

INFORME DE AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

AL

**DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA
REPÚBLICA - FONDO COLOMBIA EN PAZ - FCP
con corte a 31 de marzo de 2018**

CGR-CDGPIF-
Agosto de 2018

0 2 2



**INFORME DE AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO AL DEPARTAMENTO
ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA - FONDO
COLOMBIA EN PAZ - FCP
Corte a 31 de marzo de 2018**

Contralor General de la República	Edgardo José Maya Villazón
Vicecontralora	Gloria Amparo Alonso Másmela
Contralora Delegada	Martha Victoria Osorio Bonilla
Directora de Vigilancia Fiscal	María Cristina Quintero Quintero
Supervisora encargado	Elida Josefa Serrato Reyes
Líder de auditoría	Claudia García Rodríguez
Auditores	María Delfina Gaona Duarte Sandra Milena Zabala Quintero Leila Mosquera Cortés Dianne Alexandra Zarate López Yilber Amado Gutiérrez Oscar León García Cesar Sánchez Marulanda

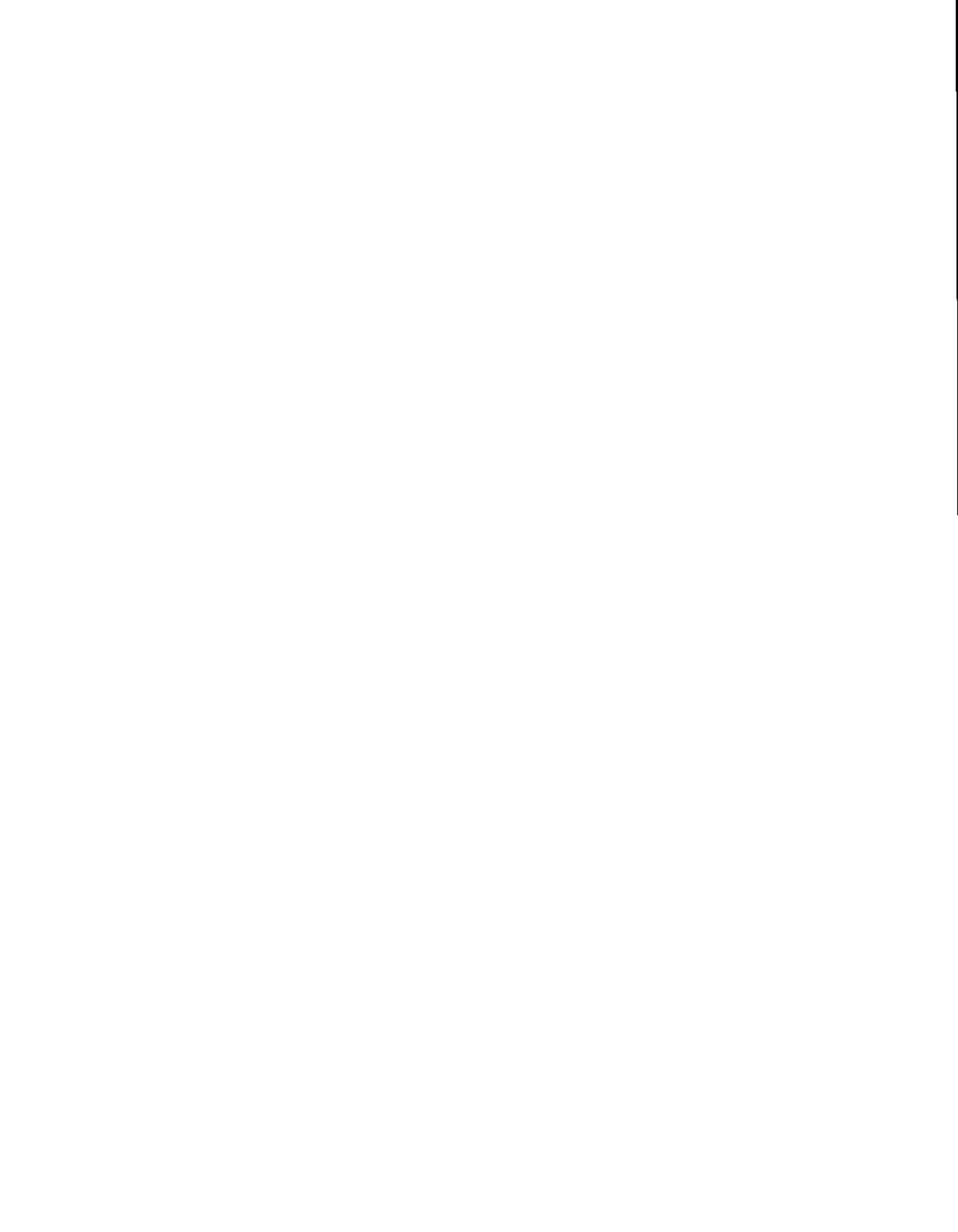
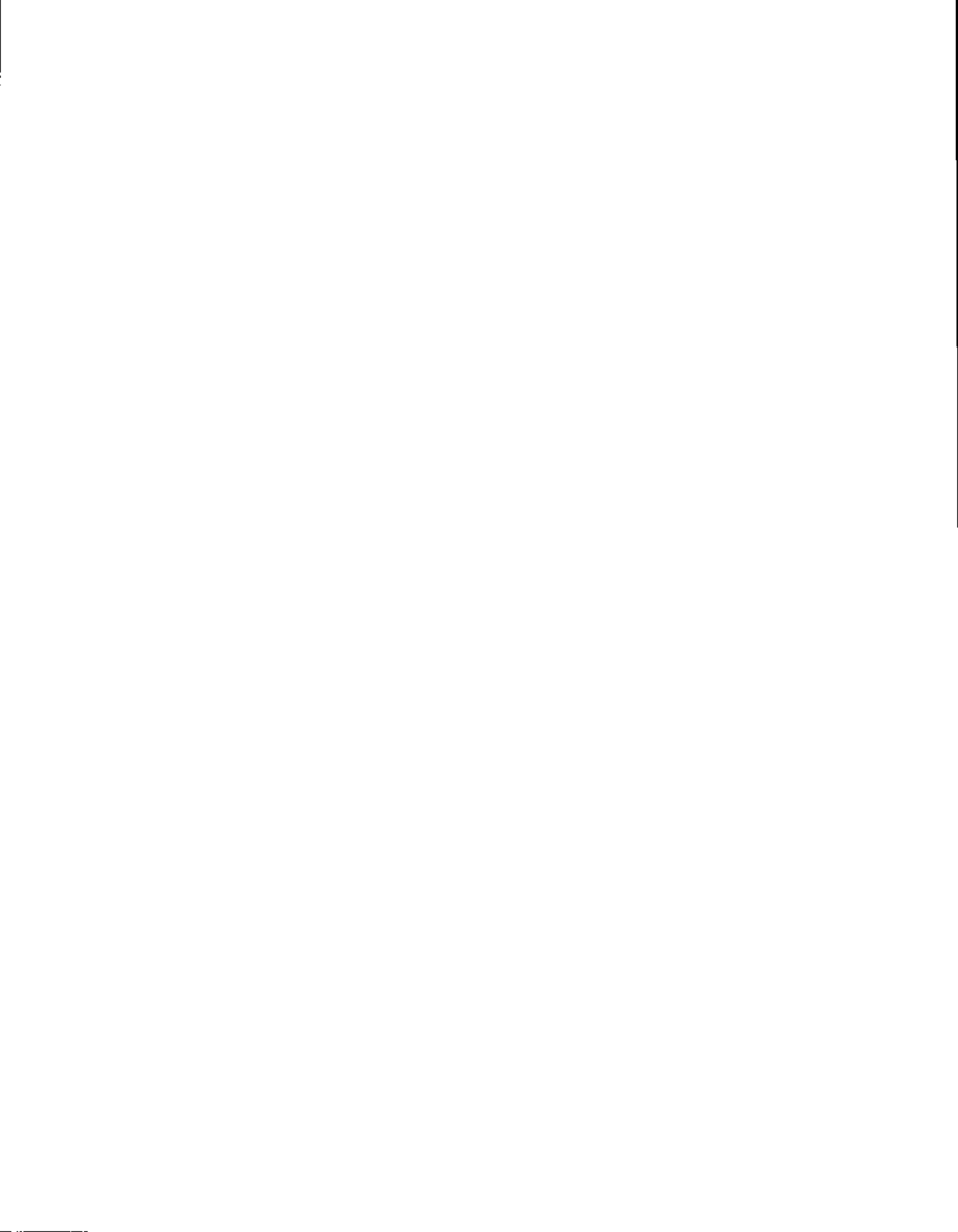


TABLA DE CONTENIDO

1. ANTECEDENTES	4
2. CARTA DE CONCLUSIONES	7
2.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA	8
2.2. CRITERIOS IDENTIFICADOS.....	8
2.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA.....	13
2.4. LIMITACIONES DEL PROCESO	19
2.5. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA	19
2.6. RELACIÓN DE HALLAZGOS	19
2.7. PLAN DE MEJORAMIENTO	20
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	21
3.1. RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA.....	21
3.2. RESULTADOS EN RELACIÓN CON LOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS 1 y 2.....	21
3.3. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3.....	61
3.4. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4.....	63
3.5. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5.....	65
4. ANEXOS	66



1. ANTECEDENTES

El Consejo Nacional de Política Económica y Social expidió el Conpes 3850 de 2015 del 23 de noviembre de 2015, el cual definió el marco general y los lineamientos para la creación y puesta en marcha del Fondo Colombia en Paz (en adelante FCP) y lo concibió como eje articulador e instancia de coordinación de los esfuerzos institucionales y financieros, dirigidos a acometer las inversiones necesarias para la transición de Colombia hacia un escenario de paz estable y duradera.

El 23 de septiembre de 2016 se expidió el documento Conpes 3867, que propuso una estrategia de preparación para la paz y el posconflicto centrada en tres componentes principales: *“(i) la estructura programática de las intervenciones requeridas para generar condiciones propicias para la paz territorial; (ii) el marco institucional, los instrumentos financieros, y los vehículos de implementación tendientes a asegurar una adecuada coordinación y una llegada más efectiva al territorio; y (iii) los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y veeduría ciudadana para facilitar el control de las acciones e inversiones para la paz y el posconflicto. En conjunto, buscan facilitar la preparación y desarrollo de las intervenciones para el posconflicto por parte de los gobiernos nacional, departamental y municipal, las organizaciones sociales, el sector privado, y la cooperación internacional.”*

Previó este mismo Conpes que *“El Fondo Colombia en Paz será creado mediante ley, operará como un patrimonio autónomo con régimen privado adscrito a la Presidencia de la República (...). (y) actuará como un fondo de fondos. Articulará los demás fondos creados o que se creen con el propósito de financiar los usos e intervenciones dirigidas a consolidar la paz, (...).”*

El 24 de noviembre de 2016, el Gobierno Nacional suscribió con el grupo armado Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC-EP), el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante Acuerdo).

El preámbulo del Acuerdo señala como eje central de la paz impulsar la presencia y la acción eficaz del Estado en todo el territorio nacional y desarrolla cinco ejes temáticos relacionados con: 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.

En el punto 6 del Acuerdo se establece que el Gobierno Nacional será el responsable de la correcta implementación de los acuerdos y de garantizar su financiación a través de diferentes fuentes. La implementación y el desarrollo de los acuerdos se realizarán en cumplimiento de la normatividad vigente en materia presupuestal, garantizando la sostenibilidad de las finanzas públicas y la adopción de políticas públicas que aseguren la respuesta amplia y eficaz del Estado.



El 26 de abril de 2017, mediante Decreto 672 de 2017, se modificó la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, con el objeto de articular la visión del Gobierno Nacional sobre el Posconflicto, con el apoyo del Alto Comisionado para la Paz, para lo cual se crean la Alta Consejería para el Posconflicto y la Dirección de Posconflicto, esta última encargada de asesorar a la primera, en la formulación, estructuración y desarrollo de las políticas y programas relacionados con el posconflicto.

Dando cumplimiento al Acto Legislativo No.01 de 2016, bajo los lineamientos de los Conpes 3850 de 2015 y 3867 de 2016, en consonancia con lo pactado en el punto 6 del Acuerdo y con el objeto de dar celeridad al proceso de implementación de los Acuerdos, se expidió el Decreto 691 del 27 de abril de 2017, *"Por el cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el "Fondo Colombia en Paz (FCP)" y se reglamenta su funcionamiento"*. Este Decreto define el FCP como un *"(...) patrimonio autónomo, sin estructura administrativa propia, administrado por una o varias sociedades fiduciarias públicas, con régimen de derecho privado para los actos, contratos y actuaciones del Fondo..."*

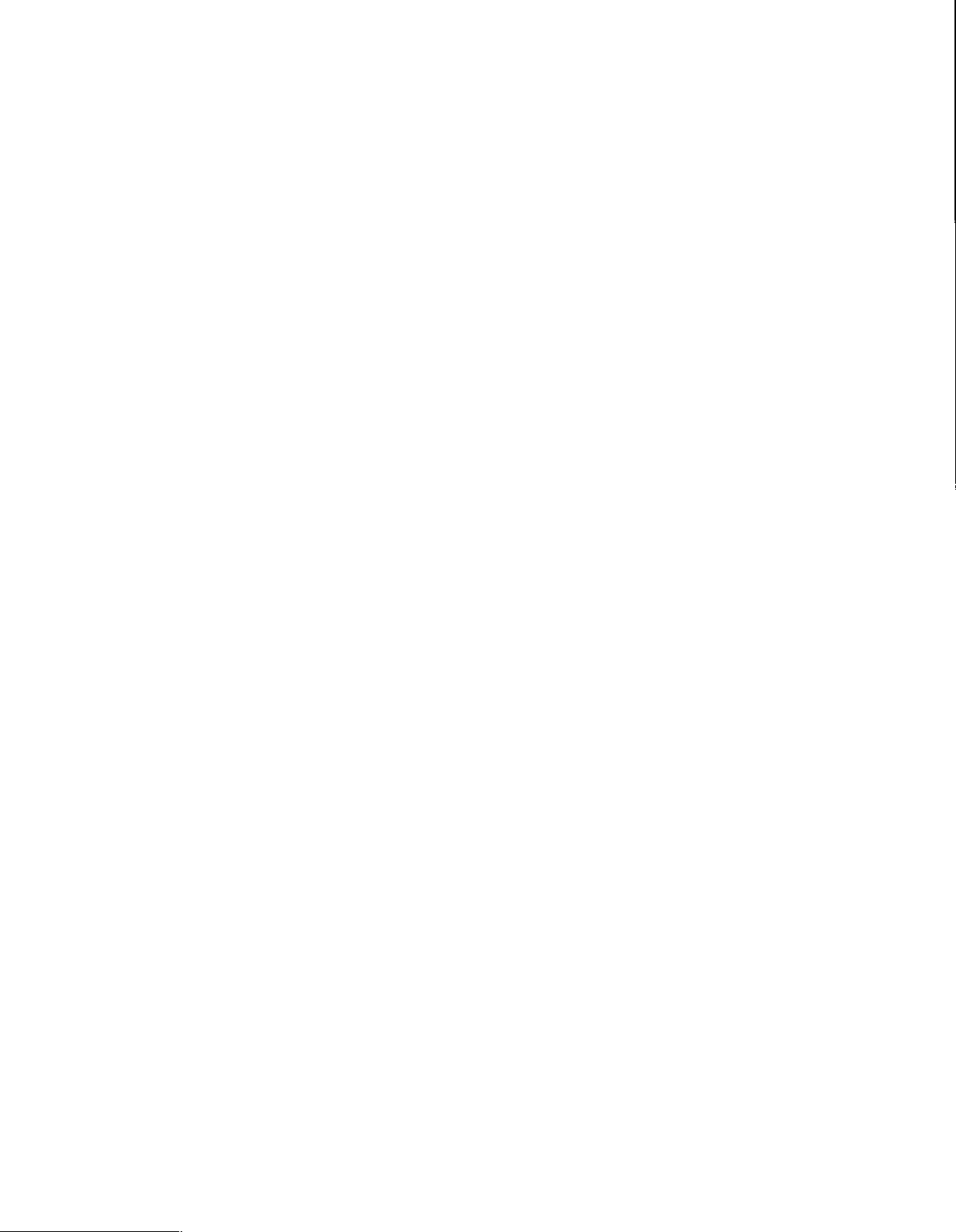
Para cumplir con el objeto del FCP, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, en calidad de Fideicomitente, el 24 de agosto de 2017 celebró el Contrato de Fiducia Mercantil No.124 con el Consorcio FCP, integrado por las fiduciarias públicas Fiducoldex S.A. (30%), Fiduprevisora S.A. (30%), Fiduagraria S.A. (25%) y FiduCentral S.A. (15%), para la administración, contratación y pago de los recursos del FCP, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 691 de 2017. Este contrato finalizó el 31 de marzo de 2018 y se encuentra en proceso de liquidación hasta el 30 de septiembre de 2018.

Para dar continuidad al FCP, el departamento Administrativo de la Presidencia de la República, mediante proceso de contratación por Solicitud de Oferta, celebró el contrato fiduciario No. 001 de 2018 con el Consorcio FCP 2018, conformado por Fiduprevisora S.A. (63%), Fiducoldex S.A. (24%) y FiduCentral S.A. (13%), representado legalmente por Fiduprevisora S.A., a su vez vocera¹ del PA FCP.

RECURSOS DEL POSCONFLICTO

El Conpes 3850 de 2015 señala que *"(...) la construcción de la paz requerirá de esfuerzos de diversa naturaleza. (...) se hace necesaria la asignación, concurrencia y eficiente ejecución de los recursos financieros nacionales e internacionales que lo hagan posible"*.

¹ La administración del patrimonio autónomo la asumió el nuevo consorcio a partir del 1 de abril de 2018, para lo cual el Consejo Directivo aprobó mediante Acta No. 005 del 25 de mayo de 2018 el Manual Operativo FCP bajo el mandato del contrato fiduciario No. 001 de 2018 y el manual de Contratación que en adelante orientarán la administración del FCP.



En efecto, una vez firmado el Acuerdo, se han destinado recursos del Presupuesto General de la Nación (en adelante PGN) y de Cooperación Internacional para la puesta en marcha e implementación del mismo.

Los recursos del PGN se asignaron al Patrimonio Autónomo FCP (PA FCP), mientras que los de Cooperación Internacional han sido ejecutados por parte de los agentes fiduciarios de los organismos internacionales que han realizado la donación.

Los recursos presupuestados para el posconflicto, con corte a febrero de 2018 por fuente², son:

- **PA FCP:** \$862.361 millones (PGN)
- **FONDO BANCO MUNDIAL:** USD 7.1 millones
- **FONDO DE LA UNION EUROPEA:** EUR 95.0 millones
- **FONDO MULTIDONANTE NACIONES UNIDAS:** USD 83.5 millones
- **FONDO COLOMBIA SOSTENIBLE:** USD 211 millones

Es importante señalar que este proceso auditor únicamente comprende la ejecución de los recursos del PGN del PA FCP, administrados por el Consorcio FCP, y la verificación del estado de ejecución de los recursos del Fondo Colombia Sostenible.

² Fuente: APC Colombia



2. CARTA DE CONCLUSIONES

88111

Señor Director

HERNANDO ALFONSO PRADA GIL

Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

Ciudad

Respetado señor Director:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica 14 de junio de 2017, la Contraloría General de la República (en adelante "CGR") realizó auditoria de cumplimiento sobre la gestión fiscal que adelantó el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (en adelante "Presidencia de la República") desde el 24 de agosto del 2017 y hasta el 31 de marzo de 2018 bajo la orientación de la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto en relación con la ejecución del contrato de fiducia mercantil 124 de 2017, el cual comprende, entre otras, la subcuenta Justicia Especial para la Paz (en adelante JEP). Así mismo, los recursos del Fondo Colombia Sostenible, con sujeción a la normatividad aplicable.

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

Es obligación de la CGR expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables en la gestión adelantada por la Presidencia de la República, bajo la orientación de la Alta Consejería para el Posconflicto en la Implementación de la JEP, la ejecución del contrato de Fiducia Mercantil 124 de 2017 y los recursos del Fondo Colombia Sostenible, conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto por la CGR en el documento "*Principios, Fundamentos y Aspectos Generales de auditoría*" y en la "*Guía de Auditoría de Cumplimiento*" adoptadas mediante Resoluciones Orgánicas 12 y 14 del 24 de marzo y 14 de junio de 2017, respectivamente.

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

La auditoría se adelantó en la sede de la Presidencia de la República e incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditor. El período evaluado tuvo como fecha de corte el 31 de marzo de 2018, fecha de finalización del Contrato Fiduciario 124 de 2017.

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

2.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

Los objetivos de la auditoría fueron los siguientes:

2.1.1. *Objetivo General*

Realizar Auditoría de cumplimiento al DAPRE, con el fin de vigilar la gestión fiscal que adelantó en la vigencia 2017 bajo la orientación de la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto frente al alistamiento e implementación de la Justicia Especial para la Paz, la ejecución del contrato de fiducia mercantil 124 de 2017 y los recursos del Fondo Colombia Sostenible, con sujeción a la normatividad aplicable.

2.1.2. *Objetivos Específicos*

- (i) Verificar el cumplimiento normativo relacionado con el proceso de alistamiento e implementación de la Justicia Especial para la Paz.
- (ii) Verificar el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la ejecución del contrato de fiducia mercantil 124 de 2017 celebrado entre el DAPRE y el Consorcio FCP.
- (iii) Verificar el uso de los recursos del Fondo Colombia Sostenible, estado de las subcuentas y el estado contable.
- (iv) Evaluar el control fiscal interno en los procesos relacionados con las materias objeto de la auditoría.
- (v) Atender las denuncias asignadas y relacionadas con las materias objeto de auditoría, hasta el cierre de la etapa de ejecución de la actuación fiscal.

2.2. CRITERIOS IDENTIFICADOS

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



Constitución Política

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

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

Acto Legislativo 01 de 2016

Artículo 3° transitorio: Plan de Inversiones para la Paz. "El Gobierno nacional durante los próximos veinte años incluirá en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, un componente específico para la paz priorizando los ciudadanos y las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado. Estos recursos serán adicionales a las inversiones ya programadas por las entidades públicas del nacional y territoriales. (...)"

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

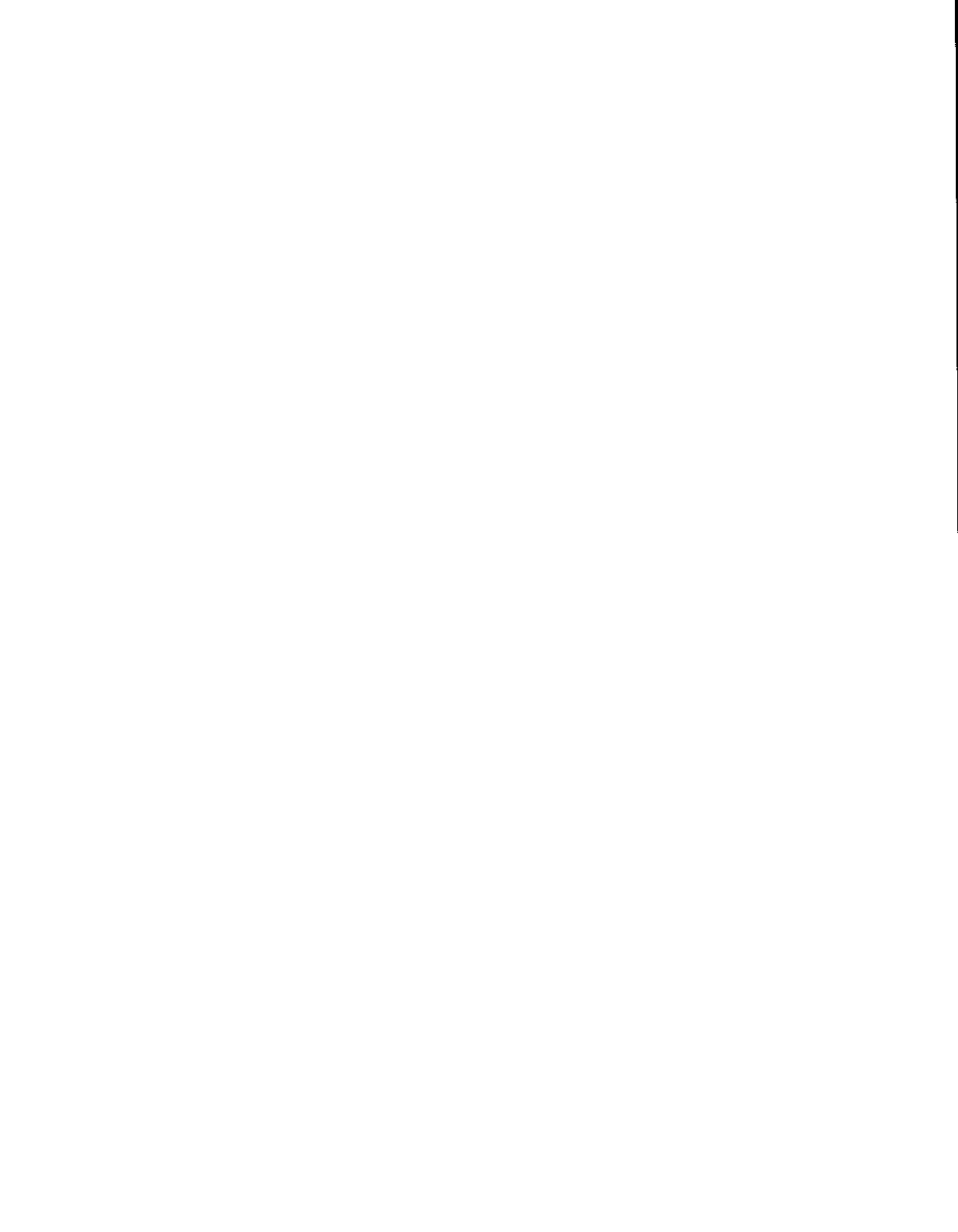
Acuerdo Final de 2016 para la Terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera

En el Acuerdo se establecieron los compromisos de las partes en los temas incluidos en la negociación y que constituyen los pilares de la implementación. El Acuerdo Final desarrolla cinco ejes temáticos relacionados con 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.

Conforme a lo anterior, se tuvieron en cuenta los lineamientos trazados por el Acuerdo, en los temas relacionados con la ejecución de los contratos seleccionados en la muestra, específicamente en los temas que apuntan al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (en adelante "PNIS"), los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (en adelante PDET) y la JEP, en consonancia con los desarrollos de los Decretos mencionados más adelante.

Plan Marco de Implementación del Acuerdo

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



El Plan Marco tendrá una vigencia de diez (10) años y una primera fase de implementación prioritaria que se extenderá hasta el 20 de mayo de 2019; será revisado anualmente por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo (CSIVI) con el fin de hacer los ajustes a los que haya lugar.

A la mayor brevedad y para permitir el inicio de la implementación, se tramitará y aprobará en el Consejo Nacional de la Política Económica y Social un Documento CONPES sobre el Plan Marco de Implementación, en los términos aprobados por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo (CSIVI), el cual será contentivo además de los recursos indicativos necesarios para su financiación, así como de sus fuentes. (...)

El Plan Marco de Implementación _PMI en el numeral 1. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral, en el literal C, aborda el tema de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Igualmente, en el numeral 4. Solución al Problema de las Drogas Ilícitas, literal C, aborda el tema de los Programas de sustitución de cultivos de uso ilícito. Planes integrales de desarrollo con participación de las comunidades -hombres y mujeres- en el diseño, ejecución y evaluación de los programas de sustitución y recuperación ambiental de las áreas afectadas por dichos cultivos y el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (en adelante PNIS)

Ley 1474 de 2011 -Estatuto Anticorrupción

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

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

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

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

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

"Artículo 2. Objeto del FCP. El objeto del Fondo Colombia en Paz (FCP) es ser el principal instrumento para la administración, coordinación, articulación, focalización y ejecución de las diferentes fuentes de recursos para realizar las acciones necesarias para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, conforme al Plan Marco de Implementación del mismo y al componente específico para la paz del Plan Plurianual de Inversiones de los Planes Nacionales de Desarrollo previsto en el Acto Legislativo 1 de 2016, así como el proceso de reincorporación de las Farc-EP a la vida civil, y otras acciones de



posconflicto. Este fondo tiene como función, además, articular la cooperación internacional y la participación y aportes privados y públicos que se reciben a través de diferentes fuentes.

En desarrollo de su objeto, el FCP podrá:

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

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

“Artículo 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 para que la Fiduciaria administre, contrate y pague con cargo a los recursos del FCP”.

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

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

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

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

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

Artículo 2. Objeto del PNIS. “El Programa tiene por objeto promover la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, a través del desarrollo de programas y proyectos para contribuir a la superación de condiciones de pobreza y marginalidad de las familias campesinas que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito”.

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



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

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

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

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

(...)

Parágrafo 2.

(...)

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

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

(...)

Decreto 899 de 2017, Por el cual se establecen medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social colectiva e individual de los integrantes de las FARC-EP conforme al Acuerdo, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016":

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

- Artículo 7. Asignación única de normalización. La asignación única de normalización consiste en un beneficio económico que se otorga a cada uno de los integrantes de las FARC-EP una vez finalizadas las Zonas Verdales Transitorias de Normalización.

Este beneficio tiene como objeto principal la estabilización y la reincorporación a la vida civil, para la satisfacción de las necesidades básicas de la persona en proceso de reincorporación.

Este apoyo se entregará por una sola vez y será equivalente a dos millones de pesos (\$2'000.000).



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

- Artículo 12. Valor asignable a cada integrante de las FARC-EP. Cada integrante de las FARC-EP en proceso de reincorporación tendrá derecho por una vez, a un apoyo económico para emprender un proyecto productivo o de vivienda de Carácter individual de que trata el artículo 14 o un proyecto productivo colectivo de que trata el artículo 13, por la suma de ocho millones de pesos (\$8.000.000,00) M.L”.

Contrato Fiduciario 124 de 2017, mediante el cual se crea el PA FCP, adiciones y modificaciones

Manual de Contratación del PA FCP, aprobado por el Consejo Directivo del PA-FCP, como consta en el Acta No. 002 de 2017

La contratación del PA FCP se rige por el derecho privado. El manual se sustenta en un marco teórico, para observar los principios de objetividad, moralidad, razonabilidad, transparencia, eficiencia y economía. Contempla los principios rectores de la contratación y políticas de buen gobierno; régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de interés; requisitos para la contratación; órganos administrativos; procesos de selección: generalidades, aspectos preliminares, convocatoria pública, contratación por solicitud de oferta, contratación directa, contrato marco, disposiciones comunes a los procesos de selección; etapa contractual; supervisión; etapa postcontractual; disposiciones varias y disposiciones finales

Manual Operativo PA FCP

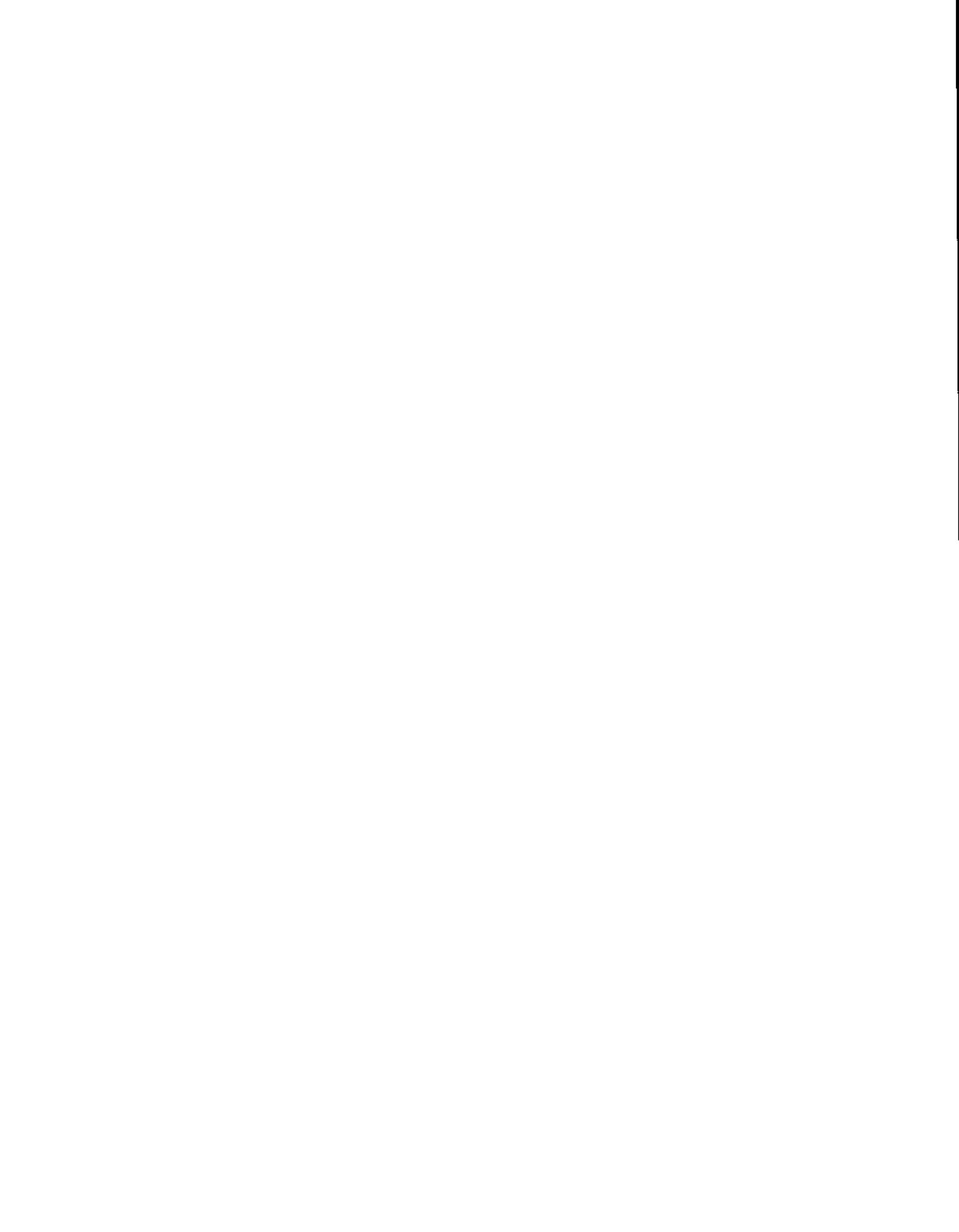
Aprobado por el Consejo Directivo, como consta en el Acta No. 002 del 31 de agosto de 2017.

