada la ejecución del contrato. La terminación del contrato se da con la finalización del plazo contractual pactado*”, por lo cual el informe final de interventoría que contempla el componente técnico, administrativo y financiero, es prueba de la liquidación de actividades pactadas que generaron la terminación del contrato por incumplimiento con un saldo no ejecutado por reintegrar de \$ **961.748.650,07**.

Ante esta situación la interventoría y el PA-FCP se encuentran adelantando los trámites para la liquidación del contrato, sin embargo, dicha voluntad e intención no desvirtúan los hechos constitutivos de un daño patrimonial al Estado, teniendo en cuenta que los recursos por la cuantía indicada anteriormente no han retornado al erario público.

Así las cosas, y teniendo presente que la interventoría, encargada de certificar el cumplimiento del contrato en su informe final, determinó un saldo de recursos pagados al contratista que no fueron ejecutados en las actividades que componen el objeto contractual, por valor de \$961.748.650,07, suma que debe reintegrar el contratista, se concluye que existen los elementos requeridos, de conformidad con lo previsto en los artículos 3º y 6º de la Ley 610 de 2000, para establecer el daño patrimonial por esa cuantía. Igualmente, el hallazgo tiene presunta connotación disciplinaria de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019, en concordancia con los principios previstos en los artículos 209 y 267 de la CP.

Respuesta de la entidad

El Fondo Colombia en Paz “PA-FCP”, con la comunicación 20241094001339961 de fecha 25 de abril de 2024, allegada por correo electrónico el día 26 del mismo mes y año, emite respuesta a lo observado por este ente de control.

Como soporte documental a la observación No. 10 Contrato 404/2022, se anexa lo siguiente:

- Anexo 9. Respuesta operador informe final CTO 404-2022
- Anexo 10. Traslado a interventoría respuesta del operador CTO 404-2022
- 20246000066171 de fecha 25 de abril del 2024, suscrita por director técnico Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito
- Comunicación DCOFONPAZ_372_1161 del 26 de abril de 2024, suscrita por el Representante Legal de DCO INGENIERIA & SERVICIOS S.A.S., en la cual da respuesta No. 2 observaciones

“Respetuosamente se informa que, en atención a los roles y responsabilidades del FCP, una vez recibida la observación de la Contraloría General de la República, se corrió traslado mediante correo electrónico del 19 de abril de 2024 a la Entidad Ejecutora competente, Dirección de Sustitución de Cultivos ilícitos - DSCI, la cual mediante correo electrónico del 25 de abril solicitó: “(...) nos conceda 3 días de prórroga para dar respuesta al informe de observaciones No 2.”. No obstante, lo anterior se recibió respuesta por parte de la DSCI, la cual se adjunta para su información.

*Previo a resolver de fondo la observación de la Contraloría General de la República, es importante poner de presente el modelo de operación el Fondo Colombia en Paz, el cual se deriva de los diferentes manuales y reglamentos del FCP, especialmente del Reglamento del Fondo Colombia en Paz, aprobado por el Consejo Directivo, que contiene los lineamientos para el funcionamiento y operación del FCP y cuyo objetivo es “...ser un instrumento de administración que determina los **principios generales de la interrelación entre el Fideicomitente, el Director Ejecutivo, las Entidades Ejecutoras, los Supervisores y/o Interventores, y el Administrador Fiduciario** (en adelante la Fiduciaria) encargado de su administración, dentro del marco de las funciones legales y contractuales...” (Subrayas y negrillas fuera de texto).*

*De igual forma y según el alcance del Reglamento del Fondo Colombia en Paz, este “...**identifica y determina los roles, funciones y responsabilidades de quienes interactúan dentro del modelo operativo definido para el FCP**, de conformidad con el Decreto 691 de 2017, además de las funciones y responsabilidades que se detallan en los demás manuales y reglamentos del FCP.” (Subrayado y negrillas fuera de texto original).*

En atención a lo establecido en el Reglamento del FCP, son las Entidades Ejecutoras (Entidades públicas o privadas, organismos de cooperación, direcciones o

dependencias de entidades públicas), quienes en desarrollo de su misionalidad y experticia definen el PPO (Planes y Proyectos Operativos) y entre sus competencias, se encuentran las siguientes:

“(...) 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. (...)” (Subrayado fuera del texto original).*

Como se evidencia, las Entidades Ejecutoras además de definir las necesidades propias para la contratación de planes y proyectos operativos a través del FCP, ejercen la supervisión de la misma, la cual consiste en realizar el seguimiento técnico, control y vigilancia administrativa, financiera, contable y jurídica respecto de las condiciones acordadas en el contrato o convenio, además, deberá ser ejercida por el personal idóneo designado por las Entidades Ejecutoras, de acuerdo con la naturaleza del contrato o convenio a supervisar, quien responderá por sus acciones u omisiones.

*De tal suerte, en el modelo de negocio del Patrimonio Autónomo Fondo Colombia en Paz, aprobado por el Consejo Directivo, los 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**.*

Lo anterior cobra especial relevancia y sentido si se tiene en cuenta que, de acuerdo con los roles y funciones de su modelo de operación explicados anteriormente, y contrario a la calidad de experta técnica y garante de la ejecución de los contratos que tienen las entidades ejecutoras, el FCP no tiene ni la experticia técnica ni presencia o personal en los diferentes territorios del país para desarrollar estas funciones.

La Cláusula Décima determinó, en cuanto a la supervisión y control de la ejecución del contrato que “(...) La vigilancia en la ejecución técnica, administrativa y financiera de los contratos, será ejercida por una interventoría, contratada para el efecto, conforme las disposiciones del Manual de Contratación del PA FCP.”

Entre las obligaciones del interventor contratado por la DSCI establecidas en la cláusula sexta – Obligaciones del contratista en el Contrato de interventoría No. 372 de 2022 - DCO Ingeniería y Servicios S.A.S, se encuentran:

“OBLIGACIONES GENERALES

(...)

26. Controlar, exigir y verificar la ejecución de los proyectos, atendiendo criterios de menor costo, menor tiempo y óptima calidad, por lo que se debe tener en cuenta la particularidad que implica el desarrollo de estos proyectos a ejecutar y las características puntuales que presentan los sitios de intervención en los aspectos: sociales, culturales, de ubicación geográfica, de accesibilidad, ambientales y particularidades del entorno, a fin de ofrecer las mejores alternativas de solución de carácter técnico, logístico y económico para garantizar y facilitar la ejecución de los mismos.

(...)

OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DE TIPO ADMINISTRATIVO (...)

6. Realizar la vigilancia y el seguimiento de los operadores que realizan la intervención del PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS – PNIS.

(...)

DE TIPO FINANCIERO (...)

Revisar, Controlar vigilar e inspeccionar todos los 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.”

Al respecto, el Manual de Supervisión e Interventoría del FCP, en el capítulo cuarto que se refiere a las obligaciones de supervisores e interventores, estipula:

“Los supervisores e interventores en ejercicio de sus funciones tendrán las siguientes obligaciones:

GENERALES (...)

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.

(...)

EN CASO DE RETRASO Y/O INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO O CONVENIO:

Informar de manera oportuna, justificada y soportada al administrador fiduciario del FCP, una vez se evidencie 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.

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 siniestro o reclamaciones de siniestro a la aseguradora, arreglos directos o aplicación de descuentos por no cumplimiento 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 allegar los respectivos soportes probatorios.

Solicitar al administrador fiduciario del FCP, según sea el caso, 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.

Apoyar, conceptuar y definir los diferentes aspectos relativos a la atención de las reclamaciones contractuales al FCP y acompañamiento en las solicitudes de conciliación, demandas y/o mesas de arreglo directo que se originen con ocasión del contrato o convenio objeto de supervisión o interventoría, independientemente de su estado contractual, presentando los informes que se le requieran, actualización de estos y los soportes documentales que correspondan.

Participar obligatoriamente en las mesas de arreglo directo que se convoquen con ocasión del contrato o convenio objeto de supervisión y/o interventoría, independientemente de su estado contractual, así como proferir el respectivo concepto en su calidad de supervisor y/o interventor.

Concurrir de manera obligatoria en el procedimiento de aplicación de la cláusula penal de apremio, cláusula penal pecuniaria y/o reclamación de siniestro ante la aseguradora, cuando a ello hubiere lugar, conforme lo dispuesto en el manual de contratación del FCP y del presente manual.

Aplicar en la tasación del monto de la cláusula penal de apremio, cláusula penal pecuniaria, sanciones y multas, el principio de proporcionalidad de conformidad con lo señalado en el artículo 1596 del Código Civil, 1 en concordancia con el artículo 867 del Código de Comercio”

Ahora bien, respecto de las actividades a cargo del FCP, el Manual de Supervisión e Interventoría del FCP establece que se limitan a las siguientes tres (3):

“(…)

2. ACTIVIDADES DEL FCP EN ETAPA CONTRACTUAL Y POSTCONTRACTUAL

El FCP, a través de su administrador fiduciario, adelantará las siguientes actividades respecto de los contratos o convenios suscritos:



1. Trámite de presunto incumplimiento contractual reportado por parte de la supervisión y/o interventoría, de conformidad con lo establecido en el contrato o convenio, procedimientos, manuales y reglamentos del FCP, y demás normativa aplicable.
2. Trámite de liquidación, previo envío de la correspondiente información por parte de la supervisión y/o interventoría, de conformidad con lo establecido en el contrato o convenio, procedimientos, manuales y reglamentos del FCP.
3. En aquellos contratos o convenios que el administrador fiduciario del FCP estime pertinente, podrá realizar mesas de trabajo con las Entidades Ejecutoras, sobre los aspectos contractuales durante la ejecución y liquidación de los contratos y/o convenios celebrados con recursos del FCP, con la participación del contratista, supervisor y/o interventor del contrato o convenio. En los asuntos que el administrador fiduciario del FCP estime pertinentes, se podrá convocar al líder de la subcuenta o quien este delegue o designe.”

En todo caso, a renglón seguido el Manual de Supervisión e Interventoría del FCP precisa que las actividades desarrolladas por el FCP en ningún caso sustituyen, reemplazan o concurren con las obligaciones y responsabilidades de los supervisores y/o interventores de los contratos o convenios. De esta manera, el seguimiento integral, esto es, el aspecto técnico, control y vigilancia administrativa, financiera, contable y jurídica son competencia exclusiva de la entidad ejecutora, a través del supervisor y/o interventor.

En caso de incumplimientos, las funciones del Administrador Fiduciario como vocero y administrador del PA-FCP, en su calidad de contratante, deben entenderse desde su rol y responsabilidad de acuerdo con el modelo de negocio del FCP, bajo la premisa que no puede ejecutar acciones por sí mismo, dado que, deben concurrir diferentes actividades, ejercidas por la supervisión del contrato o convenio y la entidad ejecutora. Un claro ejemplo de lo señalado se da cuando la supervisión informa sobre el presunto incumplimiento durante la ejecución de un contrato.

En este caso, para que el Administrador Fiduciario pueda tomar las medidas necesarias, debe contar con todos los insumos para efectos de adelantar las reclamaciones a que haya lugar, o aplique las cláusulas de multas o sanciones que correspondan tales como: Diligenciamiento del formato de incumplimientos, informes detallados que den cuenta de la naturaleza de los posibles incumplimientos, la disposición expresa de aplicar cláusula de apremio, cláusula pecuniaria o reclamación de siniestro y todas aquellas que se consideren sean de aplicación, conforme lo suscriben los diferentes Manuales del FCP, tal como se detalló líneas arriba.

Sobre la Imprudencia de la Declaración de Incidencia Fiscal y Disciplinaria, suscribe:

En primer lugar, debe indicarse que el régimen aplicable al Contrato 404 de 2022 corresponde al derecho privado, con la observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, 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.

Bajo este contexto, el Contrato 404 de 2022 se rige por los manuales y reglamentos del FCP, en especial, el Manual de Contratación del FCP¹⁸, que, respecto de la liquidación y cierre contractual, señala lo siguiente:

...(…) **“La liquidación es el 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.**

La liquidación o cierre contractual se surtirá de conformidad con lo establecido a continuación:

a. El supervisor del contrato o convenio 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 del FCP.
(…)

En caso de que el supervisor o interventor lo estime pertinente o exista informe de incumplimiento por parte del supervisor del contrato o existan situaciones de desacuerdo, deberá procederse con la generación y entrega de un informe final de supervisión, el cual constituirá insumo de la respectiva liquidación.
(…)

Deberán liquidarse los contratos o convenios diferentes de los contratos de prestación de servicios celebrados con personas naturales (CPS).

La liquidación de los contratos o convenios se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los mismos, y en ausencia de este, **máximo dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrega de la versión definitiva del informe final de supervisión y/o interventoría al Administrador Fiduciario del FCP o certificación final de cumplimiento cuando sea el caso.**

De no poderse realizar la liquidación en el plazo establecido en el contrato o convenio, o dentro de los seis (6) meses indicados en el párrafo anterior, 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 adelantadas y circunstancias que detallen los motivos por los cuales no se pudo suscribir el acta de liquidación, anexando los soportes respectivos.

*c. 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. El acta de liquidación debe ser suscrita por el Administrador Fiduciario, contratista y supervisor.” (...)* (Subrayas y negrillas fuera de texto)

Como resultado de lo anterior, se tiene que, la disposición normativa antes señalada, se encuentra siendo acatada a cabalidad, pues en la actualidad se surte la etapa de liquidación del contrato, en los plazos concebidos para el efecto.

Adicionalmente la jurisprudencia ha manifestado, lo siguiente:

“la liquidación final del contrato tiene como objetivo principal, que las partes definan sus cuentas, que decidan en qué estado quedan después de cumplida la ejecución de aquél; que allí se decidan todas las reclamaciones a que ha dado lugar la ejecución del contrato, y por esa razón es ese el momento en que se pueden formular las reclamaciones que se consideren pertinentes. La liquidación finiquita la relación entre las partes del negocio jurídico, por ende, no puede con posterioridad demandarse reclamaciones que no se hicieron en ese momento.”

Ahora bien, frente a la presunta incidencia fiscal y disciplinaria señalada frente al Contrato No. 404 de 2022, es de aclarar que, tal como se mencionó línea atrás, en la actualidad, la relación contractual se encuentra en la etapa de liquidación, oportunidad en la cual, se incluirá la determinación y cuantía real de cualquier posible recurso que deba recuperarse o reintegrarse.

Con base en lo anterior, al estructurar la observación sin tener en cuenta que actualmente se surte la etapa de liquidación, es desconocer las dinámicas del Contrato 404 de 2022 y las condiciones legales establecidas dentro del ámbito del derecho privado que rige el negocio jurídico objeto de análisis y evaluación.

De lo anterior, teniendo en cuenta que, el acta de liquidación se encuentra concebida como el balance financiero final del contrato, y la misma no ha sido producida, de manera que esta etapa permitirá efectuar el balance financiero final entre las partes.

De igual manera, en caso de determinarse que se deban reintegrar algunas sumas y que el contratista no proceda de conformidad, se evaluarán las condiciones y

responsabilidades del Contratista, para solicitar aquello que puede representar un incumplimiento, en el marco de la contradicción, derecho de defensa y legalidad.

Dentro de las herramientas contractuales con las que aún cuenta el FCP para procurar obtener el reintegro de las sumas debidas, se tienen las siguientes:

- 1. Mesa de arreglo directo.*
- 2. Reclamación formal de siniestralidad ante la aseguradora.*
- 3. Citación a conciliación como requisito pre-jurídico (Prejudicial) de procedibilidad, así como los demás mecanismos alternativos de solución de conflictos.*
- 4. Contingencia judicial, como recurso final, al haberse agotado las anteriores situaciones.*

Así pues, hasta que no se agoten las herramientas contractuales y judiciales 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, una omisión por parte del FCP, ni menos aún, el nexo de causalidad entre la acción u omisión y el presunto daño causado.

En esta misma línea, la definición de “hallazgo con presunta incidencia fiscal”, de acuerdo al portal web del Observatorio de Control y Vigilancia de las Finanzas y Políticas Públicas de la Contraloría General de la República, señala que dicho hecho se materializa en “Todo hallazgo administrativo donde se tipifica que los servidores Públicos o los particulares ha realizado una gestión fiscal deficiente, contraria a los principios establecidos para la función, que han producido un daño patrimonial al Estado. El daño debe ser cierto y probado”.

Así pues, no es posible declarar que exista un daño cierto y probado cuando aún, la fuente principal del presunto detrimento patrimonial que es el Contrato 404 de 2022, no se ha liquidado ni finiquitado contractualmente.

Ahora bien, con el fin de actualizar las actuaciones adelantadas en el marco del proceso de liquidación del presente contrato, informamos que el día 22 de abril de 2024, el operador remitió respuesta respecto al informe final de interventoría, el cual fue trasladado por este Administrador Fiduciario el 24 de abril a la interventoría para el respectivo pronunciamiento. (ver Anexo 9 y 10)

Finalmente, referente a lo señalado por el equipo auditor en el informe de observaciones:

“De otra parte, en respuesta emitida por el FCP a este ente de control mediante comunicación 20241094001173871 del 12 de abril del 2024, con relación al Contrato 404/2022, señala sobre el acta de terminación que “No aplica acta de terminación, debido a que dicho documento no es un requisito para dar por terminada la ejecución del contrato. La terminación del contrato se da con la finalización del plazo contractual pactado”, por lo cual el informe final de interventoría que contempla el

componente técnico, administrativo y financiero, es prueba de la liquidación de actividades pactadas que generaron la terminación del contrato por incumplimiento con un saldo no ejecutado por reintegrar de \$ 961.748.650,07.” (Subrayado fuera de texto)

Es importante aclarar que el informe final de interventoría es un insumo dentro del proceso de liquidación de los contratos y no presume una liquidación o terminación contractual, como lo aduce el Ente de Control desconociendo abiertamente las condiciones suscritas en los diferentes Manuales del FCP, en particular, el Manual de Contratación del FCP y el Manual de Supervisión e Interventoría del FCP.

- En la comunicación 20246000066171 de fecha 25 de abril del 2024, anexa a la respuesta de Fondo Colombia en Paz, suscrita por Director Técnico Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, se da respuesta a las observaciones, la cual hace parte de este análisis, así:

“ (...) Indica el Organismo de control que: “Así las cosas, y teniendo presente que la interventoría, encargada de certificar el cumplimiento del contrato en su informe final, determinó un saldo de recursos pagados al contratista que no fueron ejecutados en las actividades que componen el objeto contractual por valor de \$961.748.650,07, suma que no ha reintegrado el contratista, se concluye que existen los elementos requeridos, de conformidad con lo previsto en los artículos 3º y 6º de la Ley 610 de 2000, para establecer el daño patrimonial por esa cuantía. Igualmente, la observación tiene presunta connotación disciplinaria de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019, en concordancia con los principios previstos en los artículos 209 y 267 de la CP”.

Como se ha venido indicando el contrato se encuentra en etapa de liquidación y si bien ya existe un informe de supervisión final donde con claridad se establece un saldo que debe reintegrar el contratista no significa que el proceso haya terminado, no hay que perder de vista que dentro del proceso de liquidación existe la posibilidad de que se le solicite el reintegro de la suma indicada o que una vez se firme el acta de liquidación y si se encontrará renuncia por parte del contratista, el Fondo puede iniciar las acciones correspondientes que lleven a la recuperación de los recursos.

Es de recordar que el proceso de liquidación es un cruce de cuentas dentro del cual se deja a paz y salvo a las partes intervinientes, por tanto, una vez finalice es que realmente se determina si real y materialmente las partes cumplen con las obligaciones que genera este proceso.

Valga recordar que el presente contrato lo rigen las normas del derecho privado y en ese sentido, aparte del proceso propio interno que debe adelantar el fondo para solicitar la devolución de los recursos no ejecutados, también tiene la vía de la jurisdicción ordinaria a la que puede y debe acudir si así se requiere para lograr el reintegro de los recursos pendientes por devolver por parte del contratista.

Lo anterior para indicar que el hecho descrito por el equipo auditor no se ha materializado, valga decir no se enmarca dentro de lo descrito en los artículos 3 y 6 de la ley 610 de 2000, dado que el daño al patrimonio no se encuentra materializado, no se indica cual es la prueba que demuestre el menoscabo, la disminución, el perjuicio, el detrimento, la pérdida o deterioro que afecten los intereses patrimoniales del Estado y tampoco se observa la prueba que demuestre la acción u omisión que hayan permitido el detrimento al erario.”

- Comunicación DCOFONPAZ_372_1161 del 26 de abril de 2024, suscrita por el Representante Legal de DCO INGENIERIA & SERVICIOS S.A.S., en la cual da respuesta No. 2 observaciones:

“Tal como se ha contextualizado en anteriores observaciones, este contrato tuvo una situación de requerimiento de incumplimiento, sin embargo, con una intervención y un plan de mejoramiento, se logró por parte de la interventoría superar los tiempos atrasados, y que el operador ajustará sus actividades, de esta manera dando cumplimiento a las metas trazadas para tal fin, sin embargo, tal como se ha manifestado a lo largo de la observación del ente de control y parafraseando lo establecido en la solicitud de terminación anticipada, se observa que las situaciones de causas exógenas, como el aspecto de seguridad e ingreso a territorio, no permitieron continuar con una ejecución dentro de los plazos contractuales establecidos para tal fin.

Es por eso que la interventoría, dando cumplimiento a su objeto contractual, realizó el respectivo balance, arrojando el valor de reintegro por parte del operador, el cual no refutó el mismo, quedando esto en firme.

Es por esto que a partir del momento de informar a la sub cuenta y al fondo, los respectivos valores de reintegro, reside en ellos la competencia y la obligación de materializar la respectiva devolución, sin embargo, tal como se ha manifestado anteriormente, la interventoría está presta para desde sus competencias, soportar o fundamentar cualquier tipo de solicitud adicional para dilucidar aspectos contractuales con el operador CIDMAG.”

Análisis de respuesta

Con relación a lo señalado por el Fondo Colombia en Paz respecto de los roles y responsabilidades, se recibe el alcance dado sobre el modelo de operaciones del PA-FCP, el cual no ha sido ajeno para este ente de Control, sino que hizo parte del proceso de valoración en la observación, no puede este ente de control solo limitarse a la responsabilidad que asiste a los supervisores y/o interventores, sino que se debe valorar en conjunto la participación de cada entidad durante el flujo de los contratos en todas sus etapas, más aún cuando el decreto 691 de 2017, en su artículo 1 enfatiza que el FCP en “(...) *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.” (negrilla fuera de texto)

Es dable, igualmente citar que el artículo 2 de la misma norma indica que “*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*” (negrilla fuera de texto), es decir que el PA-FCP, tiene trazados un objetivo que no solo se limita a la suscripción del contrato y señalar que existen unas entidades ejecutoras, sino que fue creado concediéndole entre otros mecanismos el administrar, coordinar, articular (..).

Con relación al régimen de contratación, es claro, tal como lo señala la entidad, corresponde al de “*derecho privado, con la observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, 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.*”, situación que no ha sido desconocida por este ente de control, particularmente frente a la aplicación de las normas civiles, como también su manual de contratación aplicable en toda su extensión, bajo sujeción a los principios de la función administrativa dispuestos en el artículo 209 de la Constitución política y los principios de la gestión fiscal artículo 267 ibidem, tal como lo dispone el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, sobre los principios generales de la actividad contractual para entidades no sometidas al estatuto general de contratación de la administración pública.

Sobre la improcedencia de declaración de incidencia fiscal y disciplinaria, considerando la respuesta de la entidad “*(...) no es posible declarar que exista un daño cierto y probado cuando aún, la fuente principal del presunto detrimento patrimonial que es el Contrato 404 de 2022, no se ha liquidado ni finiquitado contractualmente.*”, este ente de control encuentra que la falta de liquidación no desvirtúa la existencia del presunto daño patrimonial, el hecho generador del daño y a afectación patrimonial al estado ya está acreditado y es cuantificable, como se describió en lo observado:

Se reitera que de acuerdo con el informe final de la interventoría del 11 de enero del 2024 se determinó que existe un valor a reintegrar por parte del contratista, relacionado con el componente de asistencia técnica integral, porque de los recursos entregados al operador o contratista implementador, a manera de pago anticipado por valor total de \$1.753.931.112, éste realizó efectivamente actividades de asistencia técnica por la suma de \$357.935.580., y se le reconoció a éste mismo, como remuneración, la suma de \$434.246.881,16, valores que suman en total \$792.182.462, que comparado con el valor total desembolsado al contratista arroja

un saldo a reintegrar por **\$961.748.650,07**, se insiste, dineros desembolsados al contratista y que no fueron ejecutados como se muestra a continuación, y que a la fecha no han sido saldada:

Tabla No. 24.

| EJECUCIÓN CONTRATO 404-2022 | | | | |
|-----------------------------|-------------------------|------------------|----------------------------|--------------------|
| ACTIVIDAD | PROYECTADO | VALOR DESEMBOLSO | VL RECONOCDO INTERVENTORIA | SALDO A REINTEGRAR |
| ATI | \$1.644.247.000 | 1.753.931.112 | \$357.935.580 | 961.748.650,07 |
| Ciclo corto | \$13.869.000.000 | | \$0 | |
| Seguridad Alimentaria | \$383.400.000 | | \$0 | |
| ATI Grupal | \$317.932.940 | | 0 | |
| Remuneración | \$1.324.731.181 | | \$434.246.881,16 | |
| Total | \$17.539.311.121 | | 1.753.931.112 | |

Fuente: FCP Elaboró: equipo Auditor

De otra parte, en su escrito el FCP, hace referencia al trámite de liquidación de los contratos y herramientas contractuales con las que cuenta el FCP para obtener el reintegro de las sumas que debe reintegrar el contratista, así:

“(...)

Así pues, hasta que no se agoten las herramientas contractuales y judiciales 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, una omisión por parte del FCP, ni menos aún, el nexo de causalidad entre la acción u omisión y el presunto daño causado.

(...)

no es posible declarar que exista un daño cierto y probado cuando aún, la fuente principal del presunto detrimento patrimonial que es el Contrato 404 de 2022, no se ha liquidado ni finiquitado contractualmente.

(...)”

Con relación a lo anterior, se considera que, como lo afirma el PA-FCP, es cierto que el acta de liquidación da cuenta del balance financiero final del contrato, también lo es, que en el presente caso, dicho acto conllevaría tan solo a una eventual variación en el monto de la cuantía a reintegrar al momento de liquidar, más no ha desvirtuar lo registrado sobre la no ejecución de los componentes evaluados en el informe final de interventoría donde se plasma el seguimiento del Plan Operativo de Actividades - POA y Estructura de Desglose de Trabajo – EDT, génesis que nos lleva a determinar que el daño al patrimonio del estado está acreditado y cuantificado .

Así, será en el escenario del proceso de responsabilidad fiscal, de acuerdo a las pruebas decretadas y practicadas en el mismo, en los términos de los artículos 23

y 25 de la ley 610 de 2000, se procederá a confirmar o determinar la cuantía definitiva del daño fiscal, sin que esto desvirtúe la existencia objetiva de daño que en esta instancia está plenamente identificada en el informe final de interventoría, con el incumplimiento de las actividades convenidas en el contrato 404 de 2022.

Respecto de la respuesta de la DSCI-ART, es oportuno resaltar que las competencias de la Contraloría General son independientes y no están sujetas a las decisiones de otras autoridades administrativas o judiciales, considerando que la competencia de este ente de control, se fija a partir del establecimiento de un hecho generador del daño patrimonial al Estado, y un detrimento al recurso público, lo cual como se indicó en párrafos anteriores, ya está acreditado con el incumplimiento en la ejecución del alcance del contrato, soportado en el seguimiento del Plan Operativo de Actividades - POA y Estructura de Desglose de Trabajo – EDT.

Por su parte la interventoría DCO INGENIERIA & SERVICIOS S.A.S., en su escrito indica entre otros *“Es por eso que la interventoría, dando cumplimiento a su objeto contractual, realizó el respectivo balance, **arrojando el valor de reintegro por parte del operador, el cual no refutó el mismo, quedando esto en firme**”*, con lo cual se confirma la existencia de la lesión patrimonial al estado, al estar la certeza del daño y su carácter cuantificable,

Con base en lo expuesto, se configura un hallazgo Fiscal de conformidad con lo previsto en los artículos 3º y 6º de la Ley 610 de 2000 en cuantía de **\$961.748.650,07**, con una presunta connotación disciplinaria de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019, en concordancia con los principios previstos en los artículos 209 y 267 de la CP y 3º de la Ley 489 de 1998.

Hallazgo No 06 Contrato 366-2022 Implementación proyectos productivos-PNIS (D.F)⁴⁵ \$987.010.521,59

La Constitución Política de Colombia 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.”

Artículo 267...
(...)

⁴⁵ CGR - COH_1029_2024-1-AU-FI

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales. La Contraloría General de la República tendrá competencia prevalente para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial, de conformidad con lo que reglamente la ley.
(...)

Ley 489 de 1998⁴⁶:

Artículo 3°. 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.

(...)
“

El Decreto 691 de 2017⁴⁷ establece:

“Artículo 1°...
(...)

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

Artículo 2...
(...)

Parágrafo. *Para la ejecución de proyectos, el FCP podrá celebrar contratos para que entidades públicas o privadas puedan ser administradoras delegadas de recursos del FCP o de sus subcuentas. En estos casos, la ejecución de los recursos estará sometida al régimen contractual y reglamentario del FCP, atendiendo en todo caso los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad”.*

El numeral 5 del Manual de Contratación del FCP⁴⁸, versión 26 del 29 de abril de 2022, establece:

“5. PRINCIPIOS RECTORES Y POLÍTICAS DE BUEN GOBIERNO

⁴⁶ “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”.

⁴⁷ Por el cual se sustituye el Fondo para la sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en zonas afectadas por el conflicto por “Fondo Colombia en Paz (FCP)” y se reglamenta su funcionamiento.

⁴⁸ Aprobado mediante acta No. 275 Comité fiduciario realizado el 29 de abril de 2022.

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 numeral 2 del Manual de Supervisión e Interventoría del FCP versión No. 6⁴⁹ del 16 de marzo de 2022, dispone:

“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.
(...)”*

El consorcio FCP, vocero y administrador del patrimonio autónomo del PA-FCP, realizó la convocatoria abierta No. 35 de fecha 14 de noviembre de 2021, que dio origen al contrato número 366-2022 suscrito el 02 de mayo de 2022 con el Consorcio Max de la Orinoquia y que tiene por 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 Seguridad Alimentaria Y Proyectos Productivos Sostenibles Con Actividades De Asistencia Técnica En El Departamento De Guaviare (Municipio San Jose Del Guaviare”.*

El seguimiento técnico, administrativo y financiero de los operadores contratados, estuvo a cargo de la firma DCO Ingeniería & Servicios SAS, en virtud del Contrato 372 de 2022, con el objeto de: *“Contratar la interventoría para controlar, inspeccionar, vigilar y supervisar la ejecución de los componentes de intervención del programa nacional integral de sustitución de cultivos ilícitos - PNIS para la planeación, formulación, implementación y seguimiento de seguridad alimentaria y proyectos productivos sostenibles con actividades de asistencia técnica para las familias beneficiadas del programa en los departamentos, municipios, corregimientos o veredas previamente seleccionados por el programa nacional integral de sustitución – PNIS. PARÁGRAFO 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 adelantada por el FCP, los cuales hacen parte integral del presente contrato”.*

⁴⁹ Aprobado mediante Acta No. 264, Comité Fiduciario realizado el 16 de marzo de 2022.

El Contrato de operación No. 366 de 2022 tuvo un plazo de ejecución de 15 meses, que inició el 13 de junio de 2022, un valor de \$27.681.191.660 y la siguiente forma de pago, según la cláusula cuarta:

Tabla No. 25.

| | | |
|--------------|-----|---|
| Primer pago | 10% | Una vez entregado el Plan Operativo y Cronograma de Trabajo aprobado por el Supervisor del Contrato. |
| Segundo pago | 20% | 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. |
| 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 Interventoría del contrato mediante los medios de verificación correspondientes. |
| Cuarto pago | 20% | Se cancelará con la entrega del 50% de los insumos y materiales a las familias beneficiadas, lo cual será avalado por la Interventoría del contrato mediante los medios de verificación correspondientes. |
| Quinto Pago | 20% | Se cancelará con la entrega del 90% de los insumos y materiales a las familias beneficiadas, lo cual será avalado por la Interventoría del contrato mediante los medios de verificación correspondientes. |
| Sexto pago | 10% | Se cancelará con la ejecución a satisfacción del 100% del Plan Operativo y entrega del informe final de Interventoría. |

Fuente FCP Elaboró: Equipo Auditor

Así mismo, de acuerdo con la cláusula segunda, el alcance del objeto del contrato presenta las siguientes actividades:

1) *Asistencia Técnica Integral ATI para la actualización de los planes de inversión, implementación, acompañamiento y seguimiento de proyectos productivos se distribuirá así:*

- *ATI para el proyecto productivo fase 1 (ciclo corto) por \$1.200.000 (9 meses de actividades distribuidas a lo largo del periodo de ejecución contractual).*

Las actividades de ATI que resulten complementarias a los dos proyectos productivos (seguridad alimentaria y ciclo corto) pueden desarrollarse de manera simultánea, siempre y cuando se atiendan los lineamientos contenidos en el Anexo Técnico y se presenten los entregables de manera diferenciada.

2) *Actividades grupales de Asistencia Técnica: En atención a los requerimientos que se presenten de transferencia de tecnología para que los beneficiarios adquieran conocimientos a través de la observación y capacitación en torno a prácticas tecnológicas que puedan replicar en sus predios, el Operador incluirá en el Plan de ATI y ejecutará actividades grupales, las cuales se cargarán en el SISPNIS con el valor proporcional que reciba cada familia beneficiaria.*

3) *Adquisiciones y entregas para el proyecto de huerta casera por un valor de hasta COP \$1.800.000.*

4) *Adquisiciones y entregas para el proyecto productivo de ciclo corto por un valor de hasta COP \$9.000.000.*

El 03/02/2023

En la cláusula sexta, se determinan las obligaciones generales, específicas, administrativas, financieras, técnicas y operativas y del sistema de información, entre las cuales se destacan:

OBLIGACIONES GENERALES:

“1.- Cumplir con el objeto del contrato con plena autonomía técnica y administrativa y bajo su propia responsabilidad, por lo tanto, no existe ni existirá ningún tipo de subordinación, ni vínculo laboral alguno entre el contratista y el Fondo Colombia en paz”.

OBLIGACIONES ESPECIFICAS:

Obligaciones de tipo Administrativo:

1.- Adelantar la adquisición de los bienes y servicios locales (en los municipios donde se desarrollará el objeto contractual) para la ejecución del contrato” (...)

8. Presentar ante la Interventoría de manera mensual o cuando sea requerido, Informes de Ejecución del contrato junto con los soportes correspondientes, de conformidad con lo establecido en el Anexo Técnico.”

Obligaciones de tipo financiero:

“1.- Reintegrar al Fondo Colombia en Paz los recursos del contrato que no sean ejecutados, con sus respectivos rendimientos financieros, de acuerdo con la atención efectiva de las familias y para cada uno de los componentes establecidos en el documento de proyecto”.

Obligaciones de tipo técnico y operativo:

1.- presentar a la interventoría, una vez se suscriba el contrato, el Plan Operativo detallado que contenga: Cronograma de actividades con costos discriminados por mede ejecución, productos, indicadores, metas y medios de verificación, 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 la interventoría”.

De la revisión documental del contrato No. 366 de 2022 se destacan las siguientes y actuaciones:

El contratista presentó el Plan Operativo y cronograma de trabajo, y mediante comprobante de egreso No. CE2200059057 del 29 de agosto de 2022 el PA-FCP le giró al Consorcio Grupo Max de la Orinoquia la suma de \$2.636.468.436,15 correspondiente al primer pago, equivalente al 10% del valor del contrato, según lo previsto en la cláusula cuarta.

El 03 de febrero de 2023 se firmó el Otrosí Aclaratorio No. 1 en el que se precisó el Alcance del Objeto del contrato así:

“1) Asistencia Técnica Integral ATI para la actualización de los planes de inversión, implementación, acompañamiento y seguimiento de proyectos productivos se distribuirá así:

- ATI para el proyecto productivo fase 1 (ciclo corto) por \$1.067.000 (8 meses de actividades distribuidas a lo largo del periodo de ejecución contractual).
Las actividades de ATI que resulten complementarias a los dos proyectos productivos (seguridad alimentaria y ciclo corto) pueden desarrollarse de manera simultánea, siempre y cuando se atiendan los lineamientos contenidos en el Anexo Técnico y se presenten los entregables de manera diferenciada...”

El interventor, mediante oficio número **DCOFONPAZ_372_640** de fecha 11/07/2023, presentó informe con presunto incumplimiento de las Obligaciones Contractuales asumidas por el Operador, CONSORCIO GRUPO MAX DE LA ORINOQUIA, en virtud del contrato 366 de 2022 suscrito con el CONSORCIO FONDO COLOMBIA EN PAZ 2019, en el cual dice lo siguiente:

(...) De conformidad con los roles y obligaciones que se encuentran en el marco de la interventoría de cara a lo establecido en el Manual de Supervisión e interventoría Versión No. 9.(...) Igualmente, de conformidad a lo establecido en el MANUAL DE CONTRATACIÓN DEL FONDO COLOMBIA EN PAZ (...)Además, de cara a lo estipulado en el contrato 366 de 2022, se deberá resaltar lo siguiente así:

(...) CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA. - CLÁUSULA PENAL PECUNIARIA Y DE APREMIO: al presente contrato pondrán aplicarse las siguientes cláusulas penales: **PENAL PECUNIARIA:** (...) **PENAL DE APREMIO** (...); en dicho documento hace un resumen del proceso precontractual y contractual, indicando las obligaciones del contratista (de tipo administrativo, financiero, técnico y operativo. “Que en virtud de las funciones y obligaciones de interventoría se ha efectuado el seguimiento y supervisión a la ejecución y cumplimiento contractual del operador CONSORCIO GRUPO MAX DE LA ORINOQUIA Contrato 366-2022, arrojado a la fecha, porcentajes de ejecución, frente a la programado así:

EJECUCION FINANCIERA: Programado 98.26% vs Ejecutado 7.12%

EJECUCION TECNICA: Programado 99.10 % vs Ejecutado 23.42 %

HECHOS QUE GENERAN EL INCUMPLIMIENTO

Teniendo en cuenta los porcentajes de incumplimiento, frente al porcentaje de programado y lo ejecutado, y después de haber requerido al Operador, con sendos oficios , tanto de solicitud de información como de subsanaciones y ajustes, programación y desarrollo de Mesas Técnicas, diferentes Comités operativos, dentro de los cuales, en estos diferentes escenarios, se sentaron compromisos con el fin de establecer formas o estrategias de avance por parte del operador, sin que a la fecha, éste haya cumplido los compromisos y por ende evidenciándose el incumplimiento de las obligaciones contractuales.(...)

1. COMPONENTE FINANCIERO:

El operador tiene un atraso en su ejecución financiera de un 91.13% que está dado porque no han avanzado técnicamente lo suficiente para cumplir con las entregas de insumos. Estas entregas representan un 80.98% de avance económico en el POA; estas estaban programadas para efectuarse del mes de agosto del 2022 y terminar en el mes de febrero 2023. En cuanto la programación de ingresos este operador también tiene retraso porque solo ha podido aplicar al primer desembolso correspondiente al 10% ya que todos están sujetos a un avance técnico el cual como se explicó ya no se ha logrado. En su programación para este corte estarían en un 90% en ingresos.

2. COMPONENTE TECNICO

En cuanto a realizar las visitas de asistencia técnica integral, el operador no alcanzaría generar las visitas de seguimiento y monitoreo N°5 y N°6. Debido a que según proyección las entregas serían para el mes de agosto y septiembre y de acuerdo al anexo técnico se cuenta con un plazo máximo de 30 días luego de estas para generar el seguimiento. El operador termina en el mes de septiembre. (...)

Debido a que no cumplen con las visitas se ve afectado el cargue de información en el SISPNIS. (...)

- Aunque el operador ha adelantando visitas ATI N° 1,2 y 3 en territorio se tiene un consolidado de 948.*
- Contrataron 49 técnicos para el desarrollo de las visitas ATI.*
- Cuenta con aval del Plan de asistencia técnica integral, diagnóstico productivo de los municipios de San José del Guaviare, Barrancominas y Cumaribo, diseño de ECA 'S.*
- Se tiene parcial aval de los shapefiles remitidos.*
- Por parte de interventoría se encuentra en revisión el documento de asociatividad.*
- No se tiene matriz de bloque de insumos con precios y estudio de mercado.*
- No se cuenta con el contrato de proveeduría revisado por parte de interventoría.*

3. COMPONENTE JURIDICO

De acuerdo a lo manifestado en el informe, el contrato presenta un atraso de ejecución financiera del 91.13%; por lo que solicitan declaratoria de incumplimiento en los siguientes términos:

“(…) Teniendo en cuenta el informe presentado, junto con los hallazgos y evidencias de posible incumplimiento por parte del Contratista CONSORCIO GRUPO MAX DE LA ORINOQUIA. y de conformidad con lo establecido en el Numeral 53 y s.s. del acápite: EN CASO DE INCUMPLIMIENTO DEL CONVENIO O CONTRATO del Manual de Supervisión e interventoría Versión No. 9 aprobado Mediante Acta No. 357 del Comité Fiduciario realizado el 29 de marzo de 2023, solicitamos evaluar la declaratoria de incumplimiento a las obligaciones pactadas en

el contrato 366 de 2022 por parte del contratista CONSORCIO GRUPO MAX DE LA ORINOQUIA.”

Así, mediante radicado No. 20231094001882981 de fecha 25/07/2023 el FCP hace traslado de ese informe de interventoría con presunto incumplimiento, al representante legal del Consorcio Grupo Max de la Orinoquia “con el objetivo de obtener el debido pronunciamiento de lo allí conceptuado por el equipo interventor frente a la ejecución y asuntos pendientes.”, concede 3 días hábiles para este de respuesta.

*Mediante oficio No. **GMO 366-2022-244** de fecha 18/08/2023, el representante legal del Consorcio Grupo Max de la Orinoquia da respuesta al incumplimiento comunicado por el FCP. Manifiesta los inconvenientes que ha tenido para la ejecución del contrato, entre las cuales se encuentran, la falta de condiciones de seguridad para sus contratistas y la dificultad de acceso al territorio; adjunta pantallazos para soportar su actividad y hace un resumen de las novedades presentadas en cada uno de los municipios. Igualmente, sobre “los hechos que generan el presunto incumplimiento” manifestó lo siguiente: “Nos oponemos a los mismos, toda vez que en la solicitud elevada por la interventoría DCO Ingeniería y Servicios S.A.S., esta no hizo referencia a las circunstancias de orden público que ocasionaron una fuerza mayor y por ende la imposibilidad de ejecutar en tiempo el contrato en dichas zonas, situación que fue puesta en conocimiento de los entes de control, la territorial y la Interventoría DCO, tan es así que el contrato se venía ejecutando con los ajustes pertinentes al cronograma a través de planes de choque, razón por la cual hoy nos toma por sorpresa esta decisión, pues si bien es cierto hay retrasos en la ejecución, los mismos NO son atribuibles al contratista, sino a la falta de garantías de seguridad por parte del Estado...”*

Al respecto, mediante oficio DCOFONPAZ_372_773 de fecha 05/09/23 la firma interventora presenta solicitud Mesa de Arreglo Directo teniendo en cuenta que el operador en curso del proceso de declaratoria de incumplimiento, en sus descargos, el Consorcio Grupo Max de la Orinoquia, solicito mesa de arreglo directo, según la cláusula 27 del contrato 366/2022.

El 19 de septiembre de 2023 se realizó Mesa de Arreglo Directo a la que asistieron profesionales del PA-FCP, de la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, de la firma interventora DCO Ingeniería & Servicios S.A.S y del Consorcio Grupo Max de la Orinoquia.

En la mesa de arreglo directo se concluyó lo siguiente: “En atención a lo manifestado por parte de la interventoría de que las causas que motivaron el concepto de presunto incumplimiento se deben a situaciones de fuerza mayor o caso fortuito, y por tanto de su intención de solicitar la terminación del proceso, se da por cerrada esta mesa de arreglo directo y el contrato continuará con el trámite para su liquidación.”

Posteriormente, con oficio No. DCOFONPAZ_372_839 de fecha 28/09/2023 el interventor presenta “reiteración de solicitud informe tramite archivo declaratoria de incumplimiento con aplicación de sanción contrato 366-2022.”, en los siguientes términos: *“comedidamente solicitamos se sirvan informar el trámite adelantado y remisión de la respectiva acta de mesa de arreglo directo llevada a cabo el 19 de Septiembre de 2023 o acto administrativo de archivo y orden de liquidación.(...)”*

Y el 16 de enero de 2024, el interventor presenta el informe final de interventoría de fecha 16 de enero de 2024, en el que se destacan los siguientes aspectos:

(...) B. BALANCE TECNICO

“El operador del contrato 366, ejecutó sus actividades en los municipios de San José del Guaviare (Guaviare), Barrancominas (Guainía) y Cumaribo (Vichada), con un enfoque de atención de 2265 familias beneficiarias del programa PNIS. Con la actualización de la base de datos entregada por la DSCI.

| CTO 366 | Avance programado | Avance Ejecutado | Atraso |
|---------|-------------------|------------------|--------|
| TOTAL | 100,0% | 25.05% | 74,94% |

C) BALANCE FINANCIERO

Informe Financiero Final Cont. 366 – 2022

Operador terminación contractual del 12 de septiembre de 2023. En virtud de la obligación contemplada en el numeral 20 de la Clausula Sexta del texto contractual, el operador presenta informe final el día 13 de octubre de 2023. (...)

Por lo anterior, reiteramos, esta Interventoría procede a realizar el informe financiero final del operador con la información entregada, complementada con la información que ha recopilado la interventoría durante la ejecución.

En lo que al balance financiero refiere, la interventoría presenta una ejecución detallada por cada uno de los componentes así:

CUADRO DE LIQUIDACIÓN CONT. 366 - 2022

| ACTIVIDADES | VALOR UNITARIO | # | ENTREGABLE | PONDERACION | CUBS REPORTADOS | | | VALOR TOTAL POR ENTREGABLE | VALOR TOTAL POR ACTIVIDAD |
|---|---------------------|---|---|-------------|---|----------------|-------------------|----------------------------|---------------------------|
| | | | | | Contactual 2469 Base Datos 2419 Base Atendidos 2265 Base Entregas 0 | CUBS APROBADOS | CUBS NO APROBADOS | | |
| A. Visitar de caracterización y formulación de las planes de inversión | \$ 134.976 | 1 | Formato | 35% | 2265 | 2245 | 20 | \$ 106.057.392,00 | \$ 316.626.700,80 |
| | | | Objeto geográfico | 20% | | 2245 | 20 | \$ 60.604.224,00 | |
| | | | Diagnostico productivo | 35% | 2469 | 2469 | 0 | \$ 116.639.510,40 | |
| | | | Guías y manuales | 10% | | 2469 | 0 | \$ 33.325.574,40 | |
| B. Participar en las jornadas de sustentación de las planes de inversión y de adquisiciones | \$ 9.045 | 1 | Documento proyecto (por líneas p) | 50% | 2469 | 2469 | 0 | \$ 11.166.052,50 | \$ 11.166.052,50 |
| | | | Plan Adquisición Entrega | 50% | 2419 | 0 | 2419 | \$ - | |
| C. Socializar con beneficiarios actividades inherentes a la operación contractual. | \$ 53.926 | 1 | Actos de socializaciones y pasaportes (anexo al Documento proyecto) | 100% | 2469 | 2469 | 0 | \$ 133.143.294,00 | \$ 133.143.294,00 |
| D. Formular el plan de asistencia técnica | \$ 11615 | 1 | PATI | 100% | 2419 | 2419 | 0 | \$ 28.096.685,00 | \$ 28.096.685,00 |
| E. Realizar visita de fortalecimiento de capacidades -ATI- a las familias del PHIS a nivel predial y territorial 1 | \$ 87.577 | 1 | Visita de planificación predial (An | 40% | | 2099 | 0 | \$ 73.529.649,20 | \$ 128.676.886,10 |
| | | | Objeto geográfico (tipo polígono | 30% | 2099 | 2099 | 0 | \$ 55.147.236,90 | |
| | | | Actualización plan de inversión (Ar | 30% | | 0 | 2099 | \$ - | |
| E. Realizar visita de fortalecimiento de capacidades -ATI- a las familias del PHIS a nivel predial y territorial 2 | \$ 90.763 | 1 | Formato visita | 50% | 2099 | 2099 | 0 | \$ 95.255.768,50 | \$ 190.511.537,00 |
| | | | Laboratorio de suelos | 50% | | 2099 | 0 | \$ 95.255.768,50 | |
| E3. Realizar visita de fortalecimiento de capacidades -ATI- a las familias del PHIS a nivel predial y territorial 3 | \$ 78.568 | 1 | Visita preparación del terreno (An | 100% | 2099 | 2099 | 0 | \$ 164.914.232,00 | \$ 164.914.232,00 |
| E. Realizar visita de fortalecimiento de capacidades -ATI- a las familias del PHIS a nivel predial y territorial 4 | \$ 78.401 | 1 | Visita de BPA (Anexo) | 100% | 0 | 0 | 0 | \$ - | \$ - |
| E. Realizar visita de fortalecimiento de capacidades -ATI- a las familias del PHIS a nivel predial y territorial 5 | \$ 82.581 | 1 | Visita de monitoreo 1 (Anexo) | 100% | 0 | 0 | 0 | \$ - | \$ - |
| E. Realizar visita de fortalecimiento de capacidades -ATI- a las familias del PHIS a nivel predial y territorial 6 | \$ 120.256 | 1 | Visita de monitoreo 2 (Anexo) | 100% | 0 | 0 | 0 | \$ - | \$ - |
| F. Diseñar e implementar actividades agrícolas. | \$ 93.248 | 1 | Diseño | 40% | 2419 | 2419 | 0 | \$ 90.226.764,80 | \$ 90.226.764,80 |
| | | | Implementación | 60% | | 0 | 2419 | \$ - | |
| G. Diseñar e implementar acciones de fomento a la asociatividad y a la comercialización | \$ 141.922 | 1 | Diseño | 40% | 2419 | 2419 | 0 | \$ 137.323.727,20 | \$ 137.323.727,20 |
| | | | Implementación | 60% | | 0 | 2419 | \$ - | |
| H. Manejo de información geográfica y SISPHIS | \$ 44.228 | 8 | Planilla SISPHIS | 100% | 8562 | 8542 | 20 | \$ 47.224.447,00 | \$ 47.224.447,00 |
| I. Planificación de adquisiciones y entrega | \$ 39.894 | 1 | Actas | 100% | 0 | 0 | 0 | \$ - | \$ - |
| TOTALES | \$ 1.067.000 | | | | | | | \$ 1.247.910.326,40 | |

CORTE 16 ENERO 2024 INFORMACION COMPONENTE TECNICO

VALOR REPORTADO FINANCIERAMENTE \$ 1.510.302.096,60
VALOR NO RECONOCIDO \$ 262.391.769,20

En lo que al valor reconocido por componente Asistencia Técnica Integral –ATI, la firma interventora realiza el siguiente calculo: *ATI- Para calcular el valor reconocido por ATI, se tiene que el operador soporta con entregables útiles al programa un valor de \$1.247.910.326,40 y reportó como gasto \$1.510.302.096, quedando una diferencia de \$262.391.769,20, gasto que no se podría dar como reconocido al operador ya que, esta diferencia se da porque éste no subsanó todas las actividades entregadas a la interventoría, no entregó todas las actividades realizadas o no se aprobaron por algún motivo, y si se hizo el pago a los contratistas por estas actividades, o hubo una planeación sin tener en cuenta todos los aspectos que influían en la operación que generaron mayor costo. REMUNERACION: En cuanto al valor de la remuneración a reconocer, se toma el 25.04% de avance de ejecución total del contrato sobre el valor total de remuneración por contrato*

| REMUNERACION POR CONTRATO | AVANCE POA | RECONOCIDO |
|---------------------------|------------|-------------------|
| 2.128.536.200 | 25,05% | \$ 533.198.318,00 |

Aunado a este análisis, en su informe el interventor manifiesta que existen un saldo a favor del PA-FCP: *“Como no se afectaron más componentes, el cierre de las cuentas, de acuerdo a los ingresos y el valor reconocido, el ejercicio da como resultado unos recursos a favor del FCP, que constituyen en un saldo por valor de \$987.010.521,59, que*

puede constituir un reintegro por parte del operador, una vez se concilie y firme el acta de liquidación”.

(...)

“Se deja pendiente el valor de \$131.650.729 correspondiente a la retención realizada por el FCP en el primer y único pago a este operador, para que del saldo que se reporta en este informe entre los ingresos y egresos, por \$987.010.521,59, se realice el cruce de cuentas si aplica.”

