

**INFORME AUDITORÍA INTERSECTORIAL DE CUMPLIMIENTO**

**AL  
FONDO COLOMBIA EN PAZ**

**01 DE JULIO DE 2020 AL 30 DE JUNIO DE 2021**

**CGR-CDGPIF No.30  
Diciembre 2021**

## INFORME AUDITORÍA INTERSECTORIAL DE CUMPLIMIENTO

### FONDO COLOMBIA EN PAZ 01 DE JULIO DE 2020 AL 30 DE JUNIO DE 2021

Contralor General de la República	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Vicecontralor	Julián Mauricio Ruíz Rodríguez
Contralor Delegado para la Gestión Pública e Instituciones Financieras	Andrey Geovanny Rodríguez León
Contralor Delegado para el Posconflicto	Juan Carlos Gualdrón Alba
Contralora Delegada para el Sector Comercio y Desarrollo Regional	Sandra Viviana Giraldo Martínez
Contralor Delegado para el Sector Medio Ambiente	Gabriel Adolfo Jurado Parra
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario	Gabriel José Romero Sundheim
Directora de Vigilancia Fiscal CD para la Gestión Pública e Instituciones Financieras	Maria Cristina Quintero Quintero
Supervisora:	
Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras	Gloria Azucena Carrillo Urrego
Equipo Auditor:	
Líder o Responsable: Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras	Gloria Yadira Romero Agudelo
Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras	Andrea Zorro Blanco Gloria Cecilia González Vivas Liliana Del Carmen Díaz Domínguez Lina Pamela Reyes Viviescas Germán Díaz Rodríguez Fabián Eduardo Palencia Buelvas Carlos Eduardo Sierra Reina Jairo Iván Ortega Peña

Contraloría Delegada para El Posconflicto

Mario Eduardo Vásquez Mendoza

Valeria Gómez Salazar  
César Augusto Moreno Sánchez

Contraloría Delegada para el Sector  
Medio Ambiente

Jaime Gómez Cáceres

Contraloría Delegada para el Sector Comercio y  
Desarrollo Regional

Jaime Ariza Useche

## INFORME AUDITORÍA INTERSECTORIAL DE CUMPLIMIENTO

**FONDO COLOMBIA EN PAZ**  
**01 DE JULIO DE 2020 AL 30 DE JUNIO DE 2021**

### TABLA DE CONTENIDO

<b>1.</b>	<b>CARTA DE CONCLUSIONES</b>	<b>5</b>
1.1	OBJETIVO GENERAL	6
1.2	ALCANCE DE LA AUDITORÍA	6
1.3	LIMITACIONES AL PROCESO	21
1.4	RESULTADOS DE LA EVALUACION DE CONTROL INTERNO	21
1.5	EFFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO	21
1.6	TRAMITE DE SOLICITUDES CIUDADANAS	21
1.7	CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADADA	22
1.8	RELACIÓN DE HALLAZGOS	24
1.9	PLAN DE MEJORAMIENTO	25
<b>2.</b>	<b>OBJETIVOS ESPECÍFICOS Y CRITERIOS DE AUDITORÍA</b>	<b>26</b>
2.1	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	26
2.2	CRITERIOS DE AUDITORÍA	26
<b>3.</b>	<b>RESULTADOS DE LA AUDITORÍA</b>	<b>33</b>
3.1	RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1	34
3.2	RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2	107
3.3	RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3	123
3.4	RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4	124
3.5	RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5	125

88111-

Bogotá D.C.,

Doctor

**JUAN CARLOS MAHECHA CAÑÓN**

Director Ejecutivo

Fondo Colombia en Paz - FCP

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

Doctor

**JUAN JOSÉ DUQUE LISCANO**

Gerente y Apoderado General

Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019

Vocero y Administrador del PA - FCP

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

Respetados doctores:

La Contraloría General de la República -CGR-, con fundamento en las facultades conferidas en los artículos 267 y 268 de la Constitución Política y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica nro.022 de 2018, realizó Auditoría Intersectorial de Cumplimiento al Fondo Colombia en Paz - FCP, con el fin de vigilar la gestión fiscal que adelantó entre el 01 de julio de 2020 y el 30 de junio de 2021 en cumplimiento de su misión y funciones, así como de los compromisos establecidos por el Gobierno Nacional a dicho Fondo.

En la Auditoría Intersectorial participaron la Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras -CDGPIF- como líder del proceso, y las Contralorías Delegadas Sectoriales de Comercio y Desarrollo Regional, Agropecuario, Medio Ambiente y la Contraloría Delegada para el Posconflicto.

Es responsabilidad del FCP, el contenido de la información suministrada, así como el cumplimiento de las normas que son aplicables a su actividad institucional en relación con el asunto auditado.

Es obligación de la CGR expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables a la gestión fiscal del FCP, conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó al documento denominado "*Principios fundamentales de auditoría*" y a las directrices impartidas en la auditoría de cumplimiento, conforme lo establecido en la Resolución Orgánica nro.022 de agosto de 2018 proferida por la CGR, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI<sup>1</sup>), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI<sup>2</sup>) para Entidades Fiscalizadoras Superiores.

---

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

<sup>2</sup> INTOSAI: International Organisation of Supreme Audit Institutions.

Estos principios requieren de parte de la CGR la observancia de las exigencias profesionales y éticas que requieren de una planificación y ejecución de la auditoría destinadas a obtener garantía limitada, de que los procesos consultaron la normativa que les resulta aplicable.

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

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

La auditoría se adelantó bajo la modalidad de trabajo en casa (virtual) en razón a la contingencia generada por la COVID 19; el desarrollo de los procedimientos contó con el suministro de información constante y reuniones virtuales. El período auditado cubre del 1º de julio de 2020 al 30 de junio de 2021.

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

La Auditoría de Cumplimiento -AC- a que se refiere el presente informe, contempló los siguientes objetivos:

### **1.1 OBJETIVO GENERAL**

Realizar Auditoría de Cumplimiento intersectorial al FCP, con el fin de vigilar la gestión fiscal que adelantó entre el 01 de julio de 2020 al 30 de junio de 2021 en cumplimiento de su misión y funciones, así como de los compromisos establecidos por el Gobierno Nacional a dicho Fondo. La Auditoría intersectorial se adelantará con las Contralorías Delegadas Sectoriales de Comercio y Desarrollo Regional, Agropecuario, Medio Ambiente y la Contraloría Delegada para el Posconflicto.

### **1.2 ALCANCE DE LA AUDITORÍA**

La auditoría comprendió la evaluación de la administración de los recursos que realizó el FCP durante el periodo del 01 de julio de 2020 al 30 de junio del 2021, a través de las subcuentas creadas para la implementación del Acuerdo de Paz en cumplimiento del Decreto Ley 691 de 2017 y demás normas relacionadas, según las muestras seleccionadas.

Así mismo, se evaluó la coordinación realizada entre los actores intervinientes en la gestión de los recursos y la observancia de las atribuciones asignadas para el cumplimiento de la finalidad de las subcuentas analizadas, en especial en lo relacionado con la gestión de los recursos derivados del impuesto al carbono.

El enfoque de auditoría combinó pruebas de controles y sustantivas; en tal sentido se aplicaron pruebas a muestras selectivas con el fin de validar el cumplimiento de la normativa aplicable a la administración de los recursos, muestras que tuvieron en cuenta la diversidad

de subcuentas que conforman el fondo y el propósito que cada una de ellas persigue.

Se describen a continuación, las 10 subcuentas en que se focalizó el desarrollo de la auditoría de las 16 vigentes en el FCP:

- **Sustitución.** Tiene por objeto destinar recursos financieros y técnicos para apoyar la implementación del Programa Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos – PNIS. La conforman los siguientes componentes:

- i) Componente asistencia alimentaria inmediata. AAI-1er año
- ii) Incentivo de auto sostenimiento y seguridad alimentaria- 1er Año
- iii) Ciclo Proyecto Productivo de ciclo corto 1-er año
- iv) Ciclo proyectos productivos de largo plazo - dos años
- v) Asistencia Técnica

La entidad ejecutora para esta subcuenta es la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Agencia para la Renovación del Territorio – ART<sup>3</sup>.

- **Reincorporación.** Tiene por objeto destinar recursos financieros y técnicos para apoyar la materialización de los instrumentos establecidos en el Decreto Ley 899 del 29 de mayo de 2017, a fin de contribuir a la reincorporación de la FARC-EP a la vida social en lo económico y lo social en el marco del acuerdo.

La entidad ejecutora a cargo de esta subcuenta es la Agencia para la Reincorporación y Normalización – ARN<sup>4</sup>.

La Política de Reincorporación para exintegrantes de las FARC-EP se presenta en el marco del acuerdo Final (Punto 3)<sup>5</sup> con recursos asignados destinados a través de dos líneas de acción:

- *Garantías para una reincorporación económica y social sostenible*

Beneficios Económicos definidos en el Decreto Ley 899 de 2017 modificado por el artículo 284 de la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022), Asignación Única de Normalización<sup>6</sup>, Renta Básica<sup>7</sup>, Asignación Mensual<sup>8</sup>, Pensiones<sup>9</sup> y Programa de Beneficios Económicos Periódicos - BEPS<sup>10</sup>, Proyectos Productivos, y Asistencia Técnica. La principal fuente de recursos es el Presupuesto General de la Nación.

---

<sup>3</sup> La vigilancia y el Control fiscal de este sujeto de control corresponde a la Contraloría Delegada para el Sector Comercio y Desarrollo regional, de acuerdo con la Resolución de Sectorización 097 de 2021 emitida por la CGR.

<sup>4</sup> La vigilancia y el Control fiscal de este sujeto de control corresponde a la Contraloría Delegada para el Sector Justicia, de acuerdo con la Resolución de Sectorización 097 de 2021 emitida por la CGR.

<sup>5</sup> *Fin del Conflicto Pilar 3.2 Reincorporación de las FARC EP a la vida civil Numeral 3.2.2 Reincorporación económica y social.*

<sup>6</sup> *Beneficio económico de \$2 millones que se otorga una sola vez a cada una de las personas en proceso de reincorporación para la satisfacción de necesidades básicas como por ejemplo ropa, enseres y elementos de aseo, entre otros.*

<sup>7</sup> *Renta básica mensual equivalente a 90% del SMMLV, siempre y cuando no tengan un vínculo contractual que les genere ingresos.*

<sup>8</sup> *Asignación mensual para los exintegrantes de las Farc-Ep que se acogieron al Acuerdo de Paz y se encuentran en la legalidad*

<sup>9</sup> *Beneficio otorgado a un desmovilizado de un grupo armado ilegal la posibilidad de pensionarse -únicamente con haber cotizado al sistema de salud por diez años (500 semanas)*

<sup>10</sup> Programa de ahorro para aquellas personas cuyos ingresos, por ser inferiores a un salario mínimo mensual, no les permiten cotizar a pensión de tal manera que puedan ahorrar de manera fácil para proteger su vejez. con una anualidad vitalicia

- Estrategia de Estabilización y Consolidación de los Antiguos Espacios Territoriales para la Capacitación y la Reincorporación - AETCR e implementación del Proceso de Reincorporación de los Ex integrantes Farc-EP en el marco de la ruta de reincorporación a largo plazo (2020-2021) atendiendo la Política de Estabilización Paz con Legalidad numeral 5: Reincorporación Social y Económica.
- **ART - Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)** Tiene por objeto destinar recursos financieros y técnicos para apoyar los Planes de Acción de Transformación Regional, en lo referente al Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET); bajo los lineamientos técnicos de la Agencia para la Renovación del Territorio (ART), la cual tiene por objeto coordinar la intervención de entidades nacionales y territoriales en zonas rurales afectadas por el conflicto, priorizadas por el gobierno nacional, a través de la estructuración y ejecución de planes y proyectos para la renovación territorial de estas zonas. Para el cumplimiento de su objetivo, se establecen los PDET como un instrumento especial de planificación y gestión para implementar con mayor celeridad el desarrollo rural y la transformación estructural del campo.

Se sustenta en las siguientes líneas de acción:

*Nación – Territorio:* Articulación y movilización de la oferta institucional para lograr la implementación de las iniciativas que se generan en los PDET. Por cada una de las 16 subregiones definidas se genera un PDET, es decir, que son 16 PDET con alcance en 170 municipios priorizados. Se ha realizado la articulación con más de 50 entidades y cuentan con diferentes fuentes de financiación para la implementación de 32.808 iniciativas concertadas en la fase de planeación.

Las regiones PDET se priorizaron con base en los siguientes criterios:

- Los niveles de pobreza, en particular, de pobreza extrema e índice necesidades básicas insatisfechas.
- El grado de afectación derivado de la violencia.
- La debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión.
- La presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas.

La importancia de estos territorios radica en que:

- Constituyen la tercera parte del territorio nacional (36%), donde residen más de 6 millones de colombianos, y allí habita la cuarta parte (24%) de la población rural del país.
- En ellos habita más de la mitad de las víctimas de Colombia.
- Los municipios -y sus veredas- ocupan el 45% de los Parques Nacionales Naturales de Colombia.
- El 57% es población rural con pobreza multidimensional.

Las subregiones beneficiadas son: Alto Patía – Norte del Cauca, Arauca, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Catatumbo, Pacífico Medio, Pacífico y Frontera Nariñense, Putumayo, Sierra Nevada – Perijá, Sur de Bolívar, Sur de Córdoba, Tolima, Urabá Antioqueño, Chocó, Cuenca del Caguán y Piedemonte Caquetense, Macarena – Guaviare, y Montes de María.

*Ejecución:* estructuración y ejecución de proyectos por parte de la ART para la implementación de iniciativas PDET (ejecución de obras comunitarias en los territorios, estructuración de proyectos e implementación de proyectos de intervención). Se han ejecutado 1.266 obras comunitarias.

*Apoyo Transversal:* es la línea que garantiza el andamiaje para que las dos líneas anteriores alusivas a la articulación Nación -Territorio y ejecución de los programas PDET se hagan realidad, mediante el suministro de servicios de transporte, tiquetes, alquiler de sedes, y en general, operación logística.

*Información y Prospectiva:* esta línea fue incluida a partir del 2021; establece la necesidad de desarrollar un sistema de información gerencial para el seguimiento a la implementación de las iniciativas y generar alertas.

La entidad ejecutora a cargo de esta subcuenta es la la Agencia para la Renovación del Territorio – ART.

- **Agencia Nacional de Tierras.** Tiene como finalidad apoyar los procesos relacionados con el ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo, en el marco del acuerdo de Reforma Rural Integral, a partir de los lineamientos de la Agencia Nacional de Tierras (ANT).

Las líneas de acción de la Subcuenta ANT son:

- 1.- Compra y adjudicación de predios para el desarrollo de programas de reincorporación.
- 2.- Iniciar los trámites de acceso a tierras de la población en proceso de reincorporación, a través del procedimiento establecido en el Decreto Ley 902 de 2017.
- 3.-Fortalecimiento de las Políticas Públicas de sustitución mediante la implementación de estrategias de acceso a tierras, acceso y regularización de la propiedad rural como herramienta necesaria para la legalidad, y el emprendimiento de los campesinos y mujeres rurales.

**Primera Infancia.** Subcuenta creada con el propósito de adelantar acciones a favor de la primera infancia. A través de la Subcuenta Primera Infancia se trabaja en el desarrollo de las siguientes iniciativas dirigidas a fortalecer la atención integral de niñas y niños en primera infancia en los municipios PDET:

- Primeros 1.000 días de vida: El Plan de acción de salud primeros 1.000 días de vida, es una estrategia que se adelanta coordinadamente por la Consejería Presidencial para la Niñez y Adolescencia y el Ministerio de Salud y Protección Social en el marco de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia (CIPI), se avanza en la construcción de un país en paz, fortaleciendo la atención integral a la primera infancia que vive en las zonas rurales de Colombia.
- Mejores momentos para cuidarte: Se trata de una estrategia que promueve el fortalecimiento de las capacidades del talento humano (agentes educativos, sociales, comunitarios, lúdicos y de salud), vinculados a la atención integral en los diversos entornos en los que transcurre la vida de la primera infancia.

La entidad ejecutora a cargo de esta subcuenta es la Consejería Presidencial para la Niñez y Adolescencia, dependencia del DAPRE<sup>11</sup>.

- **Subcuenta BID préstamo:** Su propósito es promover la sostenibilidad ambiental y socioeconómica en municipios PDET y territorios afectados por el conflicto.

Corresponde al proyecto de inversión denominado “*Contribución para promover la sostenibilidad ambiental y socio-económica en municipios PDET y territorios afectados por el conflicto nacional*”, código BPIN 2018011001146, con un horizonte de tiempo del 2019 al 2023, con los siguientes objetivos específicos:

1. *Restaurar y proteger el capital natural:* Las actividades a financiar son: (i) la restauración de áreas degradadas dentro de las áreas protegidas y los ecosistemas estratégicos seleccionados, incluyendo medidas de desarrollo rural sostenible para evitar la continuidad del daño ambiental de parte de las comunidades locales, (ii) incentivos para la conservación a propietarios o tenedores de buena fe ubicados en zonas con función amortiguadora de las áreas protegidas o en ecosistemas estratégicos; y (iii) el fortalecimiento de capacidades de los actores locales y comunitarios en gestión sostenible de áreas con función amortiguadora y ecosistemas estratégicos.
2. *Mejorar los ingresos de la población rural beneficiaria:* orientadas a generar oportunidades de desarrollo productivo y de negocios resilientes, compatibles con la estrategia de bajo carbono del país y que mejoren los ingresos de las familias rurales beneficiarias.
3. *Fortalecer las capacidades técnicas de los actores locales y regionales involucrados para la estructuración de proyectos:* i) generación de capacidades en estructuración de proyectos y ii) estructuración integral de proyectos que se encuentren en el marco del post conflicto.

Para concretar estos objetivos, se suscribió el 26 de febrero de 2018 el Contrato de Préstamo no reembolsable 4424/OC-CO con el BID, por valor del USD \$100 millones, siendo el ejecutor el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República - DAPRE a través del FCP.

- **Subcuenta BID Facilidad**

El 8 de mayo de 2019 se suscribió entre el FCP y el Banco Interamericano de Desarrollo, el convenio de financiamiento no reembolsable de inversión No. GRT/CM-17262-CO, cuyo objeto es contribuir a la financiación y ejecución del proyecto “*Promoción de Estrategias Innovadoras para el Desarrollo Rural Sostenible y la Conservación Ambiental*”, de tal manera que contribuya al apalancamiento de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) de los departamentos de Nariño, Putumayo y Caquetá.

El monto del financiamiento no reembolsable es hasta por la suma de US \$2.216.000, el cual se espera complementar con US \$1.300.000 provenientes de aportes realizados por los beneficiarios de Proyectos Productivos Sostenibles financiados a través de otras

---

<sup>11</sup> Según Decreto 1784 del 4 de Octubre de 2019, por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. La vigilancia y el Control fiscal de este sujeto de control corresponde a la Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras, de acuerdo con la Resolución de Sectorización 088 del 11 de junio de 2021 emitida por la CGR.

subcuentas, de gobiernos locales y del sector privado. De acuerdo con información del FCP, de los USD \$2.216.000 se han desembolsado USD \$1.549.170 que equivalen al 70% del préstamo.

El proyecto se estructura en dos componentes, el primero de ellos denominado “*Proyectos Productivos Sostenibles*”, mediante el cual se espera financiar al menos 10 proyectos de carácter asociativo, que involucre mínimo a 65 familias por cada uno de ellos, que permitan la diversificación económica y la sostenibilidad ambiental. Cada proyecto se financiará hasta en el 60% de su valor por un monto máximo de USD \$3.000 por beneficiario y debe incluir asistencia técnica, equipamiento, infraestructura productiva y provisión de material vegetal.

El segundo componente se refiere a “*Monitoreo, seguimiento y comunicaciones*” con el que se espera financiar la adquisición e implementación de una plataforma tecnológica que permita el monitoreo y gestión de los proyectos apoyados. Por otra parte, se debe implementar una estrategia de comunicaciones con instancias de participación y consulta de los actores sociales e institucionales.

Por otra parte, el 8 de mayo de 2019 se firmó entre el Banco Interamericano de Desarrollo y el FCP, el convenio de Financiamiento No Reembolsable de Inversión No. ATN/CM-17285-CO, cuyo objetivo es la generación de capacidades técnicas en municipios PDET, particularmente en la estructuración de proyectos, de tal manera que se mejore el acceso a recursos del OCAD PAZ<sup>12</sup> y otros fondos; así como el apoyo al cumplimiento de la Declaración conjunta para la lucha contra la deforestación, mediante la implementación de proyectos productivos asociativos.

Los proyectos seleccionados deben ser complementarios a los proyectos productivos sostenibles que han sido elegidos en la convocatoria No. 01 del préstamo y de la convocatoria del acuerdo de donación GRT-CN-17262-CO.

La ejecución de los recursos se focaliza en municipios PDET de Nariño, Putumayo, Tolima, Cauca, Antioquia, Caquetá y Valle del Cauca. A la fecha se han implementado 18 proyectos de infraestructura sostenible, 7 de transporte y 11 productivos, así como 10 autoridades locales capacitadas en estructuración de proyectos.

Entidad Ejecutora: FCP<sup>13</sup>

#### ➤ **Herencia Colombia-HECO-**

El objetivo de esta subcuenta es contribuir al aseguramiento de la conservación y financiación a largo plazo de 20 millones de hectáreas, mediante acciones que contribuyen a incrementar la cobertura, manejo efectivo y gobernanza del Sistema Nacional de Áreas Protegidas- SINAP- considerando éste como un espacio de inclusión, construcción de paz y creación de oportunidades para el bienestar.

Está estructurada bajo tres metas específicas:

---

<sup>12</sup> Órgano Colegiado de Administración y Decisión -**OCAD Paz**, es el responsable de viabilizar, priorizar y aprobar proyectos de inversión financiados con recursos de regalías, que contribuyan a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una **Paz** Estable y Duradera.

<sup>13</sup> La vigilancia y el Control fiscal corresponde a la Contraloría Delegada para la Gestión Pública e instituciones Financieras de acuerdo con la Resolución de Sectorización 097 de 2021, emitida por la CGR.

1. Ampliar el SINAP mediante la declaración de 3,5 millones de hectáreas de nuevas áreas protegidas como aporte de Colombia a los compromisos adquiridos en el marco de la Convención de Cambio Climático.
2. Mejorar el manejo de las áreas protegidas seleccionadas del SINAP.
3. Construir un modelo de gobernanza territorial representado en 9 mosaicos de conservación, que facilite la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad.

Entidad Ejecutora: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS<sup>14</sup>.

- **Ambiente y Desarrollo Sostenible ADS:** Tiene por objeto apoyar el SINAP y otras estrategias de conservación. Recibe el 25% del recaudo del impuesto al carbono según lo establecido en la Ley 1930 de 2018<sup>15</sup>.

Sus componentes claves son:

1. Biodiversidad y riqueza natural: activos estratégicos de la nación; 4.735 has en proceso de restauración en ecosistemas estratégicos.
2. Sistemas de información ambiental de Colombia. Cuatro sistemas de información Ambiental actualizados que orienten las acciones de las autoridades ambientales.
3. Implementación de sistemas sostenibles de conservación a través de restauración en Áreas transformadas y degradadas. Establecer cobertura vegetal en áreas transformadas y degradadas. Implementar estrategias de comunicación y pedagogía

La entidad ejecutora es el MADS.

- **Subcuenta Visión Amazonia:** Su objetivo es aunar esfuerzos entre el Programa Colombia Sostenible (PCS) y el Programa REM Colombia Visión Amazonía (VA), para cofinanciar proyectos que promuevan el desarrollo de las líneas de trabajo, objetivos y componentes del Pilar 3 – Desarrollo Agroambiental de VA y del Componente 2 del PCS, para contribuir con el objeto de contener la deforestación en el bioma Amazónico de Colombia. Focalización: Municipios PDET

Entidad Ejecutora: FCP

- **Funcionamiento:** Tiene por objeto destinar recursos financieros y técnicos para el adecuado desarrollo de las actividades del Fondo, garantizando el cumplimiento de sus funciones y de su cometido estatal. Los recursos de esta subcuenta son ejecutados directamente por el FCP.

A continuación, se presentan los montos de recursos asignados y ejecutados en las subcuentas antes descritas:

---

<sup>14</sup> La vigilancia y el Control fiscal corresponde a la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente de acuerdo con la Resolución de Sectorización 097 de 2021, emitida por la CGR.

<sup>15</sup> Por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia.

**Tabla No. 1 Presupuesto subcuentas focalizadas**

Cifras en pesos (corte a 30 de junio de 2021)

Subcuenta	Asignado	Comprometido	% Comprometido vs asignado	Saldos en CDP[1]	Disponible
Sustitución	1.777.609.437.302	1.382.926.393.908	77,80%	84.966.969.000	309.716.074.394
Reincorporación	738.727.617.686	593.336.780.230	80,32%	122.292.925.443	23.097.912.013
Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET	517.005.604.065	462.042.449.502	89,37%	27.497.372.062	27.465.782.501
BID Préstamo	334.959.272.636	276.724.258.065	82,61%	4.730.989.748	53.504.024.823
Ambiente y Desarrollo Sostenible	116.218.250.000	1.282.624.500	1,10%	3.381.666.540	111.553.958.960
Funcionamiento	68.313.973.675	65.849.074.852	96,39%	223.349.811	2.241.549.012
BID Facilidad	28.531.977.391	16.640.321.677	58,32%	716.244.897	11.175.410.817
Primera Infancia	27.875.522.060	21.243.862.040	76,21%	117.420.000	6.514.240.020
Herencia Colombia	23.243.650.000	426.000.000	1,83%	-	22.817.650.000
Agencia Nacional de Tierras - ANT (2)	21.703.000.000	7.344.327.900	33,84%	5.050.500.000	9.308.172.100
Visión Amazonía	4.259.108.400	-	0,00%	-	4.259.108.400
<b>Total general</b>	<b>3.658.447.413.215</b>	<b>2.827.816.092.674</b>	<b>77,30%</b>	<b>248.977.437.501</b>	<b>581.653.883.040</b>

Fuente: FCP Elaboró Equipo auditor

## FCP y ejecución del Impuesto Nacional al Carbono

El impuesto nacional al carbono fue creado por el artículo 221 de la Ley 1819 de 2016 con el propósito primordial de que el país cuente con un instrumento económico idóneo de destinación específica para incentivar el cumplimiento de las metas de mitigación de Gases de Efecto Invernadero (GEI) a nivel internacional.

La Ley 1930 del 27 de julio de 2018, *“Por medio del cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia”*, determinó que el FCP es el destinatario de la asignación de los recursos del recaudo del impuesto nacional al carbono, al establecer en el artículo 26:

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

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

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

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

*En adición a lo anterior, es necesario anotar que los recursos que ingresan al FCP se administran de conformidad con lo estipulado en el Decreto Ley 691 del 27 de abril de 2017 mediante el cual se creó el FCP, con aplicación de los reglamentos y manuales vigentes”.*

La destinación de los recursos del impuesto al carbono se distribuye en las subcuentas Herencia Colombia (5%). Ambiente y Desarrollo Sostenible (25%) y Sustitución (70%).

Adicionalmente, la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”, estableció en su artículo 10:

*“CONSERVACIÓN DE BOSQUES EN LA REGIÓN DE LA AMAZONIA. De los recursos provenientes del impuesto al carbono, concretamente del rubro “Colombia en Paz”, se destinará el 15% creada por la Ley 1955 de 2019, exclusivo para la conservación de los bosques de la región de la Amazonía; toda vez que esta región contiene la mayor extensión de bosques a nivel nacional, constituyendo al territorio como un centro de desarrollo económico y ambiental sostenible para el país, por la biodiversidad que alberga. Con su preservación coadyuva en forma positiva a revertir el desequilibrio ecológico que existe actualmente por el impacto de las actividades humanas sobre el entorno”.*

Es necesario anotar que en las resoluciones por las cuales el Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP ha efectuado la distribución de los recursos del impuesto al carbono en el presupuesto de gastos de inversión, no ha realizado clasificación específica en cuanto a la conservación de bosques en la región de la Amazonía.

Las entidades ejecutoras de los recursos generados por el recaudo del impuesto al carbono son el MADS y la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) de la ART, las cuales deben formular los proyectos de inversión, obtener la aprobación de los mismos y reportar su avance ante el Departamento Nacional de Planeación-DNP-.

A partir de la expedición de la Ley 1930 de 2018 (agosto), el siguiente es el comportamiento del recaudo y distribución del tributo, aplicando la deducción ordenada en la Constitución Política y el Estatuto Orgánico del Presupuesto:

**Tabla No. 2 Recaudo Impuesto al Carbono 2018 - 2021**

Cifras en pesos (Corte a Marzo 2021)

Vigencia	DGPPN-RECAUDO NETO	%SGP/ICN (Art.28EOP)	VALOR DEDUCIBLE	VALOR BASE APLICABLE LEY 1930/18	ACUERDO FINAL (70%)	PARAMOS (25%)	SNAP (5%)
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)* (3)	(5)=(2)-(4)	(6)=(5)*(70%)	(7)=(5)*(25%)	(8)=(5)*(5%)
2018	100,825,844,000	26.80%	27,021,326,192	73,804,517,808	51,663,162,466	18,451,129,452	3,690,225,890
2019	436,957,265,000	28.58%	124,882,386,337	312,074,878,663	218,452,415,064	78,018,719,666	15,603,743,933
2020	281,876,423,142	27.92%	78,699,897,341	203,176,525,801	142,223,568,061	50,794,131,450	10,158,826,290
2021	117,687,661,000	30.82%	36,271,337,120	81,416,323,880	56,991,426,716	20,354,080,970	4,070,816,194
<b>TOTAL</b>	<b>937,347,193,142</b>		<b>266,874,946,990</b>	<b>670,472,246,152</b>	<b>469,330,572,306</b>	<b>167,618,061,538</b>	<b>33,523,612,308</b>

**Fuente:** DGPPN-Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Elaboro Equipo Auditor

**Nota:** Vigencia 2018 a partir de agosto.

## Enfoque de la auditoría

El esquema operativo aplicado a la gestión de los recursos destinados al cumplimiento de los compromisos adquiridos en el marco del AF, implicó la constitución de un patrimonio autónomo regido por los términos del Contrato de Fiducia Mercantil No 001 de 2019<sup>16</sup> celebrado entre el DAPRE y el Consorcio FCP 2019.

Este último es el responsable de tramitar la gestión contractual atendiendo las indicaciones del Comité Directivo, mediante la cual se materializan los propósitos establecidos para los recursos destinados al AF a través de las distintas subcuentas que lo conforman.

En tanto la contratación es de los mecanismos más representativos para la ejecución de los recursos del FCP, el enfoque de la auditoría se concentró en consecuencia en verificar su coherencia con los planes y líneas de acción determinadas en las subcuentas correspondientes; el cumplimiento de las cláusulas contractuales y las labores inherentes a la supervisión, seguimiento y monitoreo, así como la comprobación del recibo de los bienes y servicios acorde a los términos pactados contractualmente.

La selección de la muestra de contratos a evaluar tuvo en cuenta criterios que permitieran estratificar y seleccionar objetivamente los contratos, según las siguientes características:

- Valor de los contratos, representatividad de las subcuentas, líneas de acción, el objeto contractual en especial aquellos que representan mayor contribución a la materialización del AF, porcentaje de ejecución física y presupuestal.
- Contratos que no habían sido evaluados en auditorías anteriores adelantadas por la CDGPIF.
- Adicionalmente se consideraron las condiciones geográficas, de acceso y de seguridad del lugar de ejecución de los contratos y del suministro de bienes o prestación de los servicios teniendo en cuenta la realización de visitas in situ para verificar los avances y condiciones de ejecución.

Igualmente, se tuvo en cuenta la relación de contratos analizados en el marco del desarrollo de actuaciones de vigilancia fiscal en el plan de vigilancia fiscal del año 2021 por parte de distintas Contralorías Delegadas de la CGR, sobre entidades que gestionan recursos provenientes del FCP en calidad de entidades ejecutoras, como se describe a continuación:

- Actuación Especial de Fiscalización a la ADR, al FCP y a la ART para evaluar la contratación en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET- Vigencias 2019-2020, adelantada de manera intersectorial entre las Contralorías Delegadas para el Sector Agropecuario, CDGPIF, Comercio y Desarrollo Regional y la Contraloría Delegada para el Posconflicto y en el nivel desconcentrado con las Gerencias Departamentales Colegiadas de Meta, Valle del Cauca, Cauca, Tolima y Caquetá.
- Auditoría de Cumplimiento a la ARN vigencia 2020, realizada por la Contraloría Delegada para el Sector Justicia.
- Auditoría de cumplimiento a la Jurisdicción Especial para la Paz-JEP por la Contraloría Delegada para el Sector Justicia.

---

<sup>16</sup> Con acta de inicio el 1 de octubre de 2019.

Con la finalidad de determinar la población y la representatividad de la muestra a evaluar, se ordenaron las subcuentas con cargo a los contratos de mayor a menor valor, se identificaron porcentajes de ejecución física y financiera, se descartaron subcuentas y contratos objeto de evaluación en auditorías anteriores o simultáneas, se priorizaron subcuentas relevantes respecto al objetivo de la auditoría<sup>17</sup>; quedando un universo de 1.621 contratos por \$606 mil millones.

La muestra se discrimina por contratos de la vigencia auditada entendida como aquella suscrita en el periodo evaluado, y contratación de vigencias anteriores correspondiente a aquella suscrita con anterioridad al periodo auditado, pero con ejecución vigente en el mismo.

**Tabla Nro. 3 Muestra Subcuentas y contratos vigencia auditada**

*Cifras en pesos*

SUBCUENTA	CANT. CONTRATO	VALOR TOTAL CONTRATO (\$)	VALOR PAGADO (\$)	% VR. PAGADO
BID-PRESTAMO	12	74.060.339.304,00	15.018.013.507,00	20,28%
PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL - PDET	5	13.790.569.590,00	5.696.597.307,40	41,31%
SUSTITUCION	5	89.723.821.390,00	52.622.082.992,00	58,65%
BID-FACILIDAD	1	1.906.337.000,00	393.742.825,00	20,65%
REINCORPORACIÓN	3	4.759.954.440,00	1.443.433.830,00	30,32%
PRIMERA INFANCIA	2	145.570.000,00	136.442.666,00	93,73%
FUNCIONAMIENTO	2	1.290.649.265,00	489.536.025,00	37,93%
BID-FACILIDAD- BID-PRÉSTAMO *	2	4.092.000.000,00	1.472.330.750,00	35,98%
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	1	125.235.000,00	33.396.000,00	26,67%
HERENCIA COLOMBIA	2	242.400.000,00	60.600.000,00	25,00%
<b>Total general</b>	<b>35</b>	<b>190.136.875.989,00</b>	<b>77.366.175.902,40</b>	<b>40,69%</b>

\*Se incluyen dos contratos (680 y 681 de 2020), en los cuales se comprometen recursos compartidos de las subcuentas BID-PRÉSTAMO y BID-FACILIDAD.

**Tabla Nro. 4 Muestra Subcuentas y contratos vigencias anteriores**

*Cifras en pesos*

SUBCUENTA	CANT. CONTRATO	VALOR TOTAL CONTRATO (\$)	VALOR PAGADO (\$)	% VR. PAGADO
SUSTITUCION	5	12.358.856.667	10.605.690.941	85,81%
PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL - PDET	12	71.870.095.831	29.837.706.869	41,52%
REINCORPORACIÓN	2	34.023.623.544	28.736.203.038	84,46%
PRIMERA INFANCIA	6	13.320.139.724	13.224.309.467	99,28%
FUNCIONAMIENTO	5	9.154.790.274	8.984.640.429	98,14%
BID-PRESTAMO	2	1.529.019.991	1.340.774.658	87,69%
AGENCIA NACIONAL DE TIERRA - ANT	1	84.600.000	84.600.000	100,00%
<b>Total general</b>	<b>34</b>	<b>142.341.126.031</b>	<b>92.813.925.402</b>	<b>65,21%</b>

Fuente: Bases de contratos FCP.

Elaboro: Equipo auditor CGR

De acuerdo con la muestra seleccionada, la representatividad respecto al universo de contratos seleccionados de las subcuentas evaluadas por parte del equipo auditor

<sup>17</sup> No se consideraron algunas subcuentas como Estabilización cuya contratación en su mayoría corresponde a contratos de prestación de servicios de bajo monto y bajo riesgo fiscal, ICBF Sacúdete y otras cuyos procesos contractuales apenas están iniciando, entre otros motivos por la reciente creación de las subcuentas, o porque son auditadas integralmente por otra Contraloría Delegada como en el caso de JEP.

corresponde a un total del 54,86% del valor del universo de contratación definido previamente.

**Tabla Nro. 5 Representatividad porcentual frente a universo**

DESCRIPCIÓN	CANTIDAD	VR. CONTRATO
Total Universo (Vigencia auditada y vigencias anteriores)	1.621	\$606.015.475.568
Muestra seleccionada	69	\$ 332.478.002.020

Peso Porcentual Financiero	54,86%
----------------------------	--------

Fuente: Bases de contratos FCP. Elaboro: Equipo auditor CGR

La evaluación también incluyó la gestión correspondiente a los giros o desembolsos de recursos que materializan los beneficios económicos establecidos en el AF, así como las actividades relacionadas con la formulación, implementación, seguimiento y monitoreo de proyectos productivos, como estrategia para propender por la sostenibilidad de los excombatientes.

En tal sentido, se efectuó la corroboración de los procesos administrativos y financieros respecto a los pagos seleccionados en las cuentas de Reincorporación (Beneficios Económicos definidos en el Decreto Ley 899/17 modificado por el artículo 284 de la Ley 1955 de 2019, Asignación Única de Normalización, Renta Básica, Asignación Mensual, Pensiones y BEPS y Proyectos Productivos) y Sustitución (Asistencia Alimentaria Inmediata), para determinar el cumplimiento de los requisitos y finalidad del recurso.

En lo concerniente a la subcuenta Reincorporación, se determinó de la base aportada por el FCP un total de 162 desembolsos, de los cuales se tomó una muestra de 16 pagos, considerando criterios de representatividad por actividad y banco intermediario, que corresponde a un total del 28,14% del total pagado en el periodo a auditar:

**Tabla Nro. 6 Muestra pagos beneficios Reincorporación**

ACTIVIDAD	ENTIDAD FINANCIERA	CANTIDAD	VR. NETO	MUESTRA		
				CANTIDAD	VR. NETO	REPRESENTATIV.
ASIGNACIÓN ÚNICA NORMALIZACIÓN	BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A.	11	\$ 122.350.000,00	3	\$ 76.000.000,00	62,12%
RENTA BÁSICA	BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A.	26	\$ 99.626.586.362,00	4	\$ 32.977.458.233,00	33,10%
PROYECTOS PRODUCTIVOS	BANCO BILBAO VIZCAYA ARGENTARIA COLOMBIA SA	49	\$ 16.642.830.278,00	8	\$ 2.240.000.000,00	9,46%
	OTROS	52	\$ 7.040.000.000,00			
PAGO PENSIONES	BANCO BILBAO VIZCAYA ARGENTARIA COLOMBIA SA	24	\$ 2.442.505.200,00	1	\$ 239.974.000,00	9,82%
<b>TOTALES</b>		<b>162</b>	<b>\$ 125.874.271.840,00</b>	<b>16</b>	<b>\$ 35.533.432.233,00</b>	<b>28,23%</b>

Fuente: FCP 2021

Elaboró: Equipo auditor CGR

En relación con proyectos productivos ejecutados a través de la subcuenta Reincorporación la muestra se seleccionó con miras a evaluar la gestión fiscal incluyendo la verificación in situ del estado y avance de los proyectos. Así, la base de proyectos productivos reportados por la ARN, se depuró retirando aquellos proyectos evaluados en otras auditorías, para

luego seleccionar la muestra bajo los siguientes criterios: proyectos que presentan ciclo completo de producción, mayor valor asignado, mayor porcentaje de desembolso, inclusión de proyectos colectivos e individuales, así como capacidad operativa estimada por el equipo auditor para efectuar desplazamientos:

**Tabla No. 7 Proyectos productivos Reincorporación evaluados**

Código PRE	Tipo de proyecto	Línea Productiva (Nombre del proyecto)	Fecha de Viabilización	Fecha de Inicio	Recursos Asignados	Estado de implementación	Porcentaje de Desembolso	Departamento	Municipio
PRE-PP-28211	Colectivo	Fortalecer la cadena productiva truchícola	22/02/2019	10/04/2019	472.000.000	En operación	100%	Cauca	Silvia
PRE-PP-31670	Colectivo	Construcción de una planta procesadora de café administrado por la cooperativa multiactiva marquetalia por un futuro mejor en alianza comercial estratégica con los caficultores de la región agrupados en ASOPEP	25/06/2020	17/10/2020	464.000.000	En operación	100%	Tolima	Planadas
PRE-PP-31501	Colectivo	Fortalecimiento productivo del cultivo de sacha Inchi con prácticas agroindustriales en el municipio de Icononzo Tolima	14/05/2020	29/07/2020	280.000.000	En operación	100%	Tolima	Icononzo
PRE-PP-26794	Colectivo	Impresión y producción de contenidos digitales	7/11/2018	17/12/2018	424.000.000	Sin operación	100%	Bogotá D.C.	Bogotá D.C.
PRE-PP-27359	Colectivo	Fortalecimiento de la cadena productiva de carne de cerdo mediante levante y ceba intensiva de lechones pietrain	14/11/2018	17/12/2018	320.000.000	En operación	100%	Meta	Mesetas
PRE-PP-33295	Colectivo	Establecimiento comercial, distribución de productos y servicios de la cooperativa multiactiva de líderes y lideresas campesinas - licamp, en el ETCR Mariana Páez del municipio de mesetas, departamento del META	10/12/2020	4/03/2021	248.000.000	En operación	100%	Meta	Mesetas
PRE-PP-28968	Individual	Mini mercado el porvenir	17/05/2019	18/09/2019	16.000.000	Sin operación	100%	Bogotá D.C.	Bogotá D.C.
PRE-PP-29755	Individual	National foods the caribian	12/07/2019	9/01/2020	16.000.000	Sin operación	100%	Bogotá D.C.	Bogotá D.C.

Fuente: FCP 2021

Elaboró: Equipo auditor CGR

En lo correspondiente a pagos por concepto de Asistencia Alimentaria Inmediata que perciben las familias que han sido vinculadas al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito - PNIS, se determinó de la base aportada por el FCP un total de

90 desembolsos en el periodo a auditar de los cuales se tomó una muestra de 4 pagos, considerando criterios de representatividad, que equivalen al 25,44% del total pagado:

**Tabla Nro. 8 Relación de pagos a familias Sustitución**

ACTIVIDAD	ENTIDAD FINANCIERA	CANTIDAD	VR. NETO	MUESTRA		
				CANTIDAD	VR. NETO	REPRESENT.
PAGOS FAMILIA	BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A.	90	\$88.616.000.000,00	4	\$ 22.546.000.000,00	25,44%
TOTAL		<b>90</b>	<b>\$88.616.000.000,00</b>	<b>4</b>	<b>\$ 22.546.000.000,00</b>	<b>25,44%</b>

Fuente: FCP 2021

Elaboró: Equipo auditor CGR

La subcuenta Sustitución también incluye contratos cuyo objeto involucra la ejecución de proyectos productivos. Para evaluar la gestión y estado de muestra selectiva se efectuaron visitas a proyectos derivados del Contrato 760 del 2018 seleccionado en la muestra contractual<sup>18</sup>, dado que es el contrato con proyectos productivos con ejecución presupuestal y avance representativo.

**Tabla Nro. 9 Proyectos productivos Sustitución evaluados**

CUB	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	FECHA DE VIABILIZACIÓN	FECHA DE INICIO	RECURSOS ASIGNADOS TOTAL PROGRAMA	ESTADO DE IMPLEMENTACION	OPERADOR	AVANCE FINANCIERO	AVANCE TECNICO
655846	ANTIOQUIA	BRICEÑO	28/11/2020	29/01/2018	38.015.395	CUMPLIDO EL CICLO PRODUCTIVO	FEDECAFE	100%	96%
658526	ANTIOQUIA	BRICEÑO	28/11/2020	29/01/2018	37.864.620	CUMPLIDO EL CICLO PRODUCTIVO	FEDECAFE	100%	96%
655912	ANTIOQUIA	BRICEÑO	28/11/2020	29/01/2018	37.723.609	CUMPLIDO EL CICLO PRODUCTIVO	FEDECAFE	100%	96%
655976	ANTIOQUIA	BRICEÑO	28/11/2020	29/01/2018	37.551.247	CUMPLIDO EL CICLO PRODUCTIVO	FEDECAFE	100%	96%
655992	ANTIOQUIA	BRICEÑO	28/11/2020	29/01/2018	37.539.879	CUMPLIDO EL CICLO PRODUCTIVO	FEDECAFE	100%	96%
655894	ANTIOQUIA	BRICEÑO	28/11/2020	29/01/2018	37.114.310	CUMPLIDO EL CICLO PRODUCTIVO	FEDECAFE	100%	96%
656010	ANTIOQUIA	BRICEÑO	28/11/2020	29/01/2018	37.109.255	CUMPLIDO EL CICLO PRODUCTIVO	FEDECAFE	100%	96%
658457	ANTIOQUIA	BRICEÑO	28/11/2020	29/01/2018	36.720.879	CUMPLIDO EL CICLO PRODUCTIVO	FEDECAFE	100%	96%
656002	ANTIOQUIA	BRICEÑO	28/11/2020	29/01/2018	36.567.458	CUMPLIDO EL CICLO PRODUCTIVO	FEDECAFE	100%	96%
655975	ANTIOQUIA	BRICEÑO	28/11/2020	29/01/2018	36.279.961	CUMPLIDO EL CICLO PRODUCTIVO	FEDECAFE	100%	96%

Fuente: FCP 2021

Elaboró: Equipo auditor CGR

<sup>18</sup> Aunque el contrato 760 de 2018 fue evaluado en auditoría de cumplimiento anterior, se propone nuevamente dado su alcance y avance a la fecha, seleccionando proyectos distintos a los evaluados y visitados previamente.

En la subcuenta PDET se seleccionaron proyectos que se consideraron susceptibles de visita como se indica en el siguiente cuadro. Los proyectos están asociados al contrato 438 de 2019 de la muestra contractual, seleccionados aplicando criterios de proyectos que no fueran evaluados en otras auditorías, porcentajes de avance, intermediación en el proceso contractual y fecha de suscripción del contrato principal y contrato derivado, entre otros aspectos:

**Tabla Nro. 10 Proyectos PDET evaluados**

ESTADO	Vigencia	Departamento	Municipio	Valor inicial del proyecto \$	Nombre ajustado de la iniciativa admitida
EN EJECUCIÓN	2019	ANTIOQUIA	SEGOVIA	170.373.764	CONSTRUCCIÓN DE OBRAS TRANSVERSALES EN LA VÍA EL PESCADO LAURELES, EN EL MUNICIPIO DE SEGOVIA, DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
ENTREGADO	2019	ANTIOQUIA	AMALFI	114.100.027	CONSTRUCCIÓN DE CERRAMIENTO PERIMETRAL EN ESCENARIO DEPORTIVO EN LA VEREDA MONTEBELLO DEL MUNICIPIO DE AMALFI.
TERMINADO	2019	ANTIOQUIA	SEGOVIA	50.861.775	CONSTRUCCIÓN DE OBRAS TRANSVERSALES EN LA VÍA EL PESCADO - CAMPO ALEGRE, EN EL MUNICIPIO DE SEGOVIA, DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
ENTREGADO	2019	ANTIOQUIA	AMALFI	19.585.415	MEJORAMIENTO DE LA BATERIA DE BAÑOS DE LA ESCUELA DE LA VERDA LA CLARA
TERMINADO	2018	CÓRDOBA	MONTELÍBANO	\$ 449.184.542	MEJORAMIENTO DE OBRAS DE DRENAJES EN LOS PUNTOS CRITICOS DE LA VÍA CAÑA FINAL-EL GONZALO Y EL BOTE-LA LUNA, MUNICIPIO DE MONTELIBANO DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA
TERMINADO	2018	CÓRDOBA	MONTELÍBANO		CONSTRUCCIÓN DE UN BOX COULVERT SOBRE LA QUEBRADA LA MUELA EN LA VEREDA LA CANDELARIA DEL CORREGIMIENTO DE TIERRADENTRO

Fuente: FCP 2021

Elaboró: Equipo auditor CGR

También se adelantó el análisis respecto a la coordinación interinstitucional para la toma de decisiones en las diferentes instancias, la oportunidad y los resultados de la gestión de asignación, apropiación y ejecución de los recursos y el cumplimiento de la finalidad del

FCP, a partir de la verificación de las afectaciones presupuestales registradas en los soportes documentales y registros en el aplicativo financiero People Soft<sup>19</sup>.