Cláusulas contractuales

En el análisis de la muestra seleccionada se verificaron las cláusulas contractuales, en especial las relacionadas con el objeto, las obligaciones contractuales, supervisión, plazo y forma de pago y liquidación.

2.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA

La auditoría comprendió una muestra de los contratos celebrados por el PA FCP, en desarrollo del contrato Fiduciario 124 de 2017, con corte al 31 de marzo de 2018.



La financiación del PA FCP con recursos del PGN, según lo pactado en el Contrato Fiduciario 124 de 2017³, se dio de la siguiente manera:

TABLA No. 1
RECURSOS PGN A ADMINISTRAR E INGRESO DE RECURSOS AL PA-FCP
 (Millones)

Modificación Contrato	Recursos a Administrar	Recursos administrados
Contrato Fiduciario 124 de 2017	60.000	60.000
Adición 1	160.876	160.876
Adición 2 Modificación 1	378.956	172.589
Adición 3 Modificación. 2	5.000	-
Adición 4 Modificación 3 Pr.1	212.000	-
Adición 5 Modificación 4	25.529	-
Adición 6 Modificación . 5 Pr.2	20.000	-
Subtotal PGN	862.361	393.465
Convenio (Min agricultura-ARN)	\$3.500	\$3.500
Convenio Cenit *	-	\$7.300
Subtotal convenios	\$3.500	\$10.800
TOTAL GENERAL	865.861	404.265

Fuente: FIDUCOLDEX

Elaboró: Equipo auditor CGR

* Nota: El convenio no establece el monto a aportar

Los anteriores recursos los administra el PA FCP y se ejecutan de manera separada a través de subcuentas⁴ creadas por el Consejo Directivo del FCP. A continuación se señala la distribución de los recursos para cada una de las subcuentas:

³ Clausula Quinta, Contrato Fiduciario 124 de 2017

⁴ **Reincorporación- ARN**, su objetivo es destinar recursos financieros y técnicos para apoyar acciones de reincorporación de las FARC-EP; tales como el pago de renta básica y pensión y proyectos productivos, bajo los lineamientos técnicos de la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN) y corresponde al Acuerdo en el Punto 3: Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y la Dejación de Armas/ Pilar: Reincorporación de las FARC-EP.

Primera infancia – CIPI-, esta subcuenta contiene los recursos destinados a apoyar las acciones enfocadas en el fortalecimiento de la educación rural, específicamente lo relacionado con la atención Integral a la Primera Infancia; a partir de los lineamientos técnicos de la Consejería Presidencial para la Primera Infancia. Corresponde al Punto 1: Reforma Rural Integral / Pilar: Desarrollo social: Educación Rural

ART - PDET – PIC, orientada a 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). Esta subcuenta corresponde al Punto 1 del Acuerdo relacionado con Reforma Rural Integral - Planes de Acción de Transformación Regional

Sustitución, apoya la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos – PNIS; bajo el lineamiento técnico de la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos del DAPRE. Corresponde al Punto 4: Solución al Problema de las Drogas Ilícitas / Pilar: Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito –PNIS.



TABLA No.2
RECURSOS ADMINISTRADOS POR EL PA- FCP POR SUBCUENTA
(Millones)

Subcuentas	sep-17	oct-17	nov-17	dic-17	ene-18	feb-18	mar-18	TOTAL
Reincorporación	10.133	30.398	-	3.500	-	7.000	10.500	61.530
Primera infancia	5.000	15.000	-	-	-	-	-	20.000
PDET	17.931	62.069	-	-	-	-	-	80.000
Sustitución	60.000	10.000	-	-	-	122.922	-	192.922
Funcionamiento	3.846	6.499	-	-	-	7.789	-	18.135
Estrategia de Respuesta Rápida	-	-	-	-	-	1.722	-	1.722
Justicia Especial para la Paz	-	-	-	-	-	15.067	1.100	16.167
SAE	-	-	-	-	-	5.000	-	5.000
Agencia Nacional de Tierras	-	-	-	-	-	1.489	-	1.489
Cooperación	-	-	-	-	-	7.300	-	7.300
TOTAL	96.910	123.966	-	3.500	-	168.289	11.600	404.265

Fuente: Fiducoldex

Elaboró: Equipo Auditor

Estrategia de respuesta rápida. Su objeto es apoyar acciones que requieran un accionar inmediato, en las cuales participan la Alta Consejería para el Posconflicto y la Dirección de Cultivos ilícitos del DAPRE, las acciones emprendidas con la ejecución de los contratos de esta subcuenta corresponden al Acuerdo en los siguientes puntos: Punto 6: Mecanismos de Implementación y Verificación / Pilar: Herramientas de difusión y comunicación, Punto 4: Solución al Problema de las Drogas Ilícitas / Pilar: Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito -PNIS., Punto 3: Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y la Dejarción de Armas / Pilar: Reincorporación de las FARC-EP.

Jurisdicción Especial para la Paz – JEP. apoyar la puesta en marcha de la Justicia y Verdad, Jurisdicción Especial de Paz; los contratos celebrados con cargo a esta subcuenta por el FCP, guardan relación con el Punto 5: Acuerdo sobre las Víctimas Del conflicto / Pilar: Justicia y Verdad.

Cooperación. desarrollar los procesos requeridos para la implementación de los acuerdos de paz; a partir de los recursos provenientes de organizaciones de cooperación Internacional. Aunar esfuerzos entre CENIT y el FONDO, con el fin de ejecutar proyectos relacionados con la reforma rural integral y la puesta en marcha de la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito en municipios priorizados y de interés para las partes, esta subcuenta apunta al Punto 1: reforma Rural Integral / Pilares: Infraestructura y adecuación de tierras; Desarrollo social: Vivienda y Agua Potable

Sociedad de activos especiales SAE. apoyar los procesos relacionados con labores de identificación de los bienes entregados por las FARC en el marco del acuerdo de paz. El objeto del presente convenio es poner a disposición los recursos necesarios para dar cumplimiento al Decreto ley 903 de 2017 y decreto 1407 de 2017. Se orienta al cumplimiento del Punto 5: Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto / Pilar: Reparación Integral para la construcción de Paz.

Agencia Nacional de Tierras ANT. 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 técnicos de la Agencia Nacional de Tierras (ANT). Está orientada Punto 1: Reforma Rural Integral / Pilar: Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo.

Funcionamiento. En esta subcuenta se registran los gastos de operación, nómina y administrativos de la Dirección de Posconflicto y del Patrimonio Autónomo FCP, apoya la implementación del acuerdo de manera transversal.



El PA FCP celebró 1.058 contratos, por un valor total de \$407.291 millones, como se observa en la siguiente tabla.

TABLA No. 3
RESUMEN CONTRATACIÓN REALIZADA EN VIRTUD DEL CONTRATO 124 DE 2017
(Millones)

SUBCUENTA	2017	2018	Total general	% \$	Total contratos
ANT		1.237.9	1.237.9	0,30%	41
ARN	5.000	0	5.000	1,22%	2
ART -PDT	50.937	99.972	150.909	37%	736
PRIMERA INFANCIA CIPI	329	4.975	5.304	1.3%	32
COOPERACIÓN	14.000		14.000	3,40%	1
DIRECCION DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS	163.687	25.143	188.831	46,30%	10
ESTRATEGIA DE RESPUESTA RAPIDA	2.876	6.067	8.944	2,19%	13
JEP	11.765	8.807	20.572	5%	170
SAE	5.000		5.000	1,22%	1
FUNCIONAMIENTO (DIRECCIÓN DE POSCONFLICTO)	33	328	362.	0,08%	12
FUNCIONAMIENTO (PAFCP)	739	6.390	7.129	1.7%	40
TOTAL GENERAL	254.368	152.923	407.291.		1.058

Fuente: Fiducoldex

Elaboró: Equipo Auditor

Muestra de auditoría

La muestra se estableció bajo un enfoque cuantitativo, así:

Los 1.058 contratos que se señalan en la tabla anterior, corresponden a convenios, contratos y Orden de Prestación de Servicios (en adelante OPS), distribuidos en las 10 subcuentas. Para determinar la muestra, se tomaron los contratos más representativos en valor que, además, tuvieran ejecución y pagos a 31 de marzo de 2018.

Sin embargo, para las OPS de las subcuentas de la Agencia Nacional de Tierra (en adelante ANT), Agencia de Renovación del Territorio (en adelante ART-PDET-PIC) y de la JEP, por presentar el mayor número de contratos, se utilizó el método de muestreo aleatorio simple.

De esta manera, el equipo auditor seleccionó 85 contratos por valor de \$279.363 millones, que equivalen al 68,59% del valor total de la contratación, respecto de los cuales, a 31 de marzo de 2018, tienen pagos por valor total de \$133.943 millones,



que representa el 93,61% del total de los pagos realizados, como se muestra en la siguiente tabla:

TABLA No. 4
MUESTRA CONTRATACIÓN POR SUBCUENTAS

SUBCUENTA	No. CONTRATOS MUESTRA	VALOR CONTRATOS	VALOR PAGOS	% Vr Contratos/Vr Contratos Subcuenta	% Vr pagos/Vr pagado
ANT	11	305,34	76,16	24,66	24,62
ART - PDET - PIC	31	63.607,95	4.876,39	42,15	48,49
COOPERACION	1	14.000,00	-	100,00	-
ESTRATEGIA RAPIDA	5	6.142,49	2.133,84	68,68	95,51
FUNCIONAMIENTO	9	5.590,99	1.499,48	74,63	65,37
JEP	20	16.095,93	6.231,83	78,24	73,65
PRIMERA INFANCIA	2	3.357,33	1.007,20	63,29	72,74
REINCORPORACION	1	5.000,00	3.000,00	100,00	100,00
SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES SAE	1	5.000,00	5.000,00	100,00	100,00
SUSTITUCION	4	160.262,71	110.118,56	84,87	99,80
	85	279.362,74	133.943,46	68,59	93,61

Fuente: FCP

Elaboró: Equipo auditor

Ahora bien, por lo que se refiere a los recursos del Fondo Colombia Sostenible, se tiene que los mismos provienen de donaciones de otros países y de un crédito otorgado al Gobierno Nacional por el Banco Interamericano de Desarrollo BID, hasta por USD 100 millones, que administrará el PA FCP. Cabe anotar que dichos recursos no han sido desembolsados ni han ingresado al PGN en el periodo que comprendió el proceso de auditoría, razón por la que no se abordó su análisis en el presente proceso. A ello se suma que los recursos provenientes de donaciones serán administrados directamente por el BID.

Y en cuanto hace al alistamiento de la JEP, es decir, la denominada "PRE-JEP", es importante anotar que no fue financiado con recursos del PGN ni ejecutados por el PA FCP, sino que correspondieron a recursos de Cooperación Internacional que se ejecutaron a través de la Organización Internacional para las Migraciones OIM y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD.

En consecuencia, lo que en este proceso se audita son los recursos del PGN de la Subcuenta JEP del PA FCP, que participa en la muestra con 20 contratos por valor de \$16.096 millones, equivalentes al 78,24% del total de contratación de la subcuenta, con pagos que ascienden a \$6.232 millones correspondientes al 73,65% de los pagos de la subcuenta.

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

- Bienes y servicios contratados que no se encuentren dentro de los lineamientos trazados en alguno de los siguientes documentos: el Acuerdo, el Plan Marco de Implementación (en adelante PMI), los planes y líneas estratégicas definidas por el Consejo Directivo, o en el Plan de Adquisiciones aprobado por el Comité de Operación.
- Análisis Preliminares, requisito previo a la celebración de los contratos elaborados, incumpliendo con los parámetros establecidos por el Manual de Contratación definido en el proceso, en términos de necesidad, conveniencia, oportunidad de celebración del contrato, análisis de las condiciones del mercado, condiciones del procedimiento de selección, garantías y requisitos para contratar, cuya omisión afecte el cumplimiento del objeto contractual o genere detrimento al patrimonio.
- Pago de bienes y servicios que no cumplan las especificaciones, ni satisfagan la necesidad de la contratación o que no se sujeten a las instrucciones establecidas en el Manual Operativo en menoscabo de los recursos destinados para el fin establecido.

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

De acuerdo con la muestra seleccionada por cada subcuenta del PA FCP, se revisaron las actas del Consejo Directivo, la elaboración y aprobación del Plan de Adquisiciones, y se verificó que cada uno de los contratos objeto de la muestra estuviera incluido en dicho plan y estuviera enmarcado en los planes y líneas de inversión.

En los contratos de la subcuenta JEP, así como en los contratos de las demás subcuentas, se verificó el cumplimiento de los requisitos establecidos en el documento denominado "Análisis Preliminar"; la satisfacción de la necesidad que dio origen a los contratos y, así mismo, que ésta estuviera orientada a la ejecución de los planes y lineamientos del Acuerdo. Así mismo, se verificó que en el análisis preliminar de cada contrato se encontrara justificado y soportado el valor estimado de la contratación; que se cumpliera el objeto contratado; que los productos recibidos estén siendo utilizados (para los casos que aplique), y que se hayan efectuado los pagos conforme a lo pactado.

Se evaluó el cumplimiento de los criterios aplicables en materia contractual y que orientan el manejo de los recursos del PA FCP, en especial los principios de la función administrativa establecidos en la Constitución Política, los lineamientos trazados en el Acuerdo y los desarrollos normativos para su implementación en materia de financiación y orientación de las inversiones.

Las pruebas desarrolladas también permitieron evaluar las labores de Interventoría y Supervisión que revestían riesgo en el proceso contractual, de acuerdo con los



criterios establecidos en los Manuales Operativo y de contratación del Patrimonio Autónomo.

Se evaluó el cumplimiento del contrato fiduciario 124 de 2017, en aspectos relacionados con las cláusulas contractuales, aprobación de pólizas, reclamaciones en caso de haberse declarado siniestros y la labor de supervisión, entre otros.

Por otra parte, se realizó la evaluación del control interno ejercido por la Presidencia de la República y el PA FCP para los procesos involucrados en la gestión de los recursos, en lo inherente al ambiente de control, diseño y efectividad para mitigar los riesgos identificados, aplicando la herramienta determinada por la CGR.

2.4. LIMITACIONES DEL PROCESO

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

2.5. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Como resultado de la auditoría realizada, la CGR considera que la gestión del PA FCP en lo relacionado con el proceso de alistamiento e implementación de la JEP y en el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la ejecución del contrato de fiducia mercantil 124 de 2017, celebrado entre la Presidencia de la República y el Consorcio FCP 2018, resulta conforme, en todos los aspectos significativos, con los criterios aplicados, salvo en casos puntuales en los que se evidenciaron debilidades en los análisis preliminares que dieron origen a los contratos y en la determinación de la necesidad de contratación, y fallas en la constitución de garantías contractuales, razón por la cual se emite un concepto con Reserva, en los términos del numeral 3.3.4.2.1 de la guía de auditoría de cumplimiento de la CGR.

El anterior concepto se fundamenta en los hallazgos contenidos en el presente informe, los cuales se refieren a:

1. Deficiencias en los análisis preliminares relacionadas con la omisión en la definición y justificación de las modalidades de contratación, ausencia de los análisis que soportan el valor estimado de los contratos, y fallas en la verificación de la experiencia exigida en los contratos y órdenes de prestación de servicios.
2. Debilidades en la determinación de la necesidad de contratación.
3. Fallas en la expedición de los documentos de disponibilidad presupuestal.
4. Inconsistencias en el otorgamiento de las pólizas de los contratos.
5. Deficiencias en la custodia y archivo documental de los contratos.

2.6. RELACIÓN DE HALLAZGOS



Como resultado de la auditoría, la CGR determinó cinco (5) hallazgos administrativos, de los cuales dos (2) tienen presunta incidencia disciplinaria y uno (1) será trasladado a la dependencia competente para el inicio de una Indagación Preliminar.

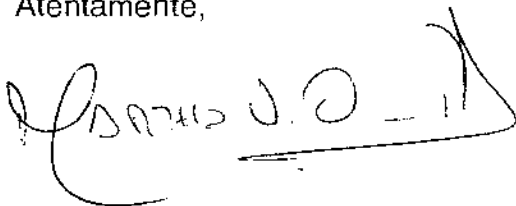
2.7. PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad deberá elaborar y/o ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la CGR resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe. Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances del mismo, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los (15) días hábiles siguientes al recibo de este informe.

Para efectos de la habilitación en el sistema de rendición electrónica de cuentas e informes —SIRECI, les solicitamos remitir copia del oficio de radicación del informe en la Entidad, a los correos electrónicos: soporte_sireci@Contraloria.gov.co y jose.aponte@contraloria.gov.co.

La Contraloría General de la República evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por las entidades para eliminar las causas de los hallazgos detectados en esta auditoría, según lo establecido en la Resolución Orgánica que reglamenta el proceso y la Guía de auditoría aplicable.

Atentamente,



MARTHA VICTORIA OSORIO BONILLA
Contralora Delegada para la Gestión Pública
e Instituciones Financieras

Aprobado: Comité Técnico No. xxx del xx de julio de 2018
Revisó: María Cristina Quintero Quintero – Directora de Vigilancia Fiscal
Supervisora: Elida Josefa Serrato Reyes
Elaboró: Equipo Auditor
Líder: Claudia García Rodríguez
Auditores: Yilber Amado Gutiérrez
María Delfina Gaona Duarte
Oscar León García
Sandra Milena Zabala Quintero
Leila Mosquera Cortés
Dianne Alexandra Zarate López



3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1. RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA

Como resultado general de la auditoría se pudo verificar que, con corte a 31 de marzo de 2018, en la gestión contractual el PA FCP cumplió con los criterios establecidos, a excepción de casos puntuales en los que se evidenciaron fallas y falta de diligencia en la elaboración de los análisis preliminares, conforme las exigencias del Manual de Contratación; debilidades en la determinación de la necesidad de contratación; ausencia de documentos de disponibilidad presupuestal, fallas en la constitución de garantías exigidas en los contratos y, en general, situaciones de custodia y archivo de los documentos contractuales.

3.2. RESULTADOS EN RELACIÓN CON LOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS 1 y 2

OBJETIVOS ESPECÍFICOS 1 y 2
1. Verificar el cumplimiento normativo relacionado con el proceso de alistamiento e implementación de la Justicia Especial para la Paz.
2. Verificar el cumplimiento de obligaciones relacionadas con la ejecución del contrato de fiducia mercantil 124 de 2017 celebrado entre el DAPRE y el Consorcio FCP.

Justicia Especial para la Paz- JEP

Implementación JEP

Como se mencionó anteriormente, los recursos destinados para la denominada "PRE-JEP", no fueron financiados con recursos del PGN ni ejecutados por el PA FCP, sino que correspondieron a recursos de Cooperación Internacional que se ejecutaron a través de la Organización Internacional para las Migraciones OIM y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD.

En efecto, recursos por valor de USD 4.717.416 del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas (MPTF) se ejecutaron a través de "entidades implementadoras" que para este caso fueron el PNUD y la OIM, en desarrollo del "Documento Base" del proyecto No. 104525 denominado "Apoyo para la puesta en marcha de la Secretaría Ejecutiva de la Jurisdicción Especial para la Paz". Estas entidades asumieron la responsabilidad programática y financiera de los fondos. Igualmente, desarrollaron actividades de

acuerdo con sus propias normas y procedimientos, específicamente lo establecido en el Manual de Operaciones del MPTF⁵.

De acuerdo con el Informe del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Posconflicto⁶, periodo enero – diciembre de 2017, los resultados del proyecto a esa fecha fueron:

- “1. Diseño y funcionamiento de la Secretaría Ejecutiva de la JEP.*
- 2. Diseño del sistema de información para la JEP*
- 3. Diseño y conceptualización de la participación de las víctimas en los diferentes órganos de la JEP e interlocución con víctimas y organizaciones de víctimas.”*

Igualmente, el Informe de Gestión de la Secretaría Ejecutiva de la JEP 2017, publicado en enero de 2018, indica que el diseño y puesta en marcha de la JEP⁷ implicó: *“en primer término, la definición del marco estratégico de la entidad y la elaboración de una primera propuesta de diseño organizacional y, posteriormente, la estructuración interna, las funciones por dependencia, las cargas laborales, la propuesta de planta de personal, entre otros asuntos. Para ello, entre las actividades la Secretaría Ejecutiva (SE) celebró, a través del PNUD, un contrato de consultoría con la Universidad de los Andes, cuyo objeto fue realizar el acompañamiento técnico y metodológico para la identificación de los elementos necesarios encaminados a dar inicio a la JEP y garantizar su operación. El alcance del proyecto perseguía los siguientes objetivos específicos: a) caracterización de la JEP y definición de su propósito institucional, b) elaboración de recomendaciones sobre el proyecto de Ley Estatutaria que define su organización, c) estructuración de la propuesta inicial del modelo dinámico para explorar escenarios de gestión de la JEP d) identificación de alternativas para la gestión de información y tecnologías de comunicaciones para satisfacer las principales necesidades de la JEP”.*

Adicionalmente, en este informe de la JEP se resaltó lo siguiente:

“El material entregado por la Universidad de los Andes fue un estudio preliminar que exigía requerimientos más formales de acuerdo con lo solicitado por Presidencia de la República, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). En este orden de ideas, la SE a través de la colaboración de PNUD, OIM y el gobierno de Alemania, inició un proceso licitatorio el 29 de junio de 2017 para complementar la consultoría preliminar elaborada por los Andes y profundizar el análisis de la estructura interna y las funciones por dependencia, las cargas laborales, la propuesta de planta de personal, el análisis y propuestas sobre las funciones, requisitos y competencias laborales con el manual de funciones, la estimación de gastos generales y de inversión; una propuesta de los decretos de estructura interna, el régimen y la escala salarial, la nomenclatura, la planta de personal, así como los demás actos administrativos requeridos para la creación de la entidad y su plan de implementación. En tal medida, el 15 de agosto de 2017, se escogió a la firma consultora Remolina Estrada (...)”⁸

⁵ Oficio 20181000024821 del 12 de marzo de 2018 JEP, respuesta al requerimiento de la CGR realizado con oficio 2018EE0026758

⁶ Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Posconflicto, informe narrativo final, periodo del informe: enero–diciembre 2017, sin fecha de publicación. Consultado en <http://mptf.undp.org/factsheet/fund/4CO00>

⁷ Informe de Gestión de la Secretaría Ejecutiva de la Jurisdicción Especial Para La Paz 2017, numeral 5, página 32

⁸ *Ibíd.* Página 34

Los temas anteriormente referenciados de los informes de Naciones Unidas y de la Secretaría Ejecutiva de la JEP, como se señaló, fueron ejecutados por PNUD y OIM. La CGR, mediante oficio 2018EE0026758 del 2 de marzo de 2018, solicitó a la Secretaría Ejecutiva de la JEP un informe en el que se detallara el uso de los recursos y los soportes respectivos, con el propósito de realizar la evaluación a la gestión fiscal de la JEP.

La JEP con oficio 20181000024821 del 12 de marzo de 2018, dio respuesta a dicho requerimiento precisando que: *"...los montos de financiación para la puesta en marcha de la JEP en el año 2017 provinieron del Fondo Multidonante para el Posconflicto (MPTF) (...) y fueron trasladados a dos entidades implementadoras que son el programa de Naciones Unidas Para el desarrollo (PNUD) y la Organización Integral de Migraciones (OIM). (...) de tal modo, que la administración de los montos se efectuó directamente por dichas organizaciones y los informes deberían ser emitidos por estas agencias (...)"*

Al propio tiempo, en este mismo oficio la JEP informa que efectuó solicitud a dichas agencias de las Naciones Unidas, con el fin de que se allegaran las cifras oficiales de ejecución de los recursos asignadas a esta y resaltó que: *"(...) nunca recibió giros ni del MPTF ni del Fondo Colombia en Paz, (...)" (...)* los recursos del 2017 fueron ejecutados directamente por el PNUD y la OIM y el Fondo Colombia en Paz, según sus propios procedimientos y manuales de contratación".

Posteriormente la JEP con oficio 20181000038511 del 4 de abril de 2018, informó a la CGR que el Coordinador Residente y Humanitario del Sistema de las Naciones Unidas precisó los privilegios e inmunidades que disfruta la Organización conforme la Carta de las Naciones Unidas y Convención de Privilegio e inmunidades de las Naciones Unidas.

Así mismo indicó que: *"(...) cualquier arreglo con un Estado Miembro relativo al acceso a los registros financieros de la Organización debe realizarse exclusivamente dentro de los parámetros del Reglamento Financiero de las Naciones Unidas. Esta regulación establece el principio de auditoría única aprobada por los Estados Miembros y estipula que la Junta de Auditores de Naciones Unidas actuará con absoluta independencia y será el único responsable de la realización de auditorías"*.

Finalmente, la JEP informó la dirección electrónica en la cual se puede consultar la información general de los proyectos financiados por el MPTF⁹.

Respecto de los recursos del PGN destinados a la JEP, se celebraron contratos a través del PA FCP con cargo a la Subcuenta JEP, para suplir algunas necesidades prioritarias como arrendamiento, adecuación, soluciones de TIC, gastos operativos y administrativos, como se detalla a continuación:

⁹ <http://mptf.undp.org/factsheet/fund/4CO00>

TABLA No. 5
RECURSOS SUBCUENTA JEP EJECUTADOS POR EL P.A-FCP VIGENCIA 2017

cifras en millones de pesos							
MODALIDAD	ASIGNADO	DESCRIPCIÓN GENERAL	PPTO	VALOR	FECHA INICID	FECHA FIN	SALDO X EJECUTAR
Prestación de Servicios (164)	\$ 44.493	Prestaciones servicios profesionales y técnicos implementación JEP	\$ 6.465	\$ 6.465	14-dic-17	25-jun-18	\$ 12.754
Arrendamiento		Sede JEP	\$ 11.740	\$ 11.740	15-dic-17	30-jun-18	
U. Andes		Asistencia técnica a JEP en especificaciones técnicas y funcionales	\$ 597	\$ 597	02-feb-18	02-jun-18	
Vehículos		Alquiler de vehículos convencionales JEP	\$ 1.372	\$ 1.372	09-abr-18	08-sep-18	
Pólizas			\$ 103	\$ 103			
Vigilancia			\$ 575	\$ 575			
Adecuaciones		Adecuaciones menores de los pisos 4, 5 y 6	\$ 75	\$ 75	06-abr-18	05-may-18	
Alquiler de equipos			\$ 428	\$ 428			
Total JEP				\$ 21.356	\$ 21.356		

Fuente: DAPRE - Fondo Colombia en Paz

Con la expedición del Decreto 2107 del 14 de diciembre de 2017 se creó la JEP, como una Sección Presupuestal en los términos del Decreto 111 de 1996 - Sección 440101 JEP - Gestión General y se asignó para la vigencia 2018 una apropiación de \$74 mil millones, de los cuales \$59.340 millones son para gastos de personal y 14.660 millones para gastos generales, recursos que no se ejecutan a través del PA FCP sino directamente por la JEP.

En esa medida, esta auditoría evaluó los contratos suscritos por el PA FCP previa solicitud de la JEP, durante la vigencia del Contrato Fiduciario 124 de 2017, los cuales se orientaron a actividades de alistamiento de la JEP, identificando tres grandes áreas de contratación: Prestación de Servicios profesionales y de apoyo; arrendamiento de la Sede donde la funciona la JEP y adecuaciones técnicas y locativas, y alquiler de vehículos.

Contrato fiduciario 124 de 2017 y contratos celebrados por el PA FCP

En desarrollo del objetivo 2, se evaluó el cumplimiento de las cláusulas contractuales del contrato fiduciario 124 de 2017, como vehículo financiero utilizado por el Gobierno Nacional para la administración, contratación y pago con cargo a los recursos del PA-FCP. De igual forma, se verificó la labor de supervisión de dicho contrato a cargo de la Dirección para el Posconflicto de la Alta Consejería para el Posconflicto y el pago de la comisión fiduciaria.

Igualmente, se evaluaron los contratos celebrados en desarrollo y ejecución del Contrato Fiduciario 124 de 2017.

La Alta Consejería para la Paz y la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN), son las encargadas de la verificación y validación de los listados entregados por las FARC EP para realizar los pagos por renta básica a reincorporados, así como de la verificación de las condiciones para acceder a dicho beneficio. El PA FCP realizó la gestión del pago ordenada por la ARN a través del Convenio de Prestación de Servicio Bancario de Pago, suscrito entre el Banco Agrario de Colombia S.A. y FIDUCOLDEX, en representación del Consorcio FCP y vocera del Patrimonio Autónomo hasta el 31 de marzo de 2018.

Respecto de este contrato, se verificó el cumplimiento de las cláusulas, los aspectos relacionados con el registro de información del movimiento de estos recursos en la subcuenta correspondiente y, en general, el control que efectuó el PA FCP sobre la ejecución de dicho convenio bancario.

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

Hallazgo No. 1 Contrato 541 de 2018 (IP y D)

El Capítulo II del Manual de Contratación del FCP, establece los Principios Rectores de la Contratación y las Políticas de Buen Gobierno, así:

*“3. **Economía:** los procesos de contratación deberán adelantarse teniendo en cuenta que las normas de procedimiento se utilicen para agilizar las decisiones, que los procedimientos se adelanten con la menor cantidad de gastos de quienes intervienen en ellos, que no se exijan más documentos que los estrictamente necesarios, haciendo la mejor inversión tanto en recursos humanos, como técnicos y económicos.*

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

*12. **Planeación:** al trámite contractual antecederá una debida planeación por parte del área técnica de la unidad de gestión del FCP solicitante, o de las entidades con quienes se suscriban convenios o contratos para el cumplimiento de la finalidad del FCP, con el fin de contribuir en forma eficiente al cumplimiento de los objetivos trazados por el FCP.*

La planeación tiene por objeto evaluar todos los elementos y variables de un proceso de contratación, definiendo claramente su objetivo, los recursos aplicables, sus elementos técnicos, el plazo de ejecución, la supervisión, el seguimiento del contrato y, en general, todas las actividades necesarias para que el mismo cumpla con su finalidad.

Así mismo, en el Título II, Capítulo I del Manual de Contratación, se establecen los requisitos para la contratación del FCP, y en el numeral 6, se establece:

“6. La planeación de la contratación de bienes y servicios: la planeación de las compras, o de la contratación de bienes y servicios del FCP se hará teniendo en cuenta los siguientes principios:

6.1. *Racionalidad:* la contratación debe planearse con sentido lógico y de orden en la ejecución, con el fin de lograr la eficiencia y eficacia en la utilización de recursos humanos, físicos y económicos.

Por otra parte, en el Título III se establecen los órganos administrativos del FCP y las funciones de los mismos. En el numeral 5 menciona la conformación del comité de operación y sus funciones, así:

“5. Comité de Operación

5.1. Integración del Comité de Operación

Para desarrollar la contratación de bienes y servicios, el FCP contará con un Comité de Operación, el cual cumplirá las funciones que se indican en este Manual.

