

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO INTERSECTORIAL

**A LOS COMPONENTES DE GENERACIÓN DE INGRESOS Y EMPLEABILIDAD A
POBLACIÓN VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO
VIGENCIAS 2021, 2022 Y 2023**

CGR- CDST No. 048
CGR – CDST – CDSA – CDSIS -CDSCDR - CDP No. 001
Diciembre 2024

**INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO INTERSECTORIAL
A LOS COMPONENTES DE GENERACIÓN DE INGRESOS Y EMPLEABILIDAD A
POBLACIÓN VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO
VIGENCIAS 2021, 2022 Y 2023**

Contralor General de la República	Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Vicecontralor General de la República	Carlos Mario Zuluaga Pardo
Contralor Delegado para el Sector Trabajo	David Fernández Jaramillo
Directora de Vigilancia Fiscal para el Sector Trabajo	Jenny Paola Quiroz Castro
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario	Anwar Salim Daccarett Alvarado
Contralora Delegada para el Sector Inclusión Social	Paola Aguirre Moreno
Contralor Delegado para el Sector Comercio y Desarrollo Regional	Rodolfo Enrique Zea Navarro
Contralor Delegado para el Sector Posconflicto	Fabio Alberto Alzate Carreño
Supervisora	Zudma Yubelly León Castillo
Líder de auditoría	Blanca Fabiola Algeciras Rojas
Auditores	Genis Suguey Salamanca Laverde Paula Lizeth Gámez Rodríguez Laide Stefan Quinche Loaiza Hans Nevardo Ramírez Efraín Méndez Vargas Martha Socorro Revelo Benavides Carlos Humberto Castillo Fredy Alberto Hernández Corredor Abaneth García Quintero Milton Ríos García Yamile Carolina Rodríguez Ana Lucía Melgarejo Arévalo Sara Liseth Escobar Martínez Froilán Campos Martínez

TABLA DE CONTENIDO

1. HECHOS RELEVANTES	5
2. CARTA DE CONCLUSIONES	8
2.1. OBJETIVO DE LA AUDITORÍA	11
2.1.1. Objetivo General	11
2.2. FUENTES Y CRITERIOS DE AUDITORÍA.....	11
2.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA.....	27
2.4. LIMITACIONES DEL PROCESO	27
2.5. RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL FISCAL INTERNO.....	27
2.6. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA.....	28
2.7. RELACIÓN DE HALLAZGOS	31
2.8. PLAN DE MEJORAMIENTO	31
3. OBJETIVOS	33
3.1. OBJETIVO GENERAL	33
3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	33
4. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	34
4.1. RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA.....	34
4.2. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO 1.....	37
Hallazgo No. 1. Oferta Institucional con Enfoque Diferencial - Víctimas del Conflicto Armado en Colombia (A).....	37
Hallazgo No. 2. Recursos PIDAR en Cuentas Fiduciarias (A- D)	42
Hallazgo No. 3. Eficiente y Transparente Formulación, Estructuración, Cofinanciación y Ejecución de los PIDAR (A-D).....	50
Hallazgo No. 4. Monitoreo, Seguimiento y Evaluación de Programas de Generación de Ingresos. (A)	56
Hallazgo No. 5. Manejo cuenta exclusiva Convenios Nros. 761 de 2021, 593 de 2022, 595 de 2022, 645 de 2023 y 646 de 2023. (A-D).....	74
Hallazgo No. 6. Descuentos Gravamen a los movimientos financieros GMF 4*1000 (A-D).....	93
Hallazgo No. 7. Planeación, Supervisión Convenios Nos. 761 de 2021; 593 de 2022; 595 de 2022, 645 de 2023, 646 de 2023. (A-D)	98

Hallazgo No. 8. Monitoreo, Seguimiento y Evaluación de Programas de Generación de Ingresos. (A-D).....	110
Hallazgo No. 9. Monitoreo, Seguimiento y Evaluación de Programas de Generación de Ingresos. (A-D).....	120
Hallazgo No. 10. Seguimiento y acompañamiento posterior a la entrega de recursos (A-D)	126
4.3. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2	130
Hallazgo No. 11. Documentos Contractuales Plataforma SECOP. (A-D)	130
Hallazgo No. 12. Informes de Supervisión (A-D).....	148
Hallazgo No. 13. Publicación de documentos en el Sistema Electrónico de Contratación Pública SECOP II (A).....	159
Hallazgo No. 14. Seguimiento y acompañamiento posterior a la colocación efectiva (A)	166
Hallazgo No. 15. Seguimiento a los Programas Generación de Ingresos dirigidos a población Víctima (A-D).....	171
4.4. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No.3.....	181
Hallazgo No. 16. Supervisión de los proyectos PIDAR (A-D).....	182
Hallazgo No. 17. Concurrencia de Oferentes - Contrato ADC-2021-280 (A)	194
Hallazgo No. 18. Transparencia, publicidad y planeación Contrato ADC-650- 2023 (A)	200
Hallazgo No. 19. Manejo y control de la información (A-D).....	209
Hallazgo No. 20. Gestión documental de los expedientes Contractuales. (A-OI)	216
Hallazgo No. 21. Publicación de documentos en el Sistema Electrónico de Contratación Pública SECOP II (A- D).....	221
Hallazgo No. 22. Gestión documental de los expedientes contractuales. (A-D-OI).....	225
Hallazgo No. 23. Supervisión y liquidación de contratos (A)	231
4.5. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4	236
5. ANEXO	240

1. HECHOS RELEVANTES

La CGR ha incluido en la presente auditoría Intersectorial a: Ministerio del Trabajo, Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias -UAEOS- Unidad Administrativa Especial Servicio Público de Empleo -UAESPE-, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo -MinCIT-, Artesanías de Colombia, Agencia de Desarrollo Rural – ADR-, Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA- y el Departamento de Prosperidad Social -DPS-. la presente auditoría es, en sí misma, un hecho relevante, toda vez, que es la primera Auditoría de Cumplimiento Intersectorial que se adelanta a los Componentes de Generación de Ingresos y Empleabilidad a la Población Víctima del Conflicto Armado, motivada por requerimiento de la Delegada de Posconflicto en virtud de la importancia del tema y de los resultados de los informes anuales dirigidos al Congreso.

En este caso se incorporaron criterios y parámetros de evaluación para determinar si las entidades cumplen o no, con lo establecido en los propósitos normativos de dichos componentes, el reconocimiento de los derechos de las víctimas, la protección, la reparación integral, aspectos que van más allá de la sostenibilidad económica y constituyen medidas importantes, no solo por el monto de los recursos asignados sino por su objetivo primordial de resarcir los daños causado a las víctimas.

De igual forma están orientados a garantizar el mínimo vital de la población víctima del conflicto, que debido al hecho victimizante perdió sus condiciones para garantizar su propio sustento.

Por lo anterior, esta gestión fiscal se enfoca en la verificación al cumplimiento en el otorgamiento de los beneficios designados en las normas previstas y destinados a la población objeto.

El componente de Generación de ingresos permite la sostenibilidad económica, y la inclusión de esta población a la sociedad a través, del apoyo al emprendimiento desde sus propios “resultados”.

En relación con el componente de Empleabilidad, este es esencial para promover la inclusión socioeconómica de la población víctima, permitiéndoles acceder a oportunidades laborales que les garanticen una vida digna y sostenible.

De otra parte, es importante resaltar que, en desarrollo del proceso auditor adelantado por la CGR, se evidencian como hechos relevantes los siguientes:

AGENCIA DE DESARROLLO RURAL -ADR-

Ejecución Directa de los Proyectos Integrales de Desarrollo Rural PIDAR

El numeral 6 del artículo 11 del Decreto 2364 de 2015 *"Por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural – ADR, y se determinan su objeto y su estructura orgánica"* indica que es función del presidente de la Agencia *"Aprobar los instrumentos a través de los cuales la Agencia ofrece los bienes y servicios, así como los modelos de operación para la ejecución de los de planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial"*.

Y en el marco de esta función, el presidente de la Agencia expidió la Resolución No. 593 del 29 de agosto de 2019: *"Por la cual se aprueba el modelo de operación para la ejecución de los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial y se dictan otras disposiciones"*, modificada por las Resoluciones Nos: 759 del 31 de octubre de 2019, 214 del 24 de septiembre de 2020 y la Resolución No. 442 del 29 de julio de 2024, la cual establece:

"Artículo primero: Aprobar el modelo 1 denominado: "Ejecución Directa de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural", para la ejecución de los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial a partir de la vigencia 2019".

"Artículo segundo. Aprobar la ejecución de los recursos de la cofinanciación a través del mecanismo financiero Encargo Fiduciario, que para tales efectos celebren los beneficiarios de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial".

Para la CGR, lo anterior constituye un hecho relevante por cuanto:

- Con su implementación la entidad, en la ejecución de los recursos asignados a proyectos de inversión social en cumplimiento de su misionalidad, obvia los procesos de contratación establecidos en la Ley 80 de 1993 y sus modificaciones.
- Los recursos son depositados en encargos fiduciarios, no obstante, los proyectos no se ejecutan con la diligencia requerida para atender las necesidades identificadas, por debilidades estructurales en las etapas de planeación y ejecución de estos.
- La ADR, no ha estructurado proyectos específicos focalizados para la población víctima del conflicto armado.
- El Proyecto BIPN - 2020011000200 para la *"Optimización de la Generación de Ingresos Sostenibles de Productores Rurales a Nivel Nacional"*, con 171 proyectos cofinanciados durante las vigencias 2021, 2022 y 2023 por valor de \$337.121.067.202, depositados en cuentas fiduciarias; de los cuales 156 proyectos equivalentes al 91% por \$317.476.010.033 (94% de los recursos asignados) continúan sin ejecución y sus recursos permanecen depositados en los encargos fiduciarios a nombre de las organizaciones beneficiadas sin el logro del objetivo social planteado.

- La entidad, manifestó que *“Al haberse ordenado el pago del PIDAR a la organización beneficiaria, el recurso sale de la órbita de la Nación y pasa a la órbita particular, por lo cual no le son dables los procedimientos establecidos en el estatuto contractual colombiano (Ley 80 de 1993). En este contexto, es preciso aclarar que una vez los recursos ingresan a las cuentas de los beneficiarios, dejan de pertenecer a la Nación por cuanto los titulares de las mismas son personas naturales y/o jurídicas formadas eventualmente por asociaciones de grupos familiares”;*

Las consideraciones expuestas evidencian posibles riesgos, frente a la efectiva y oportuna ejecución de los recursos públicos asignados a la población focalizada víctima del Conflicto Armado, por cuanto, la ADR, transfiere recursos a la Fiduciaria, en cabeza de un tercero (asociaciones o cooperantes) cuyos recursos han permanecido sin su oportuna ejecución.

Así las cosas, resulta relevante continuar con la vigilancia y el control fiscal a la ejecución de estos recursos en la Agencia, con el fin de que cumplan su propósito.

2. CARTA DE CONCLUSIONES

811111

Bogotá D.C.

Ministra

GLORIA INÉS RAMÍREZ RÍOS

Ministerio del Trabajo

Carrera 7 #31-10

Edificio Worktech Center II P.H.-WTC

gramirezrios@mintrabajo.gov.co;

cpoveda@mintrabajo.gov.co

icastillo@mintrabajo.gov.co;

cumana@mintrabajo.gov.co

Bogotá D.C.

Doctor

ÁLVARO MAURICIO RODRÍGUEZ AMAYA

Director Nacional y Representante Legal

Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias UAEOS

direccion@unidadsolidaria.gov.co

atencionalciudadano@uaeos.gov.co

notificacionesjudiciales@uaeos.gov.co

soytransparente@uaeos.gov.co

Carrera. 10 #15-22

Bogotá D.C.

Doctora

PAULA HERRERA IDÁRRAGA

Directora General

Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo

paula.herrera@serviciodeempleo.gov.co

ana.almario@serviciodeempleo.gov.co

juan.ceballos@serviciodeempleo.gov.co

Carera 7 # 31-10

Edificio Worktech Center II P. H. – WTC / Pisos 13 y 14

Bogotá D.C.

Doctora

ADRIANA MARÍA MEJÍA AGUADO

Gerente General

Artesanías de Colombia

gerencia@artesantiasdecolombia.com.co

artesantias@artesantiasdecolombia.com.co

njudiciales@artesantiasdecolombia.com.co

Carrera 2 No. 18A-58

Bogotá D.C.

Doctor

LUIS CARLOS REYES HERNÁNDEZ

Ministro de Comercio, Industria y Turismo - MINCIT

Carrera 13 #28-01

lreyesh@mincit.gov.co

info@mincit.gov.co

notificacionesjudiciales@mincit.gov.co

Bogotá D.C.

Doctor

GUSTAVO BOLÍVAR MORENO

Director

Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

direccion@prosperidadsocial.gov.co

control_interno@prosperidadsocial.gov.co

ingrid.leon@prosperidadsocial.gov.co

Bogotá D.C.

Doctor

JORGE EDUARDO LONDOÑO ULLOA

Director General

Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA

jorge.londono@sena.edu.co

servicioalciudadano@sena.edu.co

Bogotá D.C.

Doctor

CESAR AUGUSTO PACHÓN ACHURY

Presidente

Agencia de Desarrollo Rural -ADR-

presidencia@adr.gov.co

correspondencia@adr.gov.co

Bogotá D.C.

Respetados doctores:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo N° 04 del 18 de septiembre de 2019 y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica 022 del 31 de agosto de 2018, la Contraloría General de la República -CGR- realizó auditoria de cumplimiento Intersectorial a los componentes de generación de ingresos y empleabilidad a población víctima del conflicto armado vigencias 2021, 2022 y 2023.

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

Es obligación de la -CGR- expresar con independencia un concepto sobre el cumplimiento normativo de los diferentes contratos y convenios relacionados con generación de ingresos y empleabilidad y su ejecución contractual y financiera, concepto fundamentado en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

El trabajo adelantado por el equipo auditor se ajustó a lo dispuesto en los principios fundamentales de auditoría y las directrices impartidas para la auditoría de cumplimiento, conforme a lo establecido en la Resolución Orgánica 022 del 31 de agosto de 2018, proferida por la Contraloría General de la República, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores -ISSAI¹-, desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores -INTOSAI²- para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Estos principios requieren de parte de la -CGR- la observancia de las exigencias profesionales y éticas para una planificación y ejecución de la auditoría orientada a verificar que los procesos aplicaron la normatividad que les rige.

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales remitidas por las entidades auditadas.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en los papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema de información de Auditorías establecido por la CGR y en su archivo.

En la Auditoría de Cumplimiento Intersectorial, adelantada por las delegadas de: CDS Agropecuario, CDS Comercio y Desarrollo Regional, CDS Inclusión Social, y CDS Trabajo, incluyó a los siguientes sujetos de control: Agencia de Desarrollo Rural -ADR-, Artesanías de Colombia, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Departamento de Prosperidad Social -DPS-, Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-, Ministerio del Trabajo, Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias -UAEOS- y Unidad

¹ ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

² INTOSAI: International Organisation of Supreme Audit Institutions.

Administrativa Especial Servicio Público de Empleo -UAESPE-, aplicando los lineamientos y directrices establecidos, otorgando el debido y comunicando las observaciones oportunamente, recibiendo y analizando las respuestas allegadas por las entidades.

2.1. OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

2.1.1. Objetivo General

Conceptuar sobre el cumplimiento normativo de los diferentes contratos y convenios relacionados con generación de ingresos y empleabilidad y su ejecución contractual y financiera.

2.2. FUENTES Y CRITERIOS DE AUDITORÍA

De acuerdo con el objeto de la evaluación, se procedió a consultar la normatividad general referente al control fiscal y la específica aplicable a la materia a auditar, la cual se relaciona a continuación:

Tabla No. 01.
Fuentes y criterios

	FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y JURISPRUDENCIALES
Constitución Política de Colombia	<i>"En ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga (...)</i> Artículos: 25,64,65,123,209,267 y 355. Presupuesto Artículos: 345, 346, y 347
La Corte Constitucional Sentencia T-025 de 2004	Declara el Estado de Cosas Inconstitucionales por la vulneración masiva y generalizada de varios derechos fundamentales que afectan a la población desplazada, (...) Generación de Ingresos. Artículos: 1, 11, 12, 13, 14, 16, y 17 C.P- Fundamentos Constitucionales
	ÓRDENES DE GENERACIÓN DE INGRESOS DE LA SENTENCIA T-025 DE 2004 A LAS ENTIDADES A AUDITAR
AUTO 395 de 2015	"Primera ORDENAR: (...) al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, al Ministerio del Trabajo, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural, que den 133 CGR, ibid, ACES,

	FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y JURISPRUDENCIALES
	pág. 67. 134 “Los convenios que establecen las responsabilidades de los aliados no contemplan acciones en caso de incumplimiento de las partes, lo que pone en riesgo el éxito de los proyectos productivos”. CGR, <i>ibid</i>, ACES, pág. 78. 135 CGR, <i>ibid</i>, ACES, pág. 69. Sala Especial de Seguimiento Sentencia T-025 de 2004 M.P. Myriam Ávila Roldán. 34 respuesta de manera conjunta a las preguntas (i), (ii) y (iii) (a) y (b), consignadas en la consideración número 10. de este pronunciamiento, mediante información actualizada, precisa y concreta. Preguntas: “(i) ¿Para qué fecha se tiene programada la adopción del documento de política pública que armonice la normatividad del CONPES 3616 de 2009 con la Ley 1448 de 2011?; (...) (...)¿Cómo va a garantizar el Gobierno Nacional que la emisión del documento de política pública anunciado logre materializar un marco coherente?; (b) ¿No hace falta adoptar un instrumento más robusto y vinculante que actualice y armonice el marco normativo, el cual permita definir de manera articulada las responsabilidades institucionales y las medidas que se deben implementar de manera transversal a toda la política de generación de ingresos y de empleo?” (...))
AUTO 373 de 2016	La Corte Constitucional con fundamento en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, ha proferido sendos autos de seguimiento con el fin de verificar si se ha superado el ECI. Se resalta el Auto 373 de 2016, el cual establece los umbrales para superar el ECI en derechos y componentes específicos en materia de desplazamiento forzado. (...) En relación con la Generación de Ingresos, la Corte en este Auto reitera que las personas en situación de desplazamiento forzado se encuentran en la línea de pobreza extrema: “1.3.2.3. Generación de Ingresos Esta Sala Especial considera que no es constitucionalmente admisible que se considere superado el ECI en este componente cuando la población desplazada por la violencia se encuentra en una situación semejante a aquella que enfrentan las personas que se encuentran por debajo de la línea de pobreza extrema. Tal nivelación por lo bajo atentaría contra la dignidad humana, concebida como uno de los principios y derechos rectores de nuestro ordenamiento jurídico (Preámbulo, artículos 1 y 2 C.P.), y contra la cláusula constitucional de erradicación de las injusticias presentes (Art. 13)”. La Sala Especial de seguimiento de la Corte Constitucional a la Sentencia T-025 de 2004, ordenó en el Auto 373 de 2016 en relación con las entidades a auditar lo siguiente: (...) Orden Décimo Sexta: ORDENAR, mediante la Secretaría General de esta Corporación, al Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral

	FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y JURISPRUDENCIALES
	<i>a las Víctimas, a la Directora del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, a la Ministra de Trabajo, a la Ministra de Comercio, Industria y Turismo, al Director del Departamento Nacional de Planeación y al Director (a) de la recién creada Agencia de Desarrollo Rural, con la participación de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, que presenten una propuesta que permita medir y evaluar la idoneidad, la pertinencia y la eficiencia de la política de generación de ingresos y de empleo a favor de la población desplazada, superando las dificultades identificadas en este pronunciamiento. Los funcionarios anteriormente mencionados deberán presentar un informe conjunto, dirigido a la Sala Especial de Seguimiento, en el que den cuenta de los contenidos de esta propuesta, en un término máximo de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, en medio físico y magnético. (...)</i>
Decreto 403 de 2020	<i>"Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal"</i>
Ley 1448 de 2011 Prorrogada por diez años mediante la Ley 2078 de 2021.	<i>"Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones."</i> "Artículos: 1, 201, En cumplimiento de lo anterior, La Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de la Ley 1448 de 2011 "Ley de Víctimas y Restitución de Tierras" presentó el Undécimo Informe al Congreso de la República en el mes de agosto de 2024. (...)
Decreto 4800 de 2011	Por la cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones. Artículos 66 al 70 - Medidas de estabilización socioeconómica y cesación de la condición de vulnerabilidad manifiesta.
Decreto 1084 de 2015 Sector de Inclusión Social y Reconciliación	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación. <i>Título 4 Medidas de estabilización socioeconómica: empleo urbano y rural.</i> <i>Título 6. Sección 8. Modificado por el Decreto 2460 de 2015. Modificado por los Decretos 087 de 2017, Decreto 1356 de 2018, Decreto 1356 de 2019, Decreto 1111 de 2020, Decreto 1690 de 2020 corregido por el Decreto 696 de 2021.</i>
DECRETOS DE PRESUPUESTO	
Estatuto Orgánico de Presupuesto Decreto 111 de 1996.	Por el cual se compila la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto orgánico de Presupuesto. Artículos: 6, 7, 8 y 12
Decreto 1805 del 31 de diciembre de 2020	<i>Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal 2021, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos.</i>

	FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y JURISPRUDENCIALES
Decreto número 1793 del 21 de diciembre de 2021.	<i>Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal 2022, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos.</i>
Decreto número 2590 de 2022	<i>Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal 2023, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos.</i>
Decreto número 2295 de 2023.	<i>Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal 2024, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos.</i>
	CONPES
CONPES 4031 de 2021	Actualización de lineamientos generales, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismos de seguimiento para el Plan Nacional Atención y Reparación Integran a las Víctimas (PNARIV), como consecuencia de la prórroga de la vigencia de la ley 1448 de 2011 y los decretos leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011 establecida por el Congreso de la República mediante la Ley 2078 de 2021 por 10 años más, extendiéndose su vigencia hasta el 11 de junio de 2031, horizonte sobre el se construye el presente documento.
CONPES 3712 de 2021	Plan de Financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011
CONPES 4080 de 2022	Política Pública de Equidad de Género para las Mujeres: Hacia el Desarrollo Sostenible del País.
	CONTROL INTERNO
Ley 87 de 1993	<i>"Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones."</i>
	NORMATIVIDAD DE CARÁCTER GENERAL
Ley 489 de 1995	<i>"Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa."</i>
Ley 594 de 2000	<i>"Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones (...)"</i>
Acuerdo 42 de 2002 del Archivo General de la Nación	<i>"Por el cual se determinan los criterios para la organización de los archivos de gestión en las entidades públicas."</i>
Acuerdo 002 de 2014 del Archivo General de la Nación.	<i>"Por medio del cual se establecen los criterios básicos para creación, Conformación, organización, control y consulta de los expedientes de archivo y se dictan otras disposiciones"</i>
Acuerdo 03 de 2015 del Archivo General de la Nación.	<i>"Por el cual se establecen lineamientos generales para entidades del Estado en cuanto a la gestión de documentos electrónicos generados como resultado del uso de medios electrónicos de conformidad con lo establecido en el capítulo IV de la Ley 1437 de 2011, se reglamenta el artículo 21 de la Ley 594 de 2000 y el capítulo IV del Decreto 2609 de 2012"</i>
Ley 951 de 2005	<i>"Por la cual se crea el acta de informe de gestión"</i>
Ley 1437 de 2011 (Modificada por la Ley 2080 de 2021)	<i>"Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo."</i>
Ley 1712 de 2014	<i>"Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones."</i>
	CONTRATACIÓN
Ley 80 de 1993	<i>"Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración PÚBLICA".</i>

	FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y JURISPRUDENCIALES
Ley 489 de 1998	<i>Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.</i> ARTÍCULO 1.- Objeto. La presente Ley regula el ejercicio de la función administrativa, determina la estructura y define los principios y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la Administración Pública. Artículo 95. Asociación entre entidades públicas. Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro. Las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se conformen por la asociación exclusiva de sus entidades públicas se sujetan a las disposiciones previstas en el Código Civil y en las normas para las entidades de este género. Sus Juntas o Consejos Directivos estarán integrados en la forma que prevean los correspondientes estatutos internos, los cuáles proveerán igualmente sobre la designación de su representante legal.
Ley 1150 de 2007	<i>"Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos".</i>
Decreto 4170 de 2011	<i>"Por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–, se determinan sus objetivos y estructura".</i>
Ley 1474 de 2011	<i>"Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública".</i>
Decreto 019 de 2012	<i>"Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública".</i>
Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015	<i>"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional".</i>
Decreto 92 de 2017	<i>"Por el cual se reglamenta la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro a la que hace referencia el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política".</i>
Circular Externa 21 de febrero 22 de 2017	<i>"Archivo General de la Nación. Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente. Uso del SECOP II para crear, conformar y gestionar los expedientes electrónicos del proceso de contratación".</i>
	Sujetos de Control de la Contraloría General de la República – CGR-
Resolución Reglamentaria No. REG-EJE-0134-2024	<i>"Por la cual se actualiza la sectorización de los sujetos de control fiscal y se asigna competencia a las Contralorías Delegadas Sectoriales para ejercer la Vigilancia y el control fiscal".</i> Artículo 1. Objeto. La presente resolución tiene por objeto actualizar la sectorización de los sujetos de vigilancia y control fiscal de la Contraloría General de la República, y asignar la competencia a las Contralorías

	FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y JURISPRUDENCIALES
	<i>Delegadas Sectoriales para ejercer la vigilancia y el control fiscal respecto a las entidades y a los particulares que manejan fondos o bienes públicos.</i> Delegadas Artículo 2. Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario: La Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario será competente para ejercer vigilancia y control fiscal a las siguientes entidades: - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR. - Agencia de Desarrollo Rural – ADR. Artículo 8. Contraloría Delegada para el Sector Inclusión social: - Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA- - Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - DPS- Artículo 3. Contraloría Delegada para el Sector Comercio y Desarrollo Regional. La Contraloría Delegada para el Sector Comercio y Desarrollo Regional será competente para ejercer la vigilancia y el control fiscal a las siguientes entidades: - Ministerio de Comercio, Industria y Turismo – MINCIT. - Artesanías de Colombia S.A. Artículo 14. Contraloría Delegada para el Sector Trabajo. La Contraloría Delegada para el Sector Trabajo Será competente para ejercer la vigilancia y el control a las siguientes entidades: ... 3. Ministerio del Trabajo. 4. Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias – UAEOS- Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo -UAESPE-
Ley 1712 de 2014	<i>“Por medio de la cual se crea a la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”.</i>
	ENTIDADES SUJETOS DE CONTROL
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo – MinCIT -	Ley 007 de 1991 <i>“Por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular el comercio exterior del país, se crea el Ministerio de Comercio Exterior, se determina la composición y funciones del Consejo Superior de Comercio Exterior, se crean el Banco de Comercio Exterior y el Fondo de Modernización Económica, se confieren unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones.”</i> Ley 790 de 2002 <i>“Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades Extraordinarias al Presidente de la República”</i> Artículo 4.

	FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y JURISPRUDENCIALES
	Decreto 210 de 2003 <i>"Por el cual se determinan los objetivos y la estructura orgánica del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y se dictan otras disposiciones."</i> Artículo 1. (...) Decreto Único Reglamentario No. 1074 de 2015 <i>"Por medio del cual se expidió el Decreto Único Reglamentación del Sector Comercio, Industria y Turismo"</i>, además de sus adicciones y modificaciones (Decreto 1154 del 20 de agosto de 2020 y Decreto 670 del 25 de abril de 2017). Resolución No. 065 del 30-03-2022, expedida por la CGN, <i>"Por la cual se incorpora, en el Marco Normativo para Entidades de Gobierno, el Procedimiento contable para el registro de los hechos económicos relacionados con el reintegro y la devolución de los saldos disponibles en patrimonios autónomos y otros recursos entregados en administración, que se constituyen con recursos de entidades ejecutoras del Presupuesto General de la Nación, y se modifica el Catálogo General de Cuentas de dicho Marco Normativo"</i>. - Manual de Contratación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. - Guía para la Elaboración del Resumen Ejecutivo de Proyectos de Inversión del DNP. - Guía de Registro de Seguimiento Mensual del DNP. - Guía para la construcción y estandarización de la Cadena de valor Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas 2014-2017 del DNP. - Guía Metodológica para la Formulación de Indicadores del Departamento Nacional de Planeación; Proceso GD-CP-001 Gestión de Mincomercio.
Ministerio de Trabajo	Naturaleza Jurídica: El Ministerio del Trabajo es un organismo del sector central de la administración pública nacional, pertenece a la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional. Ley 96 de 1938 <i>"Por la cual se crean los Ministerios de Trabajo, Higiene y Previsión Social y de la Economía Nacional"</i> Ley 1444 de 2011 <i>"Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones."</i> Artículo 7. Decreto 4108 de 2011 <i>"Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio del Trabajo y se integra el Sector Administrativo del Trabajo."</i> Ley 1636 de 2013 <i>"Por medio de la cual se crea el mecanismo de protección al cesante en Colombia."</i>

	FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y JURISPRUDENCIALES
	Decreto 2518 de 2013 <i>"Por el cual se modifica la estructura del Ministerio del Trabajo."</i> Ley 2225 de 2022 <i>"Por medio de la cual se reforman las Leyes 1636 de 2013, 785 de 2002, se fomenta la generación de empleo y se dictan otras disposiciones"</i> Resolución 3229 de 2022 <i>"Por medio la cual se Deroga la Resolución 2232 de 2021 expedida por el Ministerio del Trabajo, se definen las condiciones jurídicas, técnicas y operativas para la presentación de los servicios de gestión y colocación de empleo; y se modifica el numeral 6 del artículo 3 de la Resolución 1397 de 2015 mediante el cual se caracterizan los puntos de atención."</i> Manuales: • <i>Proceso Gestión de Contratación Manual de Contratación Código: GC-M-01 Versión: 8.0 Fecha: octubre 28 de 2021</i> • <i>Proceso Gestión de Contratación Manual de Contratación y Supervisión Código: GC-M-01 Versión: 9.0 Fecha: octubre 10 de 2023</i> • <i>Proceso Gestión de Contratación Manual de Contratación Código: GC-M-01 Versión: 10.0 Fecha: octubre 13 de 2023</i>
Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias – UAEOS -	Decreto Ley 4122 de 2011 <i>"Por el cual se transforma el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, Dansocial, en una Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, se fija su objetivo y estructura."</i> Artículos: 1,3, y 7°. Despacho del Director. (...) 11. Suscribir, de conformidad con el Estatuto General de Contratación y la Ley Orgánica de Presupuesto, los contratos relativos a asuntos propios de la Unidad. (...) • <i>Manual De Contratación para el Proceso Competitivo Establecido en el Decreto 092 De 2017. Convenios de Asociación con Entidades Privadas Sin Ánimo de Lucro</i> • <i>Manual de Contratación Código: UAEOS- MN-GCO-001 VERSIÓN: 6 Fecha: 17/08/2021</i> • <i>Resolución 710 del 29 de diciembre de 2017 "Por medio de la cual se adopta el Manual de Supervisión e Interventoría de Contratos y Convenios de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones solidarias"</i> • <i>Resolución 2950 de 2020 del Ministerio del Trabajo, que dio vida jurídica al Plan Nacional de Fomento de la Economía Solidaria y Cooperativa Rural -Planfes-</i> • <i>Programa Integral de Intervención: Versión 1.</i>

	FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y JURISPRUDENCIALES
	Resolución Número 0042 del 05 de mayo de 2020 ““Por la cual se desarrollan los sistemas de facturación, los proveedores tecnológicos, el registro de la factura electrónica de venta como título valor, se expide el anexo técnico de factura electrónica de venta y se dictan otras disposiciones en materia de sistemas de facturación”.
Decreto 2242 de 2015	“Por el cual se reglamentan las condiciones de expedición e interoperabilidad de la factura electrónica con fines de masificación y control fiscal”.
Resolución 036 de 1998	“Por la cual se determinan algunas normas y procedimientos sobre registros presupuestales, suministro de información y su sistematización del Presupuesto General de la Nación”
Agencia de Desarrollo Rural- ADR -	Decreto 2364 de 2015. “Por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural – ADR, se determinan su objeto y su estructura orgánica”. Artículos: 1, 3 y 4 Normas Internas ADR - Acuerdo 0004 de 2019 (12 de abril), “Por el cual se adoptan criterios para la Asignación y Distribución de recursos de la ADR de los recursos para la cofinanciación de los PIDAR con enfoque territorial para el período 2019-2022 y se dictan otras disposiciones”. - Acuerdo 010 de 2019 (19 diciembre), “Por el cual se adopta el reglamento para los PIDAR y se dictan otras disposiciones”. - Acuerdo 004 de 2020 (24 de agosto), “Por el cual se modifica el Acuerdo 010 de 2019”. - Acuerdo 011 de 2020 (17 de noviembre), “Por el cual se modifica el Reglamento para estructuración, aprobación y ejecución de los PIDAR con enfoque territorial adoptado mediante el Acuerdo 010 de 2019”. - Acuerdo 009 de 2021 (22 de abril), “por el cual se crea un régimen excepcional al Reglamento para estructuración, aprobación y ejecución de los PIDAR, adoptado mediante Acuerdo No. 010 de 2019, modificado parcialmente por los Acuerdos No. 004 y No. 011 de 2020, en el marco de la situación de desastre en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”. - Acuerdo 011 de 2021 (14 de mayo), “Por el cual se modifica parcialmente el Parágrafo 6 del Acuerdo 010 de 2019, adicionado por el artículo 2º. Del Acuerdo 004 de 2020”. - Acuerdo 011 de 2023: “Por medio del cual se adopta el Reglamento para los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural – PIDAR y se dictan otras disposiciones”. - Acuerdo 016 de 2023: “Por medio de lo cual se modifica el Acuerdo

	FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y JURISPRUDENCIALES
	011 de 2023, que adoptó el Reglamento para los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con enfoque territorial-PIDAR y se dictan otras disposiciones" • <i>Procedimiento de Viabilidad, Calificación y Verificación de Requisitos Previos a la Inversión y Cofinanciación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural – PIDAR cuyo objetivo es "Definir las actividades e instrumentos para adelantar la viabilidad, calificación y verificación de requisitos previos a la inversión y cofinanciación de los PIDAR", en cumplimiento de lo establecido en el Acuerdo 011 de 2023 y aquellos que lo modifiquen o adicionen.</i> PROCEDIMIENTO DE VIABILIDAD, CALIFICACIÓN Y VERIFICACIÓN DE REQUISITOS PREVIOS A LA INVERSIÓN Y COFINANCIACIÓN DE PROYECTOS INTEGRALES DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y RURAL - PIDAR Objetivo. Definir las actividades e instrumentos para adelantar la viabilidad, calificación y verificación de requisitos previos a la inversión y cofinanciación de los PIDAR, en cumplimiento de lo establecido en el Acuerdo 011 de 2023 y aquellos que lo modifiquen o adicionen.
Departamento de Prosperidad Social – DPS -	(...) se decide transformar la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social- en un Departamento Administrativo encargado de fijar las políticas, planes generales, programas y proyectos para la asistencia, atención y reparación a víctimas de la violencia, la inclusión social, atención a grupos vulnerables y la reintegración social y económica. (...) Decreto 4155 de 2011 "Por el cual se transformó la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, en Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, perteneciente al Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, y se fija su objetivo y estructura." Artículos: 1, 2 y 4 Decreto 2094 de 2016 "Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - Prosperidad Social". Decreto 1499 de 1 de septiembre de 2017 "Por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015". Decreto 1663 del 6 de diciembre de 2021 "Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - Prosperidad Social." Decreto 1664 de 6 de diciembre de 2021 "Por el cual se modifica la planta de personal del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - Prosperidad Social".

	FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y JURISPRUDENCIALES
	Resolución No. 2873 del 7 de diciembre de 2021 <i>"Por la cual se modifica el Manual de Funciones y de Competencias Laborales del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social."</i> Criterios de Evaluación en Contratación Ley 487 de 1998 <i>"Por la cual se autoriza un endeudamiento público interno y se crea el Fondo de Inversión para la Paz."</i> Decreto 777 de 1992 <i>"Por el cual se reglamenta la celebración de los contratos a que se refiere el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política"</i>. Decreto 1813 de 2000 <i>"Por el cual se reorganiza el Fondo de Inversión para la Paz, FIP"</i>. Manual de Contratación y supervisión de Prosperidad Social -2016 <i>"Manual de contratación y supervisión. V2. 2016."</i> Manual de Contratación- Resolución no. 00772 del 26 de abril de 2021 <i>"Por la cual se adopta el Manual de Contratación de PROSPERIDAD SOCIAL y se derogan las Resoluciones No, 03048 del 12 de octubre de 2017, No, 00078 del 18 de enero de 2016, No 0515 del 12 de marzo de 2018, No. 2387 del 4 de agosto de 2017 y No. 0100 del 10 de enero de 2019"</i> Manual de Contratación y supervisión de Prosperidad Social -2021. <i>"Manual de contratación y supervisión. V6. 2021"</i> Criterios de Evaluación Presupuestales Ley 819 de 2003 <i>"Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones."</i> Ley 1483 de 2011 <i>"Por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales."</i> Decreto 4730 de 2005 <i>"Por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto."</i> Decreto 630 de 1996 <i>"Por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales."</i>
Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-	Naturaleza jurídica: el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, es un establecimiento público del orden nacional con personería jurídica, patrimonio propio e independiente, y autonomía administrativa, adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. El Servicio Nacional de

	FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y JURISPRUDENCIALES
	<i>Aprendizaje, SENA, está encargado de cumplir la función que corresponde al Estado de invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos ofreciendo y ejecutando la formación profesional integral, para la incorporación y el desarrollo de las personas en actividades productivas que contribuyan al desarrollo social, económico y tecnológico del país.</i> Decreto 118 de 1957 <i>"Por el cual se decretan aumentos de salarios, se establece el subsidio familiar y se crea el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA."</i> Ley 119 de 1994 <i>"Por la cual se reestructura el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, se deroga el Decreto 2149 de 1992 y se dictan otras disposiciones".</i> Artículos: 1, 2, 3 y 4 Ley 789 de 2002 <i>"Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo."</i> Ley 828 de 2003 <i>"Por la cual se expiden normas para el Control a la Evasión del Sistema de Seguridad Social."</i> Decreto 249 de 2004 <i>"Por el cual se modifica la estructura del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA."</i> Resolución 2303 de 2017 <i>"Por la cual se crean el Comité Institucional de Coordinación de Control Interno y los Subcomités Regionales de Coordinación de Control Interno del Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA"</i> Resolución 153 de 2009 <i>"Por la cual se delegan unas funciones"</i> Resolución 2203 de 2019 <i>"Por la cual se adopta el Plan Nacional Integral de Bienestar de los aprendices del Servicio Nacional de Aprendizaje-SENA y se deroga la Resolución 1228 de 2018."</i> Resolución 1399 de 2021 <i>"Por la cual se adopta el Plan Nacional Integral de Bienestar de los aprendices del Servicio Nacional de Aprendizaje-SENA y se deroga la Resolución 2203 de 2019."</i> Acuerdo 10 de 2016 <i>"Por medio del cual se adopta la política de Atención con Enfoque Pluralista y Diferencial en el SENA."</i> Circular 30 del 25 de febrero de 2021 SENA. <i>"Agenda Trimestral - Subcomités Regionales de Coordinación de Control Interno (IV Trimestre) 2020."</i>

	FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y JURISPRUDENCIALES
	Marco contractual Decreto 4170 de 2011. Por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente. Decreto 1510 de 2013. Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública. Ley 1882 de 2018. Por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la Contratación Pública. Decreto 399 de 2021. Por el cual se modifican los artículos 2.2.1.1.2.1.1., 2.2.1.2.1.3.2. y 2.2.1.2.3.1.14., y se adicionan unos párrafos transitorios a los artículos 2.2.1.1.1.5.2., 2.2.1.1.1.5.6. y 2.2.1.1.1.6.2. del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional. Resolución 69 de 2014 SENA. Por la cual se dictan medidas de orden administrativo y se confieren delegaciones para la ordenación del gasto en materia de contratación estatal. Manual de Contratación Administrativa GCCON-M-001 Manual de contratación administrativa versión 5. Manual de Supervisión e Interventoría Versión 05. Brinda lineamientos a los servidores públicos y contratistas encargados de realizar la supervisión, interventoría o apoyo a la supervisión de los contratos o convenios suscritos por el SENA. Adoptado por Resolución 1471 de 2020 SENA. Resolución 1901 del 30 de octubre de 2018. Por la cual se dictan medidas de orden administrativo y se confieren delegaciones para la ordenación del gasto en materia de contratación estatal y para diferentes actuaciones administrativas en la Dirección General del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Ref. expediente 13414 (r-7186). C.P. Ramiro Saavedra Becerra. Bogotá D.C., del 16 de febrero de 2006. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia 25000-23-26-000-1991-07664-01(14287). C.P. Mauricio Fajardo Gómez. Bogotá D.C., agosto 31 de 2006. Guía para Gestión Contractual en SECOP II, 2019. Colombia Compra Eficiente. GEOOE-P-002, Versión 06. - Procedimiento Gestión para la Atención de las Poblaciones Vulnerables, atención a Población Víctima.

	FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y JURISPRUDENCIALES
	Marco presupuestal Ley 55 de 1985. <i>Por medio de la cual se dictan normas tendientes al ordenamiento de las finanzas del Estado.</i> Ley 819 de 2003. <i>Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal.</i> Acuerdo 7 del 28 de mayo de 2009. <i>Por el cual se dictan disposiciones relacionadas con el Servicio Médico Asistencial del SENA.</i> Decreto 4836 de 2011. <i>Por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto y se modifican los Decretos 115 de 1996, 4730 de 2005, 1957 de 2007 y 2844 de 2010. Artículo 7. Constitución de reservas presupuestales y cuentas por pagar.</i> Decreto 2674 de 2012. <i>Por el cual se reglamenta el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) Nación</i> Decreto 1068 de 2015. <i>Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Hacienda y Crédito Público.</i> Decreto 412 de 2018. <i>Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1068 de 2015 en el Libro 2 Régimen reglamentario del sector hacienda y crédito público, Parte 8 del Régimen Presupuestal, Parte 9 Sistema Integrado de Información Financiera - SIIF NACIÓN</i> Ley 2063 de 2020. <i>Por medio de la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal 2021.</i> Ley 2159 de 2021. <i>Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2022.</i> Decreto 1805 de 2020. <i>Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2021.</i> Decreto 1793 de 2023. <i>Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2022.</i> Decreto 2590 de 2022. <i>Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2023.</i> Resolución 010 de 2018. <i>Catálogo de Clasificación Presupuestal (CCP) - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</i> Resolución 1-000001 del 4 de enero de 2021 y Anexo 02. <i>Por la cual se efectúa la desagregación inicial del Presupuesto Ley para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2021, en la Dirección General, las Regionales y los Centros de Formación Profesional del Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA.</i>

	FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y JURISPRUDENCIALES
	Circular Externa 043 del 22 de diciembre 2008. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Sobre planeación presupuestal. Circular 1-3030 01- 3 - 2021-000001 del 1 enero de 2021 SENA. Resolución de Apertura Presupuesto 2021. Instructivo Registro Liquidación Fiscalización y Cobro en SIREC. SENA. Código GRF-I-013. Versión 02 del 12 de marzo de 2020. Guía Descripción de Rubros Presupuestales SENA. Código GRF-G-004. Versión 10 de mayo de 2020. Manual de Clasificación Presupuestal - Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Del Presupuesto General de la Nación en armonía con estándares internacionales Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Bogotá, noviembre de 2016. Concepto Unificado del Impuesto Sobre las Ventas N° 001 de 2003. DIAN. Concepto 201911601443771 del 28 de octubre 2019 Ministerio de Salud. Consulta extralimitación de funciones. Guía para el Mantenimiento de Bienes Muebles. SENA versión 02 Código GIL-G-009. 2018. Circular 1-4040 del 2 de marzo de 2020 SENA. Calendario radicación planillas de pago y actualización certificaciones para disminución base de retención en la fuente 2020.
Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo – SPE -	Ley 1636 de 2013 <i>"Por medio de la cual se crea el mecanismo de protección al cesante en Colombia."</i> Decreto 2521 de 2013 <i>"Por el cual se establece la estructura de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo y se dictan otras disposiciones."</i> Manuales: • <i>Manual de Contratación Versión septiembre 2022</i> • <i>Manual de Supervisión e Interventoría Código: AD-M-02 Versión: 1 Vigente desde: 11 de septiembre de 2020</i> • <i>Manual de Contratación Supervisión e Interventoría Versión 2020</i>
Artesanías Colombia de	<i>Es una sociedad de economía mixta del orden nacional, sometida al régimen de las empresas industriales y comerciales del Estado, vinculada al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, constituida mediante Escritura Pública No. 1998 del 6 de mayo de 1964, otorgada en la Notaría 9a. del Círculo de Bogotá.</i>

	FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y JURISPRUDENCIALES
	<i>Su objetivo principal es incrementar la participación de los artesanos en el sector productivo nacional, para de esta forma, lograr un desarrollo integral sostenido que se manifieste en el mejoramiento del nivel de vida, visto tanto en un aumento de los ingresos de los artesanos, así como de los espacios de participación social y en una mayor productividad y posicionamiento de las artesanías en los mercados locales, regionales, nacionales e internacionales.</i> Decreto 2291 de 2013 <i>"Por el cual se establece la estructura de Artesanías de Colombia S. A. y se determinan las funciones de sus dependencias."</i> Ley 36 de 1984 <i>"Por la cual se reglamenta la profesión de artesano y se dictan otras disposiciones."</i> Ley 1150 de 2007 Artículos 3 y 14 Ley 489 de 1998 <i>"Artículo 97. Sociedades de economía mixta. Las sociedades de economía mixta son organismos autorizados por la ley, constituidos bajo la forma de sociedades comerciales con aportes estatales y de capital privado, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas de Derecho Privado, salvo las excepciones que consagra la ley".</i> Manuales • Manual de Políticas Contables (Versión 2023): contine los criterios de orden contable en relación con los hechos económicos en sus etapas de reconocimiento, medición, revelación y presentación. • Manuales de Contratación, supervisión e interventoría.
	PLANES DE DESARROLLO
Ley 1955 de 2019	<i>"Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022."</i>
Ley 2294 de 2023	<i>"Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026."</i>
	NORMAS DISCIPLINARIAS, RESPONSABILIDAD FISCAL Y PENAL
Ley 599 de 2000	<i>"Por la cual se expide el Código Penal."</i>
Ley 1952 de 2019	<i>"Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario."</i>

2.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA

El desarrollo de la presente auditoría enfocó su evaluación en la focalización de recursos asignados a los Componentes de generación de ingresos y empleabilidad a la población víctima del conflicto armado de las vigencias 2021, 2022 y 2023, cuyo propósito es emitir concepto sobre el cumplimiento normativo de los diferentes contratos y convenios relacionados con generación de ingresos y empleabilidad y su ejecución contractual y financiera (PNVCF).

A continuación, se detalla el alcance de la presente auditoría:

Tabla No. 02.
Detalle Alcance Auditoría
(cifras en pesos)

DELEGADA/ENTIDADES		UNIVERSO	MUESTRA	%
Agropecuario	ADR	\$ 69.513.153.571	\$ 69.513.153.571	100
Comercio	MinCit y Artesanías de Colombia	\$ 56.149.819.548	\$ 18.897.803.950	34
Inclusión Social	DPS	\$ 198.810.022.787	\$ 24.983.182.370	15
	SENA		\$ 6.771.909.425	4
Trabajo	Min Trabajo, UAEOS y UAESPE	\$ 121.259.415.193	\$ 88.308.233.997	73
TOTALES		\$ 445.732.411.099	\$ 208.474.283.313	

Fuente: Datos suministrados por los entes auditados. Elaboró Equipo auditor

2.4. LIMITACIONES DEL PROCESO

En el desarrollo de la auditoría no se presentaron limitaciones que pudieran afectar su alcance.

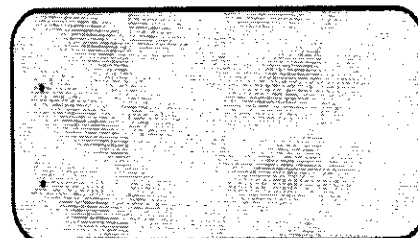
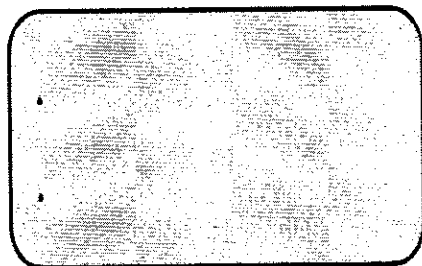
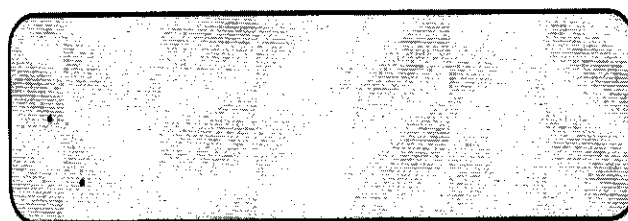
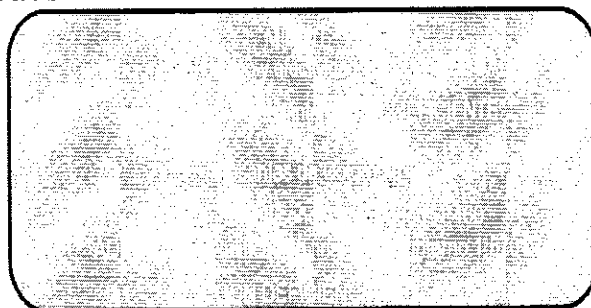
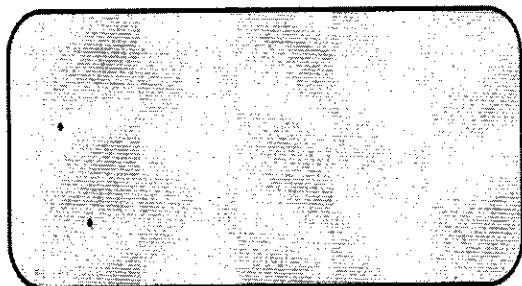
2.5. RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL FISCAL INTERNO

La evaluación de Control Interno para las entidades Sujeto de Control Fiscal de la presente Auditoría de Cumplimiento Intersectorial, aplicado para la evaluación y verificación en la administración y ejecución de los recursos públicos focalizados para la población víctima del Conflicto Armado, en relación con los Componentes de Generación de ingresos y Empleabilidad durante las vigencias auditadas, arrojó una calificación consolidada por sector como se detalla a continuación:

Imagen No.1.
Consolidado Matriz Control Interno



**CALIFICACIÓN DE CONTROL
INTERNO**



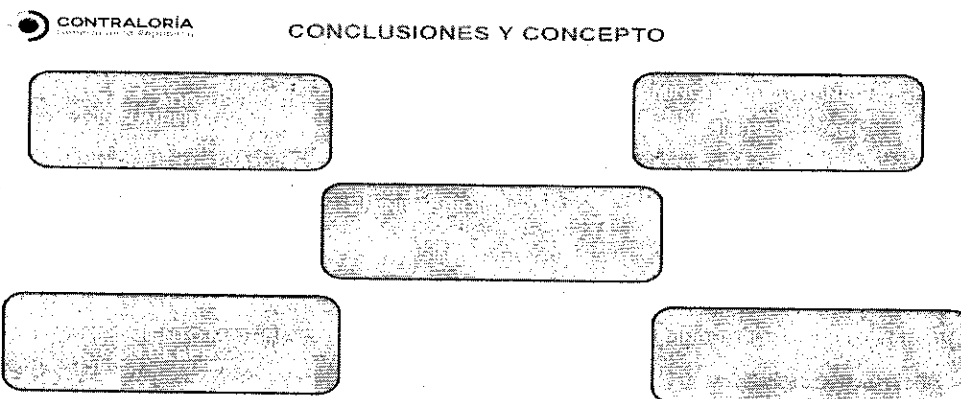
Elaboró: Equipo Auditor

La calificación obtenida corresponde a la evaluación de las materias auditadas, los controles implementados por las entidades sujeto en los procesos y procedimientos verificados. Se encontraron algunas debilidades en los mecanismos de autocontrol y regulación las cuales fueron reveladas en cada uno de los hallazgos que se detallan en los resultados del presente informe.

2.6. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Resultado de la Auditoría realizada a la materia auditada frente a los objetivos asignados y la información analizada, la CGR, evidenció incumplimientos en cuanto a la normatividad aplicable así:

Imagen No.2
Consolidado Conclusión y concepto



 **CONCLUSIONES Y CONCEPTO**

Elaboró: Equipo Auditor

Agencia de Desarrollo Rural -ADR-

Concepto: Incumplimiento Material – Adverso.

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que la información acerca de la materia controlada no resulta conforme en todos sus aspectos significativos por las siguientes consideraciones:

- Oferta Institucional con Enfoque Diferencial – Víctimas del conflicto armado en Colombia: no se promueven las condiciones para que la igualdad sea material y efectiva adoptando medidas en favor de los grupos que históricamente han sido discriminados y/o excluidos.
- Recursos PIDAR en cuentas fiduciarias: debilidades en la oportuna y efectiva ejecución de los recursos por parte de la entidad; como en la gestión administrativa, que retrasan su ejecución.
- Eficiente y Transparente Formulación, Estructuración, Cofinanciación y Ejecución de los PIDAR: no se brinda acceso preferente oportuno y efectivo de la oferta institucional para la generación de ingresos en la población víctima del conflicto armado, que hace parte de las condiciones que configuraron el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) de la Sentencia T-025 de 2004.
- Supervisión de los proyectos PIDAR: debilidades en la efectividad de las acciones que prevengan riesgos en el manejo de los recursos públicos entregados a las asociaciones para el cumplimiento de los objetivos sociales de cada proyecto PIDAR.

Artesanías de Colombia y MinCIT

Concepto: Sin Reservas.

A partir de la información suministrada por las entidades (MinCIT y Artesanías de Colombia) y los análisis y verificaciones respectivas realizadas por la CGR, encontró que,

salvo en lo referente a los hallazgos relacionados en el presente informe y respecto a la materia auditada resulta conforme en todos los aspectos significativos.

Debilidades identificadas en el MinCIT relacionadas con: la inconsistencia de la información y los mecanismos de seguimiento y evaluación.

Debilidades identificadas en Artesanías de Colombia relacionadas con: inobservancia en la aplicación y cumplimiento a su norma interna (Manual de contratación) y en el deber de publicidad.

Departamento Prosperidad Social -DPS-

Incumplimiento Material – Conclusión (concepto) con reserva.

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, la Contraloría General de la República considera que el cumplimiento de la normatividad relacionada con el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - Fondo de Inversión para la Paz – FIP y el programa de generación de ingresos a la población víctima del conflicto armado en los grupos internos de trabajo de Emprendimiento y Familias en su Tierra - FEST, de las vigencias 2021, 2022 y 2023, respecto a los convenios evaluados, resultaron conformes en la mayoría de los aspectos significativos frente a los criterios aplicados; salvo en lo referente a los temas relacionados con el Manejo cuenta exclusiva Convenio, Descuentos Gravamen a los movimientos financieros GMF- Planeación, Supervisión de los Convenios y Monitoreo, Seguimiento y Evaluación de Programas de Generación de Ingresos, de lo cual el equipo auditor configuro hallazgos con incidencias Administrativas y disciplinarias.

Prosperidad Social presentó deficiencias en el cumplimiento eficiente y oportuno para garantizar la sostenibilidad y el cumplimiento de los objetivos trazados en la Sentencia T-025 de 2004, las cuales se evidenciaron con la carencia en la implementación de mecanismos efectivos de seguimiento y acompañamiento por parte del PS una vez liquidados los convenios, para asegurar la sostenibilidad económica de las víctimas y la evaluación integral del impacto del programa.

Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-

Incumplimiento Material – Conclusión (concepto) con reserva. Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, la Contraloría General de la República considera que el cumplimiento de la normatividad relacionada con el SENA, respecto a los convenios evaluados, resultaron conformes en la mayoría de los aspectos significativos frente a los criterios aplicados; salvo en lo referente a los temas relacionados con las deficiencias en la información en el aplicativo SECOP II; deficiencias e incumplimiento en el cargue oportuno de la información contractual (entre otros minuta de los contratos con sus clausulado, informes finales de supervisión) y financiera (órdenes de pago con sus soportes mensuales), la información acerca de la materia evaluada resulta conforme en todos los aspectos significativos, con los criterios aplicados.

Ministerio del Trabajo, UAEOS y UAESPE

Conclusión (Concepto): Sin Reservas.

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado por la CGR, se considera que, la información acerca de la materialidad auditada en el Ministerio del Trabajo, UAEOS y UAESPE, referente al cumplimiento de los marcos normativos y reglamentarios con los componentes de Generación de Ingresos y Empleabilidad para las víctimas del conflicto armando durante las vigencias auditadas, resulta conforme en todos los aspectos significativos.

No obstante, que se identificaron debilidades plasmadas en hallazgos, los cuales no son materiales.

2.7. RELACIÓN DE HALLAZGOS

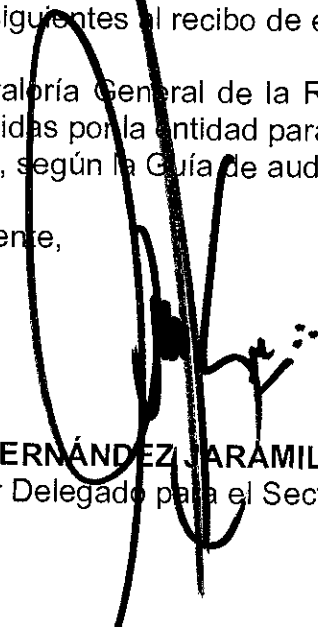
Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República -CGR- constituyó veintitrés (23) hallazgos administrativos (A), de los cuales: quince (15) tienen presunta incidencia disciplinaria (D) y dos (2) con Otra Incidencia (OI) para traslado al Archivo General de la Nación.

2.8. PLAN DE MEJORAMIENTO

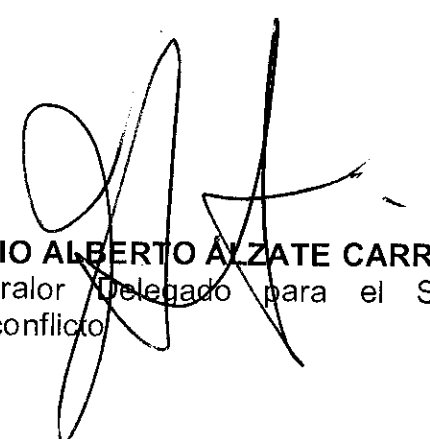
Las entidades deberá elaborar y/o ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República -CGR- como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe. Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances del mismo, conforme a la Resolución Orgánica 042 de 25 de agosto de 2020, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes -SIRECI-, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo de este informe.

La Contraloría General de la República -CGR- evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por la entidad para eliminar las causas de los hallazgos detectados en esta auditoría, según la Guía de auditoría aplicable vigente.

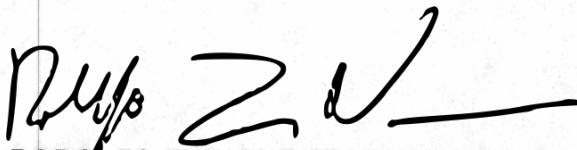
Atentamente,



DAVID FERNÁNDEZ JARAMILLO
Contralor Delegado para el Sector Trabajo

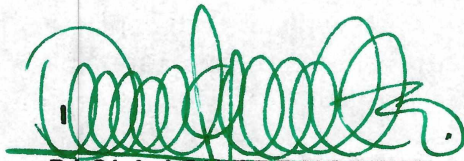


FABIO ALBERTO ALZATE CARREÑO
Contralor Delegado para el Sector
Posconflicto



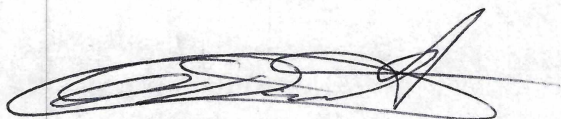
RODOLFO ENRIQUE ZEA NAVARRO

Contralor Delegado para el Sector Comercio y Desarrollo Regional



PAOLA AGUIRRE MORENO

Contralora Delegada para el Sector Inclusión Social



ANWAR SALIM DACCARETT ALVARADO

Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

Aprobó: Jenny Paola Quiroz-Directora de Vigilancia Fiscal Sector Trabajo
Revisó: Zudma Yubelly León- Supervisora / Blanca Fabiola Algeciras, Líder
Proyectó: Equipo Auditor

3. OBJETIVOS

Los objetivos aplicados en la Auditoría de Cumplimiento Intersectorial -, fueron los señalados en la AT mediante oficios con Radicados 2024IE0077754 del 18 de julio de 2024 y 2024IE0098200 del 3 de septiembre de 2024, como se relacionan a continuación:

3.1. OBJETIVO GENERAL

Conceptuar sobre el cumplimiento normativo de los diferentes contratos y convenios relacionados con generación de ingresos y empleabilidad y su ejecución contractual y financiera.

3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Revisar, evaluar y conceptuar sobre la ejecución de los recursos destinados a los programas de generación de ingresos dirigidos a la población víctima del conflicto armado; financiados entre las vigencias 2021 a 2023 por las entidades responsables y aquellos identificados con el trazador presupuestal "víctimas".
2. Revisar, evaluar y conceptuar sobre la ejecución de los recursos destinados a los programas de empleabilidad dirigidos a la población víctima del conflicto armado; financiados entre las vigencias 2021 a 2023 por las entidades responsables y aquellos identificados con el trazador presupuestal "víctimas".
3. Evaluar y Conceptuar sobre los mecanismos de control interno previstos para los programas de generación de ingresos y empleabilidad por parte de las entidades responsables.
4. Revisar el cumplimiento de las acciones de articulación ente los sujetos de control responsables que desempeñan roles para la ejecución de los programas de empleabilidad y generación de ingresos

4. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

4.1. RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA

Por lo expuesto y los resultados de la evaluación realizada con respecto a los objetivos específicos de la Auditoría de Cumplimiento Intersectorial y las debilidades detectadas, plasmadas en el cuerpo del presente informe veintitrés (23) hallazgos administrativos (A), de los cuales: quince (15) tienen presunta incidencia disciplinaria (D) y dos (2) con Otra Incidencia (OI) para traslado al Archivo General de la Nación.

Resultados sustentados en el análisis y verificación de la información suministrada por las entidades objeto de la presente auditoría y en aplicación a las herramientas metodológicas establecidas por la CGR, adaptadas al contexto nacional y al marco jurídico que rige la actuación de la Contraloría General de la República -CGR-.

MinCIT y Artesanías de Colombia

En el desarrollo de esta auditoría, se verificó que el MinCIT cumple con la normatividad vigente aplicable para ejercer sus funciones de supervisión, vigilancia y control sobre los patrimonios autónomos, particularmente en lo relacionado con los contratos y convenios orientados a la generación de ingresos. Sin embargo; durante las vigencias 2021 a 2023, se evidenciaron algunas debilidades en los mecanismos de seguimiento y evaluación.

De igual manera Artesanías de Colombia S.A, se evidenció en términos generales el cumplimiento normativo de los diferentes Contratos y Convenios relacionados con la generación de ingresos para las vigencias objeto de auditoría. Sin embargo, se detectaron algunas debilidades relacionadas con el manual de contratación.

Departamento de Prosperidad Social -DPS-

- Se destinaron recursos a los programas que buscan la atención de la vulnerable, desplazada y/o en extrema pobreza por medio del desarrollo de su potencial productivo.
- De la inversión de recursos destinados a la contratación objeto del proceso auditor conllevó a que la Entidad cumpla con la atención a la población víctima del conflicto armado; no obstante, en el seguimiento y control, en la supervisión de los convenios/contratos por parte de la Entidad, para garantizar la sostenibilidad y el cumplimiento de los objetivos trazados en la Sentencia T-025 de 2004, se evidenció carencia en la implementación de mecanismos efectivos de seguimiento y acompañamiento por parte del Prosperidad Social, para asegurar la sostenibilidad económica de las víctimas y la evaluación integral del impacto del programa, especialmente en el marco del componente generación de ingresos.