Con relación al Impuesto al Carbono la verificación se efectuó sobre la información documental administrativa y presupuestal de la gestión frente a los recursos reportados como recaudados, su asignación, administración y ejecución a través de las subcuentas vinculadas en el FCP, así como la gestión contractual de los recursos.

### 1.3 LIMITACIONES AL PROCESO

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de esta.

### 1.4 RESULTADOS DE LA EVALUACION DE CONTROL INTERNO

Con relación a la efectividad del control interno, con base en la materialización de los riesgos identificados en la fase de planeación, se determinó una calificación de 2,049 puntos lo cual lo ubica en un rango de **INEFICIENTE** en razón a las debilidades en la supervisión, seguimiento y monitoreo evidenciadas en la recepción de bienes y servicios en la subcuenta PDET, deficiencias evidenciadas en el acompañamiento, seguimiento y monitoreo de proyectos productivos de reincorporación, así como por la falta de gestión oportuna en la ejecución de los recursos derivados del impuesto al carbono.

### 1.5 EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

Para la auditoría de cumplimiento se efectuó análisis a la efectividad de 30 acciones de mejora planteadas para 15 hallazgos de la anterior auditoría intersectorial.

Como resultado del seguimiento al plan de mejoramiento, se establece una efectividad consolidada del 60 % dado que, de los 15 hallazgos evaluados, 9 tuvieron acciones consideradas efectivas y 6 tuvieron acciones que no se consideran efectivas. Como quiera que la efectividad del plan de mejoramiento corresponde al 60 % se considera **INEFECTIVO**.

### 1.6 TRÁMITE DE SOLICITUDES CIUDADANAS

Se dio el trámite respectivo y respuesta de fondo a las siguientes solicitudes ciudadanas:

- Solicitud efectuada por parte de Representante a la Cámara, registrada con radicado nro. 2021ER0061662 del 14 de mayo de 2021, en la que solicita se investiguen presuntas irregularidades en la ejecución de los recursos provenientes del impuesto nacional al carbono (...). *Solicita información inherente, entre otros, a cifras actuales de recaudo, las razones por las cuales no se han asignado recursos a las cuentas de*

---

<sup>19</sup> Corresponde a un Sistema de planificación de recursos empresariales (ERP, por sus siglas en inglés, enterprise resource planning) son los sistemas de información gerenciales que integran y manejan muchos de los negocios asociados con las operaciones de producción y de los aspectos de distribución del FCP de bienes o servicios. Esta ERP consiste en un sistema especializado que permite la unificación y organización de todas las áreas, es decir, es un sistema que permite la trazabilidad de todos los procesos y por tanto, de paso a la planificación y optimización de los recursos.

*destinación específica, niveles de ejecución actuales y los proyectos planteados en el plan operativo con los recursos provenientes de este tributo (...).*

Resultado de la evaluación realizada, se evidenció inoportunidad en la ejecución de los recursos que vienen siendo recaudados desde la vigencia 2017, en tanto inician los procesos contractuales en 2021, situación que implica atraso en las actividades y cumplimiento de los propósitos estimados para tales recursos por más de 4 años.

- Solicitud ciudadana 2021-221564-80762-SE, en la cual Defensor Regional del Valle del Cauca, remite a la Contraloría Departamental del Valle del Cauca escrito donde pone en conocimiento y solicita estudiar y atender la queja expuesta por los beneficiarios del municipio de Dagua, quienes manifestaron quejas de manera generalizada, referentes al incremento de los precios de insumos, equipos y herramientas a ser entregados por parte del operador - Organización de Estados Iberoamericanos - OEI, en el marco del Programa de Sustitución de Cultivos Ilícitos promovido a través del Fondo Colombia en Paz, Contrato 262 del 2020 suscrito entre el FCP y la OEI.

De la evaluación se concluye que se llevaron a cabo las gestiones y actividades inherentes a la fase precontractual que involucró la consecución de cotizaciones y el análisis de las condiciones del mercado, información que se contrastó selectivamente con la relativa a la entrega de insumos para proyectos ejecutados en el municipio de Dagua Valle, sin evidenciar diferencias materiales que configuraran indicios de presuntos sobrecostos en el mencionado contrato.

- Solicitud Ciudadana 2021-212511-80234-D a través de la cual un interesado anónimo presenta denuncia por posible incumplimiento de la estrategia PIC2 (Pequeña Infraestructura Comunitaria) debido a que *“el contrato 454 de 2018 que fue firmado por agencia de renovación de territorio y la unión temporal uraba en desarrollo no cumplió con el objetivo de la estrategia PIC, hicieron un uso indebido del recurso público, contrataron mano de obra no calificada, nos afectaron como comunidad a tal punto que fue más el daño hecho por ellos que por los mismos grupos al margen de la ley”. [sic] (...) Tienen a las personas sin seguro, sin cobijo de trabajo (...) Como comunidad nos afectó moral, psicológica y socialmente estos proyecto que no ayudaron en nada” [sic]*

Analizados los aspectos mencionados en la solicitud, se indagó a beneficiarios de proyectos que fueron objeto de visita en el municipio donde se originó la solicitud, sin encontrar afirmaciones o evidencias de tales situaciones; contrario a ello se estableció el cumplimiento de condiciones laborales e hicieron alusión a los beneficios obtenidos con la ejecución de las obras. No obstante, en el componente técnico se evidenciaron algunas debilidades que configuraron hallazgo administrativo que se describe en el componente de resultados.

## **1.7 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA**

### **Concepto: Incumplimiento Material - CON RESERVA**

Como resultado de la auditoría realizada, la CGR considera que la gestión de los recursos destinados a la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera a través del FCP en el periodo comprendido entre el 1º de julio de 2020 y el 30 de junio de 2021, resulta conforme en todos los aspectos significativos con los criterios aplicados, salvo en lo referente a la celeridad y oportunidad en la asignación y ejecución de recursos; especialmente los provenientes del impuesto al carbono, al desarrollo de alternativas productivas que propendan efectivamente por la sostenibilidad económica de los excombatientes, y a la ejecución de proyectos de desarrollo con enfoque territorial que cumplan estándares de calidad.

El concepto se sustenta en los siguientes aspectos:

La asignación total de recursos de las subcuentas del FCP para las vigencias 2017-2021 (corte a 30 de junio) ascendió a \$3.598.152 millones, de los cuales se comprometieron \$2.841.669 millones (79%), generando un disponible sin ejecución de \$616.629 millones<sup>20</sup> (17%). Tales montos se ejecutan bajo un esquema de gobernanza especialmente diseñado para este fin, el cual involucra actores públicos y privados, así como distintos sectores y niveles de la administración, esquema que atiende la complejidad, alcance y envergadura del compromiso gubernamental adquirido en el proceso de implementación del Acuerdo Final-AF.

Si bien con tal esquema se pretendía superar dificultades que caracterizan la ejecución del recurso público, la evaluación realizada permitió establecer escasa armonización entre los actores que convergen para la ejecución de los recursos provenientes del impuesto al carbono, en los que se observaron periodos de ausencia de actividades cercanos a los 6 meses, para decidir y concretar las gestiones que permitieran comprometer recursos que venían recaudándose desde la vigencia 2017.

Es así como la contratación a través de la cual se espera materializar las acciones y beneficios de ellos esperados solo inicia a principios de la vigencia 2021, circunstancia que evidencia la falta de oportunidad y celeridad en su ejecución.

En lo que concierne a las gestiones orientadas a proveer alternativas de sostenibilidad económica mediante la asignación de recursos representados en beneficios económicos y desarrollo de proyectos productivos que brinden opciones de generación de ingresos y garanticen los procesos de reincorporación, materializadas principalmente a través de las subcuentas Sustitución y Reincorporación, se identificaron debilidades en las actividades inherentes al monitoreo, seguimiento, acompañamiento y asistencia técnica, teniendo en cuenta la falta de conocimiento y experticia de los beneficiarios en el desarrollo de actividades que no son de su pleno dominio.

Si bien tales actividades no garantizan el éxito de los proyectos productivos, la necesidad de las mismas resultó más notoria en el periodo auditado en razón a la contingencia generada por la pandemia Covid 19 y los efectos sociales y económicos de ellas derivados, en donde el contexto llevaba implícitos mayores riesgos, y resultaba con mayor incertidumbre la posibilidad de que los mismos se convirtieran en mecanismo alternativo a la actividad ilícita, para garantizar la sostenibilidad de los excombatientes y sus familias.

---

<sup>20</sup> Información suministrada por el FCP en etapa de planeación de auditoría, sesión correspondiente a gestión financiera. El monto de recursos disponible sin ejecución excluye \$139 millones soportados en CDP expedidos pero que aún no corresponden a contratos suscritos.

Aunque modificaciones recientes a los procedimientos incluyeron con mayor especificidad actividades inherentes al seguimiento, la información documental y la suministrada por los beneficiarios de proyectos productivos que fueron objeto de visita, indican que las mismas no fueron oportunas en tanto transcurrieron amplios periodos posterior a la entrega de los recursos e insumos sin llevarlas a cabo, situación ratificada por la cantidad de proyectos que se reportaron en estado “sin operación”.

Sumado a ello, se estableció que en la estructuración, formulación e implementación de los proyectos no se tuvieron en cuenta aspectos técnicos, legales, administrativos y financieros que posteriormente se configuraron como determinantes para omitir, modificar o interrumpir su implementación, sin que los procedimientos establecidos consideren tales situaciones y la forma de proceder para tratar de que los recursos en ellos ejecutados, conserven el propósito para el cual fueron destinados.

En lo que concierne a las alternativas denominadas proyectos de desarrollo con enfoque territorial, en tanto el análisis se concentró en lo relativo a construcción de infraestructura, se encontraron deficiencias en la calidad de las intervenciones realizadas y modificaciones a las iniciativas ejecutadas respecto a las aprobadas por las instancias competentes, aspectos que reflejan debilidades en la supervisión y seguimiento a su ejecución.

## 1.8. RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la AC Intersectorial se establecieron cuatro (4) hallazgos; uno de ellos con presunta incidencia disciplinaria y se solicita la apertura de indagación preliminar para determinar la concurrencia de los elementos propios de la responsabilidad fiscal.

Hallazgo	Incidencia	Entidad
<b>Hallazgo nro.1 - Proyectos productivos subcuenta Reincorporación:</b> Debilidades en las labores de acompañamiento, seguimiento, monitoreo y asistencia técnica.	Administrativo	Agencia para la Reincorporación y Normalización-ARN
<b>Hallazgo nro. 2 - Mantenimiento de obras de arte (Box Culvert) y mejoramiento de obras de drenajes Montelíbano – Córdoba:</b> Deficiencias en calidad de las obras, debilidades en labores de supervisión y monitoreo.	Administrativo	Agencia para la Renovación del Territorio-ART
<b>Hallazgo nro. 3 - Construcción de alcantarillas en Segovia, Antioquia – Iniciativas Nos. 05736-3-4223 y 05736-3-4283 derivadas del contrato 438 de 2019:</b> Deficiencias en calidad de las obras y modificaciones en la infraestructura construida respecto a los proyectos aprobados sin aprobación por las instancias competentes.	Disciplinario – Indagación Preliminar	Agencia para la Renovación del Territorio-ART
<b>Hallazgo No4 Ejecución de recursos del Impuesto al Carbono:</b> Falta de oportunidad en la asignación y ejecución de los recursos derivados del recaudo del impuesto al carbono, deficiencias en la coordinación entre las instancias competentes.	Administrativo	Fondo Colombia en Paz – FCP Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible- MADS

## 1.9 PLAN DE MEJORAMIENTO

El FCP y demás entidades involucradas deben elaborar un Plan de Mejoramiento con los hallazgos consignados en el presente informe, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del mismo.

Para efectos de la habilitación en el Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas e Informes –SIRECI–, les solicitamos remitir copia del oficio de radicación del informe en la Entidad, a los correos electrónicos: [soportesireci@contraloria.gov.co](mailto:soportesireci@contraloria.gov.co), [jose.aponte@contraloria.gov.co](mailto:jose.aponte@contraloria.gov.co) y [claudial.vargas@contraloria.gov.co](mailto:claudial.vargas@contraloria.gov.co)

Cordialmente,



**ANDREY GEOVANNY RODRÍGUEZ LEÓN**  
Contralor Delegado para la Gestión Pública  
e Instituciones Financieras



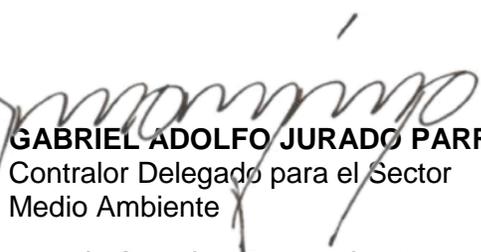
**JUAN CARLOS GUALDRÓN ALBA**  
Contralor Delegado para el Posconflicto



**GABRIEL JOSÉ ROMERO SUNDHEIM**  
Contralor Delegado para el Sector  
Agropecuario



**SANDRA VIVIANA GIRALDO MARTÍNEZ**  
Contralora Delegada para el Sector  
Comercio y Desarrollo Regional



**GABRIEL ADOLFO JURADO PARRA**  
Contralor Delegado para el Sector  
Medio Ambiente

Aprobó: Comité de Evaluación Intersectorial- Acta nro. 3 de 2021

Revisó: María Cristina Quintero Quintero, Directora de Vigilancia Fiscal

Revisó: Gloria Azucena Carrillo Urrego -Supervisora Auditoría *GAC*

Elaboró: Equipo de trabajo

Gloria Yadira Romero Agudelo- Líder Auditoría 

Andrea Zorro Blanco

Gloria Cecilia González Vivas

Liliana Del Carmen Díaz Domínguez

Lina Pamela Reyes Viviescas

Germán Díaz Rodríguez

Fabián Eduardo Palencia Buelvas

Carlos Eduardo Sierra Reina

Jairo Iván Ortega Peña

Mario Eduardo Vásquez Mendoza

Valeria Gómez Salazar

Cesar Augusto Moreno Sánchez

Jaime Gómez Cáceres

Jaime Ariza Useche

## 2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS Y CRITERIOS DE AUDITORÍA

### 2.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Emitir Concepto respecto a la gestión fiscal del FCP en el manejo y control de las subcuentas que administra dicho fondo, considerando componentes administrativos, financieros, presupuestales y contractuales del 1º de julio de 2020 a 30 de junio de 2021.
2. Evaluar los procesos de recaudo, asignación, administración y ejecución de los recursos del impuesto al carbono.
3. Evaluar el Control Fiscal Interno de los procesos relacionados con las materias objeto de la auditoría y expresar un concepto.
4. Determinar la efectividad del Plan de Mejoramiento vigente respecto a la materia auditada.
5. Atender las solicitudes ciudadanas relacionadas con el asunto de la auditoría hasta la fase de ejecución.

### 2.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA

**Tabla 11. Fuentes de criterios normativos y criterios**

Fuente de criterio	Criterio
Constitución Política de Colombia. [ Const.]. Art. 209. 7 de julio de 1991.	<p>“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.</p> <p>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”</p>
Ley 1474 de 2011. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. 12 de Julio de 2011. D.O. 48.128	<p>“Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda. (...)</p> <p>“Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión o interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista (...)</p>
Ley 1804 de 2016. Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre. 2 de agosto de 2016.D.O. 49.953	<p>Orientada a promover y garantizar el desarrollo integral durante la primera infancia, implementara el “Plan intersectorial del acuerdo de paz para la atención integral a la primera infancia”, desarrollando acciones sectoriales, intersectoriales y coordinadas que permitirán el acceso a servicios con calidad y pertinencia, así como la entrega de insumos técnicos y materiales para mejorar la calidad de las atenciones, en los 170 municipios con Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET-. (Art. 16, literal a.) en el marco del “[...] esquema de los Primeros Mil Días de Vida[...]” (Art. 16, literal b.), acompañara el Plan de Implementación de intervenciones de oferta complementaria del “Plan de Acción de Salud Primeros 1000 Días de Vida”, con el objetivo de garantizar la salud de la mujer en el ejercicio de su maternidad y la salud fetal, neonatal e infantil.</p>

<p>Ley 1819 de 2016. Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones. 29 de diciembre de 2016. D.O. 50.101</p>	<p>“PARTE IX. IMPUESTO NACIONAL AL CARBONO. ARTÍCULO 221... El Impuesto al carbono es un gravamen que recae sobre el contenido de carbono de todos los Combustibles fósiles, incluyendo todos los derivados de petróleo y todos los tipos de gas fósil que sean usados con fines energéticos, siempre que sean usados para combustión. ARTÍCULO 223. DESTINACIÓN ESPECÍFICA DEL IMPUESTO NACIONAL AL CARBONO. &lt;Artículo modificado por el artículo 24 de la Ley 1930 de 2018. El nuevo texto es el siguiente:&gt; El recaudo del impuesto nacional al carbono se destinará al “fondo Colombia en Paz (FCP)” de que trata el artículo 1o del Decreto-ley 691 de 2017. Estos recursos se presupuestarán en la sección del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>ARTÍCULO 238. OBRAS POR IMPUESTOS. Las personas jurídicas contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que en el año o período gravable obtengan ingresos brutos iguales o superiores a 33.610 UVT, podrán efectuar el pago hasta del cincuenta por ciento (50%) del impuesto a cargo determinado en la correspondiente declaración de renta, mediante la destinación de dicho valor a la inversión directa en la ejecución de proyectos viabilizados y prioritarios de trascendencia social en los diferentes municipios ubicados en las Zomac, que se encuentren debidamente aprobados por la Agencia para la Renovación del Territorio ART, previo visto bueno del Departamento Nacional de Planeación (DNP), relacionados con el suministro de agua potable, alcantarillado, energía, salud pública, educación pública o construcción o reparación de infraestructura vial. Para la aplicación de este artículo a partir de la expedición de la Ley 2010 de 2019 -'por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones', publicada en el Diario Oficial No. 51.179 de 27 de diciembre 2019-, tener en cuenta lo dispuesto en el parágrafo 7 de este artículo, modificado por el artículo 78 de la Ley 2010 de 2019 obre la modificación introducida por la ley 1943 de 2018, según lo dispuesto en el parágrafo transitorio adicionado por el artículo 70 de la Ley 1943 de 2018, [e]l presente artículo continuará vigente hasta el 30 de junio de 2019 y aplicará únicamente para el desarrollo de proyectos que se hayan aprobado en el mecanismo de obras por impuestos hasta el 30 de junio de 2019.'.</p>
<p>Ley 1930 de 27 de julio de 2018. Por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia. 27 de julio de 2018.D. O 50.667</p>	<p>“El recaudo del impuesto nacional al carbono se destinará al “Fondo Colombia en Paz (FCP)” de que trata el artículo 1 del Decreto Ley 691 de 2017. Estos recursos se presupuestarán en la sección del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>El 25% se destinará al manejo de la erosión costera; la reducción de la deforestación y su monitoreo; la conservación de fuentes hídricas; la conservación de ecosistemas estratégicos, especialmente páramos; acciones en cambio climático y su respectivo monitoreo, reporte y verificación, así como al pago por servicios ambientales.</p> <p>El 5% se destinará al fortalecimiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y otras estrategias de conservación a través de creación y ampliación de áreas protegidas, manejo efectivo y gobernanza en los diferentes ámbitos de gestión.</p> <p>El 70% se destinará a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera con criterios de sostenibilidad ambiental.</p> <p>” En adición a lo anterior, es necesario anotar que los recursos que ingresan al FCP se administran de conformidad con lo estipulado en el Decreto Ley 691 del 27 de abril de 2017 mediante el cual se creó el FCP, con aplicación de los reglamentos y manuales vigentes.”</p> <p>El artículo segundo del referido Decreto dispone la creación de subcuentas para el manejo de los recursos en el FCP. Cada subcuenta en virtud de la diversidad y especificidad temática de los planes y proyectos a ejecutar con cargo a la misma es liderada por una entidad ejecutora, quien en desarrollo de su misionalidad y experticia define mediante la elaboración de los Planes y Proyectos Operativos (PPO), antes denominados Planes Operativos Anuales (POA), las necesidades técnicas a través de unas líneas de acción, metas y la cuantía requerida para su ejecución, los cuales son aprobados por el Consejo Directivo del FCP.</p>
<p>Ley 1955 de 2019. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022. 25 de mayo de 2019. D.O. 50.964. Art.306.</p>	<p>“Artículo 36. Administración eficiente de recursos públicos. Modifíquese el artículo 149 de la Ley 1753 de 2015, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 149. Administración eficiente de recursos públicos. Los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación transferidos a entidades financieras no podrán tener como objeto proveerlas de fondos sino atender los compromisos y obligaciones en desarrollo del objeto de las apropiaciones presupuestales.</p> <p>En consecuencia, los saldos de recursos girados a entidades financieras que no se encuentren respaldando compromisos u obligaciones del Presupuesto General de la Nación deberán ser</p>

	<p>reintegrados a la entidad estatal respectiva, de conformidad con la reglamentación que expida el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Los saldos así reintegrados podrán ser requeridos nuevamente para gastos referentes al cumplimiento de su objeto, sin que implique operación presupuestal alguna.</p> <p>Los rendimientos financieros originados con recursos de la Nación deben consignarse en la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, con excepción de aquellos rendimientos en los que la Ley haya determinado específicamente su tratamiento.</p> <p>Cuando los negocios fiduciarios utilicen la creación de subcuentas, subprogramas, subproyectos, o cualquier otra modalidad de clasificación, deberán implementar de manera temporal la unidad de caja, sin afectar los derechos de los beneficiarios del negocio jurídico, para buscar eficiencia en el manejo de los recursos que les sitúa la Nación.”</p> <p>“Artículo 284°. RENTA BÁSICA. Modifíquese el artículo 8 del Decreto Ley 899 de 2017, así:</p> <p>Artículo 8. RENTA BÁSICA. La renta básica es un beneficio económico que se otorgará a cada uno de los integrantes de las FARC-EP, una vez surtido el proceso de acreditación y tránsito a la legalidad y a partir de la terminación de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización y durante veinticuatro (24) meses, siempre y cuando no tengan un vínculo contractual, laboral, legal y reglamentario, o un contrato de cualquier naturaleza que les genere ingresos. Este beneficio económico equivaldrá al 90% del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente en el momento de su reconocimiento. Una vez cumplidos los veinticuatro (24) meses anteriormente señalados, se otorgará una asignación mensual equivalente al 90% del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente, sujeta al cumplimiento de la ruta de reincorporación, la cual se compone de:</p> <p>Formación Académica, Formación para el Trabajo y Desarrollo Humano, Acompañamiento Psicosocial, Generación de Ingresos, entre otros componentes que dispongan el Gobierno nacional. Este beneficio no será considerado fuente de generación de ingresos y su plazo estará determinado por las normas en materia de implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y el Establecimiento de una Paz Estable y Duradera contenidas en este Plan Nacional de Desarrollo. Las condiciones y términos para el reconocimiento de este beneficio serán establecidas por el Gobierno nacional. PARÁGRAFO. Para aquellos integrantes de las FARC-EP privados de la libertad que sean beneficiados con indulto o amnistía, en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, el desembolso de la renta básica se realizará a partir del mes siguiente de aquel en que recupere su libertad y una vez se realicen los trámites administrativos correspondientes”</p>
<p>Decreto Ley 2363 de 2015. [Presidencia de la Republica Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, (ANT), se fija su objeto y estructura. 7 de diciembre de 2015. D.O. 49.719</p>	<p>“Artículo 3. objeto. La Agencia Nacional de Tierras, como máxima autoridad de las tierras de la nación, tendrá por objeto ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual deberá gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre esta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la nación.”</p> <p>“Artículo 4. funciones. Son funciones de la Agencia Nacional de Tierras, las siguientes (...) adelantar los procesos de adquisición directa de tierras en los casos establecidos en la ley.”</p>
<p>Decreto Ley 691 de 2017. [Presidencia de la Republica]. Por el cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el "Fondo Colombia en Paz (FCP) y se reglamenta su funcionamiento". Departamento Administrativo de la Presidencia de La República, 27 de abril de 2017.D.O. 50.217</p>	<p>Aplica norma completa, sin embargo, se destaca:</p> <p>“Artículo 1. Naturaleza del Fondo. Sustitúyase el "Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto". creado por el artículo 116 de la Ley 1769 de 2015 y modificado por el artículo 130 de la Ley 1815 de 2016, por el "Fondo Colombia en Paz (FCP), como un patrimonio autónomo del Departamento Administrativo de Presidencia de la República, sin estructura administrativa propia, administrado por una o varias sociedades fiduciarias públicas.</p> <p>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.”</p> <p>“Artículo 2. Objeto del FCP. El objeto del Fondo Colombia en Paz (FCP) es ser el principal instrumento para la administración, coordinación, articulación, focalización y ejecución de las diferentes fuentes de recursos para realizar las acciones necesarias para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, conforme al Plan Marco de Implementación del mismo y al componente específico para la paz del Plan Plurianual de Inversiones de los Planes Nacionales de Desarrollo previsto en el Acto Legislativo 1 de 2016, así como el proceso de reincorporación de las Farc-EP a la vida civil, y otras acciones de posconflicto. Este fondo tiene como función, además, articular la</p>

	<p>cooperación internacional y la participación y aportes privados y públicos que se reciben a través de diferentes fuentes.</p> <p>En desarrollo de su objeto, el FCP podrá:</p> <p>1. Crear las subcuentas que se requieran para el desarrollo de su objeto. 2. Articular los demás fondos creados o que se creen con el propósito de canalizar y coordinar los recursos necesarios para los usos e intervenciones dirigidas a consolidar la paz. 3. Recibir aportes no reembolsables de fondos, personas, entes o entidades de cualquier naturaleza jurídica, nacionales, extranjeras o del derecho internacional, para el cumplimiento de su objeto. 4. Celebrar convenios y contratos para el cumplimiento de su objeto, incluyendo contratos de fiducia mercantil. 5. Las demás que se requieran para el cabal cumplimiento de los objetivos del FCP. Parágrafo. Para la ejecución de proyectos, el FCP podrá celebrar contratos para que entidades públicas o privadas puedan ser administradoras delegadas de recursos del FCP o de sus subcuentas. En estos casos, la ejecución de los recursos estará sometida al régimen contractual y reglamentario del FCP, atendiendo en todo caso los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Artículo 3. Régimen del FCP. El régimen de los actos, actuaciones, contratos y administración de los recursos del FCP y sus subcuentas será de derecho privado, con observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad de que trata el artículo 209 de la Constitución Política. El Fondo Colombia en Paz tendrá una duración de 10 años de conformidad con el Plan Marco para la implementación de los Acuerdos previsto en el numeral 6.1.1 del Acuerdo Final, el cual será aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social.”</p> <p>“Artículo 3. Régimen del FCP. El régimen de los actos, actuaciones, contratos y administración de los recursos del FCP y sus subcuentas será de derecho privado, con observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad de que trata el artículo 209 de la Constitución Política. El Fondo Colombia en Paz tendrá una duración de 10 años de conformidad con el Plan Marco para la implementación de los Acuerdos previsto en el numeral 6.1.1 del Acuerdo Final, el cual será aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social.”</p> <p>“Artículo 5. Funciones del Consejo Directivo. Son funciones del Consejo Directivo:</p> <p>Numeral 2. Aprobar los planes y proyectos que deban ejecutarse con cargo a los recursos del FCP, de acuerdo con el artículo 2 del presente decreto.</p> <p>Artículo 6. Ordenación del Gasto. La ordenación del gasto del FCP y sus subcuentas, estará a cargo del Director para el Posconflicto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, o por el funcionario del Nivel Directivo que designe el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República en desarrollo de lo establecido en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.”</p> <p>“Artículo 8. Inciso 2. Podrá haber proyectos cofinanciados por diferentes subcuentas, en los términos que establezca el reglamento del FCP. (...)”</p> <p>“Artículo 10. Parágrafo 1. Los recursos se utilizarán para financiar los proyectos relacionados con la implementación del Acuerdo Final y se mantendrán como una reserva especial hasta tanto se culminen los proyectos asociados al Plan Marco de Implementación. (...)”</p>
<p>Decreto 1550 de 1995. [Presidencia de la Republica]. Por el cual se reglamenta parcialmente el manejo presupuestal de los recursos públicos a través de los negocios fiduciarios. 1 de septiembre de 1995.</p>	<p>“Artículo 2. Los recursos entregados para ser manejados a través de negocios fiduciarios, que no desarrollen el objeto de la apropiación, no se constituyen en compromisos presupuestales, excepto la remuneración pactada con la entidad fiduciaria.”</p>
<p>Decreto 1082 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional”. 26 de mayo de 2015.</p>	<p>Artículo 2.2.1.1.1.3.1. Definiciones: «Documentos del Proceso son: (a) los estudios y documentos previos; (b) el aviso de convocatoria; (c) los pliegos de condiciones o la invitación; (d) las Adendas; (e) la oferta; (f) el informe de evaluación; (g) el contrato; y cualquier otro documento expedido por la Entidad Estatal durante el Proceso de Contratación»</p> <p>Artículo 2.2.1.1.1.7.1. Publicidad en el SECOP. La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición.</p> <p>Art 2.2.1.1.2.2.7. De la celebración de contratos en desarrollo de encargos fiduciarios o contratos de fiducia. La Entidad Estatal no puede delegar en las sociedades fiduciarias la</p>

	<p>adjudicación de los contratos que celebren en desarrollo del encargo fiduciario o de la fiducia pública pero sí pueden encomendar a la fiduciaria la suscripción de tales contratos y la ejecución de todos los trámites inherentes al Proceso de Contratación.</p> <p>Artículo 2.2.6.2.1. Proyectos de inversión pública. Los proyectos de inversión pública contemplan actividades limitadas en el tiempo, que utilizan total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad de producción o de provisión de bienes o servicios por parte del Estado.</p> <p>Los proyectos de inversión se clasificarán de acuerdo con los lineamientos que defina el Departamento Nacional de Planeación, atendiendo las competencias de las entidades y las características inherentes al proyecto. Con fundamento en estos criterios, se determinarán los requerimientos metodológicos que deberá atender cada proyecto de inversión para su formulación, evaluación previa, registro, programación, ejecución, seguimiento y evaluación posterior.</p>
<p>Decreto 893 de 2017. [Presidencia de la Republica]. Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET. 28 de mayo de 2017.</p>	<p>“Artículo 1. Objeto. “Créanse los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) como un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI) y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo, en articulación con los planes territoriales, en los municipios priorizados en el presente Decreto de conformidad con los criterios establecidos en el Acuerdo. (...)”</p> <p>“Artículo 2. Finalidad. Según lo establecido en el Acuerdo Final, cada PDET tiene por finalidad la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad en las zonas priorizadas a las que se refiere el artículo 3 del presente Decreto, asegurando el bienestar y el buen vivir, la protección de la riqueza pluriétnica y multicultural, el desarrollo de la economía campesina y familiar y las formas propias de producción de las [pueblos, comunidades y grupos étnicos], el desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto y el reconocimiento y la promoción a las organizaciones de mujeres rurales, y hacer del campo colombiano un escenario de reconciliación.”</p> <p>“Artículo 3. Cobertura Geográfica. “Se desarrollarán 16 PDET, en 170 municipios (...)”.</p> <p>Artículo 4. Plan de Acción para la Transformación Regional. Cada PDET se instrumentalizará en un Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR), construido de manera participativa, amplia y pluralista en las zonas priorizadas.”</p> <p>“Artículo 7. Coordinación. La Agencia de Renovación del Territorio (ART) dirigirá la construcción participativa y la respectiva revisión y seguimiento de los PATR de los PDET, y coordinará la estructuración y ejecución de los proyectos de dichos planes, en articulación con las entidades nacionales, territoriales y las autoridades tradicionales de los territorios de los pueblos, comunidades y grupos étnicos. (...)”</p>
<p>Decreto 896 de 2017. [Presidencia de la Republica]. Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito –PNIS. 29 de mayo de 2017.</p>	<p>“Artículo 1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). “Créase el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito Pt\I/S, a cargo de la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos adscrita a la Alta Consejería Presidencial para el Postconflicto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. La Dirección desarrollará las funciones relacionadas con el Programa en coordinación con las autoridades del orden nacional y territorial, y la participación de las comunidades en los términos establecidos en este Decreto Ley”.</p> <p>Artículo 2. Objeto del PNIS. “El Programa tiene por objeto promover la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, a través del desarrollo de programas y proyectos para contribuir a la superación de condiciones de pobreza y marginalidad de las familias campesinas que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito”. Artículo 3. Instancias para la ejecución del PNIS: Las siguientes instancias serán las responsables de la ejecución del Programa. (...).</p> <p>2. Dirección General, a cargo del Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos adscrita a la Alta Consejería Presidencial para el Postconflicto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. (...). Artículo 6. Beneficiarios del PNIS. “Son beneficiarios del PNIS las familias campesinas en situación de pobreza que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito, que voluntariamente se comprometan a las sustituciones de los cultivos de uso ilícito, la no resiembra, ni estar involucradas en labores asociadas a estos, y que no hayan realizado siembras posteriores al 10 de julio de 2016.”</p> <p>“Artículo 7. Elementos para el desarrollo del PNIS. Para efectos de lograr que el desarrollo integral del PNIS tenga unas condiciones adecuadas y garantizar que su ejecución cumpla con su objeto, entre otros, se tendrán en cuenta los siguientes elementos:</p>

	<p>1. Las condiciones de seguridad para las comunidades y los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito. 2. Planes de Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo –PISDA 3. Los acuerdos de sustitución celebrados con las comunidades. 4. Priorización de territorios. 5. Tratamiento Penal Diferencial.”</p> <p>“Parágrafo 2. (...)</p> <p>Los acuerdos celebrados con las comunidades, serán objeto de la definición técnica que para el efecto señale la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos, y deberán integrarse cuando ello corresponda a los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial.</p> <p>Los acuerdos celebrados hasta el momento por la antes denominada Dirección para la Atención Integral de Luchas contra las Drogas, y por la actual Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos adscrita a la Alta Consejería para el Postconflicto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, en los que han participado las comunidades y las entidades territoriales, harán parte integral del PNIS conforme a lo aquí señalado. (...)</p>
Decreto 899 de 2017. [Presidencia de la Republica]. Por el cual se establecen medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social colectiva e individual de los integrantes de las FARC-EP conforme al Acuerdo, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016". 29 de mayo de 2017	<p>“Artículo 2. Beneficiarios. Los beneficiarios de los programas de reincorporación serán los miembros de las FARC - EP acreditados por la oficina del Alto Comisionado para la Paz, que hayan surtido su tránsito a la legalidad, de acuerdo al listado entregado por las FARC- EP. Este listado será entregado por la oficina del Alto Comisionado para la Paz a la Agencia de Normalización y Reincorporación”.</p> <p>Artículo 7. Asignación única de normalización. La asignación única de normalización consiste en un beneficio económico que se otorga a cada uno de los integrantes de las FARC-EP una vez finalizadas las Zonas Verdales Transitorias de Normalización.</p>
Decreto 1629 de 2019 [Presidencia de la Republica]. "Por medio del cual se adicionan unas funciones a la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN)": 9 de septiembre de 2019.	<p>“Artículo 1°, Adicionar los numerales 22 y 23 al artículo 5 del Decreto Ley 4138 de 2011, así: (...) “Administrar los bienes y servicios, así como establecer los suministros necesarios para adelantar el proceso de reincorporación en los lugares y por el término que establezca el Gobierno Nacional, para lo cual el director de la ARN adoptará el reglamento. Lo anterior podrá ser ejecutado por el Fondo Colombia en Paz.”</p>
Acto Legislativo 01 de 2016 en segunda vuelta. Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. [Congreso de Colombia]. 7 de julio de 2016.	<p>“Artículo 3° transitorio: Plan de Inversiones para la Paz. “El Gobierno nacional durante los próximos veinte años incluirá en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, un componente específico para la paz priorizando los ciudadanos y las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado. Estos recursos serán adicionales a las inversiones ya programadas por las entidades públicas del nacional y territoriales. (...)”</p> <p>Al inicio de cada legislatura el Presidente de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo presentaran al Congreso un informe detallado sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones”</p>
Acto Legislativo 02 de 2017. “Por medio de cual se adiciona artículo transitorio a la CP con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la terminación del conflicto	<p>Acuerdo Final de 24 de noviembre de 2016 para la Terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Compromisos de las partes en los temas incluidos en la negociación y que constituyen los pilares de la implementación. “i) una reforma rural integral; ii) participación política; iii) fin del conflicto; iv) solución integral al problema de las drogas ilícitas; y v) acuerdo sobre las víctimas del conflicto. Asimismo, incorpora un sexto punto atinente a la implementación, verificación y refrendación de dichos acuerdos”.”</p>
Acto Legislativo 4 de 2017. D.O. 50.350 08 de septiembre de 2017	<p>Por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política. Artículo 361. &lt;Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 5 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:&gt; Los ingresos corrientes del Sistema General de Regalías se destinarán a la financiación de proyectos de inversión que contribuyan al desarrollo social, económico, y ambiental de las entidades territoriales.</p>
Plan Marco de Implementación del Acuerdo. Numeral 6.1.1. 24 de enero de 2017	<p>Se considera integro, se cotejarán especialmente los puntos, que atañen a cada subcuenta a evaluar. Vinculante según lo dispuesto en el Art. 2 del Decreto Ley 691 de 2017 Por el cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el "Fondo Colombia en Paz (FCP) y se reglamenta su funcionamiento”.</p>

Resolución 533 del 8 de 2015 [Contaduría General de la Nación (CGN)-] 8 de octubre de 2015.	Incorpora, al Régimen de Contabilidad Pública, el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de información financiera; las normas para el reconocimiento medición, revelación y presentación de los hechos económicos; los procedimientos contables; las guías de aplicación; el Catálogo General de Cuentas y la doctrina contable”.
Resolución 386 de 2018 [Contaduría General de la Nación (CGN)-]. 3 de octubre de 2018.	Incorpora, al Régimen de Contabilidad Pública, el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de información financiera; las normas para el reconocimiento medición, revelación y presentación de los hechos económicos; los procedimientos contables; las guías de aplicación; el Catálogo General de Cuentas y la doctrina contable”.
Resolución 0353 [DAPRE-]. 10 de mayo de 2019	Manual de Contratación del DAPRE
Resolución 4309 de 2019 [ARN] Por la cual se establece la Ruta de Reincorporación. 24 de diciembre de 2019	Establece la Ruta de Reincorporación
<b>REGLAMENTOS</b>	
Reglamentos FCP, Reglamentos Comité Fiduciario y Reglamentos Comité Técnico, aplicables según muestra.	
<b>MANUALES y GUIAS</b>	
Manual contratación FCP en sus diferentes versiones según aplique	
Manual operativo FCP en sus diferentes versiones según aplique	
Manual de supervisión e interventoría FCP, en sus diferentes versiones según aplique	
Manuales y procedimientos de la Agencia para la Reincorporación y Normativa para la evaluación y aprobación de proyectos productivos colectivos e individuales, versión según aplique.	
Guía de supervisión del DAPRE. Versión según aplique, que tiene por objetivo orientar a los supervisores de contratos y convenios en el ejercicio de la función de supervisión.	
Guía para la elaboración de Proyectos Productivos de la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito -UNODC , versión según aplique.	
Políticas de contratación y procedimientos BID aplicables	
<b>CONTRATOS</b>	
Contrato de fiducia mercantil: No. 001 de 2019, sus adiciones y modificaciones, suscrito entre el DAPRE y el FCP 2019.	
Contrato de Préstamo <b>4424/OC-CO</b> con el BID, siendo el ejecutor la Presidencia de la República a través del FCP.	
Convenio de financiamiento no reembolsable de inversión No. <b>GRT/CM-17262-CO</b> , suscribió entre el FCP y el Banco Interamericano de Desarrollo.	
Contratos y Convenios suscritos con cargo a las subcuentas FCP 2019-2020, con todos sus anexos y soportes. Análisis preliminar y Cláusulas de los contratos suscritos por el FCP según la muestra seleccionada”. Expedientes contractuales de la muestra de contratos.	
<b>NORMATIVA TÉCNICA – OBRAS PEQUEÑA INFRAESTRUCTURA COMUNITARIA PIC – PDET LEGISLACIÓN AMBIENTAL MUNICIPAL, DISTRITAL Y NACIONAL VIGENTE, LEGISLACIÓN RELACIONADA CON CONSTRUCCIONES SISMO RESISTENTES VIGENTES. INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN Y ORDENAMIENTO MUNICIPAL, DEPARTAMENTAL Y NACIONAL QUE APLIQUEN, ENTRE OTROS: PIC – PDET</b>	
Reglamento Colombiano de Construcción Sismoresistente (NSR-10) Reglamento técnico de iluminación y alumbrado público (RETILAP) Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas - RETIE” Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y saneamiento Básico - RAS Normas y Lineamientos de Infraestructura de Salud del Ministerio de salud. Normas y Lineamientos de Infraestructura Educativa del Ministerio de educación. Normas INVIAS Normas Técnicas desarrolladas por el Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación (ICONTEC). Norma Colombiana de Diseño de Puentes - LRFD - CCP 14 Anexo Técnico No. 1 PIC “Estrategia proyectos de Pequeña Infraestructura Comunitaria – PIC” Anexo No. 2 PIC “Fortalecimiento organizativo y control social – PIC FASE II”	

### 3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

La asignación total de recursos de las subcuentas del FCP para las vigencias 2017-2021 (corte a 30 de junio) ascendió a \$3.598.152 millones, de los cuales se comprometieron \$2.841.669 millones (79%), generando un disponible sin ejecución de \$616.629 millones<sup>21</sup> (17%). Tales montos se ejecutan bajo un esquema de gobernanza especialmente diseñado para este fin, el cual involucra actores públicos y privados, así como distintos sectores y niveles de la administración, esquema que atiende la complejidad, alcance y envergadura del compromiso gubernamental adquirido en el proceso de implementación del Acuerdo Final-AF.

Si bien con tal esquema se pretendía superar dificultades que caracterizan la ejecución del recurso público, la evaluación realizada permitió establecer escasa armonización entre los actores que convergen para la ejecución de los recursos provenientes del impuesto al carbono, en los que se observaron periodos de ausencia de actividades cercanos a los 6 meses, para decidir y concretar las gestiones que permitieran comprometer recursos que venían recaudándose desde la vigencia 2017.

Es así como la contratación a través de la cual se espera materializar las acciones y beneficios de ellos esperados solo inicia a principios de la vigencia 2021, circunstancia que evidencia la falta de oportunidad y celeridad en su ejecución.

En lo que concierne a las gestiones orientadas a proveer alternativas de sostenibilidad económica mediante la asignación de recursos representados en beneficios económicos y desarrollo de proyectos productivos que brinden opciones de generación de ingresos y garanticen los procesos de reincorporación, materializadas principalmente a través de las subcuentas Sustitución y Reincorporación, se identificaron debilidades en las actividades inherentes al monitoreo, seguimiento, acompañamiento y asistencia técnica, teniendo en cuenta la falta de conocimiento y experticia de los beneficiarios en el desarrollo de actividades que no son de su pleno dominio.

Si bien tales actividades no garantizan el éxito de los proyectos productivos, la necesidad de las mismas resultó más notoria en el periodo auditado en razón a la contingencia generada por la pandemia Covid 19 y los efectos sociales y económicos de ellas derivados, en donde el contexto llevaba implícitos mayores riesgos, y resultaba con mayor incertidumbre la posibilidad de que los mismos se convirtieran en mecanismo alternativo a la actividad ilícita, para garantizar la sostenibilidad de los excombatientes y sus familias.

Aunque modificaciones recientes a los procedimientos incluyeron con mayor especificidad actividades inherentes al seguimiento, la información documental y la suministrada por los beneficiarios de proyectos productivos que fueron objeto de visita, indican que las mismas no fueron oportunas en tanto transcurrieron amplios periodos posterior a la entrega de los recursos e insumos sin llevarlas a cabo, situación ratificada por la cantidad de proyectos que se reportaron en estado “sin operación”.

Sumado a ello, se estableció que en la estructuración, formulación e implementación de los proyectos no se tuvieron en cuenta aspectos técnicos, legales, administrativos y financieros

---

<sup>21</sup> Información suministrada por el FCP en etapa de planeación de auditoría, sesión correspondiente a gestión financiera. El monto de recursos disponible sin ejecución excluye \$139 millones soportados en CDP expedidos pero que aún no corresponden a contratos suscritos.

que posteriormente se configuraron como determinantes para omitir, modificar o interrumpir su implementación, sin que los procedimientos establecidos consideren tales situaciones y la forma de proceder para tratar de que los recursos en ellos ejecutados, conserven el propósito para el cual fueron destinados.

En lo que concierne a las alternativas denominadas proyectos de desarrollo con enfoque territorial, en tanto el análisis se concentró en lo relativo a construcción de infraestructura, se encontraron deficiencias en la calidad de las intervenciones realizadas y modificaciones a las iniciativas ejecutadas respecto a las aprobadas por las instancias competentes, aspectos que reflejan debilidades en la supervisión y seguimiento a su ejecución.

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

<b>OBJETIVO ESPECÍFICO 1</b>
Emitir Concepto respecto a la gestión fiscal del FCP en el manejo y control de las subcuentas que administra dicho fondo, considerando componentes administrativos, financieros, presupuestales y contractuales del 1º de julio de 2020 a 30 de junio de 2021.

Respecto a la asignación y ejecución de los recursos de las subcuentas seleccionadas se estableció:

**Tabla Nro. 13. Asignación y ejecución de recursos por subcuentas**

SUBCUENTA	VALOR APROBADO POA Y PPO 2017-2020	TOTAL ASIGNADO DESDE 2017 HASTA 2020	TOTAL COMPROMETIDO DESDE 2017 HASTA 2020	TOTAL PAGADO HASTA 2020	APROBADO/ASIGNADO	COMPROMETIDO/ASIGNADO HASTA 2020	PAGADO/A SIGNADO HASTA 2020	PAGADO/COMPROMETIDO HASTA 2020
BID-PRESTAMO	284.395.755.248	332.738.393.787	274.503.379.216	62.560.015.475	117,00%	82,5%	18,8%	22,8%
PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL - PDET	1.201.375.053.591	464.733.440.734	450.569.932.670	247.861.511.439	38,68%	97,0%	53,3%	55,0%
SUSTITUCION	3.667.233.764.457	1.468.422.751.830	1.377.383.036.358	1.308.801.569.613	40,04%	93,8%	89,1%	95,0%
BID-FACILIDAD	19.175.000.000	17.214.526.870	15.330.871.156	2.178.224.474	89,78%	89,1%	12,7%	14,2%
REINCORPORACION	434.826.185.077	525.758.974.056	523.984.294.654	514.310.963.739	120,91%	99,7%	97,8%	98,2%
PRIMERA INFANCIA	127.403.294.162	20.875.522.060	20.865.465.648	20.585.894.621	16,39%	100,0%	98,6%	98,7%
FUNCIONAMIENTO	56.177.221.913	49.902.583.262	49.843.698.711	47.594.651.106	88,83%	99,9%	95,4%	95,5%
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	189.174.250.000	116.218.250.000	1.282.624.500	167.203.150	61,43%	1,1%	0,1%	13,0%
HERENCIA COLOMBIA	37.943.650.000	23.243.650.000	426.000.000	106.500.000	61,26%	1,8%	0,5%	25,0%
AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS - ANT	42.853.692.830	2.847.065.534	2.808.584.195	2.803.687.519	6,64%	98,6%	98,5%	99,8%

Fuente FCP. Corte a 31 de diciembre de 2020 como vigencias cerradas, dado el avance y asignación parcial del 2021.