El comité estará integrado por los funcionarios de la Unidad de Gestión que cumplan las funciones generales relacionadas con:

- i (i) El Director Ejecutivo*
- ii (ii) El Gerente Técnico o quien haga sus veces*
- iii (iii) El Gerente Administrativo y Financieros o quien haga sus veces*
- iv (iv) El Gerente Jurídico o quien haga sus veces*
- v (v) Un representante o delegado del Administrador Fiduciario, quien fungirá únicamente como el secretario de las sesiones*

La adopción de decisiones será por consenso. Para deliberar, el Comité deberá contar mínimo con 3 de sus miembros.(...)” (Subrayado fuera de texto)

El Título V, Capítulo I, numeral 10, hace mención a las disposiciones establecidas para la terminación anticipada de los contratos, en la cual establece:

“10. Terminación anticipada y unilateral del contrato: *En los contratos se incluirá la posibilidad de terminar anticipadamente por mutuo acuerdo o de manera unilateral, como una facultad reglada a favor de cada una de las partes, bajo el entendido que el FCP se rige por el derecho privado y NO tiene competencia para hacer efectivas cláusulas excepcionales previstas en la Ley 80 de 1993. Las terminaciones anticipadas deberán ser previamente aprobadas por el Comité de Operación.*” (Subrayado fuera de texto)

Mediante Acuerdo del 10 de agosto de 2017, se conformó el Consorcio FCP entre Fiducoldex, Fiduprevisora, Fiduagraria y Fiduciaria Central, así mismo se nombró como Representante legal a Fiducoldex y se estableció la participación de las fiduciarias en el consorcio FCP, así:

“CLÁUSULA QUINTA.- PARTICIPACIÓN: (...) se pacta expresamente que la participación económica de las FIDUCIARIAS en el CONSORCIO FCP es el siguiente:

FIDUCIARIA	PARTICIPACIÓN (%)
FIDUCOLDEX S.A.	30%
FIDUPREVISORA S.A.	30%
FIDUAGRARIA S.A.	25%
FIDUCENTRAL S.A.	15%
TOTAL	100%

Dentro de las Obligaciones especiales a cargo del consorcio FCP, establecidas en la cláusula séptima del Acuerdo Consorcial, en el numeral 3 se mencionan las obligaciones en la etapa de ejecución del contrato, así:

(...) "3. ETAPA DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO: En el evento en que el CONSORCIO resultare adjudicatario del contrato, la ejecución del mismo se llevará a cabo mediante el soporte humano, tecnológico y estructura organizacional ofrecido en la propuesta y definido de manera conjunta entre las CONSORCIADAS, de manera que estas se comprometen solidariamente, frente al DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, al cumplimiento de la totalidad de las obligaciones asumidas en el contrato de fiducia mercantil que se suscriba para los efectos y a suministrar los recursos necesarios para la ejecución del mismo, en proporción a la participación correspondiente a cada FIDUCIARIA dentro del CONSORCIO FCP". (Subrayado fuera de texto).

En los antecedentes del análisis preliminar del contrato 540 de 2018, se establece:

(...) 3. ANTECEDENTES

Actualmente el Patrimonio Autónomo Fondo Colombia ejecuta los procesos de las áreas administrativas y financiera, a través de FIDUCOLDEX, (...). Por otra parte, el Fondo carece de un sistema tecnológico automatizado para la gestión de los proyectos y contratos, insumo fundamental en la operación del Fondo.

En consecuencia, el PA FCP requiere para los sistemas mencionados, la implementación de los módulos que garanticen la perfecta operación en la administración del Fondo, el almacén, inventarios, bodega, proveedores, terceros, el manejo contable, presupuestal, de tesorería y financiero, así como la gestión de proyectos y contratos, soportados en la normatividad que rige cada uno de los temas enunciados. (...)"

Así mismo, en los requerimientos no funcionales del análisis preliminar, se hace referencia a:

(...) "4.9 INTEGRACION

Es necesario que el nuevo sistema se integre al sistema misional del Fondo, cual es el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO+PORTAL). (...)"

El 25 de enero de 2018, se suscribió el contrato 541 de 2018 entre el PA-FCP y Synerisis S.A.S, por valor de \$960.000.000, con el objeto de "Contratar el licenciamiento y la implementación de los sistemas de gestión financiera, administrativa, de proyectos y contractual para la operación del FCP." El plazo del contrato fue de 8 meses, y se pactaron 10 pagos, cada uno por el 10% del valor del contrato.

El acta de inicio se suscribió el 02 de febrero de 2018 previo cumplimiento de los requisitos establecidos. El 28 de marzo se realizó el primer pago por \$96.000.000 una vez el contratista entregó el Plan de Gestión del Proyecto, el cual fue recibido a satisfacción el 23 de marzo de 2018.

El 18 de abril de 2018 en reunión entre PA-FCP y los representantes legales del contratista, por mutuo acuerdo se determinó la terminación anticipada del contrato.

Entre los argumentos expuestos por el PA-FCP se menciona: "(...) Se expone a SYNERSIS que teniendo en cuenta los cambios que se han realizado al modelo operativo del Fondo Colombia en Paz se considera la no pertinencia del objeto contractual dado que, bajo el nuevo modelo de negocio, el Fondo Colombia en Paz no requiere de esta herramienta tecnológica, puesto que Fiduprevisora dispone de los sistemas de información que permiten cubrir las tareas operativas del Fondo". Lo que indica que se presentaron debilidades en la etapa precontractual en los estudios previos, porque verdaderamente no se requería el servicio contratado.

Cuando el Comité de Operación tomó la decisión de la terminación anticipada del contrato, no contaba con quorum requerido para tomar la decisión, como quiera que el manual de contratación exige que estén presentes "mínimo 3 de sus miembros". Revisada el acta del 18 de abril de 2018, los asistentes por parte del FCP y que integran el Comité de Operación, fueron dos (2), la Directora Ejecutiva del Consorcio FCP y el Gerente Técnico del FCP. Se precisa que estuvo presente el supervisor del contrato, pero de acuerdo al manual de contratación este cargo no forma parte del comité.

Por otra parte, si bien el contrato de Fiducia Mercantil 124-17 terminó el 31 de marzo de 2018 y el vocero era Fiducoldex, también es cierto que la Fiduciaria la Previsora formaba parte del consorcio FCP con una participación del 30%, y pese a ello no se evidencia que se le hubiese consultado al consocio, si alguno de las fiduciarias estaba en condiciones de satisfacer esa necesidad. Al parecer, la consulta se eleva cuando se termina el contrato fiduciario y el contrato 541 de 2018 ya se encuentra en ejecución. Lo anterior, conllevó a que el FCP utilizará recursos por \$96.000.000, correspondientes al primer pago del contrato, por un plan de gestión del proyecto y otros servicios prestados que no son de utilidad actualmente en el manejo operativo del FCP.

Lo anterior se presenta por debilidades en la planeación de este contrato, al no tener en cuenta que para la satisfacción de la necesidad se contaba con herramientas tecnológicas adecuadas en una de las fiduciarias consorciadas y podía ser aportado por esta como en la actualidad se realiza, lo que genera un posible detrimento fiscal en cuantía de \$96.000.000 por el uso antieconómico y eficaz de los recursos destinados para el pago del primer entregable, situación que será trasladada a la dependencia competente de la CGR para el inicio de una Indagación Preliminar. Igualmente se comunicó con presunta incidencia disciplinaria de conformidad con el numeral 1 y 2 del artículo 34 de la ley 734 de 2012.

Respuesta del PA-FCP:

Mediante oficio 20181150920921 del 25 de junio de 2018, Nelcy Rivera Alzate, Directora (E) Consorcio FCP presenta la respuesta a la observación comunicada por la CGR, que se anexa de manera integral a este informe (anexo 1), la cual, en su parte final resume sus argumentos en los siguientes términos:

Teniendo en cuenta todo lo expuesto en precedencia, la Observación No. 1 – Contrato 541 de 2018, no está llamada a prosperar y, por ende, respetuosamente consideramos, debe ser desestimada en razón a lo que continuación se reitera:

- i. El Fondo FCP celebró un contrato en su momento, para contribuir con las finalidades a él encomendadas, honrando, como correspondía, las obligaciones que se causaron con ocasión de ello. En igual sentido, lo deshizo también adecuadamente, en el momento en que lo estimó pertinente. (Se cumplió cabalmente con el principio de planeación tanto en la etapa pre contractual, como en la etapa contractual y post contractual).
- ii. Existió un libre acuerdo entre las partes para la terminación bilateral el contrato, sin que hubiere lugar a penalidades ni indemnizaciones, por lo que no existió daño fiscal alguno, en la medida en que no se presentó mengua en los recursos públicos administrados; por el contrario, lo que se gestó fue una actuación responsable y eficiente en materia fiscal, pues se logró en su momento, un ahorro considerable para el Fondo FCP y para el Estado de \$864 millones, a partir del aprovechamiento de la plataforma tecnológica de la fiduciaria líder del nuevo administrador Fiduciario.
- iii. La debida diligencia en la administración del Patrimonio Autónomo FCP por parte de las Fiduciarias públicas, ha contribuido de manera eficiente a ejecutar las políticas públicas del postconflicto, según lo ordenado por el Legislador y atendiendo el mandato claramente señalado en el Decreto 691 de 2017.
- iv. El proceso de contratación de la firma SYNERSIS S.A.S se surtió con base en una adecuada planeación derivada de la definición de los requerimientos que, en ese momento, se definieron como necesarios para dar inicio a la puesta en marcha del Fondo y atendiendo cabalmente los procedimientos internos exigidos.
- v. La terminación bilateral del contrato No 541 de 2018 no fue otra que una decisión administrativa de continuar o no con la ejecución de un contrato, cuyo reproche por parte del Ente de control no responde a asuntos legales, contractuales y/o fiscales, sino a una interpretación subjetiva de coadministración, en el sentido de que como se celebró el referido contrato, había que culminarlo sí o sí, sin que para ello se tuvieren en cuenta las bondades de la plataforma tecnológica del nuevo líder administrador, que fue en realidad y previa instrucción impartida al Fiduciario, la razón que llevó a no continuar con la ejecución del contrato en beneficio de los recursos públicos, generándose con ello el no pago de \$864 millones de pesos, valor que en todo caso, se encontraba debidamente presupuestado y soportado.
- vi. Las herramientas tecnológicas de cada una de las integrantes del consorcio administrador son propias de éstas y en esa medida, a aquellas no les asiste el deber legal ni contractual de ponerlas irrestrictamente a disposición de los esquemas fiduciarios que administren o pretendan administrar, sin que ello implique por supuesto, un descuido respecto de la debida diligencia, caso que, como quedó expuesto, no ocurrió respecto del caso en estudio.
- vii. El Fondo, debe, como en efecto lo ha hecho, asumir los costos que se deriven de la contratación de los bienes y servicios que este demande; aspecto que se definió desde la etapa precontractual y que como tal, no puede ser considerado como un hecho antieconómico con incidencia fiscal ni administrativa si por decisiones de las instancias respectivas, se determina explorar el uso de una herramienta que puede y ha redundado en ahorros significativos para el Patrimonio Autónomo y para el Estado mismo.
- viii. El esquema Fiduciario del PA FCP corresponde a un esquema que no tiene antecedentes ni precedentes y como tal, se trata de una figura novedosa, compleja y flexible que necesariamente deberá continuar implementando ajustes durante su ejecución y en desarrollo de su finalidad; aspecto mismo que el legislador consideró y señaló expresamente en el Decreto que le dio origen al FCP (Decreto 691 de 2017)

ix. En consecuencia de lo anterior, los cambios y ajustes que se implementen durante la ejecución de la finalidad del Fondo, no pueden constituir la base para generar reproches fiscales o administrativos, así como tampoco, cuestionamientos a los partícipes en los mismos, habida cuenta que dotaría de incertidumbre económica, contractual y financiera el esquema, dificultando su desarrollo y administración e incluso, poniéndolo en riesgo, salvo en aquellos casos en donde en efecto se haya demostrado una ejecución negligente y/o una efectiva pérdida de los recursos fiscales.

Conforme lo anterior y las razones legales y contractuales expuestas, de manera comedida y respetuosa se solicita a la Contraloría desestimar la observación No 1, y en tal virtud no formular ningún hallazgo con incidencia fiscal ni disciplinaria”.

En cuanto al quórum necesario para la deliberación del comité operativo, manifiestan lo siguiente:

Ahora bien, en lo que respecta a la conformación del Comité de Operación y su quórum mínimo para tomar decisiones, debe señalarse, tal y como la misma Contraloría lo refiere en la comunicación que hoy atendemos, basado a su vez en el manual de contratación definido para el Fondo, que este Comité requiere para efectos del desarrollo de la contratación, de un número mínimo de sus integrantes para la toma de decisiones.

Denótese entonces que el manual de contratación del Fondo exige de forma precisa, la presencia mínima para la toma de decisiones relacionadas con el inicio y desarrollo de su contratación, de tres (3) de sus integrantes, exigencia que en ningún aparte del manual se hace extensiva de forma expresa e inequívoca a las decisiones relacionadas con la terminación de un contrato, las cuales, si bien deben ser aprobadas por dicha instancia, **no se determina para esos efectos (terminaciones)**, un número mínimo de integrantes y que su terminación debe obedecer exclusivamente a las normas legales que regulan estas materias, como en efecto sucedió, pues su terminación se logró de común acuerdo, bajo el principio rector del derecho privado, que no es otro, que la autonomía de la voluntad de las partes habida consideración que se trata de una relación entre iguales en donde no hay aplicación de cláusulas y/o estipulaciones exorbitantes.

Es así como para el caso puntual del contrato 541 de 2018, la terminación bilateral se impartió al nuevo Administrador Fiduciario por parte de la Dra. Paula Acosta, Viceministra General de Hacienda la no continuación del contrato No. 541 de 2018. Con base en lo anterior y previa participación activa de la Directora Ejecutiva (e), del Dr. Daniel Arcila Ramos como Gerente Técnico de la Unidad Técnica de Gestión y del señor Arsenio López Rivera, supervisor del contrato, que si bien no es miembro del Comité es parte fundamental en la toma de decisiones respecto del contrato bajo su control, se surtió de esa manera, la aprobación general de la que habla el manual en su numeral 10 del Capítulo I del Título V, de tal suerte que la observación formulada en ese sentido, tampoco está llamada a prosperar, pues no puede generarse cuestionamiento alguno respecto de una presunta inobservancia cuando no existe una disposición clara y taxativa que determine, exija o regule de forma precisa tal situación, sin perjuicio de lo afirmado en el párrafo inmediatamente anterior. Interpretarlo de otra manera, constituirá una clara violación al derecho constitucional del debido proceso habida cuenta que se estaría efectuando una calificación de una conducta que no es típica y, por ende, que no podría catalogarse como antijurídica.

Igualmente, dicho análisis extensivo que de la disposición en comentó efectúa el Ente de Control (Título III - Numeral 5.1 del manual de contratación del Fondo FCP) a las terminaciones anticipadas y unilaterales de los contratos del Fondo, corresponde a una interpretación totalmente amplia y desbordada, pues no ha tenido en consideración que la omisión de no hacer referencia expresa de ese quórum mínimo para efectos de las terminaciones referidas, no correspondió a un hecho involuntario, sino por el contrario, obedeció a una propuesta consiente y tendiente a dotar de agilidad cualquier proceso relacionado con una terminación anticipada basada en las cláusulas que

para esos efectos se incorporaron en los contratos celebrados por el Fondo, atendiendo en otras cosas, que con ocasión de la flexibilidad necesaria para la puesta en marcha del esquema, podrían presentarse situaciones que iban a requerir de un proceder ágil y eficiente que no podía estar condicionado a formalismos innecesarios.

Análisis de la respuesta

El PA-FCP argumenta en su respuesta que una cosa es la estructura, capacidad y operatividad del PA-FCP y otra diferente, la estructura propia del administrador fiduciario, para resaltar que la carga económica, administrativa y funcional de suministrar y costear lo que se requiera para alcanzar los objetivos del FCP corresponde única y exclusivamente a éste, y no a la fiduciaria. Para estos efectos, se refiere a los antecedentes del contrato fiduciario inicial (124 de 2017), señalando que el administrador fiduciario dio cumplimiento a las obligaciones del contrato y no que es posible cuestionar su actuar porque sería generar, una coadministración con las fiduciarias.

Al respecto debe resaltarse que es clara la distinción entre el patrimonio autónomo y las fiduciarias que lo administran y, en ningún momento la CGR efectúa reproche alguno en torno al actuar y cumplimiento del consorcio del contrato 124 de 2017, como tampoco a los gastos estipulados en dicho negocio jurídico, ni mucho menos constituye una coadministración con las fiduciarias.

Lo que si se cuestiona son posibles debilidades en la planeación del contrato 541 de 2018, por cuanto se celebró, al parecer, sin la suficiente evaluación de todos los elementos y variables del proceso contractual ni con una adecuada previsión del resultado a obtener, omitiendo realizar un análisis frente a la mejor relación costo beneficio para el FCP, afectando igualmente el principio de eficacia previsto en el Manual de Contratación, como quiera que no se buscó el máximo rendimiento en los aspectos técnico y económico.

Lo que cuestiona la CGR es que en ejecución del contrato 541 de 2018, se realizó un pago por \$96.000.000 correspondiente al 10% del valor total, por la entrega del producto denominado "Plan de Gestión del Proyecto", que a la fecha no reviste ningún uso y utilidad para el FCP.

A lo anterior se agrega que en la mesa de trabajo del 13 de julio de 2018, realizada en el curso del proceso auditor con el PA-FCP, en la que al indagarse acerca de qué va a ocurrir al momento de terminación del actual contrato fiduciario y, por lo tanto, la fiduciaria líder ya no ponga a disposición su sistema de información, Presidencia de la República contestó que se establecerá en cabeza del futuro contratista la misma obligación, lo que evidencia, como ya se dijo, que al parecer no se prevé el uso de los productos que fueron pagados por el FCP, en ejecución del contrato en mención, constituyéndose los recursos desembolsados en una erogación improductiva.

Indica el PA-FCP que unas fueron las condiciones y exigencias en la etapa inicial de implementación y otras las definidas en el nuevo contrato fiduciario, en donde se determinó que, atendiendo a los cambios del modelo operativo inicial, no se debía continuar con la ejecución del contrato 541 de 2018 y, en su lugar, hacer uso de las herramientas tecnológicas del nuevo líder del consorcio fiduciario, sin que, en su criterio, pueda generarse reproche alguno por la decisión de terminación anticipada del contrato, que además fue tomada de forma consensuada entre las partes.

Sin embargo, el PA-FCP no dio a conocer a la CGR cuáles son los cambios del modelo operativo que conllevaron a tomar la decisión de terminación anticipada del contrato 541 de 2018.

En relación con lo expuesto por el PA-FCP, debe advertirse que no se reprocha la decisión de terminación anticipada del contrato precitado y tampoco se desconoce que obedeció a una decisión consensuada entre las partes, pues el mutuo acuerdo es un requisito o elemento esencial de este tipo de negocios, ya que no es posible en el régimen de contratación privada que una sola de las partes imponga de forma unilateral una situación de esta.

Lo que no se explica en la respuesta, es porqué la necesidad del PA-FCP cambió en menos de un mes y medio, pues debe recordarse que el contrato 541 de 2018 inició ejecución el 2 de febrero de 2018 (fecha en la cual se tenía pleno conocimiento de que el contrato fiduciario 124 de 2017 terminaba ejecución el 31 de marzo de 2018) y la determinación de terminarlo anticipadamente, bajo la consideración de las nuevas reglas del actual contrato fiduciario, se adoptó a mediados de abril de 2018.

En todo caso, manifiesta el PA-FCP que la planeación del contrato 541 de 2018 se encuentra debidamente soportada y justificada, y que el pago se generó por un primer entregable recibido de manera adecuada y satisfactoria, por lo que no puede generarse un cuestionamiento en este sentido. Al respecto, es necesario señalar que el principio de planeación no se agota exclusivamente en incluir en los estudios o análisis preliminares la necesidad de contratación y las razones del proceso de contratación, sino que implica considerar con la debida previsión las variables existentes y escoger la mejor solución para satisfacer las necesidades institucionales con un uso racional y adecuado del gasto. Adicionalmente, el PA-FCP no demostró en qué sentido el producto recibido es satisfactorio y útil para el cumplimiento de sus fines, pues en la actualidad el sistema de información que utiliza no es propio y, según lo indicado por el mismo PA-FCP, en el futuro tampoco lo será, porque se utilizará el del nuevo administrador fiduciario.

Por otra parte, considera el PA-FCP en su respuesta que la CGR hace una *"interpretación subjetiva de coadministración"*, en la medida en que reprocha una decisión administrativa de continuar o no con la ejecución de un contrato que denota una acertada y eficiente administración, que permitió evitar una erogación superior a los \$864 millones. Argumenta que la CGR pretende que la ejecución del contrato

541 de 2018 debía culminarse "si o si" como estaba pactado, sin tener en cuenta las bondades del nuevo esquema fiduciario.

Valga la pena señalar que la CGR no interfiere en las decisiones de sus auditados. En el caso que nos ocupa, la CGR revisó el contrato 541 de 2018 y producto de las pruebas practicadas determinó que se pagaron \$96 millones derivado de dicho contrato, por un producto que a la fecha, no representa ningún beneficio para el FCP.

Precisa la respuesta que si bien el fiduciario cuenta con herramientas propias y suficientes para el desarrollo de su objeto social, ello no implica por si solo y bajo ninguna circunstancia, para efectos de la administración de los negocios fiduciarios a su cargo, que deba necesaria e irrestrictamente poner a disposición del fideicomiso y/o del constituyente del mismo dichas herramientas y por tanto, alega una diferencia entre los activos del fiduciario y del fideicomiso. Expone que la Fiduciaria La Previsora ha facilitado al PA-FCP el uso de su plataforma tecnológica, con lo cual se genera una coadyuvancia al Estado para alcanzar los fines previstos, sin que por ello pueda derivarse responsabilidad fiscal y disciplinaria para las fiduciarias públicas que han contribuido con la puerta en marcha del PA-FCP.

Sobre el particular debe decirse que se descontextualiza la observación de la CGR, ya que no se ha expresado y nunca podrá expresarse que deba unirse el patrimonio y activos del fiduciario con los del fideicomiso, y menos aún se está endilgando algún tipo de responsabilidad a las fiduciarias por poner a disposición del PA-FCP sus herramientas tecnológicas.

Otro aspecto que se precisa en la respuesta es el relacionado con la implementación del PA-FCP como un esquema novedoso, complejo y sin precedentes, el cual se encuentra en plena construcción y ajustes, por lo cual señala el PA-FCP que dichos ajustes no pueden ser objeto de reproche fiscal a los administradores fiduciarios, ya que generaría un panorama incierto e implicaría la no participación de sociedades fiduciarias en el patrimonio autónomo de PA-FCP.

Cabe anotar que efectivamente el proceso de paz es un hecho sin precedentes y complejo, pero esto no significa que los procedimientos y operaciones que deban ejecutarse por el PA-FCP para la administración de los recursos para la implementación del Acuerdo sea un hecho novedoso en el país, como quiera que los esquemas fiduciarios tienen reconocida trayectoria en el mercado financiero colombiano.

Adicionalmente, las principales actividades a cargo del PA-FCP se ejecutan a través de la celebración de contratos que, de acuerdo con el Decreto 691 de 2017, se rigen por el derecho privado aplicando los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, y por el reglamento interno que el mismo PA-FCP se ha dictado.

Igualmente se indica en la respuesta que, como consecuencia de la experiencia del primer contrato fiduciario celebrado, se logró incorporar al segundo contrato el

esquema actual, derivado de determinaciones adoptadas por el Consejo Directivo que se encuentran consignadas en actas de reuniones, como la del 9 y 10 de abril de 2018, en la cual se solicitó lo siguiente:

"(...) revisar el detalle de ejecución del contrato suscrito con Syneris, para el licenciamiento e implementación de sistemas de gestión financiera, administraba (sic) de proyectos y contractual del Fondo y evaluar su necesidad en el marco del nuevo contrato de Fiducia mercantil" (Se subraya).

"Los miembros de Consejo Directivo solicitan modificar el Manual Operativo del Fondo, en la medida de: a) aclarar sus funciones de acuerdo con lo establecido en el Decreto su creación (sic); b) definir el componente técnico y de supervisión de los proyectos de las agencias y direcciones responsables de la implementación del Acuerdo Final, y; c) ajustar las competencias y roles del administrador fiduciario al modelo de negocio (...)"

La entidad manifiesta que el comité de operación requiere de la presencia mínima de 3 de sus integrantes para decisiones relacionadas con el inicio y desarrollo de la contratación, mas no para decisiones como las terminaciones contractuales y manifiesta que su actuación no correspondió a un hecho involuntario sino a una propuesta tendiente a agilizar cualquier proceso relacionado con una terminación anticipada. En ese sentido señala lo siguiente:

*Denótese entonces que el manual de contratación del Fondo exige de forma precisa, la presencia mínima para la toma de decisiones relacionadas con el inicio y desarrollo de su contratación, de tres (3) de sus integrantes, exigencia que en ningún aparte del manual se hace extensiva de forma expresa e inequívoca a las decisiones relacionadas con la terminación de un contrato, las cuales, si bien deben ser aprobadas por dicha instancia, **no se determina para esos efectos (terminaciones)**, un número mínimo de integrantes y que su terminación debe obedecer exclusivamente a las normas legales que regulan estas materias, como en efecto sucedió, pues su terminación se logró de común acuerdo, bajo el principio rector del derecho privado, que no es otro, que la autonomía de la voluntad de las partes habida consideración que se trata de una relación entre iguales en donde no hay aplicación de cláusulas y/o estipulaciones exorbitantes.*

(...)

Es así como para el caso puntual del contrato 541 de 2018 (...) la observación formulada en ese sentido, tampoco está llamada a prosperar, pues no puede generarse cuestionamiento alguno respecto de una presunta inobservancia cuando no existe una disposición clara y taxativa que determine, exija o regule de forma precisa tal situación, sin perjuicio de lo afirmado en el párrafo inmediatamente anterior. Interpretarlo de otra manera, constituirá una clara violación al derecho constitucional del debido proceso habida cuenta que se estaría efectuando una calificación de una conducta que no es típica y, por ende, que no podría catalogarse como antijurídica

La CGR no comparte la particular apreciación del PA-FCP, toda vez que el quorum deliberatorio y decisorio de los órganos de administración no se determina en función de la materia o asunto a examinar, sino que se establece de forma general para la totalidad de las decisiones que en el ámbito de sus competencias le corresponda adoptar. El manual de contratación es claro al definir que la toma de las decisiones de este Comité será por consenso y que para deliberar se requiere

mínimo 3 de sus miembros, sin hacer distinción alguna. Para mayor precisión es pertinente volver sobre la reglamentación interna del PA-FCP:

TÍTULO III
ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS

(...)

5. Comité de Operación 5.1. Integración del Comité de Operación

Para desarrollar la contratación de bienes y servicios, el FCP contará con un Comité de Operación, el cual cumplirá las funciones que se indican en este Manual.

El comité estará integrado por los funcionarios de la Unidad de Gestión que cumplan las funciones generales relacionadas con:

- (i) El Director Ejecutivo*
- (ii) El Gerente Técnico o quien haga sus veces*
- (iii) El Gerente Administrativo y Financieros o quien haga sus veces*
- (iv) El Gerente Jurídico o quien haga sus veces*
- (v) Un representante o delegado del Administrador Fiduciario, quien fungirá únicamente como el secretario de las sesiones*

La adopción de decisiones será por consenso. Para deliberar, el Comité deberá contar mínimo con 3 de sus miembros (negrilla fuera de texto).

De la lectura simple de la anterior norma, se evidencia claramente que las decisiones del comité de operación requieren para deliberar la presencia de mínimo 3 de sus miembros y para decidir el consenso de los presentes. El texto al principio de la norma: "*Para desarrollar la contratación de bienes y servicios*" debe analizarse en el contexto del párrafo, esto es, que en general para tramitar o desarrollar los procesos contractuales se requiere la intervención de un comité de operación, y no que únicamente para "el inicio y desarrollo" se requiere el quorum deliberatorio mencionado en el inciso final.

Como se expuso en los criterios de la observación, el manual de contratación en el numeral 10 del Capítulo I Título V, contiene una norma destinada expresamente a las terminaciones anticipadas y unilaterales de los contratos, conforme a la cual:

10. "(...) Las terminaciones anticipadas deberán ser previamente aprobadas por el Comité de Operación (negrilla fuera de texto)."

Lo anterior quiere decir, que si es el comité de operación la instancia que aprueba las terminaciones anticipadas, su decisión debió contar con la deliberación de mínimo 3 de sus integrantes.

Ahora bien, no se desconoce que una terminación anticipada debe hacerse de común acuerdo y conforme la autonomía de las partes, pero esto no se opone a la exigencia del procedimiento que el mismo Manual imponía y que además era de obligatorio cumplimiento para el PA-FCP, como era la contar con una aprobación previa del Comité de Operación. Es decir, no debe confundirse el acto de terminación anticipada que evidentemente surge de la voluntad de las partes, con

la exigencia previa establecida en el Manual para que la manifestación de la voluntad de una de las ellas, esto es, el FCP, fuera válida, y es que fuera aprobada por el Comité de operación obviamente cumpliendo con las mayorías y quórum establecidos.

Por lo tanto, con el objeto de verificar la concurrencia de los elementos propios de la responsabilidad fiscal, se dará inicio a una indagación preliminar y respecto a la presunta incidencia disciplinaria se trasladará este hallazgo a la autoridad competente.

Hallazgo No. 2 - Condiciones Análisis Preliminar de la Contratación (D)

En el Título I, Capítulo I, del Manual de Contratación del FCP, se establece:

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

*3º. (...)Por lo anterior, los procesos de selección, los contratos y convenios del FCP se regirán por las normas del derecho privado, **observando, en todo caso, los principios de la función administrativa previstos en el artículo 209 de la Constitución Política y de la gestión fiscal, y los principios de gobierno corporativo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE.*** (Subrayado y negrilla fuera de texto).

En el Capítulo II, por su parte, se establecen los Principios Rectores de la Contratación y las Políticas de Buen Gobierno, de los cuales se destaca:

*12. **Planeación:** al trámite contractual antecederá una debida planeación por parte del área técnica de la unidad de gestión del FCP solicitante, o de las entidades con quienes se suscriban convenios o contratos para el cumplimiento de la finalidad del FCP, con el fin de contribuir en forma eficiente al cumplimiento de los objetivos trazados por el FCP.*

La planeación tiene por objeto evaluar todos los elementos y variables de un proceso de contratación, definiendo claramente su objetivo, los recursos aplicables, sus elementos técnicos, el plazo de ejecución, la supervisión, el seguimiento del contrato y, en general, todas las actividades necesarias para que el mismo cumpla con su finalidad.

El Título IV en el Capítulo I Generalidades, del Manual de Contratación del Fondo Colombia en Paz (FCP), establece las modalidades de contratación y determina que: "En todos los procesos de selección se deberá realizar un Análisis Preliminar de la Contratación".

Igualmente, en el Título IV, Capítulo II, del Manual de Contratación se establece:

"2. Análisis Preliminar de la Contratación

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

(...)

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

a. Descripción general de la necesidad que se busca satisfacer con la futura contratación.

b. Descripción general del objeto y el alcance del bien o servicio a contratar, incluyendo las especificaciones técnicas.

c. Determinación del valor estimado del futuro contrato, con base en las condiciones del mercado.

d. Definición de la modalidad de contratación con fundamento en el presente Manual y justificación de la misma.

(...)

Anexo 1 -Tabla de honorarios vigencia 2017 del Departamento Nacional de Planeación del Manual de Contratación, adoptado mediante Resolución 3870 de 2015¹⁰.

Revisado el análisis preliminar de los siguientes contratos, se observan incumplimientos frente al manual de contratación, así:

A. MODALIDAD DE CONTRATACIÓN Y DETERMINACION DEL VALOR ESTIMADO DE LA CONTRATACION

No. Contrato y año	Objeto	Valor (en millones)	Situación Detectada
617 de 2018	"El contratista se obliga con sus propios medios, con plena autonomía técnica, financiera y administrativa, a prestar el servicio de Consultoría para el análisis estratégico de tres (3) cadenas productivas, creación del plan estratégico y diseño de marca ECOMUN".	1.050	No se justifica la modalidad de contratación ni se establece la forma cómo se determinó el valor estimado del contrato

¹⁰ En el oficio No. 20181150539111 sin fecha, suscrito por la directora ejecutiva del PA- FCP recibido por el equipo auditor de la CGR el 13 de junio de 2018 se señaló: "(...) Respecto a la adopción de la tabla de honorarios expedida por el Departamento de Planeación Nacional DNP en el año 2017 (remilida), Los honorarios establecidos para los contratos de prestación de servicios, el CONSORCIO FCP tomó como parámetro de unificación de criterio de honorarios, perfiles, homologaciones y demás aspectos, la tabla de honorarios expedida por el Departamento de Planeación Nacional DPN en el año 2017"

403 de 2018	"Realizar dos (2) encuentros de oportunidades y negocios para proyectos productivos en los municipios priorizados para la implementación del Acuerdo de Paz mediante el desarrollo de actividades de fortalecimiento de las organizaciones sociales y empresariales para facilitar diversos tipos de negocios a través de convocatorias como alternativas de desarrollo y su respectivo cruce de oferta y demanda."	3.000	Ausencia de los análisis y justificación que soportan el valor estimado de la contratación.
559 de 2017	"Prestación de servicios para la coordinación editorial de contenidos dentro del desarrollo de las estrategias implementadas en sustitución de cultivos ilícitos en Colombia"	15.9	Ausencia de los análisis y justificación que soportan el valor estimado de la contratación.
123 de 2017	"Desarrollar la estrategia para la promoción de cultivo de cacao en zonas afectadas por cultivos de uso ilícito".	8.732	Ausencia de los análisis y justificación que soportan el valor estimado de la contratación.
124 de 2017	"Prestación de servicios necesarios para la operación, implementación y soporte informático que garanticen el proceso de fortalecimiento y planeación participativa en el marco de los PDET"	46.520.	Ausencia de los análisis y justificación que soportan el valor estimado de la contratación.