LIBERACION PARCIAL DE SALDOS OPERADOR 366

| GRUPO | OPERADOR | No CONTRATO | VALOR CONTRATO | VALOR PAGADO | % | VALOR COMPROMETIDO PENDIENTE DE PAGO | % | VALOR NO COMPROMETIDO OBJETO DE LIBERACIÓN | % |
|----------|-------------------------------------|-------------|-------------------|------------------|-----|--------------------------------------|--------|--|-----|
| GRUPO II | CONSORCIO GRUPO MAX DE LA ORINOQUIA | 366 | \$ 27.681.191.660 | \$ 2.768.119.166 | 10% | \$ 4.152.178.748,97 | 15,00% | \$ 23.529.012.910,85 | 85% |

Así, el valor a liberar o Valor No Comprometido Objeto de Liberación es de **\$23.529.012.910,85** que representa el 85% del valor total del contrato.

El contratista no ha realizado el reintegro del saldo por valor de \$987.010.521,59, incumpliendo una de las obligaciones financieras pactadas dentro del clausulado del contrato en los siguientes términos: “1.- *Reintegrar al Fondo Colombia en Paz los recursos del contrato que no sean ejecutados, con sus respectivos rendimientos financieros, de acuerdo con la atención efectiva de las familias y para cada uno de los componentes establecidos en el documento de proyecto*”, generando daño patrimonial a los recursos del Estado dados en administración al PA-FCP .

Las situaciones descritas contravienen las normas de contratación y los principios de la función administrativa, especialmente los de eficacia y economía establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política, y el de planeación contenido en el Manual de Contratación.

Ahora bien, de los \$2.768.119.166 pagados por el PA-FCP al contratista-operador, éste ejecutó y soportó inversión en actividades del contrato la suma de \$1.781.108.644, suma que corresponde a: \$1.247.910.326 que la interventoría le reconoció por concepto de “*entregables útiles al programa*”, y \$533.198.318, equivalente a la remuneración del 25,05%, quedando con un saldo por \$ 987.010.521,59, dineros desembolsados al contratista y que no fueron ejecutados en el objeto del contrato conforme al balance realizado por la interventoría.

Es de anotar que, si bien el PA-FCP se encuentra adelantando las actuaciones relacionadas con la liquidación del contrato, también lo es que la Contraloría General de la República, en cualquier etapa del proceso contractual puede determinar la existencia del daño al patrimonio público, sin que deba estar sujeto al acto de liquidación del contrato.

Así las cosas, se configura un daño fiscal por \$987.010.521,59, suma que se encuentra en poder del contratista y que no ha reintegrado; derivado de una gestión fiscal ineficaz y antieconómica de conformidad con lo previsto en los artículos 3 y 6 de la ley 610 de 2000, en concordancia con los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal previstos en los artículos 209 y 267 de la Constitución Política y 3° de la Ley 489 de 1998.

Igualmente, esta situación comporta una presunta connotación disciplinaria en consideración a lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019 en concordancia con los principios de la función administrativa y la gestión fiscal.

Respuesta del PA-FCP

Mediante oficio No. 20241094001339961 de fecha 25/04/2024 el PA-FCP da respuesta a las observaciones, en los siguientes términos:

“Previo a resolver de fondo la observación de la Contraloría General de la República, es importante poner de presente el modelo de operación el Fondo Colombia en Paz, el cual se deriva de los diferentes manuales y reglamentos del FCP, especialmente del Reglamento del Fondo Colombia en Paz, aprobado por el Consejo Directivo¹, que contiene los lineamientos para el funcionamiento y operación del FCP y cuyo objetivo es² “...ser un instrumento de administración que determina los principios generales de la interrelación entre el Fideicomitente, el Director Ejecutivo, las Entidades Ejecutoras, los Supervisores y/o Interventores, y el Administrador Fiduciario (en adelante la Fiduciaria) encargado de su administración, dentro del marco de las funciones legales y contractuales...” (Subrayas y negrillas fuera de texto). De igual forma y según el alcance del Reglamento del Fondo Colombia en Paz, este “...identifica y determina los roles, funciones y responsabilidades de quienes interactúan dentro del modelo operativo definido para el FCP, de conformidad con el Decreto 691 de 2017, además de las funciones y responsabilidades que se detallan en los demás manuales y reglamentos del FCP.” (Subrayado y negrillas fuera de texto original).

En atención a lo establecido en el Reglamento del FCP, son las Entidades Ejecutoras (Entidades públicas o privadas, organismos de cooperación, direcciones o dependencias de entidades públicas), quienes en desarrollo de su misionalidad y experticia definen el PPO (Planes y Proyectos Operativos) y entre sus competencias, se encuentran las siguientes: “(...) 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. (...) (Subrayado fuera del texto original).

Como se evidencia, las Entidades Ejecutoras además de definir las necesidades propias para la contratación de planes y proyectos operativos a través del FCP, ejercen la supervisión de la misma, la cual consiste en realizar el seguimiento técnico, control y vigilancia administrativa, financiera, contable y jurídica respecto de las condiciones acordadas en el contrato o convenio, además, deberá ser ejercida por el personal idóneo designado por las Entidades Ejecutoras, de acuerdo con la naturaleza del contrato o convenio a supervisar, quien responderá por sus acciones u omisiones. De tal suerte, en el modelo de negocio del Patrimonio Autónomo Fondo Colombia en Paz, aprobado por el Consejo Directivo, los 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. Lo anterior cobra especial relevancia y sentido si se tiene en cuenta que, de acuerdo con los roles y funciones de su modelo de operación explicados anteriormente, y contrario a la calidad de experta técnica y garante de la ejecución de los contratos que tienen las entidades ejecutoras, el FCP no tiene ni la experticia técnica ni presencia o personal en los diferentes territorios del país para desarrollar estas funciones. La Cláusula Décima determinó, en cuanto a la supervisión y control de la ejecución del contrato que “(...) La vigilancia en la ejecución técnica, administrativa y financiera de los contratos, será ejercida por una interventoría, contratada para el efecto, conforme las disposiciones del Manual de Contratación del PA FCP.” Entre las obligaciones del interventor contratado por la DSCI establecidas en la cláusula sexta – Obligaciones del contratista en el Contrato de interventoría No. 372 de 2022 - DCO Ingeniería y Servicios S.A.S, se encuentran:

“OBLIGACIONES GENERALES

(...) 26. Controlar, exigir y verificar la ejecución de los proyectos, atendiendo criterios de menor costo, menor tiempo y óptima calidad, por lo que se debe tener en cuenta la particularidad que implica el desarrollo de estos proyectos a ejecutar y las características puntuales que presentan los sitios de intervención en los aspectos: sociales, culturales, de ubicación geográfica, de accesibilidad, ambientales y particularidades del entorno, a fin de ofrecer las mejores alternativas de solución de carácter técnico, logístico y económico para garantizar y facilitar la ejecución de los mismos. (...)

OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DE TIPO ADMINISTRATIVO

(...)

6. Realizar la vigilancia y el seguimiento de los operadores que realizan la intervención del PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS – PNIS.

(...)

DE TIPO FINANCIERO (...)

4. Revisar, Controlar vigilar e inspeccionar todos los 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.” Al respecto, el Manual de Supervisión e Interventoría del FCP, en el capítulo cuarto que se refiere a las obligaciones de supervisores e interventores, estipula: “Los (...) 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.

(...) **EN CASO DE RETRASO Y/O INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO O CONVENIO:**

56. *Informar de manera oportuna, justificada y soportada al administrador fiduciario del FCP, una vez se evidencie 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. supervisores e interventores en ejercicio de sus funciones tendrán las siguientes obligaciones:*

GENERALES

57. *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 siniestro o reclamaciones de siniestro a la aseguradora, arreglos directos o aplicación de descuentos por no cumplimiento 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 allegar los respectivos soportes probatorios.* 58. *Solicitar al administrador fiduciario del FCP, según sea el caso, 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.*

59. *Apoyar, conceptuar y definir los diferentes aspectos relativos a la atención de las reclamaciones contractuales al FCP y acompañamiento en las solicitudes de conciliación, demandas y/o mesas de arreglo directo que se originen con ocasión del contrato o convenio objeto de supervisión o interventoría, independientemente de su estado contractual, presentando los informes que se le requieran, actualización de estos y los soportes documentales que correspondan.*

60. *Participar obligatoriamente en las mesas de arreglo directo que se convoquen con ocasión del contrato o convenio objeto de supervisión y/o interventoría, independientemente de su estado contractual, así como proferir el respectivo concepto en su calidad de supervisor y/o interventor.*

61. *Concurrir de manera obligatoria en el procedimiento de aplicación de la cláusula penal de apremio, cláusula penal pecuniaria y/o reclamación de siniestro ante la aseguradora, cuando a ello hubiere lugar, conforme lo dispuesto en el manual de contratación del FCP y del presente manual.*

62. *Aplicar en la tasación del monto de la cláusula penal de apremio, cláusula penal pecuniaria, sanciones y multas, el principio de proporcionalidad de conformidad con lo señalado en el artículo 1596 del Código Civil,1 en concordancia con el artículo 867 del Código de Comercio”*

Ahora bien, respecto de las actividades a cargo del FCP, el Manual de Supervisión e Interventoría del FCP establece que se limitan a las siguientes tres (3)

“(...) 2. ACTIVIDADES DEL FCP EN ETAPA CONTRACTUAL Y POSTCONTRACTUAL El FCP, a través de su administrador fiduciario, adelantará las siguientes actividades respecto de los contratos o convenios suscritos:

- 1. Trámite de presunto incumplimiento contractual reportado por parte de la supervisión y/o interventoría, de conformidad con lo establecido en el contrato o convenio, procedimientos, manuales y reglamentos del FCP, y demás normativa aplicable.*
- 2. Trámite de liquidación, previo envío de la correspondiente información por parte de la supervisión y/o interventoría, de conformidad con lo establecido en el contrato o convenio, procedimientos, manuales y reglamentos del FCP.*
- 3. En aquellos contratos o convenios que el administrador fiduciario del FCP estime pertinente, podrá realizar mesas de trabajo con las Entidades Ejecutoras, sobre los aspectos contractuales durante la ejecución y liquidación de los contratos y/o convenios celebrados con recursos del FCP, con la participación del contratista, supervisor y/o interventor del contrato o convenio.*

En los asuntos que el administrador fiduciario del FCP estime pertinentes, se podrá convocar al líder de la subcuenta o quien este delegue o designe.”

En todo caso, a renglón seguido el Manual de Supervisión e Interventoría del FCP precisa que las actividades desarrolladas por el FCP en ningún caso sustituyen, reemplazan o concurren con las obligaciones y responsabilidades de los supervisores y/o interventores de los contratos o convenios.

De esta manera, el seguimiento integral, esto es, el aspecto técnico, control y vigilancia administrativa, financiera, contable y jurídica son competencia exclusiva de la entidad ejecutora, a través del supervisor y/o interventor.

En caso de incumplimientos, las funciones del Administrador Fiduciario como vocero y administrador del PA-FCP, en su calidad de contratante, deben entenderse desde su rol y responsabilidad de acuerdo con el modelo de negocio del FCP, bajo la premisa que no puede ejecutar acciones por sí mismo, dado que, deben concurrir diferentes actividades, ejercidas por la supervisión del contrato o convenio y la entidad ejecutora. Un claro ejemplo de lo señalado se da cuando la supervisión informa sobre el presunto incumplimiento durante la ejecución de un contrato.

En este caso, para que el Administrador Fiduciario pueda tomar las medidas necesarias, debe contar con todos los insumos para efectos de adelantar las reclamaciones a que haya lugar, o aplique las cláusulas de multas o sanciones que correspondan tales como: Diligenciamiento del formato de incumplimientos, informes detallados que den cuenta de la naturaleza de los posibles incumplimientos, la disposición expresa de aplicar cláusula de apremio, cláusula pecuniaria o reclamación de siniestro y todas aquellas que se consideren sean de aplicación, conforme lo suscriben los diferentes Manuales del FCP, tal como se detalló líneas arriba.

Afirma que es improcedente la declaración de incidencia fiscal y disciplinaria en los siguientes términos:

En primer lugar, debe indicarse que el régimen aplicable al Contrato 366 de 2022 corresponde al derecho privado, con la observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, 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 2017.5 Bajo este contexto, el Contrato 366 de 2022 se rige por los manuales y reglamentos del FCP, en especial, el Manual de Contratación del FCP6 , que, respecto de la liquidación y cierre contractual, señala lo siguiente: ...(...) “La liquidación es el 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.

La liquidación o cierre contractual se surtirá de conformidad con lo establecido a continuación:

a. El supervisor del contrato o convenio 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 del FCP. (...)

En caso de que el supervisor o interventor lo estime pertinente o exista informe de incumplimiento por parte del supervisor del contrato o existan situaciones de desacuerdo, deberá procederse con la generación y entrega de un informe final de supervisión, el cual constituirá insumo de la respectiva liquidación. (...)

Deberán liquidarse los contratos o convenios diferentes de los contratos de prestación de servicios celebrados con personas naturales (CPS).

*La liquidación de los contratos o convenios se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los mismos, y en ausencia de este, **máximo dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrega de la versión definitiva del informe final de supervisión y/o interventoría al Administrador Fiduciario del FCP o certificación final de cumplimiento cuando sea el caso.***

De no poderse realizar la liquidación en el plazo establecido en el contrato o convenio, o dentro de los seis (6) meses indicados en el párrafo anterior, 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 adelantadas y circunstancias que detallan los motivos por los cuales no se pudo suscribir el acta de liquidación, anexando los soportes respectivos.

c. 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. El acta de liquidación debe ser suscrita por el Administrador Fiduciario, contratista y supervisor.” (...) (Subrayas y negrillas fuera de texto)

Como resultado de lo anterior, se tiene que, la disposición normativa antes señalada, se encuentra siendo acatada a cabalidad, pues en la actualidad se surte la etapa de liquidación del contrato, en los plazos concebidos para el efecto.

Adicionalmente la jurisprudencia ha manifestado, lo siguiente: “la liquidación final del contrato tiene como objetivo principal, que las partes definan sus cuentas, que decidan en qué estado quedan después de cumplida la ejecución de aquél; que allí se decidan todas las reclamaciones a que ha dado lugar la ejecución del contrato, y por esa razón es ese el momento en que se pueden formular las reclamaciones que se consideren pertinentes. La liquidación finiquita la relación entre las partes del negocio jurídico, por ende, no puede con posterioridad demandarse reclamaciones que no se hicieron en ese momento.”

Ahora bien, frente a la presunta incidencia fiscal y disciplinaria señalada frente al Contrato No. 366 de 2022, es de aclarar que, tal como se mencionó línea atrás, en la actualidad, la relación contractual se encuentra en la etapa de liquidación, oportunidad en la cual, se incluirá la determinación y cuantía real de cualquier posible recurso que deba recuperarse o reintegrarse.

Con base en lo anterior, al estructurar la observación sin tener en cuenta que actualmente se surte la etapa de liquidación, es desconocer las dinámicas del Contrato 366 de 2022 y las condiciones legales establecidas dentro del ámbito del derecho privado que rige el negocio jurídico objeto de análisis y evaluación.

De lo anterior, teniendo en cuenta que, el acta de liquidación se encuentra concebida como el balance financiero final del contrato, y la misma no ha sido producida, de manera que esta etapa permitirá efectuar el balance financiero final entre las partes.

De igual manera, en caso de determinarse que se deban reintegrar algunas sumas y que el contratista no proceda de conformidad, se evaluarán las condiciones y responsabilidades del Contratista, para solicitar aquello que puede representar un incumplimiento, en el marco de la contradicción, derecho de defensa y legalidad.

Dentro de las herramientas contractuales con las que aún cuenta el FCP para procurar obtener el reintegro de las sumas debidas, se tienen las siguientes:

1. Mesa de arreglo directo.
2. Reclamación formal de siniestralidad ante la aseguradora.
3. Citación a conciliación como requisito pre-jurídico (Prejudicial) de procedibilidad, así como los demás mecanismos alternativos de solución de conflictos.
4. Contingencia judicial, como recurso final, al haberse agotado las anteriores situaciones

Así pues, hasta que no se agoten las herramientas contractuales y judiciales 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, una omisión por parte del FCP, ni menos aún, el nexo de causalidad entre la acción u omisión y el presunto daño causado.

En esta misma línea, la definición de “hallazgo con presunta incidencia fiscal”, de acuerdo al portal web del Observatorio de Control y Vigilancia de las Finanzas y Políticas Públicas de la Contraloría General de la República, señala que dicho hecho se materializa en “Todo hallazgo administrativo donde se tipifica que los servidores Públicos o los particulares ha realizado una gestión fiscal deficiente, contraria a los principios establecidos para la función, que han producido un daño patrimonial al Estado. El daño debe ser cierto y probado”

Así pues, no es posible declarar que exista un daño cierto y probado cuando aún, la fuente principal del presunto detrimento patrimonial que es el Contrato 366 de 2022, no se ha liquidado ni finiquitado contractualmente.

Ahora bien, con el fin de actualizar las actuaciones en el marco del proceso de liquidación del contrato, informamos que el 25 de abril se recibió por parte de la interventoría respuesta frente al pronunciamiento emitido por el operador al informe final, el cual será trasladado al operador para su respuesta.

Finalmente, el FCP solicita la desestimación de observación al considerar que no existe “fundamento alguno para configurar un reproche respecto de las conductas desplegadas por el Patrimonio Autónomo Fondo Colombia en Paz,”

Respuesta DSCI-ART

Mediante radicado No. 20246000066171 de fecha 25 de abril del 2024, suscrita por director técnico Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, da respuesta de la siguiente forma:

“El contrato se encuentra en etapa de liquidación y si bien ya existe un informe de supervisión final donde con claridad se establece un saldo que debe reintegrar el contratista no significa que el proceso haya terminado, no hay que perder de vista que dentro del proceso de liquidación existe la posibilidad de que se le solicite el reintegro de la suma indicada o que una vez se firme el acta de liquidación y si se encontrará renuncia por parte del contratista, el Fondo puede iniciar las acciones correspondientes que lleven a la recuperación de los recursos. Es de recordar que el proceso de liquidación es un cruce de cuentas dentro del cual se deja a paz y salvo a las partes intervinientes, por tanto, una vez finalice es que realmente se determina si real y materialmente las partes cumplen con las obligaciones que genera este proceso. Valga recordar que el presente contrato lo rigen las normas del derecho privado y en ese sentido, aparte del proceso propio interno que debe adelantar el fondo para solicitar la devolución de los recursos no ejecutados, también tiene la vía de la jurisdicción ordinaria a la que puede y debe acudir si así se requiere para lograr el reintegro de los recursos pendientes por devolver por parte del contratista. Lo anterior para indicar que el hecho descrito por el equipo auditor no se ha materializado, valga decir

no se enmarca dentro de lo descrito en los artículos 3 y 6 de la ley 610 de 2000, dado que el daño al patrimonio no se encuentra materializado, no se indica cual es la prueba que demuestre el menoscabo, la disminución, el perjuicio, el detrimento, la pérdida o deterioro que afecten los intereses patrimoniales del Estado y tampoco se observa la prueba que demuestre la acción u omisión que hayan permitido el detrimento al erario.”

Con estos argumentos la DSCI solicita se reitere la observación así: “(..), pues como se ha indicado el daño no se ha materializado y por el contrario aún quedan vías que le permitirán al Fondo hacer que el contratista reintegre los recursos no ejecutados.”

Respuesta Interventoría

Por su parte, DCO Ingeniería y Servicios S.A.S, mediante oficio No. DCOFONPAZ_372_1060 de fecha 25/04/2024, da respuesta al PA-FCP a solicitud de concepto frente a solicitud de mesa técnica solicitada por el contratista en donde manifiesta que *“la instancia de mesa de trabajo es una decisión que desde la Dirección de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito (DSCI) debe definirse, igualmente la interventoría, con la obligación de acompañamiento del proceso de liquidación, está presta a pronunciarse sobre cada uno de los aspectos solicitados, pero esto debe darse en el marco del direccionamiento de la DSCI, porque su directriz técnica, es fundamental en la toma de decisiones de la ejecución del proyecto, ya que es la entidad, la receptora de los productos y el servicio de los mismos a la implementación del programa de sustitución de cultivos de uso ilícito”*; sin embargo no se pronuncia frente a la observación hecha por la CGR.

Análisis de respuesta

Si bien es cierto el modelo de operación el Fondo Colombia en Paz, el cual se deriva de los diferentes manuales y reglamentos del PA-FCP, también que de conformidad con lo establecido en el artículo 267 de la Constitución Política la CGR ejerce el control fiscal, siendo su objetivo vigilar la gestión fiscal tanto de la administración como de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la Nación; garantizando la defensa y protección del patrimonio público. Esto incluye la revisión de la administración de recursos públicos y privados

En ese sentido no desconoce la CGR que el régimen de contratación del PA-FCP corresponde al *“,,derecho privado, con la observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, 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.”*, por lo que le son aplicables las normas civiles y de comercio, al igual que su manual de contratación, bajo sujeción a los principios de la función administrativa dispuestos en el artículo 209 de la Constitución política y los principios de la gestión fiscal artículo 267 ibidem, tal como lo dispone el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, que remite a los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal aplicables a los contratos celebrados por los órganos o entes no sometidos al estatuto general

de contratación de la administración pública, así como lo previsto en el decreto 691 de 2017 y en numeral 5 del Manual de Contratación del FCP⁵⁰, sobre los principios aplicables a los actos y contratos que realice el PA-FCP

Ahora bien, frente al argumento sobre la improcedencia de declaración de incidencia fiscal y disciplinaria, se observa que la entidad esboza una serie de argumentos relacionados con los roles y funciones contenidos en los manuales de contratación y de supervisión e interventoría, sin que con ello desvirtúe la existencia del presunto daño patrimonial.

En efecto, de acuerdo con el informe final de interventoría de fecha 16 de enero de 2024, en el balance financiero de ejecución da cuenta de la existencia del desembolso de un primer pago correspondiente al 10% del valor total del contrato, respecto de los cuales queda un saldo pendiente por ejecutar cuyo valor asciende a la suma de \$987.010.521,59, el cual de acuerdo con el informe, de interventoría em mención, representa un saldo a favor del FCP, que a la terminación de la ejecución de la presente auditoría, no ha sido reintegrada por el operador. Por otra parte, el FCP y la DSCI afirman que el contrato se encuentra en etapa de liquidación, no siendo posible probar la existencia de una incidencia fiscal, ni disciplinaria por un presunto detrimento patrimonial.

Respecto a lo anterior, debe tenerse en cuenta que los órganos competentes para ejercer el control fiscal y las acciones que se deriven del mismo, como la Contraloría General de la República, en cualquier etapa y momento de la ejecución contractual puede determinar la existencia y certeza del daño al patrimonio público, con base en la identificación y constatación de un hecho generador y la materialización del mismo, en el marco de una gestión fiscal, que en esta caso se estima como ineficaz e ineficiente, por tanto, el daño fiscal no está sujeto o condicionado a realización o existencia del acta de liquidación del contrato⁵¹.

Por lo anterior, se está ante la ocurrencia de un hecho o situación irregular que ocasiona daño al patrimonio público, motivo por el cual se valida como hallazgo con las mismas incidencias comunicadas al PA-FCP, fiscal y presunta incidencia disciplinaria.

⁵⁰ Versión 26 del 29 de abril de 2022 -Aprobado mediante acta No. 275 Comité fiduciario realizado el 29 de abril de 2022.

⁵¹ *“Pues bien: el control fiscal sobre la actividad contractual de la administración pública, según la disposición acusada, tiene lugar en dos momentos distintos: 1. una vez concluidos los trámites administrativos de legalización de los contratos, es decir, cuando se ha perfeccionado el acuerdo de voluntades, para vigilar la gestión fiscal de la administración y, en general, el cumplimiento de las normas y principios que rigen la contratación estatal. Igualmente, se deberá ejercer control posterior sobre las cuentas y pagos derivados del contrato, y 2. una vez liquidados o terminados los contratos, para ejercer un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.*

(...)

En síntesis: el control fiscal sobre los contratos estatales se ejerce a partir de su perfeccionamiento, durante todo el proceso de ejecución, y después de su liquidación o terminación” (Corte Constitucional Sentencia C-623-99).

Hallazgo No 07 Estructuración y ejecución de convenios derivados del Contrato 439 de 2019 (D- IP)⁵².

La Constitución Política de Colombia en sus artículos 209 y 267 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.”

“ARTICULO 267. La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.

El control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva, y además podrá ser preventivo y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. El control preventivo y concomitante no implicará coadministración y se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la articulación del control interno. La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control.

...La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales. La Contraloría General de la República tendrá competencia prevalente para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial, de conformidad con lo que reglamente la ley”.

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 señalando:

⁵² CGR - COH_1209_2024-1-AU-FI

- “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”.*

Los Manuales de Supervisión e Interventoría del PA-FCP, versiones 1, 2, 3 y 4⁵³ definen 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 Decreto 691 de 2017⁵⁴ establece:

“Artículo 1°. Naturaleza del Fondo...”

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”.

En desarrollo de su objeto, el FCP podrá:

(...) Parágrafo. Para la ejecución de proyectos, el FCP podrá celebrar contratos para que entidades públicas o privadas puedan ser administradoras delegadas de recursos del FCP o de sus subcuentas. En estos casos, la ejecución de los recursos estará sometida al régimen contractual y reglamentario del FCP, atendiendo en todo caso los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad”.

⁵³ 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

⁵⁴ Por el cual se sustituye el Fondo para la sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en zonas afectadas por el conflicto por “Fondo Colombia en Paz (FCP)” y se reglamenta su funcionamiento.

El contrato 439 de 2019 estableció:

CLAUSULA PRIMERA. - OBJETO: EL CONTRATISTA se obliga a 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.

CLAUSULA SEPTIMA. - OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA: (...)

OBLIGACIONES GENERALES: En virtud del presente contrato son obligaciones del CONTRATISTA 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.*

El contrato 439 de 2019 se suscribe entre el Consorcio Fondo Colombia en Paz, como vocero y administrador del PA-FCP y el Consorcio EGA Nit. 901.343.809-1 Integrado por la Escuela Galán para el Desarrollo de la Democracia Nit. 830.143.202-6, Con participación del 65% y Asfaltart S.A.S Nit 800.164.580-6 con participación del 35%, 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, las incluidas en el Grupo 5-Chocó”, con el siguiente alcance:

Tabla No. 26.
Alcance Contrato 439 de 2019

| GRUPO | SUBREGION | DEPARTAMENTO | MUNICIPIO | No. MUNICIPIOSA ATENDER | No. APROXIMADO DE PROYECTOS A EJECUTAR | No. APROXIMADO DE ORGANIZACIONES A FORTALECER |
|-------|-----------|--------------|----------------------|-------------------------|--|---|
| 5 | CHOCO | CHOCO | ACANDI | 11 | 115 | 115 |
| | | | BOJAYA | | | |
| | | | CONDOTO | | | |
| | | | ISTMINA | | | |
| | | | LITORAL DEL SAN JUAN | | | |
| | | | MEDIO ATRATO | | | |
| | | | MEDIO SAN JUAN | | | |
| | | | NOVITA | | | |
| | | | SIFI | | | |
| | | | UNGUIA | | | |
| | | ANTIOQUIA | MURINDO | | | |

Fuente: cláusula primera contrato 439 de 2019

Datos Generales del Contrato

Fecha suscripción: 05 de diciembre de 2019

Cuantía: inicial de \$15,017,122,491.00 a través del Otrosí 5 se reduce a \$14.913.076.898 por liberación de la etapa de verificación y estructuración por valor de \$104.045.593

Plazo: 13 meses.

Acta de inicio: 06/02/2020.

Suspensión 01: del 06/04/2020 por Covid al 18/05/2020.

Ampliación Suspensión 01: del 30/04/2020.

Otrosí 01: del 24/09/2020 modificó la cláusula 07 de obligaciones del contratista.

Otrosí 02: del 11/06/2021 se aclara otrosí 01 y se prorroga la ejecución del contrato al 30/11/2021.

Suspensión 02: del 05/11/2021 al 05/12/2021.

Suspensión 03: del 17/12/2021 al 30/01/2022.

Ampliación 01 a la suspensión 03: del 26/01/2022 al 01/03/2022.

Otrosí 03: del 16/03/2022 se prorroga el plazo de ejecución hasta el 31/07/2022.

Otrosí 04: del 29/7/22 se prorroga plazo de ejecución hasta el 30/11/2022.

Suspensión 04: del 21/11/2022 al 19/01/23.

Ampliación 01 a la suspensión 04: hasta el 19/02/23

Suspensión 05: del 24/02/23 al 25/03/23.

Suspensión 06: del 31/03/23 al 09/05/23.

Ampliación 01 a la suspensión 06: hasta el 23/05/23.

Ampliación 02 a la suspensión 06: hasta el 31/05/23.

Otrosí 05: del 01/06/23 se liberan recursos por la suma de \$104.045.593 de la etapa de verificación y estructuración reduciendo a \$14.913.076.898 el valor del contrato, se estableció clausula resolutoria y cesión de derechos de conformidad a las negociaciones establecidas en la mesa de arreglo directo y se prorrogó el plazo de ejecución hasta el 27/11/2023.

Suspensión 07: desde el 24/11/23 al 22/01/24.

Ampliación 01 a la suspensión 07: del 22/01/2024 amplía suspensión hasta el 29/01/2024.

Terminación plazo de ejecución: 02/02/2024.

Ante el término del plazo de ejecución, la Unión Temporal Vive Colombia, Interventora para este proceso informa a la CGR que adelanta visitas finales que serán el insumo para la elaboración de informes que incluirán las recomendaciones del caso en materia contractual.

Distribución del valor total del contrato entre sus componentes:

- Componente de verificación y estructuración \$1.232.387.282.
- Componente de ejecución \$13.023.747.081.

- Componente de fortalecimiento \$760.988.128.

De acuerdo con la información de ejecución contractual allegada a la CGR, se obtienen 112 de 115 iniciativas proyectadas en el alcance; así como, 37 pagos efectuados al implementador por valor total de \$5.175.202.109 en sus tres componentes, discriminados en las iniciativas como se ilustra a continuación:

Tabla No. 27.
Distribución de pagos contrato 439 de 2019

| NUMERO INICIATIVA | No. de contrato o calificación | Objeto del contrato | Valor total contrato | nivel de complejidad | PAGOS | | |
|-------------------|--------------------------------|---|----------------------|----------------------|-------------------------------|----------------|-----------------|
| | | | | | VERIFICACION Y ESTRUCTURACIÓN | EJECUCIÓN | FORTALECIMIENTO |
| 5045 | 5045-2021 | CAMBIO DE CUBIERTA MEJORAMIENTO DE MUROS PISO Y CARPINTERIA DE LA ESCUELA CAPITAN, EN LA COMUNIDAD DE LAS PARCELAS CAPITAN, MUNICIPIO DE UNGUIA, DEPARTAMENTO DEL CHOCO | 130.667.436,94 | 1 | 6.533.371,85 | 31.318.371,28 | 1.985.187,00 |
| 5049 | factible admitida no | CONSTRUCCIÓN DE PUENTE PEATONAL DE LA VEREDA NATÍ, MUNICIPIO DE UNGUIA, DEPARTAMENTO DEL CHOCO. | | | 1.300.000,00 | | |
| 5051 | No factible | Mejoramiento de 3 kilómetros del camino de herradura de la Vereda Tanelita | | | 1.300.000,00 | | |
| 5053 | factible admitida no | ADECUACIÓN DE LAS CABECERAS Y MEJORAMIENTO DEL PUENTE PEATONAL DE LA VEREDA TANELANDIA, MUNICIPIO DE UNGUIA, DEPARTAMENTO DEL CHOCO | | | 1.300.000,00 | | 1.323.458,00 |
| 5057 | No factible | Construcción de 2 alcantarillas de 1x3mts en el centro poblado de Santa María | | | 1.300.000,00 | | |
| 5060 | 5060-2021 | CONSTRUCCION DE SALON COMUNAL DE LA VEREDA CAÑO NUEVO, MUNICIPIO DE UNGUIA, DEPARTAMENTO DEL CHOCO | 205.110.075,78 | 2 | 23.349.157,74 | 103.627.718,80 | 1.985.187,00 |
| 5061 | factible admitida no | MEJORAMIENTO DE 5 KM DE VIAS DE ACCESO A LA VEREDA VILLA LA PAZ, MUNICIPIO DE UNGUIA, DEPARTAMENTO DEL CHOCO | | | 1.300.000,00 | | 1.323.458,00 |
| 5069 | 5069-2021 | CONSTRUCCION DE BATERIA SANITARIA PARA LA ESCUELA DEL RESGUARDO INDIGENA CUTI, MUNICIPIO DE UNGUIA, DEPARTAMENTO DEL CHOCO | 158.899.628,01 | 2 | 10.347.094,19 | 40.294.893,40 | 1.985.187,00 |
| 5070 | 5070-2021 | CONSTRUCCION CERRAMIENTO E INSTALACION DE ARCOS A LA CANCHA DE LA ESCUELA DEL RESGUARDO INDIGENA DOGIVI, DE LA COMUNIDAD EYAKERA, MUNICIPIO DE UNGUIA, DEPARTAMENTO DEL CHOCO | 82.236.772,12 | 1 | 4.111.838,61 | 19.710.509,53 | 1.985.187,00 |
| 5074 | factible admitida no | MEJORAMIENTO DE 10 KM DE CAMINO DE HERRADURA DEL RESGUARDO INDIGENA DOGIVI, DE LA COMUNIDAD EYAKERA, MUNICIPIO DE UNGUIA, DEPARTAMENTO DE CHOCO. | | | 1.300.000,00 | | |
| 5142 | factible admitida no | CONSTRUCCIÓN DE UN SALÓN COMUNAL EN LA VEREDA GUATI ARRIBA. | | | 1.300.000,00 | | |
| 5146 | factible admitida no | CONSTRUCCIÓN DE UN PUENTE PEATONAL EN LA QUEBRADA BATILLA, UBICADO EN EL SECTOR DE LA ESCUELA EN LA VEREDA BATATILLA. | | | 1.300.000,00 | | |
| 5150 | factible admitida no | ADECUACIÓN DE UNA CANCHA DE FUTBOL MEDIANTE CERRAMIENTO PARA EL CORREGIMIENTO DE SAPZURRO. | | | 1.300.000,00 | | |
| 5151 | 5151-2021 | CONSTRUCCIÓN CERRAMIENTO DE LA INSTITUCIÓN EDUCATIVA DE CAPURGANA, MUNICIPIO DE ACANDÍ, DEPARTAMENTO DEL CHOCO | 50.246.467,78 | 1 | 2.512.323,39 | 12.043.073,40 | 4.632.103,00 |
| 5155 | 5155-2021 | CONSTRUCCIÓN DE UN KIOSCO COMUNITARIO Y BATERIA SANITARIA EN EL CORREGIMIENTO DE CAPURGANA, MUNICIPIO DE ACANDÍ, DEPARTAMENTO DEL CHOCO | 196.085.463,16 | 2 | 28.178.935,22 | 46.997.763,81 | 4.632.103,00 |



| NUMERO INICIATIVA | No. de contrato o calificación | Objeto del contrato | Valor total contrato | nivel de complejidad | PAGOS | | |
|-------------------|--------------------------------|--|----------------------|----------------------|-------------------------------|----------------|-----------------|
| | | | | | VERIFICACION Y ESTRUCTURACIÓN | EJECUCIÓN | FORTALECIMIENTO |
| 5156 | 5156-2021 | CONSTRUCCIÓN CERRAMIENTO DE LA INSTITUCIÓN EDUCATIVA DE SAPZURRO, MUNICIPIO DE ACANDI, DEPARTAMENTO DEL CHOCO | 42.418.093,80 | 1 | 2.120.904,69 | 10.166.768,73 | 4.632.103,00 |
| 5158 | No factible | MEJORAMIENTO DEL TECHO Y LAS PAREDES DEL RESTAURANTE ESCOLAR DE LA INSTITUCIÓN EDUCATIVA DEL CORREGIMIENTO DE SAN FRANCISCO. | | | 1.300.000,00 | | |
| 5163 | No factible | MEJORAMIENTO DE VÍAS PLACA HUELLAS APROXIMADAMENTE 70 MTS. PARA EL HIDROSENDERO QUE COMUNICA A SANFRANCISCO CON ECORRISANTRI Y RÍO CIEGO. | | | 1.300.000,00 | | |
| 5165 | factible no admitida | MEJORAMIENTO DE VIA QUE COMUNICA A SAN FRANCISCO CON LA LOMA DEL CIELO EN ACANDI | | | 1.300.000,00 | | |
| 5331 | factible no admitida | MEJORAMIENTO CAMINO INTERVEREDAL QUE COMUNICA LA CABECERA MUNICIPAL CON PITAL., MUNICIPIO DE MURINDO, DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA. | | | 1.300.000,00 | | |
| 5332 | No factible | Construcción casa comunitaria de madera 20x20 con unidad sanitaria y tanque elevado en Bebalameña | | | 1.300.000,00 | | |
| 5333 | 5333-2021 | CONSTRUCCION CASA COMUNITARIA DE MADERA 20X20 CON UNIDAD SANITARIA Y TANQUE ELEVADO EN OPOGADO, MUNICIPIO DE MURINDO, DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA | 136.763.270,84 | 2 | 19.585.917,24 | 93.381.923,56 | 4.632.103,00 |
| 5334 | No factible | Construcción casa comunitaria de madera 13x18 de dos pisos con tanque elevado en Campo alegre | | | 1.300.000,00 | | |
| 5335 | No factible | Mejoramiento de la escuela: Techo, paredes en Bella luz | | | 1.300.000,00 | | |
| 5337 | 5337-2021 | CONSTRUCCION CASA COMUNITARIA DE MADERA 12X8 CON UNIDAD SANITARIA Y TANQUE ELEVADO EN SAN BERNARDO, MUNICIPIO DE MURINDO, DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA | 226.049.513,99 | 2 | 19.445.927,60 | 83.769.044,83 | 4.632.103,00 |
| 5338 | 5338-2021 | CONSTRUCCION CASA COMUNITARIA CON OFICINA EN MADERA DE 12X12 EN CHAJERADO, MUNICIPIO DE MURINDO, DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA | 223.780.472,40 | 2 | 20.265.655,54 | 68.945.646,90 | 4.632.103,00 |
| 5340 | No factible | Construcción escuela 12x12= 144mts en madera en turriquitado alto | | | 1.300.000,00 | | |
| 5342 | 5342-2021 | CONSTRUCCION DE ESCUELA CON DOS SALONES CADA UNO DE 7X7 EN MADERA EN LA COMUNIDAD DE TURRIQUITADO LLANO, MUNICIPIO DE MURINDO, DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA | 156.587.749,04 | 2 | 15.096.509,03 | 56.243.376,51 | 4.632.103,00 |
| 5344 | 5344-2021 | CONSTRUCCIÓN DE UNA CASA COMUNITARIA EN LA BOCA DE OPOGADO, MUNICIPIO DE BOJAYA, DEPARTAMENTO DEL CHOCO. | 255.151.016,56 | 3 | 39.562.745,08 | 61.154.595,65 | 4.632.103,00 |
| 5345 | 5345-2021 | CONSTRUCCIÓN DE UN RESTAURANTE ESCOLAR EN BOCA DE OPOGADO EN CONCRETO, MUNICIPIO DE BOJAYA, DEPARTAMENTO DEL CHOCO | 247.993.796,11 | 2 | 27.323.463,52 | 229.368.019,97 | 1.985.187,00 |
| 5346 | No factible | Construcción de un restaurante escolar en la Isal de los palacios | | | 1.300.000,00 | | |
| 5347 | No factible | CONSTRUCCIÓN DE UNA PLACA DEPORTIVA EN LA COMUNIDAD SAN JOSÉ DE LA CALLE | | | 1.300.000,00 | | |
| 5348 | No factible | Construcción de una casa comunitaria en la comunidad San Jose de la Calle en concreto | | | 1.300.000,00 | | |
| 5349 | 5349-2021 | CONSTRUCCIÓN DE UNA CASA COMUNITARIA EN LA COMUNIDAD DE LA BOBA, PISO EN CONCRETO Y LO DEMÁS EN MADERA, MUNICIPIO DE BOJAYA, DEPARTAMENTO DEL CHOCO | 340.632.926,56 | 3 | 35.257.366,40 | 80.237.731,39 | 4.632.103,00 |
| 5350 | 5350-2021 | CONSTRUCCIÓN DE UNA CASA COMUNITARIA EN LA COMUNIDAD DE ALFONSO LOPEZ EN CONCRETO, MUNICIPIO DE BOJAYA, DEPARTAMENTO DEL CHOCO | 360.209.619,91 | 3 | 38.804.876,37 | 64.959.861,44 | 4.632.103,00 |



| NUMERO INICIATIVA | No. de contrato o calificación | Objeto del contrato | Valor total contrato | nivel de complejidad | PAGOS | | |
|-------------------|--------------------------------|--|----------------------|----------------------|-------------------------------|----------------|-----------------|
| | | | | | VERIFICACION Y ESTRUCTURACIÓN | EJECUCIÓN | FORTALECIMIENTO |
| 5351 | 5351-2021 | CONSTRUCCIÓN DE UN AULA DE CLASE Y LA UNIDAD SANITARIA EN LA COMUNIDAD DE GENGENADO, MUNICIPIO DE BOJAYA, DEPARTAMENTO DEL CHOCHO | 343.182.583,29 | 3 | 18.736.189,11 | 125.610.134,09 | 4.632.103,00 |
| 5352 | 5352-2021 | CONSTRUCCIÓN DE UN AULA DE CLASE Y LA UNIDAD SANITARIA EN LA COMUNIDAD DE AMPARRADO, MUNICIPIO DE BOJAYA, DEPARTAMENTO DEL CHOCHO | 342.053.938,35 | 3 | 18.877.338,68 | 112.497.201,44 | 4.632.103,00 |
| 5353 | 5353-2021 | CONSTRUCCION DE UN RESTAURANTE ESCOLAR EN LA COMUNIDAD INDIGENA GENGENADO, MUNICIPIO DE BOJAYA, DEPARTAMENTO DEL CHOCHO | 263.107.072,73 | 2 | 35.695.847,76 | 103.727.645,10 | 4.632.103,00 |
| 5354 | 5354-2021 | CONSTRUCCIÓN DE UNA CASA COMUNITARIA EN LA COMUNIDAD DE PUERTOANTIOQUIA, MUNICIPIO DE BOJAYA, DEPARTAMENTO DEL CHOCHO | 295.622.736,20 | 2 | 39.984.719,73 | 88.276.683,72 | 4.632.103,00 |
| 6001 | 6001-2021 | CONSTRUCCIÓN CASA COMUNITARIA CON COCINA Y BAÑO PARA LA COMUNIDAD DE SAN ROQUE, MUNICIPIO DE MEDIO ATRATO, DEPARTAMENTO DEL CHOCHO | 214.263.679,75 | 3 | 33.664.802,24 | 54.534.904,54 | 4.632.103,00 |
| 6002 | factible admitida no | CONSTRUCCIÓN CASA COMUNITARIA CON COCINA Y UNIDAD SANITARIA PARA LA COMUNIDAD MEDIO BETE | | | 1.300.000,00 | | |
| 6004 | factible admitida no | CONSTRUCCIÓN PLACA POLIDEPORTIVA PARA LA COMUNIDAD DE MEDIO BETE | | | 1.300.000,00 | | |
| 6005 | No factible | Construcción de casa comunitaria con oficina y unidad sanitaria en concreto para la comunidad de San Jose del Buey | | | 1.300.000,00 | | |
| 6006 | 6006-2021 | CONSTRUCCIÓN DE CASA COMUNITARIA CON COCINA Y UNIDAD SANITARIA EN CONCRETO PARA LA COMUNIDAD DE LA MANZA, MUNICIPIO DE MEDIO ATRATO, DEPARTAMENTO DEL CHOCHO | 239.054.600,09 | 3 | 34.404.781,07 | 60.052.925,73 | 4.632.103,00 |
| 6010 | factible admitida no | MEJORAMIENTO DEL COMEDOR ESCOLAR DE LA COMUNIDAD DE CHIBUGA | | | 1.300.000,00 | | |
| 6011 | 6011-2021 | CONSTRUCCION DE CASA COMUNAL CON COCINA Y UNIDAD SANITARIA EN LA COMUNIDAD DE SAN ANTONIO DEL BUEY, MUNICIPIO DE MEDIO ATRATO, DEPARTAMENTO DEL CHOCHO | 263.945.318,85 | 3 | 36.425.354,00 | 68.760.671,64 | 4.632.103,00 |
| 6012 | 6012-2021 | CONSTRUCCION DE COMEDOR ESCOLAR EN LA ESCUELA MIXTA AURO BUEY, MUNICIPIO DE MEDIO ATRATO, DEPARTAMENTO DEL CHOCHO | 296.783.797,93 | 2 | 30.062.729,26 | 49.104.781,77 | 4.632.103,00 |
| 6013 | factible admitida no | CONSTRUCCIÓN DE CASA COMUNITARIA EN LA COMUNIDAD DE LA VUELTA | | | 1.300.000,00 | | |
| 6014 | factible admitida no | CONSTRUCCIÓN DE CASA COMUNITARIA EN LA COMUNIDAD DE CURICHI | | | 1.300.000,00 | | |
| 6074 | 6074-2021 | CONSTRUCCION DE PARQUE INFANTIL EN LA PLANTA, MUNICIPIO DE CONDOTO, DEPARTAMENTO DEL CHOCHO | 50.773.382,27 | 1 | 2.538.669,11 | 12.169.364,26 | 3.970.374,00 |
| 6075 | 6075-2021 | CONSTRUCCION DE PLACA POLIDEPORTIVA EN LA PLANTA, MUNICIPIO DE CONDOTO, DEPARTAMENTO DEL CHOCHO | 361.563.613,14 | 2 | 26.065.241,12 | 220.649.472,87 | 1.323.458,00 |
| 6077 | No factible | Mejoramiento de camino interveredal que comunica la comunidad de la Planta y Soledad | | | 1.300.000,00 | | |
| 6080 | factible admitida no | CONSTRUCCIÓN DE UN AULA MULTIPLE CULTURAL EN JIGUALITO | | | 1.300.000,00 | | |
| 6081 | 6081-2021 | CONSTRUCCIÓN DE UNA PLACA DEPORTIVA EN LA HILARIA, MUNICIPIO DE CONDOTO, DEPARTAMENTO DEL CHOCHO | 181.849.504,64 | 2 | 16.525.385,01 | 60.589.480,69 | 4.632.103,00 |
| 6085 | 6085-2021 | CONSTRUCCION DE CUBIERTA Y MEJORAMIENTO DE CASA MULTIPROPOSITO O DE CULTURA EN OPOGODÓ, MUNICIPIO DE CONDOTO, DEPARTAMENTO DEL CHOCHO | 95.445.027,07 | 2 | 10.606.401,81 | | 4.632.103,00 |
| 6087 | No factible | Construcción de comedor escolar en la comunidad de panamacito | | | 1.300.000,00 | | |
| 6089 | estructurado no financiado | CONSTRUCCION DE 1 AULA ESCOLAR EN LA COMUNIDAD DE MONTE BRAVO EN ITSMINA | | | 18.164.901,08 | | 1.985.187,00 |



| NUMERO INICIATIVA | No. de contrato o calificación | Objeto del contrato | Valor total contrato | nivel de complejidad | PAGOS | | |
|-------------------|--------------------------------|---|----------------------|----------------------|-------------------------------|----------------|-----------------|
| | | | | | VERIFICACION Y ESTRUCTURACIÓN | EJECUCIÓN | FORTALECIMIENTO |
| 6094 | factible admitida no | CONSTRUCCIÓN DE GRADAS DE EMBARCADERO (MUELLES) EN LA COMUNIDAD DE COCOPE EN ISTMINA | | | 1.300.000,00 | | 1.323.458,00 |
| 6096 | 6096-2021 | DEMOLICION Y CONSTRUCCION DE LA CASA COMUNITARIA EN LA COMUNIDAD DE POTEDÓ, MUNICIPIO DE ISTMINA, DEPARTAMENTO DEL CHOCHO. | 294.469.529,86 | 2 | 36.188.736,64 | 64.306.652,99 | 1.985.187,00 |
| 6097 | factible admitida no | CONSTRUCCIÓN DE CASA COMUNITARIA CON UNIDAD SANITARIA Y OFICINA EN LA COMUNIDAD DE NUEVO AMANECEER. | | | 1.300.000,00 | | |
| 6098 | factible admitida no | CONSTRUCCIÓN DE RESTAURANTE ESCOLAR EN LA COMUNIDAD DE PERRÚ. | | | 1.300.000,00 | | |
| 6103 | factible admitida no | CONSTRUCCIÓN DE CASA COMUNITARIA DE CONCRETO EN LA COMUNIDAD DE TRAPICHE. | | | 1.300.000,00 | | |
| 6111 | factible admitida no | CONSTRUCCIÓN DE 2 MUELLES EMBARCADERO EN LA COMUNIDAD DE SAN CRISTOBAL EN ISTMINA | | | 1.300.000,00 | | 1.323.458,00 |
| 6113 | factible admitida no | CONSTRUCCIÓN DE 2 AULAS ESCOLARES CON UNIDAD SANITARIA EN LA COMUNIDAD DE UNIÓN CHOCHÓ | | | 1.300.000,00 | | |
| 6115 | factible admitida no | CONSTRUCCIÓN DE CASA COMUNAL CON OFICINA Y UNIDAD SANITARIA EN PUERTO OLAVE | | | 1.300.000,00 | | |
| 6119 | 6119-2021 | CONSTRUCCIÓN DE UN PARQUE RECREATIVO EN LA COMUNIDAD DE PAIMADO LA RANCHA | 157.903.945,75 | 1 | 3.281.578,79 | 70.787.592,34 | 6.617.289,00 |
| 6124 | No factible | Construcción de placa deportiva en la comunidad de Calle Fuerte. | | | 1.300.000,00 | | |
| 6125 | 6125-2021 | CONSTRUCCIÓN DE CERRAMIENTO PERIMETRAL DE LA ESCUELA DE LA COMUNIDAD DE PAIMADO LA RANCHA | 230.334.641,21 | 1 | 6.457.153,72 | 148.461.944,20 | 6.617.289,00 |
| 6126 | No factible | Construcción de plataforma fija (muelle) en la comunidad de Bebedó. | | | 1.300.000,00 | | |
| 6129 | estructurado no financiado | MEJORAMIENTO DE AULA ESCOLAR, INCLUYE CERRAMIENTO PERIMETRAL - DIPURDÚ - MEDIO SAN JUAN | | | 13.069.110,98 | | 1.985.187,00 |
| 6130 | 6130-2021 | CONSTRUCCIÓN DE AULA ESCOLAR CON UNIDAD SANITARIA EN LA COMUNIDAD DIPURDÚ DEL GUÁSIMO | 187.111.625,02 | 2 | 18.266.421,47 | 44.846.914,28 | 1.985.187,00 |
| 6135 | 6135-2021 | CONSTRUCCIÓN PARQUE INFANTIL EN LA COMUNIDAD DE ISLA DE CRUZ | 65.631.575,75 | 1 | 3.281.578,79 | 70.787.592,34 | 6.617.289,00 |
| 6136 | 6136-2021 | CONSTRUCCIÓN CERRAMIENTO PERIMETRAL DE LA INSTITUCIÓN EDUCATIVA SAN MIGUEL | 219.443.124,92 | 1 | 10.143.198,33 | 236.682.576,82 | 6.617.289,00 |
| 6137 | 6137-2021 | CONSTRUCCIÓN DE AULA MULTIPLE EN LA COMUNIDAD DE LA ISLA DE CRUZ | 244.021.898,32 | 2 | 19.649.395,72 | 76.076.641,78 | 1.985.187,00 |
| 6138 | 6138-2021 | CONSTRUCCIÓN AULA MULTIPLE EN LA COMUNIDAD DE SAN MIGUEL | 188.194.090,98 | 2 | 19.649.395,72 | 75.751.038,45 | 1.985.187,00 |
| 6139 | factible admitida no | CONSTRUCCIÓN DE UN PUENTE QUE COMUNIQUE A LA COMUNIDAD Y LA ESCUELA COMUNITARIA EN SIPI | | | 1.300.000,00 | | |
| 6141 | factible admitida no | CONSTRUCCIÓN DE BATERIA SANITARIA EN LA ESCUELA | | | 1.300.000,00 | | |
| 6142 | 6142-2021 | CONSTRUCCIÓN DE CASA COMUNITARIA CON OFICINA, COCINA Y BATERIA SANITARIA EN LA COMUNIDAD DE BARRANCONCITO, MUNICIPIO DE SIPI, DEPARTAMENTO DEL CHOCHO | 277.188.707,71 | 3 | 48.036.803,05 | 66.436.589,47 | 1.985.187,00 |
| 6143 | factible admitida no | MEJORAMIENTO DE LA CASA DE LA CULTURA DE DE LA COMUNIDAD DEL CAÑAVERAL | | | 1.300.000,00 | | |
| 6144 | factible admitida no | CONSTRUCCIÓN DE LA CASA COMUNITARIA EN CONCRETO CON COCINA Y BATERIA SANITARIA EN LA COMUNIDAD DE BUENAS BRISAS | | | 1.300.000,00 | | |
| 6145 | factible admitida no | CONSTRUCCIÓN DE CASA COMUNITARIA Y BATERIA SANITARIA EN LA COMUNIDAD DE CHAMBACÚ | | | 1.300.000,00 | | |