Elaboró Equipo auditor

Los Planes y Proyectos Operativos – PPO (antes denominados Planes Operativos Anuales – POA) son las herramientas que consolidan las necesidades, líneas de acción, metas y valores por subcuenta.

El contraste entre el monto de recursos asignados y las necesidades planteadas a través de los PPO evidencia que, a excepción de las subcuentas BID-Préstamo y Reincorporación, los montos asignados son inferiores a los requeridos. En las cifras se destacan los casos de las subcuentas PDET y Sustitución, en las que los porcentajes de asignación frente a necesidad resultan cercanos al 40%, condición que configura una limitante para el cumplimiento de las metas del PMI; más aun teniendo en cuenta que estas subcuentas involucran alrededor del 80% del total de las necesidades planteadas.

Por otra parte, si bien la comparación entre el recurso asignado y comprometido arroja un porcentaje promedio del 76%<sup>22</sup>, es pertinente destacar el nivel de compromisos para las subcuentas Ambiente y Desarrollo Sostenible y Herencia Colombia, en las que los porcentajes de compromiso no superan el 2%.

Situación similar acontece en el análisis de los recursos pagados los cuales reflejan el recibo efectivo de bienes y servicios respecto a los montos comprometidos, en donde el promedio alcanza el 62%<sup>23</sup>; no obstante, se destacan los porcentajes registrados para las subcuentas BID-préstamo, PDET, BID-Facilidad, ADS y HeCo, con porcentajes de ejecución que no superan el 55% respecto a lo contratado.

En lo que concierne a la subcuenta Reincorporación, si bien los porcentajes reflejan altos niveles de asignación, compromiso y pago, a partir de la información reportada por la ARN en el documento denominado “*Base Proyectos productivos Reincorporación FCP -FINAL PARA ENVÍO (1).xls*” con corte a 30 de junio de 2021, se evidenció que de un total de 3.053 proyectos viabilizados, 426 permanecen en estado de alistamiento, de los cuales 84 fueron viabilizados entre 2018 y 2019, y 54 en el 2020. Adicionalmente, se registran *Sin operación* 374 proyectos productivos entre individuales y colectivos que representan \$3.919 millones desembolsados.

En lo que corresponde a la ruta de atención de los beneficiarios del Programa PNIS, a partir de la información provista por parte de la DSCI en el documento “*Base de datos Proyectos Productivos PNIS\_Junio30\_2021\_ (4).xls*” se observa que sólo el 5,06% del total de los proyectos viabilizados han cumplido el ciclo productivo, y apenas el 2,68% registran estado terminado, resultados que ratifican lo expresado por la CGR respecto a los avances del programa PNIS en el informe emitido por la Contraloría Delegada para el Posconflicto en junio de 2021<sup>24</sup>.

Con relación a la evaluación de contratos seleccionados para evaluación en cada una de las subcuentas, se determinó de forma general el cumplimiento de los criterios aplicables, de las condiciones y requisitos exigidos para la entrega de los bienes y servicios, y que los mismos se encuentran alineados con los planes y líneas de acción previstos en las subcuentas. No obstante, en la subcuenta PDET se evidenciaron deficiencias en la labor de supervisión, en tanto se hallaron aspectos relativos a la calidad de obras y ejecución de los proyectos que difieren respecto a lo aprobado por las instancias competentes.

En lo relacionado con proyectos productivos, si bien se determinó que se da cumplimiento a los procedimientos establecidos para su formulación, viabilización e implementación, hay debilidades en las actividades de monitoreo, acompañamiento, seguimiento y asistencia

---

<sup>22</sup> Obtenido del promedio de las subcuentas presentadas

<sup>23</sup> ídem

<sup>24</sup> Quinto informe sobre la ejecución de recursos y cumplimiento de las metas del componente para el Plan Plurianual de inversiones. Contraloría Delegada para el Posconflicto. Junio 2021.

técnica, necesarias para propender porque los mismos configuren alternativas de sostenibilidad para los excombatientes.

Respecto al pago de beneficios económicos, la evaluación permitió establecer que se cumplen los requisitos y procedimientos establecidos para el efecto.

Como resultado de la auditoría se detectaron las siguientes situaciones que fueron validadas como hallazgos de auditoría.

En la ejecución de proyectos productivos individuales y colectivos a través de la subcuenta Reincorporación, se estableció que si bien se da cumplimiento a los reconocimientos económicos necesarios para la adquisición de insumos necesarios para su implementación, no se han dispuesto procedimientos efectivos que permitan ejecutar las labores de acompañamiento, seguimiento, monitoreo y asistencia técnica, de tal forma que estas contribuyan en la búsqueda de alternativas ante distintas contingencias que acontecen en su ejecución, condición que resulta en proyectos sin implementar, fallidos o modificados respecto a lo aprobado por las instancias competentes.

En consecuencia, los recursos ejecutados no logran el propósito de sostenibilidad en el largo plazo, con alternativas económicas que permitan generar ingresos para los excombatientes, situaciones que sustentan el siguiente hallazgo:

### **Hallazgo Nro. 1 Proyectos productivos Subcuenta Reincorporación**

En el marco del Convenio nro.1066 de 2018 suscrito entre la ARN y PA-FCP (convenio No 554 para el FCP)<sup>25</sup> se formularon proyectos productivos colectivos e individuales, en los que se evidencia omisión o interrupción en el proceso de implementación, o proyectos implementados con cambios representativos frente a lo aprobado por las instancias competentes. Lo anterior, derivado de la falta de controles adecuados, deficiencias en la labor de acompañamiento, seguimiento y monitoreo sobre la implementación de los proyectos aprobados, así como de la inexistencia de procedimientos o mecanismos que definan las instancias y sus responsabilidades en caso de que se decidan cambios en las ideas productivas inicialmente aprobadas.

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

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

El Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera firmado el 24 de noviembre de 2016, estableció en su punto 3.2. entre otros aspectos, lo referente a la reincorporación económica de los excombatientes de las FARC-

---

<sup>25</sup> El cual tiene como objeto *“Articular esfuerzos entre EL PATRIMONIO AUTÓNOMO FONDO COLOMBIA EN PAZ – PA-FCP Y LA AGENCIA PARA LA REINCORPORACIÓN Y LA NORMALIZACIÓN – ARN, para la materialización de los instrumentos establecidos en el Decreto Ley 899 del 29 de mayo de 2017, a fin de contribuir a la Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil en lo económico y lo social, en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”*

EP, como condición para una reincorporación efectiva para garantizar los objetivos del Acuerdo.

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

El indicador del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final de Paz<sup>26</sup>, instrumento que orienta las políticas públicas para el cumplimiento del Acuerdo Final, establece en lo relacionado con proyectos productivos de reincorporación, el siguiente indicador:

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

El Decreto 4138 de 2011 *“Por el cual se crea la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas y se establecen sus objetivos y estructura”* en el artículo 5° define entre sus funciones:

*“2. Implementar, diseñar, ejecutar y evaluar en el marco de la Política de Desarme Desmovilización y Reintegración los beneficios sociales, económicos y jurídicos otorgados a la población desmovilizada de los grupos armados al margen de la Ley;  
3. Formular, ejecutar, evaluar y promover los planes, programas y proyectos dirigidos al fortalecimiento del proceso de reintegración de la población desmovilizada y sus familias.”*

Por su parte, el Decreto Ley 691 de 2017 *por el cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el Fondo Colombia en Paz (FCP) y se reglamenta su funcionamiento*, establece:

*“Artículo 2. Objeto del FCP. El objeto del Fondo Colombia en Paz (FCP) es ser el principal instrumento para la administración, coordinación, articulación, focalización y ejecución de las diferentes fuentes de recursos para realizar las acciones necesarias para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. (...) En desarrollo de su objeto, el FCP podrá: 1. Crear las subcuentas que se requieran para el desarrollo de su objeto.”*

El Decreto Ley 899 de 2017 *“Por el cual se establecen medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social colectiva e individual de los integrantes de las FARC-EP conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016”*, definió en su artículo 12:

*“Valor asignable a cada integrante de las FARC-EP. Cada integrante de las FARC-EP en proceso de reincorporación tendrá derecho por una vez, a un apoyo económico para emprender un proyecto productivo o de vivienda de carácter individual de que trata el artículo 14 o un proyecto productivo colectivo de que trata el artículo 13, por la suma de ocho millones de pesos (\$8.000.000,00)”*.

Para la asignación, administración y entrega de recursos relativos a la reincorporación a través del FCP, se creó la subcuenta ARN que luego se denominó Reincorporación, la cual tiene como objeto:

---

<sup>26</sup> Anexo B del CONPES 3932 de 2018.

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

Dentro de las líneas de acción propuestas en los Planes y Proyectos Operativos -PPO para la subcuenta Reincorporación en el 2020, el Consejo Directivo del FCP mediante Acta No. 23 del 22 de enero de 2019 aprobó la denominada *“Garantías para una reincorporación económica y social sostenible”* y el hito *“2.958 Personas en reincorporación vinculadas a proyectos productivos colectivos e individuales”*.

El Decreto 1212 de 2018 *“Por medio del cual se adiciona una función a la Agencia para la Reincorporación y la Normalización y se modifica el Decreto 4138 de 2011”* agrega una función a la ARN en su artículo 1 en los siguientes términos:

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

La ARN a través de la Resolución 4309 de 2019 mediante la cual establece la Ruta de Reincorporación, en su artículo 11 hace referencia al componente de sostenibilidad económica:

*“Artículo 11. Componente de sostenibilidad económica. A través de este componente se promoverá la generación de fuentes de ingreso sostenibles en el mediano plazo y largo plazo, el fortalecimiento de formas asociativas teniendo en cuenta el enfoque territorial, diferencial y de género.*

*Comprende acciones orientadas al desarrollo de proyectos productivos individuales y colectivos, al acompañamiento técnico, integral, el impulso a la asociatividad, el encadenamiento productivo y procesos de inclusión laboral en articulación con los demás actores del orden territorial y nacional.”*

La citada disposición consagra además en su artículo 12, los criterios del componente de sostenibilidad económica, cuando para proyectos colectivos se cumplan las siguientes situaciones:

- “1. Ha recibido apoyo en la formulación, viabilización, implementación y seguimiento del proyecto productivo.*
- 2. Ha recibido asistencia técnica, orientación para el acceso continuado a mercados y para la gestión financiera del mismo*
- 3. Pertenece o perteneció a una forma asociativa, que ha recibido acompañamiento para el fortalecimiento de sus capacidades”.*

Por otra parte, el *Manual para la presentación, evaluación, aprobación y seguimiento de los proyectos productivos colectivos de reincorporación* versión 1 de agosto de 2018 CÓDIGO IR-M-02 emitido por la ARN y el *Procedimiento de Acceso para Proyectos Productivos de Reincorporación Económica de la ARN* CÓDIGO IR-P-25, establecen que la evaluación de cada proyecto será adelantada por la *“Mesa Técnica de Proyectos Productivos del Consejo*

Nacional de Reincorporación”<sup>27</sup>, la cual “*verifica la coherencia y pertinencia de la información consignada en el documento del proyecto, en particular sobre los aspectos sociales, empresariales y ambientales*”. En este sentido, establece criterios de calificación en relación con su “*impacto socio-económico y su viabilidad social y ambiental, la estructura financiera, así como los aspectos técnicos y de mercado*”.

A su vez, define entre otros requisitos “de información y documentación de los proyectos productivos colectivos”:

*“En caso que el proyecto productivo se vaya a implementar en un predio bajo la modalidad de arrendamiento, comodato o usufructo, se adjunta copia del respectivo contrato. El plazo no debe ser inferior al periodo de recuperación de la inversión del proyecto, el cual puede reflejarse en la implementación del proyecto productivo.”*

Una vez el proyecto surte esta evaluación y cumple satisfactoriamente, es sometido a su aprobación ante el Consejo Nacional de Reincorporación – CNR-. Una vez aprobado por esta instancia, el FCP desembolsa los recursos a la cuenta acreditada por la forma asociativa, a la cual pertenecen los beneficiarios del proyecto.

Así mismo el Manual establece en el numeral 5.12 “Implementación del seguimiento y monitoreo” que:

*“Una vez realizado el desembolso el área y/o profesionales asignados en los GT/PA y sede central da inicio a la implementación de las herramientas y/o sistemas de seguimiento, monitoreo y acompañamiento a la **correcta ejecución del desembolso económico**. Previa a la implementación de las herramientas y/o sistema de seguimientos, deberán analizarse las características de éstas para que se ajusten a las necesidades que en esta materia requieran los proyectos colectivos de reincorporación.” (negrilla fuera de texto original).*

La alusión al seguimiento, monitoreo y acompañamiento también es mencionada en el “*Procedimiento de acceso para proyectos productivos colectivos de reincorporación económica*” versión 1 de agosto de 2018 código IRP-25, cuyo objetivo es “*Establecer los lineamientos para la presentación, evaluación y aprobación de los proyectos colectivos de reincorporación económica presentados por los integrantes FARC*”, en tanto al definir el flujo de actividades establece la necesidad de “*proceder a implementar las herramientas y/o sistemas seguimiento, monitoreo y acompañamiento a la correcta ejecución del desembolso económico realizado*” a cargo de la DPR (Dirección Programática de Reintegración).

Acorde con tal planteamiento, es preciso destacar que la versión 2 del Manual mencionado, aprobada el 22 de junio de 2021, en su numeral 5.5.1. define el acompañamiento técnico, asistencia técnica y seguimiento a la implementación, en los siguientes términos:

*“Acompañamiento técnico: El objetivo del acompañamiento técnico como proceso sostenido en el tiempo para un proyecto productivo, consiste en fortalecer la calidad de su diseño y la efectividad de su implementación, así como su posterior desarrollo, crecimiento e impacto. Este objetivo se logra mediante el fortalecimiento de capacidades específicas de personas en reincorporación y sus organizaciones en la medida en que incorpora la gestión, construcción*

---

<sup>27</sup> El Consejo Nacional de Reincorporación es la instancia creada por el Decreto 2027 de 2016 y que tiene como función “definir las actividades, establecer el cronograma y adelantar el seguimiento del proceso de reincorporación de los integrantes de las FARC-EP a la vida legal, en lo económico, lo social y lo político, según sus intereses, de acuerdo a lo establecido en el Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”. Está conformado por dos representantes del Gobierno Nacional y dos representantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación a la vida legal

*de conocimiento, reflexión de la práctica, evaluación y gestión autónoma de quienes son sujetos del desarrollo del proyecto.*

*Asistencia técnica: En el marco de la reincorporación, la asistencia técnica hace referencia a los servicios de asesoría profesionales y/o especializados para la utilización de conocimientos específicos aplicados a un tema, necesidad o actividad identificada. Esta asesoría puede ofrecerse a través de procesos de formación de habilidades, transmisión de conocimientos prácticos, transferencia de datos técnicos, servicios de consultoría, entre otros.*

*Seguimiento: Consiste en un análisis sistemático de todos los avances de la implementación de la asistencia técnica en cumplimiento a lo establecido en el proyecto productivo aprobado en el CNR.*

*Este análisis es realizado por la ARN, el componente CNR FARC y la Misión de Verificación de las Naciones Unidas, con respecto las actividades dentro de los componentes de los proyectos productivos acorde al periodo de tiempo del seguimiento.*

*El instrumento de monitoreo es la matriz de la sub mesa de implementación Nacional y las sub mesas regionales.*

*De las sesiones de trabajo de las submesas citadas anteriormente, quedan las actas que documentan el proceso de Asistencia Técnica a los Proyectos Productivos.”*

Así mismo, la ARN estableció el documento “*Procedimiento para acceder a proyecto productivo de carácter individual*” (versión 14 de enero de 2019 código: IR-P-26). Dentro de dicho procedimiento, se considera como cierre del proceso el “*apoyo a la entrega de bienes de acuerdo con cotización*”. Lo anterior evidencia que en el caso de proyectos individuales no se contempla el seguimiento a la implementación de los proyectos productivos como una de las fases del proceso.

En el marco del Convenio No 1066 de 2018 suscrito entre la ARN y PA-FCP (convenio No 554 para el FCP)<sup>28</sup> se formularon los siguientes proyectos productivos colectivos e individuales, en los que se evidencia omisión o interrupción en el proceso de implementación, o proyectos implementados con cambios representativos frente a lo aprobado por las instancias competentes según se describe a continuación:

- Proyecto colectivo “Fortalecimiento productivo del cultivo de Sacha Inchi con prácticas agroindustriales en Icononzo Tolima”

Proyecto PRE-PP-31501 cuyo propósito era beneficiar a 35 excombatientes pertenecientes a la Cooperativa Multiactiva Agropecuaria del Común- COPAGROC, con plazo de 12 meses para su ejecución.

De conformidad con el documento de proyecto aprobado se indica como descripción del mismo que: “*El proyecto plantea el establecimiento de un cultivo sostenible de 14 Has. De Sacha Inchi (Plukentia volubilis L) CATIO 2, y su posterior transformación a través de la construcción de una planta básica de procesamiento y transformación para la producción de aceite vegetal y*

<sup>28</sup> El cual tiene como objeto “Articular esfuerzos entre EL PATRIMONIO AUTÓNOMO FONDO COLOMBIA EN PAZ – PA-FCP Y LA AGENCIA PARA LA REINCORPORACIÓN Y LA NORMALIZACIÓN – ARN, para la materialización de los instrumentos establecidos en el Decreto Ley 899 del 29 de mayo de 2017, a fin de contribuir a la Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil en lo económico y lo social, en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”

*subproductos. La comercialización se realizará en botellas de 250 cm<sup>3</sup>, pedidos a granel en litros y será implementado por 35 exguerrilleros(as) en proceso de reincorporación. Se contempla la adopción y validación de tecnologías de producción de Sacha Inchi y la incorporación de BPA para una producción limpia, amigable con el medio ambiente.”.*

El proyecto se financiaría con el aporte del capital semilla de los 35 participantes (personas en proceso de reincorporación) por valor de \$280.000.000 y con el apoyo de Fondo multidonante de las Naciones Unidas MPTF por un valor de \$140.391.600, para un total de \$420.391.000. El proyecto productivo se desarrollaría en un predio rural de un área aproximada de 17 hectáreas, tomado a través de contrato de arrendamiento con opción de compra suscrito por la cooperativa COPAGROC y el dueño del predio el 2 de diciembre de 2019, un canon anual de \$8.000.000 millones y plazo de 8 años, en la zona rural del municipio de Icononzo-Tolima. Dentro de los gastos estipulados en el proyecto, se contemplaba el pago del primer año del canon de arrendamiento con cargo a estos recursos.

Esta iniciativa productiva se viabilizó mediante documento de evaluación de proyectos productivos colectivos de reincorporación económica IR-F-76 V1 del 13 de mayo de 2020 con concepto final de “Aprobado”, el cual fue presentado en la mesa técnica de proyectos productivos colectivos, y registrado en el acta No 11 del 13 de mayo de 2020. A continuación, a través del acta de sesión No 109 del Consejo Nacional de Reincorporación-CNR del 14 de mayo de 2020, se aprobó de manera unánime el proyecto agrícola.

En consecuencia, de lo anterior el día 29 de julio de 2020, se realizó el desembolso por valor de \$280.000.000<sup>29</sup> a favor de COPAGROC, al que antecedió solicitud de la ARN<sup>30</sup>. Con el anterior pago, se daría inicio a la fase de implementación del proyecto.

De la evaluación efectuada por la CGR se pudo establecer, con base en el Plan Operativo Anual - POA del proyecto para 2021<sup>31</sup>, que se estimó en el componente administrativo un monto de \$8.000.000 para canon de arrendamiento en el primer año, en concordancia con el documento de proyecto aprobado por el CNR, mientras que en dicha vigencia la Cooperativa con los recursos desembolsados por el FCP a la cuenta bancaria autorizada, pagó de manera anticipada al propietario del predio un valor de \$64.000.000.

Adicionalmente, según las actas que dan cuenta de las actividades desarrolladas por las mesas regionales y submesas de implementación de los proyectos productivos, especialmente la del 22 de junio de 2021 (fecha cercana al cumplimiento de los 12 meses previstos para la implementación del proyecto), a tal fecha este apenas registraba un avance financiero del 16%, representado en el valor del canon de arrendamiento pagado para un periodo de 8 años de manera anticipada, y ningún avance físico en la implementación.

---

<sup>29</sup> Comprobante de egreso No. CE2000010534 del día 29 de julio de 2020

<sup>30</sup> Mediante oficio No OFI20-016387 / IDM 112000 de fecha 23 de julio de 2020 emitido por el subdirector financiero de la ARN dirigido al gerente del Consorcio FCP se solicita que el pago se realice con cargo a los recursos de la línea “Proyectos Productivos - código 10806” correspondiente al POA 2020

<sup>31</sup> MANUAL PARA LA PRESENTACIÓN, EVALUACIÓN, APROBACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LOS PROYECTOS PRODUCTIVOS COLECTIVOS DE REINCORPORACIÓN PLAN OPERATIVO ANUAL - POA: Instrumento de planeación que contiene las actividades del proyecto, sus fechas de ejecución, los recursos necesarios para su ejecución y las fuentes de financiación, en un escenario temporal de un (1) año. El POA se alinea con los componentes, actividades y cronograma definidos en el proyecto productivo previamente aprobado por el CNR.

Como resultado de la visita adelantada por funcionarios de la CGR al sitio del proyecto, entre los días 26 y 27 de octubre de 2021, con la finalidad de constatar el estado actual del mismo, se pudo evidenciar que:

No existía en el predio donde se desarrollaría el proyecto ningún tipo de instalación, siembra, cultivo o estructura física en el mismo.

De conformidad con la copia del informe financiero emitido por la contadora de la cooperativa, y aportado en la visita de la CGR, se registra un valor total de recursos ejecutados por valor de \$67.444.640 por concepto de anticipo del canon de arrendamiento, gastos administrativos y adquisición de algunas herramientas con cargo a los recursos desembolsados por el FCP.

En el mismo sentido, el representante de la cooperativa y el líder del proyecto manifestaron verbalmente que se presentaron desde el inicio diferentes tipos de dificultades para la implementación, señalando que: i) que el área disponible para el cultivo es menor a la que posteriormente consideraron necesaria dada la presencia de bosques, ii) la presencia del *hongo fusarium* en las casi dos hectáreas sembradas previamente con recursos propios, lo que dificultaría la siembra o utilización para instalación de material vegetal futuro en este espacio; y iii) el precio ofertado por el dueño y arrendador del predio para la compra aumentó de manera injustificada según lo que tenían contemplado inicialmente.

Frente a los inconvenientes para llegar a un acuerdo económico para la adquisición del predio, la cooperativa suscribió el 10 de agosto de 2021 la terminación definitiva del contrato de arrendamiento con opción de compra por mutuo acuerdo, en donde se estipuló entre otros aspectos, la entrega de este terreno a su propietario el 15 de noviembre de 2021, una vez se evidencie la devolución de los 48 millones de pesos por concepto de anticipo pagado al arrendador por cánones de arrendamiento no causados.

Finalmente, respecto a la problemática para la implementación del proyecto la asamblea general de COPAGROC tomó la determinación de hacer entrega del predio y no avanzar en la implementación del proyecto de *Sacha Inchi*, decisión comunicada a la ARN mediante oficio de fecha de 21 de septiembre de 2021, solicitando además que con el saldo de los recursos previamente desembolsados, se pudiera adelantar la formulación de dos nuevos proyectos enfocados a ganadería y café, toda vez que algunos participantes, transcurrido el tiempo, se han trasladado a residir a un lugar distinto a donde se habría de llevar a cabo la iniciativa, solicitud de la que no han obtenido respuesta.

Frente a las problemáticas que se hicieron evidentes en la etapa de implementación, posterior al desembolso de los recursos por parte del FCP y que fueron planteadas en diferentes instancias (mesas, submesas<sup>32</sup>, entre otras), no se tomaron correctivos o

---

<sup>32</sup> *SUBMESA DE FORMULACION DE PROYECTOS PRODUCTIVOS COLECTIVOS: Espacio técnico creado a partir de la Mesa Técnica de Proyectos Productivos Colectivos, con el objeto de coordinar los procesos de formulación de los proyectos productivos colectivos a través de la articulación de actores y la coordinación de acciones. Forman parte de esta Mesa el equipo de Sostenibilidad Económica de FARC, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, la ARN y la Misión de Verificación de las Naciones Unidas*

*MESA TÉCNICA DE PROYECTOS PRODUCTIVOS COLECTIVOS: Espacio técnico de apoyo al CNR creado en sesión de este organismo en sesión No 49 del 27 de noviembre de 2017, para la evaluación de los proyectos productivos colectivos que y la revisión de los temas que requieren un abordaje técnico integral y coordinado de acuerdo a las orientaciones del CNR. Forman parte de esta Mesa la ARN, el equipo de Sostenibilidad Económica de FARC, el Programa de las Naciones Unidas*

emitieron orientaciones eficaces y necesarias para que se buscaran alternativas tendientes a que el proyecto superara las dificultades evidenciadas<sup>33</sup>.

Se observa que después de 16 meses de inicio del proyecto, las situaciones críticas no fueron subsanadas y persiste la incertidumbre por parte de los asociados respecto a la utilización del saldo de los recursos girados a la cooperativa una vez descartado definitivamente el proyecto inicial.

Por lo tanto, no obstante, la viabilización, aprobación de la iniciativa productiva y posterior desembolso de los recursos para su desarrollo, el proyecto no presentó ningún avance físico y no se evidencia el cumplimiento de labores efectivas de acompañamiento, asistencia técnica y seguimiento.

- PRE-PP 31501 “Fortalecer la cadena productiva truchícola hiperintensiva en tecnología de Geomembrana”

El proyecto se ejecuta en el municipio de Silvia (Cauca) por la Cooperativa Multiactiva ECOMUN Esperanza Para el Pueblo por un valor de \$555.234.000, de los cuales \$472.000.000 corresponden al apoyo económico de 59 excombatientes, derivados de la subcuenta reincorporación del FCP y un aporte solicitado al Fondo Multidonante de Naciones Unidas<sup>34</sup> por un valor de \$83.234.000 y un cronograma de ejecución de 12 meses.

El proyecto aprobado por el CNR consiste en la instalación de 4 estanques de 10 metros de diámetro para el levante de truchas, 8 estanques de 13 metros de diámetro para la ceba, 1 estanque de 13 metros de diámetro como reservorio hídrico y un tanque sedimentador de aguas residuales. Los estanques se construirían con geomembrana calibre 40 para siembra intensiva de trucha arco iris con sistemas de aireación, para lo cual se debían adquirir 112 aductores de aire.

Adicionalmente, se pretendió adquirir elementos como un equipo de análisis de calidad de agua, fotómetro, oxímetro, balanza electrónica (gramera), balanza electrónica industrial 100 kg, empacadora al vacío y una planta eléctrica. También prevé la construcción de una bodega para el alimento, un cuarto frío, planta de desposte<sup>35</sup>, caseta para la planta eléctrica y la bocatoma y obras civiles para la conducción de agua.

Finalmente, se prevé la compra de 216.000 alevinos, 1627 bultos de alimento balanceado para peces, 12 kits de medicamentos, equipos de cosecha y poscosecha (1 Chinchorro, 2 nasas, 10 baldes, 2 carretillas, 8 dotaciones, 5 cuchillos, 30 canastillas, y guante de acero, 1 mesón, tubería) y equipos de oficina. El proyecto también requiere contratar 1 profesional

---

para el Desarrollo - PNUD, la Organización Internacional para las Migraciones – OIM y la Misión de Verificación de las Naciones Unidas.

<sup>33</sup> De acuerdo a lo consignado en la submesa de implementación nacional de proyectos productivos colectivos del 22 de junio de 2021-acta No 5 en el que se indica: (...)ARN: El problema presentado es del predio, al momento del arrendamiento se realizó una promesa de compra de ese predio, cuando se hizo el desembolso, el representante pago una cuota inicial del predio equivalente al pago del arriendo de 8 años, es decir 64 millones de pesos, pero resulta que con el paso del tiempo el propietario pidió una suma muy alta por el predio, con este valor pagado, el proyecto se ha desfinanciado, hasta el momento no se ha podido solucionar, se han hecho acercamientos con el propietario para no pagar la plata del dinero, para que se pueda regresar algo. No se sabe si se ha podido realizar este acercamiento con el propietario. (...)(subrayas fuera de texto original)

<sup>34</sup> Este fondo apoya los proyectos colectivos e individuales para la población reincorporada mediante el proyecto “reincorporación integral en entornos productivos”, el cual es operado por PNUD y OIM.

<sup>35</sup> En el cronograma del proyecto aprobado aparece referenciada esta planta, a pesar que en el acápite 3.2.6 del mismo documento (planos, estudios y diseños arquitectónicos), se indica que la actividad de desposte se sugiere adelantar en las plantas habilitadas por el INVIMA en el municipio de Silvia.

experto en trucha, 1 profesional administración de empresas agropecuarias y 1 profesional en ingeniería ambiental, los cuales responderán por los módulos de asistencia técnica. El producto a comercializar es trucha empacada al vacío.

El proceso de viabilidad contó con la evaluación realizada el 8 de agosto de 2018 con un concepto de aprobado y calificación de 92/100 mediante acta parcial de la sesión 98 del CNR fechada el 22 de febrero de 2019.

El desembolso de los recursos fue realizado el 10 de abril de 2019 por valor de \$448.000.000, comprobante de egreso CE1900001381, relativo a 56 beneficiarios y el 9 de mayo de 2019 por valor de \$24.000.000, comprobante de egreso CE1900001948, relativo a 3 beneficiarios.

Posterior al desembolso e inicio de su implementación, el proyecto ha presentado cambios en la tecnología asociada a la producción truchícola, los cuales se evidenciaron en el acta de la submisa de implementación del 15 de octubre de 2019 en donde se informa que “se presentan dificultades asociadas al interés de la cooperativa de ajustar el modelo productivo y que no es lo recomendado por el equipo PNUD”, en su rol de implementador de los recursos aportados por el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas MPTF<sup>36</sup>. Así mismo, en una posterior mesa se consignó en su acta del 17 de diciembre de 2019 que el modelo propuesto es “...una tecnología que no se había hecho con un riesgo muy grande...y los aportes no son suficientes para esta producción...”.

En el acta de la submisa de implementación fechada del 18 de febrero de 2020 se indica que “El 30 de enero se realizó una reunión con la cooperativa y la mesa técnica y se llegó al acuerdo de que el proyecto se va a ejecutar con los lineamientos técnicos de la cooperativa, con la responsabilidad que la cooperativa gestiona los recursos adicionales”.

Sin embargo, esta situación nuevamente es registrada en la submisa de implementación del 3 de abril de 2020, donde se indicó que la cooperativa decide implementar un modelo productivo el cual “genera un incremento presupuestal del 50%” y se preguntan si existe certeza sobre la capacidad de agua para los estanques propuestos. Respecto a los cambios propuestos, el PNUD manifiesta que no se deben usar los recursos de la cofinanciación del Fondo Multidonante, mientras no se tenga un soporte técnico.

El último registro documental del expediente aportado es un acta de la mesa regional del 24 de junio de 2021 donde da cuenta de la construcción de 6 piscinas, 4 de ellas con geomembrana instalada.

El equipo auditor de la CGR adelantó visita al proyecto los días 21 y 22 de octubre de 2021, con el objeto de reconocer el predio destinado para su implementación, observar los avances, y verificar en las instalaciones de la cooperativa los soportes de la ejecución financiera, evidenciando lo siguiente:

- 1) Al momento de la visita se habían construido: 2 piscinas de 25\*12 m y 2 piscinas de 16\*8 m (con la respectiva instalación de sus geomembranas y obras civiles de entrada y salida controlada de agua), dos represas de recolección y control del agua, una laguna para el manejo del estiércol de los peces, la obra civil sin terminar para la planta de procesamiento, así como la instalación de la tubería de conducción de

---

<sup>36</sup> Multi-Partner Trust Fund for Sustaining Peace in Colombia

aguas. Los representantes de la cooperativa mencionan que la construcción de las represas adicionales se realizó para garantizar la calidad del agua y que se prevé la siembra de los alevinos en enero de 2022<sup>37</sup>.

2) Los líderes del proyecto informaron que proyectan construir 24 piscinas con un diseño diferente al previsto en el documento de proyecto aprobado: enterradas en el suelo, no circulares sino rectangulares y de mayor volumen, sin contratarse a la fecha equipo técnico de apoyo para esta labor.

3) Se gestionaron nuevos recursos con el Plan Mundial de Alimentos PMA por valor de \$231.250.700 para planta de producción de alevinos, planta de proceso y huertas y se manifiesta que se adelanta negociación con el resguardo Nasa como aliado estratégico para las piscinas adicionales. Se indica que los recursos aportados por el MPTF (\$83,234,000), se utilizaron para la compra de tubería y los aductores de aireación del agua.

4) De los \$472.000.000 desembolsados por el FCP se han ejecutado \$377.679.301, mientras que los recursos del MPTF ya se ejecutaron en su totalidad

5) Revisado el informe contable de la cooperativa, se evidencian cambios significativos en el uso previsto para los recursos del FCP asignados para el proyecto, así:

- .Las principales actividades adelantadas con los recursos ejecutados del FCP y del MPTF son: adecuación del terreno (\$9.028,417), piscinas de 25\*12 m (\$144,408,046, no hay claridad del costo unitario), piscinas de 16\*8 m (\$88,178,939, no hay claridad del costo unitario), represa y bocatoma 1 (\$136,072,119), represa y bocatoma 2 (\$36,036,065) vías (\$23,643,103), otros gastos (gerencia proyecto, servicios públicos, honorarios contabilidad, gastos administrativos \$23,324,877).
- Con los recursos del PMA se ejecutaron piscinas de 16\*8 m (\$231,250,697, no hay claridad del costo unitario)
- Quedan disponibles \$89.375,763 pero aún no se ha contabilizado la planta de desposte (cuarto frío, empacadora al vacío, planta eléctrica y equipo de desposte, costos previstos por un valor de \$74,809,200 de los que se han dispuesto \$5,166,674), alimento balanceado (previsto en \$196,761,950), alevinos (previstos en \$63,000,000), medicamentos, plástico. nasas y chinchorros (previstos en \$7,385,000), imprevistos (previstos en \$7,526,159), transporte especializado (previsto en \$4,000,000), componente administrativo (software contable, honorarios gerencia proyecto, servicios públicos, previstos en \$24,000,000 de lo que se han dispuesto \$12,612,827)<sup>38</sup>.

Del análisis de las actividades programadas frente a las adelantadas en la implementación del proyecto aprobado, se concluye que los cambios son significativos tanto en cantidades como en condiciones técnicas, sin que repose un documento que dé cuenta del soporte

---

<sup>37</sup> Según el cronograma establecido en el proyecto, su ejecución es de 12 meses, de los cuales desde el desembolso del recurso ya han pasado dos años y medio.

<sup>38</sup> La posible desfinanciación alcanzaría monto cercano a los \$270.327.045

técnico y financiero de las modificaciones; de la aprobación de los mismos por parte del CNR; modificaciones que generan el desfinanciamiento del proyecto, con la simple expectativa respecto a la consecución de otras fuentes de recursos no materializadas.

- PRE-PP-31670 “Construcción de una planta procesadora de café administrado por la cooperativa Multiactiva Marquetalia por un futuro mejor en alianza comercial estratégica con los caficultores de la región agrupados en ASOPEP”

Proyecto implementado en la vereda El Oso del municipio de Planadas en el departamento de Tolima, por parte de la Cooperativa Multiactiva Marquetalia por un Futuro Mejor-COMUMARFU, por un valor total de \$689.173.372, de los cuales \$464.000.000 corresponden al apoyo económico de 58 excombatientes y un aporte del MPTF de \$225.173.372.

El documento del proyecto aprobado por el CNR indica que consiste en la construcción de una planta de trillado, tostado y molido de café pergamino (área 21,5\*13,1 m), con laboratorio de calidad, con destino a la compra de café pergamino. Incluye la adquisición de maquinaria tal como una secadora de 1500 kg de café mojado, una trilladora café pergamino 120 Kg/hr, una clasificadora de grano 120 kg/hr, una tostadora de café semiautomática 15 kg/bache, un molino industrial para café tostado 200 kg/hr, una selladora para bolsas trabajo pesado, una báscula de piso electrónica de 500 kg, una cosedora de sacos y costales, una cafetera Aulika para ferias y degustaciones y un equipo completo de laboratorio de catación.

Adicionalmente, se contempló la contratación de un equipo técnico compuesto por un tecnólogo en café, un profesional comercial y un profesional agroindustrial, quienes serán responsables de adelantar 3 demostraciones de método y 1 taller en temas como propiedades de cafés especiales, buenas prácticas de manufactura BPM en trilla, tostado y molido, uso adecuado de maquinaria, equipos e insumos para el proceso agroindustrial, así como 3 talleres en fortalecimiento empresarial rural, paquetes contables y mecanismos de financiamiento. De acuerdo al documento de aprobación, se esperaba conseguir a través de esta iniciativa el servicio de secado de café y tercerizar la comercialización de café verde almendra, café tostado y molido a través de la asociación de productores ecológicos del municipio de Planadas ASOPEP.

La viabilidad del proyecto se dio el 23 de junio del 2020 mediante evaluación técnica que conceptuó su aprobación con un puntaje de 93 sobre 100 puntos<sup>39</sup>, a pesar de los cuestionamientos presentados por el técnico de la ARN en los componentes técnico y financiero, así como en el acápite de debilidades del formato de evaluación.

En la Mesa Técnica de Proyectos Productivos celebrada el mismo 23 de junio de 2020, se consigna dentro de la evaluación de la ARN, que el proyecto presenta debilidades y que el puntaje final de la ARN es de 24 puntos, dejando como recomendación el ajuste del proyecto en aspectos como capacidad de producción, diseño de la planta de proceso,

---

<sup>39</sup> De conformidad con el Manual para la presentación, evaluación, aprobación y seguimiento de los proyectos productivos colectivos de reincorporación versión 1 de agosto de 2018 CÓDIGO IR-M-02 “Esta evaluación establece un puntaje total de 100 puntos como máxima valoración de un proyecto. Estos están distribuidos en los cinco componentes cada uno con 20 puntos. Es decir, el puntaje máximo a obtener por componente es de 20 puntos. La valoración mínima para considerar aprobado técnicamente el proyecto debe ser de 60 puntos, siempre y cuando cada uno de los componentes obtenga 12 puntos mínimo.”

normativa sanitaria y ambiental. Sin embargo, se concluye que *“la ARN se acoge a la evaluación expuesta por el Componente CNR-FARC, cabe anotar que las observaciones técnicas se dejaron en el cuerpo de la ficha de evaluación y deben tenerse en cuenta en su momento de implementación”*. Con estos soportes y la presentación del proyecto por parte de la mesa técnica, el CNR en acta de la sesión 109 celebrada el 25 de junio de 2020 aprueba el proyecto<sup>40</sup>.

Seguidamente, los recursos fueron desembolsados por el FCP el 16 de octubre de 2020 por valor de \$464.000.000, comprobante de egreso CE2000012527, por concepto del apoyo económico de los 58 beneficiarios.

De las actividades de seguimiento adelantadas por la ARN y el componente FARC del CNR, se evidenció en el acta de la mesa regional celebrada el 23 de febrero de 2021 que según la Agencia Nacional de Tierras ANT, el predio no es apto para la compra.

Por otra parte, en acta de la mesa regional del 2 de julio de 2021, se informa que la cooperativa solicita revisar la propuesta técnica avalada por el CNR.

En la visita adelantada por funcionarios de la CGR entre el 27 y 29 de octubre de 2021 se observó:

- En acercamiento con los representantes de la cooperativa y sobre los motivos que dieron origen a la iniciativa productiva, manifestaron que se escogió un proyecto buscando atender las necesidades de la región, sin embargo, no se previó que el servicio de secado de café ya estaba cubierto, de tal manera que se cambió la idea de negocio para trabajar en la compra de microlotes de café verde.
- Al indagar por parte de los funcionarios de la CGR sobre los documentos que soportan estos cambios, el representante legal de la Cooperativa indica que la formulación del proyecto aprobado por la CNR fue apoyada por PNUD de acuerdo con la asistencia técnica prestada, así como su reformulación posterior, la cual fue aprobada el 18 de octubre de 2021 mediante acta de reunión de los asociados de la cooperativa. Sin embargo, no se conoce documento de soporte de esta reformulación, ni algún aval por parte de la CNR, instancia que aprobó la propuesta inicial.
- Con respecto al predio donde se tenía contemplado el desarrollo de la infraestructura, si bien no se cuenta con licencia de construcción definitiva, sino licencia provisional otorgada por la alcaldía municipal, se evidenció la construcción de su obra civil y baterías sanitarias a través de un contrato de obra por valor de \$133.244.426, que estimaba fecha de terminación el 15 de noviembre de 2021. La posterior instalación de la maquinaria se tiene prevista para enero de 2022.
- Los equipos funcionan con 220 voltios mientras que la red de acometida eléctrica del predio es de 110 voltios. De conformidad con lo manifestado por los representantes de la cooperativa, el costo aproximado en la repotenciación de \$27.000.000.

---

<sup>40</sup> El Manual para la presentación, evaluación, aprobación y seguimiento de los proyectos productivos colectivos de reincorporación versión 1 de agosto de 2018 CÓDIGO IR-M-02 establece que “Cuando el proyecto cumple con los criterios mínimos de evaluación, la Mesa técnica de evaluación envía al CNR, el acta de reunión de dicha mesa, en la que indique el número de proyectos evaluados, temas y el resultado de dicha evaluación. A esta acta se anexa el formato “IR-F-76 Evaluación Proyectos Colectivos de Reincorporación Económica” de cada uno de los proyectos evaluados.”

- De la información presentada por el contador de la asociación se pudo verificar el pago de \$119.020.000 y el saldo en la cuenta dispuesta para el manejo de los recursos desembolsados por el FCP por \$345.845.504.

Vale la pena destacar que el proyecto contemplaba una ejecución de 12 meses y han pasado 13 desde el desembolso sin que haya finalizado el proceso de implementación.

Se concluye por lo antes expuesto que el proyecto tal como se concibió, formuló y aprobó inicialmente, no corresponde con el verificado por la CGR dados los cambios en sus distintos componentes, tanto técnicos como administrativos, situación que genera riesgo para la sostenibilidad del proyecto al no tener claridad ni sustento para que las modificaciones conlleven a la garantía de su definitiva implementación.

- *PRE-PP-33295-Establecimiento comercial, distribución de productos y servicios de la cooperativa multiactiva de líderes y lideresas campesinas -LICAMP, en el ETCR Mariana Páez del municipio de Mesetas, Departamento del Meta.*

Este proyecto productivo colectivo fue presentado y revisado en mesa técnica de acuerdo al acta No 31 de 7 de diciembre de 2020 y posteriormente aprobado por los delegados del CNR mediante acta No 116 del 10 de diciembre de 2020, para 31 excombatientes por valor de \$248.000.000 correspondiente al capital semilla de estos participantes y un aporte del MPTF por \$123.973.003 para un total de \$371.973.003.

El Proyecto está orientado a fortalecer la iniciativa comercial de servicio de restaurante e implementar una tienda para la venta de productos de canasta básica familiar en el Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación -ETCR- Mariana Páez, localizado en la vereda Buena Vista del municipio de Mesetas, Departamento del Meta.

Además de buscar dinamizar la economía y el bienestar del centro poblado y de las veredas occidentales de mesetas, el proyecto pretendía la reincorporación económica y social de los excombatientes de FARC EP de la cooperativa LICAMP. Consideraba además la adquisición de vehículo transporte (Turbo capacidad 6.9 toneladas) y un tiempo de ejecución de 6 meses.

El desembolso se realizó a la cuenta bancaria de la cooperativa en el mes marzo de 2021 una vez se surtieron todos los tramites de revisión, ajustes, y presentaciones, sin embargo, de acuerdo con la visita realizada por funcionario de la CGR los días 2 y 3 de noviembre de 2021 al sitio estipulado para la implementación de la iniciativa, se constató que el proyecto no ha iniciado.

Al respecto, el representante legal de la cooperativa manifestó que dicho retraso obedece principalmente a dificultades asociadas a un brote de COVID-19 en el ETCR y restricciones de movilidad por el paro nacional entre abril y junio de 2021.

Se evidenció a través de acta de mesa regional de la ARN del 30 de junio de 2021, cuyo objetivo era realizar seguimiento a los proyectos productivos colectivos en la región de los Llanos Orientales, que este proyecto se encontraba en fase de pre-alistamiento.

Finalmente, se informó por parte del representante de esta forma asociativa que parte de los recursos girados por el FCP se utilizaron en la compra del vehículo de transporte (turbo)

por valor de \$159.900.000 aproximadamente, adquisición que no previó los gastos asociados (seguros, licencias, entre otros) que incrementarían los costos ya pagados por el vehículo. Sin embargo, respecto a dicha compra aprobada mediante reunión de los asociados, se evidenció que el monto previsto en el modelo financiero y en el POA del proyecto figuraba por \$135.000.000 millones, situación que implica un pago por un mayor valor al inicialmente presupuestado.

Por lo expuesto, se evidenció un proyecto con recursos ejecutados en rubros y costos que no corresponden con lo inicialmente aprobado, situación que afecta su flujo de caja y en general las proyecciones financieras estimadas.

- Proyecto colectivo PRE-PP-26794 “NC Impresol - Impresiones solidarias para la paz”

Proyecto productivo formulado para beneficiar a 53 excombatientes asociados a través de la Cooperativa Multiactiva de Impresiones y Comunicaciones, con plazo de 12 meses para su ejecución.

De conformidad con el documento de proyecto aprobado se indica como descripción del mismo que: *“Este proyecto busca aprovechar el potencial de saberes previos y la proyección de un grupo de excombatientes en proceso de reincorporación, para el diseño, producción, impresión y comercialización de productos de comunicación gráfica que se desarrollará como una de las líneas de negocio de Cooperativa Multiactiva de Producciones y Comunicaciones – NC Producciones”. La estrategia de proyecto se fundamenta en la adquisición y adaptación de una pequeña empresa editora y modelo de negocio denominado IMPRESOL IMPRESIONES SOLIDARIAS PARA LA PAZ, respondiendo a las necesidades actuales del mercado y a las proyecciones estratégicas de NC Producciones”.*

El proyecto se financió con el aporte del capital semilla de 53 participantes (personas en proceso de reincorporación) por valor total de \$424.000.000. Este proyecto nace con el fin de apoyar el emprendimiento surgido entre un grupo excombatientes, quienes se organizaron bajo la figura de una cooperativa llamada NC Producciones, compuesta por 25 hombres y 28 mujeres, 3 de ellas en estado de embarazo y 3 lactantes, que trabajaban en la realización de productos audiovisuales como alternativa de estabilización económica para su reincorporación a la vida civil de manera exitosa.