B. CONDICIONES DE EXPERIENCIA

No. Contrato y año	Objeto	Valor (millones de \$)	Situación Detectada
066 de 2018	"Servicios profesionales para apoyar la planeación, organización, convocatoria, ejecución y seguimiento del proceso de planeación participativa del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET en los municipios priorizados en el Decreto 893 de 2017".	18	<p>En el análisis preliminar se exigió título profesional, título de posgrado en la modalidad de especialización y experiencia mínima de 23 meses. En caso de no contar con especialización, se requería 46 meses de experiencia adicional a la mínima requerida.</p> <p>El contratista no aportó título de posgrado, por lo cual se requería experiencia total de 69 meses, equivalente a la suma de la experiencia mínima (23 meses) y la adicional (46 meses), en tanto que de los soportes del expediente solo se encuentra acreditada 52 meses.</p>

C. HONORARIOS EN CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS Y OPS

No. Contrato y año	Objeto	Categoría y Nivel conforme a las condiciones de idoneidad y experiencia requeridas en el Análisis Preliminar	Categoría y nivel Contratado
674 de 2018	<i>"Prestación de servicios técnicos para la ejecución de procedimientos y actividades propias para apoyar el proceso de implementación el Sistema de Gestión Documental para la Jurisdicción Especial para la Paz, en el marco de la implementación del Acuerdo"</i>	Categoría I Nivel 3	Categoría II Nivel 1
761 de 2018	<i>"Prestar servicios profesional para liderar , construir y dirigir la gestión de Tecnología de información de la Jurisdicción especial para la Paz"</i>	Categoría II Nivel 4	Lo pactado no se enmarca en ningún nivel de la tabla de honorarios del DNP. Lo supera.
576 de 2018	<i>"Prestación de servicios profesionales para liderar la Gestión de Comunicaciones internas y externas de acuerdo con los lineamientos estratégicos definidos por la Jurisdicción especial para la paz".</i>	Categoría II Nivel 4	Lo pactado no se enmarca en ningún nivel de la tabla de honorarios del DNP. Lo supera.
732 de 2018	<i>"Prestar servicios de apoyo para el desarrollo de actividades asistenciales, documentales y de actualización de los sistemas de información, en el marco de las actuaciones administrativas de adjudicación de baldíos de la nación, en territorios priorizados"</i>	Categoría I Nivel 3	Categoría I Nivel 6
548 de 2018	<i>"Prestar los servicios profesionales para apoyar la estructuración, tramite y seguimiento del proceso de contratación que se requiera dentro del proyecto PIC"</i>	Categoría II Nivel 5	Lo pactado no se enmarca en ningún nivel de la tabla de honorarios del DNP
394 de 2018	<i>"Prestar los servicios profesionales para apoyar la Dirección para la sustitución de cultivos de uso ilícito formulando estrategias para promover el sector solidario y cooperativo de las regiones que se le asignen, poniendo en marcha un plan operativo".</i>	Categoría II Nivel 2	Lo pactado no se enmarca en ningún nivel de la tabla de honorarios del DNP. Lo supera.

Las anteriores situaciones se presentan por debilidades en la etapa precontractual, específicamente en la elaboración de los análisis preliminares, relacionadas con omisiones en la definición y justificación de la modalidad de contratación, y ausencia

de los análisis que soportan la estimación del valor del contrato. Igualmente, se presentan por falta de cuidado en la verificación de las condiciones de idoneidad y experiencia a efectos de establecer la asignación de los honorarios que proceden respecto al criterio establecido, lo que genera incumplimiento del Manual de Contratación.

RESPUESTA DEL PA FCP Y ANÁLISIS DE LA CGR

A continuación se presenta un resumen de la respuesta que ofrece el PA FCP a cada uno de los aspectos y contratos cuestionados en este hallazgo, para seguidamente efectuar el análisis que de la misma hace la CGR. Cabe anotar que la respuesta integral se presenta en el anexo 2 de este informe.

A. MODALIDAD Y DETERMINACIÓN DEL VALOR ESTIMADO DE LA CONTRATACIÓN EL PA – FCP MANIFESTÓ:

RESPUESTA DEL PA FCP

- CONTRATO No. 617 DE 2018

Estima el PA FCP que, en “relación con el CONTRATO NO 617 DE 2018, es importante tener en cuenta los antecedentes que justificaron la contratación directa de Alecop S.Copp Sucursal Colombia, ya que este contrato es la contrapartida del Gobierno Colombiano al proyecto de la Unión Europea “Proyecto Mondragón”; en el cual el Gobierno aporta a través del Fondo Colombia en Paz como contrapartida, Trescientos Mil Euros €300.000 y la Unión Europea a través del Fondo Fiduciario de la Unión Europea para Colombia (EUTF) aporta Tres Millones de Euros €3.000.000.

Una vez relacionados en orden cronológico esos antecedentes, que evidencian el contexto de la contratación, el PA FCP afirma que cumplió el procedimiento contenido en el respectivo Manual, que expresamente señala “Cuando se trate de la celebración de contratos en consideración a las calidades especiales (conocimiento del sector, experiencia, reconocimiento, seguridad, confianza, entre otras) de la persona que se debe contratar, lo cual incluye, sin limitarse, los contratos que tengan por objeto bienes o servicios (metodologías, procedimientos, entre otros) sobre los que recaen derechos de autor o propiedad industrial que se decida celebrar con los titulares de estos derechos.”

Ahora bien, en cuanto al análisis preliminar que soporta el perfeccionamiento del CONTRATO No. 617 de 2018, si bien no mencionan de forma expresa las dos (2) palabras Contratación Directa, el contenido del mismo, en especial el punto No. 2, sí señala y preceptúa, sin lugar a duda alguna, que se trata de una contratación bajo esa modalidad, pues dicho numeral de forma expresa, efectúa no solo un recuento de la IDONEIDAD del contratista con quien se suscribirá el contrato, sino que además, lo identifica de manera plena e inequívoca, de tal suerte que no hay posibilidad alguna de pensar o interpretar que la modalidad no sea la correspondiente a la Contratación Directa.

Es así como una omisión de carácter formal, más NO SUSTANCIAL, no puede servir de fundamento para determinar o concluir, por ese mero hecho, que se estuvo frente a una contratación carente o inobservante de los requisitos plasmados en el Manual de Contratación del Fondo FCP, y en esa medida, es claro que el actuar del personal que estuvo frente a dicha gestión precontractual, no se enmarca en ninguna conducta objeto de reproche disciplinario. Por el contrario, en virtud de compromisos adquiridos por el Gobierno Nacional con la Comunidad Internacional – Unión Europea, en este caso se da cumplimiento a los procedimientos señalados en el Manual de Contratación.

Ahora bien, al tratarse de una contratación con una persona jurídica respecto de la cual ya había sido previamente designada y aprobada por el Fondo Fiduciario de la Unión Europea para Colombia (EUTF) aportante de Tres Millones de Euros €3.000.000, se verificó desde el inicio, su suficiente y soportada idoneidad, derivada no solo de amplia experiencia nacional e internacional, sino también de la capacidad operativa y funcional para prestar un servicio nunca antes ejecutado en Colombia (asesorar la cooperativa de un grupo al margen de la ley que se desmovilizó con ocasión de la firma del acuerdo final para la Paz), pues claramente no puede ni pudo existir, al momento de definir el análisis preliminar, un comparativo o estudio de mercado que permitiera contar con un referente para efectos del perfeccionamiento y definición de las condiciones de este contrato, pues se reitera, no existe antecedente similar que permitiera efectuar un comparativo previo, como lo pretende el ente de control.

Es por lo anterior que cualquier análisis o estudio que se haga de la contratación a cargo del Fondo Colombia en Paz, debe tener siempre en consideración que su finalidad, esto es, la implementación y puesta en marcha del Acuerdo Final para la Paz, corresponde a un hecho sin precedentes que como tal, está dotado de dinamismo y de experiencias que constituyen un aprendizaje constante, incluso para el Estado y el Gobierno mismo, en cualquiera de las entidades e instituciones que de una u otra forma, deban participar para el logro de ese cometido. Para este caso concreto el Fondo Colombia en Paz está articulando la una contribución eficaz y coordinada de los recursos importantes de la Unión Europea a la implementación de la paz y que como menciona el decreto 691 de 2017 mediante el cual se creó el Fondo, es objeto del Fondo "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."

- CONTRATO No. 403 DE 2018

Sobre este contrato manifiesta que "al tratarse de una contratación con una persona jurídica respecto de la cual se relevó (sic) desde el inicio, su suficiente y soportada idoneidad, derivada no solo de amplia experiencia nacional e internacional, sino también de la capacidad operativa y funcional para prestar un servicio nunca antes ejecutado en Colombia, claramente no puede ni pudo existir, al momento de definir el análisis preliminar, un comparativo o estudio de mercados que permitiera contar con un referente para efectos del perfeccionamiento y definición de las condiciones de este contrato".

- CONTRATO 559 de 2017

En relación con este contrato, reitera que, "Al tratarse de la contratación con una persona jurídica respecto de la cual, desde un inicio se identificó una suficiente y soportada idoneidad, derivada no solo de amplia experiencia, sino de su experticia en coordinación editorial, que, en aplicación del Manual de Contratación del Fondo Colombia en Paz vigente a la fecha de celebración del contrato, permite el uso de la modalidad CONTRATACION DIRECTA, en aplicación de la causal cuarta, que a su tenor indica "4. Cuando se trate de la celebración de contratos para la prestación de servicios técnicos o profesionales cuando no exista personal suficiente o capacitado para la realización de las actividades temporales requeridas por el FCP."

En este orden de ideas, y en aplicación de la modalidad de contratación mediante la cual se adquiere un bien o servicio de manera directa sin necesidad de comparación de ofertas o convocatorias, claramente no puede ni pudo existir, al momento de definirse el análisis preliminar, un comparativo o estudio de mercados que permitiera contar con un referente para efectos del perfeccionamiento y definición de las condiciones de este contrato, y que para el caso que nos ocupa, el valor del contrato resulta del análisis y negociación que frente a la propuesta presentada, se estableció con el contratista."

- CONTRATO No 123 DE 2017

Sobre este contrato, precisa que *“la contratación que se llevó a cabo por medio de este contrato obedece a la necesidad de promover la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, a través del desarrollo de programas y proyectos para contribuir a la superación de las condiciones de pobreza y marginalidad en las que se encuentran las familias campesinas que derivan su subsistencia de este tipo de cultivos, buscando el Fondo Colombia en Paz con esta práctica, el acceso de las familias al PNIS, propendiendo por la consecución de los postulados del punto 1 “Reforma Rural Integral” y punto 4 “Solución al problema de drogas ilícitas” del Acuerdo Final de Paz, en cumplimiento de la finalidad para la cual fue creado.*

Así las cosas, y en atención a la necesidad expuesta y a las condiciones especiales con las que deben contar los proyectos, resulta pertinente que el desarrollo de los mismos, se encuentre a cargo de organizaciones y/o empresas, que cuenten con la capacidad y especialidad respecto de este tipo de programas, como es el caso de la Federación Nacional de Cacaoteros – FEDECACAO, que como se indicó en el Análisis Preliminar, se trata de un especialista estratégico con el que cuenta Colombia para el sector cacaotero:

“(…) cuya legitimidad ha sido dada por sus 54 años de historia, 34.000 cacaoteros afiliados y presencia en las zonas cacaoteras del país (25 departamentos y 315 municipios de Colombia) (…)”, resultando el cultivo de cacao el más apropiado para estos programas de sustitución en atención a las condiciones ambientales y salidas económicas con las que cuenta en el mercado.

En este orden, al tratarse de una contratación con una persona jurídica respecto de la cual se relevó desde el inicio, su suficiente y soportada idoneidad, derivada no solo de la amplia experiencia nacional e internacional, sino también de la capacidad operativa y funcional para el desarrollo de programas de sustitución de cultivos en Colombia (en este caso el cultivo de cacao), claramente no puede ni pudo existir, al momento de definir el análisis preliminar, un comparativo o estudio de mercados que permitiera contar con un referente para efectos del perfeccionamiento y definición de las condiciones de este contrato, pues se reitera, se trata de la implementación de dos puntos contenidos en el acuerdo final de paz, que nunca antes habían tenido precedente alguno.

- CONTRATO 124 DE 2017

Para esta estimación, la Agencia de Renovación del Territorio – ART, tuvo en cuenta factores como capacidad operativa y financiera en la ejecución de proyectos con cobertura nacional en regiones de difícil acceso, en operaciones de carácter masivo que incluyeran procesos de recolección y cargue de información, con experiencia relacionada en trabajo con comunidades de población víctima y/o vulnerable, así como también en la realización de capacitaciones masivas para equipo humano en procesos de recolección de información, agilidad en el inicio de ejecución de procesos en territorio y alta capacidad de adaptación de acuerdo con las necesidades y realidades de los municipios.

Con base en lo anterior, se procedió a convocar a Carvajal S.A, Sociedad Hotelera Tequendama, Grupo Asesoría en Sistematización de Datos - ASD, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

Carvajal S.A cuenta con experiencia en procesos masivos de capacitación de equipo humano, recolección de información, cobertura nacional y adaptabilidad a los diferentes territorios de ejecución.

Grupo Asesoría en Sistematización de Datos - ASD cuenta con experiencia en procesos de operación masivos a nivel nacional, manejo y sistematización de altos volúmenes de información y procesos de atención al usuario y servicio al cliente; ha realizado contrataciones de logística y sistematización para la implementación procesos electorales, operación, logística, servicio al cliente, capacitación y soporte técnico en la puesta en marcha de la Nueva EPS e inscripciones del programa Mas Familias en Acción en su segunda fase de operación.

Por su parte, Sociedad Hotelera Tequendama cuenta con experiencia en procesos de organización, coordinación y desarrollo de eventos en diferentes regiones del país, capacitaciones masivas de personal y suministro de elementos tecnológicos para la implementación de procesos logísticos; ha realizado contrataciones con el Ministerio de Educación Nacional para la organización, administración y ejecución de acciones logísticas del programa Todos Aprender y servicios de apoyo logístico, organización y realización de espacios de participación, eventos de capacitación, sensibilización, divulgación, socialización e implementación de las diferentes iniciativas de programas del Departamento de la Prosperidad Social.

Con base en lo anterior queda evidenciado que la convocatoria plural efectuada, contó con la participación de empresas con amplia experiencia que ofertaron sus servicios, definiendo un precio para ello, y con base en lo cual, se determinó la contratación del tercero que cumplió a cabalidad con los requisitos exigidos en el manual de contratación del Fondo FCP y las condiciones plasmadas en el análisis preliminar que dio lugar a esta selección, de tal manera que no existe ni se ha configurado conducta reprochable alguna que pueda ser objeto de cuestionamientos o sanciones de ninguna índole.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

En relación con la justificación de la modalidad de selección empleada para la celebración del contrato 617 de 2018, el PA.-FCP acepta no haber indicado que se trataba de una contratación directa, bajo el entendido que se trata de un aspecto formal. Sin embargo, para la CGR tal omisión no constituye un asunto meramente formal; por el contrario, se trata del cumplimiento de una regla con fuerza vinculante establecida en el Manual de Contratación elaborado y aprobado por el mismo PA FCP. Dicho manual señala expresamente que el análisis preliminar debe contener, entre muchos otros aspectos la "(...) d. Definición de la modalidad de contratación con fundamento en el presente Manual y justificación de la misma" (subrayado fuera de texto).

La importancia de no solo indicar sino, además y fundamentalmente, de justificar en el análisis preliminar la modalidad de contratación directa y la causal aplicable, radica en el hecho de que dicho requisito hace parte del desarrollo del principio de selección objetiva, siempre que por regla general, según el mismo manual de Contratación, es la convocatoria pública¹¹ la modalidad de selección aplicable, en tanto que la contratación directa es una modalidad excepcional, cuya procedencia debe justificarse plenamente en el análisis preliminar:

Procedencia: la necesidad de recurrir a esta modalidad de contratación y a alguna de sus causales, deberá ser justificada en el Análisis Preliminar de la Contratación el cual será aprobado previamente por el Comité de Operaciones. Esta modalidad será procedente en cualquiera de los siguientes casos (...) ¹²:

¹¹ CAPÍTULO III CONVOCATORIA PÚBLICA. Procedencia. Es la regla general de selección, salvo que se justifique la Contratación por Solicitud de Ofertas, como una alternativa que satisface de mejor manera las necesidades y objetivos de la entidad.

¹² Manual de Contratación, Capítulo V "contratación directa", página 21.

En lo referente a la falta de justificación del valor estimado de los contratos objeto del ítem A de este hallazgo, el PA-FCP argumenta que al ser un asunto sin antecedentes *“claramente no puede ni pudo existir, al momento de definir el análisis preliminar, un comparativo o estudio de mercado que permitiera contar con un referente para efectos del perfeccionamiento y definición de las condiciones de este contrato, pues se reitera, no existe antecedente similar que permitiera efectuar un comparativo previo”*. En otros casos señala que al ser contrataciones mediante la modalidad directa con personas con la suficiente idoneidad, no había necesidad de realizar comparaciones de ofertas o convocatorias.

Al respecto, es necesario resaltar que la *“comparación de ofertas o estudio de mercado”* no es la única fuente para estimar el valor de un contrato, pues existen diferentes metodologías disponibles para ello, razón por la cual y en aras de preservar los recursos y aplicar el principio de economía y planeación debieron adelantarse y justificarse en el análisis preliminar, como lo exigía el Manual de Contratación.

En materia contractual deben realizarse y justificarse los análisis y métodos empleados para determinar el valor de la futura contratación, incluso así se trate de contratación directa, pues si bien los contratos son producto del acuerdo de voluntades de las partes, su valor no puede estar determinado única y exclusivamente en función de los precios que ofrezca el potencial contratista, ya que se constituye en un deber de las entidades estatales verificar que dichos precios ofrecidos se encuentren en condiciones de mercado, con el fin de evitar que se contrate con posibles sobre costos y, por ende, se genere un detrimento al patrimonio público.

Respecto del contrato 124 de 2017, una vez comunicado el hallazgo el PA-FCP remitió el anexo denominado *“costeo Logística”*. Sin embargo, las cifras globales registradas en este documento no permiten establecer la forma en que se llegó al valor estimado de la contratación.

Debe llamarse la atención en el hecho de que en todas las omisiones evidenciadas por la CGR respecto al contenido de los análisis preliminares, el PA FCP las encaja en aspectos meramente formales y vía respuesta a las observaciones procede a complementar los requisitos faltantes con las explicaciones y justificaciones que se echan de menos en dichos documentos.

Estas omisiones generan incumplimiento a las reglas de obligatorio cumplimiento dictadas por el propio PA FCP a través de su Manual de Contratación, y no se compadecen con la diligencia y cuidado que debe gobernar la actividad contractual, máxime cuando se trata de la contratación de temas sensibles como son los bienes, obras y servicios requeridos para la implementación del Acuerdo y el proceso de paz.

B. RELACIONADO CON EXPERIENCIA EL P.A – FCP MANIFESTÓ:

EXPLICACIONES DEL PA FCP

- CONTRATO 066 de 2018

Luego de transcribir el “perfil mínimo exigido”, el AP FCP afirma:

El análisis preliminar, contrario a lo que refiere el Ente de control, como se podrá verificar en el documento publicado en el sistema electrónico para la contratación pública SECOP, así como en el documento que se adjunta a esta respuesta, establece de forma precisa para el contrato en mención el siguiente perfil:

“Título Profesional en la disciplina académica del núcleo básico del conocimiento en: Administración, Agronomía, Antropología, Artes liberales, Arquitectura, Artes Plásticas, Bacteriología, Ciencias Sociales y Humanas, Biología, Microbiología y afines. Ciencia Política, Relaciones Internacionales, Comunicación Social, Periodismo y afines, Contaduría Pública, Deportes, Educación Física y Recreación, Derecho y afines, Diseño, Economía, Educación, Filosofía, teología y afines, Física, Formación relacionada con el campo militar o policial, Geografía, historia, Geología, Ingenieras, lenguas modernas, literatura, lingüística y afines, matemáticas, estadística y afines, medicina, medicina veterinaria, música, nutrición y dietética, odontología, psicología, publicidad y afines, química y afines, salud pública, sociología, trabajo social y afines, terapias, zootecnia. Título de postgrado en la modalidad de especialización en áreas relacionadas con las actividades a ejecutar. (Tarjeta profesional en los casos reglamentados por la Ley). Experiencia mínima de veintitrés (23) meses de experiencia relacionada con alguna de las siguientes categorías: trabajo comunitario, gestión comunitaria o procesos articulación con las administraciones locales, en el municipio o en el departamento asignado. De no contar con Título de postgrado en la modalidad de especialización en áreas relacionadas con las actividades a ejecutar, se requerirá adicional a la experiencia mínima requerida, que acredite cuarenta y seis (46) meses de experiencia profesional relacionada con alguna de las siguientes categorías: trabajo comunitario, gestión comunitaria o procesos articulación con las administraciones locales, en el municipio o en el departamento asignado.”.

Así las cosas, tal como lo refiere el Ente de control, la persona que se identifica con la CC No. 11.937.777, certifica título profesional en Psicología, y una experiencia profesional de más de 58 meses en trabajo comunitario, gestión comunitaria y procesos de articulación con administraciones locales, situación que se ajusta cabalmente con el perfil requerido en el documento de análisis preliminar, permitiendo además entrever, la capacidad del profesional para cumplir las obligaciones establecidas para la ejecución del contrato.

(...)

En ese orden de ideas, si hubiere existido algún tipo de descuido formal en el análisis preliminar, este no resulta SUSTANCIAL, y ello no puede servir de fundamento para determinar o concluir, por ese mero hecho, que se estuvo frente a una contratación carente o inobservante de los requisitos plasmados en el Manual de Contratación del Fondo FCP, y en esa medida, el actuar del personal que estuvo frente a dicha gestión precontractual, no se enmarca en ninguna conducta objeto de reproche disciplinario, pues de la revisión juiciosa de la totalidad del insumo precontractual y contractual, es perfectamente deducible no solo la necesidad y perfil del servicio a contratar, sino también, la modalidad a emplear para esos efectos. Soportes que dan cuenta de un actuar riguroso y juicioso que no puede configurar situaciones objeto de reproche o cuestionamiento.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

El PA-FCP manifestó que en el contrato citado por la CGR, el contratista contaba con una experiencia profesional de más de 58 meses en trabajo comunitario, gestión comunitaria y procesos de articulación con administraciones locales, y afirma que con esto cumplía los requisitos del análisis preliminar; sin embargo, verificados los documentos contenidos en el expediente contractual se estableció que no acreditó la experiencia adicional requerida en los análisis preliminares, equivalente a 69 meses.

c. RELACIONADO CON LOS HONORARIOS

EXPLICACIONES DEL PA FCP

Manifiesta el PA FCP que *“los honorarios establecidos en la Tabla del Departamento de Planeación Nacional - DNP, corresponden a valores de mera referencia para efectos de contar con un marco no obligatorio, respecto de la remuneración del personal requerido y contratado bajo la modalidad de prestación de servicios; elemento que en su momento consideró pertinente la (...)Directora Ejecutiva del Fondo FCP para efectos de la atención y dar curso a los requerimientos de contratación que le solicitaron diferentes entidades al referido Fondo.*

En ese orden de ideas, la mencionada tabla se tuvo en cuenta como un mero referente en la determinación de honorarios, pero no corresponde a un elemento oficialmente adoptado por la Directora Ejecutiva del Fondo de ese momento; es decir, se trató de un elemento adicional pero no obligatorio, que facilitó en algunos casos, la definición de rangos de honorarios pero en todo caso, sin tratarse de un elemento que pudiese anteponerse o prevalecer respecto de los requisitos preponderantes como lo eran los perfiles, la experiencia, los estudios, etc, del personal requerido.

Así las cosas, al no tratarse la tabla del DNP de un referente oficialmente adoptado, no puede éste ser el estandarte o elemento vertebral para formular observaciones o hallazgos para el personal que en su momento, optó por no aplicarlo o considerarlo.

Además de lo anterior, debe señalarse que para cada contratación, como es procedente (pues no trata de contrataciones estándares ni masivas) y dado el dinamismo y las diferentes necesidades evidenciadas en su momento por las entidades partícipes en la implementación de los componentes derivados del Acuerdo Final para la Paz, debieron analizarse y tenerse en cuenta aspectos adicionales a los valores comentado, pues conforme cada necesidad y cada contratación adelantada, debían tenerse en consideración, para fijar la selección del contratista y la remuneración del servicio a prestar, aspectos relevantes como la experiencia, los perfiles profesionales o técnicos, el objeto a desarrollar y su alcance, las obligaciones específicas requeridas, entre otras cosas.

Con base en esas definiciones objetivas y puntuales (no masivas) es precisamente como las contrataciones dan cumplimiento a los principios de eficacia, imparcialidad, igualdad y transparencia que soportan la contratación del Fondo y que el Ente de control resalta y enuncia como estandarte de la misma.

Relevado lo anterior, frente a los casos denunciados por la Contraloría en la comunicación que hoy nos ocupa, efectuamos las siguientes precisiones:

- **CONTRATO 674 DE 2018**

Luego de referirse al perfil mínimo requerido, señala frente a este contrato que *“El profesional efectivamente contratado, corresponde a un abogado que cuenta con la experiencia y*

con un perfil debidamente soportado y que al enmarcarse dentro del rango de la tabla del DNP que define una remuneración para ese tipo de profesionales, permite y justifica el reconocimiento de honorarios por la suma de \$3.307.387, es decir, se está remunerando una gestión o servicio desplegada por un profesional que cuenta con todas las condiciones y exigencias para prestar el servicio demandado y como consecuencia de ello, percibir una remuneración acorde a la recibida, dado que se encuentra alineada con lo definido en la tabla de referencia (DNP).

Lo anterior significa que (...), cumple con creces con el perfil mínimo requerido en el análisis preliminar, (...) porque se reitera, la remuneración efectuada atiende criterios precisos para un profesional con unas características mínimas definidas que están total y claramente cumplidas y soportadas”.

- CONTRATOS 761, 576, 548 y 394 DE 2018

En relación con estos contratos manifiesta que en los análisis preliminares se definió el perfil mínimo requerido “correspondiente al de un Coordinador y/o Director en el área de Tecnologías de las Información”, para el primero; profesional en comunicación social con seis años de experiencia para el segundo contrato; “profesional en Derecho, con especialización en Derecho Administrativo que cuente con experiencia en asuntos de contratación o administrativos, especialmente en entidades públicas”, para el contrato 548 de 2018, y Profesional experto en coordinación interinstitucional y promoción del dialogo social”, en el caso del contrato 394 de 2018.

Así mismo, resalta las obligaciones establecidas en los cuatro contratos, señalando que “tanto estas como las demás obligaciones establecidas y asignadas al contratista, no son de monto menor o insignificante, sino que por el contrario, revisten una connotación y responsabilidades considerables que se compadecen con la remuneración pactada.

Es por eso que la revisión que se haga por parte del Ente de control respecto del análisis preliminar, no puede ni debe basarse solamente en el perfil que ahí se enuncia, pues éste, se reitera, es uno de los varios elementos que debe atender la contratación demandada y en todo caso no corresponde al factor principal o de mayor ponderación, pues todo, en contexto, debe enfocarse en la definición clara y plausible de las obligaciones que ese contratista debe desarrollar para lograr el objetivo puntual que atienda las necesidades de la entidad solicitante del bien o servicio”.

- CONTRATO 732 DE 2018

Argumenta el PA-FCP que “se evidencia que el Análisis Preliminar (...) define como perfil mínimo requerido de la persona natural a contratar, el correspondiente a un bachiller con mínimo 24 meses de experiencia relacionada con actividades asistenciales y/o de apoyo operativo para efectos de atender necesidades de la Agencia Nacional de Tierras derivadas del convenio No 456 de 2018 celebrado entre dicha Agencia y el PA FCP.

Acepta que en efecto se presentó una falla en este contrato, pero que “la Entidad destinaria o beneficiaria del servicio contratado, esto es, la ANT, nunca objetó ni cuestionó que la contratación de la persona (...), estuviere desbordada o fuera del contexto y/o de la necesidad que ellos mismos requerían suplir a través de ese contrato, por el contrario, permitieron, sin objeción o reproche alguno, que el contratista llevara a cabo el desarrollo del objeto contratado y ejecutara pacíficamente, la labor a él encomendada.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

El PA FCP manifiesta en su respuesta que la tabla del DNP es un documento no adoptado oficialmente por el PA FCP y que fue simplemente un referente en la determinación de honorarios. No obstante, la CGR al iniciar la auditoria mediante correo electrónico de fecha 7 de junio de 2018 solicitó informar “(...) bajo qué criterio se establece la remuneración por prestación de servicios de bachilleres técnicos y profesionales, dado que los análisis preliminares no dan cuenta de dicha justificación” y con correo de fecha 8 de junio de 2018, el PA-FCP indicó: “En respuesta a la pregunta de los criterios para asignar el valor de los honorarios de los diferentes contratos de prestación de servicios en el Fondo Colombia en Paz, adjunto el Anexo No. 1 de la tabla de honorarios para contratos de prestación de servicios del Departamento de Planeación Nacional DPN para el año 2017, documento remitido a las entidades ejecutoras para la determinación de los honorarios para contratos celebrados en 2017 y 2018”.

En las revisiones se verificó que, a excepción de los contratos objeto de reproche en el hallazgo, en los demás de la muestra, los honorarios pactados se ajustaron a los rangos definidos en la tabla del DNP, por lo tanto fue un documento determinante convirtiéndose en el criterio que orientó la asignación de los honorarios.

Así mismo, los demás criterios que para cada caso argumenta el PA- FCP haber tenido en cuenta para dicha decisión no están documentados, formalizados, amén de que no se anexó ningún soporte que permitiera desvirtuar los hechos planteados por la CGR.

Finalmente, es preciso reiterar lo dicho en el análisis de la respuesta del ítem A, respecto a la necesidad de existir la justificación de la estimación de los valores a contratar, incluso así se trate de contratación directa, en la que no es necesaria la obtención de más ofertas, puesto que en toda contratación se requiere dicho análisis y justificación a efectos de evitar la contratación y pago de valores mayores a las condiciones de mercado. Adicionalmente, la respuesta al hallazgo comunicado por la CGR, no es el escenario propicio para completar los requisitos que debía contener el análisis preliminar y justificar lo inobservado en la etapa precontractual.

En merito a lo expuesto el hallazgo se valida con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo No. 3 Documento de Disponibilidad Presupuesta -DDP

El capítulo II del Manual de Contratación del Fondo Colombia en Paz establece los Principios rectores de la contratación y políticas de buen gobierno, y en el numeral 12, menciona:

12. Planeación: *al trámite contractual antecederá una debida planeación por parte del área técnica de la unidad de gestión del FCP solicitante, o de las entidades con quienes se suscriban convenios o contratos para el cumplimiento de la finalidad del FCP, con el fin de contribuir en forma eficiente al cumplimiento de los objetivos trazados por el FCP.*

La planeación tiene por objeto evaluar todos los elementos y variables de un proceso de contratación, definiendo claramente su objetivo, los recursos aplicables, sus elementos técnicos, el plazo de ejecución, la supervisión, el seguimiento del contrato y, en general, todas las actividades necesarias para que el mismo cumpla con su finalidad." (...) Subrayado fuera de texto.

Así mismo, el Título II, Capítulo I establece los requisitos para la contratación en el FCP. Específicamente el numeral 7, menciona:

***7. Sujeción presupuestal:** Para el inicio de cualquier procedimiento de contratación y para la celebración de cualquier contrato, el FCP deberá disponer de un Documento de Disponibilidad Presupuestal o afectación del presupuesto a un contrato o convenio suscrito por el Fondo, previamente expedido, cuyo valor deberá amparar la totalidad del monto de las obligaciones que se contraerán con la futura contratación; y cumplir con las afectaciones presupuestales que se requieran." (...) Subrayado fuera de texto.*

El Título V, Capítulo I Disposiciones Generales, de dicho manual, en el numeral 1 Perfeccionamiento y ejecución del contrato y numeral 2 Asignación presupuestal, establecen:

***"1. Perfeccionamiento y ejecución del contrato:** El perfeccionamiento del contrato se entiende agotado con la suscripción por las partes.*

Perfeccionado el contrato, se procederá al cumplimiento de los requisitos de ejecución que implica la aprobación de garantías y la elaboración del compromiso presupuestal que asigna los recursos a la ejecución del contrato. (...) Subrayado fuera del texto.