| NUMERO INICIATIVA | No. de contrato o calificación | Objeto del contrato | Valor total contrato | nivel de complejidad | PAGOS | | |
|-------------------|--------------------------------|--|----------------------|----------------------|-------------------------------|----------------|-----------------|
| | | | | | VERIFICACION Y ESTRUCTURACIÓN | EJECUCIÓN | FORTALECIMIENTO |
| 6146 | factible no admitida | CONSTRUCCIÓN DE CERRAMIENTO PERIMETRAL DE LA CANCHA DE MICRO FUTBOL EN LA COMUNIDAD DE SAN AGUSTIN | | | 1.300.000,00 | | |
| 6153 | 6153_2021 | CONSTRUCCION DE UN PARQUE COMUNITARIO EN LA COMUNIDAD DE LA MARQUEZA, MUNICIPIO DE SIPI, DEPARTAMENTO DEL CHOCO | 78.608.048,51 | 1 | 3.930.402,43 | 84.783.496,80 | 4.632.102,00 |
| 6155 | estructurado no financiado | Construcción de Cubierta y Mejoramiento de la casa comunitaria con baño y cocina en la comunidad de la Marqueza, Municipio de Sipi, Departamento del Chocó | | | 4.001.264,77 | | 1.985.187,00 |
| 6156 | factible no admitida | CONSTRUCCIÓN DE UNA CASA COMUNITARIA CON BATERÍA SANITARIA Y COCINA EN LA COMUNIDAD DE SANTA ROSA | | | 1.300.000,00 | | |
| 6159 | 6159-2021 | DEMOLICION Y CONSTRUCCION DE CASA COMUNITARIA EN LA COMUNIDAD DE SAN LORENZO, MUNICIPIO DE NOVITA, DEPARTAMENTO DEL CHOCO | 267.730.946,62 | 2 | 29.998.365,38 | 54.702.201,17 | 1.985.187,00 |
| 6160 | factible no admitida | MEJORAMIENTO DEL PARQUE SANTA ROSA, EN LA COMUNIDAD DE SANTA ROSA MUNICIPIO DE NOVITA, DEPARTAMENTO DEL CHOCO | | | 1.300.000,00 | | |
| 6168 | 6168-2021 | CONSTRUCCIÓN CASA COMUNITARIA CON UNIDAD SANITARIA EN LA COMUNIDAD SAN JOSE, MUNICIPIO DE LITORAL DE SAN JUAN DEPARTAMENTO DEL CHOCO | 342.431.368,51 | 3 | 38.245.914,44 | 223.736.054,55 | 1.985.187,00 |
| 6169 | factible no admitida | CONSTRUCCIÓN CASA COMUNITARIA CON UNIDAD SANITARIA EN LA COMUNIDAD DE ESTRELLA PÁNGALA | | | 1.300.000,00 | | |
| 6171 | factible no admitida | CONSTRUCCIÓN CASA COMUNITARIA CON UNIDAD SANITARIA EN LA COMUNIDAD HAITI. | | | 1.300.000,00 | | |
| 6174 | 6174-2021 | CONSTRUCCIÓN CASA COMUNITARIA CON COCINA Y UNIDAD SANITARIA EN LA COMUNIDAD LAS DELICIAS, MUNICIPIO DE LITORAL DEL SAN JUAN, DEPARTAMENTO DEL CHOCO | 276.293.188,45 | 3 | 40.845.427,98 | 196.050.087,15 | 1.985.187,00 |
| 6175 | factible no admitida | CONSTRUCCION DE CUBIERTA Y MEJORAMIENTO DE LA ESCUELA SAN VICENTE DE LA COMUNIDAD TORGOROMA PLAYA. | | | 1.300.000,00 | | |
| 6179 | factible no admitida | CONSTRUCCIÓN DE UNA CASA COMUNAL CON UNIDAD SANITARIA EN LA COMUNIDAD PICHIMA PLAYA. | | | 1.300.000,00 | | |
| 6180 | factible no admitida | MEJORAMIENTO MUELLE EN LA COMUNIDAD DE VISTA HERMOSA LOS ESTEROS EN EL LITORAL DEL SAN JUAN | | | 1.300.000,00 | | 1.323.458,00 |
| 6181 | factible no admitida | CONSTRUCCIÓN CASA COMUNITARIA CON UNIDAD SANITARIA EN LA COMUNIDAD MUNGUIDO | | | 1.300.000,00 | | |
| 6182 | factible no admitida | CONSTRUCCIÓN CASA COMUNITARIA CON UNIDAD SANITARIA EN LA COMUNIDAD BARRIOS UNIDOS. | | | 1.300.000,00 | | |
| 6183 | factible no admitida | CONSTRUCCIÓN CASA COMUNITARIA CON UNIDAD SANITARIA EN LA COMUNIDAD PANGALIA | | | 1.300.000,00 | | |
| 6188 | factible no admitida | CONSTRUCCIÓN DEL CERRAMIENTO DE COLEGIO POST PRIMARIA, DE LA COMUNIDAD EL TIGRE, MUNICIPIO DE NOVITA, DEPARTAMENTO DEL CHOCO | | | 1.300.000,00 | | |
| 6189 | factible no admitida | CONSTRUCCIÓN DE CASA COMUNITARIA DE QUEBRADA LARGA, MUNICIPIO DE NOVITA, DEPARTAMENTO DEL CHOCO | | | 1.300.000,00 | | |
| 6190 | 6190-2021 | CONSTRUCCION DE UNIDAD SANITARIA Y COCINA DE LA CASA COMUNITARIA DE SEDECRISTO, MUNICIPIO DE NOVITA, DEPARTAMENTO DEL CHOCO | 257.858.024,91 | 2 | 32.955.283,34 | 95.757.787,92 | 1.985.187,00 |
| 6191 | 6191-2021 | CONSTRUCCIÓN DE ESPACIO TRADICIONAL EN LA VEREDA AGUA CLARA, MUNICIPIO DE NOVITA, DEPARTAMENTO DEL CHOCO | 262.766.515,94 | 2 | 23.484.299,87 | | 1.985.187,00 |
| 6192 | factible no admitida | MEJORAMIENTO DE CAMINOS INTERVEREDALES DE AGUA CLARA Y QUEBRADA LARGA, MUNICIPIO DE NOVITA, DEPARTAMENTO DEL CHOCO | | | 1.300.000,00 | | |

| NUMERO INICIATIVA | No. de contrato o calificación | Objeto del contrato | Valor total contrato | nivel de complejidad | PAGOS | | |
|-------------------|--------------------------------|--|----------------------|----------------------|-------------------------------|------------------|-----------------|
| | | | | | VERIFICACION Y ESTRUCTURACIÓN | EJECUCIÓN | FORTALECIMIENTO |
| 6273 | factible no admitida | CONSTRUCCIÓN DE MUELLE SALTADERO EN CONCRETO EN LA COMUNIDAD DE LA UNIÓN. | | | 1.300.000,00 | | |
| 6277 | 6277-2021 | CONSTRUCCION DE UN PARQUE EN LA COMUNIDAD DE LA UNIÓN, MUNICIPIO DE CONDOTO, DEPARTAMENTO DEL CHOCHO | 43.411.844,45 | 1 | 2.170.592,22 | 10.404.950,88 | 3.970.374,00 |
| 6278 | 6278-2021 | CONSTRUCCIÓN DE UN PARQUE EN LA COMUNIDAD DE ACOSO, MUNICIPIO DE CONDOTO, DEPARTAMENTO DEL CHOCHO | 50.380.786,62 | 1 | 2.519.039,33 | 12.075.266,94 | 3.970.374,00 |
| 6280 | factible no admitida | CONSTRUCCIÓN DE MUELLE SALTADERO EN CONCRETO EN LA COMUNIDAD DE ACOSO. | | | 1.300.000,00 | | |
| 6284 | 6284-2021 | CONSTRUCCION DE PARQUE INFANTIL EN LA COMUNIDAD DE LA PUNTA, MUNICIPIO DE NOVITA, DEPARTAMENTO DEL CHOCHO | 181.960.653,97 | 1 | 5.038.428,15 | 24.152.209,16 | 4.632.102,00 |
| 6285 | factible no admitida | CONSTRUCCIÓN DE CASETA COMUNITARIA EN MADERA DE LA COMUNIDAD GUINALE, MUNICIPIO DE NOVITA, DEPARTAMENTO DEL CHOCHO | | | 1.300.000,00 | | |
| 6287 | 6287-2021 | CONSTRUCCIÓN DE PARQUE INFANTIL EN LA COMUNIDAD DE CURUNDÓ, MUNICIPIO DE NOVITA, DEPARTAMENTO DEL CHOCHO | 178.093.798,80 | 1 | 5.536.563,59 | 119.430.320,52 | 4.632.102,00 |
| 6442 | 6442-2021 | DEMOLICIÓN DEL CENTRO EDUCATIVO Y CONSTRUCCIÓN DE UN AULA EDUCATIVA Y BATERIA SANITARIA EN CONCRETO EN LA VEREDA GUATI, MUNICIPIO DE ACANDÍ, DEPARTAMENTO DEL CHOCHO | 160.140.959,89 | 2 | 27.704.386,06 | 153.623.239,27 | 4.632.103,00 |
| 6443 | 6443-2021 | CONSTRUCCIÓN DE UNA CASA COMUNITARIA EN LA ISLA DE LOS PALACIOS EN CONCRETO, MUNICIPIO DE BOJAYÁ, DEPARTAMENTO DEL CHOCHO | 288.302.227,32 | 3 | 40.339.890,92 | 57.987.361,01 | 4.632.103,00 |
| 5330 | factible no admitida | MEJORAMIENTO CAMINO INTERVEREDAL QUE COMUNICA LA CABECERA MUNICIPAL CON GUAGUA, MUNICIPIO DE MURINDO, DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA. | | | 1.300.000,00 | | 3.970.374,00 |
| TOTAL 112 | | | 10.012.755.060,82 | | 1.128.341.688,14 | 3.845.033.083,09 | 201.827.338,00 |

Fuente: respuesta a requerimiento 2024EE0032942 del 6 de marzo de 2024

Elaboró: equipo auditor.

Del análisis efectuado por la CGR se determina:

a) Iniciativas estructuradas y no financiadas.

El componente de ejecución para el contrato 439 de 2019 proyectó recursos por un total de \$13.023.747.081, de los cuales se comprometen en la ejecución de 48 iniciativas determinadas como factibles y financiadas un valor de \$10.012.755.060,82, que representan el 76,88% de los recursos dispuestos para este componente. No obstante, 3 iniciativas identificadas como estructuradas no financiadas, en su proceso de estructuración tienen un reconocimiento adicional de \$31.335.286 representados en estudios y diseños que no fueron materializados en obras que representarían reconstrucción social y económica de las comunidades asentadas,

Tabla No. 28.
Iniciativas no construidas

| NUMERO INICIATIVA | Objeto de la iniciativa | RECONOCIMIENTO ADICIONAL VERIFICACION Y ESTRUCTURACIÓN |
|-------------------|--|--|
| 6089 | CONSTRUCCION DE 1 AULA ESCOLAR EN LA COMUNIDAD DE MONTE BRAVO EN ITSMINA | \$ 16.864.901,08 |
| 6129 | MEJORAMIENTO DE AULA ESCOLAR, INCLUYE CERRAMIENTO PERIMETRAL - DIPURDÚ - MEDIO SAN JUAN | \$ 11.769.110,98 |
| 6155 | Construcción de Cubierta y Mejoramiento de la casa comunitaria con baño y cocina en la comunidad de la Marqueza, Municipio de Sipi, Departamento del Chocó | \$ 2.701.264,77 |
| TOTAL 3 | | \$ 31.335.286,83 |

Elaboró: equipo auditor.

b) Obras inconclusas

De acuerdo a lo reportado por los informes presentados⁵⁵, de las 48 iniciativas contratadas en obra, solo 7 presentan una ejecución física del 100%, una vez terminado el plazo de ejecución del contrato 439 de 2019 el día 02 de febrero de 2024. Estas iniciativas corresponden a las identificadas con los consecutivos 6119, 6125, 6135, 6136, 6153, 6284 y 6287. Adicionalmente y como resultado de las visitas fiscales adelantadas por el personal técnico de la Contraloría General de la República se establece que la iniciativa 6442 evidencia también una ejecución del 100%

Lo anterior conlleva a establecer, que la ejecución efectiva de recursos por el componente de ejecución de obra corresponde a 8 iniciativas por un total de \$1.267.577.648,73 por obras culminadas y en condición de prestar beneficio a la comunidad, así:

Tabla No. 29.
Iniciativas totalmente construidas.

| NUMERO INICIATIVA | Objeto del contrato | Valor total contrato | PAGO COMPONENTE EJECUCIÓN | EJECUCIÓN EN OBRA |
|-------------------|---|----------------------|---------------------------|-------------------|
| 6119 | CONSTRUCCIÓN DE UN PARQUE RECREATIVO EN LA COMUNIDAD DE PAIMADO LA RANCHA | 157.903.945,75 | \$ 70.787.592,34 | \$ 157.903.945,75 |
| 6125 | CONSTRUCCIÓN DE CERRAMIENTO PERIMETRAL DE LA ESCUELA DE LA COMUNIDAD DE PAIMADO LA RANCHA | 230.334.641,21 | \$ 148.461.944,20 | \$ 230.334.641,21 |
| 6135 | CONSTRUCCIÓN PARQUE INFANTIL EN LA COMUNIDAD DE ISLA DE CRUZ | 65.631.575,75 | \$ 70.787.592,34 | \$ 65.631.575,75 |
| 6136 | CONSTRUCCIÓN CERRAMIENTO PERIMETRAL DE LA INSTITUCIÓN EDUCATIVA SAN MIGUEL | 219.443.124,92 | \$ 236.682.576,82 | \$ 219.443.124,92 |
| 6153 | CONSTRUCCION DE UN PARQUE COMUNITARIO EN LA COMUNIDAD DE LA MARQUESA, MUNICIPIO DE SIPI, DEPARTAMENTO DEL CHOCO | 78.608.048,51 | \$ 84.783.496,80 | \$ 78.608.048,51 |
| 6284 | CONSTRUCCION DE PARQUE INFANTIL EN LA COMUNIDAD DE LA PUNTA, MUNICIPIO DE NOVITA, DEPARTAMENTO DEL CHOCO | 181.960.653,97 | \$ 24.152.209,16 | \$ 181.960.653,97 |

⁵⁵ Respuestas al requerimiento 2024EE0005963.

| | | | | |
|---------|---|------------------|-------------------|---------------------|
| 6287 | CONSTRUCCIÓN DE PARQUE INFANTIL EN LA COMUNIDAD DE CURUNDÓ, MUNICIPIO DE NOVITA, DEPARTAMENTO DEL CHOCO | 178.093.798,80 | \$ 119.430.320,52 | \$ 178.093.798,80 |
| 6442 | DEMOLICIÓN DEL CENTRO EDUCATIVO Y CONSTRUCCIÓN DE UN AULA EDUCATIVA Y BATERIA SANITARIA EN CONCRETO EN LA VEREDA GUATI, MUNICIPIO DE ACANDÍ, DEPARTAMENTO DEL CHOCO | 160.140.959,89 | \$ 153.623.239,27 | \$ 155.601.859,82 |
| TOTAL 8 | | 1.272.116.748,80 | \$ 908.708.971,45 | \$ 1.267.577.648,73 |

La iniciativa 6442 reportada con un avance de 70% conforme los resultados de la visita se encuentra en un 100% de su ejecución.

La cuantificación es producto de los resultados de la visita

Con corte a 06 de marzo de 2024 se reporta un total pagado al contratista de \$3.845.033.083,09 en el componente ejecución.

Las obras culminadas y en servicio son 8 cuyo valor de ejecución de obra asciende a \$1.267.577.648,73

Las obras no culminadas una vez vencido el plazo contractual y que por consiguiente no cumplieron el objeto del convenio suscrito, no satisfacen la necesidad de los beneficiarios reportan un valor de obra pagado por un total de \$2.936.324.111,64.

La discriminación del reconocimiento en el componente ejecución para cada una de las 40 iniciativas no culminadas se presenta a continuación:

Tabla No. 30.
Iniciativas no culminadas – Avances y pagos del componte ejecución.

| NUMERO INICIATIVA | Objeto del contrato | Valor total contrato | Porcentaje de ejecución física | Lugar de ejecución (municipio) | nivel de complejidad | PAGADO COMPONENTE EJECUCIÓN |
|-------------------|---|----------------------|--------------------------------|--------------------------------|----------------------|-----------------------------|
| 5045 | CAMBIO DE CUBIERTA MEJORAMIENTO DE MUROS PISO Y CARPINTERIA DE LA ESCUELA CAPITAN, EN LA COMUNIDAD DE LAS PARCELAS CAPITAN, MUNICIPIO DE UNGUIA, DEPARTAMENTO DEL CHOCO | \$ 130.667.436,94 | 90% | UNGUÍA | 1 | \$ 31.318.371,28 |
| 5060 | CONSTRUCCION DE SALON COMUNAL DE LA VEREDA CAÑO NUEVO, MUNICIPIO DE UNGUIA, DEPARTAMENTO DEL CHOCO | \$ 205.110.075,78 | 60% | UNGUÍA | 2 | \$ 103.627.718,80 |
| 5069 | CONSTRUCCION DE BATERIA SANITARIA PARA LA ESCUELA DEL RESGUARDO INDIGENA CUTI, MUNICIPIO DE UNGUIA, DEPARTAMENTO DEL CHOCO | \$ 158.899.628,01 | 40% | UNGUÍA | 2 | \$ 40.294.893,40 |
| 5070 | CONSTRUCCION CERRAMIENTO E INSTALACION DE ARCOS A LA CANCHA DE LA ESCUELA DEL RESGUARDO INDIGENA DOGIVI, DE LA COMUNIDAD EYAKERA, MUNICIPIO DE UNGUIA, DEPARTAMENTO DEL CHOCO | \$ 82.236.772,12 | 25% | UNGUÍA | 1 | \$ 19.710.509,53 |
| 5151 | CONSTRUCCIÓN CERRAMIENTO DE LA INSTITUCIÓN EDUCATIVA DE CAPURGANA, MUNICIPIO DE ACANDI, DEPARTAMENTO DEL CHOCO | \$ 50.246.467,78 | 55% | ACANDÍ | 1 | \$ 12.043.073,40 |
| 5155 | CONSTRUCCIÓN DE UN KIOSCO COMUNITARIO Y BATERIA SANITARIA EN EL CORREGIMIENTO DE CAPURGANA, MUNICIPIO DE ACANDI, DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ | \$ 196.085.463,16 | 20% | ACANDÍ | 2 | \$ 46.997.763,81 |



| NUMERO INICIATIVA | Objeto del contrato | Valor total contrato | Porcentaje de ejecución física | Lugar de ejecución (municipio) | nivel de complejidad | PAGADO COMPONENTE EJECUCIÓN |
|-------------------|---|----------------------|--------------------------------|--------------------------------|----------------------|-----------------------------|
| 5156 | CONSTRUCCIÓN CERRAMIENTO DE LA INSTITUCIÓN EDUCATIVA DE SAPZURRO, MUNICIPIO DE ACANDI, DEPARTAMENTO DEL CHOCO | \$ 42.418.093,80 | 80% | ACANDÍ | 1 | \$ 10.166.768,73 |
| 5333 | CONSTRUCCION CASA COMUNITARIA DE MADERA 20X20 CON UNIDAD SANITARIA Y TANQUE ELEVADO EN OPOGADO, MUNICIPIO DE MURINDO, DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA | \$ 136.763.270,84 | 87% | MURINDÓ | 2 | \$ 93.381.923,56 |
| 5337 | CONSTRUCCION CASA COMUNITARIA DE MADERA 12X8 CON UNIDAD SANITARIA Y TANQUE ELEVADO EN SAN BERNARDO, MUNICIPIO DE MURINDO, DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA | \$ 226.049.513,99 | 50% | MURINDÓ | 2 | \$ 83.769.044,83 |
| 5338 | CONSTRUCCION CASA COMUNITARIA CON OFICINA EN MADERA DE 12X12 EN CHAJERADO, MUNICIPIO DE MURINDO, DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA | \$ 223.780.472,40 | 54% | MURINDÓ | 2 | \$ 68.945.646,90 |
| 5342 | CONSTRUCCION DE ESCUELA CON DOS SALONES CADA UNO DE 7X7 EN MADERA EN LA COMUNIDAD DE TURRIQUITADO LLANO, MUNICIPIO DE MURINDO, DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA | \$ 156.587.749,04 | 42% | MURINDÓ | 2 | \$ 56.243.376,51 |
| 5344 | CONSTRUCCIÓN DE UNA CASA COMUNITARIA EN LA BOCA DE OPOGADO, MUNICIPIO DE BOJAYA, DEPARTAMENTO DEL CHOCO. | \$ 255.151.016,56 | 24% | BOJAYÁ | 3 | \$ 61.154.595,65 |
| 5345 | CONSTRUCCIÓN DE UN RESTAURANTE ESCOLAR EN BOCA DE OPOGADO EN CONCRETO, MUNICIPIO DE BOJAYA, DEPARTAMENTO DEL CHOCO | \$ 247.993.796,11 | 95% | BOJAYÁ | 2 | \$ 229.368.019,97 |
| 5349 | CONSTRUCCIÓN DE UNA CASA COMUNITARIA EN LA COMUNIDAD DE LA BOBA, PISO EN CONCRETO Y LO DEMÁS EN MADERA, MUNICIPIO DE BOJAYA, DEPARTAMENTO DEL CHOCO | \$ 340.632.926,56 | 32% | BOJAYÁ | 3 | \$ 80.237.731,39 |
| 5350 | CONSTRUCCIÓN DE UNA CASA COMUNITARIA EN LA COMUNIDAD DE ALFONSO LOPEZ EN CONCRETO, MUNICIPIO DE BOJAYA, DEPARTAMENTO DEL CHOCO | \$ 360.209.619,91 | 38% | BOJAYÁ | 3 | \$ 64.959.861,44 |
| 5351 | CONSTRUCCIÓN DE UN AULA DE CLASE Y LA UNIDAD SANITARIA EN LA COMUNIDAD DE GENGENADO, MUNICIPIO DE BOJAYA, DEPARTAMENTO DEL CHOCO | \$ 343.182.583,29 | 32% | BOJAYÁ | 3 | \$ 125.610.134,09 |
| 5352 | CONSTRUCCIÓN DE UN AULA DE CLASE Y LA UNIDAD SANITARIA EN LA COMUNIDAD DE AMPARRADO, MUNICIPIO DE BOJAYA, DEPARTAMENTO DEL CHOCO | \$ 342.053.938,35 | 30% | BOJAYÁ | 3 | \$ 112.497.201,44 |
| 5353 | CONSTRUCCION DE UN RESTAURANTE ESCOLAR EN LA COMUNIDAD INDIGENA GENGENADO, MUNICIPIO DE BOJAYA, DEPARTAMENTO DEL CHOCO | \$ 263.107.072,73 | 48% | BOJAYÁ | 2 | \$ 103.727.645,10 |
| 5354 | CONSTRUCCIÓN DE UNA CASA COMUNITARIA EN LA COMUNIDAD DE PUERTOANTIOQUIA, MUNICIPIO DE BOJAYA, DEPARTAMENTO DEL CHOCO | \$ 295.622.736,20 | 43% | BOJAYÁ | 2 | \$ 88.276.683,72 |
| 6001 | CONSTRUCCIÓN CASA COMUNITARIA CON COCINA Y BAÑO PARA LA COMUNIDAD DE SAN ROQUE, MUNICIPIO DE MEDIO ATRATO, DEPARTAMENTO DEL CHOCO | \$ 214.263.679,75 | 62% | MEDIO ATRATO | 3 | \$ 54.534.904,54 |
| 6006 | CONSTRUCCIÓN DE CASA COMUNITARIA CON COCINA Y UNIDAD SANITARIA EN CONCRETO PARA LA COMUNIDAD DE LA MANZA, MUNICIPIO DE MEDIO ATRATO, DEPARTAMENTO DEL CHOCO | \$ 239.054.600,09 | 39% | MEDIO ATRATO | 3 | \$ 60.052.925,73 |
| 6011 | CONSTRUCCION DE CASA COMUNAL CON COCINA Y UNIDAD SANITARIA EN LA COMUNIDAD DE SAN ANTONIO DEL BUEY, MUNICIPIO DE MEDIO ATRATO, DEPARTAMENTO DEL CHOCO | \$ 263.945.318,85 | 26% | MEDIO ATRATO | 3 | \$ 68.760.671,64 |



| NUMERO INICIATIVA | Objeto del contrato | Valor total contrato | Porcentaje de ejecución física | Lugar de ejecución (municipio) | nivel de complejidad | PAGADO COMPONENTE EJECUCIÓN |
|-------------------|--|----------------------|--------------------------------|--------------------------------|----------------------|-----------------------------|
| 6012 | CONSTRUCCION DE COMEDOR ESCOLAR EN LA ESCUELA MIXTA AURO BUEY, MUNICIPIO DE MEDIO ATRATO, DEPARTAMENTO DEL CHOCO | \$ 296.783.797,93 | 0% | MEDIO ATRATO | 2 | \$ 49.104.781,77 |
| 6074 | CONSTRUCCION DE PARQUE INFANTIL EN LA PLANTA, MUNICIPIO DE CONDOTO, DEPARTAMENTO DEL CHOCO | \$ 50.773.382,27 | 51% | CONDOTO | 1 | \$ 12.169.364,26 |
| 6075 | CONSTRUCCION DE PLACA POLIDEPORTIVA EN LA PLANTA, MUNICIPIO DE CONDOTO, DEPARTAMENTO DEL CHOCO | \$ 361.563.613,14 | 51% | CONDOTO | 2 | \$ 220.649.472,87 |
| 6081 | CONSTRUCCIÓN DE UNA PLACA DEPORTIVA EN LA HILARIA, MUNICIPIO DE CONDOTO, DEPARTAMENTO DEL CHOCO | \$ 181.849.504,64 | 20% | CONDOTO | 2 | \$ 60.589.480,69 |
| 6085 | CONSTRUCCION DE CUBIERTA Y MEJORAMIENTO DE CASA MULTIPROPÓSITO O DE CULTURA EN OPOGODÓ, MUNICIPIO DE CONDOTO, DEPARTAMENTO DEL CHOCO | \$ 95.445.027,07 | 0% | CONDOTO | 2 | |
| 6096 | DEMOLICION Y CONSTRUCCION DE LA CASA COMUNITARIA EN LA COMUNIDAD DE POTEDÓ, MUNICIPIO DE ISTMINA, DEPARTAMENTO DEL CHOCO. | \$ 294.469.529,86 | 11% | ISTMINA | 2 | \$ 64.306.652,99 |
| 6130 | CONSTRUCCIÓN DE AULA ESCOLAR CON UNIDAD SANITARIA EN LA COMUNIDAD DIPURDÚ DEL GUÁSIMO | \$ 187.111.625,02 | 15% | MEDIO SAN JUAN | 2 | \$ 44.846.914,28 |
| 6137 | CONSTRUCCIÓN DE AULA MULTIPLE EN LA COMUNIDAD DE LA ISLA DE CRUZ | \$ 244.021.898,32 | 27% | MEDIO SAN JUAN | 2 | \$ 76.076.641,78 |
| 6138 | CONSTRUCCIÓN AULA MULTIPLE EN LA COMUNIDAD DE SAN MIGUEL | \$ 188.194.090,98 | 25% | MEDIO SAN JUAN | 2 | \$ 75.751.038,45 |
| 6142 | CONSTRUCCIÓN DE CASA COMUNITARIA CON OFICINA, COCINA Y BATERÍA SANITARIA EN LA COMUNIDAD DE BARRANCONCITO, MUNICIPIO DE SIPI, DEPARTAMENTO DEL CHOCO | \$ 277.188.707,71 | 0% | SIPÍ | 3 | \$ 66.436.589,47 |
| 6159 | DEMOLICION Y CONSTRUCCION DE CASA COMUNITARIA EN LA COMUNIDAD DE SAN LORENZO, MUNICIPIO DE NOVITA, DEPARTAMENTO DEL CHOCO | \$ 267.730.946,62 | 50% | NÓVITA | 2 | \$ 54.702.201,17 |
| 6168 | CONSTRUCCIÓN CASA COMUNITARIA CON UNIDAD SANITARIA EN LA COMUNIDAD SAN JOSE, MUNICIPIO DE LITORAL DE SAN JUAN DEPARTAMENTO DEL CHOCO | \$ 342.431.368,51 | 58% | EL LITORAL DEL SAN JUAN | 3 | \$ 223.736.054,55 |
| 6174 | CONSTRUCCIÓN CASA COMUNITARIA CON COCINA Y UNIDAD SANITARIA EN LA COMUNIDAD LAS DELICIAS, MUNICIPIO DE LITORAL DEL SAN JUAN, DEPARTAMENTO DEL CHOCO | \$ 276.293.188,45 | 39% | EL LITORAL DEL SAN JUAN | 3 | \$ 196.050.087,15 |
| 6190 | CONSTRUCCION DE UNIDAD SANITARIA Y COCINA DE LA CASA COMUNITARIA DE SEDECRISTO, MUNICIPIO DE NOVITA, DEPARTAMENTO DEL CHOCO | \$ 257.858.024,91 | 50% | NÓVITA | 2 | \$ 95.757.787,92 |
| 6191 | CONSTRUCCIÓN DE ESPACIO TRADICIONAL EN LA VEREDA AGUA CLARA, MUNICIPIO DE NOVITA, DEPARTAMENTO DEL CHOCO | \$ 262.766.515,94 | 3% | NÓVITA | 2 | |
| 6277 | CONSTRUCCION DE UN PARQUE EN LA COMUNIDAD DE LA UNIÓN, MUNICIPIO DE CONDOTO, DEPARTAMENTO DEL CHOCO | \$ 43.411.844,45 | 51% | CONDOTO | 1 | \$ 10.404.950,88 |
| 6278 | CONSTRUCCIÓN DE UN PARQUE EN LA COMUNIDAD DE ACOSO, MUNICIPIO DE CONDOTO, DEPARTAMENTO DEL CHOCO | \$ 50.380.786,62 | 51% | CONDOTO | 1 | \$ 12.075.266,94 |
| 6443 | CONSTRUCCIÓN DE UNA CASA COMUNITARIA EN LA ISLA DE LOS PALACIOS EN CONCRETO, MUNICIPIO DE BOJAYÁ, DEPARTAMENTO DEL CHOCO | \$ 288.302.227,32 | 50% | BOJAYÁ | 3 | \$ 57.987.361,01 |
| TOTAL 40 | | | | | | \$ 2.936.324.111,64 |

Fuente: respuesta a requerimiento 2024EE0032942 del 6 de marzo de 2024

Elaboró: equipo auditor.

La situación irregular descrita anteriormente, obedece a una gestión fiscal antieconómica, ineficiente e ineficaz como consecuencia de las deficiencias observadas en la ejecución por parte del contratista implementador por no realizar de forma integral y completa las etapas de verificación, estructuración y ejecución, en los plazos establecidos de conformidad con las condiciones técnicas, jurídicas y financieras estipuladas en el contrato, así como a deficiencias en las actividades de supervisión ejercida por la entidad ejecutora, Agencia de Renovación del Territorio, por cuanto sus actuaciones no coadyuvaron en la aplicación de correctivos de manera oportuna y eficiente.

Considerando lo expuesto, se realizará el trámite pertinente para que se adelante una Indagación Preliminar respecto a la ejecución y reconocimiento de estudios y diseños a iniciativas que no fueron ejecutadas pese a existir los recursos disponibles y el reconocimiento y pago de obras que no fueron terminadas y que por lo tanto no prestan beneficio a la población objetivo de las mismas.

La situación detectada reviste presunta connotación disciplinaria de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019, en concordancia con lo previsto en los artículos 209 y 267 de la Constitución Política y 3° de la Ley 489 de 1998.

Respuesta de la entidad

El consorcio Fondo Colombia en Paz 2019 a través del Vocero y Administrador del PA – FCP, dio respuesta al oficio de comunicación de la observación No. 1 2024EE0071272 del 17 de abril de 2024 a través de la comunicación 20241094001339931 de fecha 25 de abril de 2024 en los siguientes términos:

Inicialmente se informa que existen 2 respuestas a esta observación, la dada por el Vocero y Administrador del PA – FCP y la dada por la Agencia de Renovación del Territorio – ART que anexaron.

Respuesta PA-FCP.

*“Por otra parte y previo a resolver de fondo la observación de la Contraloría General de la República, desde el punto de vista del Administrador Fiduciario como vocero del FCP, es importante poner de presente el modelo de operación del Fondo Colombia en Paz, el cual se deriva de los diferentes manuales y reglamentos del FCP, especialmente del Reglamento del Fondo Colombia en Paz, aprobado por el Consejo Directivo¹, que contiene los lineamientos para el funcionamiento y operación del FCP y cuyo objetivo es² “...ser un instrumento de administración que determina los **principios generales de la interrelación entre el Fideicomitente, el Director***



Ejecutivo, las Entidades Ejecutoras, los Supervisores y/o Interventores, y el Administrador Fiduciario (en adelante la Fiduciaria) encargado de su administración, dentro del marco de las funciones legales y contractuales..." (Subrayas y negrillas fuera de texto).

De igual forma y según el alcance del Reglamento del Fondo Colombia en Paz, este "...**identifica y determina los roles, funciones y responsabilidades de quienes interactúan dentro del modelo operativo definido para el FCP**, de conformidad con el Decreto 691 de 2017, además de las funciones y responsabilidades que se detallan en los demás manuales y reglamentos del FCP." (Subrayado y negrillas fuera de texto original).

En atención a lo establecido en el Reglamento del FCP, son las Entidades Ejecutoras (Entidades públicas o privadas, organismos de cooperación, direcciones o dependencias de entidades públicas), quienes en desarrollo de su misionalidad y experticia definen el PPO (Planes y Proyectos Operativos) y entre sus competencias, se encuentran las siguientes:

"(...) 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. (...)" (Subrayado fuera del texto original).

Como se evidencia, las Entidades Ejecutoras además de definir las necesidades propias para la contratación de planes y proyectos operativos a través del FCP, **ejercen la supervisión de la misma, la cual consiste en realizar el seguimiento técnico, control y vigilancia administrativa, financiera, contable y jurídica respecto de las condiciones acordadas en el contrato o convenio**, además, deberá ser ejercida por el personal idóneo designado por las Entidades Ejecutoras, de acuerdo con la naturaleza del contrato o convenio a supervisar, **quien responderá por sus acciones u omisiones**.

De tal suerte, en el modelo de negocio del Patrimonio Autónomo Fondo Colombia en Paz, aprobado por el Consejo Directivo, los 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**. (Subrayas y Negrilla fuera de texto).

Lo anterior cobra especial relevancia y sentido si se tiene en cuenta que, de acuerdo con los roles y funciones de su modelo de operación explicados anteriormente, y

contrario a la calidad de experta técnica y garante de la ejecución de los contratos que tienen las entidades ejecutoras, el FCP no tiene ni la experticia técnica ni presencia o personal en los diferentes territorios del país para desarrollar estas funciones.

Así bien, en la Cláusula Octava del Contrato 439 de 2019, se establecen las obligaciones de la entidad ejecutora, la Agencia para la Renovación del Territorio – ART, entre estas la siguiente:

“(…) 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.”

La Cláusula Décima Segunda determinó, en cuanto a la supervisión y control de la ejecución del contrato que “(…) 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.”

Entre las funciones del interventor contratado por la ART, Unión Temporal Vive Colombia, contrato 495 de 2019, en la cláusula novena, titulada “OBLIGACIONES DEL INTERVENTOR”³, suscribe, entre otras, lo siguiente:

3 OBLIGACIONES ESPECÍFICAS: aOBLIGACIONES DE CONTENIDO TÉCNICO *1Requerir, revisar, solicitar ajustes (si se requiere) y aprobar el plan operativo y el cronograma de actividades dentro de los cinco (5) días calendario siguientes a la entrega del mismo por parte del contratista de Obras PDET y en caso de requerirse ajustes, tendrá tres (3) días calendario luego de subsanado el plan operativo y cronograma. Así como hacer seguimiento y exigir su cumplimiento en los términos aprobados. Esta labor será responsabilidad del equipo base definido de interventoría.2.Efectuar mediante el equipo base el correspondiente seguimiento a los cronogramas, así como exigir su cumplimiento en los términos aprobados.3. Efectuar mediante el equipo base el seguimiento y cumplimiento del plan de inversión. (...)*

. DURANTE LA ETAPA DE ESTRUCTURACIÓN DE LA ESTRATEGIA OBRAS PDET *1 Requerir al contratista de la estrategia Obras PDET la actualización o ajuste de las fichas técnicas, de conformidad con el resultado de los estudios y diseños de cada proyecto estructurado, cuando por razones de orden técnico y para la ejecución adecuada de las obras se requiera.2 Revisar y avalar los proyectos estructurados y cada uno de los soportes presentados por el contratista Obras PDET, verificando que estos cumplan detalladamente las especificaciones técnicas, administrativas, ambientales, jurídicas y financieras de los proyectos que se deriven de la contratación a su cargo, para garantizar el de todas las exigencias para la ejecución de los mismos, entre ellas licencias, permisos y demás tramites que sean necesarios para su ejecución, y además de avalar el cumplimiento para proceder al inicio de la etapa de ejecución.*

De igual manera, el Manual de Supervisión e Interventoría del FCP⁴, en el capítulo cuarto que se refiere a las obligaciones de supervisores e interventores, estipula:

*“Los supervisores e interventores en ejercicio de sus funciones tendrán las siguientes obligaciones:
GENERALES (...)*

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.

(...)

EN CASO DE RETRASO Y/O INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO O CONVENIO:

56. Informar de manera oportuna, justificada y soportada al administrador fiduciario del FCP, una vez se evidencie 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.

57. 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 siniestro o reclamaciones de siniestro a la aseguradora, arreglos directos o aplicación de descuentos por no cumplimiento 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 allegar los respectivos soportes probatorios.

58. Solicitar al administrador fiduciario del FCP, según sea el caso, 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. (...)

Ahora bien, respecto de las actividades a cargo del FCP, el Manual de Supervisión e Interventoría del FCP establece que dicha función se limita a las siguientes tres (3) actividades:

“(...) 2. ACTIVIDADES DEL FCP EN ETAPA CONTRACTUAL Y POSTCONTRACTUAL

El FCP, a través de su administrador fiduciario, adelantará las siguientes actividades respecto de los contratos o convenios suscritos:

1. Trámite de presunto incumplimiento contractual reportado por parte de la supervisión y/o interventoría, de conformidad con lo establecido en el contrato o convenio, procedimientos, manuales y reglamentos del FCP, y demás normativa aplicable.

2. Trámite de liquidación, previo envío de la correspondiente información por parte de la supervisión y/o interventoría, de conformidad con lo establecido en el contrato o convenio, procedimientos, manuales y reglamentos del FCP.

3. En aquellos contratos o convenios que el administrador fiduciario del FCP estime pertinente, podrá realizar mesas de trabajo con las Entidades Ejecutoras, sobre los aspectos contractuales durante la ejecución y liquidación de los contratos y/o convenios celebrados con recursos del FCP, con la participación del contratista, supervisor y/o interventor del contrato o convenio. En los asuntos que el administrador fiduciario del FCP estime pertinentes, se podrá convocar al líder de la subcuenta o quien este delegue o designe.”

En todo caso, a renglón seguido el Manual de Supervisión e Interventoría del FCP precisa que las actividades desplegadas 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. De esta manera, el seguimiento integral, esto es, el aspecto técnico, control y vigilancia administrativa, financiera, contable y jurídica son competencia exclusiva de la entidad ejecutora, a través del supervisor y/o interventor.

En caso de incumplimientos, las funciones del Administrador Fiduciario como vocero y administrador del PA-FCP, en su calidad de contratante, deben entenderse desde su rol y responsabilidad de acuerdo con el modelo de negocio del FCP, bajo la premisa que no puede ejecutar acciones por sí mismo, dado que, deben concurrir diferentes actividades, ejercidas por la supervisión del contrato o convenio y la entidad ejecutora. Un claro ejemplo de lo señalado se da cuando la supervisión informa sobre el presunto incumplimiento durante la ejecución de un contrato.

En este caso, para que el Administrador Fiduciario pueda tomar las medidas necesarias, debe contar con todos los insumos para efectos de adelantar las reclamaciones a que haya lugar, o aplique las cláusulas de multas o sanciones que correspondan tales como: Diligenciamiento del formato de incumplimientos, informes detallados que den cuenta de la naturaleza de los posibles incumplimientos, la disposición expresa de aplicar cláusula de apremio, cláusula pecuniaria o reclamación de siniestro y todas aquellas que se consideren sean de aplicación, conforme lo suscriben los diferentes Manuales del FCP, tal como se detalló líneas arriba.

En tal sentido, concuerda el administrador fiduciario con el ente de control fiscal cuando asevera que: “Ante el término del plazo de ejecución, la Unión Temporal Vive Colombia, Interventora para este proceso informa a la CGR que adelanta visitas finales que serán el insumo para la elaboración de informes que incluirán las recomendaciones del caso en materia contractual.”, pues con base en los soportes, informes, justificaciones y referencias técnicas, jurídicas, administrativas y financieras que refiera la interventoría, en ejercicio de sus obligaciones contractuales, deberá el administrador fiduciario proceder con los trámites de liquidación, cierre o liberación parcial de saldos, en cumplimiento de lo establecido en los diferentes Manuales del FCP.

IMPROCENDENCIA DE LA DECLARACIÓN DE INCIDENCIA FISCAL Y DISCIPLINARIA

- Respecto de las iniciativas estructuradas y no financiadas:

Refiere el ente de control fiscal la existencia de tres (3) iniciativas “estructuradas no financiadas” con reconocimiento adicional que asciende a la suma de \$31.335.286 que no fueron materializados en obras, sobre el particular, se le recuerda a la CGR que de conformidad con lo establecido en la Cláusula Décima Tercera del contrato No. 439 de 2019, titulada “COMITÉ OPERATIVO DEL CONTRATO”, que suscribe:

CLÁUSULA DÉCIMA TERCERA – COMITÉ OPERATIVO DEL CONTRATO: Es la máxima instancia de decisión, coordinación y seguimiento del contrato, y de los proyectos que de él se deriven, aprobados en el marco de la estrategia. En ese sentido, se deberá conformar un Comité Operativo por cada contrato que se suscriba por el Fondo Colombia en Paz para la implementación de las iniciativas de proyectos prioritizadas.

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.

Las decisiones técnicas, financieras y de control social, entre otras, respecto de la ejecución de los proyectos asignados al implementador se determinan en el Comité Operativo siendo ésta la máxima instancia de decisión coordinación, y seguimiento del contrato y de los proyectos que de él se deriven, aprobados en el marco de la estrategia PDET III.

Concluyendo que las menciones efectuadas por el ente de control fiscal, respecto de reconocimientos adicionales NO son de recibo a este administrador fiduciario, pues NO es parte integrante del Comité Operativo, tal como lo suscribe la referida cláusula, de la siguiente manera:

2. INTEGRANTES DEL COMITÉ OPERATIVO: El Comité Operativo estará integrado por:

- El subdirector de Proyectos de Infraestructura Rural de la ART o quien este designe.
- El Coordinador regional o la persona que designe para ese efecto la ART
- El interventor
- El supervisor del Interventor.
- El representante legal del Contratista o quien este designe.

A este comité podrán ser invitados las personas naturales o jurídicas que sus miembros requieran, los invitados podrán intervenir en sus sesiones con voz pero sin voto. Asimismo, podrá contar con el apoyo de todas las dependencias competentes al interior de la ART y el Contratista en el momento en que se requiera.

En todo caso, las designaciones deberán indicar con precisión el comité para el cual se designa o si será permanente. Se entenderá para todos los efectos que la delegación o designación conlleva la voz y el voto.

- Cuando el contrato implique ejecución de proyectos que involucren varias subregiones de la ART, el voto dentro del comité lo emitirá el Coordinador regional o la persona designada para la región donde se ubique o ejecute el proyecto. Lo cual debe quedar descrito de manera clara y precisa en el acta de la sesión correspondiente

En todo caso, las designaciones deberán indicar con precisión el comité para el cual se designa o si será permanente. Se entenderá para todos los efectos que la delegación o designación conlleva la voz y el voto. Cuando el contrato implique ejecución de proyectos que involucren varias subregiones de la ART, el voto dentro del comité lo emitirá el Coordinador regional o la persona designada para la región donde se ubique o ejecute el proyecto. Lo cual debe quedar descrito de manera clara y precisa en el acta de la sesión correspondiente.

Así las cosas, respetuosamente se solicita que los reproches que pudieren emitirse respecto de las aprobaciones, modificaciones, reconocimientos adicionales, o cualquier otra actuación del referido comité, no sean de recibo respecto de las actuaciones del administrador fiduciario del PAFCP, pues como ya se ha informado, no es parte en el Comité Operativo.

- **Respecto de los incumplimientos:**

En cuanto a los incumplimientos relativos al contrato 439 de 2019, es necesario ratificar a la CGR que una vez la entidad ejecutora, a través de la interventoría, entregó los insumos correspondientes que permitieran imponer las sanciones a que hubieran lugar, de conformidad con lo normado en los Manuales del FCP, se procedió a adelantar el correspondiente proceso el cual dio lugar a la imposición de cláusula penal de apremio, mediante oficio de radicado 20231094001837721 de 28 de julio de 2023, en la cuantía de \$58.490.097,24, la cual fue efectivamente descontada al contratista de su facturación.

- **Respecto de las Obras Inconclusas:**

Sea lo primero aclarar que al no ser competencia ni responsabilidad del administrador fiduciario realizar las actividades de seguimiento a la ejecución del contrato No. 439 de 2019, los soportes documentales que radique la interventoría designada para el caso, constituyen los insumos conducentes y pertinentes para proceder con las actuaciones que se requieran según sea el caso.

Por lo anterior, la información con la que cuenta el PAFCP, remitida por la interventoría en el último informe radicado refiere que 7 proyectos asignados al implementador fueron ejecutados en un 100%5, por lo que las diferencias de información respecto de la iniciativa 6442 suscritas por la CGR, en el escrito de la observación que nos ocupa, así: “Adicionalmente y como resultado de las visitas fiscales adelantadas por el personal técnico de la Contraloría General de la República se establece que la iniciativa 6442 evidencia también una ejecución del 100%”, deberán ser incluidas por la interventoría, en ejercicio de sus roles y competencias, en el informe final de ejecución que se remita para proceder con los trámites postcontractuales a los que haya lugar.

*Como complemento a lo explicado, el contrato No. 439 de 2019, finalizó el 2 de febrero de 2024 y actualmente se encuentra en etapa de liquidación. Dado lo anterior, no se comparte el criterio mediante el cual la CGR advierte observación con incidencia fiscal por la suma de \$2.967.659.397,64, pues esta etapa permite a las partes suscribir mediante acta de liquidación **el balance final del contrato**, 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.*

Por ello, es necesario recordar las consideraciones incluidas en el Manual de Contratación del FCP, respecto de la liquidación de los contratos, de la siguiente manera:

“11.3. LIQUIDACIÓN Y CIERRE CONTRACTUAL

La liquidación es el 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.

La liquidación o cierre contractual se surtirá de conformidad con lo establecido a continuación:

a. El supervisor del contrato o convenio 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 del FCP.

Las órdenes de mínima cuantía y los contratos de prestación de servicios celebrados con personas naturales (CPS) y los consultores individuales, no requerirán informe final de supervisión.

(...)

- b. (...) Deberán liquidarse los contratos o convenios diferentes de los contratos de prestación de servicios celebrados con personas naturales (CPS).*

La liquidación de los contratos o convenios se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los mismos, y en ausencia de este, máximo dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrega de la versión definitiva del informe final de supervisión y/o interventoría al Administrador Fiduciario del FCP o certificación final de cumplimiento cuando sea el caso.

(...)

De no poderse realizar la liquidación en el plazo establecido en el contrato o convenio, o dentro de los seis (6) meses indicados en el párrafo anterior, 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.

- c. 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.*

El acta de liquidación debe ser suscrita por el Administrador Fiduciario, contratista y supervisor (...).

De igual manera se informa que dentro de las herramientas contractuales con las que aún cuenta el FCP para la etapa postcontractual, se tienen las siguientes:

- 1. Mesa de arreglo directo.*
- 2. Reclamación formal de siniestralidad ante la aseguradora.*
- 3. Citación a conciliación como requisito pre-jurídico (Prejudicial) de procedibilidad, así como los demás mecanismos alternativos de solución de conflictos.*

4. *Contingencia judicial, como recurso final, al haberse agotado las anteriores situaciones.*
5. *Liberación parcial de saldos.*

Así pues, hasta que no se agoten las herramientas contractuales y judiciales 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, una omisión por parte del FCP, ni menos aún, el nexo de causalidad entre la acción u omisión y el presunto daño causado.

En esta misma línea, la definición de “hallazgo con presunta incidencia fiscal”, de acuerdo al portal web del Observatorio de Control y Vigilancia de las Finanzas y Políticas Públicas de la Contraloría General de la República, señala que dicho hecho se materializa en “Todo hallazgo administrativo donde se tipifica que los servidores Públicos o los particulares han realizado una gestión fiscal deficiente, contraria a los principios establecidos para la función, que han producido un daño patrimonial al Estado. El daño debe ser cierto y probado”⁶.

*Así pues, no es posible declarar que exista un daño cierto y probado cuando aún, la **fuerza principal del presunto detrimento patrimonial, es decir, el contrato No. 439 de 2019, no se ha liquidado ni finiquitado contractualmente.***

De igual manera, determinar los proyectos enlistados en la comunicación del ente de control fiscal, como “obras inconclusas” desconoce abiertamente las disposiciones establecidas en los diferentes Manuales del FCP7 y la Ley 2020 de 20208, por lo que respetuosamente se solicita desestimar la observación con incidencia fiscal y disciplinaria para el caso.

SOLICITUD DESESTIMACIÓN DE OBSERVACIÓN:

Con base en lo ya expuesto y soportado, que da cuenta de la no existencia de fundamento alguno para configurar un reproche respecto de las conductas desplegadas por el Patrimonio Autónomo Fondo Colombia en Paz, respetuosamente se solicita desestimar la presente observación, absteniéndose de formular hallazgos con incidencia disciplinaria, fiscal o de cualquier otra naturaleza”.

Respuesta Agencia de Renovación del Territorio - ART

Esta comunicación suscrita por el Subdirector de Infraestructura y Hábitat, a través del consecutivo 20244200065611 de fecha 24/04/2024 solo hace referencia al memorando 2024420027643 suscrito por el Supervisor de la interventoría 495-2019 anexo a la comunicación en los siguientes términos:

“El contrato 439 de 2019, tal como lo anuncia el equipo auditor, se suscribió entre el PA Fondo Colombia en Paz y el Consorcio EGA. El Seguimiento, vigilancia y control estuvo a cargo del contratista de interventoría Unión Temporal Vive Colombia. Bajo el

anterior entendido, se efectuó el traslado por competencia de la observación No. 1 al contratista interventor, mediante correo electrónico del 19 de abril de 2024. (Anexo 1).

Como respuesta al traslado efectuado, la interventoría se pronunció mediante oficio UT-VC-495-2019-3663 del 22 de abril, mediante el cual da respuesta a los literales a) y b) de la observación efectuada. (Anexo 2).

Adicionalmente, desde la supervisión del contrato de interventoría, la cual vale mencionar se asumió desde la designación efectuada el 20 de marzo de 2024 mediante radicado 20242600020323 (Anexo 3) y previa revisión de la documentación disponible relacionada con la ejecución del contrato 439 de 2019, se da respuesta en los siguientes términos:

*1. Refiere el **literal a)** de la observación, lo siguiente:*

“a) Iniciativas estructuradas y no financiadas.

(...) No obstante, 3 iniciativas identificadas como estructuradas no financiadas, en su proceso de estructuración tienen un reconocimiento adicional de \$31.335.286 representados en estudios y diseños que no fueron materializados en obras que representarían reconstrucción social y económica de las comunidades asentadas, (...)”

Al respecto, es necesario mencionar que en los numerales 5 y 6 del artículo 17 del Decreto 1223 de 2020, se señala que son funciones de la Subdirección de Infraestructura y Hábitat de la Agencia de Renovación del Territorio, entre otras, las siguientes:

“5. Estructurar y/o ejecutar con base en los lineamientos, parámetros y criterios técnicos aprobados por la Agencia, los proyectos de infraestructura y hábitat.”

“6. Identificar y proponer aliados y operadores para apoyar el proceso de estructuración y ejecución de Proyectos de infraestructura y hábitat, y recomendar su selección a la Dirección de Estructuración y Ejecución de Proyectos.”

Teniendo en cuenta lo anterior, ante la situación evidenciada por la Agencia relacionada con el posible incumplimiento en la ejecución del contrato 439 de 2019, de acuerdo con lo informado por la interventoría del contrato y de la supervisión de la interventoría y con el objeto de generar acciones que permitan la renovación del territorio, su reactivación económica, social y su fortalecimiento institucional, desde la vigencia 2023 se solicitó la entrega de los proyectos estructurados no financiados, para iniciar la labor de alistamiento precontractual y lograr su ejecución dado que la normatividad técnica con la que se estructuró esta vigente.