Las situaciones detectadas que afectan la garantía en la sostenibilidad económica de las víctimas son las siguientes:

- Debilidades en el sistema de seguimiento automatizado que dificulta la recopilación oportuna de datos de ejecución.
 - Ausencia de indicadores que permitan la medición de la ejecución y el impacto en las víctimas.
 - Ausencia de herramientas y metodologías para evaluar el impacto que garantice la sostenibilidad en la generación de ingresos.
 - Ausencia de un informe recopilatorio final, incumpliendo lo establecido en el convenio.
- Se dio parcial cumplimiento a la normatividad aplicable al proceso pre contractual, contractual y post contractual de los recursos objeto de la materia a auditar, ya que se presentaron debilidades en cuanto, la aplicación del principio de Planeación, valoración de las ofertas presentadas, anexos técnicos y convenios incompletos en cuanto a tiempos de ejecución de actividades versus personal para realizarlas; quebrantando los criterios preestablecidos de efectividad, transparencia y objetividad, por parte de Prosperidad Social
 - Adicionalmente se evidenciaron debilidades en temas de supervisión y manejo administrativo de los recursos en las cuentas bancarias, gestión oportuna para marcar las cuentas bancarias como exentas del Gravamen a los Movimientos Financieros - GMF; lo anterior sin determinar pérdida de recursos ni desviación de los mismos.

Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-

- Se destinaron recursos a los programas que buscan la atención de la vulnerable, desplazada y/o en extrema pobreza por medio del desarrollo de su potencial productivo.
- La inversión de recursos destinados a la contratación objeto del proceso auditor conllevó a que la Entidad cumpla con la atención a la población víctima del conflicto armado, no obstante, se presentaron deficiencias en el seguimiento a los programas la generación de empleo y generación de ingresos a la población víctima del conflicto armado, debido a los bajos indicadores de consecución de empleo en su programa de empleabilidad de los aprendices certificados y atendidos en programas de capacitación del SENA, lo que conduce a una ausencia de sostenibilidad y no cumplimiento del objetivo de los programas de que ofrece la entidad a la población víctima.
- Se dio parcial cumplimiento a la normatividad aplicable al proceso pre contractual, contractual y post contractual de los recursos objeto de la materia a auditar, ya que se presentaron debilidades en cuanto a temas de supervisión y publicación de los documentos en el SECOP.

Ministerio del Trabajo

- Debilidades en el seguimiento y control en la gestión de archivo y deficiencias en cuanto a la completitud de la documentación que deben reposar en los expedientes contractuales.
- Debilidades en el seguimiento y control, en la supervisión de los convenios por parte de la Entidad, para garantizar la sostenibilidad y el cumplimiento de los objetivos trazados en la Sentencia T-025 de 2004, las cuales evidencian carencias en la implementación de mecanismos efectivos de seguimiento y acompañamiento por parte del Ministerio para asegurar la sostenibilidad de las víctimas después de la formación técnica laboral, así como una evaluación integral del impacto del programa, especialmente en el marco del componente de generación de ingresos y empleabilidad.

UAEOS

- Inexistencia de soportes relacionados con el trámite de pago (registros de obligación presupuestal y órdenes de pago presupuestal) correspondiente a los desembolsos realizados por parte de la entidad y debilidades de seguimiento y control por parte de la entidad y del supervisor asignado a cada Convenio.
- Debilidades en el efectivo seguimiento y acompañamiento por parte de la entidad para asegurar la sostenibilidad de los emprendimientos después de la entrega de los recursos, así como una evaluación integral del impacto de los programas, especialmente en el marco del componente de generación de ingresos.
- Debilidades en el seguimiento y control en la gestión de archivo y deficiencias en cuanto a la completitud de la documentación que deben reposar en los expedientes contractuales.
- Debilidades en la supervisión y deficiencias en el seguimiento y control incumpliendo con lo establecido en el Manual de Supervisión e Interventoría de la entidad.

UAESPE

- Debilidades en el seguimiento y control en la gestión de archivo y deficiencias en cuanto a la completitud de la documentación que deben reposar en los expedientes contractuales.
- Incumplimiento del Manual de Contratación y de los principios fundamentales de la función pública, como la publicidad y transparencia.

4.2. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO 1

OBJETIVO ESPECÍFICO 1
Revisar, evaluar y conceptuar sobre la ejecución de los recursos destinados a los programas de generación de ingresos dirigidos a la población víctima del conflicto armado; financiados entre las vigencias 2021 a 2023 por las entidades responsables y aquellos identificados con el trazador presupuestal "víctimas".

A partir de la información suministrada por la entidades sujetos de control y posterior al análisis, revisión y validación de la misma respecto a la ejecución de los recursos destinados a los programas de Generación de Ingresos, para la población focalizada víctima del conflicto armado, la Contraloría General de la República -CGR- considera que el cumplimiento de los marcos normativos y reglamentarios durante las vigencias auditadas, en su mayoría los aspectos significativos frente a los criterios aplicados, dan cuenta de lo establecido en la norma, sin embargo, se detectaron las siguientes debilidades validadas como hallazgos por cada una de las entidades, así:

AGENCIA DE DESARROLLO RURAL – ADR-

Hallazgo No. 1. Oferta Institucional con Enfoque Diferencial - Víctimas del Conflicto Armado en Colombia (A)

Fuente de Criterio

Constitución Política de Colombia

"(...)

Artículo 2. De los fines esenciales del Estado (...)

Artículo 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo de los trabajadores agrarios a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, crédito, comercialización de los productos, asistencia técnica empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos."

Artículo 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementarla productividad."

Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley

Artículo 268. Numeral 4 y 5. El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones. (...) 4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes públicos. 5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva, para lo cual tendrá prelación. (..)

Artículo 355. Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

T-025 de 2004: El gobierno tiene que atender por medio de acciones concretas esta necesidad, que además hace parte de las condiciones que configuraron el estado de cosas inconstitucional de la sentencia T-025 de 2004.

Ley 1448 de 2011, prorrogada mediante la Ley 2078 de 2021, conformó la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras – CSMLV, con el objetivo de analizar su implementación, ejecución y cumplimiento. La Comisión está conformada por los tres representantes de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas.

En el marco de la Ley 1448 de 2011, según su artículo 3 “(...) se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado, así mismo se estableció una serie de medidas para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno. También son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida”

Decreto 2364 de 2015. “Por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural – ADR, se determinan su objeto y su estructura orgánica. **ARTÍCULO 1º.** “Creación y naturaleza jurídica de la Agencia de Desarrollo Rural-ADR. Créase la Agencia de Desarrollo Rural -ADR, como una agencia estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

(...) **ARTÍCULO 3. Objeto.** El objeto de la Agencia de Desarrollo Rural-ADR - es ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la estructuración, cofinanciación y ejecución y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural nacionales y de iniciativa territorial o asociativa, así como fortalecer la gestión del desarrollo agropecuario y rural y contribuir a mejorar las condiciones de vida de los pobladores rurales y la competitividad del país. **ARTÍCULO 4º. Funciones.** Son funciones de la Agencia de Desarrollo Rural -ADR- las siguientes: 1. Adoptar los planes de acción para la ejecución de las políticas de desarrollo agropecuario y rural integral, a través de la estructuración de proyectos estratégicos nacionales bajo los lineamientos del

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. 2. Promover la elaboración y adopción de planes de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial en las entidades territoriales e instancias de integración territorial, y establecer los criterios para su formulación, con base en las políticas que defina el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con los demás sectores administrativos. (...)"

Reglamento para la Formulación, Estructuración, Aprobación y Ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial – PIDAR (agosto de 2023) *"Tiene por objetivo definir los lineamientos, mecanismos y parámetros que orienten y garanticen una eficiente y transparente formulación, estructuración, cofinanciación y ejecución por parte de la Agencia de Desarrollo Rural en las diferentes fases de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural - PIDAR, con el fin de promover el desarrollo competitivo, equitativo y sostenible del sector rural, como modelo de intervención con enfoque territorial y diferencial"*

Procedimiento de Viabilidad, Calificación y Verificación de Requisitos Previos a la Inversión y Cofinanciación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural – PIDAR, el cual tiene por objetivo *"Definir las actividades e instrumentos para adelantar la viabilidad, calificación y verificación de requisitos previos a la inversión y cofinanciación de los PIDAR, en cumplimiento de lo establecido en el Acuerdo 011 de 2023 y aquellos que lo modifiquen o adicionen"*.

Promoción y Apoyo a la Asociatividad – Código MO-PAA-001 – Metodología Integral de Asociatividad – MIA – Enfoque Diferencial: Desarrollo progresivo del principio de igualdad y no discriminación, el cual entiende que, aunque todas las personas son iguales ante la ley, se ven afectadas de manera diferente de acuerdo con su condición de clase, identidad de género, grupo étnico, edad, salud física o mental y orientación sexual. (...)"

Normas internas ADR

- Acuerdo 0004 de 2019 (12 de abril), *"Por el cual se adoptan criterios para la Asignación y Distribución de recursos de la ADR de los recursos para la cofinanciación de los PIDAR con enfoque territorial para el período 2019-2022 y se dictan otras disposiciones"*.
- Acuerdo 010 de 2019 (19 diciembre), *"Por el cual se adopta el reglamento para los PIDAR y se dictan otras disposiciones"*.
- Acuerdo 004 de 2020 (24 de agosto), *"Por el cual se modifica el Acuerdo 010 de 2019"*.
- Acuerdo 011 de 2020 (17 de noviembre), *"Por el cual se modifica el Reglamento para estructuración, aprobación y ejecución de los PIDAR con enfoque territorial adoptado mediante el Acuerdo 010 de 2019"*.
- Acuerdo 009 de 2021 (22 de abril), *"por el cual se crea un régimen excepcional al Reglamento para estructuración, aprobación y ejecución de los PIDAR, adoptado mediante Acuerdo No. 010 de 2019, modificado parcialmente por los Acuerdos No. 004 y No. 011 de 2020, en el marco de la situación de desastre en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina"*.
- Acuerdo 011 de 2021 (14 de mayo), *"Por el cual se modifica parcialmente el Parágrafo 6 del Acuerdo 010 de 2019, adicionado por el artículo 2º. Del Acuerdo 004 de 2020"*.
- Acuerdo 011 de 2023: *"Por medio del cual se adopta el Reglamento para los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural – PIDAR y se dictan otras disposiciones"*.

- Acuerdo 016 de 2023: *“Por medio de lo cual se modifica el Acuerdo 011 de 2023, que adoptó el Reglamento para los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con enfoque territorial- PIDAR y se dictan otras disposiciones”*
- Procedimiento de Viabilidad, Calificación y Verificación de Requisitos Previos a la Inversión y Cofinanciación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural – PIDAR cuyo objetivo es *“Definir las actividades e instrumentos para adelantar la viabilidad, calificación y verificación de requisitos previos a la inversión y cofinanciación de los PIDAR”*, en cumplimiento de lo establecido en el Acuerdo 011 de 2023 y aquellos que lo modifiquen o adicionen

Condición

De la información remitida por la Entidad mediante radicados Nos. 20246000196042 del 10/09/2024, 20246000256922 del 16/10/24, alcance con número 20246000265602 24/10/2024, y de la revisión y análisis realizado por la CGR se evidenció lo siguiente:

- La información registrada como recursos ejecutados en la atención de víctimas del conflicto armado en Colombia según los reportes evaluados, (información reportada por la ADR y los informes suministrados como insumos por parte de la delegada de Posconflicto (informes al Congreso para las vigencias auditadas), no es concordante con la situación real observada, en términos de atención efectiva y asignación de recursos por parte de la ADR para las víctimas con enfoque diferencial.
- La Agencia de Desarrollo Rural Agropecuario ADR, no ha estructurado proyectos específicos focalizados para la población víctima del conflicto armado.
- No obstante que, la asociatividad es el requisito habilitante para la postulación a la oferta institucional, esta no cuenta con lineamientos especiales que den cuenta de un enfoque diferencial que sea sensible a las particularidades, necesidades y capacidades de la población víctima del conflicto.
- El proceso de Promoción y Apoyo a la Asociatividad - Metodología Integral de Asociatividad – MIA- adoptado por la Agencia, no cumple en la práctica con el *“Enfoque Diferencial: Desarrollo progresivo del principio de igualdad y no discriminación, el cual entiende que, aunque todas las personas son iguales ante la ley, se ven afectadas de manera diferente de acuerdo con su condición de clase, identidad de género, grupo étnico, edad, salud física o mental y orientación sexual”*.

En consecuencia, no se promueven las condiciones para que la igualdad sea material y efectiva adoptando medidas en favor de los grupos que históricamente han sido discriminados y/o excluidos (referencia; *Ministerio del Interior 2017-El Enfoque diferencial y étnico en la política pública de víctimas del conflicto armado*). (ADR, Acuerdo 011 de 2023), generando inequidad en el acceso a la oferta institucional.

Respuesta Entidad

Mediante radicado No. 20246000288032 del 27/11/2024 la entidad da respuesta a la CGR en los siguientes términos:

"(...) no se promueven las condiciones para que la igualdad sea material y efectiva adoptando medidas en favor de los grupos que históricamente han sido discriminados y/o excluidos (referencia; Ministerio del Interior 2017-El Enfoque diferencial y étnico en la política pública de víctimas del conflicto armado). (ADR, Acuerdo 011 de 2023)", generando inequidad en el acceso a la oferta institucional."

Respuesta: *"Respecto del proceso de Promoción y Apoyo a la Asociatividad - Metodología Integral de Asociatividad – MIA- adoptado por la Agencia, es preciso señalar que la MIA es un instrumento de intervención, aprobado por la Vicepresidencia de Proyectos de la Agencia de Desarrollo Rural, pero no es el instrumento utilizado por la Agencia para habilitar, focalizar o seleccionar las organizaciones beneficiarias de la cofinanciación PIDAR, ni establece requisitos habilitantes para acceder a la oferta institucional de estructuración de proyectos o focalización de los mismos. Tampoco es un instrumento utilizado para la estructuración de proyectos PIDAR, ni para la asignación de recursos provenientes de la Agencia en materia de proyectos productivos."*

La Metodología Integral de Asociatividad (MIA) es un instrumento que contiene lineamientos metodológicos generales para orientar las intervenciones del equipo de la Dirección de Participación y Asociatividad de la Agencia en lo tocante a la promoción de la asociatividad rural y el fortalecimiento de las organizaciones rurales."

La MIA detalla los objetivos, las generalidades y las estrategias a implementar por parte de los funcionarios y colaboradores de la Dirección de Participación y Asociatividad, en articulación con otras dependencias de la entidad, y en el marco del Modelo Integrado de Planeación y Gestión, liderado por la Oficina de Planeación de la Agencia."

La MIA establece una priorización de la población que busca atender con fomento asociativo, y dicta que la población víctima del conflicto armado interno es uno de dichos grupos poblacionales, entendiendo el desarrollo progresivo del principio de igualdad y no discriminación y reconociendo la afectación diferencial a partir de las condiciones de clase, identidad de género, condiciones de vulnerabilidad, entre otras intersecciones reconocidas en el ordenamiento jurídico colombiano."

En el caso particular del fomento asociativo, la Metodología establece que el proceso de acompañamiento tiene como paso inicial la definición colectiva de los objetivos de atención y la formación en los diferentes enfoques diferenciales, siendo el enfoque de víctimas uno de ellos. Este procedimiento garantiza el reconocimiento de la condición de víctima y la puesta en marcha de contenidos adaptados a las particularidades de cada población. Una vez identificada la necesidad de poner en práctica el enfoque de víctimas, la MIA ofrece herramientas como el reconocimiento del marco normativo (Ley de Víctimas, CONPES de Víctimas, etc.), o información sobre los espacios de participación más relevantes para la población víctima."

En el caso particular del fortalecimiento asociativo, la metodología prevé un diagnóstico asociativo previo al programa de fortalecimiento que se implementa con las organizaciones en el que se busca reconocer las particularidades del grupo poblacional y los enfoques diferenciales que se deben poner en la práctica en la atención, entre ellos el enfoque de víctimas."

La Dirección de Participación y Asociatividad atiende con la MIA a las organizaciones beneficiarias de la cofinanciación PIDAR, luego la metodología nose utiliza para la focalización de dichas organizaciones.

La MIA integra igualmente en su batería de indicadores los siguientes:

- Cobertura de productores y productoras rurales que se identifican como sujetos, poblaciones, grupos y pueblos definidos dentro del enfoque diferencial atendidos con estrategias de fomento asociativo.
- Organizaciones conformadas por sujetos, poblaciones, grupos y pueblos priorizados dentro del enfoque diferencial según el reglamento de cofinanciación de PIDAR, atendidas con el servicio de fortalecimiento asociativo.

Estos indicadores dan fe de la integración y el seguimiento de los enfoques diferenciales, entre ellos el enfoque diferencial de víctimas.

En consecuencia, se precisa que la MIA no es, el instrumento definido por la Agencia para establecer los requisitos habilitantes para acceder a la cofinanciación PIDAR. Por lo anterior se solicita que se desestime las observaciones presentadas”.

Análisis de la respuesta

La respuesta de la ADR explica la funcionalidad y utilidad del proceso MIA y precisa que “(...) la MIA no es, el instrumento definido por la Agencia para establecer los requisitos habilitantes para acceder a la cofinanciación PIDAR (...)”. Así como también manifiesta la existencia de indicadores.

No obstante, lo anterior, la esencia de lo observado por la CGR, como lo refiere el mismo nombre de la observación y en lo manifestado “(...) la Agencia de Desarrollo Rural Agropecuario ADR, no ha estructurado proyectos específicos focalizados para la población víctima del conflicto armado” no fueron objeto de contradicción, argumentados ni soportados por la entidad. Por lo anterior no se desvirtúa lo comunicado y se mantienen las debilidades administrativas.

Hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 2. Recursos PIDAR en Cuentas Fiduciarias (A- D)

Fuente de Criterio

Constitución Política de Colombia

“(...)

Artículo 2. De los fines esenciales del Estado (...)

Artículo 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo de los trabajadores agrarios a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, crédito, comercialización de los productos, asistencia técnica empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.”

Artículo 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementarla productividad."

Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley

Artículo 268. Numeral 4 y 5. El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones. (...) 4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes públicos. 5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva, para lo cual tendrá prelación. (..)

Artículo 355 Artículo 355. Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Ley 1952 de 2019. Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario. "ARTÍCULO 25. Destinatarios de la ley disciplinaria. Son destinatarios de la ley disciplinarios los servidores públicos, aunque se encuentren retirados del servicio y los particulares contemplados en esta ley. Para los efectos de esta ley y en concordancia con el artículo 38 de la ley 489 de 1998, son servidores públicos disciplinables los gerentes de cooperativas, fundaciones, corporaciones y asociaciones que se creen y organicen por el Estado o con su participación mayoritaria. Los indígenas que ejerzan funciones públicas o administren recursos del Estado, serán disciplinados conforme a este código. ARTÍCULO 27. Acción y omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo. ARTÍCULO 70. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia. Los auxiliares de la justicia serán disciplinables conforme a este Código, sin perjuicio del poder correctivo del juez ante cuyo despacho intervengan. Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, desarrolle o realice prerrogativas exclusivas de los órganos del Estado. No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios

de las normas disciplinarias. Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos. Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible tanto al representante legal como a los miembros de la Junta Directiva, según el caso”.

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

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

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal.

Cuando no requieren conocimientos especializados para la supervisión, la entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

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

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

Decreto 111 de 1996. Por el cual se compila la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto orgánico de Presupuesto. II. De los principios del sistema presupuestal.

“(…) Artículo 12. Los principios el sistema presupuestal son: la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral la especialización, la inembargabilidad, la coherencia macroeconómica y la homeóstasis”.

Ley 1448 de 2011, prorrogada mediante la Ley 2078 de 2021, conformó la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras – CSMLV, con el objetivo de analizar su implementación, ejecución y cumplimiento. La Comisión está conformada por los tres representantes de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas.

En el marco de la Ley 1448 de 2011, según su artículo 3 “(…) se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado, así mismo se estableció una serie de medidas para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno. También son víctimas el cónyuge, compañero o compañera

permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida”

Sentencia T-025 de 2004: El gobierno tiene que atender por medio de acciones concretas esta necesidad, que además hace parte de las condiciones que configuraron el estado de cosas inconstitucional de la sentencia T-025 de 2004.

Ley 87 de 1993, Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones.

“Artículo 6. El establecimiento y desarrollo del Sistema de Control Interno en los organismos y entidades públicas, será responsabilidad del representante legal o máximo directivo correspondiente. No obstante, la aplicación de los métodos y procedimientos al igual que la calidad, eficiencia y eficacia del control interno, también será de responsabilidad de los jefes de cada una de las distintas dependencias de las entidades y organismos”.