***2. Asignación Presupuestal:** consiste en la operación mediante la cual se perfecciona el compromiso y se afecta en forma definitiva la apropiación, garantizando que ésta no será destinada a ningún otro fin. En esta operación se debe indicar claramente el valor y el plazo de la prestación del servicio a que haya lugar." (...) Subrayado fuera del texto.*

El PA FCP suscribió los contratos que seguidamente se mencionan, y verificados los documentos necesarios para el inicio del procedimiento de contratación y para la celebración de cualquier contrato, se evidenció que el Documento de Disponibilidad Presupuestal fue expedido de forma posterior:

**TABLA No. 6
CONTRATOS Y DDP**

Contrato	Fecha suscripción contrato	Fecha acta de inicio	Numero DDP	Fecha expedición DDP
394-2017	08 de noviembre de 2017	21 de noviembre de 2017	394	01 de diciembre de 2017
501-2017	08 de noviembre de 2017	15 de noviembre de 2017	501	1 de diciembre de 2017
473-2017	21 de noviembre de 2017	21 de noviembre de 2017	473	01 de diciembre de 2017
469-2017	21 de noviembre de 2017	21 de noviembre de 2017	469	01 de diciembre de 2017

003-2018	2 de enero de 2018	09 de enero de 2018 (afiliación a ARL)	6	3 de enero de 2018 y adicionado el 5 de enero de 2018
----------	--------------------	--	---	---

Fuente: Carpetas contractuales y Fiducoldex

Elaboró: equipo Auditor

Lo anterior se presenta por debilidades en la planeación contractual, como también en el análisis, control, seguimiento y revisión documental de los procedimientos precontractuales, lo que generó que el contrato en su inicio no contara con el respaldo económico que garantizara la debida apropiación presupuestal por parte del FCP.

RESPUESTA DEL PA-FCP

En la respuesta del PA FCP a esta observación, la cual se consigna en su integridad en el anexo 2, que hace parte de este informe, se indica:

- CONTRATOS 394, 473 y 501 DE 2017

Argumenta el PA FCP que, *“Atendiendo los lineamientos establecidos en el Manual de Contratación del Fondo Colombia en Paz, vigente a la fecha de suscripción de los contratos señalados, el 08 de noviembre de 2018, desde la Gerencia Financiera del Fondo FCP, fueron solicitados los correspondientes Documentos de Disponibilidad Presupuestal, con el fin de garantizar la apropiación presupuestal para la suscripción de dichos contratos”. En prueba de esta afirmación, adjunta las correspondientes imágenes, en los que se observa que los citados documentos fueron remitidos el 10 de noviembre de 2017.*

“No obstante, de forma posterior, esto es, el 10 de enero de 2018, fue solicitada la liberación y anulación de DDPS, la cual fue realizada sin previa validación de los contratos que al momento se encontraban suscritos, situación que generó algunas anulaciones de disponibilidades de contratos que estaban en proceso de registro en el aplicativo SIFI que manejaba el administrador fiduciario para efectos del control presupuestal, contractual y contable.

En tal sentido, una vez detectada la situación, se procedió a realizar la reexpedición de dichos Documentos de Disponibilidad Presupuestal, sin que, por esa causa de índole técnico, los contratos se hubieren encontrado sin soporte presupuestal, pues los dineros que debían destinarse para sus respectivas ejecuciones siempre estuvieron disponibles para esos efectos tal y como lo demuestran los soportes (correos electrónicos) citados en precedencia y de los cuales se adjuntan copias. La situación indicada, sin embargo y dados los cierres presupuestales mensuales, no permitió la realización del registro de disponibilidad de recursos con fecha 8 de noviembre de 2017, sino hasta el 1 de diciembre de 2017, situación que se reitera, no afectó en lo sustancial, (existencia efectiva de recursos) el trámite contractual referido.

Así las cosas y como soporte de lo anterior debe señalarse que para la fecha de inicio de los contratos, (...), se contaba con la respectiva disponibilidad de recursos como requisito de ejecución de los contratos que hoy son objeto de observación, de tal manera que esa exigencia, se cumplió a cabalidad, así como con los deberes de análisis, control, seguimiento y revisión documental que le asiste al Fondo FCP y en esa medida no hay lugar a efectuar reproche o cuestionamiento alguno pues los contratos iniciaron su ejecución, se reitera, contando con los recursos necesarios y disponibles para el efecto.

Dicha situación fue reportada en el sistema de gestión de calidad aplicado por la Fiduciaria, tal como se evidencia en la siguiente imagen, realizando la validación pertinente con el fin de garantizar que la totalidad de los Documentos de Disponibilidad Presupuestal solicitados desde la Gerencia Financiera del Fondo FCP a dicha fecha estuvieran acorde en el sistema. (...).

- **CONTRATO 469 DE 2017**

Atendiendo los lineamientos establecidos en el Manual de Contratación del Fondo Colombia en Paz, vigente a la fecha de suscripción del contrato señalado, el 08 de noviembre de 2018 desde la Gerencia Financiera del Fondo FCP, fueron solicitados los correspondientes Documentos de Disponibilidad Presupuestal, con el fin de garantizar la apropiación presupuestal para la suscripción de dichos contratos" En prueba de esta afirmación, acompaña la correspondiente imagen. Y agrega que los documentos fueron remitidos el 10 de noviembre de 2017.

"No Obstante, de forma posterior, esto es, el 10 de enero de 2018, fue solicitada la liberación y anulación de DDPS, la cual fue realizada sin previa validación de los contratos que al momento se encontraban suscritos, situación que generó algunas anulaciones de disponibilidades de contratos que estaban en proceso de registro en el aplicativo SIFI que manejaba el administrador fiduciario para efectos del control presupuestal, contractual y contable.

En tal sentido, una vez detectada la situación, se procedió a realizar la reexpedición de dichos Documentos de Disponibilidad presupuestal, sin que, por esa causa de índole técnico, los contratos se hubieren encontrados sin soporte presupuestal, pues los dineros que debían destinarse para sus respectivas ejecuciones siempre estuvieron disponibles para esos efectos tal y como lo demuestran los soportes (correos electrónicos) citados en precedencia y de los cuales se adjunta copias. Las situación indicada, sin embargo y dados los cierres presupuestales mensuales, no permitió la realización del registro de disponibilidad de recursos con fecha 8 de noviembre de 2017, sino hasta el 1 de diciembre de 2017, situación que se reitera, no afectó en lo sustancial, (existencia efectiva de recursos) el trámite contractual referido.

Así las cosas y como soporte de lo anterior debe señalarse que para la fecha de inicio del contrato, esto es 21 de noviembre de 2017, se contaba con la respectiva disponibilidad de recursos como requisito de ejecución del contrato que hoy es objeto de observación, de tal manera que esa exigencia, se cumplió a cabalidad, así como con los deberes de análisis, control, seguimiento y revisión documental que le asiste al Fondo FCP y en esa medida no hay lugar a efectuar reproche o cuestionamiento alguno pues el contrato inició su ejecución, se reitera, contando con los recursos necesarios y disponibles para el efecto.

Dicha situación fue reportada en el sistema de gestión de calidad aplicado por la Fiduciaria, tal como se evidencia en la siguiente imagen, realizando la validación pertinente con el fin de garantizar que la totalidad de los Documentos de Disponibilidad Presupuestal solicitados desde la Gerencia Financiera del Fondo FCP a dicha fecha estuvieran acorde en el sistema. (...).

En ese orden de ideas y con base en lo expuesto y soportado, que da cuenta de la no existencia ni configuración de reproche alguno respecto de las conductas desplegadas, respetuosamente se solicita desestimar la observación respecto al contrato No. 469 de 2017, absteniéndose de formular hallazgos con incidencia disciplinaria o de cualquier otra naturaleza

- **CONTRATO 003 de 2018**

Atendiendo los lineamientos establecidos en el Manual de Contratación del Fondo Colombia en Paz, vigente a la fecha de suscripción del contrato señalado, el Documentos de Disponibilidad Presupuestal fue solicitado, con el fin de garantizar la apropiación presupuestal para la suscripción de dicho contrato, documento que fue expedido inicialmente el 03 de enero de 2018, por un valor de \$48.000.000, sin embargo y en consideración a el valor del contrato, es decir \$56.000.000, fue

necesario adicionar al valor de la disponibilidad en \$8.000.000, situación que se dio el 05 de enero de 2018.

Dicho contrato No. 003 de 2018, según la Cláusula Segunda, determina que la fecha de inicio correspondería a la fecha de afiliación a la administradora de riesgos laborales (ARL), afiliación que se cumplió el 09 de enero de 2018, lo que permite verificar que la ejecución del contrato inicio con la correspondiente disponibilidad de recursos, cumpliendo con ello lo establecido en el manual de contratación vigente para la fecha del contrato, que indicaba que "para la celebración de cualquier contrato, el FCP deberá disponer de un Certificado de Disponibilidad Presupuestal" que para efectos de la ejecución del contrato que nos ocupa, se encontraba vigente y además, contaba con los recursos suficientes para cubrir la totalidad del valor del contrato referido, de tal manera que no existe actuación o situación que pueda ser objeto de reproche o censura, habida cuenta que se cumplió a cabalidad con los deberes de análisis, control, seguimiento y revisión documental que le asiste al Fondo FCP.

En ese orden de ideas y con base en lo expuesto y soportado, que da cuenta de la no existencia ni configuración de reproche alguno respecto de las conductas desplegadas, respetuosamente se solicita desestimar la observación respecto al contrato No. 003 de 2018, absteniéndose de formular hallazgos con incidencia disciplinaria o de cualquier otra naturaleza".

Análisis de la respuesta

Para todos los contratos excepto el 003 de 2018, el PA FCP señala que existió el DDP para realizar los contratos; sin embargo, por error fueron anulados en el sistema SIFI y hubo la necesidad de reexpedir el documento, es decir, que con la anulación del DDP se liberó la "apropiación" o recursos que se habían destinado a este contrato. A su respuesta, el PA FCP adjuntó los pantallazos de la solicitud que se realizó para que se expidieran los DDP y el reporte al sistema de gestión de calidad.

Al respecto, se debe indicar que los documentos de disponibilidad presupuestal (DDP) constituyen la garantía de que los recursos se encuentran separados para destinarse únicamente a la ejecución del contrato u obligación adquirida por el PA FCP. El no contar con este documento de forma previa a la suscripción y la iniciación de los contratos, genera incertidumbre respecto a la existencia de respaldo financiero suficiente para los pagos.

Para el caso del contrato 003, fue expedido por un valor inicial inferior al valor del contrato y en forma posterior a la suscripción del contrato, se adicionó el DDP hasta el valor a contratar, lo que contraría el Manual de Contratación cuando establece que el valor deberá amparar la totalidad del monto de las obligaciones que se contraerán con la futura contratación.

Por lo anterior, es claro que todos los documentos de disponibilidad presupuestal se expidieron en forma posterior a la suscripción del contrato.

En ese sentido se confirma el hallazgo.

Hallazgo No. 4 Garantías

El Título IV del Capítulo I Generalidades, del Manual de Contratación del Fondo Colombia en Paz (FCP), establece las modalidades de contratación y determina que *“En todos los procesos de selección se deberá realizar un Análisis Preliminar de la Contratación”*.

Igualmente, el Capítulo II de este Título en el numeral 2 establece que: *“Las modalidades de contratación estarán precedidas de un Análisis Preliminar de la Contratación, en el cual se establezca la necesidad, conveniencia y oportunidad de la celebración del contrato, y se analicen las condiciones del mercado y potenciales proveedores, así como las condiciones del procedimiento de selección y los requisitos para contratar.*

(...)

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

(...)

Indicación de las garantías que deben ser exigidas a los participantes del procedimiento de contratación y al proponente que resulte seleccionado de acuerdo con lo establecido en el presente Manual”.

El Título V Capítulo I Disposiciones generales numeral 5 establece:

“5. Garantías: Las garantías que se requieran deberán estar vigentes durante el término de duración del contrato hasta la terminación o liquidación del contrato según corresponda.

Las respectivas garantías deben ser aprobadas por el FCP de acuerdo a las condiciones descritas en el Análisis Preliminar de la Contratación. La aprobación se realizará por el área jurídica del FCP.

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

(...)

a. Consideraciones generales frente a las garantías

“Las garantías consistirán en pólizas expedidas por compañías de seguros legalmente autorizadas para funcionar en Colombia, en garantías bancarias y en general, en los demás mecanismos de cobertura del riesgo autorizados para el efecto.

(...)

5.3. Suficiencia de la garantía

Para evaluar la suficiencia de la garantía se aplicarán las siguientes reglas:

a. Buen Manejo y Correcta Inversión del Anticipo. *El valor de esta garantía deberá ser equivalente al cien por ciento (100%) del monto que el contratista reciba a título de anticipo, en dinero*

o en especie, para la ejecución del contrato y, su vigencia se extenderá hasta la liquidación del contrato.

b. Cumplimiento. El valor de esta garantía será como mínimo equivalente al monto de la cláusula penal pecuniaria. El contratista deberá otorgarla con una vigencia igual al plazo del contrato garantizado y seis (6) meses más.

c. Pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales. El valor de esta garantía no podrá ser inferior al cinco por ciento (5%) del valor total del contrato en caso de que el contratista requiera contratar con terceras personas para lograr el cumplimiento del contrato y deberá extenderse por el plazo del contrato y tres (3) años más.

d. Estabilidad y Calidad de la Obra. El valor de esta garantía se determinará en cada caso de acuerdo con el objeto, el valor, la naturaleza y las obligaciones contenidas en cada contrato. Su vigencia iniciará a partir del recibo a satisfacción de la obra por parte del FCP y no será inferior a cinco (5) años, salvo que el FCP justifique técnicamente la necesidad de una vigencia inferior en el Análisis Preliminar de la Contratación.

e. Calidad del Servicio. El valor y la vigencia de estas garantías será por un monto mínimo equivalente al veinte por ciento (20%) del valor del contrato y una duración igual al término de vigencia del contrato y un (1) año más. De cualquier manera, la garantía se determinará en cada caso de acuerdo con el objeto, el valor, la naturaleza y las obligaciones contenidas en cada contrato.

f. Responsabilidad Extracontractual. El valor asegurado en las pólizas que amparan la responsabilidad extracontractual que se pudiera llegar a atribuir al FCP con ocasión de las actuaciones, hechos u omisiones de sus contratistas o subcontratistas, no podrá ser inferior al cinco por ciento (5%) del valor del contrato, y en ningún caso inferior a doscientos salarios mínimos mensuales legales vigentes (200 SMLMV) al momento de la expedición de la póliza. La vigencia de esta garantía se otorgará por todo el período de ejecución del contrato”.

(...)

“7. Modificaciones contractuales: Los contratos pueden ser objeto de modificaciones en el marco del principio de la autonomía de la voluntad de las partes.

(...)

Las modificaciones a los contratos deberán cumplir con las mismas formalidades surtidas en relación con el acuerdo inicial. El contratista deberá ampliar o modificar las garantías exigidas en la forma establecida en la correspondiente modificación, suspensión, adición, prórroga o ampliación de plazo”.

De otra parte, el Título V Capítulo I numeral 9 establece:

“(…) El FCP deberá estipular la cláusula penal pecuniaria en todos los contratos que celebre con el fin de asegurar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los contratistas. Esto sin perjuicio de las garantías que el contratista deba constituir.”

Del análisis de los contratos establecidos en la muestra, se evidenció que en los siguientes contratos no se cumple con lo establecido en el manual de contratación del FCP con relación a las pólizas, así:

TABLA No. 7
GARANTÍAS

CONTRATO	OBJETO	PLAZO DEL CONTRATO	VALDR (en millones)	GARANTIA	CONDICIONES DEL MANUAL DE CONTRATACION	CONDICIONES ESTABLECIDA SEÑEL CONTRATO	VIGENCIA POLIZA DESDE	VIGENCIA POLIZA HASTA	OBSERVACION
617 DE 2018	El contratista se obliga por sus propios medios, con plena autonomía técnica, financiera, administrativa, a prestar el servicio de consultoría para el análisis estratégico de tres (3) cadenas productivas, creación de plan estratégico y diseño de marca ECOMUN	5 meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio previa aprobación de la garantía.	\$1.050	Calidad del servicio Salarios y prestaciones sociales Pago anticipado	20% del valor del contrato Plazo de ejecución del contrato + 1 año	10% del valor del contrato. Plazo de ejecución del contrato + 6 meses	25/01/2018	25/12/2018	La póliza no cumple lo establecido en el manual de contratación respecto del monto y plazo mínimos a amparar, y no se evidencia en el análisis preliminar la justificación de la exigencia de la garantía ni de los riesgos que se deben cubrir
335 de 2017	Realizar las adecuaciones locativas a las instalaciones de la unidad de gestión del Fondo Colombia en paz PA-FCP en la ciudad de Bogotá.	15 días calendario previa aprobación de la garantía y el cumplimiento de los requisitos de legalización. Y	\$32.9	Calidad del servicio	20% del valor del contrato Plazo de ejecución del contrato + 1 año	10% del valor del contrato. Plazo de ejecución del contrato + 6 meses	03/11/2017	20/05/2018	La póliza no cumple lo establecido en el manual de contratación respecto del monto y plazo mínimos a amparar, y no se evidencia en el análisis preliminar la justificación de la exigencia de la garantía ni de los riesgos que se deben cubrir

Lo anterior por debilidades al momento de elaborar el análisis preliminar sin la verificación de los exigencias mínimas establecidas en el Manual de Contratación, ausencia del análisis del riesgo en el análisis preliminar, y omisión de justificar la exigencia o no de las garantías, lo que genera incumplimiento al Manual de Contratación.

RESPUESTA DEL PA FCP

El PA FCP manifiesta que *"El título I, capítulo I del Manual de Contratación del Fondo Colombia en Paz vigente al momento de la celebración de los contratos que nos ocupan, señala que la planeación técnica y financiera de los contratos, el trámite de los procedimientos de selección, la vigilancia en la ejecución y el impulso de la liquidación corresponde al Comité de Operación del Fondo, y de manera específica a quienes el Comité designe para cada actividad.*

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

Este comité, como órgano de administración del FCP es la instancia de decisión sobre la modalidad de contratación que debían adelantarse, todas contrataciones eran precedidas de un Análisis Preliminar, en el cual se establece la necesidad, conveniencia y oportunidad de la celebración del contrato, y se analizan las condiciones del mercado y potenciales proveedores, así como las condiciones del procedimiento de selección y los requisitos para contratar. El tiempo durante el cual se desarrollan cada una de las etapas del proceso de selección, se determinaba por el Comité de Operación del FCP para cada proceso en concreto, dependiendo del objeto, cuantía y obligaciones del mismo.

Por lo anterior, es importante remitirse a las Actas de Comité en las cuales se decidió sobre la necesidad de exigir la constitución de garantías para cierto tipo de contratos, así como a los análisis preliminares en cada caso particular.

Referente al capítulo de garantías que se desarrolla en el Manual y su procedencia, debe recalcar que el FCP se reserva el derecho de exigir las o no, en función de la tipología y cuantía de los contratos, debiendo quedar justificado en el Análisis Preliminar de la Contratación, lo pertinente.

Adicional a ello, se establecieron en el mismo Manual una serie de excepciones a la constitución de garantías, dejando en algunos casos como potestad del Comité su exigencia atendiendo la naturaleza del objeto del contrato, su valor, forma de pago entre otros".

Frente a cada uno de los contratos enunciados en el requerimiento objeto de atención, se precisa:

- **CONTRATO No. 617 DE 2018**

Luego de transcribir el objeto del contrato, del cual resalta que se trata de un servicio de consultoría, transcribe su cláusula 5, relacionada con la forma de pago, en la que se establece:

1. Un pago anticipado equivalente a la suma de \$315.000.000 correspondiente al 30% del valor del contrato, una vez cumplidos los requisitos de perfeccionamiento y ejecución, aprobación de garantías y suscripción de acta de inicio.
2. Un segundo pago equivalente a la suma de \$210.000.000 correspondiente al 20% del valor del contrato, una vez el contratista entregue a satisfacción del PA-FCP el informe de la actividad 1.
3. Un tercer pago equivalente a la suma \$210.000.000 correspondiente al 20% del valor del contrato, una vez el contratista entregue a satisfacción del PA-FCP el informe de la actividad No. 2.
4. Un cuarto pago equivalente a la suma \$105.000.000 correspondiente al 10% del valor del contrato, una vez el contratista entregue a satisfacción del PA-FCP el informe de la actividad No. 3.
5. Un pago final equivalente a la suma de \$210.000.000 correspondiente al 20% del valor del contrato, una vez el contratista entregue a satisfacción del PA-FCP el informe final del contrato y se suscriba la respectiva acta de liquidación.

Dicho lo anterior y atendiendo lo establecido en la parte final del literal a) - Consideraciones generales de las garantías, del punto 5 del Capítulo V- Disposiciones generales, del Título V- Etapa contractual del Manual que regula contratación del Fondo FCP, debe resaltarse que el mismo consagra de manera expresa, las siguientes excepciones respecto de la constitución de garantías, así:

"(...) Tampoco será obligatorio constituir garantías cuando se trate de contratos de consultoría con personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras cuando el pago de los servicios se haga contra entrega final de los productos y estos se reciban previamente a plena satisfacción por parte del FCP. (...)" Se subraya.

En ese orden de ideas y al tratarse de un contrato cuyo objeto consiste en la realización de una consultoría tal y como se transcribió en precedencia, que además contempla de manera inequívoca en su cláusula quinta, como requisito sine qua non para la realización de cualquiera de los pagos acordados, la entrega a entera satisfacción del FCP, de unos informes precisos que den cuenta de la efectiva y adecuada gestión a cargo del contratista, es claro que la exigencia de las garantías no correspondía a una obligación.

Al enmarcarse el contrato en la excepción establecida por el Manual de la contratación del Fondo FCP, no se configura ni puede configurarse un reproche por parte del Ente de control, con ocasión de la solicitud de unas garantías que, si bien no eran necesarias, se exigieron al contratista para dotar de mayor seguridad la ejecución del contrato que por sí, se insiste, ya estaba protegida a partir de los entregables requeridos como requisito previo para efectuar cualquier desembolso.

En el mismo sentido, al no ser necesaria la exigencia del otorgamiento de una garantía según la excepción definida en el Manual de contratación, no puede como es lógico, exigirse tampoco como consecuencia de lo primero, que las condiciones de las pólizas expedidas, se enmarquen bajo los parámetros que define el referido manual".

- CONTRATO No. 335 DE 2017

Respecto de este contrato, debe resaltarse que su valor correspondió a la suma de \$32.951.211 equivalente a 44.66 SMMLV

Por su parte, el manual de contratación del Fondo FCP en el literal a) del punto 5 del Capítulo V del Título V, señala como excepción a la exigencia del otorgamiento de garantías, las siguientes:

"(...) Las garantías no serán obligatorias en los siguientes contratos:

- o contratos de empréstito;
- o contratos y convenios con entidades territoriales y entidades públicas;
- o contratos de seguro;

- o **en aquellos cuyo pago sea contra entrega;**
- o *en los contratos de ejecución instantánea;*
- o *en la compra de bienes cuya garantía es de fábrica y*
- o **en los contratos cuyo valor sea igual o inferior a cincuenta (50) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes. (...)"**

Así las cosas y al tratarse de un contrato cuya cuantía es inferior a 50 SMLMV (\$36.885.850), y que de acuerdo con la forma de pago pactada en la Cláusula Sexta se estableció "...el PA-FCP pagará el valor del presente contrato a través de un único pago contra entrega de las adecuaciones locativas.", por lo cual no corresponde, por disposición expresa del mismo Manual de contratación del Fondo FCP, exigir para ese preciso acuerdo de voluntades, las garantías que en el referido manual se definen, de tal suerte entonces, que no puede configurarse observación o hallazgo alguno, bajo la premisa de que las garantías constituidas para el contrato No. 335 de 2017, no se enmarcan o atienden en su integridad, las condiciones exigidas para las pólizas de obligatoria constitución.

Además de lo anterior, el mismo análisis preliminar que soportó esta contratación define en su numeral 4.1, las garantías a exigir para este contrato en particular, así como las condiciones de las mismas. Esto también, bajo la disposición contenida en el manual de contratación del Fondo que señala que "el Comité de Operación del FCP determinará la necesidad de exigirla, atendiendo a la naturaleza del objeto del contrato y a la forma de pago, plasmando en el Análisis Preliminar de Contratación las razones, análisis y fundamentos de ello (...)" Se resalta.

En ese orden de ideas y al no ser necesaria la exigencia del otorgamiento de una garantía según dos de las excepciones definidas en el Manual de contratación, no puede como es lógico, exigirse tampoco como consecuencia de lo primero, que las condiciones de las pólizas expedidas se enmarquen bajo los parámetros que define el referido manual.

- **CONTRATO No. 403 DE 2018**

El PA FCP no se pronunció.

- **CONTRATO No. 788 DE 2018**

La regla establecida en el Manual de Contratación indica que el valor y la vigencia de estas garantías serán por un monto mínimo equivalente al veinte por ciento (29%) del valor del contrato y una duración igual al término de vigencia del contrato y un (1) año más. De cualquier manera, la garantía se determinará en cada caso, de acuerdo con el objeto, el valor, la naturaleza y las obligaciones contenidas en cada contrato. Es así como es potestativo del Fondo FCP, revisar y asignar de acuerdo con cada caso, tanto el valor como la vigencia de las pólizas exigidas al contratista.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

El PA- FCP manifiesta que las decisiones sobre la necesidad o no de exigir garantías eran tomadas por el comité de operación; situación que no desconoce la CGR. Lo que se observa es que no se cumple con lo establecido en el Manual de Contratación, que es el reglamento adoptado por el PA-FCP para su operación contractual, en lo que respecta a justificar en el

análisis preliminar todo lo relativo a la exigencia, amparos, valores y vigencia de las garantías.

Por otra parte, una vez revisadas las actas del comité de operación de la vigencia 2017 y 2018, no se evidencia un análisis sobre la necesidad o no de la constitución de garantías en cada uno de los contratos, en estas únicamente se exponen los parámetros generales, el objeto, el alcance, la ficha técnica, el presupuesto, la modalidad de selección, la designación de la gerencia técnica responsable de la elaboración del análisis preliminar y la designación del comité evaluador, situación que contradice lo manifestado por el PA-FCP.

Argumenta el PA-FCP que no era obligatorio exigir las garantías en los contratos observados por encontrarse dentro de las excepciones previstas en el Manual de Contratación, razón por la cual tampoco era necesario que las condiciones de las pólizas se enmarcaran en los parámetros definidos por dicho Manual.

Sobre este particular es preciso señalar que las exigencias contenidas en el Manual de Contratación corresponden a reglas con fuerza vinculante para la entidad, Manual que sea de paso decir es elaborado y aprobado por el mismo PA-FCP como el reglamento que rige toda la actividad contractual. Dicho manual señala expresamente que el análisis preliminar debe contener el análisis de las garantías a exigir y que: “se determinarán teniendo en cuenta la naturaleza del mismo, su objeto, los riesgos que se deban cubrir y/o la forma de ejecución de las prestaciones a cargo de cada una de las partes. La exigencia de garantías quedará sustentada en el Análisis Preliminar de la Contratación que la justifica (subrayado fuera de texto”.

Revisados los análisis preliminares de los contratos objeto del hallazgo no se presenta la justificación de exclusión de garantías como lo exige el párrafo del numeral 5.3 del manual de contratación, el cual señala: “PARÁGRAFO. La entidad se reserva el derecho de exigir o no garantías en función de la tipología y cuantía de los contratos, debiendo quedar justificado en el Análisis Preliminar de la Contratación lo pertinente” (subrayado fuera de texto”.

La importancia de no solo indicar, sino de justificar en el análisis preliminar la necesidad de exigir o no garantías, y de dejar constancia del análisis de los riesgos, radica en el hecho de que cada contrato es diferente y en esa medida reviste riesgos específicos y diferentes a los demás, por lo cual la determinación de la exigencia de garantías, montos y plazos debe obedecer a un análisis juicioso atendiendo al objeto, valor, plazo, obligaciones y demás aspectos particulares de los contratos.

Por lo anterior el hallazgo se valida.

3.3. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3

OBJETIVO ESPECÍFICO 3
Verificar el uso de los recursos del Fondo Colombia Sostenible estado de las subcuentas y el estado contable.

3.3.1. Fondo Fiduciario Colombia Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Este Fondo apoya proyectos y programas para maximizar los dividendos ambientales de la paz en Colombia, principalmente en territorios que fueron afectados por el conflicto y que son ricos en biodiversidad.

Cuenta con donantes internacionales en el contexto de la agenda de posconflicto, como los gobiernos de Noruega, Alemania y el Reino Unido. También está abierto a donantes interesados en realizar contribuciones por resultados de proyectos de reducción de emisiones por deforestación y degradación forestal que incluya la conservación y la ordenación sostenible de los bosques (REDD+, por sus siglas en inglés). Igualmente, existe un crédito de hasta USD 100 millones que financiará el Programa Colombia Sostenible, junto con el Fondo Fiduciario Colombia Sostenible del BID, para promover la sostenibilidad ambiental y socioeconómica durante el posconflicto¹.

El Fondo Colombia Sostenible, administrado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), es el resultado del trabajo coordinado entre el Departamento Nacional de Planeación, los ministerios de Ambiente, Agricultura, Hacienda, la Alta Consejería para el Posconflicto y la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, APC-Colombia. El Banco Interamericano de Desarrollo, BID, es el responsable de la administración del Fondo².

¹ CONPES 3901 del 13 de octubre de 2017 "Concepto favorable a la Nación para contratar operaciones de crédito público externo hasta por la suma de USD 100 millones, o su equivalente en otras monedas, destinadas a financiar parcialmente el programa Colombia Sostenible".

²<https://www.apccolombia.gov.co/noticia/colombia-presenta-la-comunidad-internacional-su-compromiso-con-el-medioambiente>

TABLA No. 8
CRONOLOGIA DEL FONDO COLOMBIA SOSTENIBLE

FECHA	ACTIVIDAD	DETALLE
1/07/2015	Primera Reunión ente miembros del Gobierno: Sueño de una Colombia Sostenible	Los viceministros de Ambiente, Agricultura y Hacienda, el subdirector del DNP, la Directora para el Posconflicto, el directores de APC-Colombia y el Banco Interamericano de Desarrollo se reunieron para sentar las bases sobre una iniciativa multisectorial, que apoyaría el desarrollo rural sostenible, la protección del medioambiente y la construcción de paz
16/10/2015	Primera reunión del High Level Advisory Board en Nueva York	E Presidente de la República y el Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo presentaron la iniciática "Colombia Sostenible ante expertos ambientales de reconocida trayectoria
24/11/2015	CONPES da vía libre a Fondo Colombia en Paz	El documento establece que el Fondo Colombia en Paz estará alineado con instrumentos de cooperación internacional para el posconflicto como el Fondo Colombia Sostenible.
30/11/2015	Declaración Conjunta de Intención – DCI	Declaración Conjunta de Intención entre el Gobierno de la República de Colombia, el Gobierno del Reino de Noruega, el Gobierno de la República Federal de Alemania y el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte sobre Cooperación para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero provenientes de la deforestación, la degradación de los bosques (REDD +1) y promover el desarrollo sostenible en Colombia.
1/12/2015	Presentación de la Iniciativa y firma de la declaración conjunta en la COP21	Se debe proteger la biodiversidad en todas las formas posibles y este Fondo va a ayudar a lograrlo
6/09/2016	Aprobación del Fondo por el Directorio del BID	
07/02/2017 - 14/02/2017	Lanzamiento oficial del Fondo Colombia Sostenible	El Presidente de la República destacó que se reducirá la deforestación que ocurre en las zonas afectadas por el conflicto y se propiciará un desarrollo, para el cumplimiento de las metas de COP21.
12/07/2017	Primera reunión del comité directivo del fondo Colombia Sostenible	Se aprobó el reglamento operativo del Fondo y la conformación de los miembros de la Unidad Técnica Coordinadora, quienes serán los encargados de la implementación de los proyectos.

FECHA	ACTIVIDAD	DETALLE
18/09/2017	Segunda reunión del High level Advisory Board en Nueva York	El Fondo cuenta con 200 millones de dólares para financiar la lucha contra los efectos del cambio climático, frenar la deforestación, crear oportunidades económicas para las regiones afectada y las poblaciones vulnerables, proteger a comunidades étnicas y llevar el crecimiento sostenible a las zonas marginadas del país

Durante la vigencia del Contrato Fiduciario 124 de 2017, el FCP no recibió recursos provenientes de este Fondo, por cuanto el crédito que se estaba tramitando ante el BID no fue desembolsado.

3.4. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4

OBJETIVO ESPECÍFICO 4
Evaluar el control fiscal interno en los procesos relacionados con las materias objeto de la auditoría.

3.4.1. Evaluación del Control Fiscal Interno

Se adelantó la evaluación del Control Fiscal Interno a la gestión de Presidencia de la República - FCP, en el cumplimiento en los procesos de administración, contratación y pago en la gestión de los recursos del PGN que financian el cumplimiento del acuerdo a través del FCP.