Bajo el anterior entendido, no resulta acertado afirmar que se ha generado un daño fiscal pues como se dijo la Agencia, esta adelantando acciones para lograr la ejecución del proyecto estructurado.

2. Refiere el literal b) de la observación lo siguiente:

“b) Obras inconclusas

(...) Con corte a 06 de marzo de 2024 se reporta un total pagado al contratista de \$3.845.033.083,09 en el componente ejecución.

Las obras culminadas y en servicio son 8 cuyo valor de ejecución de obra asciende a \$1.267.577.648,73

Las obras no culminadas una vez vencido el plazo contractual y que por consiguiente no cumplieron el objeto del convenio suscrito, no satisfacen la necesidad de los beneficiarios reportan un valor de obra pagado por un total de \$2.936.324.111,64.

(...)

La situación irregular descrita anteriormente, obedece a una gestión fiscal antieconómica, ineficiente e ineficaz como consecuencia de las deficiencias observadas en la ejecución por parte del contratista implementador por no realizar de forma integral y completa las etapas de verificación, estructuración y ejecución, en los plazos establecidos de conformidad con las condiciones técnicas, jurídicas y financieras estipuladas en el contrato, así como a deficiencias en las actividades de supervisión ejercida por la entidad ejecutora, Agencia de Renovación del Territorio, por cuanto sus actuaciones no coadyuvaron en la aplicación de correctivos de manera oportuna y eficiente.

De acuerdo con lo expuesto, se configura una **observación con incidencia fiscal** por la suma de **\$2.967.659.397,64**, por cuanto se generó un daño al patrimonio público, (...)

Respecto a esta observación, es necesario tener mencionar lo siguiente:

1. Como se sabe el contrato finalizó su ejecución el pasado 2 de febrero de 2024; así las cosas, la interventoría previa programación, realizará las visitas de verificación que permita determinar el estado real de ejecución de cada uno de los proyectos y poder definir el balance financiero final del contrato y proceder a su liquidación.
2. Respecto a la liquidación, resulta necesario mencionar que el Consejo de Estado, ha establecido:

“La Sala advierte que la liquidación tiene otra función, esto es, la de constituir de forma directa e inmediata vínculos jurídicos, crear obligaciones, cuya fuente mediata es el contrato estatal celebrado por las partes. (...) [E]n la liquidación, de forma directa e inmediata, se pueden generar obligaciones, cuya fuente mediata es el contrato estatal celebrado por las partes, las cuales, según se precisó anteriormente, hacen referencia a la determinación de sumas específicas a cargo de una parte y en favor de la otra en virtud de las obligaciones y derechos existentes que emanan del texto contractual;

reconocimientos y cuantificación del valor de prestaciones adicionales ejecutadas de buena fe que tuvieron lugar durante la vigencia del contrato, (...)"

3. *Teniendo en cuenta lo anterior, resulta necesario mencionar que la interventoría está adelantando las gestiones para lograr la presentación del informe final que defina el estado de ejecución técnica y financiera del contrato lo cual permitirá concretar el acta de liquidación para determinar las obligaciones pendientes de cada una de las partes contractuales.*
4. *Así las cosas, no resulta acertado afirmar que se ha generado un daño al patrimonio público por cuanto como se dijo, aun esta en proceso la etapa de liquidación que permitirá realizar el cruce de cuentas entre el contratante y contratista.*
5. *Adicionalmente, es necesario informar que, ante el posible incumplimiento advertido, la interventoría esta en proceso de iniciar la solicitud de proceso de incumplimiento ante el contratante PA Fondo Colombia en Paz para previo el agotamiento del debido proceso se logre el siniestro de la póliza de cumplimiento.*
6. *Ahora bien, respecto de la afirmación que refiere que del proceso auditor se advirtió que hubo "(...) deficiencias en las actividades de supervisión ejercida por la entidad ejecutora, Agencia de Renovación del Territorio, por cuanto no coadyuvaron en la aplicación de correctivos de manera oportuna y eficiente (...)", es necesario mencionar que la UT Vive Colombia, actuando como interventor del contrato mencionado una vez evidenció los posibles incumplimientos del contratista implementador 439-2019, activó el proceso de incumplimiento para lo cual presentó ante el contratante los informes de incumplimiento lo cual dio lugar a la imposición de una multa y pese a los esfuerzos realizados por el contratante, la ART en su rol de entidad ejecutora, la interventoría y la supervisión de la interventoría, inclusive; no se logró que el contratista implementador cumpliera los compromisos pactados.*

Lo anterior queda evidenciado en los varios requerimientos que se enviaron y que se enlistan a continuación, entre muchos otros:

- *Mediante oficio ART No. 20224200057351 de fecha 27 de mayo de 2022 y radicado PA - FCP No. 20220321595692, se solicitó por parte de la supervisión de la interventoría al Consorcio FCP 2019, como ente contratante, el inicio del procedimiento para hacer efectiva la Cláusula Penal de Apremio del Contrato Interventoría No. 495 de 2019.*
- *Además, se remitieron los siguientes radicados mediante los cuales se informó del posible incumplimiento al contratante para que se adelantaran las acciones pertinentes; a continuación, se presenta la relación de la trazabilidad respectiva:*

| OFICIO ART | FECHA | RADICADO FCP | FECHA |
|----------------|------------|----------------|------------|
| 20224200057351 | 27/05/2022 | 20220321595692 | 27/05/2022 |
| 20224200076051 | 11/07/2022 | 20220322059772 | 12/07/2022 |
| 20224200103351 | 15/09/2022 | 20221152895682 | 15/09/2022 |
| 20224200108651 | 03/10/2022 | 20221153113252 | 03/10/2022 |
| 20224200128021 | 28/11/2022 | 20221153716992 | 29/11/2022 |

- *Mediante radicado ART No. 20224200128021 de 28 de noviembre de 2022, de asunto: “Actualización de solicitud procedimiento para hacer efectiva la Cláusula Penal de Apremio del Contrato Interventoría No. 495 de 2019”, la supervisora del contrato de interventoría No. 495 de 2019, realizo actualización al Consorcio FCP 2019, de los presuntos incumplimientos del contratista interventor No. 495 de 2019.*
- *En intercambio de diferentes comunicaciones entre el interventor, el PA-FCP y la supervisión, en comunicaciones ART 20234200027901 del 4 de abril de 2023, en respuesta a los descargos de la interventoría la supervisora del contrato 495 se pronuncia y emite tasación de perjuicios.*
- *El 28 de junio de 2023 mediante radicado ART No. 20234200061531, la supervisora de la interventoría realiza una actualización del valor del apremio en vista de los soportes presentados por la interventoría.*
- *Mediante documento de radicado FCP No. 20231094001864111 del 21 de julio de 2023, el PA-FCP informa a la interventoría la ejecución de la cláusula penal de apremio del contrato No. 495 de 2019.*
- *Mediante oficio ART 20234200153091, se le reitera a la interventoría tome acciones frente lo que para la supervisión eran posibles incumplimientos del plan de acción del contratista implementador, dando trazabilidad a los presuntos incumplimientos del Consorcio EGA y solicitando acciones concretas por parte de la interventoría. Como resultado de dicho oficio, la interventoría radica al fondo informe de incumplimiento al plan de acción que motivo el otrosí 5 al contrato 439 de 2019.*

Así las cosas, puede concluirse que contrario a lo afirmado, si se ejecutaron acciones para que se aplicaran correctivos de manera oportuna, sin embargo, como se dijo, el contratista implementador no cumplió con los compromisos pactados y no logró ejecutar en su totalidad los proyectos que generaron la observación.

Por su lado, la supervisión de la interventoría realizo un correcto y oportuno seguimiento al contrato de interventoría en el marco de sus competencias, para que la UT Vive Colombia, realizara y solicitara al contratista implementador el cumplimiento del objeto contractual.

En consecuencia, es pertinente mencionar que, a pesar del presunto incumplimiento por parte del contratista Consorcio EGA con respecto de la ejecución del contrato 439

de 2019, aún no se ha materializado el presunto daño al patrimonio por cuanto el contrato se encuentra actualmente en etapa de liquidación”.

Respuesta Interventoría

La interventoría se pronunció mediante oficio UT-VC-495-2019-3663 del 22 de abril, mediante el cual da respuesta a los literales a) y b) de la observación efectuada.

“A. Observación de Iniciativas estructuradas y no financiadas.

Para las iniciativas no financiadas que salieron del contrato implementador 439 del 2019, estas fueron producto de atender una solicitud que presentó la alcaldía municipal y que se muestra a continuación referente a las iniciativas terminadas en 6089 y 6129. (...)

Esta solicitud fue atendida en el comité operativo No. 27 en el cual se tomó la siguiente determinación:

8. RESPUESTA DE SOLICITUD ADMINISTRACIONES MUNICIPALES DE MEDIO SAN JUAN E ISTMINA PARA LAS INICIATIVAS CON ID 27450-2-6129 E ID 27361-1-6089 RESPECTIVAMENTE

Este punto se resolvió en el punto cuatro en los municipios de Medio San Juan e Istmina, donde se acordó aceptar la propuesta de las administraciones municipales de Medio San Juan e Istmina y retirar la iniciativa con ID 27450-2-6129 en La Unión municipio de Medio San Juan y con ID - 27361-1-6089 en monte Bravo municipio de Istmina.

En cuanto a la iniciativa terminada en 6155 en el mismo comité operativo el contratista implementador presentó una solicitud de desistimiento de iniciativa como se muestra a continuación:

El contratista implementador argumenta lo siguiente:

| ID | Municipio | Núcleo veredal | Vereda / Tramos | Iniciativa de Proyecto Priorizada | Categoría del proyecto a implementar | Subcategoría del proyecto a implementar | Nivel de complejidad | Observaciones |
|--------------|-----------|--------------------|-----------------|--|--------------------------------------|---|----------------------|---|
| 27006-2-5155 | ACANDÍ | ZONA COSTERA NORTE | CAPURGAN A | CONSTRUCCIÓN DE UN KIOSCO COMUNITARIO Y BATERIA SANITARIA EN EL CORREGIMIENTO DE CAPURGAN, MUNICIPIO DE ACANDÍ, DEPARTAMENTO DEL CHOCO | INFRAESTRUCTURA COMUNITARIA | INFRAESTRUCTURA CULTURAL | 2 | La comunidad solicita cambio de predio, debido a que el representante manifestó que el predio inicial es privado, por lo que esto implica realizar nuevos diseños de estructuración y de acuerdo a los tiempos contractuales, no se alcanzarían a realizar |
| 27450-3-6155 | SIPÍ | LA MARQUEZA | LA MARQUEZA | CAMBIO DE CUBIERTA Y MEJORAMIENTO DE LA CASA COMUNITARIA CON BAÑO Y COCINA EN LA COMUNIDAD DE LA MARQUEZA, MUNICIPIO DE SIPÍ, DEPARTAMENTO DEL CHOCO | INFRAESTRUCTURA COMUNITARIA | INFRAESTRUCTURA CULTURAL | 1 | La comunidad el día de la socialización, realizo la solicitud de realizar el mejoramiento en la casa comunitaria la cual se encuentra mas deteriorada que la casa de la cultura, lo que implicaría realizar nuevos diseños de estructuración y de acuerdo a los tiempos contractuales, no se alcanzarían a realizar |

El implementador solicita que se le acepte la solicitud de no ejecución de estas iniciativas, conforme lo manifestado en el cuadro anterior.

Ante esto, la Subdirección de infraestructura y Hábitat, acepta la solicitud del implementador de que esta iniciativa de ID 27450-3-6155 denominada *Cambio De Cubierta Y Mejoramiento De La Casa Comunitaria Con Baño Y Cocina En La Comunidad De La Marquesa, Municipio De Sipi, Departamento Del Chocó*, sea retirada dado que no se estará ejecutando en el lugar solicitado y **que se deben regresara el recursos pagados por la estructuración dado que no se cumplió con el objeto solicitado**; ante esta solicitud el Sergio Párraga Gerente del Contratista implementador estuvo de acuerdo.

Por lo anterior, los recursos que se pagaron de la estructuración de la iniciativa terminada en 6155 serán devueltos a la bolsa de estructuración durante la etapa de liquidación en la cual se encuentra el contrato implementador 439 del 2019.

Considerando lo manifestado anteriormente, se entregó al supervisor del contrato de interventoría, las iniciativas estructuradas no financiadas para que estas fueran ejecutadas por la ART mediante otra estrategia de atención a la comunidad o alcaldías municipales como ya se había solicitado. Esta entrega se realizo el 16 de septiembre de 2023 mediante comunicado UT-VC-495-2019-2770, como se muestra a continuación:



22/4/24, 16:33

Gmail - Respuesta a solicitud de estructuraciones Obras PDET – Contrato 439 de 2019



UNION TEMPORAL VIVE COLOMBIA <utvivecolombia@gmail.com>

Respuesta a solicitud de estructuraciones Obras PDET – Contrato 439 de 2019

1 mensaje

UNION TEMPORAL VIVE COLOMBIA <utvivecolombia@gmail.com>

16 de septiembre de 2022, 17:20

Para: Sandra Liliana Ordoñez <Sandra.Ordonez@renovacionterritorio.gov.co>, Fabio Florez@renovacionterritorio.gov.co, Angie Stephany Ramos Duarte <Angie.Ramos@renovacionterritorio.gov.co>, Oscar Mauricio Saenz Garcia <Oscar.Saenzm@renovacionterritorio.gov.co>

UT-VC-495-2019-2770

Bogotá, 16 de septiembre de 2022

Arquitecta:

Sandra Liliana Ordoñez Oliveros
Supervisora del contrato de interventoría No. 495 de 2019
Agencia de Renovación del Territorio
Carrera 7 No. 32 .24 Centro Empresarial San Martín Torre Sur, Piso 36
Bogotá, D.C.
PISO 1

REF: Contrato de interventoría No. 495 - 2019 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 las especificaciones determinadas por la agencia de renovación del territorio – ART"

ASUNTO: Respuesta a solicitud de estructuraciones Obras PDET – Contrato 439 de 2019

Cordial saludo,

La presente, con el fin de dar respuesta a la solicitud de estructuraciones Obras PDET realizada por ustedes el día 5 de septiembre del presente año, para el contrato 439 de 2019 referente a la subregión de Chocó

El contrato en mención, presenta las tres siguientes iniciativas las cuales fueron estructuradas, pero no se van a ejecutar "EJECUTADAS NO FINANCIADAS", se presentan los siguientes documentos:

- 27361-1-6089 "CONSTRUCCIÓN DE AULA ESCOLAR EN LA COMUNIDAD DE MONTE BRAVO, MUNICIPIO DE ISTMINA, DEPARTAMENTO DEL CHOCO":

1. Ficha técnica ajustada
2. Documentos técnicos:
 - Diseño topográfico (con su respectiva carta de responsabilidad)
 - Diseño de suelos (con su respectiva carta de responsabilidad)
 - Diseño arquitectónico (con su respectiva carta de responsabilidad)
 - Diseño estructural (con su respectiva carta de responsabilidad)

<https://mail.google.com/mail/u/0/?ik=8dd30c7076&view=pt&search=all&permthid=thread-a:r8941203762219417610&simpl=msg-a:r-30075285942404...> 1/3

22/4/24, 16:33

Gmail - Respuesta a solicitud de estructuraciones Obras PDET – Contrato 439 de 2019

- Diseño Hidráulico e hidrológico (con su respectiva carta de responsabilidad)
 - Diseño eléctrico (con su respectiva carta de responsabilidad)
 - Presupuesto
3. Aprobación estudios y diseños
 4. Acta comité operativo donde se aprueba la estructuración
- 27450-2-6129 "MEJORAMIENTO DE AULA ESCOLAR EN LA COMUNIDAD LA UNIÓN"
1. Ficha técnica ajustada
 2. Documentos técnicos:
 - Diseño arquitectónico (con su respectiva carta de responsabilidad)
 - Diseño estructural (con su respectiva carta de responsabilidad)
 - Presupuesto
 3. Aprobación estudios y diseños
 4. Acta comité operativo donde se aprueba la estructuración
- 27450-3-6155 "MEJORAMIENTO DE CUBIERTA Y MEJORAMIENTO DE LA CASA COMUNITARIA CON BAÑO Y COCINA EN LA COMUNIDAD DE LA MARQUESA, MUNICIPIO DE SIPI, DEPARTAMENTO DEL CHOCCÓ"
1. Ficha técnica ajustada
 2. Documentos técnicos:
 - Diseños topográficos (con su respectiva carta de responsabilidad)
 - Diseño arquitectónico (con su respectiva carta de responsabilidad)
 - Presupuesto
 3. Aprobación estudios y diseños
 4. Acta comité operativo donde se aprueba la estructuración

La información se podrá descargar en el siguiente link:

https://drive.google.com/drive/folders/1Dp6QecWatAVf257HXJfwbPhi_m2m21j9?usp=sharing

Lo anterior para su conocimiento y fines pertinentes.

- Se adjunta Excel relación estructuraciones- 439

Atentamente,

SULMA YANIRA SAAVEDRA ARIAS.
C.C. 55.157.548 DE NEIVA HUILA.
Representante Legal
UNIÓN TEMPORAL VIVE COLOMBIA.

<https://mail.google.com/mail/u/0/?ik=8dd30c7076&view=pt&search=all&permthid=thread-a:r8941203762219417610&siml=msg-a:r-30075285942404...> 2/3

B) Obras Inconclusas.

En este punto es importante precisar que esta interventoría durante el proceso de ejecución y en cumplimiento de nuestras obligaciones contractuales envió las siguientes alertas de presunto incumplimiento al contratista implementador y le notifico a la entidad contratante para que tomara acciones.

| CONTRATO | OFICIO DE REMISION INCUMPLIMIENTO | FECHA | RADICADO | FECHA | RESPUESTA FCP |
|---------------------|-----------------------------------|----------------|----------------|--|---|
| 439 | UT-VC-495-2019-616 | 18/02/2021 | 20210320479312 | 22/02/2021 | No se recibió respuesta |
| | UT-VC-495-2019-804 | 23/04/2021 | 20210321269412 | 26/04/2021 | No se recibió respuesta |
| | UT-VC-495-2019-2293 | 19/04/2022 | 20220321124602 | 20/04/2022 | No se recibió respuesta |
| | UT-VC-495-2019-2530 | 01/07/2022 | 20220321980792 | 06/06/2022 | No se recibió respuesta |
| | UT-VC-495-2019-2851 | 10/08/2022 | 20220322461902 | 11/08/2022 | No se recibió respuesta |
| | UT-VC-495-2019-2869 | 21/10/2022 | 20221153333472 | 21/10/2022 | En la mesa de arreglo directo que se llevó a cabo el 24 de Noviembre del 2022, el Fondo Colombia en Paz le solicito a esta interventoría que revisáramos la respuesta dada por el contratista implementador mediante comunicado C-EG-439-2019-1560 el 31 de octubre del 2022. |
| | UT-VC-495-2019-2974 | 16/12/2022 | 20221153946722 | 19/12/2022 | Este es la actualización de la alerta de posible incumplimiento. Según el oficio enviado por el contratista implementador el 31 de octubre del 2022 |
| | UT-VC-495-2019-3064 | 08/02/2023 | 20231150297072 | 09/02/2023 | Este es la actualización de la alerta de posible incumplimiento. Según el oficio enviado por el contratista implementador el 16 de diciembre del 2022 |
| UT-VC-495-2019-3573 | 29/02/2024 | 20240320267382 | 29/02/2024 | Este fue el resultado de la revisión de la documentación remitida por el implementador a raíz de los compromisos pactados en la prorroga 4 | |

Estos oficios y documentos anexos que se enviaron se pueden ver en el siguiente enlace:
<https://drive.google.com/drive/folders/1KzyTKLMq5NPGI-OLj4UljnLqKjeLvDAa?usp=sharing>

Resultado de todas estas gestiones realizadas por esta interventoría, llevo a que la entidad contratante multara al contratista implementador 439 del 2019 y que dicha sanción fuera comunicada al implementador mediante radicado FCP 20231094001837721. Sin embargo, esta medida que se tomó no dio el resultado esperado llevando a que el contrato implementador se terminara el 02 de febrero del 2024 sin que se cumpliera el objeto contractual. Por lo tanto, esta interventoría está trabajando en el proceso de liquidación del contrato implementador y como esta estipulado en nuestro contrato de interventoría estamos en la etapa elaboración de los productos necesarios para liquidar el contrato firmado entre el Consorcio EGA y el fondo Colombia en Paz, como lo son los informes finales que se elaboraran de a cada una de las iniciativas que estaban en ejecución para conceptuar cuales son las obras que se pueden recibir porque cumple con las especificaciones técnicas establecidas o cuales son las que se necesitan que el contratista de obra entre a reparar, subsanar o corregir por términos de estabilidad de obra.

El cronograma para realizar estas visitas se está planificando con el equipo de interventoría de campo y se realizaran durante los meses de mayo, junio y julio. Después de realizar esta actividad, esta interventoría elaborará el informe final del implementador en el cual también se recomendará a la entidad contratante de aplicar la Cláusula Decima Quinta "Cláusula Penal Pecuniaria" establecida en el contrato implementador 439 del 2019".

Análisis de respuestas

La respuesta del Vocero y Administrador del PA – FCP inicialmente, se basa en que la responsabilidad del desarrollo del contrato observado recae exclusivamente en las entidades Ejecutoras que para el caso corresponde a la Agencia para la Renovación del Territorio – ART.

Basa su argumento en los contenidos de los manuales y reglamentos del FCP, donde se incluye la Supervisión de la contratación como competencia exclusiva de las entidades ejecutoras. Cita partes de la reglamentación contenida en el reglamento del FCP, en el contrato 439 de 2019 y en los manuales de Supervisión e Interventoría.

Expone la entidad que el FCP no tiene experticia técnica, ni presencia o personal en los diferentes territorios del país para desarrollar estas funciones.

Hace referencia también que el contrato estipula que el control en la ejecución recae en la interventoría.

Específicamente, frente al literal a) iniciativas estructuradas y no financiadas, la entidad basa su argumento de no responsabilidad en el hecho que el contrato estipula en la cláusula 13 la responsabilidad directa en el comité operativo del cual no hace parte.

Expone la entidad que ha procedido acorde a sus reglamentos para la imposición de sanciones al contratista, indicando que ya en la vigencia 2023 impuso la cláusula penal de apremio por valor de \$58.490.097,24 descontada al contratista en su facturación.

Frente al literal b) obras inconclusas, al igual que en el numeral anterior hace referencia a la no responsabilidad en el seguimiento a la ejecución contractual. Expresa que efectivamente conforme a la información que posee son 7 los proyectos terminados al 100% y que la responsabilidad en la actualización corresponde a la interventoría.

Se expresa efectivamente la finalización del contrato el 2 de febrero de 2024 y que actualmente está en proceso de liquidación, y que por ello no comparten que exista observación con incidencia fiscal por cuanto no se ha realizado el balance final del contrato. Se hace mención al contenido del manual de contratación del FCP.

Adicionalmente, se expresa por la entidad que existen herramientas contractuales para la etapa postcontractual mencionando las siguientes:

1. Mesa de arreglo directo.

2. Reclamación formal de siniestralidad ante la aseguradora.
3. Citación a conciliación como requisito pre-jurídico (Prejudicial) de procedibilidad, así como los demás mecanismos alternativos de solución de conflictos.
4. Contingencia judicial, como recurso final, al haberse agotado las anteriores situaciones.
5. Liberación parcial de saldos.

Y expresa que hasta tanto no se agote el uso de estas herramientas no se puede probar que existe una incidencia fiscal o disciplinaria por un presunto detrimento patrimonial. Expresa que el daño no es cierto, no está probado y no existe nexo de causalidad.

Por último, la entidad expone que no existen obras inconclusas conforme a la reglamentación del Manual del FCP donde aún no existe la determinación como tal por parte del líder de la subcuenta de cada unidad ejecutora y conforme a la Ley 2020 de 2020, que expone un lapso de 1 año después de la liquidación para la incorporación en el registro nacional.

La respuesta de la ART a través del Supervisor manifiesta frente al literal a) que se encuentra adelantando *la labor de alistamiento precontractual y lograr su ejecución* y que por ello no se ha generado daño fiscal. (no obstante, no anexa soportes de esta actuación).

Con respecto al literal b) manifiesta que la interventoría se encuentra determinando el estado real de ejecución y proceder a la liquidación contractual y que por no existir liquidación no pudo determinarse la existencia del daño.

El supervisor manifiesta la posibilidad de surtir un proceso de incumplimiento al siniestrarse la garantía de cumplimiento.

El supervisor también manifiesta que ya existió una multa al contratista por incumplimiento de sus obligaciones, enlistando soportes que emitió la ART que permitieron en su momento llegar a la imposición de la multa que se hizo efectiva en su momento.

Menciona que esta situación es soporte que si la ART ha efectuado acciones para la aplicación de correctivos de manera oportuna.

Y por último la respuesta de la interventoría frente al literal a) se hacen 2 manifestaciones principalmente, la primera que los recursos pagados durante la etapa de estructuración para las 3 iniciativas observadas, serán devueltos a la bolsa durante el proceso de liquidación, entregando soportes que soportan su no

financiación desde la vigencia 2022 y la segunda que en la vigencia 2023 se entregaron las iniciativas estructuradas no financiadas a la ART para su atención.

Respecto al literal b) la interventoría expone 9 comunicaciones del 2021 al 2023 por incumplimiento del contratista dirigidas al contratista implementador con copia a la entidad contratante, que dieron lugar a imposición de multa, no obstante, manifiesta también que la medida no dio el resultado esperado ya que no se cumplió con el objeto contractual tal como lo observó este ente de control. Manifiesta que durante los meses de mayo, junio y julio estará adelantando las visitas soporte del informe final en el cual también recomendará aplicar la cláusula décima quinta “penal pecuniaria”

Analizando la respuesta del vocero y administrador del PA – FCP se debe citar el artículo 2 del Decreto – Ley 691 de 2017 donde se define como objeto del FCP 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 ...

En este orden de ideas, la solicitud de exclusión por no tener responsabilidad frente a cualquier irregularidad que manifieste este ente de control, no puede ser de recibo, máxime cuando ninguno de los dos literales han sido negados con soportes documentales o pruebas fehacientes sobre este hecho.

Retomando el contenido de las tres comunicaciones, en ninguna de ellas se hace negación al hecho de haberse reconocido para las iniciativas 6089, 6129 y 6155 los \$31.3 millones observados en diseños para iniciativas que no se ejecutaron a través del contrato 439 de 2019.

La interventoría manifiesta que el recurso en su momento reconocido al contratista por la estructuración de estas iniciativas será reintegrado al momento de la liquidación, pero, ni la ART, ni el Vocero y Administrador del PA – FCP respaldan este argumento.

Es claro que a la fecha efectivamente los recursos fueron reconocidos en diseños y estudios para estas iniciativas y las obras no fueron ejecutadas, sin que se presente evidencia alguna que determine su materialización en obras que presenten beneficio alguno a la comunidad. Tampoco se presenta argumento que evidencie como subsanado al hecho de haberse pagado al contratista este valor.

Por tal razón, no se desvirtúa lo evidenciado frente al literal a)

Respecto al literal b) no se presenta un argumento o prueba que desvirtúe el hecho que existen 40 iniciativas sin concluir en sus obras y por las cuales se han pagado al contratista \$2.936,3 millones.

Se expresa en las 3 respuestas, la del vocero del PAFCP, la entidad ejecutora, y la interventoría, que hasta el mes de julio terminará la firma interventora la actividad de visitas de campo que permitan cuantificar y cualificar las obras construidas determinando un avance físico. No obstante, para este ente de control que las obras no fueron terminadas y por ello independientemente que se reciban o no iniciativas construidas parcialmente.

De otra parte, acogiendo lo expuesto por el vocero y administrador del PA – FCP el numeral b) se cambia la expresión, el término de “obras inconclusas” a “obras sin terminar”, a fin de no generar controversia con el contenido de la Ley 2020 de 2020, que expone un lapso de 1 año después de la liquidación para la incorporación en el registro nacional de obras inconclusas.

Así las cosas, se valida la situación detectada como hallazgo haciendo el cambio en la expresión del subtítulo b) a obras sin terminar, y se registra para trámite de Indagación Preliminar en aras de especificar el monto del daño vinculado a las obras que se determinen como no terminadas y pagadas.

Considerando lo argumentado por la entidad sobre las visitas finales que tiene previstas la interventoría, se retira la incidencia fiscal y de conformidad a lo previsto en el artículo 39 de la Ley 39 de 2000 se pondrá en conocimiento este hallazgo de la instancia competente para que se adelante una indagación preliminar sobre los hechos relacionados con el reconocimiento de estudios y diseños de iniciativas que no fueron ejecutadas y el reconocimiento y pago de iniciativas (obras) que no fueron concluidas, acusan deterioro y no prestan el beneficio que se propuso la contratación a la población objetivo, a fin de establecer si esos hechos generan certeza sobre un daño al patrimonio

De otro lado, se confirma que la situación detectada reviste presunta connotación disciplinaria de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019, en concordancia con lo previsto en los artículos 209 y 267 de la Constitución Política y 3° de la Ley 489 de 1998.

Hallazgo No. 08 Ejecución Convenio No. 29 de 2021 derivado del Contrato No. 162 de 2020 Implementación estrategia obras PDET (F) y (D)⁵⁶ \$16.829.706,15.

⁵⁶ CGR - COH_1026_2024-1-AU-FI

La Constitución Política de Colombia establece:

“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.”

Artículo 267

“(…)

*La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales. La Contraloría General de la República tendrá competencia prevalente para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial, de conformidad con lo que reglamente la ley.
(…)”*

El artículo 3º del Decreto Ley 403 de 2020⁵⁷, señala que “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.

(…)”

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 Decreto Ley 893 de 2017⁵⁸, dispone:

“Artículo 1o. 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

⁵⁷ Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.

⁵⁸ Expedido el 28 de mayo de 2017 “Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

(RRI) y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final, en articulación con los planes territoriales, en los municipios priorizados en el presente Decreto de conformidad con los criterios establecidos en el Acuerdo Final.

Artículo 7o. Coordinación. La Agencia de Renovación del Territorio (ART) dirigirá la construcción participativa y la respectiva revisión y seguimiento de los PATR⁵⁹ de los PDET, y coordinará la estructuración y ejecución de los proyectos de dichos planes, en articulación con las entidades nacionales, territoriales y las autoridades tradicionales de los territorios de los pueblos, comunidades y grupos étnicos”.

El Decreto 691 de 2017⁶⁰ establece:

“Artículo 1°. Naturaleza del Fondo. Sustitúyase el “Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto⁶¹” (...) 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.
(...)”.*

Artículo 2º (...)

Parágrafo. Para la ejecución de proyectos, el FCP podrá celebrar contratos para que entidades públicas o privadas puedan ser administradoras delegadas de recursos del FCP o de sus subcuentas. En estos casos, la ejecución de los recursos estará sometida al régimen contractual y reglamentario del FCP, atendiendo en todo caso los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad”.

El artículo 3º de la Ley 489 de 1998, señala: *“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”.*

El Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019, en calidad de vocero y administrador del Patrimonio Autónomo Fondo Colombia en Paz, en virtud del Contrato de Fiducia Mercantil No. 001 de 2019⁶², el 15 de abril de 2020 suscribió el Contrato No. 162 de 2020 con el Consorcio CEG – OME, con el objeto de *“Implementar la estrategia obras PDET a través de la ejecución de actividades enfocadas al fortalecimiento comunitario y de*

⁵⁹ Planes de Acción para la Transformación Regional.

⁶⁰ Expedido el 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 “Fondo Colombia en Paz (FCP)” y se reglamenta su funcionamiento.

⁶¹ Creado por el artículo 116 de la Ley 1769 de 2015 y modificado por el artículo 130 de la Ley 1815 de 2016.

⁶² Suscrito el 6 de septiembre de 2019 con el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República – DAPRE.

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 Grupo 5 – Sierra Nevada - Perijá”, por valor de \$14.691.389.871 y un plazo de ejecución de trece (13) meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio, la cual se firmó el 27 de julio de 2020, por tanto, la fecha de terminación inicial se cumplía el 27 de agosto de 2021; sin embargo, como el contrato ha presentado varias prórrogas⁶³ y suspensiones⁶⁴ el nuevo plazo de ejecución vence el 19 abril de 2024.

La Cláusula Sexta del Contrato No. 162 de 2020, señala:

“(…) OBLIGACIONES DEL P.A. FONDO COLOMBIA EN PAZ – P.A. FCP:

(…).

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 al objeto y obligaciones contenidas en este contrato por parte del contratista.

En la Cláusula Séptima del contrato 162 de 2020, se pactaron entre las obligaciones del contratista las siguientes:

“OBLIGACIONES GENERALES (…)

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 (…)

Entre las obligaciones específicas establecidas en la misma cláusula, se encuentran:

“1. OBLIGACIONES DE CONTENIDO TÉCNICO:

(…)

1.3 DURANTE LA ETAPA DE EJECUCIÓN:

1.3.1 ACITIVIDADES DE OBRA:

- 1.3.1.1. Contratar la ejecución de proyectos aprobados por el interventor de acuerdo con el nivel de complejidad”.

Entre las obligaciones administrativas, legales y financieras, se estableció:

⁶³ De acuerdo con los Otrosíes No. 2 del 27/08/2021, No. 3 del 9/03/2022, No. 4 del 29/07/2022, No. 5 del 2/12/2022 y No. 6 del 18/10/2023.

⁶⁴ No. 1 del 16/02/2022, No. 2 del 14/10/2022, No. 3 del 18/11/2022, No. 4 del 21/12/2022, No. 5 del 10/04/2023 y ampliación No. 1 a la suspensión No. 5 del 25/05/2023.

“(…).

12. Responder al PA-FCP por los daños y perjuicios que se deriven de un eventual incumplimiento de los subcontratistas.

En la Cláusula Octava del contrato 162 de 2020, se establecen las obligaciones de la entidad ejecutora⁶⁵, entre estas la siguiente:

“(…).

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.

La Cláusula Décima Segunda determinó, en cuanto a la supervisión y control de la ejecución del contrato que *“(…) 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, la cual deberá desarrollarse con arreglo al Manual de Supervisión e Interventoría”.*

Entre las funciones del interventor contratado por la ART, se encuentran:

1. Controlar la ejecución contractual para efectos de verificar si ella se ajusta a las prestaciones pactadas en el contrato.

(…)

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.

(…).

19. 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 Manual de Supervisión e Interventoría del Fondo Colombia en Paz en su versión 5 de septiembre 1 de 2021⁶⁶, en el capítulo 2, respecto al monitoreo y seguimiento de los contratos suscritos por el Fondo Colombia en Paz, establece:

“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.

⁶⁵ Agencia para la Renovación del Territorio – ART.

⁶⁶ El cual aplica para la fecha de suscripción del convenio No. 29 de 2021.

(...).

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 (...).

En la versión señalada del Manual de Supervisión e Interventoría, en el capítulo cuarto que se refiere a las obligaciones de supervisores e interventores, estipula:

“Los supervisores e interventores en ejercicio de sus funciones tendrán las siguientes obligaciones:

GENERALES

(...).

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. (...).*

EN CASO DE INCUMPLIMIENTO

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

Entre las condiciones pactadas en el convenio No. 29 de 2021, suscrito entre el Consorcio CEG-OME y la Junta de Acción Comunal del Corregimiento San Javier del municipio de Ciénaga, se señala en el párrafo primero de la cláusula segunda el “(...) alcance del objeto”, el cual indica que *“La ejecución de las obras incluye el suministro de la totalidad de los materiales, accesorios, mano de obra, equipos, herramientas, transporte y demás elementos requeridos para el cumplimiento oportuno del objeto del convenio”.*

Entre los compromisos de la Junta de acción comunal, en calidad de contratista ejecutor, descritos en la cláusula séptima del convenio, se encuentran:

1. *Cumplir con el objeto del presente convenio de conformidad con las condiciones y especificaciones técnicas (...).*

(...).

25. *Cumplir con las fechas y los tiempos establecidos en el cronograma aprobado por el CONSORCIO.*

Entre los compromisos del Consorcio CEG-OME, en calidad de contratante, pactados en la cláusula octava del Convenio No. 29 de 2021, se señalan, entre otros:

“

1. *Ejercer control, seguimiento y apoyo a la ejecución del convenio.*
2. *Desembolsar los recursos en la forma y montos previstos en el presente convenio.*
- (...)
9. *Brindar para el Desarrollo adecuado del convenio y fortalecer el desempeño de las labores del mismo, en cumplimiento de acompañamiento que brinda EL CONSORCIO.*
10. *Designar Supervisor.*

En lo concerniente al seguimiento y control del convenio 29 de 2021, la cláusula décima determina: “*SUPERVISIÓN: Estará a cargo del Gerente Técnico designado por EL CONSORCIO*”, CEG-OME.

En la cláusula referida, se establecen las funciones del supervisor, Gerente Técnico del Consorcio CEG-OME, entre las cuales se encuentran:

“(...).

4. *Medir, contar e inventariar las cantidades físicas de obra realmente ejecutadas de acuerdo con las especificaciones integrantes del convenio.*
- (...).
6. *Elaborar con LA JUNTA, las actas parciales de recibo de obra y dar su aprobación a las mismas para el pago (...).*
- (...).
20. (...) *informar por escrito a la supervisión del CONSORCIO para el contrato 162 marco, cualquier situación o irregularidad, deficiente del cumplimiento o no, con la debida fundamentación a fin de que esta dependencia y/o quienes hagan sus veces, impongan los correctivos o sanciones a que hubiera lugar”.*

En el párrafo primero de la cláusula cuarta del mencionado convenio, referente a la forma de pago, se estableció: “*Todos los desembolsos de aportes que el CONSORCIO reconocerá a LA JUNTA estarán sujetos a lo siguiente:*

- 1) *A que los ítems y cantidades de obra ejecutadas por LA JUNTA sean efectivamente reconocidas al CONSORCIO por parte de la interventoría del contrato No. 162 de 2020”.*

Mediante otrosí No. 1⁶⁷ del citado contrato, en la cláusula cuarta se modificó la forma de pago, así:

“*Un pago a título de anticipo equivalente al treinta (30%) del valor del convenio celebrado (previa acta de inicio y expedición de pólizas).*

⁶⁷ Suscrito el 11 de enero de 2022, documento aportado portado por el Fondo Colombia en Paz – FCP el 6 de marzo de 2024 en respuesta a solicitud de información realizada por el equipo auditor de la CGR mediante Sigedoc No. 2024EE0032942 del 23 de febrero de 2024.

° *Un pago parcial a los quince (15) días de iniciado el convenio contados desde el cumplimiento de los requisitos (de acta de inicio y expedición de pólizas) de acuerdo con el porcentaje de avance de obra recibido a entera satisfacción de EL CONSORCIO y aprobado por la interventoría del contrato 162-2020 (...)*”.

Por otra parte, el PA FCP, el 02 de enero de 2020, suscribió el contrato No. 496 de 2019 con el Consorcio Bienestar Comunitario, identificado con el NIT No. 901.348.982-6⁶⁸, con el objeto de realizar la *“Interventoría técnica, social, administrativa, jurídica, financiera y contable a los contratos que tiene 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 (...)”*, por un valor de \$7.447.919.284 y un plazo inicial de quince (15) meses⁶⁹ contados a partir de la suscripción del acta de inicio, la cual se firmó el 14 de julio de 2020.

En la Cláusula Octava del contrato de interventoría, se señalan las Obligaciones de la entidad ejecutora - Agencia de Renovación del Territorio, en adelante ART, entre otras:

“(...).

6. Evaluar el desarrollo y los resultados de la implementación de la estrategia, e impulsar los correctivos necesarios para su correcta ejecución (...).

(...).

8. Realizar la revisión de los pagos a los Contratistas de Obras PDET, con el respectivo Visto Bueno del Supervisor de interventoría para realizar el pago, previa aprobación de interventoría”.

Respecto a la ejecución del contrato de implementación No. 162 de 2020, la interventoría radicó el 18 de marzo de 2024 ante el PA – FCP solicitud de aplicación de la cláusula resolutoria y recomienda *“(...) la resolución del contrato de manera unilateral por parte de la entidad contratante (...)”*, además, lo siguiente:

“

- *(...) realizar la terminación anticipada del Contrato No. 162 de 2020 (...).*
- *(...) ordenar la liquidación del Contrato No. 162 de 2020 (...).*
- *(...) hacer efectiva la pena establecida en la CLAUSULA DECIMA QUINTA. – CLAUSULA PENAL PECUNIARIA del Contrato No. 162 de 2020 (...).*
- *(...) de manera expresa e inmediata, SUSPENDER LOS PAGOS que se hubieren librado o fueren a librarse o entregarse a favor del Consorcio CEG-OME, a partir de la fecha de la presente comunicación (...)*”.

⁶⁸ Su representante legal es la persona natural identificada con la cédula de ciudadanía No. 73.106.127

⁶⁹ Plazo que, mediante último otrosí, No. 6 del 21 de octubre de 2023, fue prorrogado hasta el 20 de junio de 2024.

La solicitud señalada es un alcance al informe por presunto incumplimiento del contrato presentado al PA – FCP el 26 de febrero de 2024, en donde señala que “(...) el Consorcio Bienestar Comunitario, como Interventoría del contrato de implementación ejecutado por el Consorcio CEG-OME, viene evidenciando a través del seguimiento (...) el atraso que se viene presentando a la fecha y el presunto incumplimiento del contratista, tanto a las obligaciones establecidas en el contrato para la etapa de ejecución, fortalecimiento comunitario, como para las obligaciones generales, administrativas y financieras establecidas en el Anexo Técnico No. 2 y en el Contrato No. 162 de 2020, como a las nuevas condiciones acordadas mediante el otrosí No. 6 de fecha 18 de octubre de 2023”.

Para la ejecución del contrato No. 162 de 2020, el Consorcio CEG-OME, en calidad de contratista implementador, suscribió entre otros, el siguiente convenio, el cual fue objeto de visita de verificación física por parte de la CGR:

Construcción de la obra objeto del Convenio No. 29 de 2021

Suscrito el 11 de octubre de 2021 con la persona jurídica identificada con el NIT No. 901.491.848-2⁷⁰ el convenio No. 29 de 2021 cuyo objeto es la el cuyo objeto es la “Unión de esfuerzos administrativos, técnicos, operativos y financieros para la implementación y desarrollo de la iniciativa de obra de baja escala y rápida ejecución “Mejoramiento de la cancha de fútbol de San Javier, municipio de Ciénaga, Magdalena”, por un valor inicial de \$70.234.981⁷¹ y un plazo de ejecución inicial de un (1) mes⁷² contados a partir de la suscripción del acta de inicio, la cual se surtió el 25 de mayo de 2022.

Se determinó en la visita de la CGR que la obra no se ha terminado y se encuentra suspendida⁷³ desde el 10 de abril de 2023.

Cabe señalar que el PA-FCP no aportó el soporte documental que dé cuenta del estado del convenio a la fecha de la situación detectada, por cuanto no fue aportada la ampliación de la suspensión o acta de reinicio de actividades, a partir del 1 de febrero de 2024, fecha en la cual venció la tercera ampliación de la Suspensión No. 2.

En lo que respecta a la inversión realizada en virtud del convenio No. 29 de 2021, con recursos del PA-FCP, al 6 de marzo de 2024, fecha de entrega de los soportes del convenio por parte de la entidad, ha realizado un pago al contratista

⁷⁰ Junta de Acción Comunal del Corregimiento San Javier del municipio de Ciénaga, representado legalmente por Geovanny Disneiro Fierro identificado con C.C. No. 7.630.866.

⁷¹ Este valor disminuyó a \$69.947.469 como consecuencia del acta de modificación de cantidades de obra No. 1 del 23 de enero de 2023.

⁷² Prorrogado a 133 días, mediante otrosí No. 3 del 30 de julio de 2022

⁷³ Mediante acta de suspensión No. 2, la cual presenta tres ampliaciones del 25 de mayo, 2 de octubre del 2023 y 2 de diciembre del 2023, prorrogando la suspensión hasta el 31 de enero de 2024.

implementador, CEG – OME, de \$16.829.706,15⁷⁴, por concepto de pago anticipado, el cual fue avalado por la interventoría y la supervisión de la ART y desembolsado por el PA – FCP.

El presente convenio contó con la póliza de seguro de cumplimiento en favor de entidades particulares No. 400-45-994000020827, expedida por la Aseguradora Solidaria de Colombia el 11 de noviembre de 2021, cuyos amparos de cumplimiento y calidad del servicio se encuentran expiradas, el de cumplimiento presenta vigencia hasta el 11 de junio de 2022 y el de calidad del servicio hasta el 11 de julio de 2023, toda vez que no fueron aportadas las actualizaciones con los otrosíes Nos. 2 y 3 suscritos el 23 de junio y 30 de julio de 2022 respectivamente.

Por otra parte, en visita realizada por la CGR el 20 de marzo de 2024 al sitio de ejecución de la obra, se verificó la ejecución de ítems a la vista, entre otros: placa para gradería en concreto, muro para gradería, malla eslabonada para cerramiento, tensor superior en ángulo, platina para fijación de malla eslabonada para parales, poste en tubo galvanizado y arcos de microfútbol, contemplados en el contrato, a excepción de la instalación de las lámparas led solar en la cancha.

Respecto a dichas obras, se evidenciaron deficiencias, tales como fisuras longitudinales y transversales en la placa de la gradería, oxidación en los arcos de microfútbol, platinas sueltas o partidas, puntos de soldadura deficientes, oxidación en tensores - platinas y ángulos, conexión eléctrica inadecuada en la parte inferior de poste para la luminaria, postes que no fueron ubicados de acuerdo con lo especificado en los planos de diseño.

Así mismo los ítems ejecutados en virtud del convenio No. 29 de 2021, no han sido recibidos y aprobados por parte de la interventoría, debido a que tanto el contratista implementador como el ejecutor no han subsanado⁷⁵ las observaciones⁷⁶ técnicas planteadas en visita realizada por la interventoría, el contratista implementador y ejecutor, al sitio de la obra el 28 de marzo de 2023, las cuales fueron reiteradas mediante oficio No. GI-FCP-7199-23 del 25 de abril de 2023 de la interventoría dirigido al contratista implementador en donde se señala que *“(...) no se aprueban las obras ejecutadas a la fecha que se encuentran con anomalías, ya que no se realizó el seguimiento y supervisión requerido por parte del consorcio implementador, en cuanto a*

⁷⁴ Mediante el comprobante de egreso No. CE2200001068 del 24 de enero de 2022 en virtud de la factura FEVO-20.

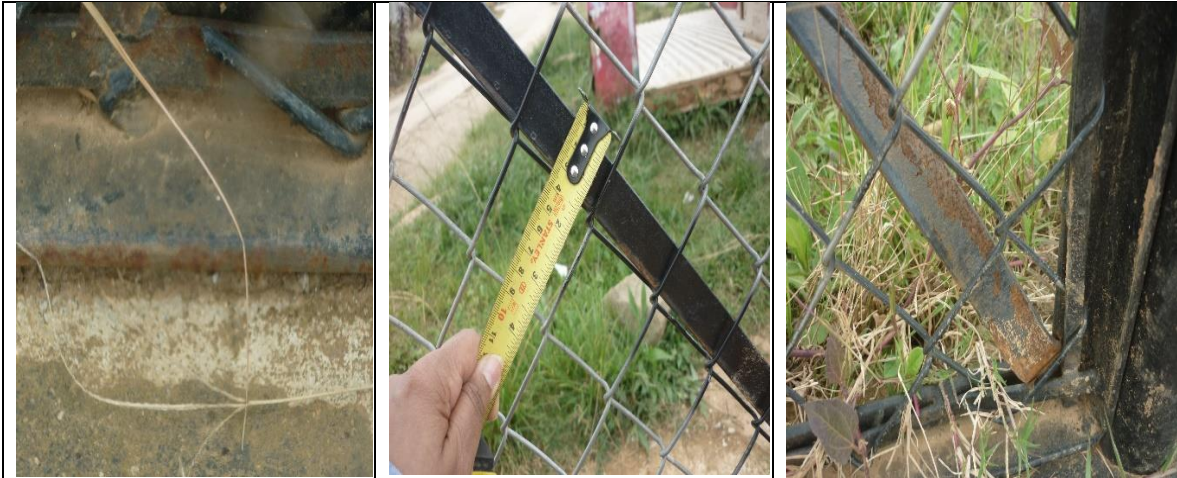
⁷⁵ Según informe de avance quincenal de interventoría No. 10 del 28 de febrero de 2023 y el acta de instalación de la visita realizada por la CGR, suscrita el 19 de marzo de 2024.

⁷⁶ Tales como: “1. Solicitud de los ensayos de resistencia a la compresión de los concretos elaborados, resultado de los ensayos de densidades; certificado de calidad de los materiales utilizados en obra concreto, mampostería, instalaciones eléctricas y carpintería metálica. (...). 3. Se encuentra fracturada la base de concreto del poste de alumbrado localizado en la esquina occidental de la cancha (...). 4. Los arcos instalados no corresponden a las especificaciones en el plano. 5. Sobre las lámparas instaladas, se agrega que los postes no fueron distribuidos según la disposición que muestra en los esquemas de diseño. (...). 8. Se observó que se encuentran platinas partidas y sueltas en módulos de cerramiento. 9. Conexión eléctrica en poste detrás de las gradas, detalle tubería que no cumple con normas de seguridad”.

que en estas actividades no se siguieron los lineamientos de acuerdo a los diseños aprobados (...), agrega también que “(...) estas observaciones fueron realizadas en las visitas de los días 12 de diciembre de 2022 y 04 de marzo de 2023 (...)”. Cabe señalar que estas situaciones de carácter técnico, fueron reiteradas en comunicación del 18 de marzo de 2024 mediante oficio No. GI-FCP-8522-24.

Imágenes sobre observaciones técnicas de las obras

| | |
|--|---|
|  |  |
| <p>Platinas sueltas o partidas</p> | <p>Deficientes puntos de soldadura</p> |
|  |  |
| <p>Fisuras longitudinales y transversales en placa de gradería</p> | |



Oxidación en platinas, tensor y ángulos



Oxidación en arcos de microfútbol

Conexión eléctrica inadecuada

De la evaluación a los soportes suministrados por el FCP y resultado de la visita in situ practicada por la CGR el 20 de marzo de 2024 a la obra que se ejecuta en virtud del convenio No. 29 de 2021, se observa respecto a la ejecución y seguimiento de la obra, lo siguiente:

Deficiencias en la ejecución y control por parte del contratista implementador sobre el convenio No. 29 de 2021

Se identificaron deficiencias en las actividades de carácter técnico y administrativas, realizadas por el contratista implementador, en cumplimiento de las obligaciones y compromisos adquiridos, tanto en el contrato 162 de 2020 como en el convenio suscritos para la ejecución de la obra, 29 de 2021, por cuanto:

- Las obras no están terminadas y el convenio No. 29 de 2021 se encuentra suspendido desde el 10 de abril de 2023, ha pasado más de un (1) año y no se han tomado las medidas necesarias para el reinicio de las actividades y

terminación de la obra objeto del convenio, que se ha venido prorrogando desde el 24 de junio de 2022, lo que implica igualmente la falta de satisfacción de la necesidad de la comunidad, la cual sustentó la suscripción del convenio en mención.

Adicional a lo anterior, las actividades ejecutadas en el convenio No. 29 de 2021 no han sido recibidas por parte de la interventoría, encontrándose sometida a agentes atmosféricos, que generan afectación de los elementos construidos y consecuentemente conllevan al deterioro.

- No se evidencia la actualización de las pólizas respecto a los amparos de cumplimiento y calidad del servicio del convenio, el amparo de cumplimiento presenta vigencia hasta el 11 de junio de 2022 y el de calidad del servicio hasta el 11 de julio de 2023.
- No se aportó documento que indique el estado actual del convenio, toda vez que no fue aportada la ampliación de la suspensión o acta de reinicio de actividades, a partir del 1 de febrero de 2024, fecha en la cual venció la tercera ampliación de la suspensión No. 2.
- La interventoría remitió al Fondo Colombia en Paz solicitud del 18 de marzo del presente año 2024, de aplicación de la cláusula resolutoria al contrato No. 162 de 2020, lo cual es un indicio claro, de la no terminación de las obras contratadas mediante el convenio citado.

Deficiencias de la ART, en calidad de entidad ejecutora

Se evidencian debilidades en la supervisión ejercida por la entidad ejecutora, Agencia de Renovación del Territorio, por cuanto sus gestiones no se dieron de manera oportuna y eficiente, lo que conllevó al incumplimiento del objeto contractual en el convenio.

Lo anterior en consonancia con las obligaciones precitadas asumidas contractualmente y de la normativa y manuales aplicables, además del incumplimiento de los principios de la función administrativa.