Reglamento para la Formulación, Estructuración, Aprobación y Ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial – PIDAR

(agosto de 2023)

“Tiene por objetivo definir los lineamientos, mecanismos y parámetros que orienten y garanticen una eficiente y transparente formulación, estructuración, cofinanciación y ejecución por parte de la Agencia de Desarrollo Rural en las diferentes fases de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural - PIDAR, con el fin de promover el desarrollo competitivo, equitativo y sostenible del sector rural, como modelo de intervención con enfoque territorial y diferencial”

Procedimiento de Viabilidad, *“(…) Calificación y Verificación de Requisitos Previos a la Inversión y Cofinanciación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural – PIDAR, cuyo objetivo es: Definir las actividades e instrumentos para adelantar la viabilidad, calificación y verificación de requisitos previos a la inversión y cofinanciación de los PIDAR, en cumplimiento de lo establecido en el Acuerdo 011 de 2023 y aquellos que lo modifiquen o adicionen”.*

Normas Internas ADR

- “Acuerdo 0004 de 2019 (12 de abril), “*Por el cual se adoptan criterios para la Asignación y Distribución de recursos de la ADR de los recursos para la cofinanciación de los PIDAR con enfoque territorial para el período 2019-2022 y se dictan otras disposiciones*”.
- Acuerdo 010 de 2019 (19 diciembre), “*Por el cual se adopta el reglamento para los PIDAR y se dictan otras disposiciones*”.
- Acuerdo 004 de 2020 (24 de agosto), “*Por el cual se modifica el Acuerdo 010 de 2019*”.
- Acuerdo 011 de 2020 (17 de noviembre), “*Por el cual se modifica el Reglamento para estructuración, aprobación y ejecución de los PIDAR con enfoque territorial adoptado mediante el Acuerdo 010 de 2019*”.
- Acuerdo 009 de 2021 (22 de abril), “*por el cual se crea un régimen excepcional al Reglamento para estructuración, aprobación y ejecución de los PIDAR, adoptado mediante Acuerdo No. 010 de 2019, modificado parcialmente por los Acuerdos No. 004 y No. 011 de 2020, en el marco de la situación de desastre en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*”.

- Acuerdo 011 de 2021 (14 de mayo), *"Por el cual se modifica parcialmente el Parágrafo 6 del Acuerdo 010 de 2019, adicionado por el artículo 2º. Del Acuerdo 004 de 2020"*.
- Acuerdo 011 de 2023: *"Por medio del cual se adopta el Reglamento para los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural – PIDAR y se dictan otras disposiciones"*.
- Acuerdo 016 de 2023: *"Por medio de lo cual se modifica el Acuerdo 011 de 2023, que adoptó el Reglamento para los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con enfoque territorial- PIDAR y se dictan otras disposiciones"*
- Procedimiento de Viabilidad, Calificación y Verificación de Requisitos Previos a la Inversión y Cofinanciación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural – PIDAR cuyo objetivo es *"Definir las actividades e instrumentos para adelantar la viabilidad, calificación y verificación de requisitos previos a la inversión y cofinanciación de los PIDAR"*, en cumplimiento de lo establecido en el Acuerdo 011 de 2023 y aquellos que lo modifiquen o adicionen"

Condición

De la información remitida por la ADR mediante radicados Nos. 20246000196042 del 10/09/2024, 20246000256922 del 16/10/24, y alcance con número 20246000265602 24/10/2024, referente a la ejecución de los recursos públicos que le han sido asignados para la atención de la población víctima, la CGR como resultado de la revisión y análisis evidenció que:

- Según los Informes de Supervisión de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural -PIDAR- a 30 de septiembre de 2024 e Informe de Gestión de las Fiducias con corte a 30 de junio 2024, permiten evidenciar que los recursos del Proyecto BIPN - 2020011000200 para la *"Optimización de la Generación de Ingresos Sostenibles de Productores Rurales a Nivel Nacional -"* son girados por la ADR y depositados en cuentas fiduciarias, sin control de tiempo para su permanencia como recursos disponibles no ejecutados en poder de terceros; ni gestión efectiva de la administración y supervisión para el logro del objetivo social planteado.
- Del total de los Recursos asignados por \$337.121.067.202 (171 Resoluciones PIDAR) la suma de \$317.476.010.033 corresponden al valor de los 156 proyectos en estado ejecución, cofinanciados por la ADR con recursos del presupuesto nacional y los diferentes cooperantes, durante las vigencias 2021, 2022 y 2023; los cuales aún permanecen depositados en los encargos fiduciarios a nombre de las organizaciones beneficiadas con la cofinanciación de proyectos PIDAR en ejecución, como se puede evidenciar:

Tabla No.03
Proyectos no ejecutados vigencias 2021; 2022; 2023
Cifras en pesos

VIGENCIA	RECURSOS	NÚMERO DE PROYECTOS	POBLACIÓN EN CONDICIÓN DE VÍCTIMAS NO BENEFICIADOS
2021	\$ 137.349.149.960	79	2.089
2022	\$ 96.842.058.725	57	1.661

VIGENCIA	RECURSOS	NÚMERO DE PROYECTOS	POBLACIÓN EN CONDICIÓN DE VÍCTIMAS NO BENEFICIADOS
2023	\$ 83.284.801.347	20	1.975
Totales	\$317.476.010.032	156	5.725

fuelle: respuesta ADR según radicado número 20246000196042 del 10/09/2024

Preparo: equipo Auditor

Es de anotar que, con corte a septiembre de 2024, únicamente se han ejecutado 15 proyectos PIDAR como se puede evidenciar a continuación:

Tabla No.04
Proyectos ejecutados vigencias 2021; 2022; 2023
Cifras en pesos

VIGENCIA	RECURSOS EJECUTADOS	PROYECTOS EJECUTADOS	NÚMERO DE BENEFICIARIOS EN CONDICIÓN DE VÍCTIMAS
2021	\$ 13.797.476.419	8	269
2022	\$ 5.847.580.750	7	306
2023	\$0	0	0
Totales	\$19.645.057.169	15	575

Fuente: respuesta ADR según radicado número 20246000196042 del 10/09/2024. Elaboró: equipo Auditor

- De otra parte, el Reglamento para la Formulación, Estructuración, Aprobación y Ejecución de los PIDAR (Bogotá, agosto de 2023) tiene por objetivo “definir los lineamientos, mecanismos y parámetros que orienten y garanticen una eficiente y transparente formulación, estructuración, cofinanciación y ejecución por parte de la Agencia de Desarrollo Rural en las diferentes fases de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural – PIDAR (...)” los cuales “deberán desarrollarse en estricto cumplimiento del ordenamiento superior constitucional, legal y reglamentario, así como de los principios de la función administrativa y la gestión fiscal”.

Así mismo, el Procedimiento de Viabilidad, Calificación y Verificación de Requisitos Previos a la Inversión y Cofinanciación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural – PIDAR tienen como objetivo “Definir las actividades e instrumentos para adelantar la viabilidad, calificación y verificación de requisitos previos a la inversión y cofinanciación de los PIDAR, en cumplimiento de lo establecido en el Acuerdo 011 de 2023 y aquellos que lo modifiquen o adicionen”.

No obstante, se evidencia por parte de la CGR, la debilidad en la oportuna y efectiva ejecución de recursos por parte de la entidad; aunado a deficiente gestión administrativa, que retrasa su ejecución.

En consecuencia, 19.341 productores rurales son afectados; incluidas las 5.725 víctimas del conflicto armado en Colombia que el gobierno debe atender por medio de acciones concretas, ágiles y efectivas con proyectos productivos para la generación de ingresos para superar las condiciones de especial vulnerabilidad, que configuraron el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) de la sentencia T-025 de 2004.

Lo anterior genera inequidad en el acceso a la oferta institucional y pone a su vez, en riesgo de pérdida por no ejecución, de recursos por valor de \$317.476.010.032, en el

marco de la condición resolutoria de la resolución que aprueba la cofinanciación¹; no obstante que generan rentabilidad económica en favor de las asociaciones y no se cumple con el objeto misional del estado.

Respuesta de la Entidad

Mediante radicado No. 20246000288032 del 27/11/2024 la entidad da respuesta en los siguientes términos:

“Lo anterior genera inequidad en el acceso a la oferta institucional y pone a su vez, en riesgo de pérdida por no ejecución, recursos por valor de \$317.476.010.032, en el marco de la condición resolutoria de la resolución que aprueba la cofinanciación; no obstante que generan rentabilidad económica en favor de las asociaciones no se cumple con el objeto misional del estado.”

Repuesta *“En primer lugar, y frente a la siguiente observación “Por su parte, el Procedimiento de Viabilidad, Calificación y Verificación de Requisitos Previos a la Inversión y Cofinanciación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural – PIDAR tienen como objetivo “Definir las actividades e instrumentos para adelantar la viabilidad, calificación y verificación de requisitos previos a la inversión y cofinanciación de los PIDAR, en cumplimiento de lo establecido en el Acuerdo 011 de 2023 y aquellos que lo modifiquen o adicionen”, es preciso aclarar que la viabilidad, calificación y verificación de requisitos previos son actividades que se efectúan previo a la ejecución de los PIDAR y hasta la solicitud del registro presupuestal y sujetos a la disponibilidad del Programa Anual Mensualizado de Caja – PAC, cuyo desembolso no depende de la Agencia de Desarrollo Rural, sino del Ministerio de Hacienda.*

La ruta de ejecución para la ejecución directa se encuentra definida en el procedimiento PR-IMP-004 “Ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial a través de modalidad directa”

De conformidad con lo establecido en el numeral 6 del artículo 11 del Decreto 2364 de 2015, es función del Presidente de la Agencia “Aprobar los instrumentos a través de los cuales la Agencia ofrece los bienes y servicios, así como los modelos de operación para la ejecución de los planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial”, previamente presentados por el Vicepresidente de Integración Productiva de conformidad con establecido en el numeral 4 del artículo 17 del Decreto 2364 de 2015.

¹ ARTICULO OCTAVO. Condición Resolutoria. En aras de preservar la integridad de los recursos, la Agencia emitirá acto administrativo declarando la pérdida de fuerza ejecutoria del presente acto administrativo, previo agotamiento del trámite previsto para el procedimiento administrativo general en los artículos 34 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso -Administrativo, por cumplirse la condición resolutoria a la que se encuentra sometido, cuando se presente alguna de las circunstancias que a continuación se relacionan:

1. Circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito, debidamente acreditadas, que impidan la ejecución del proyecto.
2. Falta de acreditación de los requisitos previstos a la ejecución.
3. Uso inadecuado de los activos productivos entregados por la entidad a la organización beneficiaria.
4. El incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo quinto del presente acto administrativo.
5. La no constitución del encargo fiduciario.

En el marco de esta función el Presidente de la Agencia de Desarrollo Rural, expidió la Resolución No. 593 del 29 de agosto de 2019: "Por la cual se aprueba el modelo de operación para la ejecución de los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial y se dictan otras disposiciones", modificada por la Resolución No. 759 del 31 de octubre de 2019, 214 del 24 de septiembre de 2020 y la Resolución No. 442 del 29 de julio de 2024, la cual establece:

"ARTÍCULO SEGUNDO. Aprobar la ejecución de los recursos de la cofinanciación a través del mecanismo financiero Encargo Fiduciario, que para tales efectos celebren los beneficiarios de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial.

Para desarrollar el anterior modelo de operación y como se mencionó anteriormente, la entidad desarrollo el procedimiento PR-IMP-004 "Ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial a través de modalidad directa", en el que se establece la obligación de conformar el Comité de Gestión Local – CTGL como instancia de ejecución de cada PIDAR, integrado por el supervisor del PIDAR, el Representante Legal de las organizaciones beneficiarias, entre otros.

Así mismo, todos los PIDAR cofinanciados por la ADR, son supervisados por el Director Técnico Territorial a cargo de la Zona en la que se ejecutará el PIDAR, por tanto, la Agencia en su modelo de ejecución tiene definido instrumentos para efectuar el seguimiento y la correcta ejecución de los PIDAR.

Finalmente, es preciso indicar que el procedimiento mencionado anteriormente establece que "los excedentes generados por la eficiencia en el manejo de los recursos de cofinanciación solo podrán ser reinvertidos en el Proyecto PIDAR, con el fin de fortalecer los objetivos propuestos y no su operatividad, previa aprobación del CTGL".

Por lo anterior el riesgo de pérdida de recursos se mitiga lo máximo toda vez que el dinero al estar en el encargo fiduciario genera los rendimientos correspondientes y está a disposición del proyecto de acuerdo a la ejecución del mismo".

Análisis de la respuesta

A lo largo de la respuesta, la Entidad hace mención a que el Procedimiento de viabilidad es previo a la ejecución, y que está definido en el procedimiento PR-IMP-004; a su vez menciona que es el Presidente de la Agencia quien aprueba los modelos de operación y quien expidió la Resolución 593/19. De igual forma manifiesta la existencia del Comité de Gestión como instancia de ejecución y que en la supervisión de los PIDAR hace parte el director técnico de la zona. Sin embargo; la CGR no evidencia respuesta por parte de la Entidad que argumente y sustente las razones por las cuales un número significativo de proyectos aún permanecen en estado "ejecución".

En la respuesta, respecto a que "el riesgo de pérdida de recursos se mitiga lo máximo toda vez que el dinero al estar en el encargo fiduciario genera los rendimientos correspondientes y está a disposición del proyecto de acuerdo a la ejecución del mismo"; no es de aceptación por la CGR reiterando que "19.341 productores rurales son afectados; incluidos 5.725 víctimas del conflicto armado en Colombia que el gobierno debe atender por medio de acciones concretas, ágiles y efectivas con proyectos productivos para generación de ingresos para superar las

condiciones de especial vulnerabilidad, que configuraron el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) de la sentencia T-025 de 2004".

Aunado a que "pone a su vez, en riesgo de pérdida por no ejecución, recursos por valor de \$317.476.010.032, en el marco de la condición resolutoria de la resolución que aprueba la cofinanciación; no obstante que genere rentabilidad económica en favor de las asociaciones no se cumple con el objeto misional del estado". Por lo mencionado, lo comunicado se mantiene en las mismas condiciones y se valida como hallazgo.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.

Hallazgo No. 3. Eficiente y Transparente Formulación, Estructuración, Cofinanciación y Ejecución de los PIDAR (A-D)

Fuentes de Criterio

Constitución Política de Colombia

"(...)

Artículo 2. De los fines esenciales del Estado (...)

Artículo 64. *Es deber del Estado promover el acceso progresivo de los trabajadores agrarios a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, crédito, comercialización de los productos, asistencia técnica empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos."*

Artículo 65. *La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementarla productividad.*

Artículo 209. *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.*

Artículo 268. *Numeral 4 y 5. El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones. (...) 4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes públicos. 5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva, para lo cual tendrá prelación. (...)*

Artículo 355 *Artículo 355. Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos*

presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Ley 1952 de 2019 *"Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario: ARTÍCULO 27. Acción y omisión.*

Ley 1474 de 2011, Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública, contiene los siguientes mandatos:

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

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

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

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

Ley 1448 de 2011, prorrogada mediante la **Ley 2078 de 2021**, conformó la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras – CSMLV, con el objetivo de analizar su implementación, ejecución y cumplimiento. La Comisión está conformada por los tres representantes de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas.

En el marco de la Ley 1448 de 2011, según su artículo 3 "(...) se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado, así mismo se estableció una serie de medidas para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno. También son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida"

Sentencia T-025 de 2004, El gobierno tiene que atender por medio de acciones concretas esta necesidad, que además hace parte de las condiciones que configuraron el estado de cosas inconstitucional de la sentencia T-025 de 2004.

Ley 87 de 1993, *"Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones"*

"Artículo 6. El establecimiento y desarrollo del Sistema de Control Interno en los organismos y entidades públicas, será responsabilidad del representante legal o máximo directivo correspondiente. No obstante, la aplicación de los métodos y procedimientos al igual que la calidad, eficiencia y eficacia del control interno, también será de responsabilidad de los jefes de cada una de las distintas dependencias de las entidades y organismos".

Reglamento para la Formulación, Estructuración, Aprobación y Ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial – PIDAR (agosto de 2023) *"Tiene por objetivo definir los lineamientos, mecanismos y parámetros que orienten y garanticen una eficiente y transparente formulación, estructuración, cofinanciación y ejecución por parte de la Agencia de Desarrollo Rural en las diferentes fases de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural - PIDAR, con el fin de promover el desarrollo competitivo, equitativo y sostenible del sector rural, como modelo de intervención con enfoque territorial y diferencial"*

Procedimiento de Viabilidad, Calificación y Verificación de Requisitos Previos a la Inversión y Cofinanciación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural – PIDAR, cuyo objetivo es *"Definir las actividades e instrumentos para adelantar la viabilidad, calificación y verificación de requisitos previos a la inversión y cofinanciación de los PIDAR"*, en cumplimiento de lo establecido en el Acuerdo 011 de 2023 y aquellos que lo modifiquen o adicionen.

Normas Internas ADR

- Acuerdo 0004 de 2019 (12 de abril), *"Por el cual se adoptan criterios para la Asignación y Distribución de recursos de la ADR de los recursos para la cofinanciación de los PIDAR con enfoque territorial para el período 2019-2022 y se dictan otras disposiciones"*.
- Acuerdo 010 de 2019 (19 diciembre), *"Por el cual se adopta el reglamento para los PIDAR y se dictan otras disposiciones"*.
- Acuerdo 004 de 2020 (24 de agosto), *"Por el cual se modifica el Acuerdo 010 de 2019"*.
- Acuerdo 011 de 2020 (17 de noviembre), *"Por el cual se modifica el Reglamento para estructuración, aprobación y ejecución de los PIDAR con enfoque territorial adoptado mediante el Acuerdo 010 de 2019"*.
- Acuerdo 009 de 2021 (22 de abril), *"por el cual se crea un régimen excepcional al Reglamento para estructuración, aprobación y ejecución de los PIDAR, adoptado mediante Acuerdo No. 010 de 2019, modificado parcialmente por los Acuerdos No. 004 y No. 011 de 2020, en el marco de la situación de desastre en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina"*.
- Acuerdo 011 de 2021 (14 de mayo), *"Por el cual se modifica parcialmente el Parágrafo 6 del Acuerdo 010 de 2019, adicionado por el artículo 2º. Del Acuerdo 004 de 2020"*.
- Acuerdo 011 de 2023 *"Por medio del cual se adopta el Reglamento para los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural – PIDAR y se dictan otras disposiciones"*.

- Acuerdo 016 de 2023 *“Por medio de lo cual se modifica el Acuerdo 011 de 2023, que adoptó el Reglamento para los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con enfoque territorial- PIDAR y se dictan otras disposiciones”*.
- Procedimiento de Viabilidad, Calificación y Verificación de Requisitos Previos a la Inversión y Cofinanciación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural – PIDAR cuyo objetivo es *“Definir las actividades e instrumentos para adelantar la viabilidad, calificación y verificación de requisitos previos a la inversión y cofinanciación de los PIDAR”, en cumplimiento de lo establecido en el Acuerdo 011 de 2023 y aquellos que lo modifiquen o adicionen”*.

Condición

De la información remitida por la ADR mediante radicados Nos. 20246000196042 de fecha 10/09/2024 (Punto 6°), 20246000256922 del 16/10/24, alcance número 20246000265602 del 24/10/2024, y una vez adelantada la respectiva revisión y análisis a esta información se evidenció por parte de la CGR, debilidades estructurales y técnicas en la formulación y validación de los proyectos, respecto a definir detalladamente los aspectos técnicos, las condiciones comerciales, financieras y los cronogramas, que inciden en el desarrollo de los proyectos y pueden retrasar su ejecución.

A su vez, confrontados los informes de ejecución de supervisores, formatos y reglamentos, la CGR evidenció que:

El Reglamento para la Formulación, Estructuración, Aprobación y Ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial – PIDAR: (Bogotá, agosto de 2023) tiene por objetivo *“definir los lineamientos, mecanismos y parámetros que orienten y garanticen una eficiente y transparente formulación, estructuración, cofinanciación y ejecución por parte de la Agencia de Desarrollo Rural en las diferentes fases de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural – PIDAR (...)”* los cuales *“deberán desarrollarse en estricto cumplimiento del ordenamiento superior constitucional, legal y reglamentario, así como de los principios de la función administrativa y la gestión fiscal”*.

Por su parte, el Procedimiento de Viabilidad, Calificación y Verificación de Requisitos Previos a la Inversión y Cofinanciación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural – PIDAR tienen como objetivo *“Definir las actividades e instrumentos para adelantar la viabilidad, calificación y verificación de requisitos previos a la inversión y cofinanciación de los PIDAR, en cumplimiento de lo establecido en el Acuerdo 011 de 2023 y aquellos que lo modifiquen o adicionen”*.

No obstante, en los informes técnicos de supervisión a 30 de septiembre de 2024, la CGR observó, dificultades estructurales y técnicas en la formulación y validación de los proyectos, respecto a definir detalladamente los aspectos técnicos de la solución planteada, condiciones comerciales, financieras y cronogramas, entre otros:

- Proyectos aprobados en la vigencia 2021 que ya no pueden ser ejecutados y no se ha hecho cierre de proyecto y/o reintegro de recursos al Tesoro Nacional. Ejemplo: el proyecto financiado mediante Resolución 174 del 2021, no se ejecutó

por dificultades en la consecución de los *ESPÁRRAGOS*; a la fecha no se ha procedido al reintegro de los recursos entregados a la asociación que reposan en una cuenta fiduciaria a nombre del tercero; entre otros casos específicos.