Con base en los resultados de la aplicación de la metodología establecida en la CGR para la evaluación del Control Interno Financiero, se emite un concepto EFICIENTE, dado que existen controles en los diferentes riesgos y procesos.

Se consideró que el FCP en términos generales cumple el mandato del contrato fiduciario 124 de 2017, los recursos fueron destinados de conformidad con las líneas de inversión y los puntos del Acuerdo, igualmente se cumplieron los objetos de los contratos y quedaron satisfechas las necesidades que dieron origen a la contratación, los plazos pactados y la labor de supervisión.

En el desarrollo de la auditoría se estableció el siguiente hallazgo de control interno:

Hallazgo No. 5 Soportes contractuales

El numeral 2 del Título VI Etapa Postcontractual, del manual del Contratación del FCP establece: **"2. Archivo y conservación de los contratos.** *El FCP será responsable de la custodia y archivo del expediente contentivo del contrato, de acuerdo con la normativa de técnicas archivísticas, el cual deberá incluir todos los documentos que se hubieren producido en desarrollo de las etapas precontractual, contractual*

y post contractual. Será responsabilidad del supervisor del contrato remitir a dicha dependencia los documentos que se generen durante la ejecución del contrato”.

En las carpetas contractuales de la muestra revisada, se estableció que el FCP no está dando cumplimiento a “...custodia y archivo del expediente contentivo del contrato el cual deberá incluir todos los documentos que se hubieren producido en desarrollo de las etapas precontractual, contractual y post contractual.”; como quiera que las carpetas físicas y magnéticas entregadas, no contaban inicialmente con la totalidad de la documentación que soporta el desarrollo de las citadas etapas. La información faltante fue solicitada mediante oficios AG8-9, AG8-10, AG8-12, AG8-13, AG8-15, AG8-16, AG8-21, AG8-23 y AG8-2. Los documentos faltantes fueron entregados paulatinamente en desarrollo del proceso auditor y los de ACUERDO DE FINANCIACIÓN No. 1 - COL K53 – UNODC y ACUERDO DE FINANCIACIÓN No. 1 -COL K40 – UNODC, Convenio 550 de 2017 y Contrato 765 de 2018., fueron entregados con la comunicación de las observaciones.

Lo anterior debido a falta de aplicación de técnicas uniformes de gestión archivística, lo que genera dispersión de la documentación contractual, riesgo de pérdida de documentos e incumple lo establecido en el numeral 2 del Título VI Etapa Postcontractual del manual del Contratación del FCP.

Respuesta del PA FCP

El PA FCP en su respuesta indica cómo se estructuró y funcionó el proceso de archivo y custodia de los expedientes contractuales. También señala que se entregó en medio físico y magnético al nuevo administrador fiduciario y que se llegó a un acuerdo entre la fiduciaria saliente y entrante para la entrega de la información al ente de control.

Igualmente informa que el archivo contenía 1561 carpetas, por lo cual se requería un tiempo prudencial para la transferencia de la documentación entre las fiduciarias.

Argumenta que las carpetas aludidas en el hallazgo estaban surtiendo trámites administrativos o estaban siendo utilizadas por otros usuarios y se encontraban en trámite de aprobación de la tabla de retención documental, por lo que considera que no hay riesgo de pérdida de información.

Análisis de la Respuesta

Los expedientes contractuales revisten importancia en los procesos que adelantó el PA-FCP, toda vez que son la evidencia documental de los actos que profiere la administración, por tal razón deben contener todas las piezas documentales en orden cronológico según las etapas contractuales, como quiera que constituyen la memoria histórica y soporte legal de todos los procesos adelantados.

No se desconoce que el PA FCP en cabeza de la Unidad de Gestión Técnica del PA-FCP haya realizado acciones tendientes a procurar un correcto manejo de la documentación de

los expedientes contractuales; no obstante, si estos se aplicaron, es evidente que no fueron efectivos y que requieren ser objeto de seguimiento y mejora para salvaguardar la información que soporta los procesos contractuales y que dan cuenta del manejo de los recursos entregados para su administración.

Si bien el plazo para la liquidación del contrato fiduciario inicial es posterior al 30 de marzo de 2018, esto no es justificación válida para que quien tenía inicialmente esta administración omita las normas de archivo y conservación de la documentación establecidas por el reglamento del PA-FCP.

Así mismo, independiente de la transferencia documental entre una fiduciaria y otra, deben tomarse las medidas necesarias tendientes a asegurar la conservación y custodia de los expedientes contractuales para que la información se encuentre disponible en cualquier momento.

Por lo anterior se valida el hallazgo en los mismos términos en que fue comunicado.

3.5. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5

OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5
Atender las denuncias asignadas y relacionadas con las materias objeto de auditoría, hasta el cierre de la etapa de ejecución de la actuación fiscal.

3.5.1. Denuncias Asignadas

En el proceso auditor no se atendieron denuncias relacionadas con la materia objeto de este proceso auditor.

4. ANEXOS

ANEXO 1 – TABLA DE HONORARIOS DNP



ANEXO No. 1

TABLA DE HONORARIOS DE CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES Y APOYO A LA GESTIÓN

En la estimación de los honorarios de las personas naturales contratadas por prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, por parte del Departamento Nacional de Planeación y/o el Fondo Nacional de Regalías en liquidación, se tendrán en cuenta los valores y criterios señalados en la siguiente tabla, para la vigencia fiscal 2017, así:

CATEGORÍA	NIVEL	HASTA 2017	REQUISITOS
III	8	\$ 15.001.691	TP+MA+70 -79 ME
III	7	\$ 13.626.440	TP+MA + 60 - 69 ME
III	6	\$ 12.171.190	TP+MA + 50 - 59 ME
III	5	\$ 10.848.233	TP+MA + 40 - 49 ME
III	4	\$ 9.657.574	TP+E + 40 - 51 ME
III	3	\$ 9.128.392	TP+E + 31 - 45 ME
III	2	\$ 8.731.505	TP+E + 35 - 40 ME
III	1	\$ 8.334.619	TP+E + 29 - 34 ME
II	8	\$ 7.549.845	TP+E + 23 - 28 ME
II	7	\$ 6.614.726	TP+E + 17 - 21 ME
II	6	\$ 6.085.595	TP+E + 11 - 16 ME
II	5	\$ 5.556.412	TP+E + 5 - 10 ME
II	4	\$ 4.762.639	TP + 25 - 33 ME
II	3	\$ 4.333.456	TP + 18 - 24 ME
II	2	\$ 3.836.270	TP + 10 - 17 ME
II	1	\$ 3.387.387	TPT + 7 - 15 ME, 4 TP + 3 - 9 ME
I	8	\$ 2.976.649	TPT + 4-6 ME, 4 TP + 1 ME
I	7	\$ 2.645.918	TPT + 1 - 3 ME
I	6	\$ 2.381.319	TPTP + 7 - 10 ME
I	5	\$ 2.116.728	TPTP + 4 - 6 ME

CATEGORIA	NIVEL	HASTA 2017	REQUISITOS
I	4	\$ 1.852.136	TTT + 1 - 3 ME
I	3	\$ 1.587.546	TB + 16 - 20 ME
I	2	\$ 1.322.955	TB + 8 - 20 ME
I	1	\$ 1.058.363	TB + 1 - 7 ME

Los valores indicados no incluyen IVA.

TB	Título de bachiller o diploma de bachiller
TTT	Título de formación tecnológica
TP	Título profesional
	Título de posgrado en la modalidad de especialización
E	
MA	Título de posgrado en la modalidad de maestría
ME	Meses de experiencia

NOTA: Los requisitos aquí plasmados son los mínimos requeridos para establecer los honorarios del contratista, sin perjuicio de que el área pueda determinar un perfil superior respecto de los honorarios a los que se refiere esta tabla.

EQUIVALENCIAS

1. Título de Postgrado en la Modalidad de Doctorado por 4 años de experiencia relacionada.
2. Título de Postgrado en la Modalidad de Maestría por 3 años de experiencia relacionada o viceversa o por título de Postgrado en la modalidad de especialización y dos años de experiencia relacionada.
3. Título de Postgrado en la Modalidad de Especialización por 2 años de experiencia relacionada o viceversa.
4. Título Profesional por 10 años de experiencia relacionada. En este caso el Jefe de la dependencia dejará expresa certificación en el memorando de solicitud de contratación que la persona cumple con esta condición.

5. Título profesional adicional al exigido como requisito, siempre y cuando dicha formación adicional sea afín con las actividades del contrato, por dos años de experiencia.
6. Título de Formación Técnica Profesional por aprobación de 2 años en educación superior.
7. Título de Formación Tecnológica por aprobación de 3 años en educación superior.
8. Título de Formación Tecnológica o de Formación Técnica Profesional por 3 años de experiencia ó viceversa, o por Título de Bachiller y dos años de experiencia.

Es responsabilidad de los jefes de las dependencias señalar las razones objetivas que justifican la estimación de los honorarios con base en la necesidad de la entidad y criterios académicos y de experiencia.

Si durante la ejecución del contrato el contratista cambia de régimen simplificado a común o cuando el contrato se ceda y el cesionario pertenezca a un régimen diferente al del cedente del mismo, el DNP para efectos tributarios, tomará como un global el valor del contrato. Esto salvo excepción plenamente justificada y aprobada.

En todo caso, para efecto de verificación del pago de obligaciones de la seguridad social, el valor se tomará antes de IVA, cuando el contratista pertenezca al régimen común.

En los siguientes eventos queda excluida la aplicación de la tabla de honorarios:

1. Por hora de dedicación de expertos.
2. Por actuación o representación judicial.
3. Por producto presentado
4. Por gestión cumplida;
5. Por intermediación en la realización de un negocio;
6. Por concepto Jurídico, técnico, financiero, económico, científico, tecnológico o de cualquier otra naturaleza
7. Contratos cuya finalidad sea dictar charlas, conferencias, o eventos relacionados.

EDGAR ANTONIO GÓMEZ ÁLVAREZ
Secretario General

ESTE DOCUMENTO ES UNA COPIA DEL ORIGINAL QUE REPOSA EN EL GRUPO DE PLANEACIÓN DEL DNP

ANEXO 2 - RESPUESTAS Del PA-FCP A LOS HALLAZGOS 1, 2 Y 4

Hallazgo No.1

En efecto, el manual de contratación del Fondo Colombia en Paz (en adelante FCP) dispone y define los principios rectores bajo los cuales deberá adelantarse la contratación del Fondo Colombia en Paz, siendo completamente necesario precisar como primera medida, que por disposición legal, esto es, el Decreto 691 de 2017 – Art. 1, el Fondo en mención corresponde a un **Patrimonio Autónomo** del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), sin estructura administrativa propia, cuya contratación se rige por el derecho privado y administrado por una o varias fiduciarias públicas.

Precisado lo anterior y dejando claro que los principios que soportan la contratación del Fondo FCP han sido atendidos y observados de manera cabal por parte del administrador fiduciario, corresponde entonces enfatizar en que una cosa es la estructura, capacidad y operatividad del **Patrimonio Autónomo Fondo Colombia en Paz (Fondo)**, y otra diferente, la estructura propia del administrador fiduciario con la que éste debe contar, al tenor de lo establecido en el acuerdo consorcial (acuerdo privado definido entre los integrantes del consorcio), para ejecutar las labores y obligaciones que le son propias y las que se derivan del contrato fiduciario celebrado, mediante el cual, el administrador se constituye como uno de los vehículos mediante los cuales se facilita la consecución del objeto del contrato y en este caso particular, de la finalidad del Fondo Colombia en Paz.

Dicha diferenciación es fundamental habida cuenta que las necesidades y requerimientos del Fondo (Patrimonio Autónomo) **son propias de éste** y definidas autónomamente por el fideicomitente al momento de delimitar su estructura y finalidad. En ese orden de ideas, al tratarse de un Patrimonio Autónomo con una finalidad específica que para su materialización ha establecido a través de su constituyente, las necesidades de contar con una serie de elementos, bienes y/o servicios para llevar a cabo su objetivo, corresponde única y exclusivamente a éste (Fondo), asumir la carga económica, administrativa y funcional, de suministrar y costear lo que, para esos efectos, se requiera.

Tan es así lo que aquí se expone, que en la fase precontractual que antecedió a la celebración del contrato de Fiducia Mercantil No. 124 de 2017 con el Consorcio FCP (hoy en liquidación), se manifestó irrestrictamente a la Dirección del Posconflicto, encargada de la puesta en marcha del Fondo Colombia en Paz, por parte de las fiduciarias que integrarían el consorcio FCP, lo que a continuación se indica mediante la comunicación de fecha 31 de mayo de 2017, a través de la cual la entidad contratante dio alcance a la solicitud de cotización dentro de su estudio de mercado, para la administración fiduciaria del Patrimonio Autónomo FCP y con la que se definió que estarían a cargo del Fondo los siguientes gastos:

- (...) Costos de las nóminas de la unidad de Gestión Técnica
- Costos de arrendamiento, administración de las unidades de gestión operativa y técnica
- Defensa judicial del Fideicomiso
- Gastos bancarios o de corresponsales
- Gastos asociados a desarrollos o adecuaciones tecnológicas. (Se subraya)

Lo anteriormente expuesto, además, fue ratificado y señalado con total claridad en la propuesta de servicios presentada ante la Dirección para el Postconflicto el día 11 de agosto de 2017 (como respuesta a la invitación a presentar propuesta remitida el día 4 de agosto de 2017), en donde se precisó de manera taxativa qué gastos y costos debía asumir el Fondo FCP, pues como se mencionó en precedencia, corresponden a gastos propios y relacionados con la finalidad del Patrimonio Autónomo (Fondo FCP):

"(...) Nota 1 de la propuesta de fecha 10 de agosto de 2017:

"Los costos y gastos del negocio fiduciario a cargo del Fondo Colombia en Paz son los siguientes:

- Costos de la unidad de gestión técnica
- Costos de las nóminas del equipo jurídico exclusivo
- Costos de arrendamiento, administración y servicios públicos de las unidades de gestión operativa y técnica
- Defensa judicial del Fideicomiso
- Gastos bancarios o de corresponsales
- Gastos asociados a desarrollos o adecuaciones tecnológicas (Se subraya)
- Revisoría Fiscal del Fondo
- Interventorías y auditorías (...)"

Como consecuencia lógica de lo aquí expuesto, el contrato de Fiducia Mercantil No. 124 de 2017 celebrado con el consorcio FCP (hoy en liquidación), estableció en su cláusula cuarta como gastos a cargo del Patrimonio autónomo, los siguientes:

"CLÁUSULA CUARTA: GASTOS A CARGO DEL PATRIMONIO AUTÓNOMO: Los gastos, costos y pagos que se generen para el FIDEICOMITENTE por la celebración del presente contrato de Fiducia mercantil, su ejecución y liquidación, se realizarán con cargo a los recursos que conformen o ingresen al Patrimonio Autónomo PA FCP que se crea (...)" "(...) en general, cualquier gasto o costo necesario para el cumplimiento del objeto del presente contrato se efectuarán con cargo a los recursos que conformen el Patrimonio Autónomo PA FCP (...)" (Se subraya):

- La comisión fiduciaria
- Impuestos, tasas, gravámenes y contribuciones que se causen con ocasión a la administración de los recursos fideicomitidos
- Los correspondientes a la administración integral del Patrimonio Autónomo
- Los honorarios, salarios y los gastos que se generen por la ejecución del presente contrato y de la unidad de gestión en lo que corresponde con cargo al Fondo, de conformidad con la propuesta de fecha 10 de agosto de 2017 presentada por la fiduciaria
- Los pagos de defensa judicial a que hubiere lugar
- Los costos de arrendamiento, administración y servicios públicos de las unidades de gestión operativa y técnica
- Gastos bancarios o de corresponsales
- Gastos asociados a desarrollos o adecuaciones tecnológicas (Se subraya)
- Revisoría Fiscal del Fondo
- Los demás relacionados directa o indirectamente con el desarrollo del objeto del presente contrato (Se subraya) (...)"

Con todo lo indicado en precedencia, debe resaltarse entonces, sin asomo de duda, que si bien el acuerdo consorcial, que reiteramos, corresponde a un documento estructurado de forma autónoma y previa por sus integrantes en la etapa precontractual, define que la asociación temporal que se conforma a través del mismo, debe ejecutar el contrato mediante el soporte humano, tecnológico y estructura organizacional ofrecido en su propuesta, dicha carga corresponde ser cumplida, como en efecto se hizo, al interior de las fiduciarias integrantes del consorcio que administrarían el Fondo y como tal, dicha obligación, no es ni puede ser extensiva vía el acuerdo consorcial mencionado en la comunicación que hoy nos ocupa, a la unidad de gestión técnica del Fondo Colombia en Paz, la cual se conformó precisamente para llevar a cabo la consecución de la finalidad del Patrimonio Autónomo, conforme las necesidades y requerimientos que en su momento, definió y estableció Gloria Lucia Ospina Sorzano como Directora para el Postconflicto.

Es decir, que si el Ente de Control requiere efectuar una validación al cumplimiento de lo definido en la **cláusula séptima del acuerdo consorcial** que dio lugar al consorcio FCP (hoy en liquidación), debe hacerlo al interior de las fiduciarias que lo integran, para según ello, determinar si el administrador fiduciario

dio o no cumplimiento a esa exigencia, sin que le sea dable cuestionar o exigir a éste que hubiere tomado una u otra determinación interna de carácter administrativo para efectos de participar en una invitación tendiente a contratar la administración de un fideicomiso, pues pretender algo similar sería tanto como generar una coadministración con las fiduciarias en las determinaciones de organización y definiciones que le son propias para efectos del desarrollo de su objeto social.

Por el contrario, si el análisis de la Contraloría General de la República requiere determinar la pertinencia de la contratación de los bienes y servicios **necesarios para lograr la finalidad** del Patrimonio Autónomo Fondo FCP, debe, teniendo clara la separación funcional y obligacional atrás referida, adentrarse en la determinación previa de las necesidades del Fondo propiamente dicho, que en su momento determinó y definió Gloria Lucia Ospina Solórzano en su calidad de Directora del Fondo Colombia en Paz designada y ampliamente facultada por el Consejo Directivo del Fondo como máximo órgano del mismo, quien dicho sea de paso, determinó en sesión del 31 de agosto de 2017, las funciones y facultades de aquella para efectos de la consecución de la finalidad del Fondo Colombia en Paz Dentro de esas necesidades inicialmente definidas para dar inicio a la ejecución del Fondo, se encontraba la de contratar, entre otras cosas, "el licenciamiento y la implementación de los sistemas de gestión financiera, administrativa, de proyectos y contractual para la operación del FCP" (Se resalta).

Para efectos de lo anterior y atendiendo lo establecido en el numeral 2° del artículo 5° del Decreto 691 de 2017, que establece que el Consejo Directivo tendrá entre otras, la función de "aprobar los planes y proyectos que deban ejecutarse con cargo a los recursos del FCP de acuerdo con el artículo segundo del presente decreto", el Fondo FCP a través de su Directora Ejecutiva, **dando estricta aplicación a lo definido en su manual de contratación**, adelantó la contratación con la firma SYNERSIS S.A.S. con el objeto de satisfacer la necesidad de contar con el licenciamiento y la implementación de los sistemas de gestión financiera, administrativa, de proyectos y contractual para la operación del FCP.

Lo anterior para efectos nada más y nada menos, de lograr el cometido indicado en el artículo 2 del decreto 691 de 2017 que define que el objeto del Fondo Colombia en Paz (FCP) es ser el principal instrumento para la administración, coordinación, articulación, focalización y ejecución de las diferentes fuentes de recursos para realizar las acciones necesarias para la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

Con dicha contratación, que insistimos, correspondió en su momento a uno de los elementos inicialmente definido como necesario para lograr la finalidad del Fondo (tal y como lo señala la parte considerativa del contrato y los documentos que soportaron dicho trámite), el Patrimonio Autónomo FCP planeó con adecuada coherencia, debida diligencia y responsabilidad fiscal, la contratación de un servicio que le permitiera de forma permanente como articulador principal de las diferentes fuentes de recursos, contar con un sistema propio de licenciamiento e implementación de los sistemas de gestión financiera, administrativa, de proyectos y contractual para lograr una adecuada y eficaz operación del FCP, que debía garantizarse sin importar quién ejerciera su administración.

Es decir que los bienes y servicios que se estimaron contratar para garantizar que el cometido del Fondo se cumpliera, debían serle propios y autónomos, para precisamente, tener la certeza de que dicho objetivo se materializaría sin importar quién fungiera como administrador del Patrimonio Autónomo y quien para ese entonces y para los efectos de la puesta en marcha del esquema, facilitó temporalmente su herramienta tecnológica mientras se llevaba a cabo la ejecución del objeto del contrato No. 541 de 2018, que valga la pena señalar, se estructuró en 10 fases o entregables, es decir, su desarrollo era de tracto sucesivo y no como consecuencia inmediata de una ejecución instantánea.

En ese orden de ideas, respetuosamente nos apartamos del análisis efectuado por la Contraloría, pues no compartimos la tesis formulada por ese organismo de Control de la eventual configuración de un daño patrimonial al Estado, por el hecho de que en los inicios de la puesta en marcha del Fondo como Patrimonio Autónomo, en donde coadyuvó su primer administrador fiduciario, se haya dado cumplimiento a una contratación derivada de un adecuado y pertinente análisis preliminar que en su momento se definió por

parte de su Directora Ejecutiva, como necesario para lograr una adecuada articulación y finalidad del Fondo FCP, pues esa contratación, se reitera, obedeció a las definiciones y requerimientos **que en ese momento**, se consideraron por parte de las instancias respectivas, como esenciales y primordiales para el Fondo.

En el mismo sentido debe, desde el punto de vista legal y contractual, tenerse perfectamente claro que unas fueron las condiciones y exigencias definidas para la ejecución del PA FCP en su etapa inicial de **implementación** (contrato de fiducia mercantil No. 124 de 2017 celebrado con el Consorcio FCP (hoy en liquidación)) y otras las definidas durante la ejecución del **nuevo contrato fiduciario No. 001 de 2018 celebrado con el consorcio FCP 2018**, en donde se determinó, por parte de la Dra. Paula Ximena Acosta Márquez - Viceministra de Hacienda, delegada por el Consejo Directivo en sesión del 16 de abril de 2018 (Acta No 9), que dados los cambios implementados al modelo operativo inicial derivado de las experiencias adquiridas en la ejecución del primer contrato fiduciario, la no continuación de la ejecución del contrato No. 541 de 2018 y en su defecto, permitir que la articulación de las fuentes que conforman el Fondo FCP, tuviere lugar a través de las herramientas tecnológicas de la fiduciaria líder del nuevo consorcio administrador. Situación que no puede, bajo ninguna circunstancia, ser objeto de reproche fiscal, principalmente, habida cuenta que con dicha decisión se está explorando una alternativa más eficiente, en términos no solo económicos, sino de operatividad para el Patrimonio Autónomo FCP, que ha implicado hasta este momento, un claro y notorio ahorro para el fideicomiso y, por ende, para el Estado.

Por ello, no puede tampoco catalogarse como una conducta antieconómica con incidencia fiscal, la terminación anticipada y en todo caso, **consensuada entre las partes**, de un contrato que gozó de legalidad y que si bien se reitera, se celebró en su momento no solo con el lleno de los requisitos legales y contractuales exigidos, sino también atendiendo una real, válida y clara necesidad identificada por la Directora Ejecutiva del Fondo FCP en la génesis de la puesta en marcha del mismo, si con ella efectivamente se ha logrado evitar para el Patrimonio Autónomo, una erogación que si bien estaba debida y válidamente soportada y presupuestada, se determinó no continuar con ella para permitir, conforme los cambios introducidos al modelo operativo, la implementación de un nuevo esquema que se espera, redunde en una mayor eficiencia y eficacia para el Fondo; ajustes que reiteramos, son recientes y se han implementado con ocasión de la ejecución del nuevo contrato fiduciario No. 001 de 2018 a cargo del Consorcio FCP 2018, en procura de buscar con el fideicomitente, una mayor eficiencia en la operación del Fideicomiso y en todo caso, atendiendo las instrucciones que para el efecto han impartido las instancias respectivas, a través de la Dra. Paula Acosta, Viceministra General de Hacienda.

Tan cierto es lo atrás referido y la debida planeación que soportó la celebración del contrato 541 de 2018, se encuentra totalmente soportada y justificada, que si bajo un escenario hipotético se hubiera decidido continuar con el contrato en comento, el nuevo administrador fiduciario hubiese tenido que continuar honrando las obligaciones contractuales pactadas y a cargo del Fondo FCP hasta su culminación, sin que por ello se hubiere podido generar un cuestionamiento por parte del ente de control, toda vez que como se ha indicado, el contrato referido se gestó de manera adecuada y soportada, generándose su primer entregable de manera adecuada y satisfactoria e implicando para el contratista, como es lógico, recibir el primer pago pactado.

En otras palabras, la situación objeto de revisión no fue otra que una decisión administrativa de continuar o no con la ejecución de un contrato, cuyo reproche por parte del Ente de control no responde a asuntos legales, contractuales y/o fiscales, sino a una interpretación subjetiva de coadministración, en el sentido de que como se celebró el referido contrato, había que culminarlo sí o sí, sin que para ello se tuvieran en cuenta las bondades de la plataforma tecnológica del nuevo líder administrador, que fue en realidad y previa instrucción impartida al Fiduciario, la razón que llevó a no continuar con la ejecución del contrato en beneficio de los recursos públicos, lo que, contrario a lo dicho por la Contraloría, denota una acertada y eficiente administración de los recursos públicos, porque de forma consensuada y bilateral, permitió evitar una erogación superior a los \$864 millones de pesos, aunque dicho valor estuviere debidamente presupuestado y soportado.

No obstante lo anterior, debe enfatizarse en el hecho de que si bien el fiduciario cuenta con herramientas **propias** y suficientes para el desarrollo de su objeto social, ello no implica por si solo y bajo

ninguna circunstancia, para efectos de la administración de los negocios fiduciarios a su cargo, que deba necesaria e irrestrictamente poner a disposición del fideicomiso y/o del constituyente del mismo dichas herramientas, so pena de incurrir o dar lugar a una gestión antieconómica con incidencia fiscal a él imputable, pues asumir dicha postura implicaría contravenir las disposiciones legales contenidas en normas de carácter superior como lo es el Código de Comercio que al regular el contrato de fiducia, dispone, entre otras cosas, la exigencia de una separación patrimonial entre los activos del fiduciario y del fideicomiso (Art. 1233 del Código de Comercio), pues debe recordarse que las Sociedades Fiduciarias no son establecimientos de crédito. Esto sin perjuicio, además, de dejar claro que los soportes tecnológicos con que cada una de las fiduciarias consorciadas cuenta, son diferentes y muchas veces, ni siquiera son compatibles los unos con los otros.

Si en gracia de discusión ello fuere así, esto es, que el fiduciario tuviere la obligación irrestricta de poner siempre a disposición de todos los fideicomisos que administra, sus herramientas técnicas internas para el desarrollo de cada finalidad contractual, pues simplemente no se generaría la necesidad de elaborar análisis previos de costos ni existirían disposiciones contractuales que identificaran de forma plena los gastos a cargo del fideicomiso. Recuérdese que el Fiduciario siempre actúa como mandatario del Fideicomitente que es su mandante. (Art. 1226 del Código de Comercio).

Para el caso puntual que nos ocupa del PA FCP y partiendo de la experiencia inicial que se adquirió con ocasión del primer contrato fiduciario perfeccionado, debe entonces resaltarse que **se ha dado continuidad a la facilidad del uso de la plataforma tecnológica** con la que hoy en día cuenta una fiduciaria robusta y experta en la administración de esquemas fiduciarios públicos, manteniendo con ello una clara coadyuvancia al Estado en la materialización de la finalidad prevista para que ésta se cumpla sin mayores trabas ni contratiempos. Esta colaboración y eficiencia administrativa para el Fondo FCP no puede ahora derivar en una responsabilidad de tipo fiscal y administrativa a las fiduciarias de naturaleza pública que han contribuido activamente y dentro de su alcance, con la puesta en marcha del Fondo Colombia en Paz como aliadas que son del Estado y que probablemente esto fue lo motivó al legislador a cerrar o limitar el concurso para la administración del Patrimonio Autónomo FCP, solo a las entidades fiduciarias de naturaleza pública, dada su complejidad y en procura de coadyuvar al Estado en uno de los temas más importantes de la actual administración gubernamental.

Otro elemento fundamental que debe tener en consideración el Ente de Control para efectos del análisis y validación que hoy le compete, pero no menos importante que lo expuesto en precedencia, es el siguiente:

El Fondo Colombia en Paz como se dijo al inicio de este escrito, es un Patrimonio Autónomo de creación legal que como su misma ley de creación precisó (Consideración doce (12) del Decreto 691 de 2017), su implementación corresponde a un esquema **NOVEDOSO, COMPLEJO Y SIN PRECEDENTES**, que implica, como es lógico para todos sus partícipes, una experiencia nueva que debe construirse día a día, de tal suerte que su ejecución requiere y continuará requiriendo de nuevos análisis, adecuaciones, ajustes y/o determinaciones constantes en pro de lograr la adaptación necesaria para lograr alcanzar su objetivo, las cuales deberán seguir siendo instruidas por las instancias respectivas y en todo caso, sin descuidar el deber de diligencia que corresponda.

En ese orden de ideas, y al tratarse de un esquema dinámico y flexible, que se reitera, se encuentra en plena construcción (situación que dicho sea de paso, se escapa del control de las fiduciarias y del Gobierno mismo), los ajustes que el mismo sufra durante su ejecución y fortalecimiento en procura de lograr mayores beneficios operativos y/o económicos a favor del PA FCP y por ende del Estado, no pueden convertirse en el fundamento de un reproche fiscal constante por parte de los Entes de control respecto de los administradores fiduciarios a partir de revisiones retrospectivas basadas en supuestos de lo que fue o pudo haber sido, pues hacerlo de esa manera, es condenar, desde ya, al fracaso cualquier gestión a cargo de los partícipes y responsables de materializar lo definido en el Acuerdo Final de Paz y a lo pactado en el contrato. En el mismo sentido, una tesis como la que hoy se está desvirtuando, implicaría la no participación de ninguna sociedad fiduciaria respecto del Patrimonio Autónomo Fondo Colombia en Paz, en consideración a que se estaría frente a un esquema claramente incierto dotado de incertidumbres financieras, económicas, contractuales y de responsabilidades infinitas.

Además de lo anterior, la Contraloría debe tener presente que el primer contrato fiduciario celebrado para efectos de dar pronto inicio a la ejecución y puesta en marcha del Fondo (Contrato No. 124/17), no tuvo una vigencia suficiente que le permitiera al constituyente definir y/o establecer durante ese corto lapso, el impacto de las contrataciones iniciales que se surtieron de conformidad con las necesidades del Fondo definidas en su etapa inicial.

Fue precisamente ese primer espacio contractual el que permitió incorporar al esquema hoy administrado por el consorcio FCP 2018, algunos ajustes y modificaciones que el Gobierno Nacional consideró relevantes para continuar materializando la finalidad perseguida por el Fondo y procurando, desde luego, mejores prácticas a partir de la experiencia inicial.

Dichas determinaciones se ven claramente reflejadas en las decisiones que para el efecto adoptó el Consejo Directivo del FCP, consignadas en las Actas que se señalan a continuación y que se relacionan con la estructura y funcionamiento del Fondo, dando cuenta de la necesidad de modificar el modelo operativo del mismo:

- Acta No. 8 del 9 y 10 de abril de 2018 suscrita por el Dr. Alfonso Prada Gil – Presidente del Consejo Directivo y la Dra. Paula Acosta Márquez – Secretaria ad hoc.

En la segunda sesión que da lugar a esta Acta, los miembros del Consejo Directivo, después de notificar a la Directora Ejecutiva del Fondo Colombia en paz, Dra. Gloria Lucia Ospina Sorzano la decisión de “separarla de sus funciones”, solicitan de forma expresa:

“(…) revisar el detalle de ejecución del contrato suscrito con Syneris, para el licenciamiento e implementación de sistemas de gestión financiera, administraba, de proyectos y contractual del Fondo y evaluar su necesidad en el marco del nuevo contrato de Fiducia mercantil” (Se subraya).

“Los miembros de Consejo Directivo solicitan modificar el Manual Operativo del Fondo, en la medida de: a) aclarar sus funciones de acuerdo con lo establecido en el Decreto su creación (sic); b) definir el componente técnico y de supervisión de los proyectos de las agencias y direcciones responsables de la implementación del Acuerdo Final, y; c) ajustar las competencias y roles del administrador fiduciario al modelo de negocio (…)”

- Acta No. 9 del 12, 13, 14, 15 y 16 de abril de 2018 suscrita por el Dr. Alfonso Prada Gil – Presidente del Consejo Directivo y la Dra. Paula Acosta Márquez – Secretaria ad hoc.