El proyecto contempló la adquisición de una empresa de artes gráficas dedicada al diseño, producción e impresión de contenidos editoriales (Impresol Ltda.), adicionalmente incluyó la adquisición de maquinaria y equipos, gastos operativos por los primeros tres meses, infraestructura, mano de obra, asistencia técnica y capacitación a sus socios.

Esta iniciativa productiva se viabilizó mediante documento de evaluación de proyectos productivos colectivos de reincorporación económica IR-F-76 V1 del 27 de julio de 2018 con concepto final de “Aprobado”, el cual fue presentado en la mesa técnica de proyectos productivos colectivos, y registrado en el acta No 32 del 31 de julio de 2018. A continuación, a través del acta de sesión No 87 del Consejo Nacional de Reincorporación-CNR del 7 y 14 de noviembre de 2018, se aprobó de manera unánime el proyecto agrícola.

Se efectuó un primer desembolso el 17 de diciembre de 2018 por un total de \$368.000.000 con comprobante 1800008497, y un segundo desembolso por \$56.000.000 el 20 de febrero

de 2019 con comprobante de egreso 1900000579, al que antecedió solicitud de la ARN<sup>41</sup>. Con dichos desembolsos, se daría inicio a la fase de implementación del proyecto.

De la evaluación documental efectuada por la CGR se pudo establecer:

- Se registra mesa de sub implementación del 28 de marzo de 2019, en la cual se indica que el proyecto contaría con el seguimiento y apoyo de la Cámara de Comercio. Se consignan compromisos de capacitación. Se aportan evidencias de mesas y capacitaciones, se decide dar por terminada por inasistencia de los beneficiarios
- En los soportes allegados por el FCP no se reporta ningún seguimiento adicional en el año 2019 y solo hasta el mes de julio del 2020, se evidencia continuidad al mismo.
- Sin embargo, a través de documentos allegados en respuesta a comunicación de observación se allega: Oficio de la ARN de fecha junio de 2020, invitando a la cooperativa a reunión virtual de seguimiento a la implementación. Sin respuesta ni soporte de reunión e Informe de seguimiento trimestral que señala fecha de visita mayo del 2020 que señala las siguientes situaciones.

*Registra ventas \$0, gastos superiores a los planeados y a los ingresos recibidos, \$0 de ganancias, y \$0 producción en el último periodo. Se registran problemas "(...) falta de apoyo en el tema de posicionamiento de los servicios", (...) los problemas administrativos no permiten que las propuestas sigan adelante existe falta de manejo y experiencia para el tema administrativo, el proyecto no cuenta con contabilidad organizada, (...)no cuenta con recursos (...) requieren generar 50 millones mensuales para lograr punto de equilibrio."*

- En acta de mesa regional de implementación de agosto 2020 se registra compromiso que se limita a indicar: *"Realizar reunión sobre los avances y articulación"*
- En acta de mesa regional de implementación de octubre 2020, se registra:  
*"Se comunicó con Impresol, ya no está funcionando, tiene pocos contratos. Hay voluntad de recibir apoyo. No se ha hecho entrega de la anterior administración. Entregaron la contabilidad a septiembre de 2019, está sustentada, pero impuestos no se ha hecho nada, para este año el funcionamiento estuvo hasta febrero y desde ese mes está cerrada. (SIC)"*
- *En acta de mesa regional de implementación de noviembre 2020: sólo se señala que no se generaron avances en ningún componente, y en comentarios se consigna "(...) No se han pagado impuestos, ni funcionamiento y adeuda de arrendamiento asciende a 60 millones de pesos aproximadamente"(SIC).*
- En acta de mesa regional de implementación febrero 2021 se registra: *Sin avances.*
- En acta de mesa regional de implementación marzo 2021: se registra *Sin avances*

---

<sup>41</sup> Mediante oficio No OFI20-016387 / IDM 112000 de fecha 23 de julio de 2020 emitido por el subdirector financiero de la ARN dirigido al gerente del Consorcio FCP se solicita que el pago se realice con cargo a los recursos de la línea "Proyectos Productivos - código 10806" correspondiente al POA 2020

En el marco de la auditoría de cumplimiento por parte de la CGR, se adelantó visita al proyecto el día 29 de octubre de 2021, con la finalidad de constatar el estado actual del mismo, la cual se realizó en el sitio informado como ubicación de los equipos y maquinaria adquiridos. A la inspección se invitó el representante legal de la cooperativa, quien no se presentó, en tal sentido fue atendida por una excombatiente, como miembro de la cooperativa y beneficiaria del proyecto, y acompañamiento de dos funcionarios de la ARN, evidenciándose lo siguiente:

- El lugar de depósito de la maquinaria correspondía a las instalaciones de una empresa privada dedicada a la edición, producción e impresión, la cual facilitó el depósito de algunas maquinas del proyecto.
- Se informa que el proyecto dejó de operar aproximadamente tres meses luego de iniciar su implementación y los socios se dispersaron en la ciudad de Bogotá y fuera de ella en busca de sustento económico para sus familias.
- Se informa que la cooperativa enfrenta un proceso de restitución del inmueble y proceso ejecutivo por concepto de cánones de arrendamiento dejados de pagar que asciende a la suma de \$138 millones de pesos, a razón de \$6 millones mensuales, respecto al cual se llegó a un acuerdo de pago, sin embargo, una vez efectuado, persiste un cobro adicional por cláusula penal de preaviso.
- Se informa por parte de ARN y beneficiaria que no existe saldo en la cuenta de la cooperativa, los gastos que se vienen cubriendo en proceso judicial y otros derivados son sufragados por gestiones personales de quien atiende la visita. (Servicios, costos judiciales, arreglos de las instalaciones para entrega del inmueble, transporte de maquinaria).
- Se determina que la mayoría de las maquinas depositadas en la bodega resultan obsoletas frente a las requeridas para desarrollar las actividades en caso de reactivación del proyecto, en tal sentido sólo una maquina está recibiendo mantenimiento para un probable uso por parte de la empresa privada que facilita su depósito, las demás sólo son recibidas en el mercado por peso para chatarra.
- Los equipos de cómputo no se encontraron depositados en el lugar visitado, se solicitó soporte de ubicación, el cual no fue allegado.
- La beneficiaria informa que tan solo hasta octubre del 2020 se reactivaron contactos con ARN y a partir de esa fecha han sido constantes las llamadas para conocer del estado del proyecto, sin que se reciban alternativas efectivas para reactivación.
- Se informa que, a la fecha de la visita de la CGR, la cooperativa presenta una deuda por impuestos no pagados a la DIAN, sin determinar monto exacto, dado que no se contó con el asesoramiento necesario para el manejo tributario pertinente y se indica desconocer el tema.
- Igualmente se indica que se han adelantado gestiones para la cancelación de la razón social, sin embargo, no se cuenta con los recursos necesarios exigidos para dicho trámite.

- Se señala por parte de la beneficiaria que las principales causas que afectaron el declive del proyecto fueron relacionadas a pérdida de los clientes vinculados a la imprenta adquirida por el cambio de dueños, altos costos de producción por el tipo de maquinaria adquirida frente a los competidores, pandemia, paro nacional y paulatina desfinanciación.

Frente a las problemáticas que se hicieron evidentes en la etapa de implementación, se establece que el seguimiento no fue oportuno según lo informado y lo descrito frente a las fechas y registros de las mesas de seguimiento, y que las dificultades identificadas no fueron tratadas a profundidad en las diferentes instancias (mesas, submesas<sup>42</sup>), aun cuando se registran problemáticas crónicas y “falta de apoyo” en algunas de ellas.

Adicionalmente, no se propusieron correctivos o emitieron orientaciones eficaces y necesarias para que se buscaran alternativas tendientes a que el proyecto superara las dificultades evidenciadas .

- Proyecto Productivo Individual “Mini mercado El Porvenir”

El proyecto productivo individual PRE-PP-28968 pretendía beneficiar a 2 excombatientes pertenecientes a un mismo núcleo familiar. El beneficio económico del proyecto iba dirigido al emprendimiento o fortalecimiento mediante el otorgamiento de \$8 millones de pesos para apalancar una unidad de negocio individual, desarrollar una iniciativa vinculada a una organización formal asociativa o adquirir, construir o mejorar la vivienda.

El 28 de mayo del 2019, se postuló la propuesta del proyecto productivo individual con documento con código IR-F-81, contando con ficha de viabilidad y aprobación de la misma fecha con código: IR-F-83.

El valor del proyecto asciende a \$16.000.000,00 y los desembolsos se realizan en dos pagos, cada uno por valor de \$8.000.000 dirigidos a cada uno de los beneficiarios del proyecto. Lo anterior por medio de carta de instrucción de desembolso para proyecto productivo de carácter individual del 27 de mayo de 2019 con código IR-F-88. Se cuenta con documento de remisión No.036 del 15 de mayo de 2019 que contiene el listado de bienes entregables con su valor unitario y una suma total de \$16.000.000,00.

El proyecto aprobado contempló:

- Entrega de \$8.000.000,00 por cada uno de los beneficiarios. Ambos beneficiarios forman parte del mismo núcleo familiar (esposo y esposa).

---

<sup>42</sup> SUBMESA DE FORMULACION DE PROYECTOS PRODUCTIVOS COLECTIVOS: Espacio técnico creado a partir de la Mesa Técnica de Proyectos Productivos Colectivos, con el objeto de coordinar los procesos de formulación de los proyectos productivos colectivos a través de la articulación de actores y la coordinación de acciones. Forman parte de esta Mesa el equipo de Sostenibilidad Económica de FARC, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, la ARN y la Misión de Verificación de las Naciones Unidas

MESA TÉCNICA DE PROYECTOS PRODUCTIVOS COLECTIVOS: Espacio técnico de apoyo al CNR creado en sesión de este organismo en sesión No 49 del 27 de noviembre de 2017, para la evaluación de los proyectos productivos colectivos que y la revisión de los temas que requieren un abordaje técnico integral y coordinado de acuerdo a las orientaciones del CNR. Forman parte de esta Mesa la ARN, el equipo de Sostenibilidad Económica de FARC, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, la Organización Internacional para las Migraciones – OIM y la Misión de Verificación de las Naciones Unidas.

- Listado de bienes entregados a los beneficiarios a través de remisión No.036 del 15/05/2019 por valor total de \$16.000.000,00.
- Acta de entrega de bienes e insumos Proyecto productivo de carácter individual con fecha de 18/09/2019 con código IR-F-98.

Como resultado de la entrevista virtual realizada a los beneficiarios del proyecto, adelantada por funcionarios de la CGR el miércoles 27 de octubre de 2021, con la finalidad de constatar el estado actual del mismo, en la cual participó el beneficiario y representante por parte de ARN, se pudo evidenciar:

- 1) El 25 de septiembre del 2020 se da por cerrado el proyecto productivo por parte de la profesional de la ARN que realiza la visita y se reporta en informe trimestral con código IR-F-112, porque tras dos meses de la entrega de los bienes e inicio de la operación del proyecto en 2019, se presenta el confinamiento generado por la pandemia COVID 19 y los beneficiarios deben recurrir al consumo de los insumos que no se habían vendido, para garantizar su subsistencia.
- 2) Durante los dos meses que estuvo en funcionamiento el proyecto productivo, la familia realizó ventas de alguno de los bienes entregados, una de ellas por valor de \$ 7.000.000 de pesos, los cuales fueron robados.
- 3) El beneficiario indica no haber recibido orientación, asistencia o apoyo adicional al proporcionado para la compra de bienes para surtir el minimercado por valor de \$ 16.000.000
- 4) Se registra la salvedad por parte del beneficiario que se recibieron todos los bienes en buena calidad y nunca se tuvo ningún inconveniente con los artículos entregados. Se allega acta de entrega de bienes e insumos de fecha 18-09-2019 que cuenta con nombres, firmas y material fotográfico de los beneficiarios con firma del proveedor.
- 5) El testimonio del beneficiario da cuenta de que la familia tuvo que trasladarse de la ciudad de Bogotá, lugar determinado para operación del proyecto, dadas las dificultades de subsistencia, hacia otro municipio del departamento en zona rural.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, es posible determinar que la finalidad de lograr la reincorporación plena de los beneficiarios del proyecto productivo en la sociedad mediante la estabilización económica no se logró. Es pertinente destacar en esta materia las circunstancias asociadas a la contingencia generada por la pandemia aunadas a una inexistente orientación o acompañamiento técnico con miras a propender por la implementación efectiva del proyecto.

Se evidencia inexistencia de un procedimiento o la consideración de medidas a aplicar cuando no resulta factible la implementación o la operación efectiva de los proyectos, circunstancia que disminuye la posibilidad de lograr la sostenibilidad económica como fin principal que persigue la entrega de los apoyos económicos y que contradice los postulados del proceso y de la subcuenta de reincorporación que lo concibe como un propósito a alcanzar *“a través del acompañamiento y asesoría permanente para hacer un tránsito satisfactorio a la legalidad”*.

Dentro del acta de compromiso firmada por los beneficiarios se establece una cláusula relacionada con “monitoreo” donde se indica:

*“Con el propósito de aportar a la sostenibilidad de los proyectos productivos, la ARN podrá realizar actividades de observación, orientación y asesoría técnica, sin que de ello se puedan entender que la ARN es responsable por la forma en que se implementen los mismos”<sup>43</sup>.*

No obstante, se evidencia que el primer acercamiento por parte de la ARN se da por parte de la profesional de la misma entidad y se realiza el 25 de septiembre de 2020 por medio telefónico, fecha en que se decide el cierre del proyecto; un año después de la entrega de los recursos, acercamiento que resulta tardío en tanto no se tiene en cuenta el contexto de la pandemia y sus efectos, que implicaban que muchos de los proyectos requirieran el acompañamiento una vez conocidas las decisiones gubernamentales respecto a cierres y confinamientos. Posteriormente, en acta No.1 de reunión de seguimiento trimestral a proyectos individuales emitida por la ARN el 7 de octubre de 2021, se realiza la anotación de que los beneficiarios no se encuentran en la ciudad de Bogotá.

De acuerdo con lo anterior, es importante recalcar que se trata de una población en proceso de reincorporación para la cual prevalece la necesidad de asegurar los beneficios comprometidos en el acuerdo de paz, orientados a lograr su reincorporación plena en la sociedad, mediante la estabilización económica con la ejecución de proyectos productivos. En consecuencia, no se trata de ayudas que se agotan con la sola entrega del apoyo económico, sino que requieren del acompañamiento institucional no solo en la estructuración adecuada de los proyectos, sino en su debida implementación con la finalidad de propender por su éxito.

Con base en los hechos descritos se evidencia que, si bien los manuales y procedimientos aplicables hacen alusión a la necesidad de efectuar labores de acompañamiento, seguimiento y monitoreo en la fase de implementación, como condición para propender por el éxito de los proyectos, tales labores no cuentan con procedimientos claros y específicos respecto a las actividades, herramientas, metodologías y oportunidad, entre otros aspectos, para llevarlas a cabo.

Así, la fase de implementación se ejecuta por los excombatientes sin que los mismos dispongan de mecanismos a los cuales apelar en situaciones emergentes que contribuyan a superar o corregir situaciones críticas que pueden presentarse en materia técnica, legal, administrativa o económica, y que en muchas ocasiones derivan en la omisión o interrupción en la implementación, o falta de operación de los proyectos.

Del análisis realizado por el equipo auditor también se identifica que el proceso de aprobación e implementación de los proyectos puede verse afectado por procedimientos que no han tenido en cuenta problemáticas relacionadas con aspectos técnicos, jurídicos y financieros entre los que se destacan la prevalencia de proyectos implementados en predios en arrendamiento en los que no se consideran aspectos sobrevinientes que pueden acontecer y afectar la fase de implementación, por ejemplo, la decisión del propietario de interrumpir el contrato de arrendamiento o modificar las condiciones económicas del mismo, sin que tales condiciones hayan sido previstas en el flujo de cada del proyecto.

Así mismo, predios que no presentan las características acordes con el alcance previsto para las iniciativas, inadecuada estimación de los costos y gastos, directos e indirectos, en que los beneficiarios deben incurrir en su implementación y operación, entre otros aspectos

---

<sup>43</sup> Formato de acta de compromiso para proyectos productivos de carácter individual. Código IR-F-89. 2018-08-21

que restan eficacia a la ejecución de los recursos dispuestos para el proceso de reincorporación.

También se evidencian casos de cambios estructurales de los proyectos, tanto de orden técnico como del modelo de negocio, los cuales no están soportados documentalmente ni avalados por el CNR, instancia competente para la aprobación de los mismos, lo que pone en riesgo su sostenibilidad al no reflejar los cambios en un nuevo flujo de caja y su respectivo análisis técnico y financiero.

Si bien es cierto en algunos casos se comprobó la realización de distintas mesas de seguimiento, estas instancias se limitan a mencionar las situaciones encontradas sin impulsar acciones efectivas de solución, que encaminen técnicamente la implementación de los proyectos y soporten debidamente los cambios propuestos por las partes, lo que pone en riesgo la sostenibilidad socioeconómica de los beneficiarios y de esta manera su reincorporación productiva a la sociedad, tal como lo instruye el Acuerdo Final de Paz y su reglamentación.

Lo anterior derivado de la falta de controles adecuados, deficiencias en la labor de acompañamiento, seguimiento y monitoreo sobre la implementación de los proyectos aprobados, así como de la inexistencia de procedimientos o mecanismos que definan las instancias y sus responsabilidades en caso de que se decidan cambios en las ideas productivas inicialmente aprobadas, implicando un mayor riesgo en la efectividad de las nuevas implementaciones que adelanten los beneficiarios y la efectividad en la finalidad del recurso para el propósito de garantizar la sostenibilidad económica para los excombatientes.

Lo anterior a pesar de tratarse de población en la que prevalece la necesidad de promover y asegurar la realización efectiva de los beneficios comprometidos en el Acuerdo de Paz, orientados a lograr su reincorporación plena en la sociedad mediante la sostenibilidad económica con la ejecución de proyectos productivos, objetivo que no se agota con la sola entrega del apoyo económico sino que requiere del acompañamiento institucional, no solo en la estructuración adecuada de los proyectos, sino en su debida implementación.

Se hace evidente en consideración con lo expuesto, incumplimiento de los principios de la gestión pública plasmados en el artículo 209 de la Constitución Política, dada la ineficacia de las estrategias tendientes a la reincorporación en tanto se disponen recursos públicos que no logran su propósito, enfocado en la generación de alternativas económicas sostenibles en el mediano y largo plazo para los excombatientes

### **Respuestas del FCP y entidad ejecutora:**

El FCP indicó que: *“se corrió traslado de estas a la Agencia para la Reincorporación y Normalización ARN, Entidad Ejecutora que emitió pronunciamiento mediante Oficio (...), del cual se adjunta copia junto con sus respectivos anexos. (...)”*

Así mismo aclara que *“el seguimiento de la ejecución del proceso productivo está a cargo de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización - ARN y tal como se observa en la respuesta dada por esta entidad, se encuentra que el seguimiento ha sido garantizado a lo largo de la implementación de estos proyectos”.*

Y finalmente concluye sus escritos de respuesta indicando que:

*(...) En ese orden, bajo el modelo de negocio actual, el PA-FCP ha dado estricto cumplimiento a sus manuales y reglamentos en lo concerniente a los asuntos de su competencia, esto es, los pagos de los beneficios económicos a cargo de la Subcuenta de Reincorporación. Es por esto que, el reproche de la contraloría tiene asidero en actividades que dependen directamente de la entidad ejecutora, así como normatividad que debe ser aplicada por esta, tales como los manuales y procedimientos de la ARN y demás normatividad que regula lo atinente a la planeación, articulación y viabilidad de proyectos productivos, actividades que como ya se ha mencionado, se escapan de la competencia del PA-FCP. (...)*

Por su parte la ARN en su respuesta, indica sobre los proyectos productivos observados por la CGR:

*(...): Se precisa que, los recursos entregados por el Fondo Colombia en Paz – FCP previa autorización de la ARN a las personas en Proceso de Reincorporación en los proyectos, no tienen vínculo contractual con el beneficiario, sino que obedecen al desembolso de un apoyo económico previo al cumplimiento de unos requisitos de carácter normativo desarrollados conforme a lo establecido en el Acuerdo, del cual también se desprende que, la disposición de los recursos por concepto de proyectos productivos, una vez desembolsados, se encuentra en cabeza de la persona en proceso de reincorporación beneficiada, debido a que, cuando se realiza el desembolso de los recursos, la titularidad de este sale de la órbita pública y recae en el beneficiario quien mediante formulario IR-F-75 autoriza a la forma asociativa para que lo administre. Por otra parte, el Convenio No 1066 de 2018 a que hace referencia en el enunciado, no establece las pautas para la formulación de los proyectos productivos colectivos;(...)*

Frente al acompañamiento de las formas asociativas, indica la ARN:

*(...) Teniendo en cuenta lo anterior, la ARN ha diseñado un Plan de Acompañamiento y Asistencia Técnica Integral- PAATI, para brindar el acompañamiento a la forma asociativa quien en su rol es el ejecutor del proyecto productivo. La ARN dentro de sus funciones como articulador del proceso de reincorporación, ha gestionado que, en la etapa de implementación, se brinde un acompañamiento en asistencia técnica integral a la forma asociativa para el desarrollo de su proyecto productivo. En el marco de las acciones desarrolladas por la ARN y el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), frente al desarrollo de proyectos productivos colectivos, se ha gestionado el acompañamiento para la correcta implementación, (...)*

*(...) Así mismo, es importante resaltar que, los proyectos productivos implementados por la población en proceso de reincorporación a pesar de tener un acompañamiento por parte de la ARN, son susceptibles a las dinámicas de los territorios y a la corresponsabilidad de la persona en Proceso de Reincorporación, lo cual determina su permanencia en el tiempo. Por lo que, es factible que se presenten situaciones exógenas, las cuales escapan de la gobernabilidad y responsabilidad de la ARN (...)*

*(...) El primer espacio, hace referencia a los comités técnicos locales y territoriales, cuyos espacios se consolidan como el núcleo de seguimiento para el monitoreo y verificación de avances de los proyectos productivos; el comité técnico local reúne a los miembros de las formas asociativas, al cooperante PNUD/OIM que brinda asistencia técnica y, representantes de la ARN del Grupo Territorial que corresponda. También pueden participar actores como la Misión de Verificación de la ONU, delegados del componente de exintegrantes FARC-EP del CNR y de Ecomún. En estos comités se hace un balance técnico, financiero, organizacional, de los componentes transversales, entre otros, de*

*manera conjunta y con el interés de brindar recomendaciones en las acciones requeridas (...)*

*(...)El segundo espacio, son los comités regionales, conformados por la ARN (nivel central y Grupos Territoriales), Componente de exintegrantes FARC-EP del CNR, Cooperantes de asistencia Técnica (PNUD/OIM), delegados de la Misión de Verificación de la ONU, representantes legales de las formas asociativas y otros participantes invitados ; en esta instancia, se realiza un análisis integral bajo un enfoque territorial del avance en la implementación de la asistencia técnica a los proyectos productivos colectivos, sus desafíos de sostenibilidad a mediano y largo plazo, se verifica el estado de avance de la implementación de la asistencia técnica a los proyectos productivos colectivos en todos sus componentes (técnico-operativo, administrativo, organizacional, ambiental, comercial, de género y comunitario), se generan alertas para ser escaladas a la mesa nacional y se determinan recomendaciones.*

*De esta manera, la forma asociativa asume desde su autonomía la potestad de acoger o no las recomendaciones brindadas y ejecutar o no los cambios en atención al principio de autonomía privada de la que gozan los ciudadanos y atribuible también a las personas en proceso de Reincorporación. El tercer espacio, hace referencia a la Mesa de Implementación Nacional, conformados por la ARN (nivel central y Grupos Territoriales), Componente de exintegrantes FARC-EP del CNR, Cooperantes de asistencia Técnica (PNUD/OIM), delegados de la Misión de Verificación de la ONU, cuyo propósito es analizar las alertas generadas en las mesas regionales y proponer acciones correctivas o estrategias de solución para el efectivo avance en la implementación de los proyectos productivos colectivos. (...)*

Frente a la observación relacionada con el proyecto a desarrollarse en Icononzo- Tolima expone en su escrito la ARN lo siguiente

*(...) OBSERVACIÓN 1. Proyecto colectivo “Fortalecimiento productivo del cultivo de Sacha Inchi con prácticas agroindustriales en Icononzo Tolima” (D).*

*(...) Respuesta: Es de precisar que, desde la ARN, se generó la alerta en la submesa de implementación del 22 de junio de 2021, sin embargo, se debe precisar que conforme se ha manifestado anteriormente la ARN no tiene dentro de sus competencias la regulación entre acuerdos realizados por terceros en la fase de la implementación de los proyectos productivos, atendiendo a que fue una decisión autónoma de la Cooperativa. Tal como se observa en el informe financiero y en la submesa de implementación, no se realizó ningún avance de la implementación del proyecto aun cuando desde la ARN se requirió al cooperante un informe del estado del avance. (...)*

En lo relacionado con oficio de fecha 21 de septiembre de 2021 presentado a la ARN por la cooperativa beneficiaria del proyecto, en la que informan la no continuación del proyecto, además de solicitar orientación o alternativas para la presentación de otras iniciativas, con cargo al saldo de los recursos ya girados por el proyecto fallido, señala en su respuesta la entidad ejecutora que:

*(...) Mediante oficio radicado interno No. OFI21-026773 del 4 de noviembre de 2021, la ARN emite respuesta a la solicitud manifestando el respeto de las decisiones autónomas de parte de la Cooperativa, y la decisión de solicitar la realización de una mesa técnica de evaluación de proyectos productivos del CNR con el fin de atender la solicitud (Ver anexo 3)., motivo por el cual se realizarán las gestiones pertinentes para abordar la solicitud en mesa de proyectos productivos de CNR, la cual se espera desarrollar el próximo 30 de noviembre 2021, donde se abordará el tema para la presentación ante el CNR como instancia de decisión(...)*

Frente a las problemáticas que se hicieron evidentes en la etapa de implementación en su respuesta indica:

*“Es importante aclarar que desde la ARN se realizan alertas a los proyectos, no obstante, corresponde al Cooperante que presta la asistencia técnica atender las alertas, realizar las recomendaciones, orientaciones directas e idóneas a la Forma Asociativa para el ajuste en la implementación, y la responsabilidad de la Forma Asociativa para acatarlas e implementarlas, tal como se establece el Documento PRODOC .(...)*

*(...) Ahora bien, con relación al acompañamiento y seguimiento del proyecto, es de resaltar que la ARN a desplegado las acciones tendientes al respectivo acompañamiento y seguimiento tal como se evidencia en las actas de la submesa de implementación del 21 de abril 2021, 20 de mayo 2021, 22 de junio de 2021, así mismo, Las submesas de implementación dan cuenta del avance mensual de cada proyecto y en las mismas los cooperantes son los que reportan los avances de acuerdo a los procedimientos propios para su implementación, como se observa en los documentos PRODOC Finalmente, como se ha mencionado a lo largo de este documento la asistencia técnica es realizada por uno de los cooperantes PNUD-OIM.(...)*

*(...) De manera respetuosa reiteramos que, la ARN como parte de la Mesa Técnica de Proyectos surte la evaluación y viabilización de la propuesta productiva previa verificación del cumplimiento de requisitos dispuesto por el Decreto Ley 899 de 2017 para contribuir a la sostenibilidad económica.*

*Así mismo, es importante resaltar que, los proyectos productivos implementados por la población en proceso de reincorporación a pesar de tener un acompañamiento por parte de la ARN, son susceptibles a las dinámicas de los territorios y a la corresponsabilidad de la persona en proceso de reincorporación, lo cual determina su permanencia en el tiempo. Por lo que, es factible que se presenten situaciones exógenas, las cuales escapan de la gobernabilidad y responsabilidad de la ARN, esto respetando los principios de autonomía privada y el carácter de la naturaleza legal del beneficio económico de que trata el artículo 12 del Decreto Ley 899 de 2017.(...)*

*(...) Finalmente, indicamos a la CGR que la ARN ha realizado todas las acciones técnicas y jurídicas para apoyar todos los criterios de salida dispuestos en la ruta de reincorporación con el fin de cumplir con la disposición de brindar a las personas en proceso de reincorporación una sostenibilidad económica en el marco de las facultades atribuidas tanto constitucionalmente como derivadas del Acuerdo, como se puede evidenciar en todo lo manifestado dentro de la presente respuesta, respetando los principios de autonomía privada y el carácter de la naturaleza legal del beneficio económico de que trata el artículo 12 del Decreto Ley 899 de 2017, motivo por el cual se considera respetuosamente que no se configura dicha incidencia disciplinaria.(...)*

Sobre el proyecto productivo Impresol observado por la CGR, la ARN indica adicionalmente:

*“Es de anotar que para la fecha de la aprobación del proyecto productivo (7/11/2018) no se contaba con la regulación para la implementación de la ruta de reincorporación que abarcara los lineamientos para el desarrollo de sus componentes, se contaba con lo dispuesto en el Decreto 1212 de 2018 que establece que, la ARN debe verificar la viabilidad y aprobar los proyectos productivos, que deseen emprender los exintegrantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación económica y social, disposición que enmarca la competencia de la ARN en las etapas previas al desembolso del apoyo económico del mismo. (subrayado fuera del texto original).*

*“Ahora bien, no se puede desconocer que, para la fecha en que fue aprobado el presente proyecto productivo la ARN si realizaba seguimiento a los proyectos productivos colectivos a través de las mesas de implementación como se evidencia en las actas remitidas anteriormente a la CGR.”*

*“el Proceso de Reincorporación, si bien se centra en dotar de las condiciones necesarias para que cada persona que ha dejado las armas pueda hacer tránsito a la vida civil, también lleva implícita la*

corresponsabilidad a la que cada exintegrante de las FARC-EP se compromete para alcanzar los objetivos trazados en el Acuerdo”

(...) se reitera que, este proyecto productivo entró en funcionamiento desde el 17 de diciembre de 2018, y con la realización del seguimiento de abril de 2020 se estableció que el proyecto pasaba a estado “Sin operación” por la cesación de actividades de manera temporal, esto en virtud de las restricciones presentadas como medidas de seguridad y bioseguridad a consecuencia de la Emergencia Sanitaria por la pandemia del COVID-(...) en el marco de lo expuesto transcurrieron más de tres meses antes de dejar de operar de manera temporal, resaltando que esta situación se dio por factores externos a la ARN.

“(…) Por otro lado, en el 2018, desde los grupos territoriales se adelantó vinculación de la población objeto a acciones de fortalecimiento de habilidades y competencias para la inclusión productiva a través de mapeos de actores potenciales que brindan asistencia técnica y fortalecimiento. Para el caso del proyecto productivo NC Impresol, el actor potencial fue la Cámara de Comercio de Bogotá(…)”  
(...) Pese a las anteriores gestiones, es necesario indicar que la Cámara de Comercio mediante Acta de Reunión del 10 de febrero de 2020, manifiesta que, a raíz de la falta de compromiso por parte de la Forma Asociativa, decide dar por terminado el proceso de acompañamiento. (Ver carpeta 11 “acta reunión 10 febrero 2020”).

(...) Es de anotar que, a través del Grupo Territorial Bogotá se realizaron seguimientos en la vigencia 2019(...) “De igual manera, se debe precisar que, la ARN a través del Grupo de Sostenibilidad Económica y del Grupo Territorial Bogotá han realizado acompañamiento y seguimiento, dentro de los cuales registran las siguientes gestiones (...)

Frente a las problemáticas que se hicieron evidentes en la etapa de implementación en su respuesta indica:

“Si bien en esta apreciación no se hace una observación, desde la ARN se considera importante precisar que, los recursos desembolsados por el Fondo Colombia en Paz – FCP previa autorización de la ARN a las personas en Proceso de Reincorporación en los proyectos productivos, no tienen vínculo contractual con el beneficiario, sino que obedecen al desembolso de un apoyo económico previo al cumplimiento de unos requisitos de carácter normativo desarrollados conforme a lo establecido en el Acuerdo, del cual también se desprende que, la disposición de los recursos por concepto de proyectos productivos, una vez desembolsados, se encuentra en cabeza de la persona en proceso de reincorporación beneficiada.”

(...)

“Así mismo, se reitera que una vez desembolsado el beneficio económico para la implementación del proyecto productivo, este hace parte del patrimonio del beneficiario y se encuentra bajo su discrecionalidad la delegación de la administración de su unidad productiva, aspecto que materializa mediante el formulario IR-F- 75 cuando autoriza a la forma asociativa para que lo administre, pese a dicha disposición la ARN cuenta con herramientas para el acompañamiento y seguimiento a los proyectos productivos, sin embargo la apropiación de estas herramientas depende en gran medida de la disposición de la Forma Asociativa para aceptarlas y poner prácticas las recomendaciones que se brinden.

“Es pertinente resaltar que, una vez realizado el desembolso, previa verificación del cumplimiento de requisitos de conformidad con la reglamentación vigente al momento de la solicitud del proyecto o del plan de negocio, es la persona en proceso de reincorporación quien asume los riesgos de este y también le asiste la facultad de disponer de los rendimientos de su actividad productiva. Es importante anotar que, en materia de responsabilidad, la formulación y estructuración de los proyectos tanto individuales como colectivos está a cargo de las personas en proceso de reincorporación y sus formas asociativas.”

*(...) vale resaltar que la ARN no está facultada para ejercer la defensa judicial a las personas en proceso de reincorporación o a las Formas Asociativas, por lo tanto su función se enmarca en el acompañamiento y el seguimiento con el fin de establecer alertas y orientaciones.”*

*(...) Así las cosas, la ARN cumplió con lo establecido frente a lo dispuesto por la naturaleza legal del beneficio, el Consejo Nacional de Reincorporación – CNR, revisó y aprobó una idea de negocio que cumplía con los requisitos solicitados para su viabilización, por lo que una vez desembolsado es la Forma Asociativa la responsable de poner en marcha la implementación del proyecto productivo y llevar a cabo las acciones necesarias para el mantenimiento y actualización del mismo de acuerdo al presupuesto establecido.*

*“Dicho lo anterior, la competencia de la ARN se enmarca en realizar las respectivas alertas y recomendaciones con el fin de contribuir a que el proyecto productivo vuelva a encauzar su propósito inicial.”*

*(...)“Por otra parte es necesario indicar que desde la ARN se realizan alertas de seguimiento a los proyectos, no obstante, corresponde a la Forma Asociativa atenderlas, acoger las recomendaciones y orientaciones brindadas, en este sentido, se recalca que frente al apoyo que solicitaron se realizaron las gestiones pertinentes para apoyar el cubrimiento de las diferentes necesidades, tales como el apoyo para la selección de personal a través del SENA, las capacitaciones realizadas a través de la cámara de comercio, la participación en la ferias de emprendimiento y las capacitaciones de fortalecimiento asociativo, todo esto descrito a lo largo del presente documento.”*

*(...) “El tiempo de operación del proyecto productivo es de dos (2) años aproximadamente en funcionamiento pese a la situación actual, por lo tanto, la ARN conforme a su competencia se encuentra adelantando las gestiones para apoyar a la forma asociativa en la gestión de las necesidades que han sido comunicadas a la agencia.”*

En lo que concierne a los proyectos productivos en los que se observaron modificaciones no sometidas a consideración de las instancias competentes e inexistencia de procedimientos que consideren tal circunstancia, la Agencia dio respuesta a la observación presentada por la CGR en los mismos términos descritos en párrafos anteriores, y adiciona:

*(...)Teniendo en cuenta que una vez se ha avanzado en la implementación de los proyectos productivos colectivos y se evidencian algunos cambios, se vio la necesidad de realizar mesas internas de trabajo para evaluar si es pertinente desarrollar procedimientos y mecanismos que conlleven a la revisión y aprobación de cambios en los proyectos productivos colectivos desembolsados, como resultado de estas mesas se concluye que no es viable desarrollar procedimientos o mecanismos para atender las modificaciones, toda vez que dichas modificaciones pueden impactar los resultados en la sostenibilidad del proyecto. En el caso de que se realice la solicitud de modificación del proyecto se considera que dicho cambio se debe presentar nuevamente al CNR, quien es la instancia de decisión, toda vez que la ARN no cuenta con la capacidad ni una fuente de recurso que facilite una nueva inversión en proyectos ya aprobados y desembolsados (...)*

*(...) Como se puede evidenciar, y lo manifiesta la Contraloría General de la Republica, los cambios en este proyecto son significativos tanto en cantidades como en condiciones técnicas, todo ello producto de decisiones autónomas de la forma asociativa, incluso apartándose de las recomendaciones técnicas del PNUD y las alertas generadas en las sesiones de las submesas de implementación regional y nacional.(...)*

En lo que concierne al proyecto individual El Porvenir, la primera parte de su respuesta hace un recuento de las disposiciones normativas para atender lo referente a los proyectos productivos. Frente a la observación realizada por la CGR, la ARN realiza las siguientes claridades:

(...) “Es de anotar que para la fecha de la aprobación del proyecto productivo (28/05/2019) y del acta de entrega de bienes e insumos (18/09/2019) regía el procedimiento referenciado en el enunciado, el cual no contemplaba el seguimiento a la implementación como fase del proceso, esto debido a que, aún no se contaba con la regulación para la implementación de la ruta de reincorporación que abarcara los lineamientos para el desarrollo de sus componentes el cual se expidió el 24 de diciembre de 2019, mediante la Resolución 4309 de 2019, así mismo se contaba con lo dispuesto en el Decreto 1212 de 2018 que establece que, la ARN debe verificar la viabilidad y aprobar los proyectos productivos, que deseen emprender los exintegrantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación económica y social, disposición que enmarca la competencia de la ARN en las etapas previas al desembolso del apoyo económico del mismo. (subrayado fuera del texto original).”

(...) No obstante, no se puede desconocer que para ese momentos la ARN si realizaba un acompañamiento constante en los diferentes ámbitos de la reincorporación de los exintegrantes de las FARC-EP, incluyendo los proyectos productivos con el fin de propender por el sostenimiento de los mismos en el tiempo, esto se puede evidenciar en el marco del acta de compromiso firmada por los beneficiarios del apoyo económico para el proyecto productivo, que establece en el ítem 2 “monitoreo” la siguiente acotación:

“Con el propósito de aportar a la sostenibilidad de los proyectos productivos, la ARN podrá realizar actividades de observación, orientación y asesoría técnica, sin que de ello se pueda entender que la ARN es responsable por la forma en que se implementen los mismos”. (subrayado fuera del texto original).”

(...) “Aunado a lo descrito, se debe resaltar que la ARN, fortaleció la capacidad de respuesta para brindar procesos de asesoría en la identificación de las iniciativas productivas, formulación de proyectos productivos y sus desembolsos, contribuyendo de manera oportuna en la generación de ingresos para la población en proceso de reincorporación. Dicho fortalecimiento se consignó a través de lo establecido en el artículo 12 de la Resolución 4309 de 2019 que reglamentó los requisitos, términos y condiciones para el reconocimiento de los beneficios sociales y económicos que le componen, emitiendo los siguientes preceptos normativos frente al componente de sostenibilidad económica, específicamente en lo referente a los proyectos productivos de carácter individual:

...ARTÍCULO 12, CRITERIOS DE CUMPLIMIENTO DEL COMPONENTE DE SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA. El componente de Sostenibilidad Económica terminará cuando se cumplan las siguientes situaciones, de acuerdo a la alternativa productiva de su Hoja de Ruta:(...)a)Proyectos Productivos Individuales:1.Ha recibido apoyo en la formulación, viabilizarían, implementación y seguimiento del proyecto productivo, y2.Ha recibido asistencia técnica, orientación para el acceso continuado a mercados y para la gestión financiera del mismo.” (...)

(...)” Posterior a la expedición de la Resolución 4309 de 2019, se actualizó el procedimiento para la presentación de la solicitud de desembolso del apoyo económico de Reincorporación para proyectos productivos de carácter individual dispuesto en el “IR-P-26”y se diseñaron métodos operativos nuevos, mediante el cual se estableció los lineamientos para consolidar los mecanismo, metodología y herramientas de apoyo para el seguimiento de los proyectos productivos.”

En lo relacionado con el hecho de que, el 25 de septiembre, de acuerdo a los documentos analizados por la CGR, “se da por cerrado el proyecto productivo por parte de la profesional de la ARN “, señala en su respuesta la entidad ejecutora que:

“Sea lo primero indicar que, si bien en el formato de “informe seguimiento trimestral proyecto individuales y colectivos” se manifiesta en el punto 2.2. “por tal razón se da por cerrado el proyecto

*productivo” esta expresión hace referencia a un reporte que hace el profesional de la ARN conforme lo manifestado por el beneficiario o lo observado frente al estado del proyecto, mas no hace referencia exegética a que la ARN da por cerrado el proyecto productivo, ya que la misma no tiene la facultad ni competencia para realizar dicha acción.”*

*“En cuanto a la apreciación sobre que el proyecto productivo “tras dos meses de la entrega de los bienes e inicio de la operación del proyecto en 2019, se presenta el confinamiento generado por la pandemia COVID 19” de manera respetuosa indicamos que entre la entrega de los insumos (18/09/2019) y la declaratoria de emergencia sanitaria por el COVID-19 (12 de marzo de 2020), transcurrieron 6 meses dentro de los cuales el proyecto productivo estuvo en operación conforme lo manifestado por los beneficiarios en la visita realizada por el ente de control y desde la ARN se realizaron actividades de acompañamiento al proyecto que se describirán más adelante.” (...)*

Frente a la información aportada por parte del beneficiario durante la entrevista realizada por el equipo auditor y también referenciada dentro de la observación que hace alusión a no haber recibido orientación, asistencia o apoyo adicional al proporcionado para la compra de bienes para surtir el mini mercado por valor de \$ 16.000.000, la ARN indica:

*“Como se manifestó anteriormente, la ARN ha brindado un acompañamiento constante a las personas en proceso de reincorporación en los diferentes componentes de la ruta de reincorporación a través de los grupos territoriales. Para el caso de las personas en proceso de reincorporación (...), se debe acotar que se realizaron actividades en el marco del proceso de reincorporación que abordaron temas relacionadas con la formulación del proyecto productivo, mediante el cual se brinda asesoría para la ideación y estructuración del proyecto productivo, se apoyó para la revisión de la documentación soporte del proyecto productivo y apoyo en el diligenciamiento de los documentos para solicitar el PRE ante la ARN, se genera un espacio de reflexión donde la PR analiza su proyecto de vida frente a las actividades económicas de su interés y las que prevalecen en su contexto.*

*Finalmente, en una conversación constructiva el Facilitador a partir de preguntas orientadoras facilita en la PR la toma de decisiones frente a la idea de negocio más pertinente. En esta sesión, la PR define si su idea de negocio la adelanta de manera unipersonal o asociativa, si ésta representa un emprendimiento y/o fortalecimiento; acompañamiento en la entrega de los insumos, mediante el cual el profesional de la ARN acompaña el proceso de entrega de los insumos o equipos establecidos en el contrato de compraventa suscrito entre el proveedor y la PR, verificando la conformidad de la entrega de los productos con respecto a lo definido previamente; seguimiento al proyecto productivo; acceso a ofertas educativas, jornada y vinculación a la ruta de empleabilidad; jornadas de orientación jurídica.” (...)*

De acuerdo con la afirmación de la observación realizada por la CGR que hace alusión a que la finalidad de lograr la reincorporación plena de los beneficiarios del proyecto productivo en la sociedad mediante la estabilización económica no se logró, la entidad sostiene:

*(...)“De manera respetuosa se precisa que el acceso a un proyecto productivo no puede considerarse per se, como factor que permita determinar la reincorporación a la vida civil de un exintegrante FARC-EP en proceso de reincorporación, para predicar tal circunstancia, es menester que la persona finalice su ruta de reincorporación, bajo la configuración de los criterios de cumplimiento previstos para cada uno de los componentes descritos en la Resolución 4309 de 2019 por la cual se establece la Ruta de Reincorporación, es de resaltar que dichos criterios serán descritos más adelante. Así las cosas, se precisa que no es dable manifestar que no se ha logrado la “reincorporación Plena” (entendiéndose esta como el cumplimiento de cada uno de los componentes de la Ruta de Reincorporación) así mismo se considera oportuno reiterar*

*que hay un grado de corresponsabilidad de cada exintegrante de las FARC-EP en la puesta en marcha del Proceso de Reincorporación. El éxito del proceso de reincorporación no solo radica en la posibilidad de acceder a los beneficios sociales y económicos, sino que también implica la responsabilidad de aportar activamente a la construcción de su proyecto de vida.” (...)*

Frente a inexistencia de un procedimiento o la consideración de medidas a aplicar cuando no resulta factible la implementación, la ARN afirma:

*Respuesta: “ De manera respetuosa reiteramos lo manifestado en la parte inicial del documento en el que se indica que, si bien para el momento de la aprobación y entrega de insumos de este proyecto no se contaba con unos métodos operativos específicos en el seguimiento a los proyectos productivos, si se realizaba acompañamiento por parte de la ARN a las personas en proceso de reincorporación, y posterior a la entrada en vigencia de la Resolución 4309 de 2019 en la que se establecieron los criterios de cumplimiento del componente de sostenibilidad económica se consolidaron las herramientas y procedimientos para aplicarlos a los proyectos productivos en lo concerniente al acompañamiento y seguimiento, mediante el diseñar de nuevos métodos operativos y actualización de los ya existentes. Por otra parte, se indica que los proyectos productivos de carácter individual que son aprobados por la ARN, constan de una validación que es el resultado de la identificación de oportunidades de inversión donde la persona en proceso de reincorporación con el apoyo del facilitador del Grupo Territorial de la ARN, analiza su proyecto de vida y define su idea de negocio para un emprendimiento y/o fortalecimiento de manera unipersonal o asociativa individual.”(...)*

Finalmente, la ARN indica:

*(...) “Es importante resaltar que ante la inminencia de las afectaciones que podrían derivarse de las restricciones debidas a la pandemia por COVID-19, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización mediante Resolución 843 del 30 de marzo de 2020, adoptó medidas transitorias para garantizar en medio de la Emergencia Sanitaria, el otorgamiento de los beneficios económicos mensuales a las personas en proceso de reincorporación, de abril hasta agosto de 2020 inicialmente.” (...)*

*(...) como se ha manifestado anteriormente, una vez desembolsado el beneficio económico para la implementación del proyecto productivo, este hace parte del patrimonio del beneficiario, así mismo se reitera que, los proyectos productivos implementados por la población en proceso de reincorporación a pesar de tener un acompañamiento por parte de la ARN, son susceptibles a las dinámicas de los territorios y a la corresponsabilidad de la persona en Proceso de Reincorporación, lo cual determina su permanencia en el tiempo. Por lo que, es factible que se presenten situaciones exógenas, las cuales escapan de la gobernabilidad y responsabilidad de la ARN ya que no es factible asumir riesgos que dependan de las dinámicas del mercado. Ahora bien, la responsabilidad de la ARN frente a la gestión pública de estos recursos está encaminada a que, el beneficio económico sea desembolsado al beneficiario que cumple con los requisitos para la obtención del mismo, actividad que efectivamente se realiza por parte de la ARN y como se evidencia a lo largo de la respuesta se realiza el seguimiento y se brindan orientaciones para un buen desarrollo de la fase de implementación de los proyectos.” (...)*

## **Análisis de Respuestas**

Inicialmente en su respuesta la ARN presenta los lineamientos del esquema dispuesto para el desarrollo de los proyectos productivos, en la cual reconoce su participación como articulador de este proceso de reincorporación, así como el acompañamiento al que está obligada, cuando señala:

“La ARN dentro de sus funciones como articulador del proceso de reincorporación, ha gestionado que, en la etapa de implementación, se brinde un acompañamiento en asistencia técnica integral a la forma asociativa para el desarrollo de su proyecto productivo”, y en párrafos siguientes del escrito de respuesta, continúa reconociendo las actividades de seguimiento:

*(...) Teniendo en cuenta lo anterior, **la ARN ha diseñado un Plan de Acompañamiento y Asistencia Técnica Integral- PAATI, para brindar el acompañamiento a la forma asociativa quien en su rol es el ejecutor del proyecto productivo. La ARN dentro de sus funciones como articulador del proceso de reincorporación, ha gestionado que, en la etapa de implementación, se brinde un acompañamiento** en asistencia técnica integral a la forma asociativa para el desarrollo de su proyecto productivo. En el marco de las acciones desarrolladas por la ARN y el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), frente al desarrollo de proyectos productivos colectivos, se ha gestionado el acompañamiento para la correcta implementación(...)* (subrayas y negrillas fuera de texto original)

Así mismo en respuesta del FCP, se informa que: “el seguimiento de la ejecución del proceso productivo está a cargo de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización – ARN”

Con lo cual se encuentra que efectivamente le corresponden a la ARN adelantar actividades de acompañamiento y seguimiento frente a los proyectos productivos colectivos, y que dispone para ello de una serie de metodologías y/o procedimientos por esta entidad elaborados, con la expresa finalidad de estructurar las condiciones, identificar los partícipes, entre otras características en las distintas fases desde la formulación e inclusive posterior a su implementación, dentro del marco de la llamada ruta de reincorporación, que no es otro más que el proceso establecido por esa agencia gubernamental para facilitar el acceso a las personas en proceso de reincorporación, y que incluye el promover la sostenibilidad económica mediante distintas actividades, principalmente mediante proyectos productivos.