- Proyectos aprobados en la vigencia 2021 que a 30 de septiembre de 2024 con ejecución técnica y financiera del cero (0%) según Resoluciones 430, 431, 549 y 556 de 2021 evidenciados según informes suministrados por la ADR.
- Proyectos aprobados en la vigencia 2022 que a 30 de septiembre de 2024 cuentan con una ejecución técnica y financiera del cero (0%) según Resoluciones 319, 323, 654, 655, 658, 755 de 2022 y evidenciados según informes suministrados por la ADR.
- Proyectos aprobados en la vigencia 2023 que a 30 de septiembre de 2024 presentan ejecución técnica y financiera del cero (0%); en las Resoluciones 853/864, 799, 679, 856/854, 860, 851, 858, 846, 857 de 2023 evidenciados según informes suministrados por la ADR.
- Los recursos asignados y transferidos a las asociaciones, en condición de *pago sin contraprestación*, ante el eventual incumplimiento del objeto de la resolución y en el marco del estatuto presupuestal, deben ser reintegrados al Tesoro Nacional; sin embargo, se observa que los proyectos se mantienen en el tiempo sin el logro del objeto social planteado y los recursos depositados en cuentas fiduciarias.
- Los recursos asignados y transferidos a las asociaciones, en condición de *pago sin contraprestación*, que ante el eventual incumplimiento del objeto de la resolución y en el marco del estatuto presupuestal, deben ser reintegrados al Tesoro Nacional; sin embargo, se observa que los proyectos se mantienen en el tiempo sin el logro del objeto social planteado y los recursos depositados en cuentas fiduciarias.
- En las resoluciones que aprueban la cofinanciación de los proyectos, se indica como tiempo de ejecución lo establecido en el cronograma que hace parte de la resolución; no obstante, los cronogramas, si bien definen espacios de tiempo requeridos para el desarrollo de cada una de las actividades del proyecto PIDAR, no establecen una línea de tiempo para su ejecución real dejando plazo indeterminado.
- Persiste la modificación de resoluciones por causas no técnicas como errores y otros (No. 853 del 21 de diciembre de 2023 fue modificada por la Resolución 864 del 26/12/2023, debido a un error de digitalización en el artículo primero, en el cual se indicó el código del proyecto BP 3447, siendo lo correcto BP 3467; Resolución No. 855 del 21 de diciembre de 2023 fue modificada por la Resolución 868 del 26/12/2023, en la cual se modifica debido a un error de digitalización en el Artículo Primero, Objeto en el cual se registró el número del Certificado de Disponibilidad Presupuestal 122323 del 16 de agosto, siendo lo correcto 122423 del 16/08/2023).

En consecuencia, no se brinda acceso preferente oportuno y efectivo de la oferta institucional para la generación de ingresos en la población víctima del conflicto armado, y que hace parte de las condiciones que configuraron el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) de la sentencia T-025 de 2004.

Respuesta de la Entidad

Mediante radicado No. 20246000288032 del 27/11/2024 la entidad da respuesta en los siguientes términos:

“Se evidenció por parte de la CGR, debilidades estructurales y técnicas en la formulación y validación de los proyectos, respecto a definir detalladamente los aspectos técnicos de la solución planteada, las condiciones comerciales, financieras y los cronogramas, que inciden en el desarrollo de los proyectos y retrasan su ejecución”.

Respuesta

“En atención de Procedimiento de Viabilidad, Calificación y Verificación de Requisitos Previos a la Inversión y Cofinanciación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural – PIDAR tienen como objetivo “Definir las actividades e instrumentos para adelantar la viabilidad, calificación y verificación de requisitos previos a la inversión y cofinanciación de los PIDAR, en cumplimiento de lo establecido en el Acuerdo 011 de 2023 y aquellos que lo modifiquen o adicionen”, es importante mencionar que este proceso, no solo en esta vigencia sino en vigencias anteriores, se valida que en el proceso de estructuración se hayan tenido en cuenta variables de connotación técnica, social, ambiental, jurídica, comercial y financiera, bajo estándares metodológicos de preparación y presentación, que permitirá determinar si el proyecto cumple las condiciones y los requisitos que lo hacen susceptible de cofinanciación (Procedimiento de Viabilidad. Definición de Viabilidad), y que ofrecen la solución al problema determinado en el proyecto.

Por otra parte, la Dirección de Calificación y Financiación viabiliza “proyectos” que, de acuerdo con lo definido por la Real Academia Española quiere decir: “Del latín proiectus ‘proyectado’. 1. adj. Geom. Representado en perspectiva; (...) 3. m. Designio o pensamiento de ejecutar algo”. Por lo tanto, los proyectos corresponden a esa prospección de cómo solucionar una problemática partiendo de informaciones primarias y secundarias, en este sentido, en el proceso de viabilidad, valida la investigación que realiza el equipo estructurador respecto del proyecto, que al final resulta materializándose en la etapa de ejecución, en la cual se enfrenta a la realidad territorial.

Lo anterior permite colegir que el desarrollo de los proyectos puede presentar dificultades que no permiten una ejecución pacífica en la medida que circunstancias, ajenas a las Agencia y a los Beneficiarios del Proyecto, como factores climáticos y de orden público retrasen los cronogramas planteados”. Se solicita que se desestimen las observaciones.

Análisis de la respuesta

A partir de lo enunciado por la entidad en su respuesta, hace mención al procedimiento de viabilidad, calificación y verificación de los proyectos y a su vez indica que este, fue aplicado en diferentes vigencias y se contemplaron variables de connotación técnica, jurídica, comercial, financiera entre otras, que permiten determinar si el proyecto cumple

las condiciones. Así mismo, hacen mención frente a la viabilización de proyectos a cargo de dirección de calificación y financiación.

Sin embargo, en la respuesta de la entidad no se evidencian las razones y sustentos frente a las siguientes consideraciones expuestas en lo comunicado así:

- Proyectos aprobados en la vigencia 2021, que ya no pueden ser ejecutados y no se ha hecho cierre de proyecto y/o reintegro de recursos al Tesoro Nacional.
- Proyectos aprobados en la vigencia 2021 que, a 30 de septiembre de 2024, reportan ejecución técnica y financiera de cero por ciento (0%).
- Proyectos aprobados en la vigencia 2022 que, a 30 de septiembre de 2024, cuentan con una ejecución técnica y financiera de cero por ciento (0%).
- Proyectos aprobados en la vigencia 2023 que, a 30 de septiembre de 2024 presentan ejecución técnica y financiera del cero (0%).
- Los recursos asignados y transferidos a las asociaciones, en condición de pago sin contraprestación, ante el eventual incumplimiento del objeto de la Resolución y en el marco del estatuto presupuestal, deben ser reintegrados al Tesoro Nacional; sin embargo, se observa que los proyectos se mantienen en el tiempo sin el logro del objeto social planteado y los recursos depositados en cuentas de la fiduciaria.
- En las resoluciones que aprueban la cofinanciación de los proyectos, se indica como tiempo de ejecución lo establecido en el cronograma, que hace parte de la resolución; no obstante, los cronogramas, si bien definen espacios de tiempo requeridos para el desarrollo de cada una de las actividades del proyecto PIDAR, no establecen una línea de tiempo para su ejecución real, dejando el plazo indeterminado.
- Persiste la modificación de resoluciones por causas no técnicas como errores y otros.

Por lo expuesto no se desvirtúa lo comunicado y se valida como hallazgo en las mismas condiciones.

Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO -MINCIT-

Hallazgo No. 4. Monitoreo, Seguimiento y Evaluación de Programas de Generación de Ingresos. (A)

Fuente de Criterio

Constitución Política de Colombia 1991.

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

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

Artículo 267. *“La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley. (...)”*

Artículo 123. *“Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.*

Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento. (...)”

Sentencia T-025 /2004 *“La Corte declaró formalmente la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional – ECI - relativo a las condiciones de vida de la población internamente desplazada, y adoptará los remedios judiciales correspondientes respetando la órbita de competencia y el expertise de las autoridades responsables de implementar las políticas correspondientes y ejecutar las leyes pertinentes. Por ello, tanto las autoridades nacionales como las territoriales, dentro de la órbita de sus competencias, habrán de adoptar los correctivos que permitan superar tal estado de cosas.”*

Auto 331 de 2019 *“188. Síntesis del componente de generación de ingresos y empleo para efectos de la formulación y medición de los IGED:*

“Titular del derecho: Población desplazada económicamente activa. Por tanto, el universo de referencia debe considerar a las personas desplazadas que están trabajando o quienes buscan trabajo. En el proceso de seguimiento se ha hecho énfasis en las personas mayores de 18 años que quieren participar en el mercado laboral (Población en edad de trabajar y económicamente activa)”.

Responsable de la garantía: Gobierno Nacional en cabeza del Departamento para la Prosperidad Social, Ministerio de Trabajo y Ministerio de Agricultura. A nivel territorial, las secretarías de desarrollo social o quienes hagan sus veces.

Extensión de la obligación / Frecuencia: El acompañamiento en la generación de ingresos y de empleo se extiende hasta que se alcance la estabilización socioeconómica de la población desplazada.

Finalidad del derecho: Lograr la estabilización socioeconómica de la población desplazada.
(Subrayado fuera de texto)

Ley 80 de 1993, “*Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.*”

Artículo 23. “*De Los Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.*”

Ley 1150 de 2007 “*Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.*”

Artículo 13. “*Principios generales de la actividad contractual para entidades no sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, (...)*”

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

Artículo 83. “*Supervisión e interventoría contractual. 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 e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.*

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

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

Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores. (...)”

Resoluciones 343 del 29 de marzo de 2021, Resolución 240 del 24 de febrero de 2021, Resolución 1154 del 02 de noviembre de 2021, Resolución 0641 del 12 de mayo de 2022, Resolución 1838 del 06 de diciembre de 2022, Resolución 0671 del 09 de junio de 2023, emitidas por la secretaria general del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo por las cuales se ordena las transferías de recursos a la Fiducia Colombiana de Comercio Exterior S.A. Fiducoldex.

Guía para las Entidades Estatales con régimen especial de contratación emitida por Colombia Compra Eficiente.

CONTRATO DE FIDUCIA MERCANTIL DE ADMINISTRACIÓN SUSCRITO ENTRE LA FIDUCIA COLOMBIANA DE COMERCIO EXTERIOR S.A. – FIDUCOLDEX Y EL MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO. N° 007-2017

Clausula Quinta: OBJETO Y FINALIDAD *“El objeto del presente CONTRATO DE FIDUCIA MERCANTIL es la administración de un patrimonio autónomo por parte de la FIDUCIARIA, quien actuara como vocera del mismo y que estará conformado con los recursos transferidos en cualquier tiempo y a cualquier título por parte del FIDEICOMITENTE o de cualquier otra entidad pública o privada, de conformidad con lo establecido en el artículo 11 de la ley 1753 de 2015, para la realización de los DESEMBOLSOS debidamente instruidos y aprobados por los ordenadores del gasto y/o Representantes Legales en favor de los DESTINATARIOS DE PAGOS Y/O GIROS.*

(...)

Para el cabal cumplimiento del objeto y finalidad del presente contrato, el FIDEICOMITENTE ha determinado que los RECURSOS administrados en el FIDEICOMISO, podrán ser utilizados para desarrollar las actividades que se encuentran enmarcadas en la ley en los siguientes lineamientos de política pública, entre otros:

- ***“Lograr un desarrollo productivo sostenible** en las regiones a través de la especialización de estas para el desarrollo productivo; y priorizar las acciones para lograr aumentos sostenidos de productividad y lograr un mayor grado de diversificación y sofisticación de la oferta de bienes y servicios.”* (subrayado y negrilla fuera de texto)

“CLAUSULA VIGÉSIMA SEXTA: SUPERVISIÓN: La supervisión del presente Contrato de Fiducia Mercantil de Administración, será ejercida por parte del COMITÉ FIDUCIARIO, quien verificará el cumplimiento de las obligaciones a cargo de la FIDUCIARIA y analizará de manera trimestral los informes remitidos al FIDEICOMITENTE por parte de la FIDUCIARIA y todos aquellos informes sobre la ejecución y/u operatividad del presente contrato requeridos por este.

“CLAUSULA VIGÉSIMA NOVENA: COMITÉ FIDUCIARIO: Para la ejecución del presente Contrato el Patrimonio Autónomo contará con un Comité Fiduciario, que será el órgano encargado, entre otras funciones, de ejercer la supervisión del presente contrato. El Comité estará conformado por cinco (5) miembros que serán designados por el Fideicomitente”

Resolución 2294 del 13 diciembre de 2019, proferida por el Secretario General del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, *“Por la cual se adopta el Manual de Supervisión de los Patrimonios Autónomos del Ministerio de Comercio Industria y Turismo”*

"1. OBJETO: El presente Manual tiene como finalidad definir y especificar las actividades mínimas que deban desarrollar los supervisores para el seguimiento de patrimonios autónomos suscritos con el Ministerio de Comercio Industria y Turismo, de conformidad con las establecidas para ejercer la supervisión, para contribuir cumplimiento de las metas perseguidas"

(...)

3. TÉRMINOS Y DEFINICIONES APOYO A SUPERVISIÓN:

SEGUIMIENTO: Los mecanismos utilizados con los cuales se controlarán las actividades desarrolladas de los patrimonios autónomos, para garantizar su ejecución dentro del alcance, tiempo y administración de los recursos.

(...)

6.5. OBLIGACIONES GENERALES

(...)

5. Efectuar los requerimientos que sean necesarios a fin de exigir el cabal cumplimiento del contrato de fiducia mercantil.

6. Asegurar el cumplimiento de las obligaciones pactadas logrando que se desarrolle el objeto del contrato, dentro de los presupuestos de tiempo, modo, lugar, calidad, cantidad e inversión previstos originalmente, para proteger efectivamente los intereses del Ministerio.

(...)

16. Cumplir y hacer cumplir todas y cada una de las cláusulas contractuales y en especial, las obligaciones contraídas.

(...)"

Condición

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT), mediante los radicados 2024EE0160356 del 26 de septiembre de 2024, 2024EE0194816 y 2024EE0214121 del 29 de octubre de 2024, entregó a la CGR copia de contratos y documentos solicitados para el análisis y verificación de lo concerniente a las vigencias de 2021 a 2023.

Una vez revisada la información allegada por esta cartera, se evidencian situaciones manifestadas por la supervisión tales como: discrepancias en los datos de los beneficiarios, debilidades en las herramientas de monitoreo por parte de la Entidad y carencia de análisis y medición respecto al impacto socioeconómico en los beneficiarios.

La CGR en desarrollo de su ejercicio auditor realizó pruebas de control directamente con los beneficiarios de la población víctima del conflicto armado vinculados a los patrimonios autónomos INNpula Colombia y Colombia Productiva, con el propósito de evidenciar el cumplimiento de lo establecido en la Sentencia T-025 de 2004, referente a la sostenibilidad y apoyo a las víctimas, "La Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004, declara el Estado de Cosas Inconstitucionales por la vulneración masiva y generalizada de varios derechos fundamentales que afectan a la población desplazada, fundada en los artículos 1, 11, 12, 13, 14, 16 y 17 de la Constitución Política, por lo cual, hace una intervención excepcional en materia de política pública que permita el amparo de estos derechos a este grupo poblacional".

De otra parte, con relación a los contratos/convenios, a continuación, se relacionan a manera de ejemplo situaciones evidenciadas que llaman la atención:

Tabla 05.
Detalle de las situaciones evidenciadas

Descripción Fuente	Número de Contrato / convenio	Situación Evidenciada
PATRIMONIO AUTÓNOMO INNPULSA		
RESOLUCIÓN 0240 - 2021	054-2021	Se encuentran discrepancias en los datos sobre beneficiarios de programas de generación de ingresos para víctimas del conflicto armado. La información reportada en las bases de datos no siempre coincide con los datos presentados en los informes de supervisión y en las actas de los comités de seguimiento.
RESOLUCIÓN 0641 - 2022	051-2022	No se aplicaron los procedimientos de seguimiento mensual establecidos para evaluar la efectividad de los programas de generación de ingresos. A pesar de que el convenio establecía la realización de un monitoreo permanente y un seguimiento periódico a los indicadores, la ejecución real de estas actividades se vio afectada por demoras en el inicio del proyecto y por falta de un sistema automatizado de recopilación de datos.
RESOLUCIÓN 0641 - 2022	061-2021	Las herramientas de monitoreo y evaluación no capturan información suficiente para analizar el impacto real de los programas en la vida de los beneficiarios.
PATRIMONIO AUTÓNOMO COLOMBIA PRODUCTIVA		
RESOLUCIÓN 343 - 2021	063-2021	Los informes de supervisión disponibles (Informes de Supervisión trimestrales y final del Convenio 063 de 2021 entre Colombia Productiva y PROPA(S) se enfocan principalmente en la ejecución financiera y el cumplimiento de metas numéricas. Si bien mencionan actividades como la asistencia técnica, la formación en marketing digital y la creación de planes de mejora comercial, no se proporciona información detallada sobre el impacto real de estas acciones en la generación de ingresos para las víctimas del conflicto armado. Los informes se limitan a indicar la cantidad de beneficiarios atendidos o capacitados, sin analizar cómo estas intervenciones han mejorado su situación socioeconómica.
RESOLUCIÓN 1154- 2021	061-2021	Los informes se enfocan en el cumplimiento de actividades y la ejecución presupuestaria, más que en la evaluación de resultados e impacto. A pesar de mencionar "beneficios recibidos", los informes no detallan cómo se miden o evalúan estos beneficios en términos de generación de ingresos o mejora en la calidad de vida de las víctimas.

Descripción Fuente	Número de Contrato / convenio	Situación Evidenciada
		No se encuentra información que evalúe si los programas están logrando un impacto duradero en la capacidad de las víctimas para generar ingresos de manera autónoma a largo plazo
RESOLUCIÓN 1838 - 2022	006-2023	Posterior a la revisión de la información proporcionada, se observa que no se ha presentado un informe recopilatorio con la gestión, los resultados e impacto del programa enfocados al seguimiento y monitoreo, como se describe en el numeral 6.1.1. del Otrosí No. 1 al Convenio de Cooperación No. 006-2023.
RESOLUCIÓN 671- 2023	006-2023	Si bien se evidencia la existencia de informes de supervisión, estos se centran en aspectos financieros y en el cumplimiento de actividades y metas, sin profundizar en el análisis de los resultados e impactos del programa.
RESOLUCIÓN 671- 2023	033-2023	El análisis del Documento de evaluación de los objetivos, metas e indicadores propuestos en el programa, recomendaciones, casos exitosos y lecciones aprendidas del Convenio de Cooperación 033 de 2023, revela oportunidades de mejora en los procesos de monitoreo, seguimiento y evaluación de los programas de generación de ingresos para víctimas del conflicto armado. Se observan inconsistencias en la captura y análisis de indicadores, falta de seguimiento al uso de activos productivos entregados y la necesidad de extender la duración del programa para una evaluación más completa del impacto a largo plazo
RESOLUCIÓN 671- 2023	014-2024	Si bien las fuentes describen un convenio específico para el fortalecimiento de unidades productivas indígenas en la Amazonía colombiana, no queda claro si existe un sistema de monitoreo y evaluación estandarizado para todos los programas de generación de ingresos dirigidos a víctimas del conflicto armado.

Fuente: Equipo Auditor ACI – Información suministrada por la entidad

Lo anterior denota debilidades en el seguimiento y control, en la supervisión de los convenios/contratos por parte de la Entidad, para garantizar la sostenibilidad y el cumplimiento de los objetivos trazados en la Sentencia T-025 de 2004, las cuales evidencian carencia en la implementación de mecanismos efectivos de seguimiento y acompañamiento por parte de Ministerio para asegurar la sostenibilidad económica de las víctimas y la evaluación integral del impacto del programa, en el marco del componente generación de ingresos.

De otra parte, se evidencian las siguientes situaciones que afectan la garantía en la sostenibilidad económica de las víctimas:

- Debilidades en el mecanismo de seguimiento automatizado que dificulta la recopilación oportuna de datos de ejecución.

- Ausencia de indicadores que permitan la medición de la ejecución y el impacto en las víctimas.
- Ausencia de herramientas y metodologías para evaluar el impacto que garantice la sostenibilidad en la generación de ingresos.
- Ausencia de un informe recopilatorio final, incumpliendo lo establecido en el convenio

Tabla 06.
Detalle de las causas mencionadas

Descripción Fuente	Número de Contrato / convenio	Situación Evidenciada
PATRIMONIO AUTÓNOMO INNPULSA		
RESOLUCIÓN 0240 - 2021	054-2021	Se han identificado casos de beneficiarios registrados varias veces en la base de datos, lo que infla las cifras de atención. Además, algunos registros carecen de datos básicos como el número de identificación, nombre del beneficiario o el valor de los recursos entregados
RESOLUCIÓN 0641 - 2022	051-2022	La ausencia de un sistema de seguimiento automatizado ha dificultado la recopilación oportuna de datos de ejecución, impidiendo el análisis en tiempo real. Como resultado, el porcentaje de cumplimiento de la actividad A.6.1 está retrasado según el informe CIB con corte al 31/10/2023."
RESOLUCIÓN 0641 - 2022	061-2021	Los informes de visita técnica evidencian la falta de claridad en los datos reportados por los ejecutores del proyecto lo que dificulta el análisis de la información. A pesar de que se presentan datos consolidados, estos carecen de un análisis profundo y una explicación que permita comprender el impacto real de los programas. Los informes de visita técnica señalan la falta de soportes que demuestren el seguimiento y monitoreo a cada unidad de negocio, lo que limita la capacidad de evaluar la eficacia de los programas
PATRIMONIO AUTÓNOMO COLOMBIA PRODUCTIVA		
RESOLUCIÓN 343 - 2021	063-2021	No se han establecido indicadores específicos para medir el impacto de los programas en la generación de ingresos de los beneficiarios. Los informes se centran en indicadores de proceso (número de capacitaciones, empresas atendidas) en lugar de indicadores de resultado (aumento de ingresos, creación de empleos). Los mecanismos de seguimiento no recogen información cualitativa sobre los cambios en la situación de los beneficiarios, como el incremento en sus ventas, la mejora en sus capacidades empresariales o la creación de nuevas oportunidades de negocio.