Por su parte, en la sesión reflejada en esta Acta, los miembros del Consejo Directivo del Fondo después de realizar una serie de preguntas definen lo siguiente:

“(…) se delega en cabeza de Paula Acosta y la Fiduciaria la identificación de contratos que puedan ser liquidados o suspendidos dados los ajustes al modelo del negocio. Se pide igualmente que se aclare el rol de la Coordinación de Gobierno, para hacer más explícitas sus funciones por delegación de este Consejo. Adicionalmente es necesario tener en cuenta que, como ya se tiene mayor claridad sobre las necesidades de la operación que inició el año pasado y que Fiduprevisora como líder de este consorcio cuenta con una mayor capacidad operativa, algunas funciones deben ser revisadas con el propósito de seguir generando eficiencias (…)” (se resalta).

- Acta No. 10 del 23 de abril de 2018, suscrita por el Dr. Alfonso Prada Gil, Presidente ad hoc del Consejo Directivo y la Dra. Nelcy Rivera Alzate, secretaria.

En esta sesión se presentó al Consejo Directivo como máximo órgano del Fondo FCP, dentro del informe de seguimiento (punto 4 del acta), la posibilidad de la liquidación bilateral y de mutuo acuerdo del contrato celebrado con Synerxis.

De otro lado, debe también precisarse a la Contraloría General de la República que no corresponde a la realidad operativa de los fideicomisos, la afirmación consistente en que por el hecho de que los administradores fiduciarios de un mismo esquema fiduciario, tengan en algún momento dado integrantes comunes, ello implique por sí solo, que éstos estén en la capacidad de adelantarse o de prever cualquier cambio o ajuste que pueda requerir o llegar a sufrir la estructura del vehículo fiduciario objeto de administración y mucho menos en tratándose de un Patrimonio Autónomo sin antecedente alguno, como en efecto lo es el Fondo Colombia en Paz.

Ahora bien, en lo que respecta a la conformación del Comité de Operación y su quórum mínimo para tomar decisiones, debe señalarse, tal y como la misma Contraloría lo refiere en la comunicación que hoy atendemos, basado a su vez en el manual de contratación definido para el Fondo, que este Comité requiere para efectos del desarrollo de la contratación, de un número mínimo de sus integrantes para la toma de decisiones.

Denótese entonces que el manual de contratación del Fondo exige de forma precisa, la presencia mínima para la toma de decisiones relacionadas con el inicio y desarrollo de su contratación, de tres (3) de sus integrantes, exigencia que en ningún aparte del manual se hace extensiva de forma expresa e inequívoca a las decisiones relacionadas con la terminación de un contrato, las cuales, si bien deben ser aprobadas por dicha instancia, **no se determina para esos efectos (terminaciones)**, un número mínimo de integrantes y que su terminación debe obedecer exclusivamente a las normas legales que regulan estas materias, como en efecto sucedió, pues su terminación se logró de común acuerdo, bajo el principio rector del derecho privado, que no es otro, que la autonomía de la voluntad de las partes habida consideración que se trata de una relación entre iguales en donde no hay aplicación de cláusulas y/o estipulaciones exorbitantes.

Es así como para el caso puntual del contrato 541 de 2018, la terminación bilateral se impartió al nuevo Administrador Fiduciario por parte de la Dra. Paula Acosta, Viceministra General de Hacienda la no continuación del contrato No. 541 de 2018. Con base en lo anterior y previa participación activa de la Directora Ejecutiva (e), del Dr. Daniel Arcila Ramos como Gerente Técnico de la Unidad Técnica de Gestión y del señor Arsenio López Rivera, supervisor del contrato, que si bien no es miembro del Comité es parte fundamental en la toma de decisiones respecto del contrato bajo su control, se surtió de esa manera, la aprobación general de la que habla el manual en su numeral 10 del Capítulo I del Título V, de tal suerte que la observación formulada en ese sentido, tampoco está llamada a prosperar, pues no puede generarse cuestionamiento alguno respecto de una presunta inobservancia cuando no existe una disposición clara y taxativa que determine, exija o regule de forma precisa tal situación, sin perjuicio de lo afirmado en el párrafo inmediatamente anterior. Interpretarlo de otra manera, constituirá una clara violación al derecho constitucional del debido proceso habida cuenta que se estaría efectuando una calificación de una conducta que no es típica y, por ende, que no podría catalogarse como antijurídica.

Igualmente, dicho análisis extensivo que de la disposición en comentó efectúa el Ente de Control (Título III - Numeral 5.1 del manual de contratación del Fondo FCP) a las terminaciones anticipadas y unilaterales de los contratos del Fondo, corresponde a una interpretación totalmente amplia y desbordada, pues no ha tenido en consideración que la omisión de no hacer referencia expresa de ese quórum mínimo para efectos de las terminaciones referidas, no correspondió a un hecho involuntario, sino por el contrario, obedeció a una propuesta consiente y tendiente a dotar de agilidad cualquier proceso relacionado con una terminación anticipada basada en las cláusulas que para esos efectos se incorporaron en los contratos celebrados por el Fondo, atendiendo en otras cosas, que con ocasión de la flexibilidad necesaria para la puesta en marcha del esquema, podrían presentarse situaciones que iban a requerir de un proceder ágil y eficiente que no podía estar condicionado a formalismos innecesarios.

SOLICITUD EXPRESA PARA DESESTIMAR

Teniendo en cuenta todo lo expuesto en precedencia, la Observación No. 1 – Contrato 541 de 2018, no está llamada a prosperar y, por ende, respetuosamente consideramos, debe ser desestimada en razón a lo que continuación se reitera:

- ii. El Fondo FCP celebró un contrato en su momento, para contribuir con las finalidades a él encomendadas, honrando, como correspondía, las obligaciones que se causaron con ocasión de ello. En igual sentido, lo deshizo también adecuadamente, en el momento en que lo estimó pertinente. (Se cumplió cabalmente con el principio de planeación tanto en la etapa pre contractual, como en la etapa contractual y post contractual).
- iii. Existió un libre acuerdo entre las partes para la terminación bilateral el contrato, sin que hubiere lugar a penalidades ni indemnizaciones, por lo que no existió daño fiscal alguno, en la medida en que no se presentó mengua en los recursos públicos administrados; por el contrario, lo que se gestó fue una actuación responsable y eficiente en materia fiscal, pues se logró en su momento, un ahorro considerable para el Fondo FCP y para el Estado de \$864 millones, a partir del aprovechamiento de la plataforma tecnológica de la fiduciaria líder del nuevo administrador Fiduciario.
- iv. La debida diligencia en la administración del Patrimonio Autónomo FCP por parte de las Fiduciarias públicas, ha contribuido de manera eficiente a ejecutar las políticas públicas del postconflicto, según lo ordenado por el Legislador y atendiendo el mandato claramente señalado en el Decreto 691 de 2017.
- v. El proceso de contratación de la firma SYNERSIS S.A.S se surtió con base en una adecuada planeación derivada de la definición de los requerimientos que, en ese momento, se definieron como necesarios para dar inicio a la puesta en marcha del Fondo y atendiendo cabalmente los procedimientos internos exigidos.
- vi. La terminación bilateral del contrato No 541 de 2018 no fue otra que una decisión administrativa de continuar o no con la ejecución de un contrato, cuyo reproche por parte del Ente de control no responde a asuntos legales, contractuales y/o fiscales, sino a una interpretación subjetiva de coadministración, en el sentido de que como se celebró el referido contrato, había que culminarlo sí o sí, sin que para ello se tuvieren en cuenta las bondades de la plataforma tecnológica del nuevo líder administrador, que fue en realidad y previa instrucción impartida al Fiduciario, la razón que llevó a no continuar con la ejecución del contrato en beneficio de los recursos públicos, generándose con ello el no pago de \$864 millones de pesos, valor que en todo caso, se encontraba debidamente presupuestado y soportado.
- vii. Las herramientas tecnológicas de cada una de las integrantes del consorcio administrador son propias de éstas y en esa medida, a aquellas no les asiste el deber legal ni contractual de ponerlas irrestrictamente a disposición de los esquemas fiduciarios que administren o pretendan administrar, sin que ello implique por supuesto, un descuido respecto de la debida diligencia, caso que, como quedó expuesto, no ocurrió respecto del caso en estudio.
- viii. El Fondo, debe, como en efecto lo ha hecho, asumir los costos que se deriven de la contratación de los bienes y servicios que este demande; aspecto que se definió desde la etapa precontractual y que como tal, no puede ser considerado como un hecho antieconómico con incidencia fiscal ni administrativa si por decisiones de las instancias respectivas, se determina explorar el uso de una herramienta que puede y ha redundado en ahorros significativos para el Patrimonio Autónomo y para el Estado mismo.
- ix. El esquema Fiduciario del PA FCP corresponde a un esquema que no tiene antecedentes ni precedentes y como tal, se trata de una figura novedosa, compleja y flexible que necesariamente deberá continuar implementando ajustes durante su ejecución y en desarrollo de su finalidad; aspecto mismo que el legislador consideró y señaló expresamente en el Decreto que le dio origen al FCP (Decreto 691 de 2017)
- x. En consecuencia de lo anterior, los cambios y ajustes que se implementen durante la ejecución de la finalidad del Fondo, no pueden constituir la base para generar reproches fiscales o administrativos, así

como tampoco, cuestionamientos a los partícipes en los mismos, habida cuenta que dotaría de incertidumbre económica, contractual y financiera el esquema, dificultando su desarrollo y administración e incluso, poniéndolo en riesgo, salvo en aquellos casos en donde en efecto se haya demostrado una ejecución negligente y/o una efectiva pérdida de los recursos fiscales.

Conforme lo anterior y las razones legales y contractuales expuestas, de manera comedida y respetuosa se solicita a la Contraloría desestimar la observación No 1, y en tal virtud no formular ningún hallazgo con incidencia fiscal ni disciplinaria”.

Hallazgo No.2

Respecto del ítem A, relacionado con modalidad y determinación del valor estimado de la contratación el P.A – FCP Manifestó:

- CONTRATO No. 617 DE 2018

Precisa la Contraloría que, respecto de estos contratos, se presentaron “incumplimientos frente al Manual de Contratación” derivados de la no justificación en el análisis preliminar, “de la modalidad de contratación y que no se (...) determinó el valor estimado del contrato”.

En relación con el CONTRATO NO 617 DE 2018, es importante tener en cuenta los antecedentes que justificaron la contratación directa de Alecop S.Copp Sucursal Colombia, ya que este contrato es la contrapartida del Gobierno Colombiano al proyecto de la Unión Europea “Proyecto Mondragón”: en el cual el Gobierno aporta a través del Fondo Colombia en Paz como contrapartida, Trescientos Mil Euros €300.000 y la Unión Europea a través del Fondo Fiduciario de la Unión Europea para Colombia (EUTF) aporta Tres Millones de Euros €3.000.000.

A continuación, se relacionan los antecedentes en orden cronológico:

En respuesta a la petición del Gobierno Colombiano de respaldo al proceso de paz y a la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, suscrito el 24 de noviembre de 2016, (“Acuerdo Final”) y como muestra de solidaridad y apoyo político de la Unión Europea y en aras de permitir a la comunidad internacional contribuir de una forma eficaz y coordinada a la aplicación del Acuerdo Final de paz en Colombia, mediante la Decisión del 22 de Marzo de 2016, la Comisión Europea decidió la creación del Fondo Fiduciario de la Unión Europea para Colombia (EUTF).

1. El EUTF tiene como objetivo general sustentar la aplicación de las disposiciones establecidas en el Acuerdo Final de paz entre el Gobierno Colombiano y las FARC concentrándose en actividades de recuperación temprana y estabilización posterior al conflicto. En este sentido, el EUTF apoya el punto 1 y 3 del Acuerdo Final, referidos a Reforma Rural Integral (RRI) y la reincorporación, respectivamente.

En acta del 30 de noviembre de 2017, el Comité Operativo del EUTF, aprobó entre otros, el proyecto “UE -LKS, SCoop Mondragón”, aprobándose la ficha técnica del proyecto que tiene como objeto la consolidación de un programa de Desarrollo Territorial y Fomento de la Economía Social y Solidaria basado en un enfoque de Innovación Social en el marco del Proceso de Acuerdo de Paz en Colombia (considerandos 11 y 12 del Contrato No 617). (Se adjunta Anexo 1 el Acta del Comité Operativo EUTF).

El 22 de diciembre de 2017, el Fondo Colombia en Paz (FCP) y el Fondo Fiduciario de la Unión Europea para Colombia (EUTF), suscribieron Carta de Compromiso, la cual tiene por objeto articular la forma de cooperación por parte de la Unión Europea y sus Estados miembros a través del EUTF al Acuerdo de Paz, en adelante “Carta de Compromiso”. (Anexo 2 a la presente comunicación).

En la Carta de Compromiso, la EUTF y el FCP se comprometen a adoptar las medidas necesarias para lograr una contribución eficaz y coordinada de los recursos y aprueban en relación con el proyecto LKS - ALECOP que el FCP otorga una contrapartida de €300.000 y la EUTF aportará €3.000.000. En el Anexo 2 de la Carta de Compromiso se puede observar claramente que el ejecutor del proyecto es Mondragón. Es preciso señalar que previamente, la Unión Europea en el diseño del Proyecto Mondragon y siendo el aportante del Tres Millones de Euros para el mismo, escogió a Mondragon como ejecutor del proyecto. Es por esta razón que el Contrato No 617, que corresponde a la contrapartida del Gobierno Colombiano de €300.000 (valor en pesos Mil Cincuenta Millones De Pesos M/Cte (\$1.050.000.000) se celebra con Alecop S Coop Sucursal Colombia, sucursal de ALECOP S.Coop.

No obstante, lo anterior y haciendo parte este contrato de la contrapartida para el Proyecto Mondragon en cumplimiento del Manual de Contratación, se cumple con el procedimiento correspondiente para realizar contratación directa y se celebra el contrato una vez agotado el procedimiento descrito en el numeral 1 del Capítulo V del Manual de Contratación del FCP.

El objeto del Contrato No 617 corresponde a una primera etapa del Proyecto Mondragon, en la cual Alecop S Coop Sucursal Colombia, presta los servicios de consultoría para el análisis estratégico de tres (3) cadenas productivas, creación de plan estratégico y diseño de marca de ECOMUN.

Una vez indicado detalladamente el contexto de la contratación se procede a explicar cómo se surtió el procedimiento contenido en el respectivo Manual de contratación:

Tal como se señala en el considerando 17 del Contrato 617 el procedimiento surtido es el que señala el manual de contratación en el Capítulo V – Contratación directa, numeral 1 “Cuando se trate de la celebración de contratos en consideración a las calidades especiales (conocimiento del sector, experiencia, reconocimiento, seguridad, confianza, entre otras) de la persona que se debe contratar, lo cual incluye, sin limitarse, los contratos que tengan por objeto bienes o servicios (metodologías, procedimientos, entre otros) sobre los que recaen derechos de autor o propiedad industrial que se decida celebrar con los titulares de estos derechos.”

Ahora bien, en cuanto al análisis preliminar que soporta el perfeccionamiento del CONTRATO No. 617 de 2018, si bien no mencionan de forma expresa las dos (2) palabras Contratación Directa, el contenido del mismo, en especial el punto No. 2, sí señala y preceptúa, sin lugar a duda alguna, que se trata de una contratación bajo esa modalidad, pues dicho numeral de forma expresa, efectúa no solo un recuento de la IDONEIDAD del contratista con quien se suscribirá el contrato, sino que además, lo identifica de manera plena e inequívoca, de tal suerte que no hay posibilidad alguna de pensar o interpretar que la modalidad no sea la correspondiente a la Contratación Directa.

Es así como una omisión de carácter formal, más NO SUSTANCIAL, no puede servir de fundamento para determinar o concluir, por ese mero hecho, que se estuvo frente a una contratación carente o inobservante de los requisitos plasmados en el Manual de Contratación del Fondo FCP, y en esa medida, es claro que el actuar del personal que estuvo frente a dicha gestión precontractual, no se enmarca en ninguna conducta objeto de reproche disciplinario. Por el contrario, en virtud de compromisos adquiridos por el Gobierno Nacional con la Comunidad Internacional – Unión Europea, en este caso se da cumplimiento a los procedimientos señalados en el Manual de Contratación.

Ahora bien, al tratarse de una contratación con una persona jurídica respecto de la cual ya había sido previamente designada y aprobada por el Fondo Fiduciario de la Unión Europea para Colombia (EUTF) aportante de Tres Millones de Euros €3.000.000, se verificó desde el inicio, su suficiente y soportada idoneidad, derivada no solo de amplia experiencia nacional e internacional, sino también de la capacidad operativa y funcional para prestar un servicio nunca antes ejecutado en Colombia (asesorar la cooperativa de un grupo al margen de la ley que se desmovilizó con ocasión de la firma del acuerdo final para la Paz), pues claramente no puede ni pudo existir, al momento de definir el análisis preliminar, un comparativo o estudio de mercado que permitiera contar con un referente para efectos del perfeccionamiento y definición de las

condiciones de este contrato, pues se reitera, no existe antecedente similar que permitiera efectuar un comparativo previo, como lo pretende el ente de control.

Es por lo anterior que cualquier análisis o estudio que se haga de la contratación a cargo del Fondo Colombia en Paz, debe tener siempre en consideración que su finalidad, esto es, la implementación y puesta en marcha del Acuerdo Final para la Paz, corresponde a un hecho sin precedentes que como tal, está dotado de dinamismo y de experiencias que constituyen un aprendizaje constante, incluso para el Estado y el Gobierno mismo, en cualquiera de las entidades e instituciones que de una u otra forma, deban participar para el logro de ese cometido. Para este caso concreto el Fondo Colombia en Paz está articulando la una contribución eficaz y coordinada de los recursos importantes de la Unión Europea a la implementación de la paz y que como menciona el decreto 691 de 2017 mediante el cual se creó el Fondo, es objeto del Fondo "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."

Por lo anterior, se concluye que el Contrato No 617, se celebró bajo los procedimientos señalados en el Manual de Contratación del Fondo Colombia en paz y la contratación directa de Alecop S Coop Sucursal Colombia se justificó debidamente.

- CONTRATO No. 403 DE 2018

En cuanto a este contrato, cuestiona la Contraloría que el mismo, en su análisis preliminar, no define (...) el análisis de potenciales proveedores, siendo del caso efectuar las siguientes precisiones:

(...)

Ahora bien, al tratarse de una contratación con una persona jurídica respecto de la cual se relevó (sic) desde el inicio, su suficiente y soportada idoneidad, derivada no solo de amplia experiencia nacional e internacional, sino también de la capacidad operativa y funcional para prestar un servicio nunca antes ejecutado en Colombia, claramente no puede ni pudo existir, al momento de definir el análisis preliminar, un comparativo o estudio de mercados que permitiera contar con un referente para efectos del perfeccionamiento y definición de las condiciones de este contrato.

- CONTRATO 559 de 2017

"Señala la Contraloría que, en el Análisis Preliminar del Contrato "no se presenta estudio de mercado o justificación del valor contratado", situación que amerita hacer las siguientes precisiones.

Al tratarse de la contratación con una persona jurídica respecto de la cual, desde un inicio se identificó una suficiente y soportada idoneidad, derivada no solo de amplia experiencia, sino de su experticia en coordinación editorial, que, en aplicación del Manual de Contratación del Fondo Colombia en Paz vigente a la fecha de celebración del contrato, permite el uso de la modalidad CONTRATACION DIRECTA, en aplicación de la causal cuarta, que a su tenor indica "4. Cuando se trate de la celebración de contratos para la prestación de servicios técnicos o profesionales cuando no exista personal suficiente o capacitado para la realización de las actividades temporales requeridas por el FCP."

En este orden de ideas, y en aplicación de la modalidad de contratación mediante la cual se adquiere un bien o servicio de manera directa sin necesidad de comparación de ofertas o convocatorias, claramente no puede ni pudo existir, al momento de definirse el análisis preliminar, un comparativo o estudio de mercados que permitiera contar con un referente para efectos del perfeccionamiento y definición de las condiciones de este contrato, y que para el caso que nos ocupa, el valor del contrato resulta del análisis y negociación que frente a la propuesta presentada, se estableció con el contratista."

- CONTRATO No 123 DE 2017

El ente de control cuestiona frente al CONTRATO 123 DE 2017, lo siguiente: "el análisis preliminar no presenta estudio de mercado con el cual se justifique el valor estimado del contrato".

Al respecto resulta importante precisar que la contratación que se llevó a cabo por medio de este contrato obedece a la necesidad de promover la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, a través del desarrollo de programas y proyectos para contribuir a la superación de las condiciones de pobreza y marginalidad en las que se encuentran las familias campesinas que derivan su subsistencia de este tipo de cultivos, buscando el Fondo Colombia en Paz con esta práctica, el acceso de las familias al PNIS, propendiendo por la consecución de los postulados del punto 1 "Reforma Rural Integral" y punto 4 "Solución al problema de drogas ilícitas" del Acuerdo Final de Paz, en cumplimiento de la finalidad para la cual fue creado.

Así las cosas, y en atención a la necesidad expuesta y a las condiciones especiales con las que deben contar los proyectos, resulta pertinente que el desarrollo de los mismos, se encuentre a cargo de organizaciones y/o empresas, que cuenten con la capacidad y especialidad respecto de este tipo de programas, como es el caso de la Federación Nacional de Cacaoteros – FEDECACAO, que como se indicó en el Análisis Preliminar, se trata de un especialista estratégico con el que cuenta Colombia para el sector cacaotero:

"(...) cuya legitimidad ha sido dada por sus 54 años de historia, 34.000 cacaoteros afiliados y presencia en las zonas cacaoteras del país (25 departamentos y 315 municipios de Colombia) (...)", resultando el cultivo de cacao el más apropiado para estos programas de sustitución en atención a las condiciones ambientales y salidas económicas con las que cuenta en el mercado.

En este orden, al tratarse de una contratación con una persona jurídica respecto de la cual se relevó desde el inicio, su suficiente y soportada idoneidad, derivada no solo de la amplia experiencia nacional e internacional, sino también de la capacidad operativa y funcional para el desarrollo de programas de sustitución de cultivos en Colombia (en este caso el cultivo de cacao), claramente no puede ni pudo existir, al momento de definir el análisis preliminar, un comparativo o estudio de mercados que permitiera contar con un referente para efectos del perfeccionamiento y definición de las condiciones de este contrato, pues se reitera, se trata de la implementación de dos puntos contenidos en el acuerdo final de paz, que nunca antes habían tenido precedente alguno.

- **CONTRATO 124 DE 2017**

Frente al CONTRATO No. 124 DE 2017 debe señalarse que la justificación del valor estimado del contrato se encuentra en el anexo denominado "costeo logística" que hace parte integral del análisis preliminar (el cual se aporta).

Para esta estimación, la Agencia de Renovación del Territorio – ART, tuvo en cuenta factores como capacidad operativa y financiera en la ejecución de proyectos con cobertura nacional en regiones de difícil acceso, en operaciones de carácter masivo que incluyeran procesos de recolección y cargue de información, con experiencia relacionada en trabajo con comunidades de población víctima y/o vulnerable, así como también en la realización de capacitaciones masivas para equipo humano en procesos de recolección de información, agilidad en el inicio de ejecución de procesos en territorio y alta capacidad de adaptación de acuerdo con las necesidades y realidades de los municipios.

Con base en lo anterior, se procedió a convocar a Carvajal S.A. Sociedad Hotelera Tequendama, Grupo Asesoría en Sistematización de Datos - ASD, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

Carvajal S.A cuenta con experiencia en procesos masivos de capacitación de equipo humano, recolección de información, cobertura nacional y adaptabilidad a los diferentes territorios de ejecución.

Grupo Asesoría en Sistematización de Datos - ASD cuenta con experiencia en procesos de operación masivos a nivel nacional, manejo y sistematización de altos volúmenes de información y procesos de atención al usuario y servicio al cliente; ha realizado contrataciones de logística y sistematización para la implementación procesos

electorales, operación, logística, servicio al cliente, capacitación y soporte técnico en la puesta en marcha de la Nueva EPS e inscripciones del programa Mas Familias en Acción en su segunda fase de operación.

Por su parte, Sociedad Hotelera Tequendama cuenta con experiencia en procesos de organización, coordinación y desarrollo de eventos en diferentes regiones del país, capacitaciones masivas de personal y suministro de elementos tecnológicos para la implementación de procesos logísticos; ha realizado contrataciones con el Ministerio de Educación Nacional para la organización, administración y ejecución de acciones logísticas del programa Todos Aprender y servicios de apoyo logístico, organización y realización de espacios de participación, eventos de capacitación, sensibilización, divulgación, socialización e implementación de las diferentes iniciativas de programas del Departamento de la Prosperidad Social.

Con base en lo anterior queda evidenciado que la convocatoria plural efectuada, contó con la participación de empresas con amplia experiencia que ofertaron sus servicios, definiendo un precio para ello, y con base en lo cual, se determinó la contratación del tercero que cumplió a cabalidad con los requisitos exigidos en el manual de contratación del Fondo FCP y las condiciones plasmadas en el análisis preliminar que dio lugar a esta selección, de tal manera que no existe ni se ha configurado conducta reprochable alguna que pueda ser objeto de cuestionamientos o sanciones de ninguna índole.

Respecto del ítem B relacionado con experiencia el P.A – FCP manifestó:

- CONTRATO 066 de 2018

"Frente a este contrato, cuestiona la Contraloría que en su análisis preliminar se establece un perfil mínimo del siguiente orden: "Título Profesional en la disciplina académica del núcleo básico del conocimiento en: Administración, Agronomía, Antropología, Artes liberales, Arquitectura, Artes Plásticas, Bacteriología, Ciencias Sociales y Humanas, Biología, Microbiología y afines, Ciencia Política, Relaciones Internacionales, (...) Título de postgrado en la modalidad de especialización en áreas relacionadas con las actividades a ejecutar. (Tarjeta profesional en los casos reglamentados por la Ley). Experiencia mínima de veintitrés (23) meses de experiencia relacionada con alguna de las siguientes categorías: trabajo comunitario, gestión comunitaria o procesos articulación con las administraciones locales, en el municipio o en el departamento asignado. De no contar con Título de postgrado en la modalidad de especialización en áreas relacionadas con las actividades a ejecutar, se requerirá adicional a la experiencia mínima requerida, que acredite cuarenta y seis (46) meses de experiencia profesional relacionada con alguna de las siguientes categorías: trabajo comunitario, gestión comunitaria o procesos articulación con las administraciones locales, en el municipio o en el departamento asignado.", siendo del caso efectuar las siguientes precisiones:

El análisis preliminar, contrario a lo que refiere el Ente de control, como se podrá verificar en el documento publicado en el sistema electrónico para la contratación pública SECOP, así como en el documento que se adjunta a esta respuesta, establece de forma precisa para el contrato en mención el siguiente perfil:

"Título Profesional en la disciplina académica del núcleo básico del conocimiento en: Administración, Agronomía, Antropología, Artes liberales, Arquitectura, Artes Plásticas, Bacteriología, Ciencias Sociales y Humanas, Biología, Microbiología y afines, Ciencia Política, Relaciones Internacionales, Comunicación Social, Periodismo y afines, Contaduría Pública, Deportes, Educación Física y Recreación, Derecho y afines, Diseño, Economía, Educación, Filosofía, teología y afines, Física, Formación relacionada con el campo militar o policial, Geografía, historia, Geología, Ingenieras, lenguas modernas, literatura, lingüística y afines, matemáticas, estadística y afines, medicina, medicina veterinaria, música, nutrición y dietética, odontología, psicología, publicidad y afines, química y afines, salud pública, sociología, trabajo social y afines, terapias, zootecnia. Título de postgrado en la modalidad de especialización en áreas relacionadas con las actividades a ejecutar. (Tarjeta profesional en los casos reglamentados por la Ley). Experiencia mínima de veintitrés (23) meses de experiencia relacionada con alguna de las siguientes categorías: trabajo comunitario, gestión comunitaria o procesos articulación con las administraciones locales, en el municipio o en el departamento asignado. De no contar con Título de postgrado en la modalidad de especialización en

áreas relacionadas con las actividades a ejecutar, se requerirá adicional a la experiencia mínima requerida, que acredite cuarenta y seis (46) meses de experiencia profesional relacionada con alguna de las siguientes categorías: trabajo comunitario, gestión comunitaria o procesos articulación con las administraciones locales, en el municipio o en el departamento asignado.”.

Así las cosas, tal como lo refiere el Ente de control, la persona que se identifica con la CC No. 11.937.777, certifica título profesional en Psicología, y una experiencia profesional de más de 58 meses en trabajo comunitario, gestión comunitaria y procesos de articulación con administraciones locales, situación que se ajusta cabalmente con el perfil requerido en el documento de análisis preliminar, permitiendo además entrever, la capacidad del profesional para cumplir las obligaciones establecidas para la ejecución del contrato.

(...)

En ese orden de ideas, si hubiere existido algún tipo de descuido formal en el análisis preliminar, este no resulta SUSTANCIAL, y ello no puede servir de fundamento para determinar o concluir, por ese mero hecho, que se estuvo frente a una contratación carente o inobservante de los requisitos plasmados en el Manual de Contratación del Fondo FCP, y en esa medida, el actuar del personal que estuvo frente a dicha gestión precontractual, no se enmarca en ninguna conducta objeto de reproche disciplinario, pues de la revisión juiciosa de la totalidad del insumo precontractual y contractual, es perfectamente deducible no solo la necesidad y perfil del servicio a contratar, sino también, la modalidad a emplear para esos efectos. Soportes que dan cuenta de un actuar riguroso y juicioso que no puede configurar situaciones objeto de reproche o cuestionamiento.

Respecto del ítem C, relacionado con los honorarios el P.A – FCP Manifestó:

(...)

“Respecto de esta observación(...) mediante la cual la Contraloría refiere que en (...) contratos de prestación de servicios celebrados por el Fondo FCP, “los valores de los honorarios pactados son mayores al valor que le corresponde en la tabla del DNP, respecto al perfil requerido en el análisis preliminar” implicando con ello, a criterio del Ente de control, “(...) una gestión antieconómica e ineficaz de los recursos, lo que genera un detrimento por (...) que corresponde a los valores cancelados por encima de los establecidos en la tabla DNP (...)”

Como primera medida debe necesariamente indicarse a la Contraloría, que los honorarios establecidos en la Tabla del Departamento de Planeación Nacional - DNP, corresponden a valores de mera referencia para efectos de contar con un marco no obligatorio, respecto de la remuneración del personal requerido y contratado bajo la modalidad de prestación de servicios; elemento que en su momento consideró pertinente en su momento, la Dra. Gloria Lucia Ospina como Directora Ejecutiva del Fondo FCP para efectos de la atención y dar curso a los requerimientos de contratación que le solicitaron diferentes entidades al referido Fondo.

En ese orden de ideas, la mencionada tabla se tuvo en cuenta como un mero referente en la determinación de honorarios, pero no corresponde a un elemento oficialmente adoptado por la Directora Ejecutiva del Fondo de ese momento; es decir, se trató de un elemento adicional pero no obligatorio, que facilitó en algunos casos, la definición de rangos de honorarios pero en todo caso, sin tratarse de un elemento que pudiese anteponerse o prevalecer respecto de los requisitos preponderantes como lo eran los perfiles, la experiencia, los estudios, etc, del personal requerido.

Así las cosas, al no tratarse la tabla del DNP de un referente oficialmente adoptado, no puede éste ser el estandarte o elemento vertebral para formular observaciones o hallazgos para el personal que en su momento, optó por no aplicarlo o considerarlo.

Además de lo anterior, debe señalarse que para cada contratación, como es procedente (pues no trata de contrataciones estándares ni masivas) y dado el dinamismo y las diferentes necesidades evidenciadas en su momento por las entidades participantes en la implementación de los componentes derivados del Acuerdo Final

para la Paz, debieron analizarse y tenerse en cuenta aspectos adicionales a los valores comento, pues conforme cada necesidad y cada contratación adelantada, debían tenerse en consideración, para fijar la selección del contratista y la remuneración del servicio a prestar, aspectos relevantes como la experiencia, los perfiles profesionales o técnicos, el objeto a desarrollar y su alcance, las obligaciones específicas requeridas, entre otras cosas.

Con base en esas definiciones objetivas y puntuales (no masivas) es precisamente como las contrataciones dan cumplimiento a los principios de eficacia, imparcialidad, igualdad y transparencia que soportan la contratación del Fondo y que el Ente de control resalta y enuncia como estandarte de la misma.

Relevado lo anterior, frente a los casos denunciados por la Contraloría en la comunicación que hoy nos ocupa, efectuamos las siguientes precisiones:

(...)

- CONTRATO 674 DE 2018

De acuerdo con los antecedentes del contrato, se evidencia que el Análisis Preliminar suscrito por el Gerente Técnico del Fondo, Daniel Arcila Ramos, define como perfil mínimo requerido de la persona natural a contratar, el correspondiente a un bachiller con adelantos en estudios profesionales para efectos de brindar apoyo en el manejo de las bases de datos de la Jurisdicción Especial para la Paz – JEP al interior de la Secretaría Ejecutiva de la misma.