A continuación, expone en su escrito de contestación la calidad de los recursos ya trasladados a los excombatientes cuando señala “obedecen al desembolso de un apoyo económico previo al cumplimiento de unos requisitos de carácter normativo desarrollados conforme a lo establecido en el Acuerdo “. Frente a la concepción de estos auxilios se tiene claro que los mismos tienen un origen legal y se conciben como un apoyo, tal como lo expone en sus argumentos la ARN, lo cual no ha sido objeto de reproche por la CGR.

En relación con las distintas instancias de aprobación, validación y acompañamiento de las iniciativas productivas, en las que participan componente exFARC, cooperantes internacionales, Gobierno Nacional, la ARN también hace énfasis en las actividades autónomas que deben desarrollar los beneficiarios frente a los proyectos presentados, cuando relata que:

*“Así mismo, es importante resaltar que, los proyectos productivos implementados por la población en proceso de reincorporación a pesar de tener un acompañamiento por parte de la ARN, son susceptibles a las dinámicas de los territorios y a la corresponsabilidad de la persona en proceso de reincorporación, lo cual determina su permanencia en el tiempo. Por lo que, es factible que se presenten situaciones exógenas, las cuales escapan de la gobernabilidad y responsabilidad de la ARN, esto respetando los principios de autonomía privada”*

Sobre este asunto, se reitera precisamente que si bien la ejecución de los recursos ya trasladados a la cooperativa para adelantar la implementación de la iniciativa productiva, corresponde a los beneficiarios reincorporados de la ayuda económica, es la falta de un

adecuado seguimiento y acompañamiento, lo que se ha observado por este ente de control, el cual no recae en estos participantes, sino precisamente en distintas instancias y entidades como la ARN, de acuerdo las competencias otorgadas.

Así mismo, sobre los inconvenientes en la fase de implementación, la entidad arguye que corresponden a los mismos beneficiarios y a los cooperantes encargados el alertar sobre situaciones indicativas del mal suceso de esta etapa, excluyendo su responsabilidad como cabeza de este proceso, lo que no es acorde con lo determinado dentro del esquema dispuesto a través del FCP, en el que figura como entidad ejecutora de la subcuenta reincorporación, a través de la cual se canalizaron los recursos públicos cuya destinación específica estaba orientada a apoyar el desarrollo de los proyectos productivos.

Mas aún, si se tiene en cuenta que las Resoluciones, Manuales y Procedimientos emitidos por la ARN para gestionar los proyectos productivos colectivos, consideran aspectos relativos al seguimiento, monitoreo y acompañamiento en la fase de implementación, como etapa esencial en el ciclo de actividades para completar el proceso con el que se pretende suministrar elementos que propenden por la sostenibilidad de los reincorporados en el mediano y largo plazo.

Advirtiéndose por lo anterior, que corresponde al Gobierno Nacional procurar que los recursos entregados en calidad de beneficio persigan los propósitos de inversión en los programas para los cuales fueron concebidos, lo que no se logró, pese a las atribuciones y competencias misionales entregadas a la ARN y que ha sabido registrar en su comunicación, entre estas la de ser un articulador del proceso de reincorporación, o cuando señala que *“la ARN ha realizado todas las acciones técnicas y jurídicas para apoyar todos los criterios de salida dispuestos **en la ruta de reincorporación con el fin de cumplir con la disposición de brindar a las personas en proceso de reincorporación una sostenibilidad económica** en el marco de las facultades atribuidas tanto constitucionalmente como derivadas del Acuerdo”* (Subrayas y negrillas fuera de texto original).

Las situaciones señaladas reflejan la falta de seguimiento a cargo de la ARN sobre los proyectos productivos, cuya implementación no estaba acorde con la realidad de la iniciativa productiva formulada, a sabiendas que sus obligaciones dentro del esquema de reincorporación, están encaminadas al seguimiento y a alertar sobre las situaciones que podrían afectar su correcto desarrollo, las cuales si bien no garantizan el éxito definitivo, minimizan el riesgo de la pérdida del objetivo final, el cual no es otro que la sostenibilidad económica de las personas reincorporadas dentro del marco de un proceso de paz, suscrito por el Gobierno Nacional.

Es oportuno señalar que el beneficio económico otorgado a las personas en proceso de reincorporación es concebido dentro de un proceso cuyo alcance involucra el análisis y estructuración de un proyecto productivo que luego del recibo de los recursos es objeto de acompañamiento y asistencia, orientado a materializar una sostenibilidad económica futura. Así las cosas, este apoyo no se limita a un mero desembolso, sino involucra actividades de acompañamiento y asistencia inherentes a la implementación, que según lo analizado no fueron atendidas por la ARN en debida forma.

En lo relacionado con la solicitud entregada a la ARN el día 21 de septiembre de 2021 por la cooperativa a cargo del proyecto de cultivo de Sacha Inchi, en la que expresa las condiciones recientes del proyecto y solicita además orientación para atender la

problemática generada en la implementación del proyecto ya descartado, indica la ARN que el 4 de noviembre de 2021 entregó respuesta, en la que sugiere la realización de una mesa a finales de este mes para atender dicha solicitud.

Lo anterior, pone de manifiesto lo expresado por la CGR, cuando observó que a pesar del desembolso e inicio de la fase de implementación de este proyecto hace más de 14 meses, y desde la cual se evidenciaron los inconvenientes que llevaron a descartar la iniciativa, solo hasta ahora la ARN tiene planteado una mesa para buscar evaluar posibles alternativas dentro de la solicitud ya referida.

Situación que se evidencia más gravosa cuando revela que solo hasta el mes de junio de 2021 se alertó en una mesa de seguimiento sobre la problemática de esta iniciativa, sin reconocerse acciones claras o tangibles durante el periodo que transcurrió desde el desembolso señalado, y que enmarcados dentro del llamado seguimiento o acompañamiento a su cargo, hubieran logrado minimizar por lo menos, los riesgos ya materializados de este proyecto. Lo anterior corrobora lo observado por el equipo auditor durante la visita, por lo tanto, se mantiene el hallazgo.

Respecto a los cambios que se presentan en algunos proyectos colectivos en su fase de implementación, la ARN indica que *“se vio la necesidad de realizar mesas internas de trabajo para evaluar si es pertinente desarrollar procedimientos y mecanismos que conlleven a la revisión y aprobación de cambios en los proyectos productivos colectivos desembolsados, como resultado de estas mesas se concluye que no es viable desarrollar procedimientos o mecanismos para atender las modificaciones, toda vez que dichas modificaciones pueden impactar los resultados en la sostenibilidad del proyecto.”*

Al respecto, este órgano de control considera que precisamente, los mencionados cambios al proyecto aprobado, podrían afectar la sostenibilidad de los mismos, dado que si bien pueden corresponder a un cambio de modelo de negocio o en la propuesta técnica, conllevan diferencias en los ingresos y los egresos, lo que en consecuencia se traduciría en un nuevo flujo de caja y por consiguiente en indicadores de rentabilidad diferentes, lo que pone en riesgo la sostenibilidad de los proyectos, así como la reincorporación económica de los excombatientes.

En este sentido, para la CGR no es de buen recibo lo expresado por la entidad en su respuesta y reitera lo observado frente a la falta de implementación de procedimientos y mecanismos concretos, que permitan controlar estos cambios, dado que estas situaciones se pueden presentar de manera común, como en este caso, en el marco del seguimiento necesario para llevar a buen término estos proyectos productivos, pero que sin ellos traen consigo las afectaciones en la sostenibilidad ya indicadas.

Por otra parte, la entidad reconoce lo manifestado por la CGR en cuanto a los cambios que se han presentado en los proyectos observados, además de recordar las menciones que se hacen de ellos en las mesas de seguimiento tanto regional y nacional. Sin embargo, en el marco de este seguimiento, tan solo se observan los avances de los proyectos, mas no un acompañamiento específico frente a las alertas emitidas, producto de no disponer de procedimientos para atender adecuadamente los cambios que reconocen se han presentado en el desarrollo de las iniciativas productivas objeto de análisis por la CGR.

En conclusión, la respuesta de la entidad no da cuenta de controles adecuados que permitan garantizar que los cambios a los proyectos productivos aprobados por el CNR,

garanticen la misma o una mejor rentabilidad, así como su financiamiento para su plena operación, por lo que en este sentido se mantiene el hallazgo.

En lo que concierne al proyecto productivo Impresol, señala la ARN que “con la realización del seguimiento de abril de 2020 se estableció que el proyecto pasaba a estado “Sin operación” por la cesación de actividades “ y concluye que “ en el marco de lo expuesto transcurrieron más de tres meses antes de dejar de operar de manera temporal(...)”, lo cual no se comparte, ya que de ninguna manera se precisa la fecha exacta de cesación de actividades, simplemente se indica el cambio de estado en dicho seguimiento, temporalidad frente a la cual la socia de la cooperativa informó en entrevista, que el tiempo de operación fue de “aproximadamente tres meses”, considerado válida esta fuente de información, como participante directa del proceso.

De igual manera se expone el fortalecimiento adelantado por la Cámara de Comercio de Bogotá -CCB-, respecto a la asistencia técnica y fortalecimiento, señalando 12 carpetas en la respuesta, siendo allegadas a la CGR sólo 10 carpetas, sin embargo, validados los soportes allegados en ellas, se resalta:

*-Carpeta 1: Se anexa un correo de la CCB donde se indica se remitirá un informe de avances a junio 2019, sin informe.*

*-Carpeta 2. Acta de asistencia 21 de junio de 2019 con tres (3) asistentes de ARN y una persona de la CCB, se limita a indicar la socialización de los servicios de la cámara y se analiza potencial del proyecto.*

*-Carpeta 3. Correo de fecha noviembre 7 de 2019, en el cual se indica se remitirá acta de reunión del 6 de noviembre, no se anexa acta.*

*-Carpeta 4. Informe de seguimiento de la CCB 06 de diciembre de 2019. Asisten dos socios de la cooperativa, se señalan fortalecimiento en marketing y formas jurídicas para constituir empresa. (Se debe considerar que el proyecto no reportaba operación y ya había sido constituida desde la vigencia anterior)*

*-Carpeta 5. Planilla asistencia reunión de enero de 2019, no se relacionan conclusiones o aportes.*

*-Carpeta 6. Correo de ARN de febrero 2020, en el cual se remiten hojas de vida para asesores comerciales interesados.*

*-Carpeta 7. Tres (3) Fotos de participación en evento CCB, sin fecha.*

*-Carpeta 8. Oficio de la ARN de fecha junio de 2020, invitando a la cooperativa a reunión virtual de seguimiento a la implementación. Sin respuesta ni soporte de reunión.*

*-Carpeta 9. Informe de seguimiento trimestral que señala fecha de visita mayo del 2020. Registra ventas \$0, gastos superiores a los planeados y a los ingresos recibidos, \$0 de ganancias, y \$0 producción en el último periodo. Se registran problemas “(...) falta de apoyo en el tema de posicionamiento de los servicios”, (...) los problemas administrativos no permiten que las propuestas sigan adelante existe falta de manejo y experiencia para el tema administrativo, el proyecto no cuenta con contabilidad organizada, (..)no cuenta con recursos (...) requieren generar 50 millones mensuales para lograr punto de equilibrio.”*

*-Carpeta 10. Se repite lo anexado en carpeta 2.*

Lo allegado permite confirmar algunas acciones adelantadas por la CCB, sin embargo, no sustentan seguimiento como se indica en mesa de sub implementación del 28 de marzo 2019, por el contrario, reflejan las falencias en fortalecimiento y capacitación en temas que no resultan constantes con la situación y avance del proyecto.

Así las cosas, transcurridos aproximadamente tres meses y suspendida operación del proyecto los socios requirieron desplazarse para buscar fuentes de trabajo para el sostenimiento de sus familias, corroborando las falencias en el acompañamiento al mismo y el desconocimiento de las necesidades. (...)

Se precisa igualmente que la CGR, en ningún momento endilga la responsabilidad de la ARN frente a la defensa jurídica de la cooperativa en el hallazgo, se limita a exponer el hecho de los problemas jurídicos y tributarios, que han recaído en los excombatientes, derivados de los vacíos en el acompañamiento y seguimiento, en total contravía del objetivo de sostenibilidad económica para una efectiva reincorporación.

Advirtiéndose por lo anterior, que corresponde al Gobierno Nacional procurar que los recursos entregados en calidad de beneficio persigan los propósitos de inversión en los programas para los cuales fueron concebidos, lo que no se logró, pese a las atribuciones y competencias misionales entregadas a la ARN, entre estas la de ser un articulador del proceso de reincorporación y lo señalado en la ruta de reincorporación, vigente durante el tiempo de desarrollo de las acciones que aportaron como de seguimiento y acompañamiento ejercidas, que como se señala, se registran a mediados del 2020.

Las situaciones señaladas reflejan las deficiencias en el seguimiento a cargo de la ARN sobre los proyectos productivos, cuya implementación presentó serias problemáticas a muy escaso tiempo de sus desembolsos, cesando su operación, y derivando en problemáticas adicionales de diferente índole, que persisten y se incrementan, sin que se evidencien acciones oportunas por parte de la ARN a sabiendas que sus obligaciones dentro del esquema de reincorporación, están encaminadas al seguimiento y a alertar sobre las situaciones que podrían afectar el correcto desarrollo de este proyecto, que si bien no garantizan el éxito definitivo, si minimizan el riesgo de la pérdida del objetivo final, el cual no es otro que la sostenibilidad económica de las personas reincorporadas dentro del marco de un proceso de paz, suscrito por el Gobierno Nacional.

Es oportuno señalar que el beneficio económico otorgado a las personas en proceso de reincorporación es concebido dentro de un proceso cuyo alcance involucra el análisis y estructuración de un proyecto productivo que luego del recibo de los recursos es objeto de acompañamiento y asistencia orientado a materializar una sostenibilidad económica futura, y no se limita este apoyo al simple desembolso; en este contexto se adelantó el análisis de la CGR, con lo cual se reitera que la ARN no atendió de manera debida el acompañamiento y asistencia a este proyecto productivo, y es en este sentido que se comunicó el hallazgo.

Considerando lo expuesto, el hallazgo se valida incluyendo datos de los soportes allegados en la respuesta.

Respecto al proyecto individual El Porvenir, Inicialmente en su respuesta la ARN presenta los lineamientos del esquema dispuesto para el desarrollo de los proyectos productivos junto con el contexto normativo aplicable. Así, reconoce su participación como articulador de este proceso de reincorporación, cuando señala que:

*“El Decreto 1212 de 2018, adicionó un numeral 21 al artículo 5 del Decreto Ley 4138 de 2011, estableciendo como función de la Agencia de Reincorporación y la Normalización “Verificar la viabilidad y aprobar los proyectos productivos o de vivienda de carácter individual, que*

*deseen emprender los ex integrantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación económica y social conforme al Decreto Ley 899 de 2017 (...)*”.

*“Así mismo, es importante resaltar que, los proyectos productivos implementados por la población en proceso de reincorporación a pesar de tener un acompañamiento por parte de la ARN, son susceptibles a las dinámicas de los territorios y a la corresponsabilidad de la persona en Proceso de Reincorporación, lo cual determina su permanencia en el tiempo”.*

*“Es de anotar que para la fecha de la aprobación del proyecto productivo (28/05/2019) y del acta de entrega de bienes e insumos (18/09/2019) regía el procedimiento referenciado en el enunciado, el cual no contemplaba el seguimiento a la implementación como fase del proceso, esto debido a que, aún no se contaba con la regulación para la implementación de la ruta de reincorporación que abarcara los lineamientos para el desarrollo de sus componentes el cual se expidió el 24 de diciembre de 2019 mediante la Resolución 4309 de 2019 (...)*”.

Sobre los párrafos referenciados anteriormente, es posible determinar que la ARN ratifica el hecho de que en la fecha en que se aprobó el proyecto productivo y se hizo entrega de los bienes e insumos necesarios para su implementación, los procedimientos no consideraban la necesidad de acompañamiento y seguimiento en la etapa de implementación como factor de impacto para propender hacia su consolidación como mecanismos encaminados a buscar la sostenibilidad de los excombatientes, propósito principal del proceso de reincorporación.

Adicionalmente, permite establecer que posterior al inicio de la etapa de implementación del proyecto en cuestión, se precisó la denominada Ruta de Reincorporación mediante Resolución 4309 del 24 de diciembre de 2019. Al respecto, afirma la entidad:

*“Posterior a la expedición de la Resolución 4309 de 2019, se actualizó el procedimiento para la presentación de la solicitud de desembolso del apoyo económico de Reincorporación para proyectos productivos de carácter individual dispuesto en el “IR-P-26” y se diseñaron métodos operativos nuevos, mediante el cual se estableció los lineamientos para consolidar los mecanismo, metodología y herramientas de apoyo para el seguimiento de los proyectos productivos”.*

A partir de lo expuesto, resulta cuestionable la omisión en la aplicación oportuna de las determinaciones inherentes al seguimiento en lo que concierne al proyecto productivo individual “Mini mercado El Porvenir”, en vista de la relativa simultaneidad (diferencia de 3 meses) en el inicio de su fase de implementación y la expedición de lineamientos que establecían la necesidad de brindar acompañamiento y seguimiento en el proceso.

Si bien la CGR reconoce que la ARN ejecutó actividades de seguimiento mediante visitas y/o llamadas telefónicas y existe soporte documental de las mismas, la falta de oportunidad resulta evidente en tanto el primer acercamiento por parte de la profesional asignada por la entidad, data del 25 de septiembre de 2020, casi un año después de la entrega de los insumos.

A ello hay que agregar que las dificultades presentadas en el desarrollo e implementación del proyecto productivo correspondieron a circunstancias ajenas a las partes como lo fue la pandemia y confinamiento ocasionados por la COVID-19. Así lo afirma la entidad, *“los proyectos productivos implementados por la población en proceso de reincorporación a pesar de tener un acompañamiento por parte de la ARN, son susceptibles a las dinámicas de los territorios y a la corresponsabilidad que la persona en proceso de reincorporación tiene con el mismo, lo cual determina su permanencia en el tiempo. Por lo que es factible que se presenten situaciones exógenas, las cuales escapan de la gobernabilidad de la ARN.”*

Tales contingencias, y en especial las relacionadas con la Covid 19, son plenamente reconocidas por este ente de control, no obstante, precisa que, ante las dificultades generadas por tal contingencia, resultaba imperioso garantizar con mayor hincapié las actividades de acompañamiento y seguimiento, con miras a buscar alternativas y soluciones para afrontar el impacto negativo de tal situación.

Si bien la CGR reconoce el grado de responsabilidad de los beneficiarios en la implementación y en el éxito o fracaso del proyecto, también destaca las deficiencias por parte de la entidad ejecutora en el seguimiento para facilitar elementos que permitieran la continuidad y el objetivo final de sostenibilidad del mismo. Lo anterior, pone de manifiesto lo expresado por la CGR cuando observó que a pesar del desembolso e inicio de la fase de implementación de este proyecto, el primer acercamiento con los beneficiarios fue tardío por lo cual se considera que el seguimiento presenta deficiencias.

Aunque la entidad contaba con la hoja de ruta de reincorporación promulgada en diciembre del 2019, el seguimiento no se hizo de manera oportuna y no se reconocen acciones claras o tangibles entre la fecha de entrega de bienes señalada el 18 de septiembre del 2019 y el primer seguimiento en realizado el 25 de septiembre del 2020, con el objeto de acompañar y buscar minimizar los efectos de la contingencia por el COVID-19 ya que en dichas circunstancias el acompañamiento y seguimiento se requerían con mayor rigor.

Lo anterior corrobora lo observado por el equipo auditor durante la visita, por lo tanto, se mantiene el hallazgo administrativo.

## **Hallazgo nro. 2 Mantenimiento de obras de arte (Box Culvert) y mejoramiento de obras de drenajes Montelíbano - Córdoba.**

En lo que concierne a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET, producto de la evaluación a través de muestra selectiva de proyectos relativos a construcción de pequeñas infraestructuras comunitarias permitió evidenciar deficiencias en las labores de supervisión, seguimiento y monitoreo en tanto se identificaron deficiencias en calidad de las obras visitadas, así como cambios en los proyectos construidos respecto a lo aprobado por las instancias competentes, sin haber surtido las aprobaciones correspondientes, aspectos que sustentan los hallazgos Nros. 2 y 3:

En la verificación técnica de las obras ejecutadas en desarrollo del contrato de obra de la Iniciativa nro. 23466-4-2754 NC2 para el *“Mantenimiento, obras de arte (Box Culvert) y mejoramiento de obras de drenajes en los puntos críticos de la vía Caña Final-El Gonzalo y El Bote-La Luna, municipio de Montelíbano, departamento de Córdoba”*, se evidenciaron deficiencias en el proceso constructivo según las especificaciones técnicas establecidas contractualmente, así como en el seguimiento y control de calidad de las mismas; circunstancias que generan riesgos asociados a que se comprometa la finalidad última de las obras y el beneficio pretendido para la comunidad.

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

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

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

*“Artículo 2. Finalidad. Según lo establecido en el Acuerdo Final, cada PDET tiene por finalidad la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad en las zonas priorizadas a las que se refiere el artículo 3 del presente Decreto, asegurando el bienestar y el buen vivir, la protección de la riqueza pluriétnica y multicultural, el desarrollo de la economía campesina y familiar (...).”*

El Manual de Drenaje para Carretera 2011. INVIAS. Señala (...)

*“1.5.3. Actividades de la Fase 3. Diseños definitivos. 2) Estudios Hidráulicos. - Obras menores. Se determinará el tipo de funcionamiento hidráulico en los aspectos de control de entrada y salida; su eficiencia, altura, longitud y posición con respecto al proyecto vial. 3) Estudios de socavación. (...) **Los análisis deben garantizar la obtención de los valores adecuados de socavación que aseguren la estabilidad de las estructuras proyectadas, sin redundar en cimentaciones extremadamente costosas. En ese contexto, el informe final deberá tener el siguiente contenido: - Aplicación de las teorías de socavación. El Consultor deberá aplicar las fórmulas más adecuadas a la morfología de la zona, que permitan conocer la profundidad de socavación general a todo lo ancho del lecho y local en un punto particular donde exista un obstáculo (muro, pila, estribo, etc.) o en sus orillas. El informe deberá presentar el diseño de las obras de control y protección que se requieran.”***

Así mismo el Manual de supervisión e interventoría FCP. Versión: 1.0 del 30 de enero de 2019, señala:

**“Capítulo 2. OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES. Numeral 2.1. Obligaciones. GENERALES. Numeral 4. Ejercer control y vigilancia sobre el cumplimiento de todas las obligaciones del contrato durante el tiempo de su vigencia. 6. 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 o plazo contractual. 8. Realizar evaluación de los bienes o servicios de manera previa a la finalización de los trabajos, e indicar al contratista los faltantes o deficiencias encontradas, con el fin que los mismos sean subsanados dentro del plazo de ejecución del contrato. 9. Inspeccionar y controlar la calidad de las obras, los bienes y/o los servicios contratados verificando el cumplimiento de los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias y las características y especificaciones estipuladas en el contrato. 10. Recibir las obras, los bienes y/o los servicios contratados dentro de los términos señalados, verificando que las mismas cumplan con las especificaciones y características estipuladas en el contrato, sus cantidades, precios, descripción, y demás especificaciones técnicas establecidas.**

**Capítulo 4. SITUACIONES QUE SE PUEDEN PRESENTAR EN LA ETAPA CONTRACTUAL. Inciso d. Solicitar al contratista la aprobación de la modificación, si la misma no fue propuesta por este. (...) Para el trámite de las modificaciones es necesario adjuntar: (i) Aprobación de las mismas por parte de la Entidad Ejecutora y del contratista, si aplica (ii) (ii) Concepto técnico en el que se indiquen las razones que fundamentan la solicitud de modificación. (...) (iv) Formato de Solicitud de Modificación de Contrato, establecido en el Manual de Contratación del FCP.”**

En el marco de la subcuenta PDET del FCP que hace parte de los compromisos del Acuerdo para la terminación del conflicto, en virtud de la cual se suscribió el contrato marco No. 454 de 2018 suscrito entre el Patrimonio Autónomo Fondo Colombia en Paz- PA-FCP y la Unión Temporal Urabá en Desarrollo (Contratista operador), el contratista se encargó de estructurar, diseñar, y ejecutar las acciones necesarias para la implementación de la Estrategia de Proyectos de Infraestructura Comunitaria “PIC” en su fase II, para el Grupo 3. Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño - Sur de Córdoba - Urabá Antioqueño.

El contrato marco No. 454 de 2018 especifica como obligaciones específicas del contratista:

**“CLÁUSULA TERCERA. OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS: Obligaciones de Contenido Técnico.** 14. *Cumplir detalladamente las especificaciones técnicas, administrativas, jurídicas y financieras de los proyectos que le sean entregados y cuyos ajustes sean aprobados por la Supervisión, para garantizar el cumplimiento de todas las exigencias para la ejecución de los mismos, entre ellas licencias, permisos y demás tramites que sean necesarios para su ejecución.* 17. *Cumplir con lo previsto en el Anexo No. 1 Anexo Técnico y las demás obligaciones contenidas en el Análisis Preliminar el cual hará parte integral del contrato que se suscriba.*

El Anexo Técnico No. 1 Estrategia Proyectos de Pequeña Infraestructura Comunitaria – PIC del contrato marco 454 de 2018 expresa:

*Capítulo 5.4. Ejecución de Proyectos. En el proceso constructivo y desarrollo de las actividades contempladas en el proyecto podrán presentarse cambios a las condiciones inicialmente planteadas, para lo cual, el Comité Operativo, previa aprobación de la Interventoría o de la supervisión, y en cumplimiento de sus funciones revisará dichos cambios, evaluará su alcance y aprobará o desaprobará las modificaciones planteadas.*

*En todo caso el Contratista sustentará técnicamente, en el marco del Comité Operativo, los ajustes requeridos para la terminación exitosa del proyecto.*

En los documentos de anexo técnico y análisis preliminar del contrato marco 454 de 2018, se precisan las tres formas de ejecución para los proyectos de Nivel II de complejidad, así: “1) *a través de contratos o acuerdos suscritos con las Juntas de Acción Comunal, organización social o comunitaria, (...) siempre que cumpla con la experiencia y otorgue las garantías correspondientes a la naturaleza del proyecto; 2) ejecutarlos directamente, o 3) adoptar esquemas de contratación de terceros. En el segundo y tercer esquema se debe buscar siempre la vinculación de mano de obra calificada y no calificada de la región.*”<sup>44</sup>

En virtud de lo anterior, el 5 de noviembre de 2019 se suscribió el contrato de obra de la Iniciativa No.23466-4-2754 NC2 entre la sociedad DCG INGENIEROS SAS (ejecutor) y el contratista operador, para el “*Mantenimiento, obras de arte (Box Culvert) y mejoramiento de obras de drenajes en los puntos críticos de la vía Caña Final-El Gonzalo y El Bote-La Luna, municipio de Montelíbano, departamento de Córdoba*”, por un valor total de \$441.880.106 M/CTE y con un plazo inicial de tres (03) meses, el cual concluiría el 29 de febrero de 2020. Sin embargo, dadas las prórrogas 1 y las suspensiones 1, 2, 3, 4, 5 y 6, se determinó como nueva fecha de terminación el 6 de junio de 2021. A la fecha de la visita técnica por parte de la CGR, el contrato se encuentra terminado, sin entrega oficial a la comunidad y en proceso de liquidación.

---

<sup>44</sup> Análisis preliminar Contrato marco 454 de 2018. Capítulo 1.3 Alcance del objeto.

El contrato de obra de la Iniciativa No. 23466-4-2754 establece:

**“CUARTA. OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA.** El contratista se obliga a: 1. Ejecutar la obra de acuerdo a la descripción, especificaciones técnicas y presupuestos que se anexan al presente contrato y que hacen parte integral del mismo. 7. El contratista deberá verificar todas las especificaciones y cantidades de la obra y será responsable de cualquier error en la ejecución del contrato.

**QUINTA. OBLIGACIONES DEL CONTRATANTE.** El contratante se obliga a: 7. A revisar la totalidad de los trabajos realizados por el CONTRATISTA al momento de la entrega final, a fin de dar el visto bueno final al trabajo.”

A su vez, el contratista ejecutor DCG INGENIEROS SAS suscribió contrato de obra el 19 de noviembre de 2019, con la Junta de Acción Comunal Vereda la Luna corregimiento San Francisco del Rayo, como organización ejecutora, para que realizara las obras correspondientes a tres de las obras de arte de la iniciativa No. 23466-4-2754, los cuales corresponden a un Box culvert 1,00x1,00m ubicado en la vía Caña Final- El Gonzalo, un Box culvert 1,50x1,50m y un Box culvert 1,00x1,00m en la vía El Bote-La Luna, según lo indicado en el objeto del contrato, por un valor de \$90.114.729.

Lo anterior, como parte del propósito fundamental de la FASE II de la estrategia PIC, la cual busca se fomente la participación, se ejecuten acciones de fortalecimiento y vinculación de organizaciones sociales, comunitarias y productivas de los núcleos veredales. Por tanto, se tiene el siguiente cuadro resumen de modificatorios y terminación del contrato de obra de la iniciativa No. 23466-4-2754:

**Tabla Nro. 14 Modificaciones contrato obra**

PLAZO	Tres (03 meses).
SUSCRIPCIÓN	05 de noviembre de 2019
ACTA DE INICIO	13 de noviembre de 2019
MODIFICACIONES	Suspensión No. 1: 24/11/19. Suspensión No. 2: 13/01/20. Ampliación Suspensión No. 2: 20/01/20. Reinicio No. 1: 27/01/20. Suspensión No. 3: 10/02/20. Ampliación 1 Susp. No. 3: 11/03/20. Ampliación 2 Susp. No. 3: 01/04/20. Ampliación 3 Susp. No. 3: 04/05/20. Ampliación 4 Susp. No. 3: 01/06/20. Ampliación 5 Susp. No. 3: 01/07/20. Ampliación 6 Susp. No. 3: 01/08/20. Ampliación 7 Susp. No. 3: 01/10/20. Suspensión No. 4: 31/10/20. Suspensión No. 5: 07/11/20. Reinicio No. 2: 22/11/20 Suspensión No. 6: 24/12/20. Ampliación 1 Susp. No. 6: 12/01/21. Ampliación 2 Susp. No. 6: 11/02/21. Ampliación 3 Susp. No. 6: 13/03/21. Ampliación 4 Susp. No. 6: 27/03/21. Prórroga No. 1 (20 días) Reinicio No. 3: 27/04/21
TERMINACIÓN	INICIAL: 29 DE FEBRERO DE 2020. FINAL: 6 DE JUNIO DE 2021 (Según Acta de terminación).

Producto de la visita y la revisión documental se evidenció según soportes aportados por el FCP, que se ha registrado un pago total al contratista de obra por \$411.167.678.

Al contrato se le realizó una adición por un valor de \$4.290.765 M/CTE soportado en la situación de emergencia sanitaria COVID (Protocolo COVID), el cual fue aprobado y actualizado en el comité Operativo No. 40 de fecha 7 y 9 de diciembre de 2020, para dar cumplimiento a los protocolos de bioseguridad dadas las condiciones, por tanto, el valor total del contrato asciende a \$446.170.871 M/CTE, registrando un saldo por pagar de \$35.003.193.

La forma de pago estableció un anticipo del 30% y pagos parciales mensuales por avance de obra. El pago se ha hecho efectivo así:

**Tabla Nro.15 Pagos contrato de obra**

CONCEPTO	% DE AMORTIZ.	VALOR PAGO	AMORTIZACIÓN	COMPROBANTE DE EGRESO	FECHA PAGO
PAGO 1 (ANTICIPO)	30%	\$ 132.564.032		1440	28/12/2019
PAGO 2	30%	\$ 278.603.646	\$119.401.562	1948	14/05/2021
<b>TOTAL PAGADO</b>		<b>\$ 411.167.678</b>			
<b>TOTAL POR PAGAR</b>		<b>\$ 35.003.193</b>			

*Nota: Valores de pago tomados según informe de seguimiento financiero de mayo de 2021 del contrato 454 de 2018. No se evidencian las actas parciales que soportan los pagos de avance de obra.*

La interventoría del proyecto de obra la ejecutó la UNIÓN TEMPORAL INTER INFRAESTRUCTURA SOCIAL, según los siguientes términos:

<b>CONTRATO No. 1085 DE 2018 - INTERVENTORIA</b>	
<b>CONTRATANTE</b>	CONSORCIO FONDO COLOMBIA EN PAZ 2018, COMO VOCERO Y ADMINISTRADOR DEL PA-FCP
<b>CONTRATISTA</b>	UNIÓN TEMPORAL INTER INFRAESTRUCTURA SOCIAL
<b>NIT.</b>	901.241.135-8
<b>OBJETO</b>	Realizar la interventoría técnica, social, administrativa, jurídica, financiera y contable a los contratos que tienen por objeto "Estructurar, diseñar, y ejecutar las acciones necesarias para la implementación de la Estrategia de Proyectos de Pequeña Infraestructura Social y Comunitaria "PIC" en su fase 11, así como ejecutar las acciones de fortalecimiento comunitario en los territorios determinados por la ART", de acuerdo con las especificaciones determinados por la AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO -ART. Grupo 1.
<b>PLAZO</b>	Nueve (09) meses a partir del acta de inicio
<b>VALOR INICIAL</b>	\$4.252.444.837
<b>ADICIONES</b>	\$1.001.825.329
<b>VALOR TOTAL</b>	\$5.225.416.611
<b>SUSCRIPCIÓN</b>	04 de enero de 2019
<b>ACTA DE INICIO</b>	30 de enero de 2019
<b>TERMINACIÓN</b>	INICIAL: 30 DE OCTUBRE DE 2019. FINAL: 10 DE SEPTIEMBRE DE 2021 (Según otrosí No. 4 del 21/04/21).

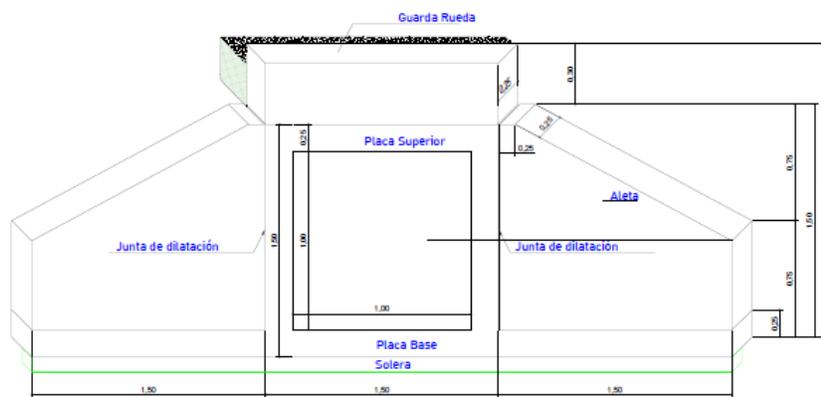
En cuanto a la supervisión, esta fue ejecutada por el arquitecto identificado con C.C. 79.555.745, asignado por la Agencia de Renovación del Territorio- ART.

A partir de la socialización de los proyectos con la comunidad beneficiaria, la cual corresponde a 1.500 personas aproximadamente (380 familias), fueron identificados como iniciativas priorizadas la construcción de los box culvert, con el fin de dar solución a las necesidades de mejoramiento de vías terciarias, en cumplimiento de la estrategia Pequeñas Infraestructuras Comunitarias-PIC, diseñada por la ART, cuyo objetivo es: "atender las principales necesidades de las comunidades rurales en el corto tiempo, mejorar su calidad de vida y

fortalecer organizaciones comunitarias a través de obras civiles, que se integra a través de tres componentes: Infraestructura vial, proyectos sociales y comunitarios y servicios públicos”.<sup>45</sup>

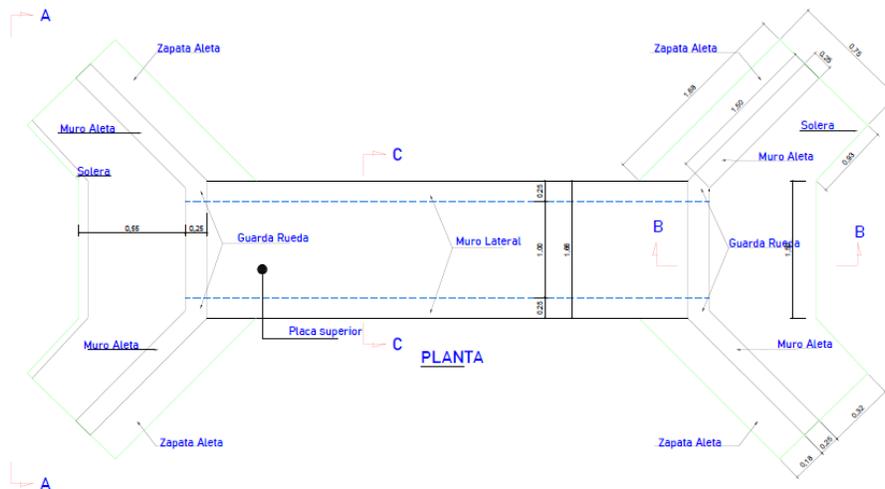
Basados en los estudios de suelos e hidrológicos, y estudiadas las condiciones técnicas, financieras, sociales, de seguridad y accesibilidad, se presentó el diseño TIPO INVIAS de dos Box Culvert de forma cuadrada con dimensiones internas de 1.0x1.0m solo cajón, dos box Culvert con dimensiones internas de 1.5x1.5m solo cajón, con aletas acordes a las dimensiones presentadas en los planos iniciales y un box culvert 4,00x4,00 m, ubicado sobre la quebrada Caña Final, con los cuales se mejoraron las condiciones de transporte de productos y tránsito de la comunidad hacia las zonas urbanas.

**Figura 1. Detalle Box Culvert sección cuadrada (1,00x1,00m y 1,50x1,50m).**



Nota: La figura 1. Tomado de planos de diseño iniciales.

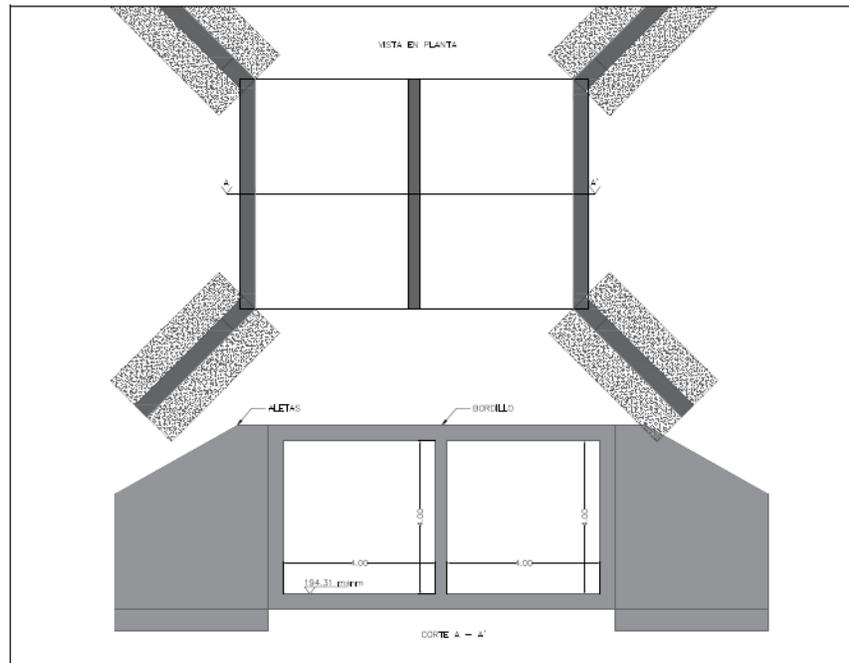
**Figura 2. Detalle en planta Box Culvert sección cuadrada (1,00x1,00m y 1,50x1,50m).**



Nota: La figura 2. Tomado de planos de diseño iniciales.

<sup>45</sup> Fuente: Contrato de Interventoría No. 1085 de 2018 del 4 de enero de 2019.

**Figura 3. Vista en planta y transversal Box Culvert (4x4m doble).**



Nota: La figura 3. Tomado de planos de diseño iniciales.

La construcción de las 5 obras de arte contempló los capítulos de ejecución según el presupuesto de obra, que se enuncian en la tabla.

**Tabla Nro. 16 Descripción capítulos de obra**

	DESCRIPCIÓN
1,0	OBRAS DE ARTES (BOX COULVERT 1x1)
2,0	OBRAS DE ARTES (BOX COULVERT 4x4 DOBLE)
3,0	OBRAS DE ARTES (BOXCOULVERT ancho 1,5, alto 1,5)
4,0	OBRAS DE ARTES (BOXCOULVERT ancho 1,5, alto 1,5)
5,0	OBRAS DE ARTES (BOXCOULVERT 1x1)

Fuente: Presupuesto de obra.

Elaboró: Auditor

De los cuales se enumeraron los siguientes ítems o productos contratados en general, para cada uno de los 5 box culvert de la iniciativa.

**Tabla Nro. 17 Descripción capítulos de obra**

OBRAS DE ARTES (BOX COULVERT)	
1	Construcción de campamento general
2	Cerramiento provisional
3	Localización y replanteo
4	Construcción de paso provisional
5	Excavación varias sin clasificar
6	Relleno en Material Seleccionado de la zona
7	Concreto de 2500 psi para solado
8	Concreto de 3000 psi para losas inferiores y superiores, muros laterales, aletas y bordillos.
9	Acero de refuerzo fy 60000 para losas inferiores y superiores, muros laterales, aletas y bordillos.
10	Limpieza General de espacios intervenidos
11	Baranda metálica en tubería 3" galvanizada y postes de acero, incluye pintura amarilla (Aplica solo al Box culvert 4x4 doble)

Fuente: Presupuesto de obra.

Elaboró: Auditor

El contrato suscrito entre el contratista ejecutor DCG INGENIEROS SAS y la Junta de Acción Comunal Vereda la Luna corregimiento San Francisco del Rayo, contempló la ejecución de 3 box culvert, como se indicó inicialmente, cuyas dimensiones corresponden a un Box culvert 1,50x1,50m y dos box culvert 1,00x1,00m.

En desarrollo de la visita de inspección adelantada por la CGR entre el 19 y el 22 de octubre de 2021, en la cual participaron representantes de la ART, de la supervisión, interventoría, del contratista operador o implementador y del contratista ejecutor, y una vez realizada la evaluación documental y técnica en el sitio de los box culvert construidos con el fin de establecer las cantidades, calidad y buen funcionamiento de los mismos, se determinó que existen deficiencias de calidad y faltantes de obra en los proyectos ejecutados, como se detalla a continuación:

1. Del box culvert 1,00x1,00m ubicado en El Gonzalo, se evidenciaron fisuras en la placa superior y en los guardas ruedas. Así mismo, se identificó hormiguero o segregación del concreto en los guardas ruedas y zonas de las aletas de las estructuras, lo cual se identifica como falencias en el proceso constructivo y a su vez, falta de control y acompañamiento técnico por parte del ejecutor, aspectos que se observan en las fotografías. Las insuficiencias detectadas deben ser sometidas a mantenimiento correctivo, dado que, de no aplicarse, a largo plazo la durabilidad y funcionalidad de la estructura se verían comprometidas por los factores detectados, así como la finalidad de beneficio a la comunidad para la cual fue priorizada la iniciativa.



*Fisuras en guarda rueda.*



*Fisuras en guarda rueda.*

2. En el box culvert 4,00x4,00m, se identificaron fisuras en la placa superior y en los guardas ruedas, así como hormiguero, el cual se presentó principalmente en una de las aletas y en el guarda rueda derecho, lo que se relaciona con la baja cantidad de cemento empleada en el concreto y, finalmente, socavación y lavado de material en tres de las zonas de acceso de la estructura, lo cual obedece a un proceso de compactación deficiente en los accesos, incidiendo a que factores externos, tales como lluvia o filtraciones, permearan hacia el interior del suelo, generando socavación, también por el paso de un vehículo pesado donde las vibraciones causadas produjeron que las partículas se acomodaran.



*Vista general estructura.*



*Hormiguero presente en aleta.*



*Detalle hormiguero en aleta.*



*Socavación de material en aleta.*



*Socavación de material en aleta.*

3. En el box culvert 1,50x1,50 m ubicado en el sector de El Bote- La Luna, igualmente se evidenció socavación y lavado de material de relleno en una de las aletas, material cuyo fin permite la protección de la estructura contribuyendo a su durabilidad y estabilidad, frente a los factores físicos y químicos a los cuales se encuentra expuesta durante su vida útil.

Nuevamente se evidencia que el material de relleno dispuesto en los accesos del box culvert, no presentó la compactación adecuada dado que, en tiempos de lluvias y por las aguas de escorrentía superficial, el material se removió fácilmente, situación evidenciada en los registros fotográficos.



*Vista box culvert.*



*Detalle general box culvert.*

Una vez realizado el análisis correspondiente de los soportes documentales, de las evidencias fotográficas producto de la visita técnica y registrados los hechos mencionados, se evidencian deficiencias en el proceso constructivo según las especificaciones técnicas, así como en el seguimiento y control de calidad.

Lo anterior, toda vez que en los informes de interventoría y de obra allegados, no se presentan observaciones que refieran las deficiencias presentadas, ni existe detalle descriptivo de los procesos constructivos de las obras por parte de la interventoría y el contratista de obra. A la fecha de la visita técnica por parte de la CGR y teniendo en cuenta el tiempo transcurrido a partir de la terminación del proyecto de obra, se evidencia que no se han tomado las medidas necesarias para subsanar las falencias presentadas, circunstancias que generan riesgos asociados a que se comprometa la finalidad última de las obras y el beneficio pretendido para la comunidad.

Si bien a lo observado no se le otorga connotación fiscal teniendo en cuenta que existe saldo pendiente por pagar en favor del titular del contrato 454 de 2018, se destacan las potenciales afectaciones que las deficiencias destacadas puedan presentar para la estabilidad y funcionalidad de las mismas.