Con base en lo expuesto, la CGR considera que la situación irregular descrita anteriormente, que es la no terminación de la obra objeto del convenio No. 29 de 2021, así como las deficiencias observadas en la construcción, tales como fisuras longitudinales y transversales en la placa de la gradería, oxidación en los arcos de microfútbol, platinas sueltas o partidas, puntos de soldadura deficientes, oxidación en tensores - platinas y ángulos, conexión eléctrica inadecuada en la parte inferior de poste para la luminaria, postes que no fueron ubicados de acuerdo con lo

especificado en los planos de diseño; tiene incidencia fiscal, teniendo en cuenta que la inversión realizada para la ejecución del convenio 29 de 2021 por valor de \$16.829.706,15, genera un daño al patrimonio público por este valor, de conformidad con lo previsto en los artículos 3 y 6º de la Ley 610 de 2000, representado en el reconocimiento y pago de obras que no fueron terminadas y que no prestan beneficio a la población objetivo de las mismas.

El hallazgo también reviste presunta connotación disciplinaria de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019, en concordancia con lo previsto en los artículos 209 y 267 de la Constitución Política y 3º de la Ley 489 de 1998.

Respuesta del PA-FCP

“Ejecución Convenio No. 29 de 2021 derivado del Contrato No. 162 de 2020”:

“Respetuosamente se informa que, en atención a los roles y responsabilidades del FCP, una vez recibida la observación de la Contraloría General de la República, se corrió traslado mediante correo electrónico del 18 de abril de 2024 a la Entidad Ejecutora competente, Agencia de Renovación del Territorio - ART, la cual emitió pronunciamiento el 25 de abril de 2024, respuesta de la cual se remite copia junto con sus respectivos anexos para su valoración. En la citada respuesta encontrará el enlace de descarga de los respectivos anexos.

*Previo a resolver de fondo la observación de la Contraloría General de la República, es importante poner de presente el modelo de operación el Fondo Colombia en Paz, el cual se deriva de los diferentes manuales y reglamentos del FCP, especialmente del Reglamento del Fondo Colombia en Paz, aprobado por el Consejo Directivo⁷⁷, que contiene los lineamientos para el funcionamiento y operación del FCP y cuyo objetivo es⁷⁸ “...ser un instrumento de administración que determina los **principios generales de la interrelación entre el Fideicomitente, el Director Ejecutivo, las Entidades Ejecutoras, los Supervisores y/o Interventores, y el Administrador Fiduciario** (en adelante la Fiduciaria) encargado de su administración, dentro del marco de las funciones legales y contractuales...” (Subrayas y negrillas fuera de texto).*

*De igual forma y según el alcance del Reglamento del Fondo Colombia en Paz, este “...**identifica y determina los roles, funciones y responsabilidades de quienes interactúan dentro del modelo operativo definido para el FCP**, de conformidad con el Decreto 691 de 2017, además de las funciones y responsabilidades que se detallan en los demás manuales y reglamentos del FCP.” (Subrayado y negrillas fuera de texto original).*

⁷⁷ El Consejo Directivo es el máximo órgano rector del FCP, de carácter colegiado, que según el Decreto Ley 691 de 2017 es integrado por siete (7) miembros nombrados por el Presidente de la República.

⁷⁸ Ver: https://www.fiduprevisora.com.co/wp-content/uploads/2019/12/GER_REG_002_ReglamentoFCP_v8-1.pdf;

En atención a lo establecido en el Reglamento del FCP, son las Entidades Ejecutoras (Entidades públicas o privadas, organismos de cooperación, direcciones o dependencias de entidades públicas), quienes en desarrollo de su misionalidad y experticia definen el PPO (Planes y Proyectos Operativos) y entre sus competencias, se encuentran las siguientes:

“(...) 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. (...)” (Subrayado fuera del texto original).*

Como se evidencia, las Entidades Ejecutoras además de definir las necesidades propias para la contratación de planes y proyectos operativos a través del FCP, ejercen la supervisión de la misma, la cual consiste en realizar el seguimiento técnico, control y vigilancia administrativa, financiera, contable y jurídica respecto de las condiciones acordadas en el contrato o convenio, además, deberá ser ejercida por el personal idóneo designado por las Entidades Ejecutoras, de acuerdo con la naturaleza del contrato o convenio a supervisar, quien responderá por sus acciones u omisiones.

*De tal suerte, en el modelo de negocio del Patrimonio Autónomo Fondo Colombia en Paz, aprobado por el Consejo Directivo, los 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.***

Lo anterior cobra especial relevancia y sentido si se tiene en cuenta que, de acuerdo con los roles y funciones de su modelo de operación explicados anteriormente, y contrario a la calidad de experta técnica y garante de la ejecución de los contratos que tienen las entidades ejecutoras, el FCP no tiene ni la experticia técnica ni presencia o personal en los diferentes territorios del país para desarrollar estas funciones.

IMPROCENDENCIA DE LA DECLARACIÓN DE INCIDENCIA FISCAL Y DISCIPLINARIA

En particular, refiere el ente de control fiscal deficiencias en la ejecución del Convenio No. 29 de 2021, por lo que respetuosamente este administrador fiduciario, considera indispensable que la CGR tenga en cuenta que el PAFCP no es parte contractual en el negocio jurídico del que se desprenden los diferentes análisis efectuados en la presente observación No. 2.

Ello por cuanto, el “Convenio No. 29 de 2021”, ha sido suscrito por el contratista implementador Consorcio CEG OME y terceros ejecutores, y de ninguna manera por el CONSORCIO FCP 2019, actuando como vocero y administrador del PAFCP, NO es parte contractual en el enunciado “Convenio” lo que necesariamente convierte en un imposible jurídico desplegar los efectos jurídicos del Convenio, y en particular las referencias de su ejecución y estados de cumplimiento como reproches que deban ser endilgados o atribuibles a este administrador fiduciario.

De manera tal que, el reproche de la Contraloría a este administrador fiduciario es equivocado en la medida en que tiene que ver con una relación contractual o negocio jurídico que NO es contrato o “convenio” derivados del FCP.

Tampoco es de recibo advertir posibles incumplimientos del PAFCP por la no entrega de soportes documentales que den cuenta del estado de ejecución del convenio, tal como se suscribió por la CGR, así: “Cabe señalar que el FCP no aportó el soporte documental que dé cuenta del estado del convenio a la fecha de la presente observación (...)”. pues no es obligación del administrador fiduciario archivar, custodiar y/o garantizar la integridad de información y los alcances de la misma, respecto de relaciones contractuales, en las que se insiste, no ha suscrito y por ende no es parte.

Ahora bien, lo que sí conviene aclarar al ente de control fiscal es la suscripción, del Acta de Terminación Anticipada del contrato No. 162 de 2020⁷⁹, el 18 de abril de 2024, cuyo antecedente contractual se circunscribe a las condiciones establecidas por las partes en el Otrosí No. 6 de 19 de octubre de 2023, (modificación que se advierte surtió debidamente las instancias de recomendación y aprobación del FCP, previa solicitud de la entidad ejecutora) y que en su clausulado contempló, entre otros, la ejecución de la condición resolutoria ante incumplimientos del contratista implementador previa solicitud de la interventoría y la entidad ejecutora, ART.

La referida acta se adjunta para su información. (Ver Anexo 2).

- Respecto de los incumplimientos:

En cuanto a los incumplimientos relativos al contrato 162 de 2020, es necesario ratificar a la CGR que una vez la entidad ejecutora, a través de la interventoría, entregó los insumos correspondientes que permitieran imponer las sanciones a que hubieran lugar, de conformidad con lo normado en los Manuales del FCP, se procedió a adelantar el correspondiente proceso el cual dio lugar a la imposición de cláusula penal de apremio, mediante oficio de radicado 20231094002529211 de 15 de septiembre de 2023, en la cuantía de \$73.456.949,36. Dicha cláusula penal fue efectivamente recaudada y descontada al contratista sobre la facturación por él presentada.

⁷⁹ Dicho sea de paso, se informa a la CGR que la referida acta da cuenta de la resolución del contrato y su consecuente aplicación de cláusula penal pecuniaria.

Ahora bien, en cuanto al cumplimiento de los cronogramas de ejecución contemplados en la cláusula Tercera del otrosí No. 6, es menester indicar que una vez se surtió el procedimiento del debido proceso y traslado al contratista, así como el aval de la entidad ejecutora⁸⁰, se procedió a la terminación anticipada por incumplimiento así como la imposición de una nueva cláusula penal por el valor de \$460.134.330,76, lo cual se materializó mediante documento de fecha 18 de abril de 2024.

En virtud de lo expuesto, es evidente que el administrador fiduciario, ha adelantado satisfactoriamente los correspondientes procesos de incumplimiento los cuales ya concluyeron con la imposición de las respectivas sanciones al contratista. En cuanto a la reclamación del siniestro a la compañía aseguradora, nos encontramos a la espera de que la entidad ejecutora, a través de la interventoría, radique la solicitud acompañada de la tasación y prueba de los perjuicios, tal como lo suscribe el Manual de Supervisión e Interventoría del FCP.

Explicado y aclarado lo anterior, respetuosamente se solicita desestimar cualquier referencia que en marco del ejercicio auditor se realice al PAFCP respecto del “Convenio No. 29 de 2021”

SOLICITUD DESESTIMACIÓN DE OBSERVACIÓN:

Con base en lo ya expuesto y soportado, que da cuenta de la no existencia de fundamento alguno para configurar un reproche respecto de las conductas desplegadas por el Patrimonio Autónomo Fondo Colombia en Paz, respecto de una relación contractual inexistente, respetuosamente se solicita desestimar la presente observación, absteniéndose de formular hallazgos con incidencia disciplinaria, fiscal o de cualquier otra naturaleza.”

Respuesta entidad ejecutora – ART

“El contrato 439 de 2019, tal como lo anuncia el equipo auditor, se suscribió entre el PA Fondo Colombia en Paz y el Consorcio CEG-OME. El Seguimiento, vigilancia y control estuvo a cargo del contratista de interventoría Consorcio Bienestar Comunitario.

Adicionalmente, desde la supervisión del contrato de interventoría, la cual vale mencionar se asumió desde la designación efectuada el 18 de abril de 2024 mediante radicado 20242600027193 (Anexo No. 0) y previa revisión de la documentación disponible relacionada con la ejecución del contrato No. 162 de 2020, se da respuesta en los siguientes términos:

En atención a la observación, esta supervisión realiza el respectivo traslado por competencia a la interventoría mediante radicado ART No. 20244200064271 (Anexo

⁸⁰ Ver link: https://www.fiduprevisora.com.co/wp-content/uploads/2024/03/Manual_Contratacion_-V32.pdf; Numeral 10.5.3. “TERMINACIÓN ANTICIPADA DEL CONTRATO O CONVENIO: Serán causales de terminación anticipada del contrato, sin perjuicio de las demás que se pacten en ejercicio del principio de autonomía de la voluntad de las partes, las siguientes (...) “2. Por incumplimiento” “La Entidad Ejecutora, en su calidad de experta técnica y como garante de la ejecución del contrato, es la responsable del contenido de la correspondiente solicitud de terminación anticipada”

No. 0); dicho traslado, fue atendido por la interventoría mediante oficio GI-FCP-8689-24 de 24 de abril de 2024, la cual se adjunta como respuesta a cada una de las observaciones efectuadas por el equipo auditor.

No obstante, lo anterior, en atención a la afirmación que refiere “De igual forma, se evidencian debilidades en la supervisión ejercida por la entidad ejecutora, Agencia de Renovación del Territorio, por cuanto sus gestiones no se dieron de manera oportuna y eficiente, lo que conllevó al incumplimiento del objeto contractual en el convenio.” desde la supervisión del contrato de interventoría, se considera necesario manifestar lo siguiente:

1. De acuerdo a lo previsto en la cláusula octava del contrato 162 de 2020, entre otras, es obligación de la entidad ejecutora ART: “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. Por su lado, el numeral 7.11 CONTROL Y SEGUIMIENTO del análisis preliminar de la convocatoria 023 de 2019 que dio lugar al contrato 162-2020, estableció lo siguiente:

“7.11 CONTROL Y SEGUIMIENTO. La supervisión de los contratos que resulten del presente proceso de selección será ejercida por la Agencia de Renovación del Territorio -ART, a través de la Interventoría que para tal efecto se contrate”

3. Teniendo en cuenta lo anterior, tal como lo evidenció el equipo auditor, la entidad ejecutora, ejerció la supervisión del contrato 162-2020 a través del contratista interventor vinculado por el PA Fondo Colombia en paz mediante contrato 496 -2019. Valga, mencionar, Consorcio bienestar comunitario.

4. Así las cosas, el consorcio bienestar comunitario (contrato 496-2019), en su condición de colaborador de la entidad ejecutora ART y actuando como interventor del contrato 162- 2019, una vez evidenció los posibles incumplimientos del contratista implementador activó el proceso de incumplimiento para lo cual presentó ante el contratante los informes de incumplimiento lo cual dio lugar, en primera instancia, a la imposición de una multa por valor de \$73.456.949,36

5. De manera concomitante, el contratista implementador solicitó la prórroga No, 5, para lo cual, como resultado de las alertas realizadas por la interventoría, el contratante FCP, previa mesa de arreglo directo, pactó prorrogar el contrato con el compromiso de dar cumplimiento a unas actividades y acciones pactadas entre las partes sometiendo el contrato a clausula resolutoria en caso de advertir un nuevo incumplimiento.

6. No obstante, lo anterior, la interventoría en el marco del seguimiento, vigilancia y control, advirtió nuevos incumplimientos por parte del contratista Consorcio CEG-OME por lo cual, de manera oportuna, presentó y radicó ante el contratante los informes de incumplimiento para que se activara el proceso sancionatorio correspondiente. Al

respecto, vale mencionar que todas estas actividades fueron orientadas y avaladas por la supervisión del contrato de interventoría.

7. Lo anterior permite evidenciar que desde la entidad ejecutora a través del contratista interventor y de la supervisión de la interventoría, inclusive, se efectuaron todas las acciones de su competencia para alertar, advertir, informar de los incumplimientos del contratista y solicitó en varias oportunidades el proceso de incumplimiento por lo cual no es acertado afirmar que existieron debilidades en la supervisión ejercida por la entidad ejecutora, Agencia de Renovación del Territorio, por cuanto sus gestiones se dieron de manera oportuna y eficiente.

8. No obstante, pese a los esfuerzos realizados por el contratante, la ART en su rol de entidad ejecutora y responsable del seguimiento a través de la interventoría y la supervisión de la interventoría, inclusive; no se logró que el contratista implementador cumpliera los compromisos pactados y se solicitó hacer efectiva la cláusula resolutoria y se dio terminado el contrato.

Respuesta de la interventoría

1) Observación No. 02 Ejecución Convenio No. 29 de 2021 derivado del Contrato No. 162 de 2020 (F) y (D):

a) Soporte documental que dé cuenta del estado del convenio:

“Teniendo en cuenta que, el proyecto terminó la ampliación a la suspensión No. 2 el día 31 de enero de 2024 y se debía reiniciar el proyecto el 01 de febrero de 2024, el Consorcio CEG-OME informó mediante reunión de seguimiento semanal del 09 de febrero de 2024 que, el presidente de la Junta de Acción Comunal renunció a su cargo el día 06 de enero de 2024, al igual que todos los dignatarios que hacían parte de la Junta de Acción Comunal debido a conflictos internos que se han venido presentando entre sus integrantes como con la comunidad de la vereda San Javier por temas del manejo de los recursos y del proyecto, lo cual dificulta la suscripción de cualquier documento contractual ya que a la fecha, aunque la comunidad definió quienes serían el reemplazo del presidente saliente, no se ha realizado la formalización correspondiente ante la Gobernación del Magdalena con el fin que se definan los nuevos dignatarios. Dentro de los problemas sociales que se vienen presentando, se incluye que el presidente saliente no ha realizado la entrega del cargo como tampoco ha rendido cuentas del proyecto, lo cual dificulta el recibo de la presidencia de la Junta de Acción Comunal por la nueva persona.

Lo anterior, genera problemas en la suscripción de la documentación contractual y de las autorizaciones de desembolsos de recursos por parte del Implementador a la Junta de Acción Comunal para el reinicio y compra de materiales necesarios para la culminación del proyecto.

El Consorcio CEG-OME reporta que no ha podido tener comunicación con el presidente saliente y los demás dignatarios; solo por vía telefónica se han contactado con la secretaria de la Junta de la Acción Comunal, la cual recibe los mensajes y los transmite a la comunidad para poder dar una respuesta al Implementador.

De igual manera, en las visitas realizadas por la Interventoría al proyecto, se ha contado con la asistencia de la secretaria de la Junta de Acción Comunal a modo de acompañamiento, mas no como representación de la misma, ya que ha informado verbalmente que no está facultada ni autorizada para suscribir documentación a nombre de la JAC.

Es de aclarar, que en la visita realizada por parte de la Contraloría General de la República, se informó esta situación a la profesional delegada, como se puede evidenciar en el Acta de Instalación – Visita de Inspección de Obra del 19 de marzo de 2024, la cual se adjunta como anexo (Anexo No. 1) al presente comunicado.

- b) *Documento firmado por persona diferente a la que suscribió el contrato por parte del contratista ejecutor:*

“Adjunto al presente documento se envía el Anexo No. 2, que contiene el acta aclaratoria corregida del acta de inicio. Dicha acta está firmada por el señor Jorge Eliecer Núñez Medina, en calidad de presidente de la Junta de Acción Comunal del Corregimiento de San Javier, Municipio de Ciénaga, Departamento del Magdalena. En el momento de la firma, el señor Núñez Medina actuaba como presidente y Representante Legal, según lo establecido en el auto reconocimiento emitido por la Gobernación del Magdalena el 09 de junio de 2022. Este documento complementario también se incluye en la presente respuesta”.

- c) *Actualización de la póliza:*

“Desde la fecha de suscripción del acta de inicio del proyecto, es decir, a partir del 25 de mayo de 2022, la Interventoría ha realizado varias solicitudes para obtener las pólizas actualizadas del proyecto. Estas solicitudes se realizaron tanto al momento de la firma del acta de inicio como en respuesta a las diversas modificaciones contractuales presentadas. Hasta la fecha actual, no se ha recibido respuesta por parte del Consorcio CEG-OME. Adjunto a este comunicado, se encuentran todas las comunicaciones enviadas por la Interventoría (Anexo No. 3), que destacan la diligencia empleada en la solicitud de las pólizas actualizadas. Es importante señalar que este tema está documentado en los informes de incumplimiento enviados anteriormente”.

- d) *Deficiencias de la interventoría:*

“Respecto a lo manifestado por parte de la Contraloría General de la República, en cuanto a que, la Interventoría se abstuvo de utilizar oportunamente todas las herramientas pactadas contractualmente, por el incumplimiento del Consorcio CEG-OME, Implementador del Contrato No. 162 de 2020, nos permitimos informar que, esta

Interventoría desde el año 2021 ha remitido al Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019, reportes de presunto incumplimiento para la etapa de ejecución de la siguiente manera:

| Comunicado | Fecha | Asunto | Observaciones |
|----------------|------------|--|--|
| GI-FCP-2978-21 | 26-10-2021 | Reporte Incumplimiento del contratista implementador Consorcio CEG-OME a las obligaciones del contrato No. 162 del 2020 – Subregión Sierra Nevada del Perijá. Solicitud Inicio de procedimiento administrativo tendiente a declarar incumplimiento de las obligaciones previstas en el contrato. | <p>El FCP realizó audiencia de incumplimiento el día 14 de diciembre de 2021. Donde se establecieron compromisos, como la entrega de planes de choque para la etapa de estructuración y ejecución del contrato, los cuales deben ser revisados por la Interventoría para reanudación de esta audiencia.</p> <p>Por lo anterior, el día 24 de enero de 2022 mediante comunicado GI-FCP-3994-22, la Interventoría solicita reanudar la audiencia de incumplimiento realizada con el fin de actualizar las circunstancias que dieron origen al proceso de incumplimiento.</p> <p>Dicha audiencia se reanudó el día 07 de febrero de 2022, donde se informó al FCP que las iniciativas faltantes de estructuración se presentarían en comité operativo a más tardar el día 18 de febrero de 2022, por lo que como compromiso se establece que, la Interventoría debe enviar al FCP las actas de comité operativo donde se aprueban estas estructuraciones. Dichas actas se enviaron mediante comunicado GI-FCP-4305-22 del 21 de febrero de 2022. Con lo anterior, se dio por cerrado el proceso de incumplimiento iniciado.</p> |
| GI-FCP-4819-22 | 26-04-2022 | Reporte de Presunto Incumplimiento del contratista implementador Consorcio CEG-OME a las obligaciones del contrato No. 162 del 2020 – Subregión Sierra Nevada del Perijá. Solicitud Inicio de procedimiento administrativo tendiente a declarar incumplimiento de las obligaciones previstas en el contrato por no inicio en la ejecución de las actividades de acuerdo a plan de mejora presentado para prórroga No. 2. | Sin respuesta por parte del FCP |
| GI-FCP-5127-22 | 22-06-2022 | Actualización reporte de Presunto Incumplimiento del contratista implementador Consorcio CEG-OME a las obligaciones del contrato No. 162 del 2020 – Subregión Sierra Nevada del Perijá Solicitud Inicio de procedimiento administrativo tendiente a declarar incumplimiento de las obligaciones previstas en el contrato por los atrasos presentados en la etapa de ejecución. | Sin respuesta por parte del FCP |
| GI-FCP-5254-22 | 28/06/2022 | Reiteración solicitud de información sobre el estado del reporte de presunto incumplimiento del contratista implementador Consorcio CEG-OME a las obligaciones del contrato No. 162 de 2020 – Subregión Sierra Nevada del Perijá – Zona Bananera. | Sin respuesta por parte del FCP. |
| GI-FCP-6860-23 | 23/02/2023 | Informe de presunto incumplimiento – Contrato No. 162 de 2020 – Subregión Sierra Nevada del Perijá. | Mediante radicado FCP No. 20231094001567561 del 22 de junio de 2023, el FCP dio traslado del Informe de Descargos del Contratista Consorcio CEG-OME, para respuesta por parte de la Interventoría. |
| GI-FCP-7116-23 | 10/04/2023 | Solicitud de información sobre el estado del informe de presunto incumplimiento del contratista Consorcio CEGOME a las obligaciones del contrato No. 162 de 2020 (...) | <p>Por lo que, mediante comunicado GI-FCP-7470-23 del 30 de junio de 2023, la Interventoría emitió respuesta al informe de descargos, donde se mantuvo en su posición, solicitando al FCP imponer una sanción por la CLAUSULA PENAL DE APREMIO del contrato.</p> <p>Luego, el FCP remitió a la Interventoría mediante radicado FCP No. 20231094002397611 del 05 de septiembre de 2023 la respuesta por parte del Consorcio CEG-OME a la respuesta emitida por la Interventoría.</p> <p>Por lo que, mediante comunicado GI-FCP-7732-23 del 11 de septiembre de 2023, la Interventoría se ratifica en el incumplimiento presentado por el Consorcio CEG-OME y solicita se imponga una multa a modo de sanción por la CLAUSULA PENAL DE APREMIO, por un valor de \$ 73.456.949,36.</p> <p>Por lo tanto, el día 14 de septiembre de 2023 mediante radicado FCP No. 20231094002529211, el Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019 informó al Consorcio CEG-OME la ejecución de la cláusula penal de</p> |

| | | | |
|----------------|------------|--|--|
| | | | apremio del Contrato No. 162 de 2020. (Anexo No. 5). |
| GI-FCP-8015-23 | 01/12/2023 | Alerta atraso en las actividades para la ejecución de la prórroga No. 5 – Contrato No. 162 de 2020 – Consorcio CEG-OME | Mediante radicado FCP No. 202410940000722771 del 11 de enero de 2024, el FCP dio traslado del pronunciamiento del Consorcio CEGOME, para respuesta por parte de la Interventoría. Por lo que, mediante comunicado GI-FCP-8293-23 del 12 de febrero de 2024, la Interventoría emitió respuesta al pronunciamiento emitido por el Consorcio CEG-OME, donde se informa a la entidad contratante que a la fecha los atrasos persisten y los mismos han aumentado. Sobre este pronunciamiento, nunca se contó con respuesta por parte del FCP. |
| GI-FCP-8400-24 | 26/02/2024 | Informe de presunto incumplimiento – Contrato No. 162 de 2020 – Consorcio CEG-OME. | Sin respuesta por parte del FCP. |

De igual manera, se remitió a la Agencia de Renovación del Territorio el siguiente comunicado:

| Comunicado | Fecha | Asunto | Observaciones |
|----------------|------------|---|---|
| GI-FCP-8542-24 | 18/03/2024 | Alcance comunicado GI-FCP-8400-24 del 26 de febrero de 2024 - Solicitud aplicación cláusula resolutoria Otrosí No. 6 – Contrato No. 162 de 2020 – Consorcio CEGOM | Mediante radicado FCP No. 20241094001108591 del 08 de abril de 2024, el FCP dio traslado de la respuesta emitida por el Consorcio CEG-OME, para respuesta por parte de la Interventoría. Por lo que, mediante comunicado GI-FCP-8659-24 del 12 de abril de 2024, la Interventoría emitió respuesta al pronunciamiento, donde se ratifica en el incumplimiento presentado por el Consorcio CEG-OME y solicita se aplique la condición resolutoria establecida en el Otrosí No. 6 del Contrato No. 162 de 2020 y se imponga una sanción por la CLAUSULA PENAL PECUNIARIA por un valor de \$ 460.134.330,76 |

Los anteriores documentos se adjuntan al presente documento en el Anexo No. 4

- e) Inversión realizada por una obra objeto del convenio no terminada y las deficiencias en la construcción:

“Se considera pertinente aclarar que esta Interventoría en diferentes oportunidades mediante comunicados, mesas de trabajo, reuniones de seguimiento semanal y comités operativos, solicitó al Consorcio CEG-OME reiniciar el proyecto, con el fin de poder subsanar las observaciones realizadas y terminar con la ejecución del proyecto, por lo que, si bien el Implementador adquirió en los diferentes espacios, algunos compromisos con el fin de poder reiniciar, ejecutar y terminar el proyecto, estos no fueron cumplidos a satisfacción. Estos comunicados y actas de reunión y de comités operativos se anexan al presente comunicado (Anexo No. 6).

De igual manera, respecto a lo manifestado en cuanto a que se realizó el reconocimiento y pago de obras que no fueron terminadas y que no prestan beneficio a la población objetivo de las mismas; esta Interventoría considera pertinente aclarar que, a la fecha no se han reconocido y pagado obras que no fueron terminadas, toda vez que a la fecha no se han tramitado actas parciales para el presente proyecto. En

cuanto al pago anticipado que fue revisado y aprobado por la Interventoría para el presente proyecto por un valor de \$ 16.829.706,15, no corresponde a pago de obras, sino a que, se cumplieron los requisitos establecidos por el Contrato No. 162 de 2020, para realizar el pago anticipado en la CLAUSULA QUINTA. – FORMA DE PAGO, 2. COMPONENTE DE EJECUCIÓN (...).

Por lo tanto, debido a que el Consorcio CEG-OME presentó el Convenio de Obra No. 29 de 2021, suscrito con la Junta de Acción Comunal del Corregimiento de San Javier Municipio de Ciénaga Departamento del Magdalena y a su vez presentó el acta de socialización del proyecto, cumplió con los requisitos establecidos contractualmente para recibir el pago anticipado por un 20% del valor del proyecto correspondiente a un valor de \$ 14.046.996,20, valor al que se debe sumar la administración y utilidad establecida en la propuesta económica del contrato para un total de \$ 16.829.706,15. Anexo al presente comunicado se envían los documentos que soportan el pago realizado (Anexo No. 7).

De igual manera, si bien el proyecto cuenta con observaciones de obra y no ha sido recibido a satisfacción por la Interventoría, las obras ejecutadas a la fecha se encuentran en uso de la comunidad beneficiada como se puede evidenciar en las fotografías anexas al presente comunicado (Anexo No. 8).

Análisis de respuesta

Análisis de respuesta PA-FCP

El Consorcio FCP 2019, en la respuesta describe el modelo de operación del Fondo y recuerda las obligaciones y responsabilidades que tienen los actores involucrados en los contratos suscritos por ellos; estos elementos fueron previamente conocidos por la CGR. Además, durante la revisión del contrato de implementación No. 162 de 2020 y el convenio derivado de este, No. 29 de 2021, se conocieron las particularidades que rodearon la etapa precontractual, contractual y los motivos que generaron la solicitud de terminación anticipada.

En su respuesta, el Fondo aduce que no es parte contractual de los convenios suscritos por el contratista implementador con terceros, por tanto, no se le deben realizar “*reproches*” por la integridad de la información de estos, su ejecución y el cumplimiento de sus objetos; al respecto es preciso decir que aun cuando es cierto que, no está directamente involucrado en la suscripción de los convenios derivados, si es quien suscribe el contrato No. 162 de 2020 en calidad de contratante, por tanto, su participación y responsabilidad, deviene de la suscripción y ejecución de este contrato y que se deriva en otros con contratistas implementadores como es el caso del convenio 29 de 2021 que hace parte de este análisis. En este sentido, el PA-FCP en calidad de contratante, adquirió obligaciones que lo conminan a ejercer

controles y exigir la ejecución idónea y oportuna de las obligaciones del contrato, tal como se estableció en la cláusula sexta del contrato No. 162 de 2020.

En lo referente a lo afirmado sobre la imposición de sanciones al contratista implementador por incumplimiento reiterativo en sus obligaciones, cabe precisar que el PA - FCP aplicó cláusula penal de apremio hasta el 15 de septiembre de 2023, es decir, pasados más de tres años de la suscripción de un contrato que tenía como plazo para cumplir con su objeto un lapso de 13 meses, contados a partir del 27 de julio de 2020 fecha del acta de inicio, y que de acuerdo con los requerimientos realizados por la interventoría y socializados con el PA-FCP, dichos incumplimientos datan de octubre de 2021 fecha en la cual solicitó, “...*inicio de procedimiento administrativo tendiente a declarar incumplimiento de las obligaciones previstas en el contrato*”, sin embargo, el PA - FCP no atendió oportunamente estas solicitudes y tampoco aplicó de forma oportuna mecanismos contractuales encaminados al cumplimiento a cabalidad y oportunidad del contrato concebidos para tal fin, por la no culminación y entrega de las obras a las comunidades beneficiadas, dilatándose en el tiempo la solución efectiva de una necesidad, lo cual es contrario al objeto mismo del contrato que es “... *la ejecución de obras de baja escala y rápida ejecución ...*”. (Subrayado fuera de texto).

Así mismo, la suscripción de la terminación anticipada se surtió el 18 de abril de 2024, de acuerdo con el soporte remitido con la respuesta, lo cual es prueba del incumplimiento del contratista implementador de las obligaciones contraídas en el contrato de implementación No. 162 de 2020, evidenciándose que las actuaciones del PA- FCP en la imposición de la sanción pecuniaria y en la terminación del contrato fueron tardías, frente a los principio de celeridad, coordinación, eficacia y eficiencia que debe atender la administración en el manejo de los recursos públicos; toda vez que, como se mencionó, han pasado casi cuatro años desde el inicio del contrato a la fecha 18 de abril de 2024⁸¹, sin que se haya terminado las obras, lo cual indica que la necesidad que justificó suscribirlo no ha sido satisfecha, por cuanto convenios derivados no se han culminado, afectando negativamente los objetivos de los proyectos.

Análisis respuesta ART

Expone la entidad ejecutora, a quien le corresponde la supervisión del contrato de interventoría, que orientó y avaló todas las actuaciones de la interventoría en relación con el incumplimiento reiterativo por parte del contratista implementador, sin embargo, este ente de control no cuestionó las gestiones efectuadas por la ART, no obstante, en consonancia con las obligaciones adquiridas contractualmente en el contrato No. 496 de 2019, debe “... *impulsar los correctivos necesarios para la*

⁸¹ Fecha de suscripción de terminación anticipada del contrato No. 162 de 2020.

correcta ejecución ...” de la estrategia de obras PDET a través de los contratos de implementación, sus actuaciones no fueron oportunas y no tuvieron el efecto propuesto de satisfacer la necesidad de las veredas o corregimientos beneficiarias y cumplir los objetivos que originaron la suscripción del contrato de implementación No. 162 de 2020, vulnerándose con ello los principios de la función administrativa.

Adicionalmente, entre las funciones de la ART se encuentran la de coordinación, articulación, estructuración y ejecución de los planes y proyectos en las zonas a implementar, con el fin de desarrollar la estrategia de obras PDET, de acuerdo con lo establecido en los Decretos 2096 de 2016 y 893 de 2017. Por tanto, los argumentos presentados por la entidad ejecutora, ART, no modifican lo observado por la CGR.

Análisis respuesta Interventoría

La interventoría señala frente a que no se cuente con documento soporte que precise el estado del convenio 29 de 2021, que es así por conflictos al interior de la Junta de Acción Comunal con la comunidad, al respecto es preciso indicar, que a pesar que es una situación ajena a la interventoría, a la fecha de la visita de la CGR, no se dispone del soporte sobre dicho aspecto.

En cuanto a la actualización de la póliza, la interventoría señala que no ha “... *recibido respuesta por parte del Consorcio CEG-OME ...*” de tal manera que se valida la inexistencia de pólizas actualizadas en el expediente.

Respecto a las deficiencias observadas sobre la gestión de la interventoría; de acuerdo con los soportes presentados por esta en la respuesta, se observa que efectuó alertas, requerimientos y solicitudes en diferentes momentos de la ejecución del contrato de implementación No. 162 de 2020, a la ART en calidad de entidad ejecutora y supervisor de su contrato y al PA – FCP, en calidad de contratante, sin que se tomaran decisiones oportunas por parte de estas entidades, respecto al incumplimiento reiterativo en las obligaciones del contratista implementador para la ejecución del objeto de los convenios que suscribió, entre estos el 29 de 2021, lo anterior soportado en que solo hasta el mes de septiembre del año 2023, aplicaron una multa al mencionado contratista y hasta el mes de abril de 2024 suscribieron la terminación anticipada del contrato en cuestión, a pesar que la interventoría realizó la primera solicitud en octubre de 2021.

En consonancia con los argumentos y soportes presentados por la interventoría, se acoge lo argumentado sobre su responsabilidad en la situación irregular observada.

En cuanto a la inversión realizada en virtud del convenio No. 29 de 2021, la CGR tiene conocimiento que la misma corresponde al pago que se efectuó al contratista

implementador para el componente de ejecución, correspondiente al 20% del valor del contrato derivado por cumplir con la entrega del convenio suscrito y el acta de socialización, sin embargo, los recursos entregados por este pago respaldan la ejecución del objeto contractual, en este caso la ejecución de la obra, en tal sentido los recursos entregados en este pago se encuentran invertidos en una obra inconclusa, y teniendo en cuenta que se realizó la terminación anticipada del contrato No. 162 de 2020, no se cumple con el objetivo que originó la suscripción del respectivo convenio derivado, ni se satisface la necesidad de la comunidad objetivo.

Adicionalmente, se señala que el implementador ha incumplido con los compromisos adquiridos en diferentes espacios, mesas de trabajo, reuniones de seguimiento y comités operativos, para la culminación de la obra, confirmando lo evidenciado por la CGR, esto es, que no se cumplió con el objeto previsto en el convenio No. 29 de 2021.

Por otra parte, la interventoría señala y con la respuesta aporta soportes del uso de la obra por parte de la comunidad, lo que no es evidencia que la misma esté terminada y no presente deficiencias constructivas en su ejecución, lo cual no controvierte lo observado por la CGR al respecto.

Los anteriores argumentos y soportes presentados por las entidades desvirtúan lo relativo a la responsabilidad de la interventoría, las demás irregulares observadas, se mantienen y se validan como hallazgo.

**Hallazgo No. 09 Ejecución Convenio No. 65 de 2022, derivado del Contrato No. 162 de 2020 Implementación estrategia obras PD (F) y (D)⁸²
\$43.943.108,84**

La Constitución Política de Colombia establece en los artículos 209 y 267 lo siguiente:

“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.”

Artículo 267...

⁸² CGR - COH_1123_2024-1-AU-FI

“(...)

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales. La Contraloría General de la República tendrá competencia prevalente para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial, de conformidad con lo que reglamente la ley.

(...).”

El artículo 3º del Decreto Ley 403 de 2020⁸³, señala que “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.*

(...).

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 Decreto Ley 893 de 2017⁸⁴, dispone:

“Artículo 1o. 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 Final, en articulación con los planes territoriales, en los municipios priorizados en el presente Decreto de conformidad con los criterios establecidos en el Acuerdo Final.

Artículo 7o. Coordinación. La Agencia de Renovación del Territorio (ART) dirigirá la construcción participativa y la respectiva revisión y seguimiento de los PATR⁸⁵ de los PDET, y coordinará la estructuración y ejecución de los proyectos de dichos planes, en articulación con las entidades nacionales, territoriales y las autoridades tradicionales de los territorios de los pueblos, comunidades y grupos étnicos”.

⁸³ Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.

⁸⁴ Expedido el 28 de mayo de 2017 “Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

⁸⁵ Planes de Acción para la Transformación Regional.

El Decreto 691 de 2017⁸⁶ establece:

“Artículo 1°. Naturaleza del Fondo. Sustitúyase el “Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto⁸⁷” (...) 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.
(...)”.*

Artículo 2° (...)

Parágrafo. Para la ejecución de proyectos, el FCP podrá celebrar contratos para que entidades públicas o privadas puedan ser administradoras delegadas de recursos del FCP o de sus subcuentas. En estos casos, la ejecución de los recursos estará sometida al régimen contractual y reglamentario del FCP, atendiendo en todo caso los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad”.

El artículo 3° de la Ley 489 de 1998, señala: *“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”.*

El Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019, en calidad de vocero y administrador del Patrimonio Autónomo Fondo Colombia en Paz, en virtud del Contrato de Fiducia Mercantil No. 001 de 2019⁸⁸, el 15 de abril de 2020 suscribió el Contrato No. 162 de 2020 con el Consorcio CEG – OME, 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, las incluidas en Grupo 5 – Sierra Nevada - Perijá”,* por valor de \$14.691.389.871 y un plazo de ejecución de trece (13) meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio, la cual se firmó el 27 de julio de 2020, por tanto, la fecha de terminación inicial se cumplía el 27 de agosto de 2021; sin

⁸⁶ Expedido el 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 “Fondo Colombia en Paz (FCP)” y se reglamenta su funcionamiento.

⁸⁷ Creado por el artículo 116 de la Ley 1769 de 2015 y modificado por el artículo 130 de la Ley 1815 de 2016.

⁸⁸ Suscrito el 6 de septiembre de 2019 con el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República – DAPRE.

embargo, como el contrato ha presentado varias prórrogas⁸⁹ y suspensiones⁹⁰ el nuevo plazo de ejecución vence el 19 abril de 2024.

La Cláusula Sexta del Contrato No. 162 de 2020, señala:

“(…) OBLIGACIONES DEL P.A. FONDO COLOMBIA EN PAZ – P.A. FCP:

(…).

- 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 al objeto y obligaciones contenidas en este contrato por parte del contratista.*

En la Cláusula Séptima del contrato, se pactaron entre las obligaciones del contratista las siguientes:

“OBLIGACIONES GENERALES (…)

- 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 (…)*”.

Entre las obligaciones específicas establecidas en la misma cláusula, se encuentran:

“1. OBLIGACIONES DE CONTENIDO TÉCNICO:

(…)

1.3 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”.*

Entre las obligaciones administrativas, legales y financieras, se estableció:

“(…).

- 12. Responder al PA-FCP por los daños y perjuicios que se deriven de un eventual incumplimiento de los subcontratistas.*

En la Cláusula Octava del contrato, se establecen las obligaciones de la entidad ejecutora⁹¹, entre estas la siguiente:

⁸⁹ De acuerdo con los Otrosíes No. 2 del 27/08/2021, No. 3 del 9/03/2022, No. 4 del 29/07/2022, No. 5 del 2/12/2022 y No. 6 del 18/10/2023.

⁹⁰ No. 1 del 16/02/2022, No. 2 del 14/10/2022, No. 3 del 18/11/2022, No. 4 del 21/12/2022, No. 5 del 10/04/2023 y ampliación No. 1 a la suspensión No. 5 del 25/05/2023.

⁹¹ Agencia para la Renovación del Territorio – ART.

(...).

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.

El Manual de Supervisión e Interventoría del Fondo Colombia en Paz en su versión 6 de marzo 6 de 2022⁹², en el capítulo 2, respecto al monitoreo y seguimiento de los contratos suscritos por el Fondo Colombia en Paz, establece:

“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 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 (...).

En la versión señalada del Manual de Supervisión e Interventoría, en el capítulo cuarto que se refiere a las obligaciones de supervisores e interventores, estipula:

“Los supervisores e interventores en ejercicio de sus funciones tendrán las siguientes obligaciones:

GENERALES

(...).

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.

(...).

EN CASO DE INCUMPLIMIENTO

(...).

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

Entre las condiciones pactadas en el parágrafo primero de la cláusula segunda del convenio No. 65 de 2022, suscrito entre el Consorcio CEG-OME y la Junta de Acción Comunal de la Vereda Alto El Tocuy municipio de Becerril se refiere el “(...) alcance del objeto”: *“La ejecución de las obras incluye el suministro de la totalidad de los materiales,*

⁹² El cual aplica para la fecha de suscripción del convenio No. 65 de 2022.

accesorios, mano de obra, equipos, herramientas, transporte y demás elementos requeridos para el cumplimiento oportuno del objeto del convenio”.

Entre los compromisos del Consorcio CEG-OME, en calidad de contratante, contenidos en la cláusula octava del contrato, se señala:

- “
1. *Ejercer control, seguimiento y apoyo a la ejecución del convenio.*
 2. *Desembolsar los recursos en la forma y montos previstos en el presente convenio (...).*
(...)
 10. *Brindar para el Desarrollo adecuado del convenio y fortalecer el desempeño de las labores del mismo, en cumplimiento de acompañamiento que brinda EL CONSORCIO.*
 11. *Designar Supervisor.*

En lo concerniente al seguimiento y control del convenio, la cláusula décima determina: *“SUPERVISIÓN: Estará a cargo del Gerente Técnico designado por EL CONSORCIO”.*

En la cláusula referida, se establecen las funciones del supervisor por parte del Consorcio CEG-OME, entre las cuales se encuentran:

- “(…).*
4. *Medir, contar e inventariar las cantidades físicas de obra realmente ejecutadas de acuerdo con las especificaciones integrantes del convenio.*
(...).
 6. *Elaborar con LA JUNTA, las actas parciales de recibo de obra y dar su aprobación a las mismas para el pago (...).”.*

Por otra parte, el PA -FCP, el 02 de enero de 2020, suscribió el contrato No. 496 de 2019 con el Consorcio Bienestar Comunitario, identificado con el NIT No. 901.348.982-6⁹³, con el objeto de realizar la *“Interventoría técnica, social, administrativa, jurídica, financiera y contable a los contratos que tiene 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 (...).”*, por un valor de \$7.447.919.284 y un plazo inicial de quince (15) meses⁹⁴ contados a partir de la suscripción del acta de inicio, la cual se firmó el 14 de julio de 2020.

En el contrato de interventoría, se pactaron, entre otras, las siguientes obligaciones:

En la Cláusula Octava, se señalan las Obligaciones de la entidad ejecutora - Agencia de Renovación del Territorio, en adelante ART, entre otras:

1. *Ejercer los controles necesarios para la cabal ejecución del contrato.*

⁹³ Su representante legal es la persona natural identificada con la cédula de ciudadanía No. 73.106.127

⁹⁴ Plazo que, mediante último otrosí, No. 6 del 21 de octubre de 2023, fue prorrogado hasta el 20 de junio de 2024.

(...).

4. Designar al profesional que actuará como supervisor de los contratos que resulten de la presente convocatoria para efectuar la supervisión y seguimiento del contrato.

(...).

6. Evaluar el desarrollo y los resultados de la implementación de la estrategia, e impulsar los correctivos necesarios para su correcta ejecución (...).

(...).

8. Realizar la revisión de los pagos a los Contratistas de Obras PDET, con el respectivo Visto Bueno del Supervisor de interventoría para realizar el pago, previa aprobación de interventoría”.

Respecto a la ejecución del contrato de implementación No. 162 de 2020, la interventoría radicó el 18 de marzo de 2024 ante el PA – FCP solicitud de aplicación de la cláusula resolutoria y recomienda “(...) la resolución del contrato de manera unilateral por parte de la entidad contratante (...)”, además, lo siguiente:

“

- (...) realizar la terminación anticipada del Contrato No. 162 de 2020 (...).
- (...) ordenar la liquidación del Contrato No. 162 de 2020 (...).
- (...) hacer efectiva la pena establecida en la CLAUSULA DECIMA QUINTA. – CLAUSULA PENAL PECUNIARIA del Contrato No. 162 de 2020 (...).
- (...) de manera expresa e inmediata, SUSPENDER LOS PAGOS que se hubieren librado o fueren a librarse o entregarse a favor del Consorcio CEG-OME, a partir de la fecha de la presente comunicación (...).”

La solicitud señalada es un alcance al informe por presunto incumplimiento del contrato presentado al PA – FCP el 26 de febrero de 2024, en donde señala que “(...) el Consorcio Consorcio Bienestar Comunitario, como Interventoría del contrato de implementación ejecutado por el Consorcio CEG-OME, viene evidenciando a través del seguimiento (...) el atraso que se viene presentando a la fecha y el presunto incumplimiento del contratista, tanto a las obligaciones establecidas en el contrato para la etapa de ejecución, fortalecimiento comunitario, como para las obligaciones generales, administrativas y financieras establecidas en el Anexo Técnico No. 2 y en el Contrato No. 162 de 2020, como a las nuevas condiciones acordadas mediante el otrosí No. 6 de fecha 18 de octubre de 2023”.

Para la ejecución del contrato No. 162 de 2020, el Consorcio CEG-OME, en calidad de contratista implementador, suscribió el siguiente convenio, el mismo fue objeto de visita de verificación física por parte de la CGR:

Construcción de la obra objeto del Convenio No. 65 de 2022

Fue suscrito el 5 de mayo de 2022, entre el Consorcio CEG-OME y la Junta de Acción Comunal, identificada con el NIT No. 901.591.211-0⁹⁵ el convenio No. 65 de 2022 con el objeto: “Unión de esfuerzos administrativos, técnicos, operativos y financieros para la implementación y desarrollo de la iniciativa de obra de baja escala y rápida ejecución “Construcción de un aula escolar en el Centro Educativo Estados Unidos – Sede Educativa Escuela

⁹⁵ Junta de Acción Comunal de la Vereda Alto El Tocuy municipio de Becerril, representado legalmente por Huber Nel Durán Riobo identificado con C.C. No. 88.276.476.

Nueva Alto del Tocuy en la vereda Alto del Tocuy de municipio de Becerril, Cesar. Identificada con id (20045-1-5857)", por un valor inicial de \$183.386.649⁹⁶ y un plazo de ejecución inicial de 27⁹⁷ días calendario, contados a partir de la suscripción del acta de inicio del 27 de septiembre de 2022; plazo de ejecución prorrogado a 60 días, mediante otrosí No. 3 del 7 de diciembre de 2022.

Sin embargo, la obra objeto del convenio no se ha terminado y se encuentra suspendida⁹⁸ desde el 23 de diciembre de 2022, hasta el 19 de enero de 2024, según acta de ampliación No. 6 de la suspensión No. 2 del 1 de diciembre de 2023. El PA-FCP no aportó soporte documental que dé cuenta del estado del convenio, no se allegó ampliación de la suspensión o acta de reinicio de actividades a partir del 20 de enero de 2024.

En desarrollo del convenio No. 65 de 2022, el PA – FCP, 6 de marzo de 2024, fecha de entrega de los soportes del convenio por parte de la entidad, ha realizado un pago al contratista implementador CEG – OME de \$43.943.108,84⁹⁹ por concepto de pago anticipado, el cual fue avalado por la citada interventoría y la supervisión de la ART y desembolsado por el PA – FCP.

El presente convenio fue asegurado con la póliza de cumplimiento en favor de entidades particulares No. B-100027892, expedida por la Compañía Mundial de Seguros S.A. el 10 de agosto de 2022, cuyos amparos de cumplimiento y calidad del servicio se encuentran expiradas, el de cumplimiento tiene vigencia hasta el 8 de julio de 2023 y el de calidad del servicio hasta el 8 de enero de 2024, por consiguiente, no se encuentran actualizadas con la ampliación No. 6 a la suspensión No. 2 suscrita el 1 de diciembre de 2023.

En visita realizada por la CGR, el 4 de abril de 2024, al sitio de construcción de la obra, se evidenció que la obra no está terminada y presenta un notable abandono, caracterizado por la maleza en el área de construcción del aula y acero de refuerzo expuesto.

En el sitio de la obra se observó la construcción de ítems de cimentación, levante de muros de forma parcial y columnas en concreto, respecto de los cuales se evidencian deficiencias y deterioros, tales como hormigueros en las columnas, oxidación del acero de refuerzo que se encuentra a la intemperie, disgregación en zonas del muro en bloque; las cuales fueron documentadas en la visita mediante las siguientes imágenes:

⁹⁶ Mediante acta de modificación de cantidades de obra No. 1 se ajustaron los precios unitarios, resultando un valor del contrato de \$211.761.193.

⁹⁷ De acuerdo con otrosí No. 1 del 29 de septiembre de 2022.

⁹⁸ Mediante acta de suspensión No. 2, la cual presenta seis (6) ampliaciones del 13 de enero, 29 de marzo, 28 de abril, 25 de mayo, 2 de octubre y 1 de diciembre de 2023.

⁹⁹ Mediante el comprobante de egreso No. CE2200091599 del 28 de diciembre de 2022 en virtud de la factura FEVO-54.



Aula inconclusa



Vegetación en el área de construcción



Hormigueros



Oxidación en acero de alfajías y columnas, que se encuentran a la intemperie



disgregación en zonas del muro en bloque

De la evaluación a los soportes suministrados por el PA- FCP y resultado de la visita in situ practicada por la CGR el 4 de abril de 2024 a la obra que se ejecuta en virtud del convenio No. 65 de 2022, se observa respecto a la ejecución y seguimiento de la obra, lo siguiente:

Deficiencias en la ejecución y control por parte del contratista implementador sobre el convenio No. 65 de 2020

Se identificaron deficiencias en las actividades de carácter técnico y administrativas, realizadas por el contratista implementador, en cumplimiento de las obligaciones y compromisos adquiridos, tanto en el contrato 162 de 2020 como en el convenio suscrito para la ejecución de la obra, por cuanto:

- La obra no está terminada y el convenio No. 65 de 2022 se encuentra suspendido desde 23 de diciembre de 2022, ha pasado más de un (1) año y no se han tomado las medidas necesarias para el reinicio de las actividades y terminación de la obra objeto del convenio, que se ha venido prorrogando desde el 23 de octubre de 2022, lo que implica igualmente la falta de satisfacción de la necesidad de la comunidad, la cual sustentó la suscripción del convenio en mención.

Adicional a lo anterior, la obra que se ejecuta en virtud del convenio presenta un evidente abandono, encontrándose sometida a la infiltración de agentes atmosféricos a través de estas deficiencias, que generan afectación de los elementos construidos y consecuentemente conllevan a la disminución de la durabilidad y deterioro.

- No se evidencia la exigencia de la actualización de las pólizas respecto a los amparos de cumplimiento y calidad del servicio del convenio, el amparo de cumplimiento tiene vigencia hasta el 8 de julio de 2023 y el de calidad del servicio hasta el 8 de enero de 2024.
- No se aportó documento que indique el estado actual (abril de 2024) del convenio, toda vez que no se allegó una ampliación de la suspensión o acta de reinicio de actividades desde el 20 de enero de 2024.
- La interventoría remitió al Fondo Colombia en Paz solicitud del 18 de marzo del presente año 2024, de aplicación de la cláusula resolutoria al contrato No. 162 de 2020, lo cual es un indicio claro, de la no terminación de la obra contratada mediante el convenio citado.

Deficiencias de la ART, en calidad de entidad ejecutora

Se evidencian debilidades en la supervisión ejercida por la entidad ejecutora, Agencia de Renovación del Territorio, por cuanto sus gestiones no se dieron de manera oportuna y eficiente, lo que conllevó al incumplimiento del objeto contractual del convenio.

Lo anterior en consonancia con las obligaciones precitadas asumidas contractualmente y de la normativa y manuales aplicables, además del incumplimiento de los principios de la función administrativa.

Con base en lo expuesto, la CGR concluye que la situación irregular descrita anteriormente, que es la no terminación de la obra objeto del convenio No. 65 de 2022, así como las deficiencias y deterioros específicos de la obra, tales como: hormigueros en las columnas, oxidación del acero de refuerzo dado que se

encuentra a la intemperie, disgregación en zonas del muro en bloque, tiene incidencia fiscal, toda vez que la gestión realizada para la ejecución del convenio 65 de 2022 por valor de \$43.943.108,84, no es eficaz y económica, lo que genera un daño al patrimonio público por este valor, de conformidad con lo previsto en los artículos 3 y 6º de la Ley 610 de 2000, representado en el reconocimiento y pago de obras que no fueron terminadas y que no prestan beneficio a la población objetivo de las mismas.

El hallazgo validado también tiene presunta connotación disciplinaria de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019, en concordancia con lo previsto en los artículos 209 y 267 de la Constitución Política y 3º de la Ley 489 de 1998.