Ahora bien, si en gracia de discusión se determinada que en efecto se presentó una falla por parte de Gloria Lucia Ospina Sorzano como Directora Ejecutiva del Fondo al suscribir el contrato No. 674 de 2018 y del Gerente Técnico, Daniel Arcila Ramos en la revisión final del análisis preliminar que sirvió de base para la revisión y planeación de la celebración del contrato No. 674 de 2018; efectivamente si hubiere lugar a un reproche, éste correspondería única y exclusivamente a uno de carácter disciplinario, a título personal, pero bajo ninguna circunstancia, a uno con incidencia fiscal, habida cuenta que:

El profesional efectivamente contratado, corresponde a un abogado que cuenta con la experiencia y con un perfil debidamente soportado y que al enmarcarse dentro del rango de la tabla del DNP que define una remuneración para ese tipo de profesionales, permite y justifica el reconocimiento de honorarios por la suma de \$3.307.387, es decir, se está remunerando una gestión o servicio desplegada por un profesional que cuenta con todas las condiciones y exigencias para prestar el servicio demandado y como consecuencia de ello, percibir una remuneración acorde a la recibida, dado que se encuentra alineada con lo definido en la tabla de referencia (DNP).

Lo anterior significa que el pago efectuado no corresponde a un pago desbordado ni fuera de los rangos de referencia y que, en todo caso, cumple con creces con el perfil mínimo requerido en el análisis preliminar, de tal suerte que no puede afirmarse que se ha generado un detrimento para el Estado, porque se reitera, la remuneración efectuada atiende criterios precisos para un profesional con unas características mínimas definidas que están total y claramente cumplidas y soportadas.

Debe tenerse presente que la misma tabla de referencia del DNP para el 2018 contiene una estipulación que literalmente precisa lo siguiente: “Es responsabilidad de los jefes de las dependencias señalar las razones objetivas que justifican la estimación de los honorarios con base en la necesidad de la entidad y criterios académicos y de experiencia (...)”

En consideración a lo anteriormente expuesto, es claro entonces que esta contratación se originó con ocasión del requerimiento que para el efecto elevó la JEP a la Directora Ejecutiva del Fondo FCP, debe en la misma medida, señalarse que la Entidad destinataria o beneficiaria del servicio contratado, esto es, la Jurisdicción Especial para la Paz, nunca objetó ni cuestionó que la contratación de la persona que se identifica con la CC No. 1.020.787.588, estuviere desbordada o fuera del contexto y/o de la necesidad que ellos mismos requerían

suplir a través de ese contrato, por el contrario, permitieron, sin objeción o reproche alguno, que el contratista llevara a cabo el desarrollo del objeto contratado y ejecutara pacíficamente, la labor a él encomendada.

En esa medida, en caso de que se llegare a formularse algún reparo por parte de la Contraloría General de la República, éste tendría que dirigirse, como es lógico, a la entidad usuaria del servicio contratado que fue la que dio inicio con su solicitud, a la materialización del contrato No. 674 de 2018, pues el Fondo FCP a través de su Directora Ejecutiva, mediante el cual se materializó un trámite puntual a él solicitado.

Con base en lo anterior, de manera atenta se solicita desestimar la observación formulada frente al contrato de prestación de servicios No. 674 de 2018 o en su defecto y en caso de considerar que la misma debe surtir el curso de una investigación, que su incidencia no se califique con incidencia fiscal, en la medida en que no hubo daño al patrimonio público y que la instrucción de contratación devino de la JEP y la actuación del Fondo, la realizó como mandatario.

(...)

- **CONTRATO 761 de 2018**

"Respecto de esta observación mediante la cual la Contraloría refiere que en el contrato de prestación de servicios celebrado por el Fondo FCP, "el valor de los honorarios pactados es mayor al valor establecido en la tabla del DNP, para la categoría que aplica según el perfil definido por el FCP" implicando con ello, a criterio del Ente de control, "(...) una gestión antieconómica e ineficaz en el uso de los recursos, lo que genera un detrimento por \$28.566.575, que corresponde a los valores cancelados por encima de los establecidos en la tabla DNP (...)"

De acuerdo con los antecedentes del contrato, se evidencia que el Análisis Preliminar suscrito por el Gerente Técnico del Fondo, Daniel Arcila Ramos, define como perfil mínimo requerido de la persona natural a contratar, el correspondiente al de un Coordinador y/o Director en el área de Tecnologías de las Información para desarrollar, contratar, implementar y soportar todos los sistemas de información, así como la infraestructura y seguridad tecnológica que permitan el correcto funcionamiento de la Jurisdicción Especial para la Paz – JEP. Para efectos de lo anterior, se consideró en dicho análisis preliminar, que el perfil a contratar debía corresponder al de un profesional en el área de sistemas y tecnologías de la información, con amplia experiencia en la implementación y soporte de sistemas.

Dicho lo anterior debe resaltarse que el contrato mismo objeto de análisis señala en su cláusula tercera – Numeral 1 – Obligaciones Específicas que el contratista ejecutará, entre otras relevantes labores, la de "Coordinación de la estructuración, contratación y ejecución de todos los proyectos de TI: Consultoría, construcción de sistemas de información, implementación de herramientas de software y hardware, infraestructura tecnológica y seguridad informática entre otros, que se requieran para el adecuado diseño, ejecución y puesta en funcionamiento de la Jurisdicción Especial para la Paz – JEP".

Denótese que tanto esta como las demás obligaciones establecidas y asignadas al contratista, no son de monto menor o insignificante, sino que por el contrario, revisten una connotación y responsabilidades considerables que se compadecen con la remuneración pactada.

Es por eso que la revisión que se haga por parte del Ente de control respecto del análisis preliminar, no puede ni debe basarse solamente en el perfil que ahí se enuncia, pues éste, se reitera, es uno de los varios elementos que debe atender la contratación demandada y en todo caso no corresponde al factor principal o de mayor ponderación, pues todo, en contexto, debe enfocarse en la definición clara y plausible de las obligaciones que ese contratista debe desarrollar para lograr el objetivo puntual que atienda las necesidades de la entidad solicitante del bien o servicio.

Ahora bien, si en gracia de discusión se determinara que en efecto se presentó una falla por parte de Gloria Lucia Ospina Sorzano como Directora Ejecutiva del Fondo al suscribir el contrato No. 761 de 2018 y del

Gerente Técnico, Daniel Arcila Ramos en la revisión final del análisis preliminar que sirvió de base para la revisión y planeación de la celebración del contrato No. 761 de 2018; efectivamente si hubiere lugar a un reproche, éste correspondería única y exclusivamente a uno de carácter disciplinario, a título personal, pero bajo ninguna circunstancia, a uno con incidencia fiscal, habida cuenta que:

El profesional efectivamente contratado, corresponde a un profesional en el área de sistemas y tecnologías de la información, con una amplia y soportada experiencia en la implementación y soporte de sistemas, que al enmarcarse dentro del rango de la tabla del DNP que define una remuneración para ese tipo de profesionales, permite y justifica el reconocimiento de honorarios por la suma de \$17.947.212, es decir, se está remunerando una gestión o servicio desplegada por un profesional que cuenta con todas las condiciones y exigencias para prestar el servicio demandado y como consecuencia de ello, percibir una remuneración acorde a la recibida, dado que se encuentra alineada con las obligaciones a él asignadas, máxime si se tiene en cuenta además, que el análisis preliminar establecía de manera amplia la posibilidad de contratar un Coordinador o un Director.

Lo anterior significa que el pago efectuado no corresponde a un pago desbordado ni fuera de los rangos de referencia y que, en todo caso, cumple con creces con el perfil mínimo requerido en el análisis preliminar, de tal suerte que no puede afirmarse que se haya generado un detrimento para el Estado, porque se reitera, la remuneración efectuada atiende criterios precisos para un profesional con unas características mínimas definidas que están total y claramente cumplidas y soportadas.

Debe tenerse presente que la misma tabla de referencia del DNP para el 2018 contiene una estipulación que literalmente precisa lo siguiente: "Es responsabilidad de los jefes de las dependencias señalar las razones objetivas que justifican la estimación de los honorarios con base en la necesidad de la entidad y criterios académicos y de experiencia (...)"

En consideración a lo anterior y teniendo claro que esta contratación se originó con ocasión del requerimiento que para el efecto elevó la JEP a la Directora Ejecutiva del Fondo FCP, debe también señalarse que la Entidad destinataria o beneficiaria del servicio contratado, esto es, la Jurisdicción Especial para la Paz, nunca objetó ni cuestionó que la contratación de la persona que se identifica con la CC No. 19.187.031, estuviere desbordada o fuera del contexto y/o de la necesidad que ellos mismos requerían suplir a través de ese contrato, por el contrario, permitieron, sin objeción o reproche alguno, que el contratista llevara a cabo el desarrollo del objeto contratado y ejecutara pacíficamente, la labor a él encomendada.

En esa medida, en caso de que se llegare a formularse algún reparo por parte de la Contraloría General de la República, éste tendría que dirigirse, como es lógico, a la entidad usuaria del servicio contratado que fue la que dio inicio con su solicitud, a la materialización del contrato No. 761 de 2018, pues el Fondo FCP a través de su Directora Ejecutiva, mediante el cual se materializó un trámite puntual a él solicitado

- **CONTRATO 576 DE 2018**

De acuerdo con los antecedentes del contrato, se evidencia que el Análisis Preliminar suscrito por Daniel Arcila Ramos como Gerente Técnico del Fondo, define como perfil mínimo requerido de la persona natural a contratar, el correspondiente al de un "Profesional en comunicación social con seis años de experiencia"

Dicho lo anterior, debe resaltarse que el contrato mismo objeto de análisis señala en su consideración número 7 "Que la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) entre sus numerosas actividades tiene la de definir los lineamientos estratégicos respecto a las comunicaciones internas y externas de la JEP", adicionalmente en su cláusula tercera – Obligaciones Específicas, se indica que el contratista ejecutará, entre otras relevantes labores, las de:"(...)1. Presentar para aprobación por el Secretario Ejecutivo o su comité Directivo, la propuesta de políticas, estrategias, planes, programas y proyectos en materia de Comunicaciones e información a nivel interno y externo, sobre la gestión de la JEP y los servicios que presta y demás asuntos que son de su competencia. (...)3. Coordinar y orientar las pautas y parámetros de para la información a divulgar en los portales y demás medios de comunicación de la JEP, así como para las publicaciones en medios impresos de la JEP, controlando además su ajuste a las normas legales vigentes.(...)5. Liderar la gestión de

posicionamiento de la imagen institucional de la JEP.(...)8. Diseñar las estrategias de comunicación e interacción con los medios nacionales e internacionales.(...)”.

Denotese que tanto estas como las demás obligaciones establecidas y asignadas al contratista, no son de monto menor o insignificante, sino que, por el contrario revisten una connotación y responsabilidades considerables que se compadecen con la remuneración pactada.

Es por eso que la revisión que se haga por parte del Ente de control respecto del análisis preliminar, no puede ni debe basarse solamente en el perfil que ahí se enuncia, pues este, se reitera, es uno de varios elementos que debe atender la contratación demandada y en todo caso, no corresponde al factor principal o de mayor ponderación, pues todo, en contexto, debe enfocarse en la definición clara y plausible de las obligaciones que el contratista debe desarrollar para lograr el objetivo puntual que atienda las necesidades de la entidad solicitante del bien o servicio.

De acuerdo con lo anterior bajo ninguna circunstancia procede un reproche con incidencia fiscal, habida cuenta que: El profesional efectivamente contratado, corresponde a un profesional en Comunicación Social o Periodismo, con amplia y soportada experiencia en sistemas de comunicación, divulgación, diseño, realización de eventos, posicionamiento de imagen, que al enmarcarse dentro del rango de la tabla del DNP que define una remuneración para este tipo de profesionales, permite y justifica el reconocimiento de honorarios por la suma de \$16.215.464, es decir, se está remunerando una gestión o servicio desplegada por un profesional que cuenta con todas las condiciones y exigencias para prestar el servicio demandado y como consecuencia de ello, percibir una remuneración acorde a la recibida, dado que se encuentra alineada con las obligaciones a él asignadas.

Lo anterior significa que el pago efectuado no corresponde a un pago desbordado ni fuera de los rangos de referencia y que, en todo caso, cumple con creces, con el perfil mínimo requerido en el análisis preliminar, de tal suerte que no puede afirmarse que se haya generado un detrimento para el Estado, porque se reitera, la remuneración efectuada atiende criterios precisos para un profesional con unas características mínimas definidas que están total y claramente cumplidas y soportadas.

Debe tenerse presente que la misma tabla de referencia del DNP para el 2018 contiene una estipulación que literalmente precisa lo siguiente: “Es responsabilidad de los jefes de las dependencias señalar las razones objetivas que justifican la estimación de los honorarios con base en la necesidad de la entidad y criterios académicos y de experiencia(...)”

En consideración a lo anterior y teniendo claro que esta contratación se origina con ocasión del requerimiento que para el efecto elevó la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) a la Directora Ejecutiva del FCP, debe también señalarse que la Entidad destinataria o beneficiaria del servicio contratado, esto es, Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) nunca objeto ni cuestiono que la contratación de la persona identificada con la C.C No. 79.286.640, estuviere desbordada o fuera del contexto y/o de la necesidad que ellos mismos requerían suplir a través de este contrato, por el contrario, permitieron, sin objeción o reproche alguno, que el contratista llevara a cabo el desarrollo del objeto contratado y ejecutara pacíficamente, la labor a él encomendada.

En esa medida, en caso de que se llegare a formular algún reparo por parte de la Contraloría General de la República, éste tendría que dirigirse, como es lógico, a la entidad usuaria del servicio contratado que fue la que dio inicio con su solicitud, a la materialización del contrato no. 576 de 2018.

CONTRATO 732 DE 2018

De acuerdo con los antecedentes del contrato, se evidencia que el Análisis Preliminar suscrito por el Gerente Técnico del Fondo, Daniel Arcila Ramos, define como perfil mínimo requerido de la persona natural a contratar, el correspondiente a un bachiller con mínimo 24 meses de experiencia relacionada con actividades asistenciales y/o de apoyo operativo para efectos de atender necesidades de la Agencia Nacional de Tierras derivadas del convenio No 456 de 2018 celebrado entre dicha Agencia y el PA FCP.

Ahora bien, si en efecto se presentó una falla por parte de Gloria Lucia Ospina Sorzano como Directora Ejecutiva del Fondo al suscribir el contrato No. 732 de 2018 y del Gerente Técnico, Daniel Arcila Ramos en la revisión final del análisis preliminar que sirvió de base para la revisión y planeación de la celebración del contrato No. 732 de 2018.

Además de lo anterior y teniendo claro que ésta contratación se originó con ocasión del requerimiento que para el efecto elevó la Agencia Nacional de Tierra - ANT a la Directora Ejecutiva del Fondo FCP, debe también señalarse que la Entidad destinataria o beneficiaria del servicio contratado, esto es, la ANT, nunca objetó ni cuestionó que la contratación de la persona que se identifica con la C.C No. 52.746.896, estuviere desbordada o fuera del contexto y/o de la necesidad que ellos mismos requerían suplir a través de ese contrato, por el contrario, permitieron, sin objeción o reproche alguno, que el contratista llevara a cabo el desarrollo del objeto contratado y ejecutara pacíficamente, la labor a él encomendada.

En esa medida, en caso de que se llegare a formularse algún reparo por parte de la Contraloría General de la República, éste tendría que dirigirse, como es lógico, a la entidad usuaria del servicio contratado que fue la que dio inicio con su solicitud, a la materialización del contrato No. 732 de 2018.

Con base en lo anterior, de manera atenta se solicita desestimar la observación formulada frente al contrato de prestación de servicios No. 732 de 2018 o en su defecto y en caso de considerar que la misma debe sufrir el curso de una investigación, que su incidencia no se califique con incidencia fiscal.

CONTRATO 548 de 2018

De acuerdo con los antecedentes del contrato, se evidencia que el Análisis Preliminar suscrito por María Alejandra Ferreira – Gerente Jurídica del Fondo, define como perfil mínimo requerido de la persona natural a contratar, el correspondiente al de un “Profesional en Derecho, con especialización en Derecho Administrativo que cuente con experiencia en asuntos de contratación o administrativos, especialmente en entidades públicas que cumpla con los requisitos exigidos y que pueda suplir las necesidades de la Agencia de Renovación del Teritorio (ART) para el debido seguimiento jurídico al PIC.”.

Para efectos de lo anterior, se considera en dicho análisis preliminar, que el perfil a contratar debía corresponder al de un profesional que asesorara los asuntos jurídicos propios de la ejecución y desarrollo del Proyecto de Pequeña Infraestructura Comunitaria –PIC.

Dicho lo anterior, debe resaltarse que el contrato mismo objeto de análisis señala en su cláusula tercera-Obligaciones Específicas, que el contratista ejecutará, entre otras relevantes labores, las de:“(…) 1. Apoyar la elaboración de los documentos de planeación necesarios para tramitar los procesos precontractuales y contractuales que se requieran para implementar la estrategia PIC. 2. Apoyar a la ART en la evaluación de propuestas, así como la respuesta a las observaciones y demás actividades necesarias para el desarrollo de los procesos de contratación y ejecución de la estrategia PIC. 4. Emitir conceptos y formular recomendaciones en los trámites de contratación y ejecución de la estrategia PIC.5. Apoyar en la elaboración de los procesos y procedimientos para los asuntos jurídicos-contractuales propios del manejo del proyecto PIC. 6. Brindar los informes de seguimiento a los procesos jurídico-contractuales propios de la estrategia PIC.(…)”.

Denótese que tanto estas como las demás obligaciones establecidas y asignadas al contratista, no son de monto menor o insignificante, sino que, por el contrario revisten una connotación y responsabilidades considerables que se compadecen con la remuneración pactada.

Es por eso que la revisión que se haga por parte del Ente de control respecto del análisis preliminar, no puede ni debe basarse solamente en el perfil que ahí se enuncia, pues este, se reitera, es uno de varios elementos que debe atender la contratación demandada y en todo caso, no corresponde al factor principal o de mayor ponderación, pues todo, en contexto, debe enfocarse en la definición clara y plausible de las obligaciones que

el contratista debe desarrollar para lograr el objetivo puntual que atienda las necesidades de la entidad solicitante del bien o servicio.

Lo anterior significa que el pago efectuado no corresponde a un pago desbordado ni fuera de los rangos de referencia y que, en todo caso, cumple con creces, con el perfil mínimo requerido en el análisis preliminar, de tal suerte que no puede afirmarse que se haya generado un detrimento para el Estado, porque se reitera, la remuneración efectuada atiende criterios precisos para un profesional con unas características mínimas definidas que están total y claramente cumplidas y soportadas.

Debe tenerse presente que la misma tabla de referencia del DNP para el 2018 contiene una estipulación que literalmente precisa lo siguiente: "Es responsabilidad de los jefes de las dependencias señalar las razones objetivas que justifican la estimación de los honorarios con base en la necesidad de la entidad y criterios académicos y de experiencia(...)"

En consideración a lo anterior y teniendo claro que esta contratación se origina con ocasión del requerimiento que para el efecto elevó la Agencia de Renovación del Territorio (ART) a la Directora Ejecutiva del FCP, debe también señalarse que la Entidad destinataria o beneficiaria del servicio contratado, esto es, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) nunca objetó ni cuestionó que la contratación de la persona identificada con la C.C No. 23.175.966, estuviere desbordada o fuera del contexto y/o de la necesidad que ellos mismos requerían suplir a través de este contrato, por el contrario, permitieron, sin objeción o reproche alguno, que el contratista llevara a cabo el desarrollo del objeto contratado y ejecutara pacíficamente, la labor a él encomendada.

En esa medida, en caso de que se llegare a formular algún reparo por parte de la Contraloría General de la República, éste tendría que dirigirse, como es lógico, a la entidad usuaria del servicio contratado que fue la que dio inicio con su solicitud, a la materialización del contrato no. 548 de 2018.

(...)

CONTRATO 394 DE 2018

De acuerdo con los antecedentes del contrato, se evidencia que el Análisis Preliminar suscrito por Daniel Arcila Ramos como Gerente Técnico del Fondo, define como perfil mínimo requerido de la persona natural a contratar, el correspondiente al de un "Profesional experto en coordinación interinstitucional y promoción del diálogo social"

Dicho lo anterior, debe resaltarse que el contrato mismo objeto de análisis señala Clausula tercera Obligaciones Específicas, se indica que el contratista ejecutará, entre otras relevantes labores, las de:"(...) 1. Apoyar a la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos, en la formulación de estrategias para la promoción del sector solidario en las regiones intervenidas. 2. Dar continuidad al plan operativo de coordinación interinstitucional para la promoción y consolidación del sector solidario y de economía solidaria con las comunidades beneficiarias del programa de sustitución de cultivos ilícitos.3. Mantener la interlocución con entidades públicas, del sector privado y con sectores económicos estratégicos para la promoción y fortalecimiento del componente asociativo en regiones priorizadas por la Dirección.(...)"

Denótese que tanto estas como las demás obligaciones establecidas y asignadas al contratista, no son de monto menor o insignificante, sino que, por el contrario revisten una connotación y responsabilidades considerables que se compadecen con la remuneración pactada.

Es por eso que la revisión que se haga por parte del Ente de control respecto del análisis preliminar, no puede ni debe basarse solamente en el perfil que ahí se enuncia, pues este, se reitera, es uno de varios elementos que debe atender la contratación demandada y en todo caso, no corresponde al factor principal o de mayor ponderación, pues todo, en contexto, debe enfocarse en la definición clara y plausible de las obligaciones que

el contratista debe desarrollar para lograr el objetivo puntual que atienda las necesidades de la entidad solicitante del bien o servicio.

Es importante clarificar que el profesional efectivamente contratado, corresponde a una profesional en Finanzas y Relaciones Internacionales, Especialista en Gestión Pública e Instituciones Administrativas, Experto en Paz, Desarrollo y Gobernabilidad, Magister en Seguridad y Defensa Nacional, con amplio conocimiento y experiencia en el Estado Colombiano, y excelentes relaciones en el sector público y privado entre otras, que al enmarcarse dentro del rango de la tabla del DNP que define una remuneración para este tipo de profesionales, permite y justifica el reconocimiento de honorarios por la suma de \$16.494.834, es decir, se está remunerando una gestión o servicio desplegada por un profesional que cuenta con todas las condiciones y exigencias para prestar el servicio demandado y como consecuencia de ello, percibir una remuneración acorde a la recibida, dado que se encuentra alineada con las obligaciones a él asignadas.

En consideración a lo anterior y teniendo claro que esta contratación se origino con ocasión del requerimiento que para el efecto elevo la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilicitos de la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto a Gloria Lucia Ospina Sorzano como Directora Ejecutiva del FCP, debe tambien señalarse que la Entidad destinataria o beneficiaria del servicio contratado, esto es, la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilicitos nunca objeto ni cuestiono que la contratación de la persona identificada con la C.C No. 79.574.634, estuviere desbordada o fuera del contexto y/o de la necesidad que ellos mismos requerian suplir a través de este contrato, por el contrario, permitieron, sin objeción o reproche alguno, que el contratista llevara a cabo el desarrollo del objeto contratado y ejecutara pacíficamente, la labor a él encomendada.

En esa medida, en caso de que se llegare a formular algún reparo por parte de la Contraloría General de la República, éste tendria que dirigirse, como es lógico, a la entidad usuaria del servicio contratado que fue la que dio inicio con su solicitud, a la materialización del contrato No. 394 de 2018.

SOLICITUD DE DESESTIMACION DE LA OBSERVACIÓN

Con base en lo anterior, de manera atenta se solicita desestimar las observaciones formuladas (...).

Hallazgo No. 4

"Precisa el ente de control que respecto de (...) contratos celebrados, no se ha dado estricto cumplimiento con "lo establecido en el Manual de contratación del Fondo FCP con relación a las pólizas y cláusula penal (...)", en consideración a las "falta de análisis, control y seguimiento en la elaboración del análisis preliminar, en la elaboración del contrato, revisión y aprobación de las pólizas que amparan los contratos y que generan riesgos antes posibles eventos o siniestros durante los periodos no cubiertos por las pólizas, por lo que la entidad podría enfrentarse a demandas o procesos judiciales que afectarían su patrimonio (...)", frente a lo cual se hace necesario tener en cuenta las siguientes precisiones:

El título I, capítulo I del Manual de Contratación del Fondo Colombia en Paz vigente al momento de la celebración de los contratos que nos ocupan, señala que la planeación técnica y financiera de los contratos, el trámite de los procedimientos de selección, la vigilancia en la ejecución y el impulso de la liquidación corresponde al Comité de Operación del Fondo, y de manera específica a quienes el Comité designe para cada actividad.

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

Este comité, como órgano de administración del FCP es la instancia de decisión sobre la modalidad de contratación que debían adelantarse, todas contrataciones eran precedidas de un Análisis Preliminar, en el cual se establece la necesidad, conveniencia y oportunidad de la celebración del contrato, y se analizan las condiciones del mercado y potenciales proveedores, así como las condiciones del procedimiento de selección y los requisitos para contratar. El tiempo durante el cual se desarrollan cada una de las etapas del proceso de selección, se determinaba por el Comité de Operación del FCP para cada proceso en concreto, dependiendo del objeto, cuantía y obligaciones del mismo.

Por lo anterior, es importante remitirse a las Actas de Comité en las cuales se decidió sobre la necesidad de exigir la constitución de garantías para cierto tipo de contratos, así como a los análisis preliminares en cada caso particular.

Referente al capítulo de garantías que se desarrolla en el Manual y su procedencia, debe recalcar que el FCP se reserva el derecho de exigirlos o no, en función de la tipología y cuantía de los contratos, debiendo quedar justificado en el Análisis Preliminar de la Contratación, lo pertinente.

Adicional a ello, se establecieron en el mismo Manual una serie de excepciones a la constitución de garantías, dejando en algunos casos como potestad del Comité su exigencia atendiendo la naturaleza del objeto del contrato, su valor, forma de pago entre otros.

Frente a cada uno de los contratos enunciados en el requerimiento objeto de atención, se precia:

CONTRATO No. 617 de 2018:

Frente a este contrato, lo primero es señalar que se trata de un contrato que tiene por objeto, prestar, "(...) por sus propios medios, con plena autonomía técnica, financiera y administrativa, el servicio de *consultoría* para el análisis estratégico de tres (3) cadenas productivas, creación de plan estratégico y diseño de la marca ECOMUN (...)"

En el mismo sentido, el contrato en su cláusula quinta – Forma de pago, establece:

1. Un pago anticipado equivalente a la suma de \$315.000.000 correspondiente al 30% del valor del contrato, una vez cumplidos los requisitos de perfeccionamiento y ejecución, aprobación de garantías y suscripción de acta de inicio.
2. Un segundo pago equivalente a la suma de \$210.000.000 correspondiente al 20% del valor del contrato, una vez el contratista entregue a satisfacción del PA-FCP el informe de la actividad 1.
3. Un tercer pago equivalente a la suma \$210.000.000 correspondiente al 20% del valor del contrato, una vez el contratista entregue a satisfacción del PA-FCP el informe de la actividad No. 2.
4. Un cuarto pago equivalente a la suma \$105.000.000 correspondiente al 10% del valor del contrato, una vez el contratista entregue a satisfacción del PA-FCP el informe de la actividad No. 3.
5. Un pago final equivalente a la suma de \$210.000.000 correspondiente al 20% del valor del contrato, una vez el contratista entregue a satisfacción del PA-FCP el informe final del contrato y se suscriba la respectiva acta de liquidación.

Dicho lo anterior y atendiendo lo establecido en la parte final del literal a) - Consideraciones generales de las garantías, del punto 5 del Capítulo V - Disposiciones generales, del Título V- Etapa contractual del Manual que regula contratación del Fondo FCP, debe resaltarse que el mismo consagra de manera expresa, las siguientes excepciones respecto de la constitución de garantías, así:

"(...) Tampoco será obligatorio constituir garantías cuando se trate de contratos de consultoría con personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras cuando el pago de los servicios se haga contra entrega final de los productos y estos se reciban previamente a plena satisfacción por parte del FCP. (...)" Se subraya.

En ese orden de ideas y al tratarse de un contrato cuyo objeto consiste en la realización de una consultoría tal y como se transcribió en precedencia, que además contempla de manera inequívoca en su cláusula quinta, como requisito sine qua non para la realización de cualquiera de los pagos acordados, la entrega a entera satisfacción del FCP, de unos informes precisos que den cuenta de la efectiva y adecuada gestión a cargo del contratista, es claro que la exigencia de las garantías no correspondía a una obligación.

Al enmarcarse el contrato en la excepción establecida por el Manual de la contratación del Fondo FCP, no se configura ni puede configurarse un reproche por parte del Ente de control, con ocasión de la solicitud de unas garantías que, si bien no eran necesarias, se exigieron al contratista para dotar de mayor seguridad la ejecución del contrato que por sí, se insiste, ya estaba protegida a partir de los entregables requeridos como requisito previo para efectuar cualquier desembolso.

En el mismo sentido, al no ser necesaria la exigencia del otorgamiento de una garantía según la excepción definida en el Manual de contratación, no puede como es lógico, exigirse tampoco como consecuencia de lo primero, que las condiciones de las pólizas expedidas, se enmarquen bajo los parámetros que define el referido manual.

CONTRATO No. 335 de 2017

Respecto de este contrato, debe resaltarse que su valor correspondió a la suma de \$32.951.211 equivalente a 44.66 SMMLV.

Por su parte, el manual de contratación del Fondo FCP en el literal a) del punto 5 del Capítulo V del Título V, señala como excepción a la exigencia del otorgamiento de garantías, las siguientes:

"(...) Las garantías no serán obligatorias en los siguientes contratos:

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

Así las cosas y al tratarse de un contrato cuya cuantía es inferior a 50 SMLMV (\$36.885.850), y que de acuerdo con la forma de pago pactada en la Cláusula Sexta se estableció "...el PA-FCP pagará el valor del presente contrato a través de un único pago contra entrega de las adecuaciones locativas.", por lo cual no corresponde, por disposición expresa del mismo Manual de contratación del Fondo FCP, exigir para ese preciso acuerdo de voluntades, las garantías que en el referido manual se definen, de tal suerte entonces, que no puede configurarse observación o hallazgo alguno, bajo la premisa de que las garantías constituidas para el contrato No. 335 de 2017, no se enmarcan o atienden en su integridad, las condiciones exigidas para las pólizas de obligatoria constitución.

Además de lo anterior, el mismo análisis preliminar que soportó esta contratación define en su numeral 4.1, las garantías a exigir para este contrato en particular, así como las condiciones de las mismas. Esto también, bajo la disposición contenida en el manual de contratación del Fondo que señala que "el Comité de Operación del FCP determinará la necesidad de exigirla, atendiendo a la naturaleza del objeto del contrato y a la forma de pago, plasmando en el Análisis Preliminar de Contratación las razones, análisis y fundamentos de ello (...)" Se resalta.

En ese orden de ideas y al no ser necesaria la exigencia del otorgamiento de una garantía según dos de las excepciones definidas en el Manual de contratación, no puede como es lógico, exigirse tampoco como consecuencia de lo primero, que las condiciones de las pólizas expedidas se enmarquen bajo los parámetros que define el referido manual.

CONTRATO No. 403 de 2018

La entidad guardó silencio.

SOLICITUD DESESTIMACIÓN OBSERVACIÓN:

En ese orden de ideas y con base en lo ya expuesto y soportado, que da cuenta de la no existencia ni configuración de reproches respecto de las conductas desplegadas, respetuosamente se solicita desestimar la observación respecto de los contratos (...) absteniéndose de formular hallazgos con incidencia disciplinaria o de cualquier otra naturaleza.

CONTRATO No. 788 de 2018

(...) La regla establecida en el Manual de Contratación indica que el valor y la vigencia de estas garantías serán por un monto mínimo equivalente al veinte por ciento (20%) del valor del contrato y una duración igual al término de vigencia del contrato y un (1) año más. De cualquier manera, la garantía se determinará en cada caso, de acuerdo con el objeto, el valor, la naturaleza y las obligaciones contenidas en cada contrato. Es así como es potestativo del Fondo FCP, revisar y asignar de acuerdo con cada caso, tanto el valor como la vigencia de las pólizas exigidas al contratista.

Clausula Penal Pecuniaria: La cláusula Décima Primera contempla que en cada caso de incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, éste se obliga a pagar por el simple retardo, una pena equivalente al 5% del valor del contrato. Así mismo vencido el plazo y si el contratista no hubiera cumplido todas sus obligaciones, se sujeta a pagar una pena equivalente al 10% del valor del contrato".

SOLICITUD DESESTIMACIÓN OBSERVACION:

En ese orden de ideas y con base en lo ya expuesto y soportado, que da cuenta de la no existencia ni configuración de reproches respecto de las conductas desplegadas, respetuosamente se solicita desestimar la observación respecto del contrato No. 788 de 2018 absteniéndose de formular hallazgos con incidencia disciplinaria o de cualquier otra naturaleza".