Descripción Fuente	Número de Contrato / convenio	Situación Evidenciada
RESOLUCIÓN 1154-2021	061-2021	Es posible que los indicadores se centren en la ejecución de actividades y no en la medición del impacto real en la vida de las víctimas. La ausencia de herramientas y metodologías robustas para evaluar el impacto a largo plazo limita la capacidad de análisis y la toma de decisiones. Es posible que la evaluación de impacto no sea una prioridad para las entidades ejecutoras de los programas, lo que se refleja en la falta de información detallada en los informes.
RESOLUCIÓN 1838 - 2022	006-2023	La ausencia de herramientas y metodologías robustas para evaluar el impacto a largo plazo limita la capacidad de análisis y la toma de decisiones. Es posible que la evaluación de impacto no sea una prioridad para las entidades ejecutoras de los programas, lo que se refleja en la falta de información detallada en los informes.
RESOLUCIÓN 671-2023	006-2023	
RESOLUCIÓN 671-2023	033-2023	La falta de personal técnico contratado desde el inicio del programa para la fase de diagnóstico, limita la precisión del análisis inicial y la identificación de las necesidades específicas de las unidades productivas.
RESOLUCIÓN 671-2023	014-2024	Las fuentes se centran en la descripción de las actividades del convenio entre COLOMBIA PRODUCTIVA y la OPIAC (Convenio de Cooperación No. 014 de 2024), incluyendo la metodología, los productos esperados y los informes de supervisión. Sin embargo, la información sobre cómo se monitoreará y evaluará el impacto del convenio en los ingresos de los beneficiarios es limitada.

Fuente: Equipo Auditor ACI – Información suministrada por la entidad

Las situaciones expuestas conllevan a inobservancia del mandato constitucional frente a la garantía de la sostenibilidad económica y social de las víctimas, para asegurar que los recursos asignados cumplan con su objetivo a mediano y largo plazo. De igual forma ante la ausencia de un acompañamiento a la víctima hasta el logro de su sostenibilidad económica y social, conduce a la imposibilidad de medir adecuadamente los resultados del programa, así como la limitación en la capacidad de evaluar el impacto real de los programas en el mejoramiento de la calidad de vida de los beneficiarios.

Tabla 07.
Detalle de los Efectos

Descripción Fuente	Número de Contrato / convenio	Situación Evidenciada
PATRIMONIO AUTÓNOMO INNPULSA		
RESOLUCIÓN 0240 - 2021	054-2021	Las discrepancias en los datos dificultan la evaluación objetiva de la efectividad de los programas y la toma de decisiones informadas. Esta falta de información confiable

Descripción Fuente	Número de Contrato / convenio	Situación Evidenciada
		afecta la capacidad de las entidades ejecutoras de demostrar el uso adecuado de los recursos y los resultados alcanzados. Como consecuencia, las inconsistencias en los datos pueden generar desconfianza y afectar la credibilidad de los programas.
RESOLUCIÓN 0641 - 2022	051-2022	La falta de datos precisos sobre el desempeño de los beneficiarios de los programas impide una evaluación completa de su efectividad y de la correcta asignación de recursos. La falta de información detallada sobre el impacto del programa en términos de generación de ingresos, aumento de ventas y rentabilidad, dificulta la rendición de cuentas y la transparencia del proceso.
RESOLUCIÓN 0641 - 2022	061-2021	Dificultad para determinar la eficacia de los programas y su impacto en la superación de la vulnerabilidad, la estabilización socioeconómica y el restablecimiento de las capacidades laborales de las víctimas del conflicto armado según la falta de información completa y precisa limita la capacidad de evaluar el impacto real de los programas en la vida de los beneficiarios. Sin un análisis adecuado de la información recopilada, la toma de decisiones sobre la continuidad, mejora o ajuste de los programas se basa en supuestos en lugar de evidencias.
PATRIMONIO AUTÓNOMO COLOMBIA PRODUCTIVA		
RESOLUCIÓN 343 - 2021	063-2021	La falta de datos precisos sobre el desempeño de los beneficiarios de los programas impide una evaluación completa de su efectividad y de la correcta asignación de recursos. Por otro lado, sin información precisa sobre el impacto de los programas, es difícil ajustar las estrategias, reorientar las acciones o tomar decisiones informadas sobre la asignación de recursos para maximizar el beneficio para las víctimas del conflicto. Si no se evalúa correctamente la efectividad de los programas, se corre el riesgo de que estos no logren su objetivo principal de mejorar la situación socioeconómica de las víctimas del conflicto armado, lo que perpetuaría su condición de vulnerabilidad
RESOLUCIÓN 1154- 2021	061-2021	La falta de información sobre el impacto real de los programas dificulta la toma de decisiones informadas sobre la continuidad, mejora o rediseño de los mismos. Sin una evaluación de impacto adecuada, se corre el riesgo de financiar programas que no generan un cambio real en la vida de las víctimas. La falta de información sobre el impacto de los programas dificulta la rendición de cuentas a la sociedad sobre el uso de los recursos destinados a la atención a las víctimas.
RESOLUCIÓN 1838 - 2022	006-2023	Limitaciones para la rendición de cuentas: La falta de un informe dificulta la rendición de cuentas a las entidades

Descripción Fuente	Número de Contrato / convenio	Situación Evidenciada
RESOLUCIÓN 671-2023	006-2023	financiadoras y a la población beneficiaria, impidiendo la transparencia sobre el uso de los recursos y el logro de los objetivos. La Sentencia T-025 de 2004 ordena a las entidades a implementar programas de generación de ingresos para la población víctima del conflicto armado. La falta de un informe que evidencie el seguimiento y la evaluación del programa podría considerarse un incumplimiento de dicha sentencia.
RESOLUCIÓN 671-2023	033-2023	La falta de un sistema de monitoreo y evaluación robusto impide una medición precisa del impacto del programa en términos de generación de ingresos, formalización y desarrollo empresarial de las víctimas del conflicto armado.
RESOLUCIÓN 671-2023	014-2024	Efecto: La falta de un sistema de monitoreo y evaluación robusto impide una medición precisa del impacto del programa en términos de generación de ingresos, formalización y desarrollo empresarial de las víctimas del conflicto armado. La falta de seguimiento al uso de los activos productivos y la limitada duración del programa, aumentan el riesgo de que las unidades productivas no logren consolidar negocios sostenibles a largo plazo Las dificultades en la recolección de información y la falta de indicadores robustos, limitan la capacidad de tomar decisiones informadas para ajustar las estrategias del programa y optimizar el uso de los recursos

Respuesta de la entidad

Mediante radicado 2024ER0270359 del 21/11/2024, el MinCIT, remite a la CGR, un comunicado como respuesta al oficio de observaciones carente de suscripción (firma) en el que los Patrimonios Autónomos indican lo siguiente:

"(...)

"Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia"

"Respuesta a observaciones de la Auditoría de Cumplimiento Intersectorial sobre el Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia"

En atención a las observaciones realizadas por la Contraloría General de la República en el marco de la Auditoría de Cumplimiento Intersectorial sobre los programas de generación de ingresos y empleabilidad dirigidos a la población víctima del conflicto armado, presentamos a continuación las respuestas frente a las observaciones específicas relacionadas con el Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia.

Observación: *"Se encuentran discrepancias en los datos sobre beneficiarios de programas de generación de ingresos para víctimas del conflicto armado. La información reportada en las bases de datos no siempre coincide con los datos*

presentados en los informes de supervisión y en las actas de los comités de seguimiento.”

Respuesta:

No existe discrepancia alguna en los datos sobre beneficiarios del programa minicadenas locales con la cámara de comercio de Putumayo. Los reportes realizados en las actas de comités de seguimiento son reportes parciales. Es hasta la liquidación del convenio que efectivamente se cuenta con el dato final de los beneficiarios atendidos. Teniendo en cuenta la destinación específica en la atención de los beneficiarios, se cercioró en los comités de seguimiento si se presentaron cambios, retiros o ingresos de nuevos integrantes en el programa, pero tal como se indicó al inicio de esta explicación, hasta el concepto y visita final de liquidación realizado por la interventoría contratada para el convenio es que se puede contar con total de beneficiarios por desplazamiento forzado atendidos en el programa. En la base de datos remitida junto con el concepto de liquidación del convenio el número de beneficiarios por desplazamiento forzado coincide, cuya cifra asciende a 812 víctimas atendidas.

Anexo 1: base de datos y concepto de liquidación.

Observación: “No se aplicaron los procedimientos de seguimiento mensual establecidos para evaluar la efectividad de los programas de generación de ingresos.”

Respuesta:

Tal como se establece en el convenio suscrito con la cámara de comercio de Barrancabermeja, la **CLÁUSULA OCTAVA – COMITÉ TÉCNICO** indica lo siguiente:

“... Sin perjuicio de la labor de Interventoría asignada por parte de **INNPULSACOLOMBIA**, se implementará un comité técnico mensual o cuando las partes lo consideren conveniente, con el fin de informar el avance de cada una de las actividades del proyecto.

El comité técnico estará compuesto por los siguientes miembros:

- El supervisor o delegado por parte del ordenador del gasto de **INNPULSACOLOMBIA**.
- El supervisor o delegado por parte de **LA CÁMARA**

(...)

Anexo 2: actas de comité operativo del convenio.

Observación: “A pesar de que el convenio establecía la realización de un monitoreo permanente y un seguimiento periódico a los indicadores, la ejecución real de estas actividades se vio afectada por demoras en el inicio del proyecto y por falta de un sistema automatizado de recopilación de datos.”

Respuesta:

Como se indicó en la respuesta anterior en donde el convenio suscrito con la cámara de comercio de Barrancabermeja, la **CLÁUSULA OCTAVA – COMITÉ TÉCNICO** indicaba lo siguiente:

“... Sin perjuicio de la labor de Interventoría asignada por parte de **INNPULSACOLOMBIA**, se implementará un comité técnico mensual o cuando las partes lo consideren conveniente, con el fin de informar el avance de cada una de las actividades del proyecto.

(...)

Observación: “Las herramientas de monitoreo y evaluación no capturan información suficiente para analizar el impacto real de los programas en la vida de los beneficiarios.”

Respuesta:

La metodología realizada a los programas minicadenas locales establece una etapa exclusiva para la realización de monitoreo y evaluación de los indicadores de cada una de las unidades de negocio que se intervienen, como se menciona en la metodología:

“Componente No. 6 - MONITOREO, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN:
(...)”

Anexo 3: entregables etapas de monitoreo y seguimiento.

Observación: “Se han identificado casos de beneficiarios registrados varias veces en la base de datos, lo que infla las cifras de atención. Además, algunos registros carecen de datos básicos como el número de identificación, nombre del beneficiario o el valor de los recursos entregados.”

Respuesta:

La estructura de la base de datos captura información asociada al representante legal de la unidad productiva como del beneficiario asociado a esa unidad. No obstante, aunque se encuentre en la base de datos registros etiquetados como representante legal pero también como beneficiario no implica que se estén duplicando las cifras de atención. Desde iNNpulsa Colombia se toma es el dato de beneficiarios y de esta forma, validar las demás variables sociodemográficas. En el escenario que, se quiera validar el número de unidades productivas se filtra por representante legal. Asimismo, con respecto que algunos registros carecen de datos básicos, por tratamiento de datos personales las personas no están obligadas a reportar sus datos personales, en cuanto a los recursos entregados, no todos los beneficiarios deben tener recursos entregados, esta información se realiza solo para las unidades productivas atendidas. Como se evidencia a continuación:

TIPO DE BENEFICIARIO (Lista desplegable)	RAZÓN SOCIAL DE LA EMPRESA O NOMBRE DEL ESTABLECIMIENTO DE COMERCIO Y BENEFICIARIO	NOMBRE COMPLETO DEL BENEFICIARIO				TIPO DE IDENTIFICACIÓN BENEFICIARIO (Lista desplegable)	N.º IDENTIFICACIÓN BENEFICIARIO	DÍGITO DE VERIFICACIÓN
		PRIMER NOMBRE	SEGUNDO NOMBRE	PRIMER APELLIDO	SEGUNDO APELLIDO			
Emprendimiento/Unidad Productiva	ABOTOP	FERNANDA	CRISTINA	ARTEAGA	DELGADO	NIT	1123332578	7
Persona	ABOTOP	FERNANDA	CRISTINA	ARTEAGA	DELGADO	CÉDULA DE CIUDADANO	1123332578	No Aplica
Persona	ABOTOP	FRANCISCO	FELIX	ARTEAGA	BENITEZ	CÉDULA DE CIUDADANO	87530542	No Aplica
Persona	ABOTOP	BERENIS	DE LOS ÁNGEL	DELGADO	BASTIDAS	CÉDULA DE CIUDADANO	41107630	No Aplica
Persona	ABOTOP	JILVER	FRANCISCO	ARTEAGA	DELGADO	CÉDULA DE CIUDADANO	1123330275	No Aplica
Persona	ABOTOP	OMAR	NO APLICA	CUASTUSMAL	TARAPUES	CÉDULA DE CIUDADANO	1123320679	No Aplica

Observación: “no se proporciona información detallada sobre el impacto real de estas acciones en la generación su efectividad y de la correcta asignación de recursos y la falta de información detallada sobre el impacto del programa en términos de generación de ingresos,

aumento de ventas y rentabilidad, dificulta la rendición de cuentas y la transparencia del proceso"

Respuesta:

La metodología realizada a los programas minicadenas locales establece una etapa exclusiva para la realización de monitoreo y evaluación de los indicadores de cada una de las unidades de negocio que se intervienen, como se menciona en la metodología:

(...)

Observación: *"Los informes de supervisión disponibles [...] se enfocan principalmente en la ejecución. La falta de datos precisos sobre el desempeño de los beneficiarios de los programas impide una evaluación, no se proporciona información detallada sobre el impacto real de estas acciones en la generación de ingresos para las víctimas del conflicto armado."*

Respuesta:

Los informes de supervisión son enfocados a la medición del cumplimiento financiero y técnico de los planes de operativos de los convenios, para validar la medición de los impactos reales en generación de ingresos para las víctimas, se debe validar los soportes presentados por los aliados para la medición de los indicadores propuestos en la etapa 6 de la metodología minicadenas locales.

Observación: *"Debilidades en el seguimiento y control, en la supervisión de los convenios/contratos por parte de la Entidad, para garantizar la sostenibilidad y el cumplimiento de los objetivos trazados en la Sentencia T-025 de 2004."*

Respuesta:

La supervisión de los convenios realizados por Minicadenas locales se realiza a través de una interventoría designada por Innpulsa Colombia para tal fin, que en este caso fue la Universidad de Antioquia, quien cuenta con una metodología para realizar todo el proceso de vigilancia, seguimiento y control de manera permanente en los aspectos técnico, administrativo, legal, financiero y contable, garantizando la correcta inversión de los recursos, la minimización de los riesgos y el cumplimiento y debida ejecución del objeto contractual.

(...)

Por otro lado, Innpulsa Colombia realiza comités operativos mensuales a los convenios de minicadenas locales para validar el estado de los proyectos, sin perjuicio de las acciones que realiza la interventoría.

Observación: *"Ausencia de indicadores que permitan la medición de la ejecución y el impacto en las víctimas."*

Respuesta:

La metodología realizada a los programas minicadenas locales establece una etapa exclusiva para la realización de monitoreo y evaluación de los indicadores de cada una de las unidades de negocio que se intervienen y del programa en general, como se menciona en la metodología:

"Componente No. 6 - MONITOREO, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN:

(...)

Es por ello por lo que para cada una de las unidades de negocio se capturó información al inicio y al final de la intervención donde se mide su comportamiento y los indicadores propuestos por el programa, garantizando un seguimiento constante desde el inicio de la operación, como se evidencia en los informes, finales de medición de indicadores donde se presentan por proyecto indicadores cualitativos y cuantitativos de las unidades de negocio.

Observación: "Las discrepancias en los datos dificultan la evaluación objetiva de la efectividad de los programas y la toma de decisiones informadas."

Respuesta:

No existe discrepancia alguna en los datos sobre beneficiarios del programa minicadenas locales. Los reportes realizados en las actas de comités de seguimiento son reportes parciales. Es hasta la liquidación del convenio que efectivamente se cuenta con el dato final de los beneficiarios atendidos. Teniendo en cuenta la destinación específica en la atención de los beneficiarios, se cercioró en los comités de seguimiento si se presentaron cambios, retiros o ingresos de nuevos integrantes en el programa, pero tal como se indicó al inicio de esta explicación, hasta el concepto y visita final de liquidación realizado por la interventoría contratada para el convenio es que se puede contar con total de beneficiarios por desplazamiento forzado atendidos en el programa.

Observación: "La falta de información confiable afecta la capacidad de las entidades ejecutoras de demostrar el uso adecuado de los recursos y los resultados alcanzados."

Respuesta:

De acuerdo con las respuestas dadas en los anteriores puntos, la metodología realizada a los programas minicadenas locales establecen etapas que demuestran en uso adecuado de los recursos y los resultados alcanzados, como por ejemplo la etapa exclusiva para la realización de monitoreo y evaluación de los indicadores de cada una de las unidades de negocio que se intervienen, como se menciona en la metodología:

(...)

Observación: "Dificultad para determinar la eficacia de los programas y su impacto en la superación de la vulnerabilidad, la estabilización socioeconómica y el restablecimiento de las capacidades laborales de las víctimas del conflicto armado según la falta de información completa y precisa limita la capacidad de evaluar el impacto real de los programas en la vida de los beneficiarios"

Respuesta:

Como se indicó anteriormente, la supervisión de los convenios realizados por Minicadenas locales se realiza a través de una interventoría designada por Innpulsa Colombia para tal fin, que en este caso fue la Universidad de Antioquia, quien cuenta con una metodología para realizar todo el proceso de vigilancia, seguimiento y control de manera permanente en los aspectos técnico, administrativo, legal, financiero y contable, garantizando la correcta inversión de los recursos, la minimización de los riesgos y el cumplimiento y debida ejecución del objeto contractual.

(...)

Por otro lado, Innpulsa Colombia realiza comités operativos mensuales a los convenios de minicadenas locales para validar el estado de los proyectos, sin perjuicio de las acciones que realiza la interventoría.

Es importante destacar el compromiso del patrimonio con la transparencia, la eficiencia y el cumplimiento de los objetivos trazados en los programas de generación de ingresos para las víctimas del conflicto armado. Las acciones implementadas, como el monitoreo constante, la supervisión mediante interventorías especializadas y la consolidación de información confiable, han permitido garantizar la correcta ejecución de los proyectos y el adecuado uso de los recursos públicos.

Reconocemos las oportunidades de mejora señaladas por la Contraloría General de la República y serán tenidas en cuenta para fortalecer nuestros procesos de seguimiento, evaluación e incorporación de herramientas digitales que permitan optimizar los resultados e impactar positivamente la calidad de vida de los beneficiarios.

Patrimonio Autónomo Colombia Productiva

“1. Relación entre la sostenibilidad económica y social de las víctimas y el cumplimiento del mandato constitucional

Según el artículo 2° de la Constitución Política de Colombia, el Estado tiene como fin esencial garantizar los derechos fundamentales, promover la justicia y facilitar la participación en las decisiones que los afectan. Sin embargo, la sostenibilidad económica y social de las víctimas es un objetivo de mediano y largo plazo, cuya materialización depende no solo del diseño e implementación de los programas estatales, sino también de múltiples factores externos, como las condiciones del mercado laboral, las dinámicas económicas locales y las particularidades de cada grupo poblacional.

El acompañamiento continuo hasta lograr la sostenibilidad económica y social de las víctimas no forma parte intrínseca de todos los programas diseñados en el marco de la política pública. Cada programa tiene un alcance y objetivos específicos, definidos en sus respectivos documentos de formulación y financiación. Estos documentos determinan las responsabilidades, tiempos y recursos asignados, los cuales no necesariamente contemplan un acompañamiento indefinido. Pretender que todos los programas aseguren la sostenibilidad total y a largo plazo de las víctimas excede el mandato previsto para muchas de estas intervenciones, especialmente cuando están concebidas como medidas complementarias dentro de un conjunto más amplio de estrategias del Estado.

De otro lado, la posibilidad de medir adecuadamente los resultados de un programa no se restringe únicamente a la evaluación de la sostenibilidad económica y social final de las víctimas. Según los lineamientos técnicos establecidos por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia), los resultados de un programa pueden evaluarse en función de indicadores de cumplimiento, eficiencia y efectividad, que permiten determinar el impacto de las acciones ejecutadas en el marco del programa, aun cuando estas no conlleven automáticamente a un cambio estructural en la calidad de vida de los beneficiarios.

Finalmente, cabe señalar que la evaluación del impacto real de los programas no depende exclusivamente del acompañamiento directo a las víctimas, sino de metodologías rigurosas que incluyen la recolección de datos, el análisis comparativo y la medición de indicadores a través de herramientas técnicas. Estas permiten obtener conclusiones precisas sobre el alcance de los objetivos del programa, incluso en ausencia de un seguimiento personalizado continuo.

En conclusión, si bien es deseable que los programas contribuyan a la sostenibilidad económica y social de las víctimas, su éxito no puede limitarse a este único criterio, ni atribuirse una inobservancia constitucional sin considerar el alcance y limitaciones inherentes a cada intervención estatal.