Respuesta del PA- FCP

“Respetuosamente se informa que, en atención a los roles y responsabilidades del FCP, una vez recibida la observación de la Contraloría General de la República, se corrió traslado mediante correo electrónico del 18 de abril de 2024 a la Entidad Ejecutora competente, Agencia de Renovación del Territorio - ART, la cual emitió pronunciamiento el 25 de abril de 2024, respuesta de la cual se remite copia junto con sus respectivos anexos para su valoración. En la citada respuesta encontrará el enlace de descarga de los respectivos anexos.

*Previo a resolver de fondo la observación de la Contraloría General de la República, es importante poner de presente el modelo de operación el Fondo Colombia en Paz, el cual se deriva de los diferentes manuales y reglamentos del FCP, especialmente del Reglamento del Fondo Colombia en Paz, aprobado por el Consejo Directivo¹⁰⁰, que contiene los lineamientos para el funcionamiento y operación del FCP y cuyo objetivo es¹⁰¹ “...ser un instrumento de administración que determina los **principios generales de la interrelación entre el Fideicomitente, el Director Ejecutivo, las Entidades Ejecutoras, los Supervisores y/o Interventores, y el Administrador Fiduciario** (en adelante la Fiduciaria) encargado de su administración, dentro del marco de las funciones legales y contractuales...” (Subrayas y negrillas fuera de texto).*

*De igual forma y según el alcance del Reglamento del Fondo Colombia en Paz, este “...**identifica y determina los roles, funciones y responsabilidades de quienes interactúan dentro del modelo operativo definido para el FCP**, de conformidad con el Decreto 691 de 2017, además de las funciones y responsabilidades que se detallan en los demás manuales y reglamentos del FCP.” (Subrayado y negrillas fuera de texto original).*

En atención a lo establecido en el Reglamento del FCP, son las Entidades Ejecutoras (Entidades públicas o privadas, organismos de cooperación, direcciones o dependencias de entidades

¹⁰⁰ 13 El Consejo Directivo es el máximo órgano rector del FCP, de carácter colegiado, que según el Decreto Ley 691 de 2017 es integrado por siete (7) miembros nombrados por el Presidente de la República.

¹⁰¹ Ver: https://www.fiduprevisora.com.co/wp-content/uploads/2019/12/GER_REG_002_ReglamentoFCP_v8-1.pdf

públicas), quienes en desarrollo de su misionalidad y experticia definen el PPO (Planes y Proyectos Operativos) y entre sus competencias, se encuentran las siguientes:

“(...) 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. (...)” (Subrayado fuera del texto original).*

Como se evidencia, las Entidades Ejecutoras además de definir las necesidades propias para la contratación de planes y proyectos operativos a través del FCP, ejercen la supervisión de la misma, la cual consiste en realizar el seguimiento técnico, control y vigilancia administrativa, financiera, contable y jurídica respecto de las condiciones acordadas en el contrato o convenio, además, deberá ser ejercida por el personal idóneo designado por las Entidades Ejecutoras, de acuerdo con la naturaleza del contrato o convenio a supervisar, quien responderá por sus acciones u omisiones.

*De tal suerte, en el modelo de negocio del Patrimonio Autónomo Fondo Colombia en Paz, aprobado por el Consejo Directivo, los 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**.*

Lo anterior cobra especial relevancia y sentido si se tiene en cuenta que, de acuerdo con los roles y funciones de su modelo de operación explicados anteriormente, y contrario a la calidad de experta técnica y garante de la ejecución de los contratos que tienen las entidades ejecutoras, el FCP no tiene ni la experticia técnica ni presencia o personal en los diferentes territorios del país para desarrollar estas funciones.

IMPROCENDENCIA DE LA DECLARACIÓN DE INCIDENCIA FISCAL Y DISCIPLINARIA

En particular, refiere el ente de control fiscal deficiencias en la ejecución del Convenio No. 65 de 2022, por lo que respetuosamente este administrador fiduciario, considera indispensable que la CGR tenga en cuenta que el PAFCP no es parte contractual en el negocio jurídico del que se desprenden los diferentes análisis efectuados en la presente observación No. 3.

Ello por cuanto, el “Convenio No. 65 de 2022”, ha sido suscrito por el contratista implementador Consorcio CEG OME y terceros ejecutores, y de ninguna manera por el CONSORCIO FCP 2019, actuando como vocero y administrador del PAFCP, éste

NO es parte contractual en el enunciado “Convenio” lo que necesariamente convierte en un imposible jurídico desplegar los efectos jurídicos del Convenio, y en particular las referencias de su ejecución y estados de cumplimiento como reproches que deban ser endilgados o atribuibles a este administrador fiduciario.

De manera tal que, el reproche de la Contraloría a este administrador fiduciario es equivocado en la medida en que tiene que ver con una relación contractual o negocio jurídico que NO es contrato o “convenio” derivados del FCP.

Tampoco es de recibo advertir posibles incumplimientos del PAFCP por la no entrega de soportes documentales que den cuenta del estado de ejecución del convenio, tal como se suscribió por la CGR, así: “El FCP no aportó soporte documental que dé cuenta del estado del convenio, no se allegó ampliación de la suspensión o acta de reinicio de actividades a partir del 20 de enero de 2024 (...)”. pues no es obligación del administrador fiduciario archivar, custodiar y/o garantizar la integridad de información y los alcances de la misma, respecto de relaciones contractuales, en las que se insiste, no ha suscrito y por ende no es parte.

En consecuencia, respetuosamente se solicita desestimar cualquier referencia que en marco del ejercicio auditor se realice al PAFCP respecto del “Convenio No. 65 de 2022”.

Ahora bien, lo que sí conviene aclarar al ente de control fiscal es la suscripción, del Acta de Terminación Anticipada del contrato No. 162 de 2020¹⁰², el 18 de abril de 2024, cuyo antecedente contractual se circunscribe a las condiciones establecidas por las partes en el Otrosí No. 6 de 19 de octubre de 2023, (modificación que se advierte surtió debidamente las instancias de recomendación y aprobación del FCP, previa solicitud de la entidad ejecutora) y que en su clausulado contempló, entre otros, la ejecución de la condición resolutoria ante incumplimientos del contratista implementador previa solicitud de la interventoría y la entidad ejecutora, ART.

- Respecto de los incumplimientos:

En cuanto a los incumplimientos relativos al contrato 162 de 2020, es necesario ratificar a la CGR que una vez la entidad ejecutora, a través de la interventoría, entregó los insumos correspondientes que permitieran imponer las sanciones a que hubieran lugar, de conformidad con lo normado en los Manuales del FCP, se procedió a adelantar el correspondiente proceso el cual dio lugar a la imposición de cláusula penal de apremio, mediante oficio de radicado 20231094002529211 de 15 de septiembre de 2023, en la cuantía de \$73.456.949,36. Dicha cláusula penal fue efectivamente recaudada y descontada al contratista sobre la facturación por él presentada.

Ahora bien, en cuanto al cumplimiento de los cronogramas de ejecución contemplados en la cláusula Tercera del otrosí No. 6, es menester indicar que una vez se surtió el procedimiento del debido proceso y traslado al contratista, así como el aval de la entidad

¹⁰² Dicho sea de paso, se informa a la CGR que la referida acta da cuenta de la resolución del contrato y su consecuente aplicación de cláusula penal pecuniaria.

ejecutora¹⁰³, se procedió a la terminación anticipada por incumplimiento así como la imposición de una nueva cláusula penal por el valor de \$460.134.330,76, lo cual se materializó mediante documento de fecha 18 de abril de 2024.

En virtud de lo expuesto, es evidente que el administrador fiduciario, ha adelantado satisfactoriamente los correspondientes procesos de incumplimiento los cuales ya concluyeron con la imposición de las respectivas sanciones al contratista. En cuanto a la reclamación del siniestro a la compañía aseguradora, nos encontramos a la espera de que la entidad ejecutora, a través de la interventoría, radique la solicitud acompañada de la tasación y prueba de los perjuicios, tal como lo suscribe el Manual de Supervisión e Interventoría del FCP.

En consecuencia, respetuosamente se solicita desestimar cualquier referencia que en marco del ejercicio auditor se realice al PAFCP respecto del “Convenio No. 65 de 2022.

SOLICITUD DESESTIMACIÓN DE OBSERVACIÓN:

Con base en lo ya expuesto y soportado, que da cuenta de la no existencia de fundamento alguno para configurar un reproche respecto de las conductas desplegadas por el Patrimonio Autónomo Fondo Colombia en Paz, respecto de una relación contractual inexistente, respetuosamente se solicita desestimar la presente observación, absteniéndose de formular hallazgos con incidencia disciplinaria, fiscal o de cualquier otra naturaleza.

Respuesta entidad ejecutora – ART

“El contrato (...) se suscribió entre el PA Fondo Colombia en Paz y el Consorcio CEG-OME. El Seguimiento, vigilancia y control estuvo a cargo del contratista de interventoría Consorcio Bienestar Comunitario.

Adicionalmente, desde la supervisión del contrato de interventoría, la cual vale mencionar se asumió desde la designación efectuada el 18 de abril de 2024 mediante radicado 20242600027193 (Anexo No. 0) y previa revisión de la documentación disponible relacionada con la ejecución del contrato No. 162 de 2020, se da respuesta en los siguientes términos:

En atención a la observación, esta supervisión realiza el respectivo traslado por competencia a la interventoría mediante radicado ART No. 20244200064271 (Anexo No. 0); dicho traslado, fue atendido por la interventoría mediante oficio GI-FCP-8689-24 de 24 de abril de 2024, la cual se adjunta como respuesta a cada una de las observaciones efectuadas por el equipo auditor.

¹⁰³ Ver link: https://www.fiduprevisora.com.co/wp-content/uploads/2024/03/Manual_Contratacion_-V32.pdf; Numeral 10.5.3. “TERMINACIÓN ANTICIPADA DEL CONTRATO O CONVENIO: Serán causales de terminación anticipada del contrato, sin perjuicio de las demás que se pacten en ejercicio del principio de autonomía de la voluntad de las partes, las siguientes (...) “2. Por incumplimiento” “La Entidad Ejecutora, en su calidad de experta técnica y como garante de la ejecución del contrato, es la responsable del contenido de la correspondiente solicitud de terminación anticipada”.

No obstante, lo anterior, en atención a la afirmación que refiere “De igual forma, se evidencian debilidades en la supervisión ejercida por la entidad ejecutora, Agencia de Renovación del Territorio, por cuanto sus gestiones no se dieron de manera oportuna y eficiente, lo que conllevó al incumplimiento del objeto contractual en el convenio.” desde la supervisión del contrato de interventoría, se considera necesario manifestar lo siguiente:

1. De acuerdo a lo previsto en la cláusula octava del contrato 162 de 2020, entre otras, es obligación de la entidad ejecutora ART: “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. Por su lado, el numeral 7.11 CONTROL Y SEGUIMIENTO del análisis preliminar de la convocatoria 023 de 2019 que dio lugar al contrato 162-2020, estableció lo siguiente:

“7.11 CONTROL Y SEGUIMIENTO. La supervisión de los contratos que resulten del presente proceso de selección será ejercida por la Agencia de Renovación del Territorio -ART, a través de la Interventoría que para tal efecto se contrate”

3. Teniendo en cuenta lo anterior, tal como lo evidenció el equipo auditor, la entidad ejecutora, ejerció la supervisión del contrato 162-2020 a través del contratista interventor vinculado por el PA Fondo Colombia en paz mediante contrato 496 -2019. Valga, mencionar, Consorcio bienestar comunitario.

4. Así las cosas, el consorcio bienestar comunitario (contrato 496-2019), en su condición de colaborador de la entidad ejecutora ART y actuando como interventor del contrato 162- 2019, una vez evidenció los posibles incumplimientos del contratista implementador activó el proceso de incumplimiento para lo cual presentó ante el contratante los informes de incumplimiento lo cual dio lugar, en primera instancia, a la imposición de una multa por valor de \$73.456.949,36

5. De manera concomitante, el contratista implementador solicitó la prórroga No, 5, para lo cual, como resultado de las alertas realizadas por la interventoría, el contratante FCP, previa mesa de arreglo directo, pactó prorrogar el contrato con el compromiso de dar cumplimiento a unas actividades y acciones pactadas entre las partes sometiendo el contrato a clausula resolutoria en caso de advertir un nuevo incumplimiento.

6. No obstante, lo anterior, la interventoría en el marco del seguimiento, vigilancia y control, advirtió nuevos incumplimientos por parte del contratista Consorcio CEG-OME por lo cual, de manera oportuna, presentó y radicó ante el contratante los informes de incumplimiento para que se activara el proceso sancionatorio correspondiente. Al respecto, vale mencionar que todas estas actividades fueron orientadas y avaladas por la supervisión del contrato de interventoría.

7. Lo anterior permite evidenciar que desde la entidad ejecutora a través del contratista interventor y de la supervisión de la interventoría, inclusive, se efectuaron todas las

acciones de su competencia para alertar, advertir, informar de los incumplimientos del contratista y solicitó en varias oportunidades el proceso de incumplimiento por lo cual no es acertado afirmar que existieron debilidades en la supervisión ejercida por la entidad ejecutora, Agencia de Renovación del Territorio, por cuanto sus gestiones se dieron de manera oportuna y eficiente.

8. No obstante, pese a los esfuerzos realizados por el contratante, la ART en su rol de entidad ejecutora y responsable del seguimiento a través de la interventoría y la supervisión de la interventoría, inclusive; no se logró que el contratista implementador cumpliera los compromisos pactados y se solicitó hacer efectiva la cláusula resolutoria y se dio terminado el contrato.

Respuesta Interventoría

(...)"Actualización de la póliza:

"Teniendo en cuenta que, a la fecha el Consorcio CEG-OME ya realizó la entrega de las pólizas actualizadas del proyecto hasta el acta de suspensión No. 2. anexo al presente comunicado se remiten las mismas para consulta (Anexo No. 9)".

f) Obra sin terminar con notable abandono:

"Teniendo en cuenta que, el proyecto se encuentra suspendido desde el 23 de diciembre de 2022, esta Interventoría en diferentes oportunidades solicitó el reinicio del proyecto con el fin de continuar con la ejecución del mismo y subsanar las observaciones con las que cuenta el proyecto, sin que el Consorcio CEG-OME haya atendido dichos requerimientos emitidos por la Interventoría, como tampoco ha cumplido los compromisos adquiridos en las diferentes mesas de trabajo realizadas (Anexo No. 10)".

g) Deficiencias de la interventoría:

"Respecto a lo manifestado por parte de la Contraloría General de la República, en cuanto a que, la Interventoría se abstuvo de utilizar oportunamente todas las herramientas pactadas contractualmente, por el incumplimiento del Consorcio CEG-OME, Implementador del Contrato No. 162 de 2020, nos permitimos informar que, esta Interventoría desde el año 2021 ha remitido al Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019, reportes de presunto incumplimiento como se evidencia en el numeral d) del presente comunicado.

h) Obra objeto del convenio no terminada, deficiencias en la construcción y daño patrimonial:

"Se aclara que esta Interventoría en diferentes oportunidades mediante comunicados, mesas de trabajo, reuniones de seguimiento semanal y comités operativos, solicitó al Consorcio CEG-OME reiniciar el proyecto, con el fin de poder subsanar las

observaciones realizadas y terminar con la ejecución del proyecto, por lo que, si bien el Implementador adquirió en los diferentes espacios, algunos compromisos con el fin de poder reiniciar, ejecutar y terminar el proyecto, estos no fueron cumplidos a satisfacción. Estos comunicados y actas de reunión y de comités operativos se anexan al presente comunicado (Anexo No. 10).

De igual manera, respecto a lo manifestado en cuanto a que se realizó el reconocimiento y pago de obras que no fueron terminadas y que no prestan beneficio a la población objetivo de las mismas; esta Interventoría considera pertinente aclarar que, a la fecha no se han reconocido y pagado obras que no fueron terminadas, toda vez que a la fecha no se han tramitado actas parciales para el presente proyecto. En cuanto al pago anticipado que fue revisado y aprobado por la Interventoría para el presente proyecto por un valor de \$ 43.943.108,84, no corresponde a pago de obras, sino a que, se cumplieron los requisitos establecidos por el Contrato No. 162 de 2020, en la CLAUSULA QUINTA. – FORMA DE PAGO, 2. COMPONENTE DE EJECUCIÓN, para realizar el pago anticipado (...).

Por lo tanto, debido a que el Consorcio CEG-OME presentó el Convenio de Obra No. 65 de 2022, suscrito con la Junta de Acción Comunal de la Vereda Alto Tocuy Municipio de Becerril y a su vez presentó el acta de socialización del proyecto, cumplió con los requisitos establecidos contractualmente para recibir el pago anticipado por un 20% del valor del proyecto correspondiente a un valor de \$ 36.677.329,80, valor al que se debe sumar la administración y utilidad establecida en la propuesta económica del contrato para un total de \$ 43.943.108,84. Anexo al presente comunicado se envían los documentos que soportan el pago realizado (Anexo No. 11).

Análisis de respuesta PA FCP

El Consorcio FCP 2019, en la respuesta describe el modelo de operación del Fondo y recuerda las obligaciones y responsabilidades que tienen los actores involucrados en los contratos suscritos por ellos; estos elementos fueron previamente conocidos por la CGR. Además, durante la revisión del contrato de implementación No. 162 de 2020 y el convenio derivado de este, No. 65 de 2022, se conocieron las particularidades que rodearon la etapa precontractual, contractual y los motivos que generaron la solicitud de terminación anticipada.

En su respuesta, el Fondo aduce que no es parte contractual de los convenios suscritos por el contratista implementador con terceros, por tanto, no se le deben realizar “*reproches*” por la integridad de la información de estos, su ejecución y el cumplimiento de sus objetos; al respecto es preciso decir que aun cuando es cierto que, no está directamente involucrado en la suscripción de los convenios, si es quien suscribe el contrato No. 162 de 2020 en calidad de contratante, por tanto, su participación y responsabilidad, deviene de la suscripción y ejecución de este contrato y que se deriva en otros con contratistas implementadores como es el caso

del convenio 65 que hace parte de este análisis. En este sentido, el PA-FCP en calidad de contratante, adquirió obligaciones que lo conminan a ejercer controles y exigir la ejecución idónea y oportuna de las obligaciones del contrato, tal como se estableció en la cláusula sexta del contrato No. 162 de 2020.

En lo referente a lo afirmado sobre la imposición de sanciones al contratista implementador por incumplimiento reiterativo en sus obligaciones, cabe precisar que el PA - FCP aplicó cláusula penal de apremio hasta el 15 de septiembre de 2023, es decir, pasado más de tres años de la suscripción de un contrato que tenía como plazo para cumplir con su objeto un lapso de 13 meses, contados a partir del 27 de julio de 2020 fecha del acta de inicio, y que de acuerdo con los requerimientos realizados por la interventoría y socializados con el PA-FCP, dichos incumplimientos datan de octubre de 2021 fecha en la cual solicitó, “...*inicio de procedimiento administrativo tendiente a declarar incumplimiento de las obligaciones previstas en el contrato*”, sin embargo, el PA - FCP no atendió oportunamente estas solicitudes y tampoco aplicó de forma oportuna mecanismos contractuales encaminados al cumplimiento a cabalidad y oportunidad del contrato concebidos para tal fin, por la no culminación y entrega de las obras a las comunidades beneficiadas, dilatándose en el tiempo la solución efectiva de una necesidad, lo cual es contrario al objeto mismo del contrato que es “... *la ejecución de obras de baja escala y rápida ejecución ...*”. (Subrayado fuera de texto).

Así mismo, la suscripción de la terminación anticipada se surtió el 18 de abril de 2024, de acuerdo con el soporte remitido con la respuesta, lo cual es prueba del incumplimiento del contratista implementador de las obligaciones contraídas en el contrato de implementación No. 162 de 2020, evidenciándose que las actuaciones del PA- FCP en la imposición de la sanción pecuniaria y en la terminación del contrato fueron tardías, frente a los principios de celeridad, coordinación, eficacia y eficiencia que debe atender la administración en el manejo de los recursos públicos; toda vez que, como se mencionó, han pasado casi cuatro años desde el inicio del contrato a la fecha 18 de abril de 2024¹⁰⁴, sin que se haya terminado las obras, lo cual indica que la necesidad que justificó suscribirlo no ha sido satisfecha, por cuanto convenios derivados no se han culminado, afectando negativamente los objetivos de los proyectos.

Análisis respuesta ART

Expone la entidad ejecutora, a quien le corresponde la supervisión del contrato de interventoría, que orientó y avaló todas las actuaciones de la interventoría en relación con el incumplimiento reiterativo por parte del contratista implementador, sin embargo, este ente de control no cuestionó las gestiones efectuadas por la ART,

¹⁰⁴ Fecha de suscripción de terminación anticipada del contrato No. 162 de 2020.

no obstante, en consonancia con las obligaciones adquiridas contractualmente en el contrato No. 496 de 2019, debe “... *impulsar los correctivos necesarios para la correcta ejecución ...*” de la estrategia de obras PDET a través de los contratos de implementación, sus actuaciones no fueron oportunas y no tuvieron el efecto propuesto de satisfacer la necesidad de las veredas o corregimientos beneficiarias y cumplir los objetivos que originaron la suscripción del contrato de implementación No. 162 de 2020, vulnerándose con ello los principios de la función administrativa.

Adicionalmente, entre las funciones de la ART se encuentran la de coordinación, articulación, estructuración y ejecución de los planes y proyectos en las zonas a implementar, con el fin de desarrollar la estrategia de obras PDET, de acuerdo con lo establecido en los Decretos 2096 de 2016 y 893 de 2017. Por tanto, los argumentos presentados por la entidad ejecutora, ART, no modifican lo observado por la CGR.

Análisis respuesta Interventoría

En lo concerniente a la actualización de las pólizas, señala la interventoría que el “... *Consortio CEG-OME ya realizó la entrega de las pólizas actualizadas...*”, sin embargo, con la respuesta en el anexo No. 9 aportan el anexo No. 3 de la póliza No. B-100027892 del 2 de febrero de 2024, documento que ya había sido aportado al equipo auditor y que fue objeto de análisis, en la que se observa que los amparos se encuentran vencidos, el de cumplimiento tiene vigencia hasta el 8 de julio de 2023 y el de calidad del servicio hasta el 8 de enero de 2024.

En relación con las obras sin terminar y deficiencias en la construcción, lo argumentado por la interventoría no desvirtúa lo comunicado por la CGR, por cuanto la interventoría señala que el Consortio CEG-OME no atendió sus requerimientos, respecto a la continuidad y terminación de las obras del convenio No. 65 de 2022, reafirmando lo evidenciado por la auditoría, respecto a que la obra no fue terminada y presenta evidente abandono, aspecto que se valida tal como fue comunicado.

Respecto a las deficiencias en las gestiones de la interventoría, de acuerdo con los soportes presentados por este en la respuesta, se observa que efectuó alertas, requerimientos y solicitudes en diferentes momentos de la ejecución del contrato de implementación No. 162 de 2020, tanto a la ART en calidad de entidad ejecutora y supervisor de su contrato, como al PA – FCP, en calidad de contratante, sin que atendieran y se tomaran decisiones oportunas por parte de estas entidades, omitiendo actuar respecto a lo informado por la interventoría sobre el incumplimiento reiterativo en las obligaciones asumidas por el contratista implementador para la ejecución de los convenios que suscribió, entre estos el 65 de 2022, lo anterior soportado en que solo hasta el mes de septiembre del año 2023, aplicaron una

multa al mencionado contratista y hasta el mes de abril de 2024 suscribieron la terminación anticipada del contrato en cuestión.

Atendiendo lo anteriormente expuesto se valida el hallazgo como se registra en el presente informe.

Hallazgo No. 10 Ejecución del Contrato No. 162 de 2020 Implementación estrategia PDET (IP- D)¹⁰⁵.

La Constitución Política de Colombia en su artículo 209 y 267 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.”

Artículo 267...

“(…)

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales. La Contraloría General de la República tendrá competencia prevalente para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial, de conformidad con lo que reglamente la ley.

(…).”

El artículo 3º del Decreto Ley 403 de 2020, señala que *“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.

(…).

¹⁰⁵ CGR - COH_1208_2024-1-AU-FI

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. (...)*

Ley 489 de 1998¹⁰⁶:

Artículo 3°. 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.

(...)

El Decreto Ley 893 de 2017¹⁰⁷, dispone:

“Artículo 1o. 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 Final, en articulación con los planes territoriales, en los municipios priorizados en el presente Decreto de conformidad con los criterios establecidos en el Acuerdo Final.

Los PDET se formularán por una sola vez y tendrán una vigencia de diez (10) años. Serán coordinados por la Agencia de Renovación del Territorio (ART), en ejercicio de las funciones que le son propias de conformidad con lo dispuesto en el Decreto-ley 2366 de 2015¹⁰⁸.

(...).

Artículo 7o. Coordinación. La Agencia de Renovación del Territorio (ART) dirigirá la construcción participativa y la respectiva revisión y seguimiento de los PATR¹⁰⁹ de los PDET, y coordinará la estructuración y ejecución de los proyectos de dichos planes, en articulación con las entidades nacionales, territoriales y las autoridades tradicionales de los territorios de los pueblos, comunidades y grupos étnicos”.

El Decreto 691 de 2017¹¹⁰ establece:

“Artículo 1°....

(...)

¹⁰⁶ “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”.

¹⁰⁷ Expedido el 28 de mayo de 2017 “Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

¹⁰⁸ Por el cual se crea la Agencia de Renovación del Territorio, ART, se determina su objeto y estructura. Decreto modificado por el Decreto-ley 2096 de 2016 respecto a las funciones de la ART.

¹⁰⁹ Planes de Acción para la Transformación Regional.

¹¹⁰ Expedido el 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 “Fondo Colombia en Paz (FCP)” y se reglamenta su funcionamiento.

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

Artículo 2°. (...).

Parágrafo. Para la ejecución de proyectos, el FCP podrá celebrar contratos para que entidades públicas o privadas puedan ser administradoras delegadas de recursos del FCP o de sus subcuentas. En estos casos, la ejecución de los recursos estará sometida al régimen contractual y reglamentario del FCP, atendiendo en todo caso los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad”.

El Manual de Supervisión e Interventoría del Fondo Colombia en Paz en su versión 1 de enero 30 de 2019¹¹¹, en el numeral 1.3 del capítulo 1, y en su versión 3 del 20 de enero de 2021¹¹², respecto al monitoreo y seguimiento de los contratos suscritos por el PA - FCP, establece:

“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.

(....).

En caso de que se evidencie alguna inconsistencia que pueda afectar el desarrollo del objeto contractual, el Comité Técnico del FCP podrá implementar¹¹³ las acciones necesarias para el cumplimiento del objeto contratado en las condiciones acordadas por las partes. (...).

Las versiones que aplican para la fecha de suscripción de contratos derivados del contrato No. 162 de 2020, como son la No. 4 del 21/07/2021 y la No. 5 del 1 de septiembre de 2021 contemplan que la obligación del monitoreo y seguimiento es obligación de la Coordinación de Enlace del FCP; y en la versión No. 6 del 16/03/2022 se transfiere la obligación a la Coordinación de Asuntos Legales, Seguimiento y Liquidación del FCP.

Adicionalmente, en las versiones citadas, se señala:

“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

¹¹¹ El cual aplica para la fecha de suscripción del contrato No. 162 de 2020.

¹¹² El cual aplica para la fecha de suscripción de contratos derivados del contrato No. 162 de 2020.

¹¹³ A partir de la versión No. 4 del 21 de julio de 2021 señalan “(...) 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 (...).

intervenir las acciones necesarias para el cumplimiento del objeto contratado en las condiciones acordadas por las partes (...).

El Anexo No. 2 “Aspectos Técnicos de Fortalecimiento y Control Social para la Implementación de la Estrategia Obras PDET” documento que hace parte integral del contrato de implementación No. 162 de 2020, entre los objetivos específicos de la estrategia en el capítulo 3, establece: “3.2.3. *Ejecutar, en corto plazo, obras de baja escala que respondan oportunamente a las condiciones y necesidades de los territorios focalizados*”.

La cláusula sexta del Contrato de implementación No. 162 de 2020, señala:

“(…) **OBLIGACIONES DEL P.A. FONDO COLOMBIA EN PAZ – P.A. FCP:**

(…).

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 al objeto y obligaciones contenidas en este contrato por parte del contratista.*

En la cláusula séptima del contrato No. 162 de 2020, se encuentra la siguiente obligación:

“**OBLIGACIONES GENERALES (...)**

1. *Ejecutar idóneamente el objeto del contrato, para lo cual deberá todas las actividades previstas en el anexo técnico No. 2 para la estrategia Obras PDET y el documento de análisis preliminar de la convocatoria (...)*”.

Entre las obligaciones específicas del contratista, establecidas en la misma cláusula, se encuentran:

“**1. OBLIGACIONES DE CONTENIDO TÉCNICO:**

(…)

1.3 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*”.

Adicionalmente, entre las obligaciones administrativas, legales y financieras del contratista, pactadas en la citada cláusula, se estableció

“(…)”.

12. Responder al PA-FCP por los daños y perjuicios que se deriven de un eventual incumplimiento de los subcontratistas.

En la cláusula octava del contrato 162 de 2020, se pactaron las obligaciones de la entidad ejecutora, Agencia para la Renovación del Territorio – ART, entre estas:

“(…).

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.

En la cláusula décima quinta del contrato 162 de 2020, se estableció:

“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. (...). 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 (...).”

La cláusula vigésima quinta del contrato 162 de 2020, señala:

“CAUSALES DE TERMINACIÓN DEL CONTRATO: Este contrato podrá darse por terminado por EL CONTRATANTE, en su calidad de vocero y administrador del PA – FCP, por cualquiera de las siguientes causales:

1. Terminación anticipada por incumplimiento: EL CONTRATANTE puede terminar anticipadamente el Contrato en los siguientes eventos:
 - a. En caso de incumplimiento de cualquiera de las obligaciones a cargo de EL CONTRATISTA que afecte de manera grave y directa la ejecución del contrato y evidencie que puede conducir a su paralización. En tal evento no será necesaria declaración judicial o administrativa, bastando que la Supervisión constate los hechos que dan origen a los mismos”.

En el contrato No. 496 de 2019, suscrito entre el Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019 – PA – FCP y el Consorcio Bienestar Comunitario, para realizar interventoría al contrato No. 162 de 2020, se pactaron entre las obligaciones:

En la cláusula séptima, Obligaciones del Contratante, PA – FCP, entre otras:

1. *Efectuar los pagos en los plazos convenidos en el contrato, previa autorización del supervisor de la Agencia de Renovación del Territorio – ART.*
(...).
4. *Exigir al CONTRATISTA la ejecución idónea y oportuna de las obligaciones del presente contrato, sin perjuicio de las facultades del interventor.*

En la cláusula octava del contrato 496 de 2019, se señalan las Obligaciones de la entidad ejecutora - ART, entre otras:

“

1. *Ejercer los controles necesarios para la cabal ejecución del contrato.*
(...).
4. *Designar al profesional que actuará como supervisor de los contratos que resulten de la presente convocatoria para efectuar la supervisión y seguimiento del contrato.*
(...).
6. *Evaluar el desarrollo y los resultados de la implementación de la estrategia, e impulsar los correctivos necesarios para su correcta ejecución (...).*
(...).
8. *Realizar la revisión de los pagos a los Contratistas de Obras PDET, con el respectivo Visto Bueno del Supervisor de interventoría para realizar el pago, previa aprobación de interventoría”.*

El Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019¹¹⁴, en adelante PA – FCP, suscribió el 15 de abril de 2020 el Contrato No. 162 de 2020 con el Consorcio CEG – OME¹¹⁵, 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, las incluidas en Grupo 5 – Sierra Nevada - Perijá*”, por un valor total de \$14.691.389.871 para los componentes de verificación y estructuración por \$1.232.387.282, ejecución de obras por \$13.019.125.561 y fortalecimiento comunitario por \$439.877.058; un plazo de ejecución de trece (13) meses, contados a partir de la suscripción del acta de inicio, la cual se suscribió el 27 de julio de 2020, por tanto, la fecha de terminación se cumplió el 27 de agosto de 2021; sin embargo, ha presentado prórrogas¹¹⁶ y suspensiones¹¹⁷ que han extendido el plazo de ejecución al 19 abril de 2024.

¹¹⁴ En calidad de vocero y administrador del Patrimonio Autónomo Fondo Colombia, en virtud del Contrato de Fiducia Mercantil No. 001 de 2019 suscrito el 6 de septiembre de 2019 con el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República – DAPRE.

¹¹⁵ Identificado con el NIT No. 901.377.359-5 representado legalmente por la persona natural identificada con la c.c. No. 20.272.344. Consorcio seleccionado en virtud de la convocatoria abierta No. 023 de diciembre de 2019.

¹¹⁶ De acuerdo con los Otrosíos No. 2 del 27/08/2021, No. 3 del 9/03/2022, No. 4 del 29/07/2022, No. 5 del 2/12/2022 y No. 6 del 18/10/2023.

¹¹⁷ No. 1 del 16/02/2022, No. 2 del 14/10/2022, No. 3 del 18/11/2022, No. 4 del 21/12/2022, No. 5 del 10/04/2023 y ampliación No. 1 a la suspensión No. 5 del 25/05/2023.

Por otra parte, con el propósito de realizar el control y seguimiento al contrato No. 162 de 2020, el PA – FCP suscribió, el 02 de enero de 2020, el contrato No. 496 de 2019 con el Consorcio Bienestar Comunitario identificado con el NIT No. 901.348.982-6¹¹⁸, con el objeto de realizar “*Interventoría técnica, social, administrativa, jurídica, financiera y contable a los contratos que tiene 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 (...)*”. El valor de este contrato se estableció en \$7.447.919.284 y el plazo de ejecución de quince (15) meses¹¹⁹, contados a partir de la suscripción del acta de inicio, la cual se dio el 14 de julio de 2020.

Para la ejecución del contrato de implementación No. 162 de 2020, le fueron asignadas¹²⁰ al contratista implementador 117 iniciativas en 11 municipios¹²¹ de los departamentos del Cesar, Magdalena y La Guajira; con respecto de las cuales se estructuraron 65 proyectos de Nivel de Complejidad¹²² I y II y 16 con esquema básico de diseño de Nivel de Complejidad I, 33 proyectos No Factibles y 3 Factibles No Admitidos¹²³.

Como resultado de la estructuración de los 65 proyectos de Nivel de Complejidad II y III y los 16 esquemas básicos de Nivel de Complejidad I, efectuado por el contratista implementador, quedaron 52 proyectos admitidos para ejecución, que de acuerdo al informe de interventoría No. 42 del 29 de febrero de 2024¹²⁴ y del seguimiento al POA¹²⁵, con corte al 5 de febrero de 2024, presentan el siguiente estado:

Tabla 31. Estado de los proyectos Admitidos para Ejecución

| Estado | Nivel de Complejidad | | Cantidad Proyectos |
|-------------------------------------|----------------------|-----|--------------------|
| | NC I | NC2 | |
| Proyectos entregados a la comunidad | 8 | 10 | 18 |

¹¹⁸ Su representante legal es la persona natural identificada con la cédula de ciudadanía No. 73.106.127

¹¹⁹ Plazo que, mediante último otrosí, No. 6 del 21 de octubre de 2023, fue prorrogado hasta el 20 de junio de 2024.

¹²⁰ Según Actas de Asignación No. 1 del 21 de julio 2020, No. 2 del 1 de febrero de 2021, No. 4 del 10 de febrero de 2021, No. 5 del 27 de abril de 2021 y No. 6 del 28 de abril de 2021.

¹²¹ Agustín Codazzi, Becerril, La Jagua de Ibirico, Pueblo Bello, San Diego y Valledupar en el departamento del Cesar; Ciénaga, Fundación y Santa Marta en el departamento del Magdalena; Dibulla y San Juan del Cesar en el departamento de La Guajira.

¹²² Caracterización de los proyectos de acuerdo al tipo de infraestructura a ejecutar.

¹²³ Según la matriz de seguimiento con corte al 5 de febrero de 2024 que hace parte del informe de interventoría No. 42 del 29 de febrero de 2024.

¹²⁴ Archivo aportado por la entidad – PA-FCP, en respuesta a la reiteración de solicitud de información con radicado No. 2024EE0064142 del 9 de abril de 2024.

¹²⁵ Plan Operativo de Actividades el cual fue aprobado por Comité Operativo el 13 de agosto de 2020, el cual presenta cinco (5) ajustes aprobados en las siguientes fechas: 6 de octubre de 2021, 4 de abril de 2022, 16 de agosto de 2022, 3 de enero de 2023 y el 10 de noviembre de 2023.

| | | | |
|-----------------------------|-----------|-----------|-----------|
| Terminados | 1 | 3 | 4 |
| En Ejecución | 1 | 1 | 2 |
| En Ejecución - Análisis ICO | | 4 | 4 |
| Suspendidos | 6 | 8 | 24 |
| Total | 16 | 36 | 52 |

Se evidencia la realización de pagos por parte del PA – FCP al contratista implementador, por el componente de ejecución, por un monto total de \$3.898.982.153, sin embargo, como se observa en la tabla, de los 52 proyectos han sido terminados 22, y 30 se encuentran sin terminar, en ejecución o suspendidos. En esta observación no se incluye el proyecto ID 20045-1-5857 y la obra del corregimiento de San Javier que, hace parte del proyecto ID 47189-3-5397, porque fueron objeto de análisis y observación en forma separada.

En relación con los 29 proyectos que no han sido terminados, de los cuales se han realizado pagos a 26 de ellos, de acuerdo con el vencimiento del plazo contractual, 19 de abril de 2024, y que no cumplieron el objeto de los convenios suscritos ni satisfacen la necesidad de la población beneficiaria, se evidencian pagos por parte del PA – FCP al contratista implementador, por el componente de ejecución, por la suma de \$838.338.499,94¹²⁶.

El detalle, estado y pagos a los proyectos en mención, de acuerdo con el informe de la interventoría del 29 de febrero de 2024, es el siguiente:

Tabla 32. Pagos contratos en ejecución y suspendidos

| ID | Localización | NC | Estado | Fecha de Suscripción del Contrato | Fecha de Terminación (Prórroga No. 5) | % de Ejecución Física ¹²⁷ | Vr. Pagado a CEG-OME (\$) |
|--------------|--------------------------------|----|--------------------------|-----------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------|---------------------------|
| 47001-3-5091 | Santa Marta, Magdalena | 1 | Suspendida | 22/04/2021 | 20/12/2023 | 8% | 25.149.717,75 |
| 47288-1-5097 | Fundación, Magdalena | 1 | Suspendida | 26/04/2021 | 22/02/2024 | 3,33% | 14.421.813,53 |
| 47288-1-5098 | Fundación, Magdalena | 2 | Suspendida | | 16/01/2024 | 14,99% | 33.490.439,46 |
| 47288-3-5102 | Fundación, Magdalena | 2 | Suspendida | 19/04/2022 | 6/01/2024 | 10,46% | 32.767.357,83 |
| 47288-2-5106 | Fundación, Magdalena | 2 | Suspendida | 16/12/2021 | 31/01/2024 | 5% | 28.193.425,62 |
| 47288-2-5107 | Fundación, Magdalena | 1 | Suspendida | 27/04/2021 | 30/12/2023 | 15% | 42.129.390,31 |
| 47288-2-5108 | Fundación, Magdalena | 1 | Suspendida | 27/04/2022 | 12/01/2024 | 11,68% | 14.616.445,96 |
| 20570-3-5111 | Pueblo Bello, Cesar | 2 | Suspendida | 17/07/2021 | 23/12/2023 | 20% | 80.801.396,61 |
| 44650-2-5172 | San Juan del Cesar, La Guajira | 2 | Suspendida | 16/07/2021 | 31/12/2023 | 17,51% | 20.645.291,87 |
| 44650-3-5174 | San Juan del Cesar, La Guajira | 2 | Ejecución - Análisis ICO | | | | 21.172.949,00 |

¹²⁶ De acuerdo con los soportes de los pagos realizados al contrato No. 162 de 2020 aportados por el PA – FCP en respuesta a solicitud de información del 23 de febrero de 2024 con radicado Sigedoc 2024EE0032942.

¹²⁷ Según oficio No. GI-FCP-8542-24 del 18 de marzo de 2024 remitido por la interventoría a la supervisión por parte de la ART.

| | | | | | | | |
|--------------|--------------------------------|---|--------------------------|------------|------------|--------|---------------|
| 44650-3-5175 | San Juan del Cesar, La Guajira | 1 | En Ejecución | 12/07/2021 | 05/11/2023 | 31% | 71.488.001,96 |
| 44090-2-5310 | Dibulla, La Guajira | 2 | Suspendida | 7/04/2022 | 15/02/2024 | 3% | 24.445.909,23 |
| 44090-3-5314 | Dibulla, La Guajira | 2 | Suspendida | 23/11/2021 | 5/01/2024 | 17% | 27.701.183,12 |
| 44090-1-5319 | Dibulla, La Guajira | 2 | Suspendida | 8/03/2022 | 22/01/2024 | 11% | 26.878.080,99 |
| 44090-1-5320 | Dibulla, La Guajira | 2 | Suspendida | 8/03/2022 | 09/02/2024 | 5% | 25.558.957,30 |
| 20013-1-5326 | Agustín Codazzi, Cesar | 2 | En Ejecución | 23/03/2021 | 19/12/2023 | 30,45% | 25.004.118,17 |
| 20013-3-5328 | Agustín Codazzi, Cesar | 2 | Suspendida | 11/02/2022 | 6/02/2024 | 9,79% | 31.537.181,00 |
| 47189-1-5370 | Ciénaga, Magdalena | 2 | Suspendida | 16/12/2021 | 06/02/2024 | 8,57% | 25.271.718,11 |
| 47189-2-5380 | Ciénaga, Magdalena | 2 | Ejecución - Análisis ICO | 16/12/2021 | | | 26.915.971,38 |
| 47189-2-5382 | Ciénaga, Magdalena | 2 | Suspendida | 16/12/2021 | 10/01/2024 | 7,50% | 31.331.263,17 |
| 47189-3-5396 | Ciénaga, Magdalena | 2 | Suspendida | 11/10/2021 | 21/01/2024 | 14,66% | 23.712.328,72 |
| 47189-3-5397 | Ciénaga, Magdalena | 1 | En Ejecución | 11/10/2021 | 31/12/2023 | | 16.356.079,49 |
| 20400-2-5404 | La Jagua de Ibirico, Cesar | 2 | Suspendida | 17/02/2022 | 03/02/2024 | 9,29% | 51.203.620,00 |
| 20400-3-5409 | La Jagua de Ibirico, Cesar | 2 | Suspendida | | 14/01/2024 | 10,86% | - |
| 20001-1-5762 | Valledupar, Cesar | 2 | Suspendida | 2/11/2021 | 2/12/2023 | 6,67% | 57.546.709,07 |
| 20045-1-5861 | Becerril, Cesar | 2 | Suspendida | 5/05/2022 | 10/01/2024 | | 36.812.665,33 |
| 20045-2-5872 | Becerril, Cesar | 2 | Ejecución - Análisis ICO | 19/04/2022 | | | - |
| 20750-3-5925 | San Diego, Cesar | 2 | Ejecución - Análisis ICO | | | | - |
| 20001-2-6451 | Valledupar, Cesar | 1 | Suspendida | 25/04/2022 | 29/12/2023 | | 23.186.484,96 |

Como se muestra en la tabla, los proyectos 20400-3-5409, 20045-2-5872 y 20750-3-5925, no reflejan pagos por parte del FCP.

Respecto al estado de los proyectos señalados en la tabla, de acuerdo con el oficio No. GI-FCP-8542-24 del 18 de marzo de 2024, remitido por la interventoría a la supervisión de la ART, las iniciativas que presentan ejecución análisis ICO se encuentran pendiente de suscripción de contrato, de igual manera indican que los proyectos ID 47001-3-5091, 47288-2-5107, 44090-3-5314, 20001-1-5762 y 20001-2-6451 reiniciaron actividades.

Así mismo, de acuerdo con el seguimiento al POA con corte al 5 de febrero de 2024, el avance en actividades relacionadas con la etapa de Ejecución establecido en el POA, es:

Tabla 33.
Avance de la Etapa de Ejecución

| | |
|--|--|
| POA Vigente - 19/04/2024 (Prórroga No. 5) | Seguimiento Interventoría Corte 05 de Febrero de 2024 |
|--|--|

| Actividad | No. Entregables | Fecha Inicial de Entrega | Fecha Final de Entrega | Entregados | Avance |
|---------------------------|-----------------|--------------------------|------------------------|------------|--------|
| Etapa de Ejecución | | | | | |
| Contratación de obra | 52 | 15/04/2021 | 30/11/2023 | 48 | 92,31% |
| Inicio de obras | 52 | 29/05/2021 | 29/11/2023 | 48 | 92,31% |
| Entrega de proyectos | 18 | 29/09/20201 | 17/03/2024 | 18 | 34,62% |

Adicionalmente, en la matriz de seguimiento que hace parte del informe de interventoría No. 42 del 29 de febrero de 2024, se indica que el avance de ejecución del componente técnico es del 53,748%, lo cual evidencia el atraso del mismo, teniendo en cuenta que de acuerdo con el otrosí No. 6 del 18 de octubre de 2023, su fecha de terminación es el 19 de abril de 2024.

Respecto a la ejecución del contrato No. 162 de 2020, la interventoría en sus informes señala el posible incumplimiento por parte del contratista implementador, así:

- Informe No. 4 del 24/11/2020: *“(...) debido a que la actividad de Elaboración de Estudios de Factibilidad, inicio el día 27 de agosto de 2020 y culminó el día 21 de octubre de 2020, la Interventoría mediante comunicado GI-FCP-263-20 del 20 de octubre de 2020 le informó al Contratista del posible incumplimiento al POA y cronograma de entrega de iniciativas (...)”. Agrega “(...) desde el mes de septiembre se vienen presentando los mismos inconvenientes sin presentar avance alguno en la presentación y calidad de la información de los productos, razón por la cual a la fecha se cuenta con un atraso importante en el cronograma del Plan Operativo de Actividades – POA; además, no se evidencia una dirección y coordinación a las actividades desarrolladas por el implementador que lleven a buen término las mismas”.*
- Informe No. 9 del 14/04/2021: *“(...) la Interventoría solicitó al Contratista atender de manera ágil y oportuna los requerimientos donde la Interventoría conmina al Implementador a cumplir y ejecutar oportuna y correctamente las obligaciones contractuales adquiridas en el Contrato No. 162 de 2020, ya que como se evidenció en el comunicado GI-FCP-872-21 del 02 de marzo de 2021, el Contratista no dio respuesta a ninguno de los cuatro (4) comunicados enviados por la Interventoría”. Adicionalmente, en las conclusiones y recomendaciones señalan “A la fecha, el Contrato No. 162 de 2020 cuenta con un atraso teniendo en cuenta el POA aprobado, correspondiente a 96 días (...)”.*

Adicionalmente, la interventoría radicó el 18 de marzo de 2024 ante la supervisión por parte de la ART, oficio de solicitud de aplicación de la cláusula resolutoria y recomienda *“(...) la resolución del contrato de manera unilateral por parte de la entidad contratante (...)”, y:*

“

- (...) realizar la terminación anticipada del Contrato No. 162 de 2020 (...).
- (...) ordenar la liquidación del Contrato No. 162 de 2020 (...).
- (...) hacer efectiva la pena establecida en la CLAUSULA DECIMA QUINTA. – CLAUSULA PENAL PECUNIARIA del Contrato No. 162 de 2020 (...).
- (...) de manera expresa e inmediata, SUSPENDER LOS PAGOS que se hubieren librado o fueren a librarse o entregarse a favor del Consorcio CEG-OME, a partir de la fecha de la presente comunicación (...).”

Como motivos de la solicitud de aplicación de la cláusula resolutoria, en el numeral 5.1 “Cumplimiento de los cronogramas de ejecución” la interventoría indica: “(...) las demoras en la entrega de los proyectos pueden generar más deterioro de los mismos para el recibo por parte de la Interventoría y posterior entrega a la comunidad (...)”.

La solicitud señalada, es un alcance al informe por presunto incumplimiento del contrato presentado al PA – FCP el 26 de febrero de 2024, en donde señala que “(...) el Consorcio Bienestar Comunitario, como Interventoría del contrato de implementación ejecutado por el Consorcio CEG-OME, viene evidenciando a través del seguimiento (...) el atraso que se viene presentando a la fecha y el presunto incumplimiento del contratista, tanto a las obligaciones establecidas en el contrato para la etapa de ejecución, fortalecimiento comunitario, como para las obligaciones generales, administrativas y financieras establecidas en el Anexo Técnico No. 2 y en el Contrato No. 162 de 2020, como a las nuevas condiciones acordadas mediante el otrosí No. 6 de fecha 18 de octubre de 2023”.

De la evaluación a los soportes documentales suministrados por el FCP, se observan deficiencias en la ejecución y seguimiento de las obras, así:

Deficiencias en la ejecución y seguimiento del contrato No. 162 de 2020 por parte del contratista implementador

- Desde el inicio de la ejecución del contrato 162 de 2020, la interventoría ha realizado requerimientos al contratista implementador, Consorcio CEG-OME, sobre la entrega de los productos de las etapas de acuerdo con los plazos establecidos en el POA aprobado.
- Según la información disponible se evidencia, de acuerdo con la prórroga No. 5 del contrato No. 162 de 2020, que los 52 proyectos debían quedar entregados el 17 de marzo de 2024 pero solo se han entregado a la comunidad 18. En consecuencia, no se ha materializado el beneficio propuesto para las comunidades beneficiarias de 29 corregimientos o veredas.

- El acta de inicio del contrato con el implementador se suscribe en el mes de julio de 2020, a partir del cual comenzó el plazo de 13 meses para la ejecución del contrato; lo que indica que han pasado 3 años 9 meses, a abril de 2024, sin cumplirse con la terminación y entrega de los proyectos referidos en el párrafo anterior.

Los hechos descritos anteriormente se han presentado en buena medida por debilidades en el seguimiento y control sobre la ejecución de las obligaciones contractuales por parte de la ART y el PA – FCP, al no aplicar oportunamente al contratista implementador las sanciones establecidas en las cláusulas décima quinta y vigésima quinta del contrato No. 162 de 2020, como son: la cláusula penal pecuniaria y de apremio y terminación anticipada por incumplimiento, respectivamente, toda vez, que, hasta el 18 de marzo de 2024, se tramitó solicitud de terminación anticipada, después de casi cuatro (4) años de iniciado un contrato que tenía plazo de ejecución de 13 meses a partir del 27 de julio de 2020; por el incumplimiento por parte del contratista implementador del contrato No. 162 de 2020, tanto en plazos como en el objeto contractual de los convenios suscritos por este.

Se resalta que la terminación del contrato vence para el 19 de abril de 2024, sin que los 29 proyectos relacionados anteriormente, se encuentren culminados dejando insatisfecha las necesidades para los cuales se contemplaron estos proyectos.

La situación irregular descrita anteriormente, obedece a una gestión fiscal ineficiente e ineficaz como consecuencia de las debilidades observadas en la ejecución por parte del contratista implementador, que se evidencian en los 29 proyectos relacionados en la Tabla 32, que se no se han terminado, se encuentran suspendidos o en ejecución y las actividades ejecutadas no han sido recibidas por la interventoría, incumpliendo los plazos establecidos de conformidad con las condiciones técnicas y jurídicas estipuladas en el contrato No. 162 de 2020, así como a deficiencias en las actividades de supervisión ejercida por la entidad ejecutora, ART, por cuanto sus actuaciones no coadyuvaron en la aplicación de correctivos de manera oportuna y eficiente.

De acuerdo con lo anterior, se considera que la situación configurada como hallazgo, atendiendo lo previsto en el artículo 39 de la Ley 610 de 2000, debe ser objeto de una **indagación preliminar fiscal por la dependencia competente**, atendiendo lo previsto en el artículo 39 de la Ley 610 de 2000, a fin de esclarecer la *“causación del daño patrimonial”*¹²⁸, así mismo, comporta presunta incidencia

¹²⁸ Conforme a la Tabla 32. Pagos contratos en ejecución y suspendidos.

disciplinaria de conformidad con lo previsto en el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019 y normas concordantes

Respuesta de la entidad

Se transcriben a continuación apartes pertinentes de las respuestas presentadas por FCP, ART e interventoría, sobre la comunicación inicial y el alcance posterior a ésta realizado por la CGR

Respuesta del PA- FCP

“Respetuosamente se informa que, en atención a los roles y responsabilidades del FCP, una vez recibida la observación de la Contraloría General de la República, se corrió traslado mediante correo electrónico del 18 de abril de 2024 a la Entidad Ejecutora competente, Agencia de Renovación del Territorio - ART, la cual emitió pronunciamiento el 25 de abril de 2024, respuesta de la cual se remite copia junto con sus respectivos anexos para su valoración. En la citada respuesta encontrará el enlace de descarga de los respectivos anexos.