### **Respuesta de la entidad**

De la respuesta dada por el FCP mediante oficio No. 20211154013281 de fecha 2 de diciembre de 2021, la entidad solicita desestimar la observación presentada por la CGR, señalando que: “1. *Bajo el modelo de negocio del Fondo Colombia en Paz, se definió que, la supervisión de los contratos y convenios celebrados con cargo a los recursos del FCP, recae única y exclusivamente en las entidades ejecutoras y para el caso en concreto, adicionalmente se cuenta con un contratista interventor como supervisor exclusivo para los proyectos de niveles de complejidad 2 y 3 (...).*”

Igualmente, refiere: “(...) *la competencia de seguimiento y control de los contratos recae sobre la Agencia de Renovación del Territorio, ART y por lo tanto, la llamada a establecer con precisión y total fundamentación técnica las condiciones por las cuales el proyecto de ID 23466-4-2754, se ejecutó en cumplimiento de los alcances de su planeación y de las demás circunstancias técnicas asociadas es la ART y el contratista interventor, por tal motivo, desde el administrador fiduciario se solicitó lo correspondiente a la entidad ejecutora Agencia de Renovación del Territorio – ART (...).*”

A partir de lo citado, el FCP emite respuesta a la observación No. AG8-098 con base en los argumentos presentados por la entidad ejecutora la Agencia de Renovación del Territorio-ART mediante comunicado No. 20214200088853 del 29 de noviembre de 2021, la cual expone que “(...) durante las etapas de estructuración, ejecución y entrega del proyecto de dio cumplimiento al seguimiento de acuerdo a los roles y responsabilidades de cada uno de que interviene en el proceso de ejecución de cada proyecto. (...)”. [Sic]. Para lo cual, se anexan los soportes que sustentan las acciones correctivas realizadas a las deficiencias identificadas en el desarrollo de la visita llevada a cabo por la CGR, por el contratista implementador Unión Temporal Urabá en Desarrollo, subsanaciones correspondientes a la instalación de relleno en las zonas de acceso a los box culvert identificados en la observación.

Así mismo, en la comunicación No. UTS-CT-203-21 del 29 de noviembre emitida por la interventoría, se enuncia que esperan socializar con la comunidad los mejoramientos realizados, para validar su visto bueno y satisfacción de la obra:

*“(...) ya que como se evidencio en campo, la comunidad se manifiesta indispueta con el proyecto y por lo tanto se requiere socializar las actividades correctivas realizadas y así sondear la satisfacción de la comunidad (...). [Sic]”*

### **Análisis de la Respuesta**

Respecto a lo aportado la CGR considera que, si bien se presentan las citadas acciones correctivas, mediante oficio radicado por el contratista implementador a la interventoría el día 22 de noviembre de 2021, relacionado igualmente como respuesta a la comunicación de la observación, es necesario resaltar que la interventoría estima que “no son suficientes para dar un 100% aceptada la subsanación”, toda vez que existen correcciones por realizar y hasta el tanto no se ejecuten en su totalidad, no se aprueba como tal la subsanación.

Igualmente, de la respuesta se evidencia que, aunque se adelantan acciones correctivas, las mismas se encuentran en validación y socialización previa a su aprobación.

Por lo descrito, la interventoría reconoce las insuficiencias presentadas una vez terminada la obra, y no discrepa al respecto cuando en el mismo oficio presenta las acciones a tomar en cuenta para subsanar las deficiencias correspondientes a las fisuras presentadas en las obras, que al igual que el material de relleno se describieron en la observación.

En ese orden de ideas, si bien se han tomado acciones correctivas frente a las deficiencias identificadas, en aras de hacer cumplir las reparaciones debidas, aún no se presentan las subsanaciones completas en las obras ejecutadas, ya que a la fecha de la respuesta de la observación emitida por el contratista implementador, *Unión Temporal Urabá en Desarrollo*, expresan realizar los trámites para adelantar las reparaciones, en un término no mayor a 15 días a partir del 26 de noviembre de 2021, por lo que se determina no ha habido un recibido a satisfacción respecto a las deficiencias detectadas y medidas correctivas implementadas, en tal sentido permanece como expectativa de resarcimiento.

Por lo antes expuesto, se valida el hallazgo como administrativo.

**Hallazgo nro. 03. Construcción de alcantarillas en Segovia, Antioquia – Iniciativas Nos. 05736-3-4223 y 05736-3-4283 derivadas del contrato 438 de 2019. (D- IP)**

En dos iniciativas asignadas al contratista implementador, en el marco de ejecución del contrato 438-2019, se presentaron irregularidades en la documentación soporte de la ejecución contractual, como es la inexistencia de modificación formal respecto a los ítems del presupuesto y del diseño o esquema de la estructura de la obra construida, así como, defectos constructivos que pueden generar con el tiempo, afectación de la estructura de concreto y del respectivo refuerzo y con esto disminuir la durabilidad de las obras.

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

El Acto Legislativo 01 de 2016 *“Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”* en el Artículo 3° *“El Plan de Inversiones para la Paz”* señala:

*“El Gobierno nacional durante los próximos veinte años incluirá en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, un componente específico para la paz priorizando los ciudadanos y las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado. Estos recursos serán adicionales a las inversiones ya programadas por las entidades públicas del nivel nacional y territoriales. (...)”*.

Por su parte, el Decreto Ley 691 del 27 de abril de 2017:

*“Por el cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el “Fondo Colombia en Paz (FCP)” y se reglamenta su funcionamiento, establece: “Artículo 2. Objeto del FCP. El objeto del Fondo Colombia en Paz (FCP) es ser el principal instrumento para la administración, coordinación, articulación, focalización y ejecución de las diferentes fuentes de recursos para realizar las acciones necesarias para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. (...) En desarrollo de su objeto, el FCP podrá: 1. Crear las subcuentas que se requieran para el desarrollo de su objeto.”*

El Decreto 893 de 2017 del 28 de mayo de 2017, por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET, establece:

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

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

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

El Artículo 84 “Facultades y Deberes de los Supervisores y los Interventores” de la Ley 1474 de 2011 *por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.*, en el párrafo 1 establece en relación con las faltas gravísimas: *“No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad”.*

En el Manual de Supervisión e Interventoría del FCP Versión 3<sup>46</sup> del 20/01/2021, establece entre las obligaciones generales de los supervisores e interventores:

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

*10. Inspeccionar y controlar la calidad de las obras, los bienes y/o los servicios contratados verificando el cumplimiento de los requisitos previstos en las normas técnicas obligatorias, así como las características y especificaciones estipuladas en el contrato. (...).*

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

En este mismo documento, en el capítulo 4 señalan entre las obligaciones de supervisores e interventores que *“en caso de adiciones, prorrogas y otras modificaciones”* deben *“49. Verificar la aprobación y legalización del otrosí que autorice las modificaciones, así como la aprobación del FCP de las garantías exigidas en el contrato”.*

En el marco de la subcuenta PDET, el PA - FCP<sup>47</sup> suscribió el 4 de diciembre de 2019 el contrato No. 438 de 2019 con la *Unión Temporal para el Desarrollo Territorial*<sup>48</sup>, quien asume el rol de contratista implementador, 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 3 – Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño”,* por un valor de \$8.098.008.831<sup>49</sup> para los componentes de estructuración, ejecución y fortalecimiento; y un plazo de ejecución de 13 meses a partir de 3 de febrero de 2020, fecha de suscripción del acta de inicio.

La Cláusula sexta del contrato 438/19 establece como Obligaciones del P.A. FCP, entre otras:

---

<sup>46</sup> Vigente en la fecha de suscripción del contrato de obra civil No. UT-DT-COC-0438-004.

<sup>47</sup> Vocero y administrador del Fondo Colombia en Paz en virtud del contrato de Fiducia Mercantil No. 001 de 2019 suscrito el 6 de septiembre de 2019 con el DAPRE.

<sup>48</sup> Conformada por la Corporación para la Promoción del Desarrollo Rural y Agroindustrial con una participación de 98% y el señor Diego Fernando Bohórquez Téllez con una participación del 2%.

<sup>49</sup> Para el respaldo presupuestal se expidió el Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 2419 del 18/02/2019.

- “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”.*

La Cláusula séptima establece como Obligaciones generales del contratista *“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 (...)”.*

Así mismo, en las obligaciones específicas de contenido técnico para la etapa de estructuración: *“1.2.2. Entregar los proyectos estructurados con los anexos (...)”*, y para la etapa de ejecución de obra: *“1.3.1.9. Presentar y sustentar ante el comité operativo del contrato los cambios y ajustes que requieran los proyectos para su terminación exitosa y que sean determinadas durante la ejecución de los mismos, previo a la modificación contractual”.*

La Cláusula octava establece entre las Obligaciones de la entidad ejecutora (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”.*

En cuanto a la supervisión del contrato, se estableció en la cláusula décima segunda que *“La supervisión integral y el control de la ejecución del contrato se realizará por la (...) ART, a través de la Interventoría que para tal efecto se contrate”* y respecto a las funciones: *“(…) además de las contenidas en el Manual de Contratación y el Manual de Supervisión e Interventoría vigentes del PA-FCP: “(…) 8. Certificar sobre el cumplimiento de las obligaciones contractuales y demás requisitos para efectos de autorizar los pagos que corresponda”.*

Por otra parte, de acuerdo con el Anexo No. 2 “Aspectos Técnicos de Fortalecimiento y Control Social para la Implementación de la Estrategia Obras PDET” del contrato 438 de 2019, entre las actividades a realizar para cada componente, indica las siguientes:

#### ***“14.3. Etapa de Estructuración***

*Las iniciativas de proyectos admitidas por el Comité Operativo, serán estructuradas por el contratista, según sea su naturaleza y complejidad. (...). Y cuando se requiera (...) elaborará o ajustará los estudios y diseños necesarios para la ejecución adecuada de las actividades de obra (...) como mínimo se deberá presentar; estudios, planos de diseño, presupuesto detallado con análisis de precios unitarios (...).*

#### ***14.4. Etapa de Ejecución***

*En esta etapa se desarrollarán todas las actividades necesarias para garantizar la ejecución oportuna y con calidad de las obras, el fortalecimiento organizativo de las comunidades y de control social de los proyectos admitidos por el Comité Operativo (...).*

*Para el desarrollo de esta etapa se deberá implementar las siguientes acciones:*

*(...). 6. (...) el contratista, el ejecutor del proyecto y el interventor suscribirán la respectiva acta de inicio de las actividades de obra, previamente aprobadas. 7. Una vez surtidas las acciones anteriores, se entenderá por iniciado el proceso de ejecución y el contratista empezará con la ejecución del proyecto con todas sus actividades y el componente fortalecimiento de manera oportuna y adecuada. (...) 11. El Interventor, se encargará de realizar el seguimiento a la ejecución de las obras y a las actividades de fortalecimiento en los casos en que aplique con el fin de realizar los registros, recomendaciones y controles*

*pertinentes en su ejercicio de interventoría durante la ejecución de las actividades contratadas, siguiendo las programaciones, presupuestos (...) Con la terminación de todas las actividades, el Interventor, verificará el cumplimiento por parte del contratista y aprobará o no aprobará la entrega respectiva del proyecto (...)*”.

De acuerdo con el numeral 15.1 del Anexo No. 2, el seguimiento a la ejecución de los proyectos será ejercido, entre otros por el contratista quien “(...) garantizará que las obras ejecutadas, se desarrollen en términos de calidad y oportunidad, independientemente del ejecutor que seleccione o contrate para tal fin”.

Por otra parte, el PA - FCP suscribió el 2 de enero de 2020 el contrato de interventoría No. 495 de 2019, con la *Unión Temporal Vive Colombia*<sup>50</sup>, con el objeto de realizar la “*Interventoría técnica, social, administrativa, jurídica, financiera y contable a los contratos que tienen por objeto “Implementar la estrategia OBRAS PDET a través de la ejecución de actividades enfocadas al fortalecimiento comunitario y de control social, mediante la ejecución de obras de baja escala y rápida ejecución que contribuyan a la reconstrucción social y económica de las comunidades asentadas en los territorios objeto de intervención”, de acuerdo con las especificaciones determinadas por la Agencia de Renovación del Territorio – ART*”.

El valor del contrato se estableció en \$6.923.703.703<sup>51</sup> para los componentes de Operación, control y seguimiento a aplicar a las etapas de estructuración, verificación de contratación de organizaciones y seguimiento a ejecución de obras; con un plazo de ejecución de 15 meses a partir de la suscripción del acta de inicio, la cual data del 27/01/2020.

En el contrato de interventoría No. 495 de 2019, se pactaron en la Cláusula séptima obligaciones del contratante, P.A. 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*”.

Así mismo, en la Cláusula octava, establece Obligaciones de la entidad ejecutora, ART, entre ellas:

- “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.  
7. 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.  
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.*

En la Cláusula novena, obligaciones generales del interventor, entre ellas:

- “1. Ejecutar idóneamente el objeto del contrato, para lo cual deberá ejecutar todas las actividades previstas en el “ANEXO TÉCNICO DE INTERVENTORÍA A LA EJECUCIÓN DE CONTRATOS Y SUS PROYECTOS DERIVADOS DE LA EJECUCIÓN DE OBRAS EN EL MARCO DE LA ESTRATEGIA “OBRAS PDET” y el documento de análisis preliminar de la convocatoria (...).*

---

<sup>50</sup> Conformada por la Cooperativa de Profesionales de Colombia – Creer en lo Nuestro con una participación de 80% y el Grupo Safing Ingeniería y Consultoría de Proyectos S.A.S. con una participación del 20%.

<sup>51</sup> Para el respaldo presupuestal se expidió el Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 656-2482 del 28/03/2019.

(...).

13. *Controlar, exigir, y verificar la ejecución de los proyectos, atendiendo criterios de menor costo, menor tiempo y calidad (...)*”.

Así mismo, en las obligaciones específicas de contenido técnico a cargo del interventor, resalta:

*“8. Verificar cada uno de los productos entregados por el contratista en cada una de las etapas que así lo tiene previsto y realizar inspección a los trabajos y progreso de obra, asegurando que se cumpla con los requerimientos de las normas, especificaciones técnicas y procedimientos establecidos.*

(...).

10. *Revisar y aprobar cada uno de los entregables de los contratos derivados (...)*”.

En similar sentido, durante la etapa de ejecución, entre las actividades de obra:

*“5. Hacer seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, ambiental y jurídico a los contratos suscritos por el contratista de la estrategia Obras PDE para la ejecución de los proyectos, previa acta de inicio.*

6. *Suscribir con el ejecutor de cada proyecto y el contratista de la estrategia Obras PDET las actas que se requieran para la adecuada ejecución de los proyectos de Obras PDET (acta de inicio, de recibo parcial, de terminación der recibo final, de liquidación, de menores y mayores cantidades de obra, según se requiera).*

(...).

10. *Verificar que los proyectos se hayan ejecutado de acuerdo a los términos pactados y aprobar o no la entrega de los mismos a las comunidades, situación que se verificará en el acta de recibo final de la obra”.*

En cuanto a la supervisión y control de la ejecución del contrato, se estableció en la cláusula duodécima *“La supervisión control y vigilancia del contrato será ejercida por parte de la Entidad Ejecutora, a través de quien designe el Director de la ART o su delegado de acuerdo a lo establecido en los procedimientos y manuales del PA-FCP”.*

Entre las funciones del Supervisor estipula *“(...) además de las contenidas en los manuales de contratación y supervisión del FCP:*

*(...). 4. Certificar la ejecución del contrato dentro de las condiciones exigidas, el cual es requisito para efectuar los pagos”.*

De conformidad con el numeral 2 “Procedimientos y Responsabilidades de cada Actividad en la Cadena de Valor” del Anexo Técnico de Interventoría a la ejecución de contratos para la implementación de la estrategia “OBRAS PDET”, durante la ejecución de obras:

*“El interventor deberá garantizar durante la ejecución de obras resultantes de la ejecución contractual OBRAS PDET, realizar seguimiento y control integrales, sin embargo, se describen a continuación actividades de carácter técnico (...) como se describe a continuación.*

(...).

2) *Verificar el cumplimiento y aplicación de especificaciones, diseños, permisos y presupuestos aprobados.*

(...).

5) *Implementar las acciones para comprobar la calidad de la obra, con el establecimiento de los controles que requiera (...)*”.

En el marco de la ejecución del contrato 438-2019, al contratista implementador le fueron asignadas 68 iniciativas.

Es pertinente destacar que la ejecución de los proyectos PDET presenta tres niveles de complejidad<sup>52</sup> y que las iniciativas asignadas al contratista implementador incluyen proyectos que corresponden al Nivel I definido para proyectos de infraestructura de baja escala y rápida ejecución que para su implementación requieren de intervenciones sencillas y que por su naturaleza no exigen la elaboración de estudios técnicos o permisos de alta complejidad, para lo cual el contratista deberá ejecutarlas a través de contratos o convenios suscritos con las Juntas de Acción Comunal, organización social o comunitaria, cabildo indígena, consejo comunitario o demás formas de asociación que la comunidad en el territorio usualmente adopta.

Se describen a continuación, dos de ellas, que fueron objeto de evaluación y visita por la CGR.

#### 1. Iniciativa No. 05736-3-4282 en el municipio de Segovia Antioquia

Para su ejecución, la *Unión Temporal para el Desarrollo Territorial* (contratista implementador), suscribió con el Consejo Comunitario Afrocolombiano del corregimiento de Fraguas del municipio de Segovia (contratista ejecutor), el contrato de obra civil No. UT-DT-COC-0438-004 del 28 de enero de 2021 - iniciativa 05736-3-4282, con el objeto de *“Realizar la construcción de pequeñas obras de infraestructura social y comunitaria, de proyectos PDET, así como ejecutar las acciones de fortalecimiento comunitario en los territorios determinados por la Agencia de Renovación del Territorio “ART”, las especificaciones técnicas de las obras a construir están estipuladas en el anexo técnico de construcción de obras transversales en la vía el pescado – campo alegre, en el municipio de Segovia (...)”*, por un valor de \$52.916.839,48 IVA incluido y demás tasas y contribuciones y estableció un plazo de 60 días.

El acta de inicio fue suscrita el 15 de febrero de 2021 ratificado en bitácora de obra, sin embargo, en informe de avance quincenal de interventoría No.1 del 03/03/2021 se indica en el numeral 3.7 que *“El ejecutor de la obra iniciara las obras el día 01 de marzo 2021, presentando programación de obra desde el 01 de marzo como inicio, hasta el 05 de abril con intervenciones de las vías”*.

Entre las obligaciones del contratista ejecutor, establecidas en la cláusula décima primera del contrato, se encuentran:

*“D) Disponer de un(a) Ingeniero(a) civil o Arquitecto(a), con Tarjeta Profesional vigente, como residente de obra, quien será responsable de orientar la correcta ejecución del proyecto contratado, y validar la calidad de los materiales utilizados (...). E) Cumplir con el objeto del contrato de obra acorde con las normas y especificaciones técnicas dadas por Unión temporal para Desarrollo Territorial”*.

La supervisión del contrato de obra civil estará a cargo del Coordinador Técnico designado por la Unión Temporal para el Desarrollo Territorial (contratista implementador), quien

---

<sup>52</sup> Niveles I, II y III, establecidos en el numeral 10 del Anexo 2 “ASPECTOS TÉCNICOS DE FORTALECIMIENTO Y CONTROL SOCIAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA OBRAS PDET”.

tendrá entre otras, las siguientes funciones de acuerdo con lo establecido en la cláusula décima cuarta:

*“2. Suscribir el acta de inicio del contrato, de prórrogas, suspensiones, reinicios, adicionales, modificatorio, aclaratorio, de liquidación y cualquier otra acta inherente a la ejecución del presente contrato, una vez el contrato se encuentre legalizado, los cuales deberán llevar el visto bueno del Gerente del contrato. 3. Considerar y autorizar modificaciones, según sus competencias internas. 4. Medir, contar e inventariar las cantidades físicas de obra realmente ejecutadas de acuerdo con las especificaciones integrantes del contrato. 5. Formular por escrito AL CONTRATISTA, las observaciones respecto de las cuales convenga dejar constancia, informando simultáneamente y por escrito sobre las mismas a LA UNION TEMPORAL PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL.*

*(...).*

*6. Elaborar con EL CONTRATISTA, las actas parciales de recibo de obra y dar su aprobación a las mismas para el pago, asumiendo la responsabilidad ante LA UNION TEMPORAL PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL y teniendo en cuenta que para ese momento las garantías deben estar vigentes y actualizadas. (...). 10. Dar el visto bueno con su firma a la(s) obra(s) ejecutada(s) antes de la liquidación definitiva del contrato. 11. Informar por escrito al área jurídica de LA UNION TEMPORAL PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL, con veinticinco (25) días calendario de anticipación a la fecha de vencimiento del contrato, si se requiere ampliación del plazo pactado, suspensión o alguna otra modificación, teniendo en cuenta lo que le manifieste el CONTRATISTA pero sin estar sujeto siempre a ello, porque el supervisor puede considerar otra cosa, por otro lado esta estipulación no contraría que el contratista está en la obligación de solicitar a LA UNION TEMPORAL PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL con treinta (30) días de anticipación al vencimiento del contrato si se requiere ampliación del plazo pactado, suspensión o cualquier otra modificación del plazo contractual.*

*(...).*

*13. Ejercer el control de la ejecución presupuestal de la(s) obra(s) e informar a LA UNION TEMPORAL PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL, para su estudio y aprobación, las posibles modificaciones presupuestales que se presenten en el desarrollo de las mismas. (...). 18. Verificar la entrega de los bienes, obras, servicios y en general del objeto y las obligaciones contratadas, suscribiendo el acta de recibo correspondiente, o certificación de ingreso del objeto contratado, de acuerdo con el procedimiento establecido por LA UNION TEMPORAL PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL, expidiendo las constancias o recibo a satisfacción de la prestación del servicio. (...). 22. Emitir concepto y recomendación a la administración sobre la conveniencia de prórrogas, modificaciones o adiciones al contrato, la prórroga en tiempo o la adición en valor debe estar justificada técnica y económicamente.”*

El alcance de la obra objeto del contrato en mención, es la intervención de dos puntos críticos en la vía El Pescado – Campo Alegre que corresponden a 20 km, en los cuales se debe ejecutar una alcantarilla de 36” y un punto donde se debe realizar mejoramiento de una alcantarilla para evitar que las aguas de escorrentía continúen deteriorando la vía, como se ilustra en el siguiente esquema de la iniciativa aprobada por la interventoría:



Sin embargo, no se aportó con la respuesta, documentos para la formalización del cambio del esquema básico de diseño de la alcantarilla tal como lo establece el numeral 14.4<sup>53</sup> del Anexo No. 2 “Aspectos Técnicos de Fortalecimiento y Control Social para la Implementación de la Estrategia Obras PDET” de la convocatoria que conllevó a la suscripción del contrato 438-2019.

Según actas parciales Nos. 1 y 2, las actividades ejecutadas de la iniciativa inherente al contrato de obra civil No. UT-DT-COC-0438-004, son:

**Tabla Nro. 18 Actividades obra**

ITEM	DESCRIPCION
<b>ALCANTARILLA X:7,19249 Y:-74,71698</b>	
<b>1</b>	<b>PRELIMINARES</b>
1,01	LOCALIZACION Y REPLANTEO
1,02	EXCAVACION Y DEMOLICION ESTRUCTURA EXISTENTE
1,03	MANEJO DE AGUAS (MATERIAL ENLONADO)
<b>2</b>	<b>EXCAVACIONES Y RELLENOS</b>
2,01	RELLENO EN MATERIAL SELECCIONADO COMPACTADO 95% P.M. (INCLUYE SUMINISTRO E INSTALACIÓN)
<b>3</b>	<b>ESTRUCTURA EN CONCRETO</b>
3,01	CONCRETO DE 1500 PSI PARA SOLADO
3,02	CONCRETO 3000 PSI PARA ALCANTARILLA
<b>4</b>	<b>ACERO DE REFUERZO</b>
4,01	ACERO DE REFUERZO de 60000 PSI
<b>5</b>	<b>TRANSPORTE DE MATERIALES</b>
5,01	TRANSPORTE DE MATERIALES PETREOS DESDE EL PUNTO DE CANTERA HASTA EL SITIO DE OBRA
<b>MEJORAMIENTO ALCANTARILLA X:7,18195 Y:-74,71875</b>	
<b>1</b>	<b>PRELIMINARES</b>
1,01	LOCALIZACION Y REPLANTEO
1,02	EXCAVACION Y DEMOLICION ESTRUCTURA EXISTENTE
1,03	MANEJO DE AGUAS (MATERIAL ENLONADO)
<b>2</b>	<b>EXCAVACIONES Y RELLENOS</b>
2,01	RELLENO EN MATERIAL SELECCIONADO COMPACTADO 95% P.M. (INCLUYE SUMINISTRO E INSTALACIÓN)
<b>3</b>	<b>ESTRUCTURA EN CONCRETO</b>
3,01	CONCRETO DE 1500 PSI PARA SOLADO
3,02	CONCRETO 3000 PSI PARA ALCANTARILLA
<b>4</b>	<b>ACERO DE REFUERZO</b>
4,01	ACERO DE REFUERZO de 60000 PSI
<b>5</b>	<b>TRANSPORTE DE MATERIALES</b>
5,01	TRANSPORTE DE MATERIALES DE OBRA DESDE EL CENTRO DE ABASTECIMIENTO HASTA EL SITIO DE OBRA
5,02	TRANSPORTE DE MATERIALES PETREOS DESDE EL PUNTO DE CANTERA HASTA EL SITIO DE OBRA
<b>MOD</b>	<b>MODIFICACIÓN</b>
MOD3.0	SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE TUBERIA DIAMETRO 800 MM CORRUGADO-PEAD SN4
3	ALCANTARILLA
MOD5.0	TRANSPORTE DE MATERIALES DE OBRA DESDE EL CENTRO DE ABASTECIMIENTO HASTA EL SITIO DE OBRA
1	

A partir del análisis documental adelantado por la CGR se establece:

Según el Presupuesto, Estudio de Factibilidad y Acta de Validación de la iniciativa, el ítem 3.03 corresponde al “Suministro e instalación de tubería en concreto de 36”, no obstante,

<sup>53</sup> “13. En el proceso constructivo y desarrollo de las actividades contempladas en el proyecto, podrán presentarse cambios a las condiciones inicialmente planteadas, para lo cual, el Comité Operativo aprobará o no aprobará continuar con la ejecución en las condiciones presentadas, previa comunicación del sustento y conceptos técnico, jurídico y financiero de la Interventoría al respecto, donde en cumplimiento de sus funciones revisará los cambios propuestos, evaluará su alcance y recomendará alguna decisión frente a las modificaciones planteadas”.

en documentos posteriores como las actas parciales Nos. 1 y 2 antes descritas, se relaciona el ítem MOD3.03 como “Suministro e instalación de tubería diámetro 800 mm corrugado-PEAD SN4 alcantarilla”, evidenciando modificación en las actividades ejecutadas frente a las aprobadas para la iniciativa, aspectos que se registran en la bitácora de obra, en la que se encuentran imágenes de correos electrónicos que referencian esta situación, así:

1. 12/02/2021, hace referencia a la propuesta del cambio de tubería del contrato de obra civil No. UT-DT-COC-0438-004
2. 15/02/2021, señala que “*Nos siguen llegando los costos de tubería y anexo la información como soporte para la solicitud de cambio de tubería*”.
3. 18/02/2021: “*Ingeniero le recuerdo, necesitamos definir a la mayor brevedad, lo del cambio de tubería, solicitado el día 15 de febrero de 2021, la mejor opción es la tubería de alcantarillado en polietileno de alta densidad (...)*”.

En virtud de lo anterior, se solicitó el documento contractual que sustenta tal modificación al FCP, respecto al que el 13/10/2021 mediante memorando No. 20214200075933 se señala “*Es importante aclarar que al contrato suscrito con el ejecutor no se le ha efectuado ninguna modificación contractual ni de presupuesto*”. No obstante, en la visita de la CGR se constató que la tubería instalada tiene diámetro de 800 mm corrugado en polietileno, lo que configura modificación del presupuesto inicialmente presentado, sin que tal modificación hubiera sido aprobada y formalizada de acuerdo a lo manifestado por el FCP el día 13/10/2021.

En cuanto a la inversión realizada en virtud del contrato de obra civil para la ejecución de las actividades contempladas en la iniciativa, la Unión Temporal para el Desarrollo Territorial ha realizado los siguientes pagos al contratista ejecutor:

Acta Parcial	Fecha de Pago	Comprobante de Egreso	Valor Facturado (\$)	Saldo por Pagar (\$)	% Pagado
No.1 (07/05/2021)	19/05/2021	EG1 - 71	23.593.615,29	29.323.224,19	44,59%
No.2 (16/09/2021)	21/09/2021	EG1 - 159	17.477.546,23	11.845.677,96	33,03%
<b>Total Pagos</b>			<b>41.071.161,52</b>	<b>11.845.677,96</b>	<b>77,61%</b>

En lo concerniente a la ejecución de la obra, se registra en los soportes documentales aportados, lo siguiente:

Documento y Fecha	Detalles
Bitácora de obra de febrero de 2021	Se manifiesta que “ <i>Se han presentado inconvenientes para la consecución de los materiales (...) para dar inicio a los trabajos en la fecha 15/02/2021. La falta de (...) y dinero ha sido un motivo. Se estipula como fecha de inicio de las obras el día lunes 1 de marzo para dar tiempo en la consecución de los elementos (...) para el desarrollo de las obras</i> ”.
Informe de avance quincenal de interventoría No. 7 del 26/05/2021	Último informe allegado en la información de la iniciativa, en donde se señala que la ejecución del proyecto se encuentra en 75% (obra + fortalecimiento). Asimismo, en los numerales 3.6 y 3.7 se indica que: 3.6 “ <i>Logros, afectaciones y dificultades en aspectos (...) del proyecto: “Se realizaron las actividades de adecuaciones para la entrega de la iniciativa, construcción de alcantarilla y mejoramiento de alcantarilla existente”.</i> 3.7 “ <i>Planes de contingencia” “El ejecutor de obra alcanzó el 100,00% de las actividades de la iniciativa”.</i>

Informe de avance semanal del contratista implementador No. 17 del 12/06/2021	Último informe allegado en la información de la iniciativa, en donde se señala que la ejecución del proyecto se encuentra en 75% (obra + fortalecimiento). Asimismo, en los numerales 2.7 y 2.8 se indica que: 2.7 “Logros, afectaciones y dificultades en aspectos (...) del proyecto: <i>“Se realizaron las actividades de adecuaciones para la entrega de la iniciativa, construcción de alcantarilla y mejoramiento de alcantarilla existente”</i> . 3.7 “Planes de contingencia” <i>“El ejecutor de obra alcanzó el 100,00% de las actividades de la iniciativa”</i> .
Informe mensual de interventoría del 01/07/2021 (Periodo 1-30 junio de 2021)	En el inciso A. “Estado de Avance de Actividades de Obra”, se indica que la fecha de entrega fue el 1 de junio e indican que “(...) está pendiente la definición de entrega formal de la obra”.

En desarrollo de la auditoría, durante los días 25 a 28 de octubre de 2021, se realizó visita de inspección ocular a la obra, la cual contó con el acompañamiento de personal delegado por parte de la entidad ejecutora – ART-, además con los contratistas implementador y ejecutor de obra y la interventoría. En el sitio se realizó verificación de actividades o ítems seleccionados que se encuentran a la vista y de fácil acceso, mediante inspección ocular y el uso de instrumentos de medición, tales como cinta métrica, flexómetro; igualmente se realizó registro fotográfico de las actividades. Las que en la actualidad no están a la vista, como excavación, solado, aceros, placa de fondo, no fue posible la verificación en sitio por efectos de la construcción.

Los datos de las cantidades de obras ejecutadas en la iniciativa 4282 están basados en lo certificado en acta parcial 002 y final de julio 17 de 2021, y para la iniciativa 4283, están basados en lo certificado en acta parcial 001 de marzo 29 de 2021, documentos allegados por el FCP en virtud de la auditoría de cumplimiento que realiza la CGR.

### Resultado de la visita a la iniciativa:

En el momento de la visita de inspección ocular, la obra objeto del contrato No. UT- DT - COC – 0438-004 se encontraba terminada, sin embargo, no se ha pagado el acta final de obras del 17/07/2021, existiendo un saldo a favor del contratista ejecutor de la obra, por valor de \$11.845.677,96.

La obra, consistente en construcción de una alcantarilla y mejoramiento de otra existente, se encuentra terminada y en funcionamiento, sin embargo, se evidenció hormiguero en algunos sectores de las aletas y muro de salida; discontinuidad entre el muro salida, guarda ruedas y el muro de aletas y, aplastamiento de la tubería.

Aunque a la fecha de la visita tales situaciones no representan afectaciones estructurales de los elementos de concreto, la no subsanación y/o reparación constituye un riesgo, especialmente el caso de los hormigueros, debido a que posibilita la infiltración de agentes atmosféricos que a futuro puede generar afectación de la estructura de concreto y del respectivo refuerzo y disminuir la durabilidad de la obra.

Adicionalmente, al realizar la comparación entre las memorias de cálculos de cantidades que soporta el acta parcial 002 y final<sup>54</sup> del 17/07/2021 y las verificaciones de medidas de la estructura en el sitio de la obra, se encontró que el esquema cobrado no concuerda con

<sup>54</sup> Firmada solamente por el contratista implementador, Unión Temporal para el Desarrollo Territorial.

lo construido en el sitio. Lo anterior se puede evidenciar en los siguientes datos e imágenes de los documentos antes mencionados:

Descripción	Imagen
<p><b>Construcción de alcantarilla X:7,19249 Y: -74,71698</b></p> <p>Memorias de cálculo de cantidades soportes del acta parcial 002 y final del 17/07/2021</p> <p>Alcantarilla constituida por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Muros entrada y salida de 4x2 mt (2 Un)</li> <li>Muro aleta: 4 Un</li> <li>Placa aletas: 2 Un</li> <li>Sardinel de L= 4mt (2 Un)</li> <li>Dentellón: 2 Un</li> </ul>	
<p>Verificación en sitio – visita CGR 25-28 de octubre de 2021</p> <p>Alcantarilla constituida por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Muro salida de 2,69x2,06 mt (1 Un)</li> <li>Muro aleta: 2 Un</li> <li>Placa aletas: 1 Un</li> <li>Sardinel de L= 2,06 y 1,75 mt (2 Un)</li> <li>Dentellón: 1 Un</li> <li>Poceta: 1 Un</li> </ul>	

**Mejoramiento de Alcantarilla X:7,18195 Y: -74,71875**

Memorias de cálculo de cantidades soportes del acta parcial 002 y final del 17/07/2021 (folio 56)

El concreto ejecutado en esta alcantarilla, de acuerdo con lo manifestado con el contratista ejecutor, fue la placa de protección de tubería y elementos de refuerzo en las estructuras de entrada y salida, sin embargo, cobran 959,27 kg de acero de refuerzo (muro aletas, placa aletas, muro entrada y salida).

Lo evidenciado en la visita fue el elemento en concreto.



Con base en lo anterior, se evidencia que la estructura ejecutada que compone la alcantarilla (entrada: poceta salida: aletas), no coincide con lo cobrado en el acta parcial 002 y final, lo cual incide en el costo de la alcantarilla y así mismo en el valor a pagar al contratista, no obstante, no se pudo establecer la cantidad de los mismos, debido en primer

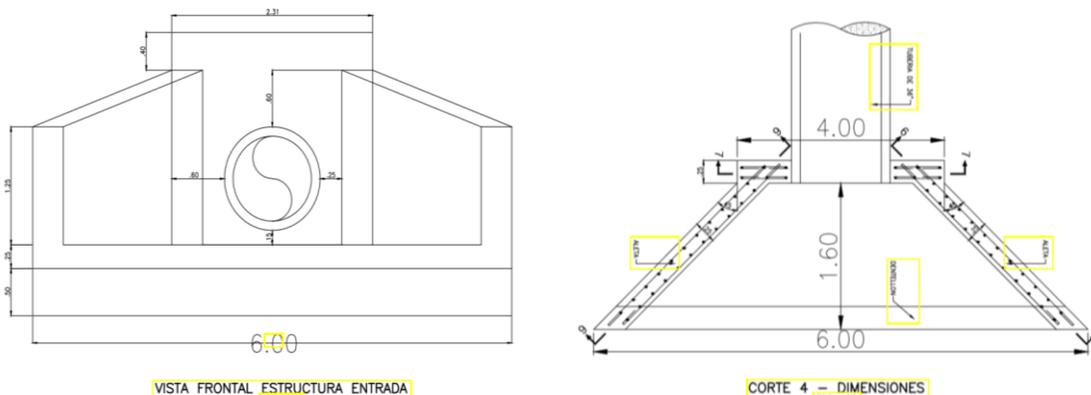
lugar, a que por efectos constructivos no se evidencia el acero, el espesor de la placa de fondo de la poceta y de la placa base y sección del dentellón, y segundo, a que los planos entregados por el FCP corresponden al esquema aprobado de fecha 22/09/2020 y no a planos que contengan la obra efectivamente construida. Con base en lo anterior, se colige que en la ejecución de la iniciativa 05736-3-4282, se presentaron irregularidades en la documentación soporte del contrato No. DT -COC – 0438-004, como es la inexistencia de modificación formal respecto a los ítems del presupuesto y del diseño o esquema de la estructura de la alcantarilla construida, así mismo, defectos constructivos en la alcantarilla X:7,19249 Y: -74,71698.

## 2. Iniciativa No. 05736-3-4283 en el municipio de Segovia Antioquia.

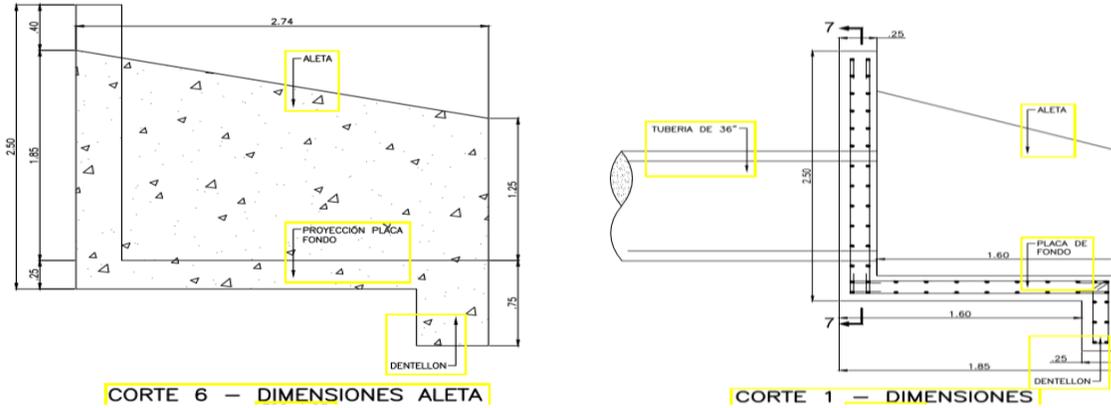
La *Unión Temporal para el Desarrollo Territorial*, suscribió el 28 de enero de 2021, con el Consejo Comunitario Afrocolombiano del corregimiento de Fraguas del municipio de Segovia, el contrato de obra civil No. UT-DT-COC-0438-005 - iniciativa 05736-3-4283-4283, con el objeto de “Realizar la construcción de pequeñas obras de infraestructura social y comunitaria, de proyectos PDET, así como ejecutar las acciones de fortalecimiento comunitario en los territorios determinados por la Agencia de Renovación del Territorio “ART”, las especificaciones técnicas de las obras a construir están estipuladas en el anexo técnico de construcción de alcantarillas en la vía El Pescado Laureles, en el municipio de Segovia (...)”, por un valor de \$171.549.896,17, el IVA, tasas, gravámenes y contribuciones a que hubiere lugar se liquidarán a la tarifa vigente al momento de la facturación, tomando la utilidad u honorarios a que tiene derecho el contratista. El plazo pactado inicialmente es de 60 días calendario, contados a partir de la fecha en que se suscriba el acta de Inicio, la cual fue suscrita el 15 de febrero de 2021. Adicionalmente, la cláusula décima primera del contrato que contiene las obligaciones del contratista ejecutor y la décima cuarta “Supervisión<sup>55</sup>” que incluye las funciones del supervisor, son las mismas que las pactadas en el contrato No. UT- DT -COC – 0438-004 (iniciativa 4282), las cuales se relacionaron en la mencionada iniciativa.

Por otra parte, el alcance de la obra es la intervención de 16 km en la vía El Pescado – Laureles en la vereda Cuturú, mediante obras transversales en cinco (5) puntos críticos, donde se presenta paso de agua de nacimientos que pueden deteriorar la vía. Las obras corresponden a 5 alcantarillas de 36”. A continuación, se muestra un esquema de la iniciativa aprobada por la interventoría:

**Figura:** Esquema Alcantarilla 4283



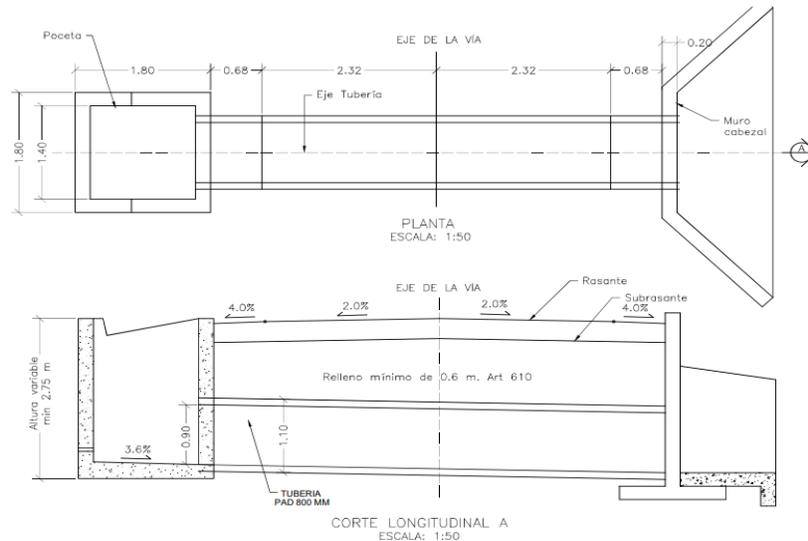
<sup>55</sup> Que estará a cargo del Coordinador Técnico designado por La Unión Temporal para el Desarrollo Territorial.



Fuente: Plano No. 001 del 25/09/2020 contiene: Alcantarilla 4283 - Segovia Antioquia  
Elaboró: Equipo auditor

En respuesta del 02/12/2021 a observación comunicada mediante oficio AG8-99, la entidad ejecutora, ART, aporta plano del 08/02/2021 con cambio del esquema inicial de la alcantarilla, y oficio de aprobación por parte de la interventoría del 23/02/2021. A continuación, se muestra el nuevo esquema de la alcantarilla:

**Figura:** Cambio esquema básico de diseño iniciativa No. 4283 Segovia Antioquia



Fuente: Plano No. 001/01 del 08/02/2021 contiene: Alcantarilla Iniciativa 4283  
Elaboró: Equipo auditor

Sin embargo, no se aportó con la respuesta, documentos para la formalización del cambio del esquema básico de diseño de la alcantarilla tal como lo establece el numeral 14.4<sup>56</sup> del Anexo No. 2 “Aspectos Técnicos de Fortalecimiento y Control Social para la Implementación de la Estrategia Obras PDET” de la convocatoria que conllevó a la suscripción del contrato 438-2019.

<sup>56</sup> “13. En el proceso constructivo y desarrollo de las actividades contempladas en el proyecto, podrán presentarse cambios a las condiciones inicialmente planteadas, para lo cual, el Comité Operativo aprobará o no aprobará continuar con la ejecución en las condiciones presentadas, previa comunicación del sustento y conceptos técnico, jurídico y financiero de la Interventoría al respecto, donde en cumplimiento de sus funciones revisará los cambios propuestos, evaluará su alcance y recomendará alguna decisión frente a las modificaciones planteadas”.