*Previo a resolver de fondo la observación de la Contraloría General de la República, es importante poner de presente el modelo de operación el Fondo Colombia en Paz, el cual se deriva de los diferentes manuales y reglamentos del FCP, especialmente del Reglamento del Fondo Colombia en Paz, aprobado por el Consejo Directivo¹²⁹, que contiene los lineamientos para el funcionamiento y operación del FCP y cuyo objetivo es¹³⁰ “...ser un instrumento de administración que determina los **principios generales de la interrelación entre el Fideicomitente, el Director Ejecutivo, las Entidades Ejecutoras, los Supervisores y/o Interventores, y el Administrador Fiduciario** (en adelante la Fiduciaria) encargado de su administración, dentro del marco de las funciones legales y contractuales...” (Subrayas y negrillas fuera de texto).*

*De igual forma y según el alcance del Reglamento del Fondo Colombia en Paz, este “...**identifica y determina los roles, funciones y responsabilidades de quienes interactúan dentro del modelo operativo definido para el FCP**, de conformidad con el Decreto 691 de 2017, además de las funciones y responsabilidades que se detallan en los demás manuales y reglamentos del FCP.” (Subrayado y negrillas fuera de texto original).*

En atención a lo establecido en el Reglamento del FCP, son las Entidades Ejecutoras (Entidades públicas o privadas, organismos de cooperación, direcciones o dependencias de entidades públicas), quienes en desarrollo de su misionalidad y experticia definen el PPO (Planes y Proyectos Operativos) y entre sus competencias, se encuentran las siguientes:

¹²⁹ El Consejo Directivo es el máximo órgano rector del FCP, de carácter colegiado, que según el Decreto Ley 691 de 2017 es integrado por siete (7) miembros nombrados por el Presidente de la República.

¹³⁰ Ver: https://www.fiduprevisora.com.co/wp-content/uploads/2019/12/GER_REG_002_ReglamentoFCP_v8-1.pdf;

“(…) 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. (...)” (Subrayado fuera del texto original).*

Como se evidencia, las Entidades Ejecutoras además de definir las necesidades propias para la contratación de planes y proyectos operativos a través del FCP, ejercen la supervisión de la misma, la cual consiste en realizar el seguimiento técnico, control y vigilancia administrativa, financiera, contable y jurídica respecto de las condiciones acordadas en el contrato o convenio, además, deberá ser ejercida por el personal idóneo designado por las Entidades Ejecutoras, de acuerdo con la naturaleza del contrato o convenio a supervisar, quien responderá por sus acciones u omisiones.

*De tal suerte, en el modelo de negocio del Patrimonio Autónomo Fondo Colombia en Paz, aprobado por el Consejo Directivo, los 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**.*

Lo anterior cobra especial relevancia y sentido si se tiene en cuenta que, de acuerdo con los roles y funciones de su modelo de operación explicados anteriormente, y contrario a la calidad de experta técnica y garante de la ejecución de los contratos que tienen las entidades ejecutoras, el FCP no tiene ni la experticia técnica ni presencia o personal en los diferentes territorios del país para desarrollar estas funciones.

Así bien, en la Cláusula Octava del Contrato 162 de 2020, se establecen las obligaciones de la entidad ejecutora, la Agencia para la Renovación del Territorio – ART, entre estas la siguiente:

“(…) 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.”

La Cláusula Décima Segunda determinó, en cuanto a la supervisión y control de la ejecución del contrato que “(…) 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, la cual deberá desarrollarse con arreglo al Manual de Supervisión e Interventoría.”

Entre las funciones del interventor contratado por la ART, Consorcio Bienestar Comunitario, contrato 496 de 2019, en la cláusula novena, titulada “OBLIGACIONES DEL INTERVENTOR” (...).

De igual manera, el Manual de Supervisión e Interventoría del FCP¹³¹, en el capítulo cuarto que se refiere a las obligaciones de supervisores e interventores.

Ahora bien, respecto de las actividades a cargo del FCP, el Manual de Supervisión e Interventoría del FCP establece que dicha función (...).

En todo caso, a renglón seguido el Manual de Supervisión e Interventoría del FCP precisa que 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 incumplimientos, las funciones del Administrador Fiduciario como vocero y administrador del PA-FCP, en su calidad de contratante, deben entenderse desde su rol y responsabilidad de acuerdo con el modelo de negocio del FCP, bajo la premisa que no puede ejecutar acciones por sí mismo, dado que, deben concurrir diferentes actividades, ejercidas por la supervisión del contrato o convenio y la entidad ejecutora.

Un claro ejemplo de lo señalado se da cuando la supervisión informa sobre el presunto incumplimiento durante la ejecución de un contrato. En este caso, para que el Administrador Fiduciario pueda tomar las medidas necesarias, debe contar con todos los insumos para efectos de adelantar las reclamaciones a que haya lugar, o aplique las cláusulas de multas o sanciones que correspondan tales como: Diligenciamiento del Formato de incumplimientos, informes detallados que den cuenta de la naturaleza de los posibles incumplimientos, la disposición expresa de aplicar cláusula de apremio, cláusula pecuniaria o reclamación de siniestro y todas aquellas que se consideren sean de aplicación, conforme lo suscriben los diferentes Manuales del FCP, tal como se detalló líneas arriba.

IMPROCENDENCIA DE LA DECLARACIÓN DE INCIDENCIA FISCAL Y DISCIPLINARIA

Ahora bien, manifiesta el ente de control fiscal que se han efectuado desembolsos al contratista implementador para la ejecución de proyectos no terminados, constituyendo así detrimento fiscal. La anterior argumentación, no es admisible de cara a los roles y responsabilidades ya descritos anteriormente por parte del administrador fiduciario, pues se convierte en un imposible jurídico equiparar las obligaciones de la interventoría a las obligaciones del administrador fiduciario, sin tener en cuenta además la etapa postcontractual en la que se encuentran las partes.

¹³¹ https://www.fidupervisora.com.co/wpcontent/uploads/2019/12/COD_MAN_002_ManualSupervisionEInterventoria_V11-2.pdf

*De manera tal que no es jurídica ni contractualmente admisible configurar reproche alguno a la gestión de desembolsos efectuada por el PACFP al contratista implementador, pues como bien lo transcribe el ente de control fiscal en la observación que ocupa esta respuesta, los diferentes Manuales del FCP y en particular, las condiciones contractuales, tanto del contrato implementador como del contrato interventor, los desembolsos efectuados a los contratistas proceden SÍ Y SOLO SÍ, tal actividad es **solicitada, acreditada, avalada y radicada por la interventoría y/o supervisión quien está obligado a la acreditación de los cumplimientos de actividades específicas para el cobro correspondiente, las obligaciones de revisión y acreditación de cumplimiento de las mismas, siendo esta tarea de su exclusivo cumplimiento y NO, DEL RESORTE DEL ADMINISTRADOR FIDUCIARIO.***

Así que, es menester manifestar que en ejecución del contrato No 162 de 2020, la totalidad de los desembolsos realizados al contratista implementador contaron con las acreditaciones de aprobación correspondientes del interventor y vistos buenos de la entidad ejecutora, tal como lo suscriben los diferentes soportes documentales anexos a cada uno de los desembolsos solicitados a este administrador fiduciario, soportes con los que se advierte ya cuenta el ente de control fiscal en su ejercicio auditor.

Igual criterio sigue la radicación de incumplimientos contractuales por parte de la interventoría, cuyos alcances siguen los argumentos esgrimidos líneas arriba respecto del modelo de roles y responsabilidades de los diferentes actores que confluyen el PAFCP.

Ahora bien, lo que sí conviene aclarar al ente de control fiscal es la suscripción, del Acta de Terminación Anticipada del contrato No. 162 de 2020¹³², el 18 de abril de 2024, cuyo antecedente contractual se circunscribe a las condiciones establecidas por las partes en el Otrosí No. 6 de 19 de octubre de 2023, (modificación que se advierte surtió debidamente las instancias de recomendación y aprobación del FCP, previa solicitud de la entidad ejecutora) y que en su clausulado contempló, entre otros, la ejecución de la condición resolutoria ante incumplimientos del contratista implementador previa solicitud de la interventoría y la entidad ejecutora, ART.

La referida acta se adjunta para su información. (Anexo 11)

*Dicho sea de paso, se informa a la CGR que además de ejecutar la solicitud de resolución del contrato y su consecuente aplicación de cláusula penal pecuniaria, el PAFCP una vez recibió los informes técnicos **en cumplimiento de las condiciones establecidas en los diferentes Manuales del PAFCP**, durante la ejecución del contrato, también ejecutó cláusula penal de apremio que asciende a la suma de **SETENTA Y TRES MILLONES CUATROCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y NUEVE PESOS CON TREINTA Y SEIS CENTAVOS M/CTE (\$73.456.949,36).***

¹³² Dicho sea de paso, se informa a la CGR que la referida acta da cuenta de la resolución del contrato y su consecuente aplicación de cláusula penal pecuniaria.

- **Respecto de los incumplimientos:**

En cuanto a los incumplimientos relativos al contrato 162 de 2020, es necesario ratificar a la CGR que una vez la entidad ejecutora, a través de la interventoría, entregó los insumos correspondientes que permitieran imponer las sanciones a que hubieran lugar, de conformidad con lo normado en los Manuales del FCP, se procedió a adelantar el correspondiente proceso el cual dio lugar a la imposición de cláusula penal de apremio, mediante oficio de radicado 20231094002529211 de 15 de septiembre de 2023, en la cuantía de \$73.456.949,36. Dicha cláusula penal fue efectivamente recaudada y descontada al contratista sobre la facturación por él presentada.

Ahora bien, en cuanto al cumplimiento de los cronogramas de ejecución contemplados en la cláusula Tercera del otrosí No. 6, es menester indicar que una vez se surtió el procedimiento del debido proceso y traslado al contratista, así como el aval de la entidad ejecutora¹³³, se procedió a la terminación anticipada por incumplimiento así como la imposición de una nueva cláusula penal por el valor de \$460.134.330,76, lo cual se materializó mediante documento de fecha 18 de abril de 2024.

En virtud de lo expuesto, es evidente que el administrador fiduciario, ha adelantado satisfactoriamente los correspondientes procesos de incumplimiento los cuales ya concluyeron con la imposición de las respectivas sanciones al contratista. En cuanto a la reclamación del siniestro a la compañía aseguradora, nos encontramos a la espera de que la entidad ejecutora, a través de la interventoría, radique la solicitud acompañada de la tasación y prueba de los perjuicios, tal como lo suscribe el Manual de Supervisión e Interventoría del FCP.

De igual manera, se informa que el contrato No. 162 de 2020, se encuentra en etapa de liquidación por lo que no se comparte el criterio mediante el cual la CGR advierte observación con incidencia fiscal por la suma de \$790.249.580, pues esta etapa postcontractual permite a las partes suscribir mediante acta de liquidación el balance final del contrato, 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.

Por ello, es necesario recordar las consideraciones incluidas en el Manual de Contratación del FCP¹³⁴, respecto de la liquidación de los contratos (...).

¹³³ Ver link: https://www.fiduprevisora.com.co/wp-content/uploads/2024/03/Manual_Contratacion_-V32.pdf; Numeral 10.5.3. "TERMINACIÓN ANTICIPADA DEL CONTRATO O CONVENIO: Serán causales de terminación anticipada del contrato, sin perjuicio de las demás que se pacten en ejercicio del principio de autonomía de la voluntad de las partes, las siguientes (...)" "2. Por incumplimiento" "La Entidad Ejecutora, en su calidad de experta técnica y como garante de la ejecución del contrato, es la responsable del contenido de la correspondiente solicitud de terminación anticipada"

¹³⁴ Establecido en el numeral 11.3.

De igual manera se informa que dentro de las herramientas contractuales con las que aún cuenta el FCP para la etapa postcontractual, se tienen las siguientes:

- 1. Mesa de arreglo directo.*
- 2. Reclamación formal de siniestralidad ante la aseguradora.*
- 3. Citación a conciliación como requisito pre-jurídico (Prejudicial) de procedibilidad, así como los demás mecanismos alternativos de solución de conflictos.*
- 4. Contingencia judicial, como recurso final, al haberse agotado las anteriores situaciones.*
- 5. Liberación parcial de saldos.*

Así pues, hasta que no se agoten las herramientas contractuales y judiciales 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, una omisión por parte del FCP, ni menos aún, el nexo de causalidad entre la acción u omisión y el presunto daño causado.

En esta misma línea, la definición de “hallazgo con presunta incidencia fiscal”, de acuerdo al portal web del Observatorio de Control y Vigilancia de las Finanzas y Políticas Públicas de la Contraloría General de la República, señala que dicho hecho se materializa en “Todo hallazgo administrativo donde se tipifica que los servidores Públicos o los particulares han realizado una gestión fiscal deficiente, contraria a los principios establecidos para la función, que han producido un daño patrimonial al Estado. El daño debe ser cierto y probado”¹³⁵.

Así pues, no es posible declarar que exista un daño cierto y probado cuando aún, la fuente principal del presunto detrimento patrimonial, es decir, el contrato No. 162 de 2020, no se ha liquidado ni finiquitado contractualmente.

SOLICITUD DESESTIMACIÓN DE OBSERVACIÓN:

Con base en lo ya expuesto y soportado, que da cuenta de la no existencia de fundamento alguno para configurar un reproche respecto de las conductas desplegadas por el Patrimonio Autónomo Fondo Colombia en Paz, respetuosamente se solicita desestimar la presente observación, absteniéndose de formular hallazgos con incidencia disciplinaria, fiscal o de cualquier otra naturaleza.

Respuesta entidad ejecutora – ART

“El contrato 162 de 2020, tal como lo anuncia el equipo auditor, se suscribió entre el PA Fondo Colombia en Paz y el Consorcio CEG-OME. El Seguimiento, vigilancia y control

¹³⁵ Definición de “hallazgo con presunta incidencia fiscal” del Observatorio de Control y Vigilancia de las Finanzas y Políticas Públicas de la Contraloría General de la República. Ver: <https://www.contraloria.gov.co/documents/4305074/4745166/Glosario.pdf/d1f5b2e2-1085-1292-fc15-1702afd969ed?t=1692041506973>;

estuvo a cargo del contratista de interventoría Consorcio Bienestar Comunitario, contrato que suscribió con el PA Fondo Colombia en Paz.

En atención a la observación, esta supervisión realiza el respectivo traslado por competencia a la interventoría mediante radicado ART No. 20244200064271 (Anexo No. 0); dicho traslado, fue atendido por la interventoría mediante oficio GI-FCP-8694-24 de 24 de abril de 2024, la cual se adjunta como respuesta a cada una de las observaciones efectuadas por el equipo auditor.

No obstante, lo anterior, en atención a la afirmación que refiere “Los hechos descritos anteriormente se han presentado en buena medida por debilidades en el seguimiento y control sobre la ejecución de las obligaciones contractuales por parte de la interventoría, la ART y el PA – FCP, al no aplicar oportunamente al contratista implementador las sanciones establecidas en las cláusulas décima quinta y vigésima quinta del contrato No. 162 de 2020, como son: la cláusula penal pecuniaria y de apremio y terminación anticipada por incumplimiento, respectivamente.(...)” desde la supervisión del contrato de interventoría, se considera necesario manifestar lo siguiente:

1. De acuerdo a lo previsto en la cláusula octava del contrato 162 de 2020, entre otras, es obligación de la entidad ejecutora ART: “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. Por su lado, el numeral 7.11 CONTROL Y SEGUIMIENTO del análisis preliminar de la convocatoria 023 de 2019 que dio lugar al contrato 162-2020, estableció lo siguiente:

“7.11 CONTROL Y SEGUIMIENTO. La supervisión de los contratos que resulten del presente proceso de selección será ejercida por la Agencia de Renovación del Territorio -ART, a través de la Interventoría que para tal efecto se contrate”

3. Teniendo en cuenta lo anterior, tal como lo evidenció el equipo auditor, la entidad ejecutora, ejerció la supervisión del contrato 162-2020 a través del contratista interventor vinculado por el PA Fondo Colombia en paz mediante contrato 496 - 2019. Valga, mencionar, Consorcio bienestar comunitario.
4. Así las cosas, el consorcio bienestar comunitario (contrato 496-2019), en su condición de colaborador de la entidad ejecutora ART y actuando como interventor del contrato 162- 2019, una vez evidenció los posibles incumplimientos del contratista implementador activó el proceso de incumplimiento para lo cual presentó ante el contratante los informes de incumplimiento lo cual dio lugar, en primera instancia, a la imposición de una multa por valor de \$73.456.949,36
5. De manera concomitante, el contratista implementador solicitó la prórroga No, 5, para lo cual, como resultado de las alertas realizadas por la interventoría, el contratante FCP, previa mesa de arreglo directo, pactó prorrogar el contrato con el

compromiso de dar cumplimiento a unas actividades y acciones pactadas entre las partes sometiendo el contrato a clausula resolutoria en caso de advertir un nuevo incumplimiento.

6. *No obstante, lo anterior, la interventoría en el marco del seguimiento, vigilancia y control, advirtió nuevos incumplimientos por parte del contratista Consorcio CEG-OME por lo cual, de manera oportuna, presentó y radicó ante el contratante los informes de incumplimiento para que se activara el proceso sancionatorio correspondiente. Al respecto, vale mencionar que todas estas actividades fueron orientadas y avaladas por la supervisión del contrato de interventoría.*
7. *Lo anterior permite evidenciar que desde la entidad ejecutora a través del contratista interventor y de la supervisión de la interventoría, inclusive, se efectuaron todas las acciones de su competencia para alertar, advertir, informar de los incumplimientos del contratista y solicitó en varias oportunidades el proceso de incumplimiento, por lo cual no es acertado afirmar los hechos descritos por el equipo auditor relacionados con el posible incumplimiento del contratista Consorcio CEG-OME (Contrato 162-2019) se hayan presentado en buena medida por debilidades en el seguimiento y control sobre la ejecución de las obligaciones contractuales por parte de la interventoría o la ART, por cuanto de la misma redacción de la observación por parte del ente de control y de la documentación revisada por el equipo auditor se evidencian las gestiones que se realizaron las cuales fueron oportuna de acuerdo a la trazabilidad que se desprende de ellos.*
8. *Adicionalmente, refiere el equipo auditor que las situaciones advertidas los llevan a concluir que los hechos descritos se han presentado en buena medida por debilidades en el seguimiento y control sobre la ejecución de las obligaciones contractuales por parte de la interventoría y, la ART, **al no aplicar oportunamente al contratista implementador las sanciones establecidas en las cláusulas décima quinta y vigésima quinta del contrato No. 162 de 2020, como son: la cláusula penal pecuniaria y de apremio y terminación anticipada por incumplimiento, respectivamente.***

Sobre este particular, resulta necesario que el equipo auditor tenga en cuenta, que en línea con su propio análisis, cada una de las entidades o contratistas que participan en la contratación del PA FCP de acuerdo a su modelo de negocio, tienen unas obligaciones y competencias claramente definidas en sus manuales, tanto de contratación como de supervisión e interventoría.

Lo anterior, quiere decir que, mientras la ART – Interventoría, tenía la competencia y la obligación de informar al contratante PA FCP de las situaciones que afectaban el contrato (lo cual sucedió tal como consta en los diferentes informes de interventoría, oficios, requerimientos e informes de incumplimiento radicados ante el contratante PA FCP); el PA FCP tenía y tiene la competencia para adelantar el proceso administrativo de incumplimiento e imponer o aplicar las medidas coercitivas que correspondieran para lograr el cumplimiento del contrato.

Así las cosas, mal puede endilgarse responsabilidad a la Agencia y/o a la interventoría por la falta de oportunidad en la aplicación de sanciones previstas establecidas en las cláusulas décima quinta y vigésima quinta del contrato No. 162 de 2020, pues como ha quedado dicho la ART - Interventoría adelantó todas las acciones necesarias a las que estaba obligado con la oportunidad que se requería y presentó todos los informes necesarios, lo cual queda evidenciado con la imposición de multa de la que fue objeto del contratista.

9. *No obstante, pese a los esfuerzos realizados por el contratante, la ART en su rol de entidad ejecutora y responsable del seguimiento a través de la interventoría y la supervisión de la interventoría, inclusive; no se logró que el contratista implementador cumpliera los compromisos pactados y se solicitó hacer efectiva la cláusula resolutoria y se dio terminado el contrato.*
10. *Por otro lado, resulta necesario mencionar que el contrato finalizó su ejecución el pasado 18 de abril de 2024; así las cosas, la interventoría previa programación, realizará las visitas de verificación que permita determinar el estado real de ejecución de cada uno de los proyectos para poder definir el balance financiero final del contrato y proceder a su liquidación.*
11. *Respecto a la liquidación, es necesario mencionar que el Consejo de Estado, ha establecido:*

“La Sala advierte que la liquidación tiene otra función, esto es, la de constituir de forma directa e inmediata vínculos jurídicos, crear obligaciones, cuya fuente mediata es el contrato estatal celebrado por las partes. (...) En la liquidación, de forma directa e inmediata, se pueden generar obligaciones, cuya fuente mediata es el contrato estatal celebrado por las partes, las cuales, según se precisó anteriormente, hacen referencia a la determinación de sumas específicas a cargo de una parte y en favor de la otra en virtud de las obligaciones y derechos existentes que emanan del texto contractual; reconocimientos y cuantificación del valor de prestaciones adicionales ejecutadas de buena fe que tuvieron lugar durante la vigencia del contrato, (...)”

12. *Teniendo en cuenta lo anterior, vale mencionar que la interventoría está adelantando las gestiones para lograr la presentación del informe final que defina el estado de ejecución técnico y financiero del contrato lo cual permitirá concretar el acta de liquidación para determinar las obligaciones pendientes de cada una de las partes contractuales.*
13. *Así las cosas, no resulta acertado afirmar que se ha generado un daño al patrimonio público por cuanto como se dijo, aún está en proceso la etapa de liquidación que permitirá realizar el cruce de cuentas entre el contratante y contratista.*
14. *Adicionalmente, es necesario informar que, ante el presunto incumplimiento advertido, la interventoría está en proceso de iniciar la solicitud de proceso de*

incumplimiento ante el contratante PA Fondo Colombia en Paz para previo el agotamiento del debido proceso se logre el siniestro de la póliza de cumplimiento.

Respuesta de la interventoría

(...)

a) Pagos a los 29 proyectos que no han sido terminados:

“Respecto a la observación, esta Interventoría aclara que los pagos autorizados al contratista implementador para la etapa de ejecución, los cuales se detallan en la siguiente tabla, corresponden al pago del 20% una vez cumplidos los requisitos para este establecidos en el Contrato No. 162 de 2020, para realizar el pago anticipado, en la CLAUSULA QUINTA. – FORMA DE PAGO, 2. COMPONENTE DE EJECUCIÓN, y cuando se cumplieron los requisitos para realizar un pago parcial por ejecución, estos fueron autorizados por la interventoría; esta información se detalla a continuación.

| ID | NC | Municipio | Porcentaje de Avance de Obra | Valor Pagado (Incluye Administración y Utilidad) |
|--------------|----|---------------------|------------------------------|--|
| 20013-3-5328 | 2 | Agustín Codazzi | 0% | 31.537.181,00 |
| 47189-2-5380 | 2 | Ciénaga | Sin Inicio | 26.915.971,38 |
| 20750-3-5925 | 2 | San Diego | Sin Inicio | - |
| 44090-3-5314 | 2 | Dibulla, La Guajira | 65,75% | 27.701.183,12 |
| 47288-2-5107 | 1 | Fundación | 50,15% | 42.129.390,31 |
| 47001-3-5091 | 1 | Santa Marta | 53,92% | 25.149.717,75 |
| 47288-1-5097 | 1 | Fundación | Sin Ejecución | 14.421.813,53 |
| 47288-1-5098 | 2 | Fundación | 11,70% | 33.490.439,46 |
| 47288-3-5102 | 2 | Fundación | 82,93% | 32.767.357,83 |
| 47288-2-5106 | 2 | Fundación | 0% | 28.193.425,62 |
| 47288-2-5108 | 1 | Fundación | 0% | 14.616.445,96 |
| 20570-3-5111 | 2 | Pueblo Bello | 61,26% | 80.801.396,61 |
| 44650-2-5172 | 2 | San Juan del Cesar | 25,61% | 20.645.291,87 |
| 44650-3-5174 | 2 | San Juan del Cesar | Sin Inicio | 21.172.949,00 |
| 44650-3-5175 | 1 | San Juan del Cesar | 86,58% | 71.488.001,96 |
| 44090-1-5319 | 2 | Dibulla | 42,85% | 26.878.080,99 |
| 44090-1-5320 | 2 | Dibulla | 33,80% | 25.558.957,30 |
| 20013-1-5326 | 2 | Agustín Codazzi | 74,06% | 25.004.118,17 |
| 47189-3-5396 | 2 | Ciénaga | 22,93% | 23.712.328,72 |
| 47189-3-5397 | 1 | Ciénaga | 98,57% | 16.356.079,49 |
| 47189-1-5370 | 2 | Ciénaga | Sin Inicio | 25.271.718,11 |
| 47189-2-5382 | 2 | Ciénaga | 25,75% | 31.331.263,17 |
| 20400-2-5404 | 2 | La Jagua de Ibirico | Sin Inicio | 51.203.620,00 |
| 20400-3-5409 | 2 | La Jagua de Ibirico | Sin Inicio | - |
| 44090-2-5310 | 2 | Dibulla | 20,20% | 24.445.909,23 |
| 20001-1-5762 | 2 | Valledupar | 70,74% | 57.546.709,07 |
| 20045-1-5861 | 2 | Becerril | 27,26% | 36.812.665,33 |
| 20045-2-5872 | 2 | Becerril | Sin Inicio | - |
| 20001-2-6451 | 1 | Valledupar | | 23.186.484,96 |

- *El porcentaje de ejecución física corresponde al reportado en el cuadro anterior y no al indicado en la Tabla 2 del documento de la auditoría de la CGR. Lo anterior, teniendo en cuenta que el porcentaje de avance reportado en el comunicado GI-FCP-8542-24 del 18 de marzo de 2024, es el general de cada proyecto en el cual se incluyen todos los componentes que forman parte del mismo para su terminación y entrega a satisfacción, como lo son: componente de fortalecimiento, componente de ejecución y componente de cierre documental. Por lo anterior, el porcentaje de solo la ejecución es el indicado en la tabla anterior.*

- *Tal y como se indicó en el comunicado GI-FCP-8542-24 del 18 de marzo de 2024, el Implementador de los próximos pagos aprobados debe realizar la devolución del pago del 20% de los proyectos que no adelanto actividades, específicamente para el caso de la Tabla 2, de los proyectos 20013-3-5328, 47189-2-5380, 47288-2-5106, 47288-2-5108, 44650-3-5174, 47189-1-5370, 47288-1-5097 y 20400-2-5404.*

b) Respecto al tiempo de ejecución del contrato No. 162 de 2020

Se aclara que el acta de inicio del Contrato No. 162 de 2020 fue suscrita el 27 de julio de 2020 y no del mes de abril de 2020 como se indica, por lo que a la fecha han transcurrido 3 años y 9 meses desde el inicio del proyecto.

c) Debilidades de la interventoría:

La Interventoría se permite aclarar que ha llevado a cabo el seguimiento y supervisión del contrato No. 162 de 2020 de acuerdo a lo estipulado tanto en las cláusulas contractuales como en el Manual de Supervisión e Interventoría. Asimismo, se han gestionado de manera oportuna y diligente los posibles incumplimientos en todas las etapas del contrato. Esto se puede verificar en el Anexo No. 1 adjunto, donde se detalla que a lo largo del desarrollo del contrato se han remitido 9 informes de presunto incumplimiento al Fondo Colombia en Paz, abarcando las etapas de verificación, estructuración y ejecución. Desde el inicio de la quinta prórroga, se han enviado una alerta de atraso, un informe sobre el estado del contrato, un nuevo reporte de incumplimiento y una solicitud de terminación anticipada. Estos registros demuestran que la Interventoría ha reportado de manera reiterada y oportuna las medidas pertinentes para instar al Consorcio CEG-OME a cumplir con sus obligaciones contractuales.

Por otro lado, es importante mencionar que a causa de los diferentes informes de presunto incumplimiento presentados por la Interventoría, en el año 2023 se impuso al Implementador a modo de sanción por la CLAUSULA PENAL DE APREMIO, una multa por un valor de \$ 73.456.949,36 como se puede evidenciar en el documento anexo al presente comunicado (Anexo No. 2), donde el Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019 da ejecución a la misma, debido a los diferentes atrasos e incumplimientos presentados por el Consorcio CEG-OME por la ejecución del Contrato No. 162 de 2020.

d) Terminación del contrato el 19 de abril de 2024, sin la terminación de 29 proyectos:

El Contrato No. 162 de 2020 ha llegado a su término con proyectos que no se han completado según lo planeado originalmente. Desde el comienzo de la prórroga No. 5 el 20 de octubre de 2023, la Interventoría ha llevado a cabo todos los requerimientos necesarios, incluyendo mesas de trabajo y comités operativos, con el objetivo de garantizar que el Consorcio CEG-OME concluya y entregue los proyectos en cuestión. A pesar de solicitar planes de contingencia, establecer compromisos y realizar otras

acciones, el Implementador no ha cumplido con dichas obligaciones. Todos estos comunicados se adjuntan al presente documento como Anexo No. 3.

En el marco del proceso de liquidación del contrato implementador No. 162 de 2020, la interventoría debe realizar las visitas a cada uno de los proyectos que no fueron culminados a satisfacción durante la vigencia del contrato, y deberá presentar los informes finales por proyecto e informe de incumplimiento, a fin de contar con el balance técnico y financiero final del contrato. Este balance determinará los valores del contrato y permitirá formular las recomendaciones correspondientes sobre el estado en el que serían recibidas las obras ejecutadas a satisfacción y las ejecutadas parcialmente.

- e) Situación irregular obedece a una gestión fiscal antieconómica, ineficiente e ineficaz

A lo largo de este comunicado se puede observar que la Interventoría ha llevado a cabo todas las acciones necesarias permitidas por el Contrato No. 162 de 2020, el Contrato No. 496 de 2019 y el Manual de Supervisión de Interventoría. Estas medidas tienen como objetivo asegurar el cumplimiento del contrato por parte del Consorcio CEG-OME. Es importante destacar que, contrariamente a lo expresado, la Interventoría ha demostrado, mediante los respaldos presentados y la información contenida en este comunicado, que ha realizado los correctivos de forma oportuna y eficaz, en el marco de sus funciones y responsabilidades.

- f) Observación con incidencia fiscal:

En relación con lo mencionado en el párrafo anterior, la Interventoría señala que, tal como se detalló en el numeral a), los pagos efectuados por los proyectos se llevaron a cabo cumpliendo los requisitos establecidos por el Consorcio CEG-OME.

Adicionalmente, en el caso de proyectos que aún no han comenzado su ejecución, el Implementador deberá reintegrar los recursos correspondientes en los pagos que sean avalados por la interventoría. Esto se debe realizar durante la etapa de liquidación del contrato, momento en el que dichas devoluciones deben llevarse a cabo.

Finalmente, es importante destacar que la mayoría de los proyectos restantes presentan un avance efectivo de obra superior al monto ya pagado. Ya que los contratos se rigen por un sistema de Precio Unitario, es crucial evaluar y efectuar el pago correspondiente por aquellas actividades que estén finalizadas al 100% y cuenten con la documentación necesaria para ser validadas por la interventoría.

Sobre la segunda Comunicación de la Observación dando alcance a la observación para informar el ajuste en el valor del hallazgo. La interventoría da respuesta así:

- a) Resultado de las iniciativas asignadas

Respecto a lo indicado por la Contraloría General de la República, nos permitimos aclarar la información reportada, ya que se encuentran inconsistencias entre lo indicado en el comunicado con radicado 2024EE0080743, de la siguiente manera:

- De las 117 iniciativas asignadas, resultaron:

- 16 iniciativas de Nivel de Complejidad I
- 62 iniciativas estructuradas de Nivel de Complejidad II
- 3 iniciativas estructuradas de Nivel de Complejidad III
- 33 iniciativas no factibles
- 3 iniciativas factibles no admitidas

b) Pagos a los 29 proyectos que no han sido terminados:

“Respecto a lo indicado por la Contraloría General de la República, nos permitimos realizar las siguientes precisiones de los 29 proyectos, así:

23 de estos proyectos tienen realizado un pago del 20% por el componente de ejecución, el cual corresponde al pago inicial establecido por el Contrato No. 162 de 2020, en la CLAUSULA QUINTA. – FORMA DE PAGO, 2. COMPONENTE DE EJECUCIÓN (...).

Por lo anterior, los pagos realizados a estos proyectos se realizaron, toda vez que, cumplieron con los requisitos establecidos en el contrato para realizar este desembolso, el cual correspondía a contar con el documento que soporte la contratación del ejecutor (contrato o convenio de obra) y el acta de socialización del proyecto, tal como se indicó previamente en el comunicado GI-FCP-8694-24 del 24 de abril de 2024, remitido por la Interventoría a la supervisión de la ART, en respuesta de la Observación No. 11 Ejecución del Contrato No. 162 de 2020 (F) y (D).

Los proyectos que se encuentran en este estado son los siguientes:

| ID | NC | Municipio | Porcentaje de Avance de Obra | Valor Pagado (Incluye Administración y Utilidad) |
|--------------|----|---------------------|------------------------------|--|
| 20013-3-5328 | 2 | Agustín Codazzi | 0% | 31.537.181,00 |
| 47189-2-5380 | 2 | Ciénaga | Sin Inicio | 26.915.971,38 |
| 44090-3-5314 | 2 | Dibulla, La Guajira | 65,75% | 27.701.183,12 |
| 47288-2-5107 | 1 | Fundación | 50,15% | 42.129.390,31 |
| 47001-3-5091 | 1 | Santa Marta | 53,92% | 25.149.717,75 |
| 47288-1-5097 | 1 | Fundación | Sin Ejecución | 14.421.813,53 |
| 47288-1-5098 | 2 | Fundación | 11,70% | 33.490.439,46 |
| 47288-3-5102 | 2 | Fundación | 82,93% | 32.767.357,83 |
| 47288-2-5106 | 2 | Fundación | 0% | 28.193.425,62 |
| 47288-2-5108 | 1 | Fundación | 0% | 14.616.445,96 |
| 44650-2-5172 | 2 | San Juan del Cesar | 25,61% | 20.645.291,87 |
| 44650-3-5174 | 2 | San Juan del Cesar | Sin Inicio | 21.172.949,00 |



| | | | | |
|--------------|---|---------------------|------------|---------------|
| 44090-1-5319 | 2 | Dibulla | 42,85% | 26.878.080,99 |
| 44090-1-5320 | 2 | Dibulla | 33,80% | 25.558.957,30 |
| 20013-1-5326 | 2 | Agustín Codazzi | 74,06% | 25.004.118,17 |
| 47189-3-5396 | 2 | Ciénaga | 22,93% | 23.712.328,72 |
| 47189-3-5397 | 1 | Ciénaga | 98,57% | 16.356.079,49 |
| 47189-1-5370 | 2 | Ciénaga | Sin Inicio | 25.271.718,11 |
| 47189-2-5382 | 2 | Ciénaga | 25,75% | 31.331.263,17 |
| 20400-2-5404 | 2 | La Jagua de Ibirico | Sin Inicio | 51.203.620,00 |
| 44090-2-5310 | 2 | Dibulla | 20,20% | 24.445.909,23 |
| 20045-1-5861 | 2 | Becerril | 27,26% | 36.812.665,33 |
| 20001-2-6451 | 1 | Valledupar | | 23.186.484,96 |

Tal y como se indicó en el comunicado GI-FCP-8542-24 del 18 de marzo de 2024, el Implementador de los próximos pagos aprobados debe realizar la devolución del pago del 20% de los proyectos que no adelanto actividades, los cuales se evidencian específicamente en la tabla anterior. Dichos proyectos son: 20013-3-5328, 47189-2-5380, 47288-2-5106, 47288-2- 5108, 44650-3-5174, 47189-1-5370, 47288-1-5097 y 20400-2-5404.

3 proyectos cuentan con pagos realizados por avance de obra, pagado mediante actas de recibo parcial, según lo establecido en el Contrato No. 162 de 2020, en la CLAUSULA QUINTA. – FORMA DE PAGO, 2. COMPONENTE DE EJECUCIÓN (...).

Por lo anterior, teniendo en cuenta que, el Contrato No. 162 de 2020, indica que, el 70% de cada proyecto se pagará por medio de actas parciales aprobadas por el Interventor, esta Interventoría se permite indicar que, para estos proyectos se aprobaron pagos de actas parciales, toda vez que el Implementador Consorcio CEG-OME, cumplió con todos los requerimientos para realizar estos pagos, como lo son la ejecución de las actividades de obra, cumplimiento de especificaciones técnicas y entrega de soportes de calidad de las actividades ejecutadas, tal y como lo había manifestado previamente la Interventoría, mediante comunicado GI-FCP-8694-24 del 24 de abril de 2024, remitido a la supervisión de la ART, en respuesta de la Observación No. 11 Ejecución del Contrato No. 162 de 2020 (F) y (D).

Los proyectos que se encuentran en este estado son los siguientes:

| ID | NC | Municipio | Porcentaje de Avance de Obra | Valor Pagado (Incluye Administración y Utilidad) |
|--------------|----|--------------------|------------------------------|--|
| 20570-3-5111 | 2 | Pueblo Bello | 61,26% | 80.801.396,61 |
| 44650-3-5175 | 1 | San Juan del Cesar | 86,58% | 71.488.001,96 |
| 20001-1-5762 | 2 | Valledupar | 70,74% | 57.546.709,08 |

3. 3 de estos proyectos no cuentan con pagos realizados por parte del Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019. Los proyectos que se encuentran en este estado son los siguientes:



| ID | NC | Municipio | Porcentaje de Avance de Obra | Valor Pagado (Incluye Administración y Utilidad) |
|---------------|----|---------------------|------------------------------|--|
| 20750- 3-5925 | 2 | San Diego | Sin Inicio | - |
| 20400- 3-5409 | 2 | La Jagua de Ibirico | Sin Inicio | - |
| 20045- 2-5872 | 2 | Becerril | Sin Inicio | - |

c) Detalle y estado de los pagos

Respecto a lo anterior y lo relacionado por la Contraloría General de la Republica en la Tabla 2. Pagos contratos en ejecución y suspendidos del comunicado con radicado 2024EE0080743, nos permitimos reiterar la siguiente aclaración, la cual se realizó previamente en el comunicado GI-FCP-8694-24 del 24 de abril de 2024:

- El porcentaje de ejecución física corresponde al reportado en el siguiente cuadro y no al indicado en la Tabla 2. Pagos contratos en ejecución y suspendidos. Lo anterior, teniendo en cuenta que el porcentaje de avance reportado en el comunicado GI-FCP-8542-24 del 18 de marzo de 2024, es el general de cada proyecto en el cual se incluyen todos los componentes que forman parte del mismo para su terminación y entrega a satisfacción, como lo son: componente de fortalecimiento, componente de ejecución y componente de cierre documental. Por lo anterior, el porcentaje solo de la fase de ejecución es el indicado en el cuadro a continuación:

| ID | NC | Municipio | Porcentaje de Avance de Obra |
|--------------|----|---------------------|------------------------------|
| 20013-3-5328 | 2 | Agustín Codazzi | 0% |
| 47189-2-5380 | 2 | Ciénaga | Sin Inicio |
| 20750-3-5925 | 2 | San Diego | Sin Inicio |
| 44090-3-5314 | 2 | Dibulla, La Guajira | 65,75% |
| 47288-2-5107 | 1 | Fundación | 50,15% |
| 47001-3-5091 | 1 | Santa Marta | 53,92% |
| 47288-1-5097 | 1 | Fundación | Sin Ejecución |
| 47288-1-5098 | 2 | Fundación | 11,70% |
| 47288-3-5102 | 2 | Fundación | 82,93% |
| 47288-2-5106 | 2 | Fundación | 0% |
| 47288-2-5108 | 1 | Fundación | 0% |
| 20570-3-5111 | 2 | Pueblo Bello | 61,26% |
| 44650-2-5172 | 2 | San Juan del Cesar | 25,61% |
| 44650-3-5174 | 2 | San Juan del Cesar | Sin Inicio |
| 44650-3-5175 | 1 | San Juan del Cesar | 86,58% |
| 44090-1-5319 | 2 | Dibulla | 42,85% |
| 44090-1-5320 | 2 | Dibulla | 33,80% |
| 20013-1-5326 | 2 | Agustín Codazzi | 74,06% |
| 47189-3-5396 | 2 | Ciénaga | 22,93% |
| 47189-3-5397 | 1 | Ciénaga | 98,57% |
| 47189-1-5370 | 2 | Ciénaga | Sin Inicio |
| 47189-2-5382 | 2 | Ciénaga | 25,75% |
| 20400-2-5404 | 2 | La Jagua de Ibirico | Sin Inicio |
| 20400-3-5409 | 2 | La Jagua de Ibirico | Sin Inicio |
| 44090-2-5310 | 2 | Dibulla | 20,20% |
| 20001-1-5762 | 2 | Valledupar | 70,74% |
| 20045-1-5861 | 2 | Becerril | 27,26% |
| 20045-2-5872 | 2 | Becerril | Sin Inicio |
| 20001-2-6451 | 1 | Valledupar | 76,40% |

Respecto a las siguientes observaciones, la Interventoría se permite reiterar lo indicado en el comunicado GI-FCP-8694-24 del 24 de abril de 2024:

d) Debilidades de la interventoría:

La Interventoría se permite aclarar que ha llevado a cabo el seguimiento y supervisión del contrato No. 162 de 2020 de acuerdo a lo estipulado tanto en las cláusulas contractuales como en el Manual de Supervisión e Interventoría del Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019. Asimismo, se han gestionado de manera oportuna y diligente los posibles incumplimientos en todas las etapas del contrato. Esto se puede verificar en el Anexo No. 3 adjunto, donde se detalla que a lo largo del desarrollo del contrato No. 162 de 2020, se han remitido 9 informes de presunto incumplimiento al Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019, abarcando las etapas de verificación, estructuración y ejecución. Desde el inicio de la quinta prórroga, se han enviado una alerta de atraso, un informe sobre el estado del contrato, un nuevo reporte de incumplimiento y una solicitud de terminación anticipada. Estos registros demuestran que la Interventoría ha reportado de manera reiterada y oportuna las medidas pertinentes para instar al Consorcio CEG-OME a cumplir con sus obligaciones contractuales.

Por otro lado, es importante mencionar que a causa de los diferentes informes de presunto incumplimiento presentados por la Interventoría, en el año 2023 se impuso al Implementador a modo de sanción por la CLAUSULA PENAL DE APREMIO, una multa por un valor de \$ 73.456.949,36 como se puede evidenciar en el documento anexo al presente comunicado (Anexo No. 4), donde el Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019 da ejecución a la misma, debido a los diferentes atrasos e incumplimientos presentados por el Consorcio CEG-OME por la ejecución del Contrato No. 162 de 2020.

e) Terminación del contrato el 19 de abril de 2024, sin la terminación de 29 proyectos:

El Contrato No. 162 de 2020 ha llegado a su término con proyectos que no se han completado según lo planeado originalmente. Desde el comienzo de la prórroga No. 5 el 20 de octubre de 2023, la Interventoría ha llevado a cabo todos los requerimientos necesarios, incluyendo mesas de trabajo y comités operativos, con el objetivo de garantizar que el Consorcio CEG-OME concluya y entregue los proyectos en cuestión. A pesar de solicitar planes de contingencia, establecer compromisos y realizar otras acciones, el Implementador no ha cumplido con dichas obligaciones. Todos estos comunicados se adjuntan al presente documento como Anexo No. 5.

En el marco del proceso de liquidación del contrato implementador No. 162 de 2020, la interventoría debe realizar las visitas a cada uno de los proyectos que no fueron culminados a satisfacción durante la vigencia del contrato, y deberá presentar los informes finales por proyecto, a fin de contar con el balance técnico y financiero final del contrato. Este balance determinará los valores del contrato y permitirá formular las recomendaciones correspondientes sobre el estado en el que serían recibidas las obras ejecutadas a satisfacción y las ejecutadas parcialmente.

f) Situación irregular obedece a una gestión fiscal antieconómica, ineficiente e ineficaz

A lo largo de este comunicado se puede observar que la Interventoría ha llevado a cabo todas las acciones necesarias permitidas por el Contrato No. 162 de 2020, el Contrato No. 496 de 2019 y el Manual de Supervisión de Interventoría. Estas medidas tienen como objetivo asegurar el cumplimiento del contrato por parte del Consorcio CEG-OME. Es importante destacar que, contrariamente a lo expresado, la Interventoría ha demostrado, mediante los respaldos presentados y la información contenida en este comunicado, que ha realizado los correctivos de forma oportuna y eficaz, en el marco de sus funciones y responsabilidades.

De igual manera, consideramos necesario precisar que la responsabilidad fiscal no es de carácter objetiva, para que se configure se requiere que el gestor fiscal haya ejecutado una actuación u omisión dolosa o gravemente culposa y que esta sea la causa del detrimento patrimonial, en el presente caso, esta interventoría siempre ha actuado de manera diligente y en estricto apego a lo establecido en el contrato de interventoría y al de implementación, aprobando únicamente los pagos estrictamente establecidos en el contrato objeto de interventoría, previo cumplimiento de los requisitos para ello, y solicitando de manera reiterada a la Entidad Contratante la aplicación de las sanciones contractuales pactadas en el contrato objeto de interventoría, por ende, no puede derivarse responsabilidad fiscal para el interventor por el solo hecho de que el contratista implementador incumpla su contrato, pues se estarían confundiendo las obligaciones del interventor con las del implementador.

Con respecto a lo pagos aprobados para el implementador, como interventores nos vemos obligados a cumplir con lo establecido en el contrato de implementación, incluido las condiciones contempladas para los pagos a favor del implementador, de manera que, no podíamos motu proprio dejar de aprobar dichos pagos, viéndonos obligados a realizar los mismos en cumplimiento de un deber legal y contractual. Entonces,

En ese mismo sentido, el contrato objeto de interventoría contempla una cláusula penal de pecuniaria y de apremio, así como, la terminación anticipada y unilateral del contrato, esta interventoría de manera reiterada solicitó a la Entidad Contratante la aplicación de estas medidas contra el contratista implementador, sin que pudiéramos solicitar otras adicionales. La jurisprudencia del Consejo de Estado es pacífica y reiterada sobre el marco legal y los límites a la competencia de los interventores (...).

De igual manera, la jurisprudencia del Consejo de Estado también ha sido pacífica y reiterada en diferenciar las obligaciones del interventor de las del contrato objeto de interventoría, afirmando que bajo ninguna circunstancia se puede concluir que el incumplimiento del contrato objeto de interventoría necesariamente implica también el incumplimiento del interventor (...).

g) Observación con incidencia fiscal:

En relación con lo mencionado en el párrafo anterior, la Interventoría señala que, tal como se detalló en el numeral a), los pagos efectuados por los proyectos se llevaron a cabo cumpliendo los requisitos establecidos por el Consorcio CEG-OME.

Adicionalmente, en el caso de proyectos que no comenzaron su ejecución, el Implementador deberá reintegrar los recursos correspondientes en los pagos que sean avalados por la interventoría. Esto se debe realizar durante la etapa de liquidación del contrato, momento en el que dichas devoluciones deben llevarse a cabo.

En virtud de lo anterior, se considera pertinente indicar que, el día 26 de febrero de 2024, la Interventoría por medio del comunicado GI-FCP-8400-24, informó al Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019, el presunto incumplimiento en el que se encontraba el Consorcio CEGOME, con ocasión de la ejecución del Contrato No. 162 de 2020 y su otrosi No. 6, por lo que se solicitó a la entidad contratante iniciar con el proceso sancionatorio, con el fin de aplicar la sanción establecida en la CLAUSULA DECIMO QUINTA. – CLAUSULA PENAL PECUNIARIA. En razón de, el día 15 de marzo de 2024, se realizó una reunión entre el Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019 y la Agencia de Renovación del Territorio – ART, donde se informó por parte de la Interventoría, tanto a la entidad ejecutora como a la contratante, el estado de atraso e incumplimiento en el cual se encontraba el Contrato No. 162 de 2020, por lo que, se determinó que, la Interventoría daría un alcance a su comunicado de presunto incumplimiento, solicitando a la entidad ejecutora, Agencia de Renovación del Territorio – ART, según lo establecido en el conducto regular, que se hiciera efectiva la CLAUSULA TERCERA. – CONDICIONES RESOLUTORIAS del Otrosi No. 6, toda vez que, el Consorcio CEG-OME incumplió con las condiciones establecidas para la ejecución de la prórroga No. 5 del contrato, por lo que, se recomendó la resolución del contrato de manera unilateral a la entidad contratante (...).

Por lo anterior, el día 09 de abril de 2024, el Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019, remitió a la Interventoría el informe de descargos emitido por el Consorcio CEG-OME, a lo cual se dio respuesta mediante comunicado GI-FCP-8659-24 del 12 de abril de 2024, con la ratificación del incumplimiento del Consorcio CEG-OME y la recomendación de hacer efectiva la CLAUSULA TERCERA. – CONDICIONES RESOLUTORIAS del Otrosi No. 6 e imponer la pena establecida en la CLAUSULA DECIMO QUINTA. – CLAUSULA PENAL PECUNIARIA, por un valor de \$ 460.134.330,76, actualizada a la fecha de emisión del comunicado.

De igual manera, se informó al Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019 que, los perjuicios ocasionados por el Consorcio CEG-OME a la entidad contratante, derivados de la no ejecución de los proyectos que contaron con pagos anticipados, ascendía a un valor de trescientos treinta y siete millones trescientos diecinueve mil trescientos noventa y un pesos con cincuenta y un centavos \$ 337.319.391,51; valor el cual debe ser restituido por el Consorcio CEG-OME a la entidad contratante.

Por lo tanto, el día 18 de abril de 2024, el Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019, emitió la terminación anticipada del Contrato No. 162 de 2020, ejecutado por el

Consortio CEG-OME, indicando: la terminación anticipada del contrato con fecha del 18 de abril de 2024, la liberación de los recursos no ejecutados, ordenando la liquidación del contrato luego de la terminación anticipada, la ejecución de la CLAUSULA PENAL PECUNIARIA, por un valor de cuatrocientos sesenta millones ciento treinta y cuatro mil trescientos treinta pesos con setenta y siete centavos y la suspensión de los pagos a favor del Consortio CEG-OME, hasta tanto se liquide el Contrato No. 162 de 2020. Este documento puede ser consultado en el Anexo No. 6.

Las anteriores determinaciones, fueron tomadas tanto por el Consortio Fondo Colombia en Paz 2019, entidad contratante, como por la Agencia de Renovación del Territorio – ART, entidad ejecutora, en consecuencia del oportuno y diligente actuar de la Interventoría, con el fin de determinar el incumplimiento presentado por el Consortio CEG-OME en la ejecución del Contrato No. 162 de 2020.

Se considera pertinente indicar que, el Consortio Fondo Colombia en Paz 2019, como entidad contratante, se encuentra en deber de adelantar el respectivo proceso de contratación de un nuevo contratista, el cual realice todas las actividades necesarias para terminar la ejecución de obra de 18 proyectos que cuentan con avance efectivo de obra y así evitar que los mismos deriven en obras inconclusas.

En cuanto a los 8 proyectos que no cuentan con avance de obra, el Consortio CEG-OME debe retornar al Consortio Fondo Colombia en Paz 2019, el valor pagado por concepto de pago anticipado por un valor de DOSCIENTOS TRECE MILLONES TRESCIENTOS DOCE MIL TRESCIENTOS TREINTA Y DOS PESOS CON VEINTITRES CENTAVOS (\$ 213.312.332,23), toda vez que al ser un pago anticipado que no se ejecutó, debe ser reintegrado a la entidad contratante; por lo tanto, este valor deberá ser descontado de los próximos pagos a librarse a favor del Consortio CEG-OME.

Respecto a los 3 proyectos que no cuentan con avance de obra ni pago anticipado al Consortio CEG-OME, la entidad contratante, en conjunto con la entidad ejecutora, deberán realizar todas las gestiones necesarias con el fin de contratar un ejecutor que efectúe los proyectos y de esta manera llevar a cabo el objeto social de las Obras PDET en beneficio de la comunidad favorecida de los mismos.

Por otro lado, en relación a la sanción impuesta al Consortio CEG-OME, en razón de la CLAUSULA PENAL PECUNIARIA, establecida en el Contrato No. 162 de 2020 y el Otrosi No. 6, el acta de terminación anticipada suscrita con fecha del 18 de abril de 2024, establece que el Consortio CEG-OME debe pagar al Consortio Fondo Colombia en Paz 2019 el valor de CUATROCIENTOS SESENTA MILLONES CIENTO TREINTA Y CUATRO MIL TRESCIENTOS TREINTA PESOS CON SETENTA Y SEIS CENTAVOS (\$ 460.134.330,76).

Finalmente, el Consortio Bienestar Comunitario se permite aclarar que, a la fecha no existe un detrimento patrimonial en ocasión de la ejecución del Contrato No. 162 de 2020 y que por el contrario, es apremiante que el Consortio Fondo Colombia en Paz

2019 aplique las sanciones contractuales contra el Consorcio CEG-OME y además adelante todas las acciones necesarias con el fin de realizar la contratación de un nuevo ejecutor e interventoría que permitan culminar todas las actividades de obra necesarias para la finalización de los proyectos que cuentan con actividades pendientes de terminación, y a su vez, adelante todas las gestiones necesarias, para que el Consorcio CEG-OME efectúe la liquidación del Contrato No. 162 de 2020, con la finalidad de adelantar los tramites de los cobros pendientes por la ejecución del contrato y de esta manera poder realizar la devolución de los recursos pendientes por reintegrar al Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019, por parte del contratista implementador a la entidad contratante.

Análisis de respuesta

Análisis respuesta PA – FCP

El Consorcio FCP 2019, en la respuesta describe el modelo de operación del Fondo y las obligaciones y responsabilidades que tienen los actores involucrados en los contratos 162 de 2020 y 496 de 2019. Estos elementos fueron previamente conocidos por la CGR en la evaluación de la ejecución contractual. Durante la revisión del contrato de implementación No. 162 de 2020, se conocieron las particularidades que rodearon la etapa precontractual, contractual, y los motivos que generaron la solicitud de terminación anticipada.

En su respuesta aduce que no es admisible “*configurar reproche*” por la gestión de los pagos efectuados al contratista implementador, aun cuando es cierto que los desembolsos se realizan previa instrucción de la interventoría, como actor relevante en la suscripción del contrato No. 162 de 2020 por su rol de contratante, tiene participación y responsabilidad en la ejecución eficaz y eficiente conforme con principios de la función administrativa como son: eficacia, eficiencia y celeridad.

En calidad de ente contratante, el PA-FCP adquirió, en el marco del contrato 162 de 2020, obligaciones o compromisos que le imponen ejercer control y seguimiento a fin de garantizar, junto con los demás participantes del modelo aludido, la ejecución idónea y oportuna del objeto del contrato, y adelantar las acciones necesarias en caso de incumplimiento, como se estableció en la cláusula sexta del contrato No. 162 de 2020; fin que se valora en términos de óptimo aprovechamiento de los recursos (eficiencia), y de la satisfacción oportuna de las necesidades de la población (eficacia).

En tal virtud, del PA – FCP son predicables deberes y responsabilidades respecto de la ejecución del contrato 162 de 2020 sobre el cual ejerce el rol de contratante, por tanto, no se desvirtúa lo observado por la CGR sobre este aspecto de participación y responsabilidad contractual del ente contratante.

En lo referente a la imposición de sanciones al contratista implementador por incumplimiento reiterativo en sus obligaciones, el FCP alude que aplicó la cláusula penal de apremio el 15 de septiembre de 2023, esto es, después de pasados más de tres (3) años de la suscripción del contrato, lapso señalado por la interventoría en su respuesta, el cual tenía previsto un plazo de ejecución de 13 meses, contados a partir del 27 de julio de 2020, fecha de suscripción del acta de inicio, sin embargo, los requerimientos realizados por la interventoría e informados al PA-FCP, sobre los incumplimientos del implementador datan de octubre de 2021, en el cual solicita lo siguiente “...*inicio de procedimiento administrativo tendiente a declarar incumplimiento de las obligaciones previstas en el contrato*”, sin embargo, el PA - FCP no atendió oportunamente estas solicitudes de la interventoría , lo que conllevó a que no se haya cumplido con el objeto y obligaciones específicas del contrato No. 162 de 2020, lo que indica también que no se terminaron y entregaron a la población objeto las obras contratadas, situación contraria, igualmente, a la naturaleza de las obras: “... *la ejecución de obras de baja escala y rápida ejecución ...*”. (Subrayado fuera de texto).

Así mismo, la suscripción de la terminación anticipada se surtió el 18 de abril de 2024, de acuerdo con el soporte remitido con la respuesta, lo cual es prueba del incumplimiento del contratista implementador de las obligaciones contraídas en el contrato de implementación No. 162 de 2020, evidenciándose que las actuaciones del PA- FCP en la imposición de la sanción pecuniaria y en la terminación del contrato fueron tardías, frente a los principio de celeridad, coordinación, eficacia y eficiencia que debe atender la administración den el manejo de los recursos públicos; toda vez que, como se mencionó, han pasado casi cuatro años desde el inicio del contrato a la fecha del 18 de abril de 2024, sin que se haya terminado las obras, lo cual indica que la necesidad que justificó suscribirlo no ha sido satisfecha, por cuanto convenios derivados no se han culminado, afectando negativamente los objetivos de los proyectos.

Respecto al argumento expuesto por el PA – FCP para controvertir la incidencia fiscal de la observación teniendo en cuenta que el proceso no ha terminado y que en la liquidación se establecerá el balance del contrato y las obligaciones a cumplir, la CGR considera que el hecho que se encuentre adelantando las actuaciones para la liquidación del contrato, no excluye la acción fiscal, es decir que, la falta de la liquidación no inhibe el ejercicio del control fiscal y las acciones que de él se deriven, respecto de la actuación contractual de la administración, a fin de determinar la existencia y materialización de un daño al patrimonio público, dado que, como

sucede en el presente caso, se evidencia un hecho generador y un posible daño fiscal, independiente y anterior a la liquidación del contrato¹³⁶.

Análisis respuesta ART.

Expone la entidad ejecutora y a la vez quien supervisa el contrato de interventoría, ART, que orientó y avaló todas las actuaciones de la interventoría en relación con el incumplimiento reiterativo por parte del contratista ejecutor, sin embargo, este ente de control no cuestiona las gestiones efectuadas por la ART, no obstante, las mismas, en consonancia con las obligaciones adquiridas contractualmente en la que debe “... impulsar los correctivos necesarios para la correcta ejecución ...” de la estrategia, no se dieron de manera oportuna y no surtieron el efecto requerido que era la de satisfacer la necesidad de las veredas o corregimientos que iban a ser beneficiadas y el cumplimiento de los objetivos que originaron la suscripción del contrato de implementación No. 162 de 2020, debido a que tres años y 9 meses después de iniciado, no se terminaron las obras contratadas para cumplir con dicho objetivo, por tanto, se inobservan los principios de la función administrativa, como son: los de celeridad, eficacia y eficiencia.

Adicionalmente, teniendo en cuenta los compromisos de la ART en el modelo de negocio del FCP, entre otros, el de coordinar la ejecución de los proyectos PDET, cabe indicar que este principio implica el deber de actuar de manera articulada con los demás actores que participan en la ejecución de un proyecto, con el propósito de lograr la satisfacción oportuna de las necesidades de la población, fin último del Estado, lo cual, no se dio.

Agrega la ART que “...pese los esfuerzos realizados ...” por ellos y el PA – FCP, no se logró “... que el contratista implementador cumpliera los compromisos pactados ...”, afirmación que confirma lo evidenciado por la CGR en la observación, que sus gestiones fueron tardías, a partir de septiembre de 2023, y no solventaron los inconvenientes en la ejecución efectiva del contrato y por ende de los recursos invertidos en el mismo.

En lo relativo a la liquidación del contrato de implementación, menciona la ART que en esta etapa se realizará el cruce de cuentas del contrato No. 162 de 2020 entre

¹³⁶ “Pues bien: el control fiscal sobre la actividad contractual de la administración pública, según la disposición acusada, tiene lugar en dos momentos distintos: 1. una vez concluidos los trámites administrativos de legalización de los contratos, es decir, cuando se ha perfeccionado el acuerdo de voluntades, para vigilar la gestión fiscal de la administración y, en general, el cumplimiento de las normas y principios que rigen la contratación estatal. Igualmente, se deberá ejercer control posterior sobre las cuentas y pagos derivados del contrato, y 2. una vez liquidados o terminados los contratos, para ejercer un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

(...)

En síntesis: el control fiscal sobre los contratos estatales se ejerce a partir de su perfeccionamiento, durante todo el proceso de ejecución, y después de su liquidación o terminación” (Corte Constitucional Sentencia C-623-99).

el contratante y contratista, por tal razón, se remite a lo ya expresado en el análisis respectivo.

En el caso de alcance dado a la comunicación la ART señala en su respuesta que efectuó traslado del alcance de la observación a la interventoría debido a que “(...) *la vigilancia, seguimiento y control se efectuó por parte del contratista interventor Consorcio Bienestar Comunitario, mediante radicado 20244200068661 del 02 de mayo de 2024, se efectuó el respectivo traslado por competencia*”.

Análisis de respuesta de la Interventoría

Con respecto a la respuesta sobre los pagos a los 29 proyectos que no han sido terminados:

La interventoría señala que “...*los pagos autorizados al contratista implementador para la etapa de ejecución, los cuales se detallan en la siguiente tabla, corresponden al pago del 20% una vez cumplidos los requisitos para este establecidos en el Contrato No. 162 de 2020, para realizar el pago anticipado, en la CLAUSULA QUINTA. – FORMA DE PAGO, 2. COMPONENTE DE EJECUCIÓN ...*”.

Al respecto la CGR precisa que algunos pagos corresponden al pago anticipado que se efectuaron al contratista implementador por cumplir con los requisitos para ese pago, entre otros, la firma de los convenios para ejecutar los proyectos, no obstante, aun cuando el pago no corresponda al recibo o ejecución parcial de actividades, está representado en una obra que se encuentra suspendida y que de acuerdo con la terminación anticipada del contrato No. 162 de 2020, no se terminó y no cumplió con la satisfacción de la necesidad que originó la suscripción del respectivo convenio.

Complementa la interventoría en su respuesta, que el porcentaje de avance señalado en la observación, corresponde al general de cada proyecto y no a la ejecución física de estos, situación que no afecta la esencia de lo observado por la CGR, esto es, el incumplimiento del objeto de los convenios por la no culminación y entrega de las obras.

Refiere además que, el implementador “... *debe realizar la devolución del pago del 20% de los proyectos que no adelanto actividades ...*”, pero esta afirmación representa una mera expectativa, no un hecho cumplido.

En virtud de los argumentos analizados, no se desvirtúa lo observado por la CGR en este acápite, debido a que los pagos realizados al contratista respaldan la ejecución de obras, que en el presente caso se encuentran sin terminar.

Respecto a las deficiencias en las gestiones de la interventoría, de acuerdo con los soportes presentados por este en la respuesta, se observa que aquella efectuó alertas, requerimientos y solicitudes en diferentes momentos de la ejecución del contrato de implementación No. 162 de 2020, tanto a la ART en calidad de entidad ejecutora y supervisor de su contrato, como al PA – FCP, en calidad de contratante, sin que atendieran y se tomaran decisiones oportunas por parte de éstos, omitiendo actuar respecto a lo informado por la interventoría sobre el incumplimiento reiterativo en las obligaciones asumidas por el contratista implementador para la ejecución de los convenios que suscribió, lo anterior, soportado en que solo hasta el mes de septiembre del año 2023, aplicaron una multa al mencionado contratista y hasta el mes de abril de 2024 suscribieron la terminación anticipada del contrato en cuestión.

Adicionalmente, la interventoría señala que el implementador ha incumplido con los compromisos adquiridos en diferentes espacios para la culminación de las obras objeto de los convenios suspendidos y/o en ejecución, aseveración que confirma lo señalado y evidenciado por la CGR en la observación, esto es, que no se cumplió con los objetos previstos en la totalidad de los convenios que resultaron factibles para ejecución.

Análisis respuesta Interventoría Segunda comunicación

Respecto a la respuesta de la Interventoría frente al alcance de la comunicación de la observación mediante radicado CGR -20241094001502931 del 7 de mayo de 2024, es pertinente decir:

Sobre el estado de las iniciativas asignadas al contratista implementador, señalado en la observación de la CGR, la interventoría responde que se “...*encuentran inconsistencias ...*”, afirmación que no se comparte porque corresponden a los mismos datos de la interventoría, registrados en su respuesta al alcance de la observación mediante oficio GI-FCP-8733-24, en donde se evidencian los estados de las 117 iniciativas, así:

| Observado por CGR | Respuesta Interventoría |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - 65 proyectos de Nivel de Complejidad I y II - 16 con esquema básico de diseño de Nivel de Complejidad I - 33 proyectos No Factibles - 3 No Admitidos | <ul style="list-style-type: none"> ➤ 16 <i>iniciativas de Nivel de Complejidad I</i> ➤ 62 <i>iniciativas estructuradas de Nivel de Complejidad II</i> ➤ 3 <i>iniciativas estructuradas de Nivel de Complejidad III</i> ➤ 33 <i>iniciativas no factibles</i> ➤ 3 <i>iniciativas factibles no admitidas</i> |

La única diferencia radica en las 3 iniciativas que la interventoría denomina “factibles no admitidas”, las cuales para el efecto de la ejecución del contrato 162, no fueron admitidas.

Respecto a la respuesta sobre los pagos a los 29 proyectos que no han sido terminados:

La interventoría divide la respuesta de acuerdo con las obligaciones para el pago; respecto a los pagos realizados a veintitrés (23) proyectos con pago anticipado del 20% relacionados en el literal b de su respuesta, señala que “... se realizaron, toda vez que, cumplieron con los requisitos establecidos en el contrato para realizar este desembolso, el cual correspondía a contar con el documento que soporte la contratación del ejecutor (contrato o convenio de obra) y el acta de socialización del proyecto, tal como se indicó previamente en el comunicado GI-FCP-8694-24 del 24 de abril de 2024 (...).

Al respecto la CGR precisa que los pagos del 20% realizados a los 23 convenios en mención, celebrados para ejecutar los proyectos, no corresponden al pago por la ejecución y recibo parcial de actividades como lo afirma la entidad si no que corresponden al pago anticipado que se efectuó al contratista implementador al momento de cumplir con los requisitos para ese pago, tal como se pactó en la cláusula quinta del contrato 162 de 2020, no obstante, en algunos casos se ejecutaron obras, pero las mismas se encontraban, antes de la terminación anticipada del contrato 162, el 18 de abril de 2024, en estado suspendidas o en ejecución, es decir que no se terminaron y por tanto no resolvieron la necesidad que originó la suscripción de esos 23 convenios.

Refiere además el interventor, que el implementador “... debe realizar la devolución del pago del 20% de los proyectos que no adelanto actividades ...”, siendo esta afirmación una mera expectativa por parte de la interventoría y no un hecho cumplido.

En lo concerniente a los pagos efectuados a tres (3) proyectos relacionados en el literal b que presentan pagos por avance de obra: 20570-3-5111, 44650-3-5175 y 20001-1-5762, indica que “... se aprobaron pagos de actas parciales, toda vez que el Implementador Consorcio CEG-OME, cumplió con todos los requerimientos para realizar estos pagos, como lo son la ejecución de las actividades de obra, cumplimiento de especificaciones técnicas y entrega de soportes de calidad de las actividades ejecutadas ...”; al respecto hay concordancia con lo expresado por la interventoría; estos pagos, sí corresponden al recibo parcial de actividades en la ejecución de las obras contempladas en dichos convenios, y que de igual manera presentan las mismas condiciones de las 23 anteriores, recaen sobre obras que no fueron terminadas y se encontraban suspendidas o en ejecución, y con la terminación anticipada del contrato No. 162 de 2020, ya no serán terminadas y por tanto, no cumplen el objeto

contractual, mismo que motivó la suscripción de lo el 18 de abril, de 2024s convenios.

Referente a los tres (3) proyectos relacionados en el literal b de su respuesta, 20750- 3-5925, 20400- 3-5409 y 20045- 2-5872, cuyo estado de acuerdo con la respuesta de la interventoría están “sin inicio”¹³⁷, y frente a las que el contratista implementador no ha recibido pagos por parte del FCP, es pertinente precisar que su ejecución y entrega, corresponden a iniciativas asignadas al contratista implementador en desarrollo del contrato 162 de 2020, por tanto, tampoco se cumplió con la satisfacción de las necesidades de las comunidades beneficiadas con los mencionados proyectos, toda vez, que el contrato 162 presenta terminación anticipada del 18 de abril de 2024.

En virtud de los argumentos analizados, no se desvirtúa lo observado por la CGR en este acápite, debido a que los pagos están representados en obras, sin terminar.

En lo relativo al estado de los proyectos, la interventoría en su respuesta indica que el porcentaje de avance señalado en la observación, corresponde al general de cada proyecto y no a la ejecución física de estos, situación que no afecta la esencia de lo observado por la CGR, esto es, el incumplimiento del objeto de los convenios por la no culminación y entrega de las obras.

Respecto a las deficiencias en las gestiones de la interventoría, de acuerdo con los soportes presentados por ésta en la respuesta, se observa que efectuó alertas, requerimientos y solicitudes en diferentes momentos de la ejecución del contrato de implementación No. 162 de 2020, tanto a la ART en calidad de entidad ejecutora y supervisor de su contrato, como al PA – FCP, en calidad de contratante, sin que se atendieran y se tomaran decisiones oportunas por parte de estas entidades, omitiendo actuar respecto a lo informado por la interventoría sobre el incumplimiento reiterativo en las obligaciones asumidas por el contratista implementador para la ejecución de los convenios que suscribió, lo anterior soportado en que solo hasta el mes de septiembre del año 2023, aplicaron una multa al mencionado contratista y hasta el mes de abril de 2024 suscribieron la terminación anticipada del contrato en cuestión, a pesar que la interventoría realizó la primera solicitud en octubre de 2021.

En consonancia con los argumentos y soportes presentados por la interventoría, se acoge lo atinente a su compromiso en la situación detectada como irregular.

Adicionalmente, la interventoría señala que el implementador ha incumplido con los compromisos adquiridos en diferentes espacios para la culminación de las obras

¹³⁷ De conformidad con el informe de interventoría No. 42 del 29 de febrero de 2024, el 20400-3-5409 se encuentra suspendido y el 20045-2-5872 y 20750-3-5925 se encuentran en “Ejecución – Análisis – ICO”.

objeto de los convenios suspendidos y/o en ejecución, aseveración que confirma lo señalado y evidenciado por la CGR en la observación, esto es, que no se cumplió con los objetos previstos en la totalidad de los convenios que resultaron factibles para ejecución.

La interventoría menciona que el contrato está en la etapa de liquidación, en la cual procede realizar el balance financiero del contrato, la CGR considera que el hecho que se encuentre adelantando las actuaciones para la liquidación del contrato, no inhabilita o inhibe el ejercicio del control fiscal que, en cualquier etapa de la actuación contractual, deben ejercer los organismos de control fiscal como la CGR, a fin de determinar la existencia y materialización de un daño al patrimonio público, dado que, como sucede en el presente caso, se evidencia un hecho generador y un posible daño fiscal, independiente y anterior a la liquidación del contrato¹³⁸.

Agrega la interventoría que el FCP “... se encuentra en deber de adelantar el respectivo proceso de contratación de un nuevo contratista, el cual realice todas las actividades necesarias para terminar la ejecución de obra (...) y evitar que los mismos deriven en obras inconclusas”, argumento que no desvirtúa lo manifestado por la CGR a lo largo del presente análisis, en el sentido que no se cumplió con el objeto pactado en el contrato No. 162 de 2020, debido a que, después de 3 años y 9 meses de iniciado el contrato en mención, no se terminaron los 52 proyectos admitidos para su ejecución, no logrando el beneficio propuesto para las poblaciones beneficiadas, porque, a la terminación anticipada, el 18 de abril de 2024, los recursos invertidos están representados en obras sin terminar.

De acuerdo este análisis con lo anterior, se valida la situación configurada como un hallazgo, pero se le retira la incidencia fiscal y, atendiendo lo previsto en el artículo 39 de la Ley 610 de 2000, debe ser objeto de una **indagación preliminar fiscal por la dependencia competente**, según lo previsto en el artículo 39 de la Ley 610 de 2000, a fin de establecer con certeza la “*causación del daño patrimonial*”¹³⁹. Por otro lado, se confirma la presunta incidencia disciplinaria de conformidad con lo previsto en el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019 y normas concordantes

¹³⁸ “Pues bien: el control fiscal sobre la actividad contractual de la administración pública, según la disposición acusada, tiene lugar en dos momentos distintos: 1. una vez concluidos los trámites administrativos de legalización de los contratos, es decir, cuando se ha perfeccionado el acuerdo de voluntades, para vigilar la gestión fiscal de la administración y, en general, el cumplimiento de las normas y principios que rigen la contratación estatal. Igualmente, se deberá ejercer control posterior sobre las cuentas y pagos derivados del contrato, y 2. una vez liquidados o terminados los contratos, para ejercer un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.
(...)”

En síntesis: el control fiscal sobre los contratos estatales se ejerce a partir de su perfeccionamiento, durante todo el proceso de ejecución, y después de su liquidación o terminación” (Corte Constitucional Sentencia C-623-99).

¹³⁹ Conforme a la Tabla 32. Pagos contratos en ejecución y suspendidos.

Hallazgo No. 11 Balance y cierre financiero de contratos y liberación de saldos¹⁴⁰

El contrato de fiducia mercantil 001 de 2019 suscrito entre el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República – DAPRE y el Consorcio Fondo Colombia en Paz – 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.

¹⁴⁰ CGR - COH_1873_2023-1-AU-FI

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 adelantadas 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. (...)”

Vale anotar que, las versiones posteriores del referido manual, mantienen este criterio.

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.

En cuanto a la liberación de saldos, el procedimiento citado establece que:

“Se procede con la liberación del saldo del CRP en el aplicativo Peoplesoft para liberar el recurso y retornarlo al CDP de acuerdo con lo indicado en el Acta de liquidación.

Se procede a realizar la modificación del CDP en aplicativo Peoplesoft y la herramienta ACCES de acuerdo con lo indicado en el Acta de liquidación, genera el CDP y se envía por correo electrónico”

Verificada la información remitida por el PA-FCP con radicado 2024EE0032942 de 2024 frente a lo evidenciado a través de consultas efectuadas en el aplicativo Peoplesoft, por parte de la funcionaria del Consorcio habilitada para tal fin, en presencia de la CRG, el día 17 de abril de 2024, se observa que 2 contratos de la vigencia 2023 y 1 de vigencia 2019, tienen saldos pendientes de liberar por valor total de \$197.405.412, situación que limita el alcance de las metas establecidas en los PPO de las subcuentas por no disponer de estos recursos, como se detalla en la siguiente tabla:

Tabla 34
Contratos pendientes de liberación de saldos

| CONTRATOS PENDIENTES LIBERACIÓN SALDOS (\$) | | | | |
|---|---------------------|--------------------|--|---------------|
| No. CONTRATO | Valor | SALDOS POR LIBERAR | SUBCUENTA | OBSERVACIONES |
| 149-2023 | 648.977.882,00 | 39.534.067 | PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL - PDET | PENDIENTE |
| 714-2023 | 162.036.000,00 | 53.825.752 | REINCORPORACIÓN | PENDIENTE |
| 439-2019 | \$15,017,122,491.00 | 104.045.593 | PDET | PENDIENTE |
| Total | | 197.405.412 | | |

Fuente: Consorcio FCP 2019

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Los hechos señalados se presentan por deficiencias en el ejercicio de la supervisión al no adelantar de forma efectiva y eficiente las actividades necesarias en la etapa de liquidación de contratos y/o terminación, en los casos que aplique, así como por la inoportunidad del administrador fiduciario para surtir el trámite de liberación en los aplicativos dispuestos para tal fin, una vez se suscribe el correspondiente balance financiero del contrato a la fecha de terminación, o acta de liquidación, afectando los saldos presupuestales disponibles de los recursos asignados a cada subcuenta del PA-FCP, y con ello limitando el oportuno redireccionamiento al cumplimiento de metas pendientes de los PPO y su vez del PMI.

Respuesta del PA- FCP

Mediante oficio con radicado 20241094001339961 del 25 de abril de 2024, el Consorcio PA FCP da respuesta a la observación comunicada. En principio se hace

precisión sobre el Reglamento del Fondo Colombia en Paz, que contiene los lineamientos para el funcionamiento y operación del FCP. Dentro del alcance del Reglamento se precisa: “...*identifica y determina los roles, funciones y responsabilidades de quienes interactúan dentro del modelo operativo definido para el FCP, de conformidad con el Decreto 691 de 2017, además de las funciones y responsabilidades que se detallan en los demás manuales y reglamentos del FCP.*”

Precisa la entidad en su respuesta que, según lo establece el Reglamento del PA-FCP, son las Entidades Ejecutoras (Entidades públicas o privadas, organismos de cooperación, direcciones o dependencias de entidades públicas), quienes en desarrollo de su misionalidad y experticia definen el PPO (Planes y Proyectos Operativos). Luego de enunciar las competencias de las Entidades Ejecutoras, se afirma:

“Como se evidencia, las Entidades Ejecutoras además de definir las necesidades propias para la contratación de planes y proyectos operativos a través del FCP, ejercen la supervisión de la misma, la cual consiste en realizar el seguimiento técnico, control y vigilancia administrativa, financiera, contable y jurídica respecto de las condiciones acordadas en el contrato o convenio, además, deberá ser ejercida por el personal idóneo designado por las Entidades Ejecutoras, de acuerdo con la naturaleza del contrato o convenio a supervisar, quien responderá por sus acciones u omisiones.”

*De tal suerte, en el modelo de negocio del Patrimonio Autónomo Fondo Colombia en Paz, aprobado por el Consejo Directivo, los 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.***

Lo anterior cobra especial relevancia y sentido si se tiene en cuenta que, de acuerdo con los roles y funciones de su modelo de operación explicados anteriormente, y contrario a la calidad de experta técnica y garante de la ejecución de los contratos que tienen las entidades ejecutoras, el FCP no tiene ni la experticia técnica ni presencia o personal en los diferentes territorios del país para desarrollar estas funciones.”

Seguidamente, el PA-FCP en su respuesta hace mención del Manual de Supervisión e Interventoría, capítulo cuarto, referido a las obligaciones de supervisores e interventores, concluyendo que el monitoreo realizado por el administrador fiduciario del PA-FCP en ningún caso sustituye, reemplaza o comparte las obligaciones y responsabilidades de los supervisores y/o interventores de los contratos o convenios. Agrega que, desde su rol y responsabilidad, el administrador fiduciario no puede ejercer acciones por sí mismo, dado que, deben

concurrir diferentes actividades, ejercidas por la supervisión del contrato o convenio y la entidad ejecutora.

Frente a la observación, acota la entidad que, de acuerdo con lo establecido en el Manual Operativo, numeral 4.9, titulado *CIERRE PRESUPUESTAL*, en este se indica: “Una vez finalizado un contrato, el área de CPS o de Asuntos Legales 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 requerirse la modificación de los registros presupuestales (CDP y CRP) y retornar los recursos sin utilizar al disponible de la Subcuenta.”, así, el área financiera únicamente procede con la liberación de saldos en Peoplesoft cuando se cuente con el respectivo documento jurídico que avale e indique los saldos que se deben liberar.

“Por ello es necesario explicar el estado de liberación de saldos para cada uno de los contratos consultados por la CGR:

| No. CONTRATO | ESTADO LIBERACIÓN DE SALDOS |
|--------------|--|
| 41-2023 | Se suscribió acta de cierre del contrato el 19 de abril de 2024, y para información del equipo auditor se remite el CDP donde consta la liberación correspondiente. (Anexo 12) |
| 149-2023 | Se trasladó por competencia la respuesta a la entidad ejecutora ART y su respuesta se remite en el Anexo 13. Ahora bien, por parte del administrador fiduciario se informa que continúa pendiente la remisión del informe final de supervisión, y demás anexos que se consideren necesarios por parte de la interventoría, para proceder con el acta de liquidación del contrato, sin lo anterior, no es posible realizar la liberación de saldos de recursos |
| 714-2023 | El presente contrato cuenta con acta de terminación anticipada, sin embargo, se evidenció un error involuntario en el balance financiero suministrado por la subcuenta, sobre lo cual se adelantan las gestiones del caso de conformidad con la solicitud de radicado No. 20240321312762 de 23 de abril de 2024. Una vez se cuente con el documento suscrito se adelantarán las gestiones de liberación correspondientes. (Anexo 14). |
| 239-2021 | De conformidad con el acta de liquidación del contrato se procedió con la liberación de los saldos, tal como lo acredita el CDP que se adjunta.(Anexo 15). |
| 439-2019 | Se informa que continúa pendiente la remisión del informe final de supervisión, y demás anexos que se consideren necesarios por parte de la interventoría, para proceder con el acta de liquidación del contrato, sin lo anterior, no es posible realizar la liberación de saldos de recursos |

Así las cosas, se evidencia que para los casos en los que ya se ha suscrito acta de liquidación se procedió con la liberación de los saldos correspondientes y por el contrario, para aquellos contratos en lo que aún no se ha surtido la liquidación de los contratos no es posible realizar la liberación de recursos en el aplicativo Peoplesoft.

Una vez se cuente con dicha información, se procederá a modificar el CDP y CRP en el sistema financiero para liberar los saldos que corresponda y a su vez, estos quedarán disponibles para que la subcuenta los destine para nuevas contrataciones o compromisos de acuerdo con su planeación. De igual manera, se aclara que esta información se verá reflejada en los informes de ejecución de PPO que se remiten de manera mensual a las subcuentas con lo concerniente a la ejecución de los recursos asignados a estos.”

Por otra parte, mediante oficio, radicado No. 20244200028433 del 25/04/2024, el Supervisor contrato 495 de 2019, comunica al subdirector de Infraestructura y

Hábitat. Agencia de Renovación del Territorio – AR, Asunto: Respuesta a Traslado ART Comunicación No. 12 Observación AF FCP vigencia 2023 2024EE0072258, la cual está relacionada con el contrato 439 de 2019, me permito informar lo siguiente:

“El contrato 439 de 2019, tal como lo anuncia el equipo auditor, se suscribió entre el PA Fondo Colombia en Paz y el Consorcio EGA. El Seguimiento, vigilancia y control estuvo a cargo del contratista de interventoría Unión Temporal Vive Colombia.

Bajo el anterior entendido, se efectuó el traslado por competencia de la observación No. 12 al contratista interventor, mediante correo electrónico del 19 de abril de 2024 (Anexo 1).

Como respuesta al traslado efectuado, la interventoría se pronunció mediante oficio UT-VC-495-2019-3667 del 24 de abril, mediante el cual da respuesta a la observación 12 en lo referente al contrato 439 de 2019 (Anexo 2).

Adicionalmente, desde la supervisión del contrato de interventoría, la cual vale mencionar se asumió desde la designación efectuada el 20 de marzo de 2024 mediante radicado 20242600020323 (Anexo 3) y previa revisión de la documentación disponible relacionada con la ejecución del contrato 439 de 2019, se da respuesta en los siguientes términos:

. Refiere la observación: “Observación No. 12 Balance financiero contratos y liberación de saldos

(...) Verificada la información remitida por el FCP con radicado 2024EE0032942 de 2024

frente a lo evidenciado a través de consultas efectuadas en el aplicativo Peoplesoft, por parte de la funcionaria del Consorcio, habilitada para tal fin, en presencia de la CRG, el día 17 de abril, se pudo observar que 5 contratos de la vigencia 2023 y anteriores, tienen pendiente liberación de saldos, situación que limita el alcance de las metas establecidas en los PPO de las subcuentas al no disponer de estos recursos, por valor total de \$468.296.131,33, como se describe en la siguiente tabla.

Tabla

| CONTRATOS PENDIENTES LIBERACIÓN SALDOS (\$) | | | | |
|---|---------------------|--------------------|--|---------------|
| No. CONTRATO | Valor | SALDOS POR LIBERAR | SUBCUENTA | OBSERVACIONES |
| 41-2023 | 384.708.562,00 | 170.981.588,33 | SUSTITUCIÓN | PENDIENTE |
| 149-2023 | 648.977.882,00 | 110.230.062,00 | PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL - PDET | PENDIENTE |
| 714-2023 | 162.036.000,00 | 54.462.100,00 | REINCORPORACIÓN | PENDIENTE |
| 239-2021 | 2.902.999.999,00 | 28.576.788,00 | REINCORPORACIÓN | PENDIENTE |
| 439-2022 | \$15,017,122,491.00 | 104.045.593 | PDET | PENDIENTE |
| Total | | 468.296.131,33 | | |

Fuente: CONSORCIO FCP 2019

Elaboró: Equipo Auditor CGR.

Los hechos señalados se presentan por deficiencias en el ejercicio de la supervisión al no adelantar de forma efectiva y eficiente las actividades necesarias en la etapa de liquidación de contratos y/o terminación (...)

(...) 2. Respecto del proceso de liberación parcial de saldos, establece el Manual de contratación del PA FCP (V32), lo siguiente: “11.2. LIBERACIÓN PARCIAL DE SALDOS Cuando las Entidades Ejecutoras de las subcuentas del FCP requieran liberar saldos de los contratos o convenios de la respectiva subcuenta, podrá suscribirse, previo a la liquidación del contrato o convenio, un acta de liberación parcial de saldos en la cual el Administrador Fiduciario del FCP y el interventor y/o supervisor del contrato o convenio manifiestan que, una vez terminado el contrato o convenio, existe certeza de un valor no ejecutado y que, por lo tanto, se estima no se pagará. En consecuencia, el acta debe indicar el motivo por el cual se presenta el saldo, que el mismo no será objeto de pago, que este saldo es susceptible de ser liberado conforme el informe técnico y financiero previamente remitido por el supervisor y/o interventor del contrato o convenio, el cual hará parte integral del acta.

El acta de liberación parcial de saldos podrá suscribirse con anterioridad a la liquidación del contrato o convenio, previa solicitud escrita emanada de las Entidades Ejecutoras de las subcuentas del FCP justificando las razones y fundamentos técnicos y financieros que permitan liberar saldos de los contratos o convenios de la respectiva subcuenta; sin embargo, esta acta no reemplaza el acta de liquidación y/o de cierre del contrato o convenio, de conformidad con lo dispuesto en el presente Manual.”

3. Ahora bien, entre las partes contractuales se suscribió el otrosí No 5 del contrato 439 de 2019 (Anexo 4) el cual en la cláusula “TERCERA. – LIBERACIÓN DE RECURSOS” estableció:

“De conformidad con la información presentada por la interventoría designada al contrato, previa aprobación de la entidad ejecutora, se liberarán con la firma del presente Otrosí los recursos no comprometidos para el componente de Verificación, y estructuración, los cuales ascienden a la suma de CIENTO CUATRO MILLONES CUARENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS NOVENTA Y TRES MIL PESOS (\$104.045.593) incluido todas las tasas, impuestos y contribuciones a las que haya lugar. ETAPAS DE EJECUCIÓN ESTRATEGIA PDET III VALOR NO COMPROMETIDO ETAPA DE VERIFICACIÓN Y ESTRUCTURACIÓN \$104.045.593 PARÁGRAFO.- La anterior liberación de saldos, se suscribe conforme las condiciones establecidas en el numeral 12.2 “LIBERACIÓN PARCIAL DE SALDOS” del Manual de Contratación del FCP.” 4. Teniendo en cuenta lo anterior y conforme el procedimiento definido en el manual de contratación del PA FCP, la Agencia de Renovación del Territorio dado su rol de entidad ejecutora, mediante radicado No. 20234200058771 de 25 de junio de 2023 (Anexo 5), recibido por el FCP con el radicado No 20230321590862 del 26 de junio de 2023 (Anexo 6), realizó la solicitud de liberación parcial de saldos al contrato 439 de 2019, por un valor de ciento cuatro millones cuarenta y cinco mil quinientos noventa y tres pesos M/cte (\$104.045.593), ante el Fondo Colombia en Paz. (Anexo 5) 5. Teniendo en cuenta lo anterior, se solicita al

equipo auditor descartar cualquier hallazgo que por esta observación que pueda recaer en la gestión de la Agencia de Renovación del Territorio por cuanto como ha quedado dicho, desde lo que le compete gestionó todas las acciones para solicitar la liberación de saldo, siendo competencia del PA FCP proceder a hacerlo efectivo sin que a la fecha se haya expedido el acta de liberación (...)"

Análisis de la respuesta

Respecto del Convenio 149 de 2023, el último informe de supervisión es del 16 de junio de 2023, en el cual se indica que la nueva fecha de terminación es el 22 de julio de 2023. Con oficio radicado número 20243300066151 del 25 de abril de 2024, la ART informa de un saldo pendiente por liberar de \$39.534.067.

Frente al contrato 714 de 2023, con acta de terminación anticipada, el PA-FCP informa que se evidenció un error involuntario en el balance financiero suministrado por la subcuenta, sobre lo cual se adelantan las gestiones del caso de conformidad con la solicitud de radicado No. 20240321312762 de 23 de abril de 2024. Una vez se cuente con el documento suscrito se adelantarán las gestiones de liberación correspondientes.

Finalmente, del contrato 439 de 2019, con otrosí número 5, suscrito el 1 de junio de 2023, se prorroga la ejecución hasta el 27 de noviembre de 2023 y, en la cláusula tercera, se establece que se liberarán recursos no comprometidos por \$104.045.593. Sin liberación de saldos a la fecha.

Dada la fecha de terminación de los contratos citados, o de la terminación anticipada de los mismos, se evidencia la deficiencia en las gestiones que conduzcan a la liberación oportuna de los saldos; en consecuencia, se concluye que, los contratos 149 y 714 de 2023 y 439 de 2019, tienen saldos pendientes de liberar por \$197.405.412 según lo detallado en la siguiente tabla:

Tabla 35
Relación liberación de saldos contratos

| No. CONTRATO | ESTADO LIBERACIÓN DE SALDOS | SALDO POR LIBERAR |
|--------------|---|-------------------|
| 149-2023 | Mediante oficio radicado: 20243300066151 de fecha 2024-04-25, el Supervisor del Convenio 149 de 2023, informa que actualmente se encuentra en proceso de cierre y liquidación, y se están revisando los documentos y soportes correspondientes al informe final remitido por la Universidad Francisco de Paula Santander-Seccional Ocaña. "Con la información que se cuenta actualmente, se tiene un saldo por liberar por valor de \$ 39.534.067, valor que será confirmado a través de la validación del informe final financiero y sus anexos por parte de la supervisión del Convenio". El administrador fiduciario informa que continúa pendiente de la remisión del informe final de supervisión, y demás anexos que se consideren necesarios por parte de la interventoría, para proceder con el acta de liquidación del contrato, sin lo anterior, no es posible realizar la liberación de saldos de recursos. Verificada la respuesta por la CGR, de los soportes presentados por el FCP, se evidencio que la entidad ejecutora se encuentra realizando gestión, para la remisión del informe final de supervisión, y demás anexos que se consideren necesarios por parte de la interventoría, para proceder con el acta de liquidación del contrato. Pendiente Liberación de saldo por valor de \$39.534.067. | 39.534.067 |



| No. CONTRATO | ESTADO LIBERACIÓN DE SALDOS | SALDO POR LIBERAR |
|---------------------------|--|-------------------------|
| 714-2023 | <p>Cuenta con acta de terminación anticipada, sin embargo, se evidenció un error involuntario en el balance financiero suministrado por la subcuenta, sobre lo cual se adelantan las gestiones del caso de conformidad con la solicitud de radicado No. 20240321312762 de 23 de abril de 2024. Una vez se cuente con el documento suscrito se adelantarán las gestiones de liberación correspondientes. (Anexo 14). De acuerdo con lo anterior, del análisis y verificación a los soportes adjuntados por el FCP, en el periodo comprendido del 13 al 30 de junio 2023, la contratista cobró (17) días por la suma de \$7.651.700, en lugar de (18) días por la suma de \$8.101.800, es decir que a la fecha existe un saldo a favor por pagar a la contratista por la suma de \$450.100. Motivo por el cual, mediante solicitud modificación de contratación. COD_FOR_005 Aprobado 16/06/2023 Versión 12. Solicitada el 8/02/2024, Aclaración Acta de Terminación Anticipada por mutuo acuerdo del Contrato de prestación de servicios el 12 de febrero de 2024. Justificación de la modificación contractual: Del análisis y verificación a la respuesta y soportes adjuntados por el FCP, el Equipo Auditor de la CGR, no evidencia resultados en la gestión para el cumplimiento de los requisitos y liberación de saldo, por valor de \$53.825.752, sin embargo, a la fecha se haya pendiente.</p> | 53.825.752 |
| 439-2019 | <p>Entre las partes contractuales se suscribió el otrosí No 5 del contrato 439 de 2019 el cual en la cláusula "TERCERA. – LIBERACIÓN DE RECURSOS" estableció: "De conformidad con la información presentada por la interventoría designada al contrato, previa aprobación de la entidad ejecutora, se liberarán con la firma del presente Otrosí los recursos no comprometidos para el componente de Verificación, y estructuración, los cuales ascienden a la suma de CIENTO CUATRO MILLONES CUARENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS NOVENTA Y TRES MIL PESOS (\$104.045.593) incluido todas las tasas, impuestos y contribuciones a las que haya lugar. ETAPAS DE EJECUCIÓN ESTRATEGIA PDET III VALOR NO COMPROMETIDO ETAPA DE VERIFICACIÓN Y ESTRUCTURACIÓN \$104.045.593. PARÁGRAFO. - La anterior liberación de saldos, se suscribe conforme las condiciones establecidas en el numeral 12.2 "LIBERACIÓN PARCIAL DE SALDOS" del Manual de Contratación del FCP." 4. Teniendo en cuenta lo anterior y conforme el procedimiento definido en el manual de contratación del PA FCP, la Agencia de Renovación del Territorio dado su rol de entidad ejecutora, mediante radicado No. 20234200058771 de 25 de junio de 2023 (Anexo 5), recibido por el FCP con el radicado No 20230321590862 del 26 de junio de 2023 (Anexo 6), realizó la solicitud de liberación parcial de saldos al contrato 439 de 2019, por un valor de \$104.045.593, ante el FCP. (Anexo 5). A la fecha se haya pendiente liberación de saldo por valor de (\$104.045.593).</p> | 104.045.593 |
| TOTAL, SALDOS POR LIBERAR | | 197.405.412 |

Fuente: Reportes del FCP

ANEXO No. 2. ESTADOS FINANCIEROS FCP VIGENCIA 2023

31/12/2023

| Cuenta | Descripción | NOTAS | 31-12-2023 | 31/12/2022 |
|--------|--|-------|-----------------------------|---------------------------|
| | CORRIENTE | | 1.567.908.681.623,19 | 871.480.045.711,31 |
| 13 | CUENTAS POR COBRAR | | 764.288.910.795,45 | 737.343.046.743,94 |
| 1384 | OTRAS CUENTAS POR COBRAR | (7) | 764.288.910.795,45 | 737.343.046.743,94 |
| 19 | OTROS ACTIVOS | | 803.619.770.827,74 | 134.136.998.967,37 |
| 1905 | SEGUROS TODO RIESGO | (16) | 108.864.335,98 | 108.360.571,20 |
| 1906 | AVANCES Y ANTICIPOS ENTREGADOS | (16) | 4.093.686.966,55 | 482.756.113,00 |
| 1926 | DERECHOS EN FIDEICOMISO | (16) | 799.417.219.525,21 | 133.545.882.283,17 |
| | NO CORRIENTE | | 95.123.964,72 | 98.705.411,33 |
| 16 | PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO | | 95.123.964,72 | 98.705.411,33 |
| 1665 | MUEBLES, ENCERES Y EQUIPOS DE OFICINA | (10) | 321.806.283,66 | 311.947.133,66 |
| 1670 | OTROS EQUIPOS DE COMUNICACIÓN Y COMPUTACIÓN | (10) | 19.620.000,00 | 0,00 |
| 1685 | DEPRECIACION ACUMULADA DE PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO | (10) | -246.302.318,94 | -213.241.722,33 |
| | TOTAL ACTIVO | | 1.568.003.805.587,91 | 871.578.751.122,64 |
| | CUENTAS DE ORDEN DEUDORAS | | | |
| 83 | DEUDORAS POR CONTRA (CR) | | -856.734.426,00 | 0,00 |
| 8306 | BIENES ENTREGADOS EN CUSTODIA | (26) | -856.734.426,00 | 0,00 |
| 89 | DEUDORAS POR CONTRA (CR) | | 856.734.426,00 | 0,00 |
| 8915 | DEUDORAS DE CONTROL POR CONTRA (CR) | | 856.734.426,00 | 0,00 |
| | CORRIENTE | | 8.119.575.148,55 | 8.840.938.601,67 |
| 24 | CUENTAS POR PAGAR | | 8.119.575.148,55 | 8.840.938.601,67 |
| 2401 | ADQUISICION DE BIENES Y SERVICIOS | (21) | 146.357.132,08 | 2.981.178.061,76 |
| 2407 | RECURSOS A FAVOR DE TERCEROS | (21) | 16.899.844,30 | 600.000,00 |
| 2436 | RETENCION EN LA FUENTE E IMPUESTO DE TIMBRE | (21) | 2.844.385.330,47 | 2.843.285.632,36 |
| 2490 | OTRAS CUENTAS POR PAGAR | (21) | 5.111.932.841,70 | 3.015.874.907,55 |
| | NO CORRIENTE | | 749.308.861.751,34 | 41.834.868.975,46 |
| 29 | OTROS PASIVOS | | 749.308.861.751,34 | 41.834.868.975,46 |
| 2902 | RECURSOS RECIBIDOS EN ADMINSITRACION | (24) | 749.308.861.751,34 | 41.834.868.975,46 |
| | TOTAL PASIVO | | 757.428.436.899,89 | 50.675.807.577,13 |
| | PATRIMONIO DE LAS ENTIDADES DE GOBIERNO | | | |
| 3105 | CAPITAL FISCAL | (27) | 93.777.823.644,55 | 93.758.203.644,55 |
| 3109 | RESULTADOS DE EJERCICIOS ANTERIORES | (27) | 727.144.739.900,96 | 271.812.635.324,73 |
| 3110 | RESULTADO DEL EJERCICIO | (27) | -10.347.194.857,49 | 455.332.104.576,23 |
| | TOTAL PATRIMONIO | | 810.575.368.688,02 | 820.902.943.545,51 |
| | TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO | | 1.568.003.805.587,91 | 871.578.751.122,64 |
| | CUENTAS DE ORDEN ACREEDORAS | | | |
| 91 | PASIVOS CONTINGENTES | | -3.979.132.352,97 | 0,00 |
| 9190 | OTROS PASIVOS CONTINGENTES | | -3.979.132.352,97 | 0,00 |
| 93 | ACREEDORAS DE CONTROL | | -1.491.092.592.618,01 | -1.425.711.413.321,34 |
| 9390 | OTRAS CUENTAS ACREEDORAS DE CONTROL | (26) | -1.491.092.592.618,01 | -1.425.711.413.321,34 |
| 99 | ACREEDORAS POR CONTRA (DB) | | 1.495.071.724.970,98 | 1.425.711.413.321,34 |
| 9905 | PASIVOS CONTINGENTES POR CONTRA (DB) | | 3.979.132.352,97 | 0,00 |
| 9915 | ACREEDORAS DE CONTROL POR CONTRA (DB) | | 1.491.092.592.618,01 | 1.425.711.413.321,34 |

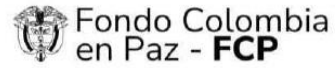
Firmado digitalmente por
JUAN JOSE
DUQUE LISCANO

JUAN JOSÉ DUQUE LISCANO
CC.79.780.252

Gerente y Apoderado General del Consorcio FCP 2019
Como usuario y administrador del B4.FCP


Firmado digitalmente por
LEONARDO SOLER ESCOBAR

LEONARDO SOLER ESCOBAR
CC.82.391.634
TP 190426-T



01/01/2023 - 31/12/2023

| Cuenta | Descripción | NOTAS | 31-12-2023 | 31/12/2022 |
|--------|--|-------|---------------------------|-----------------------------|
| | SIN CONTRAPRESTACION | | 840.571.987.644,93 | 1.340.622.822.649,41 |
| 44 | TRANSFERENCIAS Y SUBVENCIONES | | 3.906.729.402,68 | 7.670.862.325,14 |
| 4428 | OTRAS TRANSFERENCIAS | (27) | 3.906.729.402,68 | 7.670.862.325,14 |
| 47 | OPERACIONES INTERINSTITUCIONALES | | 834.154.484.909,00 | 1.331.049.882.461,00 |
| 4705 | FONDOS RECIBIDOS | (28) | 70.000.000.000,00 | 593.714.412.667,00 |
| 4722 | OPERACIONES SIN FLUJO DE EFECTIVO | (28) | 764.154.484.909,00 | 737.335.469.794,00 |
| 48 | OTROS INGRESOS | | 2.510.773.333,25 | 1.902.077.863,27 |
| 4808 | INGRESOS DIVERSOS | (28) | 2.510.773.333,25 | 1.902.077.863,27 |
| | CON CONTRAPRESTACION | | | |
| 48 | OTROS INGRESOS | | 269.227.415,21 | 202.390.468,99 |
| 4808 | INGRESOS DIVERSOS | (28) | 269.227.415,21 | 202.390.468,99 |
| | TOTAL INGRESOS | | 840.841.215.060,14 | 1.340.825.213.118,40 |
| 51 | DE ADMINISTRACION Y OPERACION | | 36.066.684.798,19 | 31.298.118.478,34 |
| 5102 | CONTRIBUCIONES IMPUTADAS | (29) | 0,00 | 2.224.558,00 |
| 5111 | GENERALES | (29) | 36.066.684.798,19 | 31.295.893.920,34 |
| 53 | DETERIORO, DEPRECIACIONES, AMORTIZACIONES Y PROVISIONES | | 34.060.596,61 | 47.218.941,63 |
| 5360 | DEPRECIACION DE PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO | (29) | 33.060.596,61 | 47.218.941,63 |
| 5347 | OTRAS CUENTAS POR COBRAR | | 1.000.000,00 | 0,00 |
| 54 | TRANSFERENCIAS Y SUBVENCIONES | | 1.808.982.640,00 | 7.701.871.260,00 |
| 5423 | OTRAS TRANSFERENCIAS | | 1.808.982.640,00 | 7.701.871.260,00 |
| 55 | GASTO PÚBLICO SOCIAL | | 810.577.048.995,92 | 845.672.458.848,58 |
| 5502 | SALUD | | 0,00 | 50.000.000,00 |
| 5507 | DESARROLLO COMUNITARIO Y BIENESTAR SOCIAL | (29) | 810.577.048.995,92 | 845.622.458.848,58 |
| 57 | OPERACIONES INTERINSTITUCIONALES | | 91.321.321,29 | 39.312.607,23 |
| 5720 | OPERACIONES DE ENLACE | | 91.321.321,29 | 39.312.607,23 |
| 58 | OTROS GASTOS | | 2.610.311.565,62 | 734.128.406,39 |
| 5890 | GASTOS DIVERSOS | (29) | 2.610.311.565,62 | 734.128.406,39 |
| | TOTAL GASTO | | 851.188.409.917,63 | 885.493.108.542,17 |
| | SUPERÁVIT O DÉFICIT | | -10.347.194.857,49 | 455.332.104.576,23 |


Firmado digitalmente por
JUAN JOSE
DUQUE LISCANO

JUAN JOSÉ DUQUE LISCANO
CC.79.780.252

Gerente y Apoderado General del Consorcio FCP 2019
Como vocero y administrador del PA-FCP



LEONARDO SOLER ESCOBAR
CC.82.391.634

TP 190426-T

| | 31 de diciembre de 2022 | Variaciones en el Capital Fiscal | Utilidad del Ejercicio | Ajuste sobre Utilidad de Ejercicios Anteriores | 31 de diciembre de 2023 |
|------------------------------------|------------------------------|-------------------------------------|------------------------|---|------------------------------|
| Capital Fiscal | 93.758.203.644,55 | 19.620.000,00 | - | - | 93.777.823.644,55 |
| Resultado de ejercicios anteriores | 271.812.635.324,74 | - | - | 455.332.104.576,23 | 727.144.739.900,97 |
| Restitución de rendimientos | - | - | - | - | - |
| Pagos | - | - | - | - | - |
| Resultado del ejercicio | 455.332.104.576,23 | - | 10.347.194.857,49 | 455.332.104.576,23 | 10.347.194.857,49 |
| Saldos | \$ 820.902.943.545,52 | | | | \$ 810.575.368.688,02 |

Firmado
digitalmente
por JUAN JOSE
DUQUE
LISCANO

JUAN JOSÉ DUQUE LISCANO
CC.79.780.252

Gerente y Apoderado General del Consorcio FCP 2019
Como vocero y administrador del PA.FCP



LEONARDO SOLER ESCOBAR
CC.82.391.634
TP 190426-T

ANEXO No. 3. SOLICITUDES CIUDADANAS

En desarrollo del proceso auditor se recibió la solicitud ciudadana SIPAR No. 2023-287649-82111-D, que se incorporó a la Auditoría Financiera al PA-FCP vigencia 2023, en la cual el denunciante pone en conocimiento de la CGR presuntas irregularidades relacionadas con la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito PNIS, celebrados con el FCP, debido a la baja ejecución contractual, indebida selección de contratistas, falta de previsión responsabilidad o cuidado por parte de los operadores, entre otros aspectos.

Analizados los hechos denunciados, la normatividad, la gestión desarrollada por el PA-FCP, así como las verificaciones, consideraciones, evaluaciones y soportes obtenidos, se determinaron seis (6) hallazgos fiscales y con presunta incidencia disciplinaria en los contratos 364, 365, 366, 373, 404 y 405 de 2022, en cuantía de \$13.613.860.975, y que corresponden a los hallazgos Nos. 1,2,3,4,5 y 6 del presente informe, los cuales serán remitidos a la Contraloría Delegada para la Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo, para lo de su competencia.