Las actividades a realizar a través del presente contrato de obra civil No. UT-DT-COC-0438-005, según acta No. 1, para cada alcantarilla son:

**Tabla Nro. 19 Descripción actividades de obra**

ITEM	DESCRIPCION
<b>ALCANTARILLA X:7.24454, Y: -74.78845</b>	
<b>1</b>	<b>PRELIMINARES</b>
1,01	LOCALIZACION Y REPLANTEO (INCLUYE DESCAPOTE Y LIMPIEZA)
1,02	EXCAVACION Y DEMOLICION ESTRUCTURA EXISTENTE
1,03	MANEJO DE AGUAS (MATERIAL ENLONADO)
<b>2</b>	<b>EXCAVACIONES Y RELLENOS</b>
2,01	RELLENO EN MATERIALSELECCIONADO COMPACTADO 95% P.M. (INCLUYE SUMINISTRO E INSTALACIÓN)
<b>3</b>	<b>ESTRUCTURA EN CONCRETO</b>
3,01	CONCRETO DE 1500 PSI PARA SOLADO
3,02	CONCRETO 3000 PSI PARA ALCANTARILLA
<b>4</b>	<b>ACERO DE REFUERZO</b>
4,01	ACERO DE REFUERZO de 60000 PSI
<b>5</b>	<b>TRANSPORTE DE MATERIALES</b>
5,01	TRANSPORTE DE MATERIALES DE OBRA DESDE EL CENTRO DE ABASTECIMIENTO HASTA EL SITIO DE OBRA
5,02	TRANSPORTE DE MATERIALES PETREOS DESDE EL PUNTO DE CANTERA HASTA EL SITIO DE OBRA
<b>ALCANTARILLA X:7.24616 Y:-74.78675</b>	
<b>1</b>	<b>PRELIMINARES</b>
1,01	LOCALIZACION Y REPLANTEO
1,02	EXCAVACION Y DEMOLICION ESTRUCTURA EXISTENTE
1,03	MANEJO DE AGUAS (MATERIAL ENLONADO)
<b>2</b>	<b>EXCAVACIONES Y RELLENOS</b>
2,01	RELLENO EN MATERIALSELECCIONADO COMPACTADO 95% P.M. (INCLUYE SUMINISTRO E INSTALACIÓN)
<b>3</b>	<b>ESTRUCTURA EN CONCRETO</b>
3,01	CONCRETO DE 1500 PSI PARA SOLADO
3,02	CONCRETO 3000 PSI PARA ALCANTARILLA
<b>4</b>	<b>ACERO DE REFUERZO</b>
4,01	ACERO DE REFUERZO de 60000 PSI
<b>5</b>	<b>TRANSPORTE DE MATERIALES</b>
5,01	TRANSPORTE DE MATERIALES DE OBRA DESDE EL CENTRO DE ABASTECIMIENTO HASTA EL SITIO DE OBRA
5,02	TRANSPORTE DE MATERIALES PETREOS DESDE EL PUNTO DE CANTERA HASTA EL SITIO DE OBRA
<b>ALCANTARILLA X:7.25899 Y:-74.74931</b>	
<b>1</b>	<b>PRELIMINARES</b>
1,01	LOCALIZACION Y REPLANTEO
1,02	EXCAVACION Y DEMOLICION ESTRUCTURA EXISTENTE
1,03	MANEJO DE AGUAS (MATERIAL ENLONADO)
<b>2</b>	<b>EXCAVACIONES Y RELLENOS</b>
2,01	RELLENO EN MATERIALSELECCIONADO COMPACTADO 95% P.M. (INCLUYE SUMINISTRO E INSTALACIÓN)
<b>3</b>	<b>ESTRUCTURA EN CONCRETO</b>
3,01	CONCRETO DE 1500 PSI PARA SOLADO
3,02	CONCRETO 3000 PSI PARA ALCANTARILLA
<b>4</b>	<b>ACERO DE REFUERZO</b>
4,01	ACERO DE REFUERZO de 60000 PSI
<b>5</b>	<b>TRANSPORTE DE MATERIALES</b>
5,01	TRANSPORTE DE MATERIALES DE OBRA DESDE EL CENTRO DE ABASTECIMIENTO HASTA EL SITIO DE OBRA
5,02	TRANSPORTE DE MATERIALES PETREOS DESDE EL PUNTO DE CANTERA HASTA EL SITIO DE OBRA
<b>ALCANTARILLA X:7.26127 Y:-74.74628</b>	
<b>1</b>	<b>PRELIMINARES</b>
1,01	LOCALIZACION Y REPLANTEO
1,02	EXCAVACION Y DEMOLICION ESTRUCTURA EXISTENTE
1,03	MANEJO DE AGUAS (MATERIAL ENLONADO)

<b>2</b>	<b>EXCAVACIONES Y RELLENOS</b>
2,01	RELLENO EN MATERIAL SELECCIONADO COMPACTADO 95% P.M. (INCLUYE SUMINISTRO E INSTALACIÓN)
<b>3</b>	<b>ESTRUCTURA EN CONCRETO</b>
3,01	CONCRETO DE 1500 PSI PARA SOLADO
3,02	CONCRETO 3000 PSI PARA ALCANTARILLA
<b>4</b>	<b>ACERO DE REFUERZO</b>
4,01	ACERO DE REFUERZO de 60000 PSI
<b>5</b>	<b>TRANSPORTE DE MATERIALES</b>
5,01	TRANSPORTE DE MATERIALES DE OBRA DESDE EL CENTRO DE ABASTECIMIENTO HASTA EL SITIO DE OBRA
5,02	TRANSPORTE DE MATERIALES PETREOS DESDE EL PUNTO DE CANTERA HASTA EL SITIO DE OBRA
<b>ALCANTARILLA X:7.26243 Y:-74.73455</b>	
<b>1</b>	<b>PRELIMINARES</b>
1,01	LOCALIZACION Y REPLANTEO
1,02	EXCAVACION Y DEMOLICION ESTRUCTURA EXISTENTE
1,03	MANEJO DE AGUAS (MATERIAL ENLONADO)
<b>2</b>	<b>EXCAVACIONES Y RELLENOS</b>
2,01	RELLENO EN MATERIAL SELECCIONADO COMPACTADO 95% P.M. (INCLUYE SUMINISTRO E INSTALACIÓN)
<b>3</b>	<b>ESTRUCTURA EN CONCRETO</b>
3,01	CONCRETO DE 1500 PSI PARA SOLADO
3,02	CONCRETO 3000 PSI PARA ALCANTARILLA
<b>4</b>	<b>ACERO DE REFUERZO</b>
4,01	ACERO DE REFUERZO de 60000 PSI
<b>5</b>	<b>TRANSPORTE DE MATERIALES</b>
5,01	TRANSPORTE DE MATERIALES DE OBRA DESDE EL CENTRO DE ABASTECIMIENTO HASTA EL SITIO DE OBRA
5,02	TRANSPORTE DE MATERIALES PETREOS DESDE EL PUNTO DE CANTERA HASTA EL SITIO DE OBRA
<b>MOD</b>	<b>MODIFICACIÓN</b>
MOD3,01	SUMINISTRO E INSTALACION DE TUBERIA DIÁMETRO 800 MM CORRUGADO-PEAD SN4 ALCANTARILLA
MOD5,01	TRANSPORTE DE MATERIALES DE OBRA DESDE EL CENTRO DE ABASTECIMIENTO HASTA EL SITIO DE OBRA

Por otra parte, en los documentos aportados por el FCP referente a la iniciativa 05736-3-4283, en los que soportan la etapa de estructuración, se encuentra un documento que no corresponde a esta, como son las memorias de cantidades que soportan el presupuesto.

Igual que acontece en la iniciativa anterior, en documentos como el Presupuesto y Estudio de Factibilidad, relacionan el ítem 3.03 “Suministro e instalación de tubería en concreto de 36”, no obstante, en el Acta Parcial No. 1 se relaciona el ítem MOD3.03 “Suministro e instalación de tubería diámetro 800 mm corrugado-PEAD SN4 alcantarilla”, situación que fue reseñada en bitácora de obra para ambas iniciativas, sin embargo, no se encuentra entre los documentos allegados por la entidad, alguno que indique la modificación relacionada del presupuesto. No obstante, en visita se constató la instalación de la tubería diámetro 800 mm corrugado en polietileno, lo que confirma que la tubería instalada difiere de la aprobada en el presupuesto inicialmente presentado sin que tal modificación hubiera sido aprobada y formalizada.

En cuanto a la inversión realizada para la ejecución de las actividades contempladas en la iniciativa, la Unión Temporal para el Desarrollo Territorial, ha realizado los siguientes pagos al contratista ejecutor de la iniciativa:

**Tabla Nro. 20 Pagos contrato de obra**

Acta Parcial	Valor Facturado (\$)	Comprobante de Egreso	Fecha de Pago	Saldo por Pagar (\$)	% Pagado
Acta No.1 del 29/03/2021	58.517.626,23	EG1 - 71	19/05/2021	113.032.269,93	34,11%
		EG1 - 81	25/05/2021		
		EG1 - 84	28/05/2021		
<b>Total Pagos</b>	<b>58.517.626,23<sup>57</sup></b>			<b>113.032.269,93</b>	<b>34,11%</b>

En lo concerniente al desarrollo del contrato suscrito para la ejecución de la obra, ha presentado las siguientes novedades contractuales:

Modificación y Fecha	Justificación	Plazo
Prórroga No. 1 - 9/04/2021	De acuerdo con Anexo 1 expedido el 23/04/2021 de la póliza No. I-100003770, se suscribió prórroga No. 1 el 09/04/2021, en la que se prorrogó el plazo del contrato en 45 días, no obstante, dicho documento no se encuentra en la información aportada por el FCP.	
Suspensión No. 1 - 24/05/2021	De acuerdo a lo plasmado en la consideración tercera del acta de suspensión, se autoriza por lo siguiente: <i>"Teniendo en cuenta las fuertes lluvias presentadas en la zona de ejecución las cuales han generado (...) imposibilidad de continuar con la ejecución de la obra, además del alza en el precio de los aceros (...)".</i>	A partir de la fecha hasta que se superen las causas que la originaron.
Reinicio - 21/09/2021	En este documento se encuentra como fecha de terminación de la obra el 21/10/2021.	

Adicionalmente, en el desarrollo de la ejecución de la obra, se registra en soportes documentales aportados, lo siguiente:

Documento y Fecha	Detalles
Bitácora de obra de febrero de 2021	Se manifiesta que <i>"Se han presentado inconvenientes para la consecución de los materiales (...) para dar inicio a los trabajos en la fecha 15/02/2021. La falta de (...) y dinero ha sido un motivo. Se estipula como fecha de inicio de las obras el día lunes 1 de marzo para dar tiempo en la consecución de los elementos (...) para el desarrollo de las obras"</i> .
Informe de avance quincenal de interventoría No. 1 del 03/03/2021	En el numeral 3.7 se indica que: <i>"El ejecutor de la obra iniciara las obras el día 01 de marzo 2021, presentando programación de obra desde el 01 de marzo como inicio, hasta el 05 de abril con intervenciones en las vías"</i> .
Informe de avance quincenal de interventoría No. 3 del 31/03/2021	Se indica que el porcentaje de avance de ejecución de la obra es de 53,42%. En el numeral 3.6, se señala que <i>"Se recibió la tubería de polietileno de alta densidad para las alcantarillas"</i>

<sup>57</sup> Realizado en tres pagos según comprobantes de egreso EG1-71, EG1-81 y EG1-84 por valor de \$25.000.000, \$10.000.000 y \$19.68.370,30 respectivamente, incluidos descuentos de Ley.

Informe de avance quincenal de interventoría No. 7 del 26/05/2021	Último informe allegado en la información de la iniciativa, en donde se señala que la ejecución del proyecto se encuentra en 59,83% (obra + fortalecimiento).
---	---

En desarrollo de la auditoría, durante los días 25 a 28 de octubre de 2021, se realizó visita de inspección ocular a la obra, la cual contó con el acompañamiento de personal delegado por parte de la entidad ejecutora - ART, además con los contratistas implementador y ejecutor de obra y la interventoría.

En el sitio se realizó verificación de actividades o ítems seleccionados que se encuentran a la vista y de fácil acceso, mediante inspección ocular y el uso de instrumentos de medición, tales como cinta métrica, flexómetro; igualmente se realizó registro fotográfico de las actividades. Las que en la actualidad no están a la vista, como excavación, solado, aceros, placa de fondo, no fue posible la verificación en sitio por efectos de la construcción.

Los datos de las cantidades de obras ejecutadas en la iniciativa 4282 están basados en lo certificado en acta parcial 002 y final de julio 17 de 2021, y para la iniciativa 4283, están basados en lo certificado en acta parcial 001 de marzo 29 de 2021, documentos allegados por el FCP en virtud de la auditoría de cumplimiento que realiza la CGR.

#### **Resultado de la visita a la iniciativa:**

En el momento de la visita de inspección ocular, la obra objeto del contrato No. UT- DT - COC – 0438-005 se encontraba terminada, sin embargo, solamente se ha pagado el acta parcial 001. No obstante, según los acompañantes de la visita, ya fue suscrita un acta No. 002 y se encuentra en trámite en el FCP. Se solicitó copia de la misma en la visita, pero no ha sido allegada. Existe saldo pendiente de pago a favor del contratista ejecutor de la obra.

En la visita se observó que las obras se encuentran terminadas y dispuestas para funcionar, sin embargo, se evidenció hormiguero en algunos sectores de las estructuras, desnivel de los muros cabezote y/o pantalla, curvatura en aletas y muro pantalla, espesor no constante en las estructuras, descuadre en las medidas de las cajas y aplastamiento de la tubería.

Aunque a la fecha de la visita tales situaciones no representan afectación estructural de los elementos de concreto, se requiere la subsanación y/o reparación para evitarlo, especialmente los hormigueros, debido a que, por infiltración de agentes atmosféricos, a través de estos se puede generar afectación de la estructura de concreto y del respectivo refuerzo y con esto disminuir su durabilidad.

Adicionalmente, al realizar la comparación entre las memorias de cálculos de cantidades que soporta el acta parcial 001<sup>58</sup> del 29/03/2021 y las verificaciones de medidas de las estructuras en el sitio de la obra, se encontró que lo cobrado en dicha acta, no concuerda con lo construido en el sitio. Lo anterior se puede evidenciar en los siguientes datos e imágenes de los documentos antes mencionados:

---

<sup>58</sup> Firmada solamente por el contratista implementador, Unión Temporal para el Desarrollo Territorial.

Descripción	Imagen
<p><b>Construcción de alcantarilla X:7.24454 Y: -74,78845</b></p> <p>Memorias de cálculo de cantidades soportes del acta parcial 001 del 29/03/2021</p> <p>Alcantarilla constituida por:</p> <p>Muros entrada y salida de 4x2 mt (2 Un)</p> <p>Muro aleta: 4 Un</p> <p>Placa aletas: 2 Un</p> <p>Sardinel de L= 4mt (2 Un)</p> <p>Dentellón (2 Un)</p>	
<p>Verificación en sitio – visita CGR 25-28 de octubre de 2021</p> <p>5 Alcantarillas constituidas por:</p> <p>Muro salida: 1 Un</p> <p>Muro aleta (2 Un)</p> <p>Placa aletas: 2 Un</p> <p>Sardinel o guarda rueda: 2 Un</p> <p>Dentellón: 1 Un</p> <p>Elementos que presentan dimensiones variables</p>	

Con base en lo anterior, se evidencia que las estructuras ejecutadas que componen las alcantarillas (entrada: poceta salida: aletas), no coinciden con la estructura de la alcantarilla X:7.24454 Y: -74,78845 cobrada en el acta parcial 001, lo cual incide en el costo de la alcantarilla y así mismo en el valor a pagar al contratista, no obstante, no se pudo establecer la cantidad de los mismos, debido a que en primer lugar, por efectos constructivos no se evidencia el acero, el espesor de la placa de fondo de la poceta y de la placa base y sección del dentellón, y segundo, los planos entregados por la entidad FCP, corresponden al esquema aprobado con fecha 25/09/2020 y no a planos que contengan la obra efectivamente construida.

Respecto al saldo a favor del contratista en ambas iniciativas, el representante legal del Consejo Comunitario Afrocolombiano del corregimiento de Fraguas del municipio de Segovia explicó la demora en los pagos en los siguientes términos:

*“(...) cuando estaban los encuentros interculturales del municipio, la ART planteó que las pequeñas obras de infraestructura serían para el fortalecimiento de las comunidades, pero la nueva forma de contratar no se garantiza adelanto a las comunidades para la ejecución de dichas obras, en vez de fortalecerlos los endeuda, ya que el Fondo Colombia en Paz retrasa los pagos al contratista implementador y por ende este se retrasa con el pago a los ejecutores”.*

De conformidad con las situaciones expuestas, se colige que en la ejecución de la iniciativa 05736-3-4283, se presentaron irregularidades en la documentación soporte del contrato No. DT -COC – 0438-005, como es la inexistencia de modificación respecto a los ítems del presupuesto y en el diseño o esquema de la estructura de la alcantarilla construida, de igual forma, memorias de cantidades que soportan el presupuesto que no corresponde a la iniciativa; además, en la visita se evidenciaron defectos constructivos en las alcantarillas construidas.

Los hechos descritos, reportados en los diferentes documentos de los proyectos que se han citado y en la visita realizada por parte de la CGR al sitio de ejecución de los proyectos o iniciativas, evidencian que las obras ejecutadas en cumplimiento de los contratos de obra civil Nos. UT- DT -COC – 0438-004 y UT- DT -COC – 0438-005 en el municipio de Segovia, derivados del contrato de implementación No. 438-2019 ejecutados con recursos del FCP bajo la supervisión de la entidad ejecutora, ART, se encuentran terminadas al 100% y a disposición para su utilización, sin embargo, lo cobrado no corresponde a lo construido, según se evidenció en visita a la obra, en la que se encontraron, además, deficiencias constructivas, sin que haya vislumbrado riesgo estructural. Adicionalmente, en ambos casos, existen actas parciales que están dando el aval a las obras.

Las situaciones objeto de reproche tienen como causa debilidades en el seguimiento y control en consonancia con las obligaciones asumidas contractualmente por parte de los actores a quienes corresponde ejercerlo como son contratistas ejecutor e implementador, interventoría y supervisión a cargo de la ART y el FCP.

Tal situación acontece en la construcción de las alcantarillas de ambas iniciativas debido a que las obras fueron construidas de acuerdo a cambios de los esquemas básicos de diseño, sin que se evidencie documento formalizado que apruebe la modificación a los mismos. Lo anterior, aunado a que fueron cobradas cantidades de obra basadas en el esquema básico de diseño inicial y no en lo realmente construido.

Igualmente, denota debilidades en el seguimiento y control técnico en la ejecución de los procesos constructivos de las obras, por parte de actores como el contratista implementador, la interventoría y supervisión ejercida por la ART, reflejado en defectos constructivos en la ejecución de las iniciativas, teniendo en cuenta que se revisaron, validaron y suscribieron actas de recibo para ambas iniciativas, además, se suscribieron los documentos necesarios para la aprobación de los pagos al contratista de obra civil ejecutor, sin el cumplimiento del deber de verificar que las obras cobradas correspondieran a lo físicamente construido y de conformidad con el cambio del esquema básico de diseño que estuviera debidamente formalizado.

Lo descrito evidencia la ineffectividad en la gestión para el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la normativa precitada por parte de los actores vinculados en la ejecución de las alcantarillas incluidas en las iniciativas 05736-3-4282 y 05736-3-4283.

El hallazgo se configura con presunta incidencia disciplinaria acorde a lo estipulado en la Ley 734 de 2002. Así mismo, se solicita la apertura de indagación preliminar, con el fin de establecer la cuantificación de las diferencias en cantidad de obra construida y pagada.

## Respuesta de la entidad

### Respuesta del FCP:

“(…).

1. *Bajo el modelo de negocio del Fondo Colombia en Paz, se definió que, la supervisión de los contratos y convenios celebrados con cargo a los recursos del FCP, recae única y exclusivamente en las entidades ejecutoras y para el caso en concreto, adicionalmente se cuenta con un contratista interventor como supervisor integral para los proyectos de niveles de complejidad 1, 2 y 3, según se establezca bajo el cumplimiento de la ruta operativa de PDET, contrato de Interventoría que a su vez es supervisado por la entidad ejecutora, ART. (Contrato No. 495 de 2019 – Unión Temporal Vive Colombia).*
2. *En ese orden, la competencia de seguimiento y control de los contratos recae sobre la Agencia de Renovación del Territorio, ART y por lo tanto, la llamada a establecer con precisión y total fundamentación técnica las condiciones por las cuales los proyectos de ID 05736-3-4282 y 05736-3-4283, se ejecutaron en cumplimiento de los alcances de su planeación y de las demás circunstancias técnicas asociadas es la ART y el contratista interventor (...).*
3. *Aunado a lo anterior, es pertinente resaltar que, la relación contractual de este Administrador Fiduciario con el contratista implementador Unión Temporal para el Desarrollo Territorial, se circunscribe a lo establecido en el Contrato No. 438 de 2019, y los hechos u omisiones que son objeto de reproche por parte de la Contraloría, se derivan directamente de los contratos UT-DT-COC-0438-004 y UT-DT-COC-0438-005 celebrados entre la Unión Temporal para el Desarrollo Territorial y el Consejo Comunitario Afrocolombiano del corregimiento de Fraguas del municipio de Segovia.*
4. *Sin embargo, es de resaltar que, la relación existente entre la Unión Temporal para el Desarrollo Territorial y sus subcontratistas es autónoma e independiente a la relación contractual entre este y el Patrimonio Autónomo Fondo Colombia en Paz, de modo que, debe mantener indemne al PA-FCP, tal como lo señala la cláusula décima séptima del Contrato 438 de 2019: “INDEMNIDAD: EL CONTRATISTA mantendrá indemne al CONTRATANTE, en su calidad de vocero y administrador del PA-FCP, de cualquier daño o perjuicio originado en reclamaciones, demandas o acciones legales por daños o lesiones a personas o propiedad de terceros...”*

(…).

7. *(...) el FCP conforme lo expone el Anexo Técnico de las convocatorias de implementación e interventoría y la ruta operativa del mismo, no es el llamado a certificar las prórrogas o modificaciones efectuadas al proyecto de ID 05736-3-4282 ejecutada por el Consejo Comunitario Afrocolombiano del corregimiento de Fraguas, y que por ende, no es reprochable a la gestión del FCP las presuntas irregularidades encontradas por la CGR en la documentación soporte del citado contrato DTCOC-0438-004, pues se reitera que, el FCP no tiene ningún tipo de injerencia en dichas modificaciones.*
8. *Así mismo, en el documento referenciado en el asunto también se asevera por parte del órgano de control fiscal que respecto de la iniciativa No. 05736-3-4283 objeto del contrato de obra civil No. UT-DT-COC-0438- 005 suscrito el 28 de enero de 2021, entre la Unión Temporal para el Desarrollo Territorial y el Consejo Comunitario Afrocolombiano del corregimiento de Fraguas del municipio de Segovia, se presentaron irregularidades en la información soporte del contrato de*

*obra y debilidades en el seguimiento y control por parte del FCP, por lo que nuevamente se solicita tener en cuenta los roles y responsabilidades del FCP, pues dichos asuntos son de la competencia exclusiva del contratista implementador e interventor y el FCP no tiene injerencia, relación contractual ni obligación de seguimiento a estos contratos”.*

## **Respuesta de la ART:**

### **“1. Iniciativa No. 5736-3-4282**

*(...) “De conformidad con el Anexo Técnico de la Convocatoria Pública No. 007 de 2019 numeral 14.3. Etapa de Estructuración “(...) El Comité Operativo revisará que el proyecto estructurado, no genere incrementos presupuestales o cambios en el objeto y alcance, con respecto al perfil de proyecto anteriormente admitido y realizará de ser necesario observaciones sobre los productos estructurados. La interventoría emitirá los conceptos técnicos y realizará observaciones, así como solicitará subsanaciones del producto cuando se requiera. Insumo que será llevado ante el Comité operativo para la toma de decisiones en su competencia. En el caso de variaciones importantes frente a la estimación preliminar efectuada en la ficha técnica del proyecto con la cual se admitió el perfil de proyecto, el contratista debe sustentar dichos cambios en consideración a las condiciones específicas de la zona donde se localiza el proyecto, logísticas de transporte, de accesibilidad de la zona a intervenir, actividades imprescindibles para el funcionamiento de la obra, oferta de proveedores etc., así como proponer (...) soluciones que no afecten el valor total del proyecto admitido. En todo caso el Comité Operativo no podrá aprobar incrementos al presupuesto inicialmente designado para cada municipio. (...)”. En este sentido, no se hacía necesaria la suscripción de una modificación contractual considerando que no se generaba un cambio en el objeto, alcance o valor del contrato.*

*(...) teniendo en cuenta que la citada iniciativa es de nivel de complejidad I, esto es, un proyecto ingeniería básica, se pueden presentar ajustes técnicos, en razón a cambios en las condiciones de ejecución; lo cual, en el presente caso fue avalado por parte de la Unión Temporal Vive Colombia en su calidad de interventor mediante comunicación de fecha 23 de febrero de 2021.*

*(...) el día 4 de mayo de 2021 el implementador radicó las Actas de mayores y menores cantidades y Análisis de Precios Unitarios – APUs de la modificación de la tubería que se realizó (ver anexo A).”*

*(...) “Se adjunta en el link relacionado el documento de modificación contractual en cuestión (Anexo B).”*

*(...).*

*“Según las actas parciales suministradas, suscritas por el implementador y avaladas por la interventoría, y en especial las memorias de cantidades que soportan el pago, se puede evidenciar que se realiza el cobro del esquema básico nuevo; el cual está constituido por aleta y caja y su cambio se encuentra debidamente avalado por la interventoría; por ende, se adjunta dicho esquema y los respectivos oficios de aprobación. (Anexo E)”*

*(...) “Se aportan en el link los esquemas básicos construidos, con los cuales se puede evidenciar que, no existe ninguna cantidad de obra faltante si no un cambio en el balance de mayores y menores cantidades, por lo que no se configura la necesidad de una compensación de recursos; esto debido a que todo el proceso de ejecución y pagos se realizó bajo el nuevo esquema aprobado por interventoría (Anexo D).”*

*(...)“(...) con respecto a los defectos constructivos a que hace referencia el quipo auditor, la interventoría solicitó al contratista ejecutor implementar acciones correctivas tendientes a mejorar la estética de las obras.”*

### **2. Iniciativa No. 5736-3-4283**

(...) “Se anexa en el link el documento de modificación con base en el cual se procede a actualizar la mencionada póliza (Anexo F)”

(...) “De conformidad con el Anexo Técnico de la Convocatoria Pública No. 007 de 2019 Numeral 14.3. Etapa de Estructuración “(...) El Comité Operativo revisará que el proyecto estructurado, no genere incrementos presupuestales o cambios en el objeto y alcance, con respecto al perfil de proyecto anteriormente admitido y realizará de ser necesario observaciones sobre los productos estructurados. La interventoría emitirá los conceptos técnicos y realizará observaciones, así como solicitará subsanaciones del producto cuando se requiera. Insumo que será llevado ante el Comité operativo para la toma de decisiones en su competencia. En el caso de variaciones importantes frente a la estimación preliminar efectuada en la ficha técnica del proyecto con la cual se admitió el perfil de proyecto, el contratista debe sustentar dichos cambios en consideración a las condiciones específicas de la zona donde se localiza el proyecto, logísticas de transporte, de accesibilidad de la zona a intervenir, actividades imprescindibles para el funcionamiento de la obra, oferta de proveedores etc, así como proponer(...) soluciones que no afecten el valor total del proyecto admitido. En todo caso el Comité Operativo no podrá aprobar incrementos al presupuesto inicialmente designado para cada municipio. (...)”. En este sentido, no se hacía necesaria la suscripción de una modificación contractual considerando que no se generaba un cambio en el objeto, alcance o valor del contrato.

(...) teniendo en cuenta que la citada iniciativa es de nivel de complejidad I, esto es, un proyecto ingeniería básica, se pueden presentar ajustes técnicos, en razón a cambios en las condiciones de ejecución; lo cual, en el presente caso fue avalado por parte de la Unión Temporal Vive Colombia en su calidad de interventor mediante comunicación de fecha 23 de febrero de 2021.

(...) el día 4 de mayo de 2021 el implementador radicó las actas de mayores y menores y APU de la modificación de la tubería que se realizó (Anexo G)”

(...)“En el marco del seguimiento técnico, la interventoría recomendó al contratista adoptar las medidas correctivas pertinentes de cara a las situaciones evidenciadas por la Contraloría.

(...) se está a la espera de las actividades de subsanación, como lo es la aplicación de una lechada para cubrir el desperfecto superficial evidenciado.”

(...) “Según las actas parciales suministradas, suscritas por el implementador y avaladas por la interventoría y en especial las memorias de cantidades que soportan el pago, se puede evidenciar que se realiza el cobro del esquema básico nuevo; el cual está constituido por aleta y caja y su cambio se encuentra debidamente avalado por la interventoría; por ende, se adjunta dicho esquema y los respectivos oficios de aprobación. (Anexo H)”

(...) “El ajuste al esquema básico planteado se realizó debido a que la configuración de aletas, no era funcional para los puntos donde se proyectaba la construcción de estas, las cuales no generan diferencias de cantidades de obra. Por esta razón, se remite como anexo la versión ajustada del esquema básico, debidamente aprobada por la interventoría, en el marco del seguimiento técnico que le ha sido asignado. Es de resaltar que, la modificación en su comentario se surtió dado que era lo más recomendable para poder canalizar las aguas escorrentías debido el encajonamiento que presentaba la vía. (Anexo I)”

## **Análisis de la respuesta**

En la respuesta el FCP realiza un recuento del modelo que rige la contratación con recursos del FCP, el cual no desconoce la CGR, aduciendo que el control y seguimiento de los contratos recae sobre las entidades ejecutoras.

No obstante lo indicado, es preciso resaltar que aun cuando la supervisión es ejercida por la ART y que para el seguimiento de las obras a ejecutar en virtud del contrato 438-2019 se suscribió un contrato de interventoría, también es cierto que entre las obligaciones pactadas en el referido contrato, se estableció en el numeral 3 de la cláusula sexta que el FCP debe *“Ejercer los controles que se estimen necesarios para la cabal ejecución del contrato en su condición de contratante”*; los cuales, aunque no contengan un alcance especializado de carácter técnico, si implican la revisión de la totalidad de la documentación aportada por la entidad ejecutora referente a la ejecución del contrato 438-2019 cuyo alcance es la construcción de las iniciativas asignadas, con el fin no solo de establecer el estado de los contratos que como entidad contratante suscribió, sino que los recursos invertidos estén cumpliendo cabalmente con el objeto que suscitó su suscripción y con las condiciones pactadas contractualmente.

Teniendo en cuenta lo antes señalado, se determina que los argumentos expuestos por el FCP, no desvirtúan lo observado hasta este punto por la comisión auditora y se mantiene en los términos comunicados.

Por otra parte, la ART en su calidad de entidad ejecutora, respecto a los cambios efectuados en el presupuesto y esquema o diseño básico de las iniciativas, manifiesta que de acuerdo con el numeral 14.3 del Anexo Técnico de la Convocatoria No. 007 de 2019, no se requiere la formalización de modificatorio, sin embargo, se precisa que el numeral señalado por la entidad corresponde a la etapa de estructuración, y las modificaciones observadas por la CGR, se efectuaron durante la etapa de ejecución de las obras.

Respecto a dicha etapa, en el numeral 14.4 del mismo Anexo Técnico se indica que *“13. En el proceso constructivo y desarrollo de las actividades contempladas en el proyecto, podrán presentarse cambios a las condiciones inicialmente planteadas, para lo cual, el Comité Operativo aprobará o no aprobará continuar con la ejecución en las condiciones presentadas, previa comunicación del sustento y conceptos técnico, jurídico y financiero de la Interventoría al respecto, donde en cumplimiento de sus funciones revisará los cambios propuestos, evaluará su alcance y recomendará alguna decisión frente a las modificaciones planteadas”*.

Como se evidencia, no se señala que no se requiere la suscripción de un modificatorio en los casos que sea necesario, adicional al cual, se indica que los mismos sean aprobados en dicho Comité, pero no se evidencia dicho trámite, los cambios relacionados fueron solicitados por el contratista implementador y avalados por la interventoría, sin que se evidencie conocimiento y participación de la supervisión por parte de la ART y tampoco del Comité Operativo.

Igualmente, en los requerimientos para la ejecución de obras nivel I, no se encuentra estipulado que los cambios que se presenten durante la ejecución de la obra, no ameritan la suscripción de documento modificatorio de las condiciones contractuales pactadas inicialmente, por lo contrario, es una obligación específica del contratista implementador *“Presentar y sustentar ante el comité operativo del contrato los cambios y ajustes que requieran los proyectos para su terminación exitosa y que sean determinadas durante la ejecución de los mismos, previo a la modificación contractual”*, como consta en el numeral 1.3.1.9 de la cláusula séptima del contrato 438 de 2019, de lo cual se desprende que se requiere la suscripción del respectivo modificatorio cuando se presente un cambio en las condiciones contractuales iniciales sin que dependa del nivel de complejidad de la obra.

Por último, respecto a este punto del hallazgo, es preciso mencionar que, como soporte de la respuesta, la ART aporta actas de mayores y menores cantidades de obra de ambas iniciativas, 5736-3-4282 y 5736-3-4283, de las cuales manifiesta que fueron presentadas el 4 de mayo de 2021 por el contratista implementador, y en las que se incluyó el cambio de la tubería, pero no se evidencia en las mismas un ítem con dicha descripción; por otra parte, en las actas en comento, se muestra el valor para la iniciativa 5736-3-4282 de \$55.562.681,46, sin embargo, el contrato fue suscrito por \$52.916.839,48; y para la iniciativa 5736-3-4283 de \$175.956.341,76, no obstante, el contrato fue suscrito por \$171.549.896,17, y, ninguno de los contratos para la ejecución de las iniciativas refiere adición de recursos.

En lo referente a prórrogas señaladas en algunos documentos de los contratos UT-DT-COC-0438-004 y UT-DT-COC-0438-005 suscritos para la construcción de las iniciativas 5736-3-4282 y 5736-3-4283 respectivamente, en los anexos B y F de la respuesta de la ART, fueron aportadas las mismas, por tanto, se desvirtúa lo observado al respecto.

En lo concerniente a que la estructura de la alcantarilla ejecutada en la iniciativa 5736-3-4282 no coincide con lo cobrado en el acta parcial No. 002 y final, los argumentos y soportes aportados por la ART no desvirtúan lo observado, por tanto, se mantiene atendiendo a las siguientes consideraciones:

- Aun cuando en la respuesta la ART en el Anexo D, aporta el plano con la modificación del esquema de la alcantarilla con fecha 08/02/2021 y la aprobación por parte de la interventoría el 23/02/2021, y el oficio del 22/02/2021 suscrito por el contratista implementador dirigido a la interventoría en donde indica respecto a dicha modificación que “(...) se evidenciarían en registros fotográficos y en las memorias de cantidades, determinándose que incluso la instalación de acero y el concreto de las obras sería indicado y hasta mayor (...)”, no se allegan planos que contengan detalles de la disposición del acero de refuerzo de las estructuras de entrada y salida, poceta-aletas, en donde se evidencie que la cantidad es igual o mayor al del esquema inicial.
- Los documentos aportados en el Anexo E, que corresponden a las actas parciales No. 001 y No. 002 y final, contienen cálculo de cantidades del esquema inicial y no de la estructura construida, lo que no corresponde a lo manifestado por la ART en su respuesta “(...) las memorias de cantidades que soportan el pago, se puede evidenciar que se realiza el cobro del esquema básico nuevo”.
- Adicionalmente, en el acta No. 002 y final cobran 959,27 kg de acero de refuerzo para el mejoramiento de la alcantarilla ubicada en las coordenadas X:7,18195 Y:-74,71875, sin embargo, esta cantidad no está acorde con lo ejecutado en el sitio, teniendo en cuenta que, de acuerdo a lo manifestado por el contratista ejecutor, lo realizado fue placa de protección de tubería y elementos de refuerzo en las estructuras de entrada y salida, tal como se indicó en lo comunicado por la CGR.

Respecto a la cantidad reportada como diferencia del ítem MOD3,03 “Suministro e instalación de tubería diámetro 800 MM (...)”, la tubería cobrada corresponde a la instalación de 6 mt en la construcción de la alcantarilla ubicada en el punto X:7,19249 Y:-74,71698 y 6 mt en el mejoramiento de la alcantarilla ubicada en el punto X:7,18195 Y:-74,71875, por tanto, se desvirtúa lo observado en lo concerniente a esta diferencia en cantidad de obra.

En lo correspondiente a que las estructuras de las alcantarillas construidas en el sitio de la iniciativa 5736-3-4283, no concuerdan con lo contratado y cobrado, de conformidad con los documentos aportados, se tiene lo siguiente:

- De acuerdo con los documentos aportados en el Anexo I, el esquema aprobado presentó modificación el 08/02/2021, la estructura de alcantarilla formada por poceta y aletas, sin embargo, no se allegan planos que contengan detalles de la disposición del acero de refuerzo, en donde se evidencie que la cantidad es igual o mayor al del esquema inicial.
- En el Anexo H, aportan el acta No. 001 del 29/03/2021, la cual contiene las memorias de cálculo de cantidades de obra, que como se evidenció en la observación comunicada, contiene cálculo de cantidades del esquema inicial y no de la estructura construida, contrario a lo que manifiesta la ART en su respuesta “(...) las memorias de cantidades que soportan el pago, se puede evidenciar que se realiza el cobro del esquema básico nuevo”.

Teniendo en cuenta los argumentos y soportes aportados por la ART, no se desvirtúa el hallazgo, en lo correspondiente a que lo cobrado no concuerda con lo construido.

Por último, respecto a los defectos constructivos evidenciados en visita realizada a las dos iniciativas por la CGR en desarrollo de la auditoría, la ART manifiesta que “(...) la interventoría solicitó al contratista ejecutor implementar acciones correctivas tendientes a mejorar la estética de las obras” y que respecto a los hormigueros en las estructuras de concreto “(...) se está a la espera de las actividades de subsanación, como lo es la aplicación de una lechada para cubrir el desperfecto superficial evidenciado”, no se aportan argumentos contrarios, y se pone en conocimiento la intención de subsanación, en tal sentido no modifica lo observado, dado que corresponde hasta el momento a una simple expectativa.

Basado en el análisis antes expuesto, la argumentación y soportes aportados por parte del FCP y la ART, se desvirtúa lo concerniente a la diferencia en cantidad de obra del ítem correspondiente a la tubería y a las prórrogas de los contratos UT-DT-COC-0438-004 y UT-DT-COC-0438-005, los demás acápite se mantienen con la incidencia comunicada y se configuran en hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y con solicitud de Indagación Preliminar para tratar de establecer el valor o cuantificación del daño.

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

OBJETIVO ESPECÍFICO 2
Evaluar los procesos de recaudo, asignación, administración y ejecución de los recursos del impuesto al carbono.

El impuesto nacional al carbono fue creado por el artículo 221 de la Ley 1819 de 2016 con el propósito primordial de que el país cuente con un instrumento económico idóneo de destinación específica para incentivar el cumplimiento de las metas de mitigación de Gases de Efecto Invernadero (GEI) a nivel nacional.

La Ley 1930 del 27 de julio de 2018, “Por medio del cual se dictan disposiciones para la gestión

*integral de los páramos en Colombia*”, determinó que el FCP es el destinatario de la asignación de los recursos del recaudo del impuesto nacional al carbono, al establecer en el artículo 26:

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

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

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

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

*” En adición a lo anterior, es necesario anotar que los recursos que ingresan al FCP se administran de conformidad con lo estipulado en el Decreto Ley 691 del 27 de abril de 2017 mediante el cual se creó el FCP, con aplicación de los reglamentos y manuales vigentes.*

La destinación de los recursos del impuesto al carbono se distribuye en las subcuentas Herencia Colombia (5%). Ambiente y Desarrollo Sostenible (25%) y Sustitución (70%).

De otro lado, la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”, estableció en su artículo 10:

*“CONSERVACIÓN DE BOSQUES EN LA REGIÓN DE LA AMAZONIA. De los recursos provenientes del impuesto al carbono, concretamente del rubro “Colombia en Paz”, se destinará el 15% creada por la Ley 1955 de 2019, exclusivo para la conservación de los bosques de la región de la Amazonía; toda vez que esta región contiene la mayor extensión de bosques a nivel nacional, constituyendo al territorio como un centro de desarrollo económico y ambiental sostenible para el país, por la biodiversidad que alberga. Con su preservación coadyuva en forma positiva a revertir el desequilibrio ecológico que existe actualmente por el impacto de las actividades humanas sobre el entorno”.*

Atendiendo tales preceptos normativos, las cifras de valor de recaudo neto del Impuesto al Carbono reportadas para el periodo enero de 2017 a marzo de 2021 asciende a \$1.599.496 millones<sup>59</sup>, monto al que le es aplicable el deducible ordenado en la Constitución Política y el Estatuto Orgánico del Presupuesto, por \$449.351 millones. En consecuencia, el recaudo disponible del impuesto al carbono asciende a \$1.150.145 millones.

---

<sup>59</sup> Según información actualizada reportada por la DIAN con corte a 31 de julio de 2021 el recaudo bruto del impuesto al carbono ascendió a \$1.732.716 millones.

Respecto a esta cifra es necesario distinguir el marco normativo aplicable para efectos de la ejecución en tanto para el periodo 2017- 2018 (corte a julio), regía lo previsto en las Leyes 1815 y 1819 de 2016<sup>60</sup> y a partir de agosto 2018 aplica lo dispuesto en la Ley 1930 de 2018.

Así para el primer corte, se deduce de las cifras reportadas que el recaudo bruto ascendió a \$662.149 millones, con un deducible de \$182.492 millones, para un monto neto de \$479.657 millones. Según información del MHCP, en el año 2017 le fueron asignados recursos al FCP para el cumplimiento de su objeto misional por la suma de \$816.832 millones y en el año 2018 \$147.250 millones.

Adicionalmente, a partir de la expedición de la Ley 1930 de 2018, el siguiente es el comportamiento del recaudo del tributo por vigencia, aplicando la deducción ordenada en la Constitución Política y el Estatuto Orgánico del Presupuesto, y la distribución a aplicar según lo estipulado en dicho marco normativo

**Tabla No. 21-Recaudo 2018- 2021 y distribución Impuesto al Carbono**

Vigencia	DGPPN-RECAUDO NETO	%SGP/ICN (Art.28EOP)	VALOR DEDUCIBLE	VALOR BASE APLICABLE LEY 1930/18	ACUERDO FINAL (70%)	PARAMOS (25%)	SNAP (5%)
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)* (3)	(5)=(2)-(4)	(6)=(5)*(70%)	(7)=(5)*(25%)	(8)=(5)*(5%)
2018	100,825,844,000	26.80%	27,021,326,192	73,804,517,808	51,663,162,466	18,451,129,452	3,690,225,890
2019	436,957,265,000	28.58%	124,882,386,337	312,074,878,663	218,452,415,064	78,018,719,666	15,603,743,933
2020	281,876,423,142	27.92%	78,699,897,341	203,176,525,801	142,223,568,061	50,794,131,450	10,158,826,290
2021	117,687,661,000	30.82%	36,271,337,120	81,416,323,880	56,991,426,716	20,354,080,970	4,070,816,194
<b>TOTAL</b>	<b>937,347,193,142</b>		<b>266,874,946,990</b>	<b>670,472,246,152</b>	<b>469,330,572,306</b>	<b>167,618,061,538</b>	<b>33,523,612,308</b>

Fuente FCP - MHCP

Elaboro: Equipo auditor CGR

El recaudo neto del Impuesto al Carbono a partir de agosto de 2018 a marzo de 2021 ha sido de \$937.347 millones; se han deducido de acuerdo con la Constitución Política y el Estatuto Orgánico del Presupuesto \$266.875 millones; quedando un disponible acumulado para atender lo ordenado por el artículo 26 de la Ley 1930 de 2018, por la suma de \$670.472 millones.

De dicho monto, \$469.331 millones corresponden al 70% destinado a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera con criterios de sostenibilidad ambiental; \$167.618 millones al 25% destinado al manejo de la erosión costera; la reducción de la deforestación y su monitoreo; la conservación de fuentes hídricas; la conservación de ecosistemas estratégicos, especialmente páramos; acciones en cambio climático y su respectivo monitoreo, reporte y verificación, así como al pago por servicios ambientales, y \$33.524 millones al 5% destinado al fortalecimiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y otras estrategias de conservación a través de creación y ampliación de áreas protegidas, manejo efectivo y gobernanza en los diferentes ámbitos de gestión.

<sup>60</sup> El recaudo del impuesto nacional al carbono se destinará al Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el conflicto ("Fondo para una Colombia Sostenible") de que trata el artículo 116 de la Ley 1769 de 2015. Estos recursos se presupuestarán en la sección del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Los recursos se destinarán, entre otros, al manejo de la erosión costera, a la conservación de fuentes hídricas y a la protección de ecosistemas de acuerdo con los lineamientos que para tal fin establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

De los \$670.487 millones, el MHCP, a solicitud del DAPRE, ha efectuado asignaciones por \$289.461 millones, discriminados así: \$150.000 millones con cargo al 70%; \$116.218 millones al 25% y \$23.243 millones al 5%. Estas distribuciones se efectuaron mediante las Resoluciones No.2077 del 30 de octubre de 2020, No. 2147 del 12 de noviembre de 2020 y No.2629 del 29 de diciembre de 2020.

Adicionalmente, de los \$381.026 millones de saldo, en la presente vigencia fiscal, el MHCP– Dirección General del Presupuesto Público Nacional, mediante el oficio con radicado No. 2-2021-010522 del 3 de marzo de 2021 ha autorizado al DAPRE, continuar con los trámites necesarios para efectuar una distribución por valor de \$300.589 millones. Igualmente, mediante comunicación No. 2-2021-023381 del 6 de mayo de 2021, se autoriza la distribución del saldo acumulado a marzo de 2021 por valor \$80.437 millones.

**Tabla No. 22- Recaudo, distribución y saldos impuesto al carbón**

CONCEPTO	DGPPN-RECAUDO NETO	%SGP/ICN (Art.28-EOP)	VALOR DEDUCIBLE	VALOR BASE APLICABLE LEY 1930/18	ACUERDO FINAL (70%)	PARAMOS (25%)	SNAP (5%)
	.(2)	.(3)	.(4)=(2)* (3)	.(5)=(2)-(4)	.(6)=(5)*(70%)	.(7)=(5)*(25%)	.(8)=(5)*(5%)
RECAUDO	\$ 937,347,193,142	28.47%	\$ 266,859,379,151	\$ 670,487,813,991	\$ 469,341,469,794	\$ 167,621,953,498	\$ 33,524,390,700
DISTRIBUCIONES				\$ 289,461,900,000	\$ 150,000,000,000	\$ 116,218,000,000	\$ 23,243,650,000
AUTORIZACIÓN EN TRAMITE				\$ 300,589,000,001	\$ 238,904,555,803	\$ 51,403,703,498	\$ 10,280,740,700
<b>SALDO</b>					\$ 80,436,913,991	\$ -	\$ -

#### Hallazgo nro. 04. Ejecución de recursos del Impuesto al Carbono.

Analizada la ejecución de los recursos del impuesto al carbono, se evidenció falta de oportunidad y celeridad en la gestión contractual requerida para cumplir los objetivos previstos a través de distintas subcuentas que conforman el FCP, aspectos que, junto con la tardanza en su asignación, en tanto transcurren 4 años después del recaudo para adelantar tal procedimiento, denotan debilidades en la gestión para la presentación y formulación de proyectos de inversión para acceder y ejecutar recursos recaudados por dicho impuesto.

La Carta Política en su artículo 209 establece *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”*.

La Ley 1819 de 29 de diciembre de 2016 *“Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones”* establece:

*“Artículo 221. El Impuesto al carbono es un gravamen que recae sobre el contenido de carbono de todos los Combustibles fósiles, incluyendo todos los derivados de petróleo y todos los tipos de gas fósil que sean usados con fines energéticos, siempre que sean usados para combustión. (...)”*

La Ley 1930 de 2018 *“Por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia”*, establece en su artículo 26:

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

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

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

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

La Ley 1955 de mayo de 2019 *Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022* establece en su artículo 10:

*“ARTÍCULO 10º. CONSERVACIÓN DE BOSQUES EN LA REGIÓN DE LA AMAZONIA. De los recursos provenientes del impuesto al carbono, concretamente del rubro "Colombia en Paz", se destinará el 15% exclusivo para la conservación de los bosques de la región de la Amazonía; toda vez que esta región contiene la mayor extensión de bosques a nivel nacional, constituyendo al territorio como un centro de desarrollo económico y ambiental sostenible para el país, por la biodiversidad que alberga. Con su preservación coadyuva en forma positiva a revertir el desequilibrio ecológico que existe actualmente por el impacto de las actividades humanas sobre el entorno.”*

Adicionalmente, en su artículo 36, estipula:

*“Administración eficiente de recursos públicos. Modifíquese el artículo 149 de la Ley 1753 de 2015, el cual quedará así: Artículo 149. Administración eficiente de recursos públicos. Los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación transferidos a entidades financieras no podrán tener como objeto proveerlas de fondos sino atender los compromisos y obligaciones en desarrollo del objeto de las apropiaciones presupuestales”.*

*“En consecuencia, los saldos de recursos girados a entidades financieras que no se encuentren respaldando compromisos u obligaciones del PGN Presupuesto General de la Nación deberán ser reintegrados a la entidad estatal respectiva, de conformidad con la reglamentación que expida el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Los saldos así reintegrados podrán ser requeridos nuevamente para gastos referentes al cumplimiento de su objeto, sin que implique operación presupuestal alguna. Los rendimientos financieros originados con recursos de la Nación deben consignarse en la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, con excepción de aquellos rendimientos en los que la Ley haya determinado específicamente su tratamiento.*

*Cuando los negocios fiduciarios utilicen la creación de subcuentas, subprogramas, subproyectos, o cualquier otra modalidad de clasificación, deberán implementar de manera temporal la unidad de caja, sin afectar los derechos de los beneficiarios del negocio jurídico, para buscar eficiencia en el manejo de los recursos que les sitúa la Nación.”*

El Decreto Ley 691 de 2017 *“Por el cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el "Fondo Colombia en Paz (FCP)” y se reglamenta su funcionamiento”* establece:

*“Artículo 2. Objeto del FCP. El objeto del Fondo Colombia en Paz (FCP) es ser el principal instrumento para la administración, coordinación, articulación, focalización y ejecución de las diferentes fuentes de recursos para realizar las acciones necesarias para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.*

(...) *En desarrollo de su objeto, el FCP podrá: 1. Crear las subcuentas que se requieran para el desarrollo de su objeto.*

El Decreto 1082 de 2015 *Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional*, establece en su numeral 2.2.6.3.3:

*“Artículo 2.2.6.3.3. Formulación. Durante esta fase de formulación de los proyectos se hará la identificación del título de gasto que atiende el proyecto de conformidad con lo establecido en los artículos 346 de la Constitución Política y 38 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, así como la estructuración general del proyecto, incluidas entre otras la definición de las actividades y de las estrategias que los soportan, los indicadores, la articulación con los planes institucionales y sectoriales, y con el Plan Nacional de Desarrollo, la identificación de la población beneficiaria de la totalidad de sus fuentes de financiación, la regionalización de la inversión y de las variables que sean necesarias para la evaluación previa que soporta la decisión de realizar el proyecto.”*

El Manual Operativo del FCP *FIN MAN 001*, establece en su numeral 4. Control de Presupuesto, lo siguiente:

*“4.1 Creación, Modificación y Supresión de Subcuentas. Las entidades ejecutoras presentarán a la Dirección Ejecutiva las metas y líneas de acción, identificando claramente cada una de sus necesidades y estimando el valor presupuestal requerido a través del PPO. 2. Una vez evaluado lo anterior, se procederá a presentar el PPO ante el Consejo Directivo para su aprobación. 3. Una vez aprobado el PPO, la Dirección Ejecutiva informará formalmente al Administrador Fiduciario las instrucciones del Consejo Directivo.*

En su numeral 4.2 asignación presupuestal de los recursos, indica:

*“7. Para los casos en que los recursos de PGN sean de fuente de inversión, la solicitud del recurso será posterior a la formulación y aval por parte de DNP del Proyecto de inversión, que estará a cargo de la entidad ejecutora.”*

Según el Reglamento Operativo del Fondo GER-REG-002 versión 4 aprobado el 2/12/2020, el modelo de operación del Fondo involucra una serie de actores, entre los que se destacan las entidades ejecutoras, respecto a las que define y atribuye responsabilidades así:

*“Entidades públicas o privadas, organismos de cooperación, agencia, dirección, etc., quien en desarrollo de su misionalidad y experticia define el PPO, y en tal sentido es la responsable de la subcuenta creada en el FCP, cuyo líder será el representante legal de la entidad o su delegado. Adicionalmente propenderá por el cumplimiento de los PPO aprobados.*

*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.*

En desarrollo de las competencias asignadas al FCP para el manejo de los recursos y en el caso particular de los provenientes del recaudo del impuesto al carbono<sup>61</sup> los porcentajes establecidos en la Ley 1930 de 2018 se distribuyen en tres (3) subcuentas, así:

- **SUBCUENTA HERENCIA COLOMBIA:** Administra el 5% del recaudo del impuesto al carbono<sup>62</sup>. La entidad ejecutora es el MADS.
- **SUBCUENTA AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE:** Administrar el 25% del recaudo del impuesto al carbono.<sup>63</sup> La entidad ejecutora es el MADS.
- **SUBCUENTA SUSTITUCIÓN,** creada desde agosto de 2017, cuyo objeto es el desarrollo del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), a través de ella se previó administrar el 70% del recaudo del impuesto al carbono<sup>64</sup>. La entidad ejecutora es la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Agencia para la Renovación del Territorio.

En consonancia con lo anterior y de acuerdo con información de la DIAN, como responsable del recaudo del pago del impuesto al carbono según el Decreto 1292 de 2015, con corte al 31 de julio de 2021, se han recaudado los siguientes montos, de los cuales \$937 mil millones deben acatar para efectos de su distribución, lo dispuesto en la Ley 1930 de 2018:

**Tabla Nro. 24 Recauda Impuesto Al Carbono 2017-2021**  
(Millones \$)

AÑO	VALOR
2017	476,862
2018	294,072
2019	451,046
2020	294,902
2021*	215,834
TOTAL	1,732,716

\*corte a 31 de julio de 2021 Elaboro: Equipo Auditor CGR fuente DIAN

Respecto a los proyectos de inversión formulados ante el DNP como requisito para ejecutar los recursos del recaudo del impuesto al carbono, se identificaron los siguientes:

<sup>61</sup> De acuerdo al Decreto 1292 de 2015, La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) es responsable de recaudar el pago del impuesto; el MHCP tiene la tarea de presupuestar el recurso y tramitar la solicitud de asignación en cumplimiento de los requisitos de distribución presupuestal determinados; y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) asegura la adecuada programación del presupuesto de las diferentes fuentes de recursos de inversión y realiza control posterior de viabilidad técnico revisando la cadena de valor de los proyectos formulados. En particular, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) y la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) de la Agencia de Renovación del Territorio como entidades ejecutoras en el FCP de los recursos del impuesto al carbono y expertos técnicos, deben formular los proyectos de inversión, obtener la aprobación de los mismos y reportar su avance ante el DNP.

<sup>62</sup> Creada mediante acta No. 23 del 22 de enero de 2019 del Consejo Directivo del FCP<sup>62</sup>. Su objetivo es contribuir al aseguramiento de la conservación y financiación a largo plazo de 20 millones de hectáreas, mediante acciones que contribuyen a incrementar la cobertura, manejo efectivo y gobernanza del Sistema Nacional de Áreas Protegidas-SINAP-considerando éste como un espacio de inclusión, construcción de paz y creación de oportunidades para el bienestar.

<sup>63</sup> Creada mediante acta No. 23 de enero de 2019 de Consejo Directivo del FCP. Tiene por objeto apoyar el SINAP y otras estrategias de conservación. Recibe el 25% del recaudo del impuesto al carbono en atención a lo dispuesto en la Ley 1930 de 2018. Su POA 2019 es aprobado por valor de \$ 72.956.000.000.

<sup>64</sup> Creada mediante acta No. 2 de Consejo Directivo del FCP del 31 de agosto de 2017. Tiene por objeto destinar recursos financieros y técnicos para apoyar la implementación del Programa Integral de Sustitución de Cultivos ilícitos-PNIS. El POA de 2019, asigna recursos por valor de \$ 1.683.235.000.000, esta subcuenta está orientada a: i) componente Asistencia Alimentaria Inmediata-AAI-1er año, ii) Incentivo de auto sostenimiento y seguridad alimentaria- 1er año, iii) Ciclo Proyecto Productivo de ciclo corto 1-er año iv) Ciclo proyectos productivos de largo plazo - dos años, v) asistencia Técnica

**Tabla Nro. 23 Proyectos de inversión subcuentas del FCP Impuesto al carbono**

Código	BPIN Nombre Proyecto	Horizonte Inicial	Entidad Ejecutora
2020011000223	Apoyo a la gestión financiera para el desarrollo de programas e iniciativas con recursos del Impuesto al carbono a nivel nacional	2020	Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación
2020011000013	Conservación de biodiversidad y servicios ecosistémicos en áreas protegidas y otras estrategias de conservación nacional	2020-2022	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
2020011000215	Implementación de sistemas sostenibles para la conservación en áreas priorizadas de Colombia nacional	2020-2021	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
2020011000009	Implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos (PNIS) a nivel nacional	2020-2022	Agencia de Renovación del Territorio

Fuente: FCP

Elaboró Equipo Auditor

En documento de justificación de actualización denominado “*Consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, Otras Estrategias de Conservación y El Sistema de Información Ambiental de Colombia*”, se visualiza la siguiente anotación:

*“En la gestión de canalización de recursos el equipo de Fondo Colombia en Paz identificó que la gestión de recursos que se encontraba en trámite de solicitud ante la entidad tenía un error de distribución; por normativa la distribución de los recursos debe estar canalizada en un 30% al sector ambiente dividido este 30% en dos subcuentas la que corresponde al Programa Herencia Colombia el 5% y a la subcuenta de Ambiente y Desarrollo Sostenible el 25% restante.”*

En el mismo sentido se evidenció que el documento de Actualización Proyecto “*Implementación de sistemas sostenibles para la conservación en áreas priorizadas de Colombia*” registra fecha de 8 de octubre de 2021.

De acuerdo con lo anterior, se evidencia que los proyectos de inversión son registrados ante DNP apenas en la vigencia 2020, es decir 3 años después de haberse dado la creación del impuesto e inicio del recaudo, y posterior a la creación de las subcuentas; registro que debía llevarse a cabo como requisito para ejecutar los recursos, aspectos que evidencian inoportunidad en la gestión de las entidades ejecutoras – entre ellas el MADS como órgano rector de la gestión del medio ambiente, y sobre el cual recae la responsabilidad de promover proyectos de las subcuentas a su cargo Herencia Colombia (HECO) y Ambiente y Desarrollo Sostenible (ADS) en el marco del esquema dispuesto para la utilización de los recursos recaudados con ocasión del impuesto al carbono, ya descrito. Labor que no ha adelantado de manera eficaz, tal como se ha indicado.

Adicionalmente, los proyectos de inversión han presentado inconsistencias por lo que a la fecha se encuentran surtiendo el trámite de subsanación o ajustes, dadas las debilidades identificadas en su formulación y presentación, situación que dificulta el proceso para alcanzar los resultados de ellos esperados y agilidad en la ejecución de los recursos.

Aunado a lo previamente señalado, según lo dispuesto en el Decreto Ley 691 de 2017 sobre las funciones del Consejo Directivo del FCP, se destacan entre ellas la aprobación de la creación de subcuentas, así como de los planes y proyectos que deban ejecutarse con cargo a los recursos del FCP<sup>65</sup> para que la implementación y los beneficios esperados de los mismos se obtuvieran con mayor celeridad.

<sup>65</sup> Decreto ley 691 de 2017 “*Artículo 5. Funciones del Consejo Directivo. Son funciones del Consejo Directivo:(...), 2. Aprobar los planes y proyectos que deban ejecutarse con cargo a los recursos del FCP, de acuerdo con el artículo 2 del presente decreto. (...)*6. Aprobar la creación, fusión o supresión de las subcuentas que se requieran.

Según lo descrito, cada una de las entidades e instancias que participan en la disposición de los recursos del Impuesto al Carbono, impactan la ejecución presupuestal, por lo que un retraso o afectación en dichas actividades de la cadena del proceso, genera limitaciones en el resultado final.

Adicional a lo anterior, no se evidencia la existencia de procedimientos o mecanismos formales que establezcan con claridad la forma de acceder o asignar el 15 % del recaudo al impuesto al carbono como se estableció desde la Ley 1955 de mayo de 2019 *Por el cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022*, cuya destinación está orientada a la conservación de bosques de amazonia.

En el mismo sentido la CGR evidenció que no se han presentado solicitudes de asignación de recursos para este propósito, de acuerdo a información suministrada por el MHCP mediante oficio de respuesta a solicitud de la CGR, con fecha 16 de junio de 2021 en donde manifiesta:

*“A la fecha, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República no ha solicitado asignación de recursos, precisando igualmente que, el monto a liquidar en aplicación del artículo 10 de la Ley 1955/19 se debe realizar a partir de la expedición de la citada norma y no retroactivo a la expedición de la Ley 1819/16 que crea el impuesto al carbono.”*

En lo que atañe a la asignación de los recursos del impuesto, esta se ha efectuado mediante resoluciones de distribución emitidas solo a partir de octubre de 2020, ratificando la falta de celeridad en las gestiones encaminadas a la ejecución de los recursos del impuesto.

Aunado a ello, de los valores apropiados en las subcuentas, con corte a 30 de junio de 2021 solo se comprometió el 11% en promedio en ordenes o contratos de prestación de servicios, con el consecuente rezago en la formulación de programas y proyectos ambientales, por lo cual dicha inoportunidad se hace extensiva a su ejecución. (ver tabla).

**Tabla Nro. 25 Ejecución Presupuestal a 30 de junio de 2021 (Impuesto al Carbono)**

Cifras en pesos

Acto Administrativo		Asignación de Recursos	Subcuenta	Apropiación Definitiva	Comprometido	Con CDP	Disponible	Pagado
RES	FECHA							
2077	30/10/2020	150.000.000.000	SUSTITUCIÓN	150.000.000.000	59.218.363.767	82.261.245.000	8.520.391.233	45.451.857.341
2147	12/11/2020	27.646.500.000	ADS	27.646.500.000	886.624.500	3.140.772.040	23.619.103.460	140.203.150
2629	28/12/2020	111.815.400.000	ADS	88.571.750.000	396.000.000	240.894.500	87.934.855.500	27.000.000
			HERENCIA COLOMBIA	23.243.650.000	426.000.000	-	22.817.650.000	106.500.000
1148	28/05/2021	262.372.868.247	SUSTITUCIÓN	262.372.868.247	22.141.382	-	262.350.726.865	22.141.382
<b>TOTALES</b>				<b>551.834.768.247</b>	<b>60.949.129.649</b>	<b>85.642.911.540</b>	<b>405.242.727.058</b>	<b>45.747.701.873</b>

Fuente: FCP

Elaboró: Equipo auditor

De la *Subcuenta Herencia Colombia- HECO* se presentó un POA en 2019 por \$14.700.000.000 con la aprobación de la subcuenta con una serie de líneas de acción sobre las cuales no se evidenció ninguna solicitud de asignación para su ejecución definitiva por parte del MADS, pese a que, de acuerdo a lo manifestado por esta entidad, en dicha acta

de aprobación de la subcuenta se indicaba que ya dentro del programa estaban identificadas las áreas que serían atendidas con los recursos indicados.

En la citada subcuenta se observa que de lo asignado solo se han comprometido a 2021 el 1.8% sobre el valor total de recursos aprobados.

En la *Subcuenta Ambiente y Desarrollo Sostenible (ADS)* se observó que de lo asignado en cada resolución se ha comprometido un 3% y 0,0045% respectivamente.

En virtud de lo descrito, se hace evidente la falta de gestión de las entidades ejecutoras, en especial del MADS como competente para la solicitud de recursos de las subcuentas a su cargo, desde el momento de la presentación y aprobación de los Planes Operativos Anuales-POA, en tanto no basta con su aprobación por parte del Consejo Directivo del FCP, sino además, que se gestione el registro oportuno en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional-BPIN, como requisito para tránsito del recurso así como su aplicación, y, que los mismos se materialicen a través de la contratación que haga factible el suministro de los bienes y servicios y desarrollo de actividades.

Es así como después de cuatro años de la creación del impuesto al carbono, se observa que las subcuentas HECO y ADS han tenido un mínimo avance presupuestal.

Las situaciones descritas se traducen en escasa inversión de los recursos orientados por mandato legal principalmente al manejo de la erosión costera, la conservación de fuentes hídricas y a la protección de ecosistemas, entre otros, asuntos que se encuentran, además, ligados a una serie de compromisos internacionales del país en materia de cambio climático como el Acuerdo de París de 2015<sup>66</sup> el cual es de carácter vinculante para la Nación, con el compromiso de reducir en un 20% las emisiones de este tipo de gases antes de 2030. Compromisos a los que se suma el que concierne al *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*.

Así mismo, se evidencia la falta de instrumentos precisos para dar el inicio a la ejecución de los recursos destinados a “*Conservación Bosques de Amazonia*”, debido a la falta de promoción de acciones claras y tangibles para atender la disposición descrita en el artículo 10 de la Ley 1955 de mayo de 2019.

### **Respuesta de la entidad**

Mediante oficio con radicado No. 20211153900441 enviado el 26 de noviembre de 2021 el FCP dio respuesta a la observación de la CGR en los siguientes términos:

*(...) Respetuosamente se informa que, una vez recibida la observación de la Contraloría General de la República, se corrió traslado de esta al Ministerio de Ambiente y desarrollo Sostenible, Entidad Ejecutora que emitió pronunciamiento el 25 de noviembre de 2021, del cual se adjunta copia. Ver archivo PDF “RESPUESTA MADS” (...)*

*(...)Sin embargo, para que el Administrador Fiduciario pueda iniciar su intervención en la cadena de actividades tendientes a celebrar contratos con recursos del impuesto al carbono, es necesario que, previamente exista una asignación de recursos por parte del Ministerio de Hacienda, que estos recursos hayan ingresado al Patrimonio Autónomo Fondo Colombia en*

---

<sup>66</sup>Mediante la Ley 1844 de 2017- por medio del cual se aprueba el “Acuerdo de París” adoptado el 12 de diciembre de 2015 en Francia.

*Paz y que la Entidad Ejecutora de las Subcuentas Herencia Colombia y Ambiente y Desarrollo Sostenible, solicite el inicio de un proceso de contratación, para que, en cumplimiento de los procedimientos señalados en el Manual de Contratación del FCP, se inicien los trámites correspondientes tendientes a la celebración de un contrato o convenio para satisfacer la necesidad planteada por la Entidad Ejecutora.(...)*

Igualmente, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible- MADS a través del oficio No OF –8200 –2 –0519 de noviembre de 2021 dirigido al gerente del consorcio FCP proporcionó respuesta a la observación en los siguientes términos:

*(...) En atención al requerimiento enviado por medio de la Coordinación de Enlace del Consorcio Fondo Colombia en Paz, en el ámbito de nuestras competencias como Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con el Artículo 28 de la ley 1755 de 2015, nos permitimos dar respuesta a su comunicación en los siguientes términos:*

*1.Respecto a la presunta ineficacia de la gestión del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para la formulación de los proyectos correspondientes para la utilización de los recursos recaudados por Impuesto al Carbono*

*No comparte esta Entidad la afirmación que hace el organismo de control a este respecto, por cuanto, tal como se evidencia a continuación en una cronología detallada del proceso, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha adelantado siempre con eficacia y diligencia las gestiones que de él dependen para lograr la utilización efectiva de los recursos provenientes del impuesto al carbono:*

*Finales de 2018:*

*- 19 de diciembre de 2018 y el 16 de enero de 2019, se desarrollaron mesas de trabajo con delegados del Fondo Colombia en Paz y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el propósito de definir los respectivos Planes Operativos.*

*Primer semestre de 2019:*

*- En el marco del Consejo directivo del Fondo Colombia en Paz No. 23 del 22 de enero de 2019, atendiendo la solicitud del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se aprobó la creación de las subcuentas “Herencia Colombia” y “Ambiente y Desarrollo Sostenible” para la administración de los recursos según lo establecido en el artículo 26 de la Ley 1930 de 2018; con POA para el año 2019 por valor total de \$14.700 millones (equivalente al 5%) y \$72.956 millones (equivalente al 25%), respectivamente, con base en la información recibida por el DNP de manera informal.*

*- A mediados de 2019, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible solicitó al DAPRE, la asignación de recursos para las subcuentas “Herencia Colombia” y “Ambiente y Desarrollo Sostenible Ambiente” a lo que esta última entidad respondió que era necesario tener registrado un proyecto ante el DNP para acceder a tales recursos. (...)*

*(...)Primer semestre de 2020(...)*

*(...)- El MADS remitió oficio al Fondo Colombia en Paz el 7 de mayo de 2020, mediante el cual solicitó la gestión para designar los recursos al impuesto al carbono para las subcuentas antes mencionadas, destinados a la implementación del proyecto presentado ante el DNP, conforme a lo establecido en el artículo 26 de la Ley 1930 de 2018. - El 13 de mayo, FCP solicitó a la Consejería Presidencial para la Estabilización adelantar trámite de recursos de impuesto al carbono por \$102.600 millones para alimentar las subcuentas “Ambiente y Desarrollo Sostenible” y “Herencia Colombia”*

*(...)- El 17 de junio la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público emite respuesta a la solicitud recibida indicando continuar con el trámite respectivo ante la Oficina Asesora de Planeación del Ministerio de Hacienda y Crédito*

*Público, una vez el proyecto de inversión esté asociado al proyecto de origen de los recursos y se encuentre en estado registrado y actualizado en las herramientas tecnológicas del SUIFP y SPI del Departamento Nacional de Planeación – DNP.*

*- EL 26 de junio, se realizó reunión con el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República – DAPRE, para dar respuesta al nuevo requerimiento del DNP, de formular un proyecto desde con DAPRE como formulador, orientado a cubrir en términos financieros las actividades planteadas por el proyecto registrado por el Ministerio de Ambiente ante el DNP; lo anterior dado que según la última instrucción del DNP, el DAPRE debe hacer seguimiento financiero de los recursos y el MADS debe hacer seguimiento a las actividades y productos establecidas en el respectivo proyecto desde el punto de vista técnico(...)*

*(...)- El 12 de noviembre de 2020, mediante resolución 2147, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, informa lo recaudado hasta esa fecha por un valor de \$27.646.500.000 que corresponde a la subcuenta Ambiente y Desarrollo Sostenible; además, el 28 de diciembre de 2020, mediante resolución 2629, informa un nuevo valor por \$88.571.750.000 para la subcuenta Ambiente y Desarrollo Sostenible y \$23.243.650.000 para la Subcuenta Herencia Colombia. Como puede verse de lo expuesto hasta este punto, sólo hasta finales del año 2020 se contó con recursos de impuesto al carbono disponibles para poderse ejecutar.*

*Primer semestre de 2021: - De conformidad con la información remitida por el MHCP respecto al recaudo a diciembre de 2020, se procede a actualizar el PPO de las dos subcuentas de tal manera que se adjudiquen en su totalidad estos recursos basados en decisiones estratégicas del Ministerio de Ambiente en su calidad de entidad ejecutora de las subcuentas y autoridad técnica en la materia. Dicha actualización fue presentada en el Comité Directivo No. 35 de 2021.*

*- Finalmente, la ejecución de los recursos del Impuesto al Carbono, alineados con el PPO aprobado, se empiezan a ejecutar desde abril de 2021 a la fecha.(...)*

*2. Respecto a la supuesta falta de promoción de acciones claras y tangibles para atender lo establecido en el Artículo 10 de la Ley 1955 de 2019 “Por el cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022” cuya destinación está orientada a la conservación de bosques de Amazonía*

*Sobre el particular es relevante precisar que las solicitudes de asignación de recursos realizadas con cargo a las Subcuentas Ambiente y Desarrollo Sostenible y Herencia Colombia han sido gestionadas de manera integral, incluyendo los recursos de que trata el artículo 10 de la Ley 1955 de 2019. Lo anterior por cuanto las solicitudes de asignación de recursos se hacen al amparo de las subcuentas creadas (i.e. Ambiente y Desarrollo Sostenible –ADS y Herencia Colombia –HECO). Valga decir que no se ha creado, ni se tiene previsto solicitar la creación de una Subcuenta Amazonía, por cuanto no se considera necesario hacerlo para dar estricto cumplimiento a lo ordenado en la disposición normativa precitada. Este procedimiento está en armonía con lo dispuesto en el Manual Operativo del FCP.*

*En todo caso, si bien no se han realizado solicitudes de asignación de recursos de manera específica con destino a la conservación de bosques de la Amazonía, lo cierto es que sí se han programado y gestionado procesos de contratación para el cumplimiento de esa finalidad. En efecto, en la siguiente tabla se relacionan los procesos de contratación **gestionados y por gestionar** (enmarcados en los Planes de Contratación vigentes de las Subcuentas ADS y HECO) que incluyen recursos destinados a la conservación de bosques de la Amazonía de que trata el artículo 10 de la Ley 1955 de 2019. (...)*

(...) Como se aprecia en la tabla anterior, del valor total de los Planes de Contratación -PC vigentes de las Subcuentas ADS y HECO se tienen \$57.435,2 millones que corresponden a los procesos de contratación con incidencia en la región de la Amazonía, en la medida que tales procesos incluyen acciones de conservación de los bosques de que trata el artículo 10 de la Ley 1955 de 2019. Tal valor comprende tanto los procesos de contratación debidamente perfeccionados a la fecha, como los que se hallan en su etapa precontractual, citándose en cada caso el estado de cada proceso y/o solicitud de contratación a la fecha. **Con estos presupuestos, se estima que un 18% del valor de los PC de las Subcuentas ADS y HECO está focalizado en la región de la Amazonía para cumplir con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 1955 de 2019.**

Debe advertirse que en dicha estimación no se incluyen los recursos correspondientes al valor de los contratos de prestación de servicios del personal contratado y por contratar en el marco de las Subcuentas ADS y HECO para apoyar técnica, administrativa, financiera y jurídicamente la gestión precontractual, contractual y postcontractual de las mismas. Ciertamente dicho personal presta sus servicios con alcance nacional, por lo que es perfectamente razonable concluir que sus servicios impactan en alguna medida la región de la Amazonía y la conservación de sus bosques. Conforme estas órdenes de prestación de servicios vayan avanzando en su ejecución será posible cuantificar el porcentaje del valor de las mismas que tienen impacto sobre la región amazónica y la conservación de sus bosques. No obstante, es relevante precisar que esta regionalización de la inversión no es visible en la plataforma SUIFP por cuanto a la fecha aún no está habilitada en dicha plataforma la herramienta de regionalización para ninguno de los dos (2) proyectos que cuentan con recursos asignados de las Subcuentas ADS y HECO, como se evidencia en las siguientes capturas de pantalla: (...)

3. Sobre la ejecución presupuestal de los recursos del Impuesto al Carbono a los recursos correspondientes al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Teniendo en cuenta el contexto presentado en el primer punto de la presente comunicación de conformidad con el artículo 26 de la ley 1930 de 2018, a la fecha se tiene el siguiente balance para las dos subcuentas correspondientes al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, así

Subcuenta	Asignados	Comprometidos	Disponible	Pagado	Autorizado por solicitar a marzo 2021
ADS	\$ 116.218	\$ 62.064	\$ 54.154	\$ 2.790	\$ 51.403
HECO	\$ 23.244	\$ 7.787	\$ 15.456	\$ 274	\$ 10.280

\*Cifras en millones de pesos (\$) con corte al 24 de noviembre 2021

**Recursos comprometidos:** Los recursos comprometidos corresponden a los contratos y/o convenios que ya están suscritos o que cuentan con CDP (en proceso de suscripción) con corte al 24 de noviembre de 2021, y se resumen a continuación (...)

(...)**•Procesos en Curso:** Son procesos de contratación que se encuentran en trámite en el Fondo Colombia en Paz y que se proyecta estén suscritos a finalizar el año 2021. A la fecha, se tienen en curso 29 procesos, por un valor aproximado de \$67.500 millones.

De todo lo antes expuesto es posible concluir sin ningún asomo de duda que, el Ministerio de Ambiente ha actuado de manera eficaz, diligente y responsable respecto a los recursos asignados a esta entidad; y, si bien se atribuye una presunta baja ejecución en el primer semestre del año 2021, ello desde ningún punto de vista es netamente atribuible a la

*responsabilidad exclusiva del MADS, dado que como se citó en precedencia, la ejecución de los recursos del impuesto al carbono es un proceso con múltiples actores dentro del cual se deben surtir trámites y gestiones cuyos tiempos y procesos internos no son del control absoluto de esta Entidad; no obstante, a pesar de no contar siempre con la sinergia deseada, sí hemos hecho ingentes esfuerzos en procura de avanzar con el cumplimiento de las metas y logros propuestos toda vez que somos plenamente conscientes de los impactos positivos que la materialización de los proyectos representará para el país y puntualmente para las comunidades beneficiarias de los mismos.(...)*

## **Análisis de respuesta**

Los argumentos de la respuesta entregada por el MADS en su calidad de entidad ejecutora de las subcuentas dispuestas en el FCP “Herencia Colombia” y “Ambiente y Desarrollo Sostenible”, para lograr la utilización de los recursos provenientes del impuesto al carbono pueden agruparse en los siguientes temas:

- **Sobre la ejecución de recursos del impuesto al carbono**

El MADS argumenta.

*(...)No comparte esta Entidad la afirmación que hace el organismo de control a este respecto, por cuanto, tal como se evidencia a continuación en una cronología detallada del proceso, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha adelantado siempre con eficacia y diligencia las gestiones que de él dependen para lograr la utilización efectiva de los recursos provenientes del impuesto al carbono:*

*Finales de 2018: (...)*

*(...) El 12 de noviembre de 2020, mediante resolución 2147, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, informa lo recaudado hasta esa fecha por un valor de \$27.646.500.000 que corresponde a la subcuenta Ambiente y Desarrollo Sostenible; además, el 28 de diciembre de 2020, mediante resolución 2629, informa un nuevo valor por \$88.571.750.000 para la subcuenta Ambiente y Desarrollo Sostenible y \$23.243.650.000 para la Subcuenta Herencia Colombia. Como puede verse de lo expuesto hasta este punto, sólo hasta finales del año 2020 se contó con recursos de impuesto al carbono disponibles para poderse ejecutar. (...)*  
(subrayas fuera de texto original)

*(...) Finalmente, la ejecución de los recursos del Impuesto al Carbono, alineados con el PPO aprobado, se empiezan a ejecutar desde abril de 2021 a la fecha(...)*

Una vez analizada la respuesta de la entidad se observa en su argumentación la descripción de una serie de actividades desarrolladas durante el periodo comprendido desde finales del año 2018 hasta el primer semestre del año 2021, sobre asuntos que menciona corresponden a: (...) *las gestiones que de él dependen para lograr la utilización efectiva de los recursos provenientes del impuesto al carbono.*

(...). señala que solo obtuvo recursos por parte del MHCP hasta finales del año 2020 y aceptando que solo hasta el segundo trimestre de 2021 se empieza a lograr la ejecución de los recursos recaudados del impuesto al carbono, información a la que se debe agregar lo reportado a través de oficio No8200-2-0370 junio 25 de 2021 en el que informaba a la CGR, sobre los tramites de los recursos del impuesto al carbono desde el año 2019.

(...)

En el marco del Consejo directivo No. 23 del 22 de enero de 2019, atendiendo la solicitud del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como entidad ejecutora, se aprobó la creación de las subcuentas Herencia Colombia y Ambiente y Desarrollo Sostenible con POA para el año 2019 por valor total de \$14.700 millones y \$72.956 millones, respectivamente.

El Fondo Colombia en Paz notificó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible respecto de la necesidad de formular, **tramitar y obtener aprobación de los proyectos de inversión como requisito indispensable para la asignación de los recursos del recaudo de impuesto al Carbono**

El 9 de octubre de 2019 el Fondo Colombia en Paz, oficializó al Ministerio de Ambiente que, atendiendo la información **suministrada por el Ministerio de Hacienda respecto de los recursos disponibles del impuesto al carbono, se debía realizar la actualización de los proyectos de inversión para iniciar el trámite de solicitud de recursos** (...) (subrayas y negrillas fuera de texto original)

Lo descrito por el MADS reitera la falta de oportunidad y eficacia en la gestión de los trámites que a la luz del Manual Operativo del FCP debieron adelantarse previo a la solicitud de recursos, en especial lo relacionado con el registro y actualización de los proyectos de inversión a través de los cuales se canalizaría la ejecución de los mismos, en tanto se observa que el registro ante el Banco de Proyectos de Inversión no se tramita de manera previa a la solicitud de recursos, sino aproximadamente un año después de la creación de las subcuentas y aprobación de los PPO correspondientes.

Trámite respecto al que adicionalmente es importante destacar que si bien el Manual Operativo del FCP establece la necesidad de efectuar dicho registro de manera previa a la solicitud de recursos, no posee lineamientos claros ni evidencia articulación y coordinación entre las instancias responsables de la toma de decisiones, cuando el DNP emite instrucción que difiere de lo establecido en el Manual en relación con la necesidad de que el proyecto de inversión contenga un responsable de llevar el control del componente financiero a cargo del DAPRE y un responsable del componente técnico a cargo del MADS.

Lo anterior se traduce en la ineffectividad en el cumplimiento de las funciones de los diversos actores involucrados en la ejecución de dichos recursos (FCP, DAPRE, MADS), en la medida que las actuaciones desplegadas no han logrado la finalidad esperada.

Se reitera que, precisamente le correspondían al MADS en su calidad de ente rector para el sector ambiente y entidad ejecutora de las subcuentas dispuestas en el FCP el desarrollo de las actividades necesarias, así como la subsanación de dificultades en la presentación de proyectos ante el DNP de manera oportuna, si se considera que desde el año 2019 se contaban con los recursos recaudados, los cuales se han mantenido inactivos hasta abril de 2021.

Insistiéndose de esta manera en la pasividad por parte del MADS y del FCP para generar las acciones diligentes para impulsar proyectos, así como adelantar medidas necesarias para sanear las causas que originaron las dificultades en la formulación de proyectos ante las instancias necesarias, y que conlleven a la ejecución efectiva de los recursos consignados en el MHCP y acordes a la finalidad de su destinación dispuesta en la Ley 1930 de 2018, que no es otra que la conservación y protección del medio ambiente, además de la implementación del proceso de paz con criterios de sostenibilidad ambiental.

Finalmente, en el punto 3 de su respuesta el MADS, expone un balance sobre la ejecución

de recursos de las subcuentas a su cargo (ADS y HECO) con corte al 24 de noviembre de 2021. Teniendo en cuenta el periodo informado por la entidad se ajusta en este sentido el hallazgo, ya que el periodo registrado de auditoría está diseñado hasta el 30 de junio de 2021.

Sobre el particular, se aprecia que los porcentajes de ejecución de lo presentado para la subcuenta ADS, el cual tiene asignado un monto de \$116.218 millones y comprometido \$62.64 millones representan un 53% de compromisos con respecto a una asignación efectuada en el año 2020 y un disponible por comprometer de \$ 54.154 millones que equivalen al 47%.

Para la subcuenta HECO, se tienen \$ 23.244 millones asignados con compromisos por \$7.787 millones correspondiente al 33% de lo asignado y un saldo que asciende a la suma \$15.457 millones representado en un 67% disponible.

Respecto a los saldos disponibles de las dos (2) subcuentas se vislumbra no se alcanzarán a comprometer y ejecutar en el presente año.

- **Sobre la ejecución de recursos cuya destinación está orientada a la conservación de bosques de Amazonía de acuerdo a lo estipulado en la Ley 1955 de 2019:**

El MADS argumentó: *“Valga decir que no se ha creado, ni se tiene previsto solicitar la creación de una Subcuenta Amazonía, por cuanto no se considera necesario hacerlo para dar estricto cumplimiento a lo ordenado en la disposición normativa precitada. Este procedimiento está en armonía con lo dispuesto en el Manual Operativo del FCP.”*

Además, indica que:

*(...) Menciona la entidad que sobre el particular es relevante precisar que las solicitudes de asignación de recursos realizadas con cargo a las Subcuentas Ambiente y Desarrollo Sostenible y Herencia Colombia han sido gestionadas de **manera integral**, incluyendo los recursos de que trata el. (...)*

*(...) Con el fin de garantizar el estricto cumplimiento de la norma en lo que atañe a la destinación de dichos recursos, la Gerencia de Subcuentas Fondo Colombia en Paz del MADS propondrá al Patrimonio Autónomo Fondo Colombia en Paz una acción de mejora en el trámite de los Planes de Contratación –PC de las Subcuentas ADS y HECO, con el fin de realizar la marcación de los procesos de contratación que incluyan recursos con destino a la conservación de bosques de la Amazonía.(...)(subrayas fuera de texto original)*

*(...)En efecto, en la siguiente tabla se relacionan los procesos de contratación gestionados y por gestionar (enmarcados en los Planes de Contratación vigentes de las Subcuentas ADS y HECO) que incluyen recursos destinados a la conservación de bosques de la Amazonía de que trata el artículo 10 de la Ley 1955 de 2019(...)*

En tanto FCP y MADS consideran la necesidad de aplicar acción de mejora en el trámite de planes de contratación que permita señalar o marcar aquellos con los cuales dará cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 1955 de 2019, y con base en el argumento de que hay contratos suscritos con objetos específicos encaminados a dar cumplimiento a tal propósito en las subcuentas ADS Y HECO, como lo hace saber en su respuesta el auditado, considera la CGR que no remplazan lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 1995 de 2019, por lo cual se reitera el sentido de la inobservancia de esta normativa manifiesta en que el

MADS no cumplió con sus obligaciones como entidad ejecutora en el esquema del FCP para la destinación legal de estos recursos, asunto que tampoco ha sido considerado por el FCP como instancia responsable de la coordinación y articulación encaminada a tal propósito.

En tal sentido, no obra ninguna evidencia aportada por el MADS en su comunicación, indicativa de las condiciones en que los recursos mencionados en sus argumentos serán destinados para la conservación de bosques de la región de la Amazonia. Por el contrario, en su escrito de respuesta solo hace referencia a una serie de contratos en trámite de aprobación y otros aprobados de las subcuentas ADS y HECO en los que argumenta, se incluyen algunas acciones orientadas a la destinación específica no atendida por este ejecutor y observada por la CGR.

Adicionalmente, al realizar una lectura de los objetos de estos contratos no se demuestra que se hayan convenido obligaciones específicas orientadas a atender actividades directamente asociadas a la conservación de la amazonia, por tal motivo no puede concluirse que los contratos presentados son el medio eficaz para atender lo dispuesto legalmente para esta actividad ambiental.

En el mismo escrito de respuesta al hallazgo manifiesta el MADS:

*(...)Debe advertirse que en dicha estimación no se incluyen los recursos correspondientes al valor de los contratos de prestación de servicios del personal contratado y por contratar en el marco de las Subcuentas ADS y HECO para apoyar técnica, administrativa, financiera y jurídicamente la gestión precontractual, contractual y postcontractual de las mismas(...)*

De esta manera vemos que la entidad no niega la falta de actuar diligente, frente a la planeación presupuestal para la vinculación laboral que adelanta, suscribiéndose para estos efectos a hacer extensivos unos contratos de unas subcuentas, para acompañar una serie de asuntos de otra actividad fundada legalmente.

Lo referido pone de manifiesto lo observado por este ente de control frente a la inobservancia de este ministerio y poca claridad en la destinación que debe procurar dar a estos recursos.

También se observa que el MADS, estima un 18% como aporte cuando menciona. “*Con estos presupuestos, se estima que un 18% del valor de los PC de las Subcuentas ADS y HECO está focalizado en la región de la Amazonía para cumplir con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 1955 de 2019*”. cuando lo estipulado legalmente es un 15% de acuerdo al artículo 10 de la ley 1955 de 2019 sin que medien definiciones o parámetros claros para establecer tal valoración.

En otro aparte sobre la destinación de estos recursos, informa el MADS:

*(...)Con el fin de garantizar el estricto cumplimiento de la norma en lo que atañe a la destinación de dichos recursos, la Gerencia de Subcuentas Fondo Colombia en Paz del MADS propondrá al Patrimonio Autónomo Fondo Colombia en Paz una acción de mejora en el trámite de los Planes de Contratación – PC de las Subcuentas ADS y HECO, con el fin de realizar la marcación de los procesos de contratación que incluyan recursos con destino a la conservación de bosques de la Amazonía.(...)(subrayas fuera de texto original)*

Por lo expuesto en sus argumentos de respuesta, tal como lo confirma el mismo MADS el esquema dispuesto a través del FCP para ejecución de los recursos para la Amazonia no

cuenta con procedimientos o mecanismos formales que establezcan con claridad la forma de acceder o asignar el 15% del recaudo al impuesto al carbono como se estableció desde la Ley 1955 de mayo de 2019, (por el cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022), cuya destinación está orientada a la conservación de bosques de amazonia.

En consecuencia, la CGR observa omisión en el cumplimiento de la regulación que la Ley 1955 de 2019 ha definido para la destinación de los recursos a la protección de Bosques de la Amazonia.

Una vez valorados los argumentos y pruebas entregadas al equipo auditor en su respuesta, se concluye que lo manifestado por la entidad no desvirtúa lo expuesto por la CGR, no se evidencia la adopción por parte del MADS y del FCP, de actividades efectivas dentro del ámbito de sus competencias, para que de manera definitiva se ejecutaran los recursos recaudados por el impuesto al carbono con oportunidad y eficacia.

La CGR reitera que la mera realización de actividades no incorpora la efectividad de las mismas, ya que no permiten por si solas el fin buscado por la norma orientado a que se superen las situaciones que llevaron a no acceder a los recursos del impuesto al carbono y darle el impulso necesario a proyectos o actividades para la conservación ambiental del país, y en tal medida se conmina a su ejecución perentoria.

De acuerdo a lo anterior no se desvirtúa lo comunicado por este ente auditor y el hallazgo se valida como administrativo.

### 3.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3

OBJETIVO ESPECÍFICO 3
Evaluar el Control Fiscal Interno de los procesos relacionados con las materias objeto de la auditoría y expresar un concepto.

Con relación a la efectividad del control interno, basada en la materialización de los riesgos identificados en la fase de planeación se determinó una calificación de 2,049 puntos lo cual lo ubica en un rango de **INEFICIENTE**, lo cual corresponde a las debilidades evidenciadas en el control y seguimiento para la recepción de bienes y servicios sin el cumplimiento de condiciones técnicas subcuenta PDET, deficiencias evidenciadas en el seguimiento de proyectos productivos de reincorporación, así como el incumplimiento de los planes y líneas estratégicas, definidos y financiados a partir del recaudo, asignación, administración y ejecución de los recursos derivados del impuesto al carbono.

### 3.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4

OBJETIVO ESPECÍFICO 4
Determinar la efectividad del Plan de Mejoramiento vigente respecto a la materia auditada.

El plan de mejoramiento planteado por el FCP, tuvo origen en el informe de auditoría intersectorial de cumplimiento al año 2019 y corte al 30 de junio de 2020. Comprende 17

hallazgos, para los que la entidad diseñó 56 acciones y/o actividades, de las cuales 35 reportan ejecución al 30 de junio de 2021.

Para la auditoría de cumplimiento se efectuó análisis a la efectividad de 30 actividades planteadas para 15 hallazgos de la auditoría intersectorial. Por lo anterior y como resultado según los hallazgos y acciones evaluadas se obtuvo el siguiente resultado:

**Tabla Nro. 12 Evaluación efectividad Plan de mejoramiento con corte al 30 de junio de 2021**

Hallazgo	Nro. de acción de mejora	Avance	Concepto equipo auditor
HALLAZGO 1- Suministro de Personal y Medición Cargas	1	100%	EFFECTIVA
	2	100%	EFFECTIVA
HALLAZGO 2- Contrato de arrendamiento	1	100%	EFFECTIVA
HALLAZGO 3- Falta de pólizas de garantía OPS JEP (Cto. 704 del 26.01.2018 y Cto. 573 del 25.01.2018)	1	100%	EFFECTIVA
HALLAZGO 4- Modificaciones Contrato 026 de 2019	3	100%	NO EFFECTIVA
HALLAZGO 5- Soportes Ejecución Contractual	3	100%	NO EFFECTIVA
HALLAZGO 6- Contrato 791 de 2018	1	100%	EFFECTIVA
HALLAZGO 7. Proyectos Productivos Subcuenta de ARN	1	100%	NO EFFECTIVA
	3	100%	NO EFFECTIVA
HALLAZGO 8- Proyectos Productivos Subcuenta Sustitución	1	100%	NO EFFECTIVA
	2	100%	EFFECTIVA
HALLAZGO 9- Mecanismos de Control FCP	1	100%	NO EFFECTIVA
HALLAZGO 10- Disposiciones del Manual Operativo	1	100%	EFFECTIVA
	3	100%	EFFECTIVA
HALLAZGO 11- Cierre Presupuestal Subcuentas	2	100%	EFFECTIVA
	3	100%	EFFECTIVA
	4	100%	EFFECTIVA

Hallazgo	Nro. de acción de mejora	Avance	Concepto equipo auditor
HALLAZGO 13- Causación y Facturación comisión fiduciaria	1	100%	EFFECTIVA
	2	100%	EFFECTIVA
HALLAZGO 15- Reporte SIRECI - Gestión Contractual:	1	100%	EFFECTIVA
	2	100%	EFFECTIVA
	3	100%	EFFECTIVA
HALLAZGO 16- SECOP	1	100%	EFFECTIVA
	2	100%	EFFECTIVA
	3	100%	EFFECTIVA
	4	100%	EFFECTIVA
	5	100%	EFFECTIVA
HALLAZGO 17- Convenio 561 de 2018	1	100%	NO EFFECTIVA
	2	100%	NO EFFECTIVA
	3	100%	NO EFFECTIVA

Fuente FCP

Elaboró equipo auditor

Como resultado del seguimiento al plan de mejoramiento, se establece una efectividad consolidada del 60 % dado que, de los 15 hallazgos evaluados, 9 tuvieron acciones consideradas efectivas y 6 tuvieron acciones que no se consideran efectivas.

Las acciones inefectivas se sustentan en el hallazgo nro.1 del presente informe en el que se relacionan una serie de debilidades en distintas etapas de los proyectos productivos que se desarrollan bajo la subcuenta Reincorporación en la que la ARN figura como entidad ejecutora, en los hallazgos nros. 2,3 relativos a la subcuenta PDET a cargo de la ART como entidad ejecutora, y al hallazgo No.4 en el que se identifican deficiencias en la ejecución de los recursos del impuesto al carbono.

Como quiera que el porcentaje de actividades efectivas corresponde al 60 % se considera **INEFECTIVO**.

### 3.5 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5

OBJETIVO ESPECÍFICO 5
Atender las solicitudes ciudadanas relacionadas con el asunto de la auditoría hasta la fase de ejecución.

Se dio el trámite respectivo y respuesta de fondo a las siguientes solicitudes ciudadanas:

- Solicitud efectuada por parte de Representante a la Cámara, registrada con radicado nro. 2021ER0061662 del 14 de mayo de 2021, en la que solicita se investiguen presuntas irregularidades en la ejecución de los recursos provenientes del impuesto nacional al carbono (...). *Solicita información inherente, entre otros, a cifras actuales de recaudo, las razones por las cuales no se han asignado recursos a las cuentas de destinación específica, niveles de ejecución actuales y los proyectos planteados en el plan operativo con los recursos provenientes de este tributo (...).*

Resultado de la evaluación realizada, se evidenció inoportunidad en la ejecución de los recursos que vienen siendo recaudados desde la vigencia 2017, en tanto inician los procesos contractuales en 2021, situación que implica atraso en las actividades y cumplimiento de los propósitos estimados para tales recursos por más de 4 años.

- Solicitud ciudadana 2021-221564-80762-SE, en la cual Defensor Regional del Valle del Cauca, remite a la Contraloría Departamental del Valle del Cauca escrito donde pone en conocimiento y solicita estudiar y atender la queja expuesta por los beneficiarios del municipio de Dagua, quienes manifestaron quejas de manera generalizada, referentes al incremento de los precios de insumos, equipos y herramientas a ser entregados por parte del operador - Organización de Estados Iberoamericanos - OEI, en el marco del Programa de Sustitución de Cultivos Ilícitos promovido a través del Fondo Colombia en Paz, Contrato 262 del 2020 suscrito entre el FCP y la OEI.

De la evaluación se concluye que se llevaron a cabo las gestiones y actividades inherentes a la fase precontractual que involucró la consecución de cotizaciones y el análisis de las condiciones del mercado, información que se contrastó selectivamente con la relativa a la entrega de insumos para proyectos ejecutados en el municipio de Dagua Valle, sin evidenciar diferencias materiales que configuraran indicios de presuntos sobrecostos en el mencionado contrato.

- Solicitud Ciudadana 2021-212511-80234-D a través de la cual un interesado anónimo presenta denuncia por posible incumplimiento de la estrategia PIC2 (Pequeña Infraestructura Comunitaria) debido a que *“el contrato 454 de 2018 que fue firmado por agencia de renovación de territorio y la unión temporal uraba en desarrollo no cumplió con el objetivo de la estrategia PIC, hicieron un uso indebido del recurso público,*

*contrataron mano de obra no calificada, nos afectaron como comunidad a tal punto que fue más el daño hecho por ellos que por los mismos grupos al margen de la ley”. [sic] (...) Tienen a las personas sin seguro, sin cobijo de trabajo (...) Como comunidad nos afectó moral, psicológica y socialmente estos proyecto que no ayudaron en nada” [sic]*

Analizados los aspectos mencionados en la solicitud, se indagó a beneficiarios de proyectos que fueron objeto de visita en el municipio donde se originó la solicitud, sin encontrar afirmaciones o evidencias de tales situaciones; contrario a ello se estableció el cumplimiento de condiciones laborales e hicieron alusión a los beneficios obtenidos con la ejecución de las obras. No obstante, en el componente técnico se evidenciaron algunas debilidades que configuraron hallazgo administrativo que se describe en el componente de resultados.