2. Diferenciación entre los informes de supervisión contractual y la evaluación de resultados de política pública

Los informes de supervisión contractual tienen como finalidad documentar el seguimiento a la ejecución de los contratos, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 y el artículo 2.2.4.1.5.5 del Decreto 1082 de 2015. En este contexto, el supervisor o interventor debe verificar el cumplimiento de las obligaciones contractuales, la calidad y oportunidad de los bienes, servicios u obras entregados, y la correcta utilización de los recursos públicos asignados. Por su naturaleza técnica y administrativa, estos informes no están diseñados para evaluar el impacto o los resultados derivados de la ejecución del contrato en términos de política pública.

Es menester destacar que, la identificación de los beneficiarios finales y la medición de los resultados de las políticas públicas no se realiza en los informes parciales de supervisión contractual. Este análisis se lleva a cabo al final de los programas, planes o proyectos, cuando se cuenta con datos consolidados que permiten evaluar el impacto real en la población objetivo y los resultados frente a las metas definidas en los instrumentos de planeación, lo que comúnmente se logra a través de varias fuentes, dentro de las cuales se encuentra el informe final de supervisión. Pretender incluir esta evaluación en los informes de supervisión parcial desbordaría la naturaleza de estos y podría generar conclusiones prematuras e imprecisas.

Por otro lado, el seguimiento y evaluación de los resultados de las políticas públicas se realiza a través de mecanismos específicos previstos en el ordenamiento jurídico colombiano, como los informes de seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo, los reportes en los Sistemas de Información para el Seguimiento a la Inversión Pública (SUIFP) establecidos por el Departamento Nacional de Planeación, y las evaluaciones de impacto exigidas en el marco de los planes, programas o proyectos de inversión según el Decreto 2844 de 2010. Estos instrumentos están diseñados para analizar la efectividad, pertinencia e impacto de las políticas públicas y son responsabilidad de las instancias encargadas de la planeación y evaluación de las mismas.

Incorporar análisis sobre el impacto de política pública en los informes de supervisión contractual podría desnaturalizar su propósito y exceder las competencias asignadas al supervisor en virtud del artículo 3 de la Ley 80 de 1993, que resalta la importancia de respetar la especialización y autonomía de las distintas funciones dentro de la gestión pública.

Sin perjuicio de lo anterior, reiteramos nuestro compromiso con la articulación interinstitucional y la mejora continua de nuestros procesos administrativos. En este sentido, continuaremos con la articulación adecuada entre los informes de supervisión contractual y los instrumentos destinados a evaluar los resultados e impacto de las políticas públicas, respetando la naturaleza y alcance

de cada tipo de reporte. Así las cosas, se procederá con la actualización de los procedimientos internos de supervisión contractual para incluir lineamientos claros sobre cómo documentar las contribuciones parciales al logro de los objetivos de política pública”.

Análisis de la Respuesta

Según la información entregada por INNpulsa respecto a la falta de consistencia y completitud los de datos, el Patrimonio argumenta: que no hay duplicación en los registros, pero no explica la diferencia numérica, por el contrario, anexa una nueva base de datos, con nuevos reportes argumentando nuevas cifras, las cuales no son consecuentes con lo evidenciado por la CGR durante la ejecución del proceso auditor.

INNpulsa, hace referencia a mecanismos de seguimiento denominados comités técnicos e informes finales de medición, pero no desvirtúa las debilidades señaladas por la CGR; con respecto a la implementación y efectividad de dichos mecanismos.

También alude los informes de supervisión como otro mecanismo de monitoreo, sin embargo, dichos informes se enfocan en aspectos financieros y de cumplimiento, pero no contienen un análisis del impacto de los programas de generación de ingresos de las víctimas, necesarios para la medición, seguimiento y control del mismo.

El Patrimonio Autónomo INNpulsa Colombia admite lo observado por la CGR, cuando expresa en su respuesta: *“Reconocemos las oportunidades de mejora señaladas por la Contraloría General de la República y serán tenidas en cuenta para fortalecer nuestros procesos de seguimiento, evaluación e incorporación de herramientas digitales que permitan optimizar los resultados e impactar positivamente la calidad de vida de los Beneficiarios”.*

Por otra parte, y según la información entregada por Colombia Productiva respecto a *“Relación entre la sostenibilidad económica y social de las víctimas y el cumplimiento del mandato constitucional”*, si bien el Patrimonio, argumenta que la sostenibilidad económica, a largo plazo depende de diversos factores, la CGR no discute la complejidad de esta relación, sino que evidencia la debilidad en los mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan determinar si los programas realmente contribuyen al sostenimiento económico de las víctimas.

La CGR, observa en los informes de supervisión de los Patrimonios, información respecto a aspectos financieros, ejecución presupuestal y el cumplimiento de metas numéricas, aspectos técnicos formación en marketing digital y la creación de planes de mejora comercial; sin embargo la CGR, no evidenció el detalle ni los soportes que den cuenta del impacto real de estas acciones en la generación de ingresos sostenibles para las víctimas, estos informes se limitan a indicar la cantidad de beneficiarios atendidos o capacitados, sin precisar cómo estas intervenciones han mejorado la situación socioeconómica de las víctimas.

Así las cosas, la debilidad en los mecanismos de seguimiento y evaluación, dificultan determinar si los programas de generación de ingresos están contribuyendo a la

sostenibilidad de las víctimas inobservando el mandato constitucional de la Sentencia T-025/2004.

En relación a la *"Diferenciación entre los informes de supervisión contractual y la evaluación de resultados de política pública"* la CGR no desconoce el alcance entre la supervisión de contratos y la evaluación del impacto de las políticas públicas.

Por consiguiente, la CGR argumenta que la supervisión contractual no reemplaza el monitoreo, seguimiento y evaluación del impacto a mediano y largo plazo de los programas y proyectos para las víctimas del conflicto armado, con el objetivo de mejorar la calidad de vida y sostenimiento económico.

El Patrimonio Autónomo Colombia Productiva, admite lo observado por la CGR cuando expresa en su respuesta: *"Sin perjuicio de lo anterior, reiteramos nuestro compromiso con la articulación interinstitucional y la mejora continua de nuestros procesos administrativos. En este sentido, continuaremos con la articulación adecuada entre los informes de supervisión contractual y los instrumentos destinados a evaluar los resultados e impacto de las políticas públicas, respetando la naturaleza y alcance de cada tipo de reporte. Así las cosas, se procederá con la actualización de los procedimientos internos de supervisión contractual para incluir lineamientos claros sobre cómo documentar las contribuciones parciales al logro de los objetivos de política pública"*.

Basado en lo anterior, la CGR, y según lo argumentado por los Patrimonios Autónomos, se retira la incidencia disciplinaria y se mantiene la incidencia administrativa por las debilidades mencionadas.

Hallazgo Administrativo.

Departamento Prosperidad Social – DPS -

Hallazgo No. 5. Manejo cuenta exclusiva Convenios Nros. 761 de 2021, 593 de 2022, 595 de 2022, 645 de 2023 y 646 de 2023. (A-D).

Fuente de Criterio

Constitución Política de Colombia de 1991

Artículo 2. *De los fines esenciales del Estado y Art. 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.

Artículo 355 *"Artículo 355. Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia."*

Artículo 268. Numeral 4 y 5. El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones. (...) 4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier

orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes públicos. 5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva, para lo cual tendrá prelación. (..)

Sentencia del Consejo de Estado del 28 de marzo de 2012, consejero ponente Jaime Orlando Santofimio.

Principio de Planeación “Si bien es cierto que el legislador no tipifica la planeación de manera directa en el texto de la Ley 80 de 1993, su presencia como uno de los principios rectores del contrato estatal es inevitable y se infiere: de los artículos 209, 339 y 341 constitucionales; de los numerales 6, 7 y 11 a 14 del artículo 25, del numeral 3 del artículo 26, de los numerales 1 y 2 del artículo 30, todos de la Ley 80 de 1993; y del artículo 2º del Decreto 01 de 1984; según los cuales para el manejo de los asuntos públicos y el cumplimiento de los fines estatales, con el fin de hacer uso eficiente de los recursos y obtener un desempeño adecuado de las funciones, debe existir un estricto orden para la adopción de las decisiones que efectivamente materializarse a favor de los intereses comunales” (Relatoria del Consejo de Estado, p. 7).

Ley 80 del 28 de octubre de 1993. Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Artículo 3.- De los Fines de la Contratación Estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones.

(El texto subrayado fue derogado por el art. 32 de la Ley 1150 de 2007.)

Artículo 26 numeral 1. Principio de Responsabilidad, establece: “1. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.”

Ley 87 de 1993, “Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones”

“Artículo 6. El establecimiento y desarrollo del Sistema de Control Interno en los organismos y entidades públicas, será responsabilidad del representante legal o máximo directivo correspondiente. No obstante, la aplicación de los métodos y procedimientos al igual que la calidad, eficiencia y eficacia del control interno, también será de responsabilidad de los jefes de cada una de las distintas dependencias de las entidades y organismos”.

Ley 1150 de 2007, Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos.

“Artículo 2. DE LAS MODALIDADES DE SELECCIÓN. (...)”

PARÁGRAFO 2. El procedimiento aplicable para la ejecución de cada una de las causales a que se refiere el numeral 2o del presente artículo, deberá observar los principios de transparencia, economía, responsabilidad y las siguientes reglas.” (...)

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

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

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

“Artículo 119. Solidaridad. En los procesos de responsabilidad fiscal, acciones populares y acciones de repetición en los cuales se demuestre la existencia de daño patrimonial para el Estado proveniente de sobrecostos en la contratación u otros hechos irregulares, responderán solidariamente el ordenador del gasto del respectivo organismo o entidad contratante con el contratista, y con las demás personas que concurren al hecho, hasta la recuperación del detrimento patrimonial.” (Subrayas fuera de texto)

Ley 1437 de 2011, *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo:*

Artículo 3: PRINCIPIOS. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales. Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad. (...)

Decreto 111 del 15 de enero de 1996. *Estatuto Orgánico de Presupuesto.*

Artículo 13 *“Planificación. El presupuesto general de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del plan nacional de desarrollo, del plan nacional de inversiones, del plan financiero y del plan operativo anual de inversiones.*

Artículo 14 *Anualidad. El año fiscal comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción.”*

Artículo 89 *Las apropiaciones incluidas en el presupuesto general de la Nación son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año estas*

autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse, ni contracreditarse.

Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales sólo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen.

Igualmente, cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios. (...)”

Decreto 1068 del 26 de mayo de 2015. “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público”

Artículo 2.8.1.7.6. Modificado por el art. 15, Decreto Nacional 412 de 2018. Ejecución compromisos presupuestales. “Los compromisos presupuestales legalmente adquiridos, se cumplen o ejecutan, tratándose de contratos o convenios, con la recepción de los bienes y servicios, y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago. (...)”

Ley 734 de 2002. Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

Artículo 25. DESTINATARIOS DE LA LEY DISCIPLINARIA. Son destinatarios de la ley disciplinaria los servidores públicos, aunque se encuentren retirados del servicio y los particulares contemplados en el artículo 53 del Libro Tercero de este código.

Los indígenas que administren recursos del Estado serán disciplinados conforme a este Código.

Para los efectos de esta ley y en concordancia con el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, son servidores públicos disciplinables, los gerentes de cooperativas, fundaciones, corporaciones y asociaciones que se creen y organicen por el Estado o con su participación mayoritaria. (...)”

Ley 1952 del 28 de enero de 2019. Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

Artículo 27. Acción y omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo.

Artículo 38. Deberes: Son deberes de todo servidor público:

(...)

4. “Formular, decidir oportunamente o ejecutar los planes de desarrollo y los presupuestos.”

Manual de Contratación y Supervisión Departamento Administrativo para la Prosperidad Social 2021.

Son funciones y atribuciones generales del supervisor las indicadas en la normativa vigentes, así como las estipuladas en el presente manual. Corresponde a los supervisores ejercer el control y vigilancia sobre la ejecución contractual de los contratos o convenios, verificar el cumplimiento de las condiciones pactadas en los mismos, solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual y hacer recomendaciones encaminadas a lograr la correcta ejecución del objeto contratado.

CAPITULO II EJERCICIO DE LA SUPERVISIÓN, 4.2.1. FUNCIONES Y ATRIBUCIONES GENERALES DEL SUPERVISOR

A. DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO

4. *Velar y exigir en los términos y plazos pactados el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, tales como: entrega de informes, documentos, que permitan verificar la correcta ejecución del objeto contratado y efectuar las observaciones que considere pertinentes a efectos de lograr el cabal cumplimiento del contrato. (...)*

CAPITULO III, PROHIBICIONES 4.3.1. PROHIBICIONES DE LOS SUPERVISORES

A los supervisores designados por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, aunque representan a la entidad frente al Contratista, les queda expresamente prohibido autorizar modificaciones o condiciones del contrato que impliquen actos de disposición, por lo tanto, no podrán:

a) Exonerar al contratista del cumplimiento de alguna de sus obligaciones. (...)

Jurisprudencia Corte Constitucional

Sentencia C-840-01, respecto a la gestión fiscal

"Escenario dentro del cual discurren, entre otros, el ordenador del gasto, el jefe de planeación, el jefe jurídico, el almacenista, el jefe de presupuesto, el pagador o tesorero, el responsable de la caja menor, y por supuesto, los particulares que tengan capacidad decisoria frente a los fondos o bienes del erario público puestos a su cargo.

[...] los directivos y personas de las entidades que profieran decisiones determinantes de gestión fiscal, así como quienes desempeñen funciones de ordenación, control, dirección y coordinación". Ej.: La suscripción por parte del representante legal de una entidad oficial de un Contrato de compraventa, de obra, de suministro, etc., y el pago de los mismos.

"La responsabilidad fiscal únicamente se puede pregonar respecto de los servidores públicos y particulares que estén jurídicamente habilitados para ejercer gestión fiscal, es decir, que tengan poder decisorio sobre fondos o bienes del Estado puestos a su disposición" (...).

Sentencia C-340-07, "(...) la responsabilidad fiscal tiene como principio o razón jurídica la protección del patrimonio económico del Estado; su finalidad no es sancionatoria, puesto que no se orienta a reprimir una conducta reprochable, sino eminentemente reparatoria, dado que pretende garantizar el patrimonio público frente al daño causado por la gestión fiscal irregular; está determinada por un criterio normativo de imputación subjetivo que se estructura con base en el dolo y la culpa grave, y parte del daño antijurídico sufrido por el Estado, la acción u omisión imputable al funcionario y el nexo de causalidad entre el daño y la actividad del agente. Finalmente, para determinar la responsabilidad fiscal deben respetarse las garantías sustanciales y procesales del debido proceso."

Anexos Técnico Piloto Mi Negocio Atención Al Pueblo Rrom vigencias 2021, 2022, 2023.

Convenio No. 671 de 2021 celebrado entre el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y la Kumpania de Cúcuta.

Convenio No.593 de 2022 celebrado entre el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y la Kumpania de Cúcuta del 21/11/2022

Convenio No.595 de 2022 celebrado entre el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y la Kumpania de Envigado del 21 de noviembre de 2022

Convenio No.645 de 2023 celebrado entre el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y la Kumpania Room Romaní Bogotá de fecha 12 de octubre de 2023

Convenio No.646 de 2023 celebrado entre el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y la Kumpania PROROM Bogotá de fecha 12 de octubre de 2023.

Obligaciones que son las mismas para todos los convenios:

4.1. Obligaciones de Prosperidad social.

4.1 OBLIGACIONES DE PROSPERIDAD SOCIAL – FIP

- 1) Cumplir con los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del convenio.
- 2) Disponer lo necesario para que el objeto del presente convenio se cumpla a cabalidad.
- 3) Aprobar los mecanismos de cobertura del riesgo.
- 4) Designar el supervisor del convenio por parte de la Entidad.
- 5) Entregar a la Kumpania, el Manual de Imagen Corporativa para el correcto uso de la imagen institucional en los elementos de difusión estipulados en los Anexos Técnicos.
- 6) Verificar los perfiles del recurso humano requerido para la ejecución del convenio posterior a la evaluación y selección de la Kumpania.

....

4.2 OBLIGACIONES DE KUMPANIA DE CÚCUTA

4.2.1 Obligaciones Generales:

- 1) Disponer lo necesario para que el objeto del presente CONVENIO se cumpla a cabalidad.
- 2) Cumplir con los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del CONVENIO.
- 3) Ejecutar el convenio dentro del plazo señalado.
- 4) Ejecutar el objeto del CONVENIO con autonomía técnica y administrativa, de acuerdo con todas las obligaciones establecidas en el mismo, en todas las actividades especificadas en el Estudio Previo, haciendo seguimiento permanente a la ejecución del CONVENIO.

....

4.2.2 Obligaciones de Contenido Técnico:

- 1) Realizar la totalidad de las actividades descritas en el Anexo Técnico del Proyecto Mi Negocio "Atención al pueblo Rrom", cumpliendo con las especificaciones contenidas en los mismos.
- 2) Realizar la adecuada socialización del proyecto en el territorio, convocando a la población objetivo e informándola de manera clara y oportuna de las condiciones de entrada y corresponsabilidades necesarias para su participación en el mismo.
- 3) Realizar Comités Técnicos mensuales contando con la presencia del Coordinador General y un personal técnico del proyecto que considere pertinente por parte de la Kumpania, Supervisor del CONVENIO designado por parte de PROSPERIDAD SOCIAL - FIP; el Coordinador del Grupo Interno de Trabajo de Emprendimiento y el Director (a) de Inclusión Productiva o a quien estos deleguen bajo los lineamientos de PROSPERIDAD SOCIAL - FIP.
- 4) Ejecutar de manera satisfactoria y completa el anexo técnico y las metodologías diseñadas para el proyecto. Para ello, deberá entregar todos los productos, los soportes y documentación

requeridos en estas, los cuales serán aprobados por la supervisión de PROSPERIDAD SOCIAL – FIP.

5) Velar por el cumplimiento de las corresponsabilidades de las organizaciones productivas participantes, para ello deberá entregar todos los soportes y documentación, incluyendo las actas de compromiso, de entrega de capitalización y demás documentos que soporten la operación, debidamente diligenciadas y firmadas por los beneficiarios.

6) Diligenciar y actualizar la matriz de seguimiento suministrada por PROSPERIDAD SOCIAL - FIP para el proyecto Mi Negocio “Atención al pueblo Rrom”, que permita tener la trazabilidad de los participantes con relación al proceso de formulación, ajuste, y aprobación de los planes de inversión, así como la puesta en marcha y reactivación de los proyectos productivos colectivos.

7) Apoyar la realización de eventos de la Dirección de Inclusión Productiva de PROSPERIDAD SOCIAL - FIP, encaminados a la promoción del proyecto

...

4.2.3 Obligaciones Administrativas:

1) Garantizar la disponibilidad de condiciones administrativas, operativas, logísticas, técnicas y de infraestructura necesarias para el cumplimiento de las obligaciones que se requieran para el adecuado desarrollo de los proyectos.

2) Disponer los medios informáticos, documentales y visuales de verificación de las condiciones administrativas, operativas, logísticas, técnicas y de infraestructura necesarias para el cumplimiento de las obligaciones del convenio, en procura del adecuado desarrollo de los proyectos durante el plazo del convenio.

3) Garantizar durante la etapa post contractual, el desarrollo de las actividades de liquidación del Convenio.

1) Disponer de medios informáticos sistematizados que permitan el seguimiento y la salvaguarda de la información, con el objeto de registrar el desarrollo de las actividades del plan de trabajo y del convenio.

2) Cumplir con las políticas de seguridad, los procedimientos y políticas para el manejo de la información definidos por la Supervisión del convenio...

....

9) En caso de que se requiera la contratación de terceros para el desarrollo de actividades asociadas a la ejecución del convenio, dichos contratos deberán estar amparados con pólizas de garantía. En todo caso la Kumpania tomará las medidas legales que sean pertinentes para procurar el cumplimiento de terceros y evitar la pérdida de recursos del proyecto.

4.2.5 Obligaciones de Contenido Financiero:

Asumir los Gastos Administrativos y Financieros, asociados e inherentes al perfeccionamiento y legalización del Convenio, sin que ello afecte los Aportes de PROSPERIDAD SOCIAL - FIP.

2) Destinar los recursos entregados por PROSPERIDAD SOCIAL - FIP exclusivamente para el cumplimiento del objeto del convenio y realizar seguimiento y control al presupuesto establecido para la operación de este.

3) Aperturar una cuenta bancaria de uso exclusivo para el Convenio, respecto del cual deberán enviarse los extractos bancarios de manera mensual, así como también autorizaran por escrito a PROSPERIDAD SOCIAL ante la entidad financiera para que solicite certificaciones sobre la veracidad de la información contenida en los soportes bancarios y/o cualquier otro documento

que involucre movimientos de la cuenta y fueran remitidos a PROSPERIDAD SOCIAL por parte de la entidad contratada.

La cuenta bancaria que se apertura para el manejo exclusivo de los recursos aportados por PROSPERIDAD SOCIAL, debe ser marcada como exenta del Gravamen a los Movimientos Financieros y, en consecuencia, la Entidad no asumirá el pago por dicho impuesto.

4) Tener un sistema contable, en el que se pueda evidenciar la ejecución de los recursos aportados por PROSPERIDAD SOCIAL – FIP para el proyecto, en forma separada e independiente de la propia y de otros convenios y/o contratos que tenga a su cargo. Este Centro de Costos estará discriminado por fuentes y rubros de conformidad con el presupuesto aprobado, el marco normativo contable aplicable en Colombia y deberá mantenerla disponible cuando PROSPERIDAD SOCIAL - FIP lo requiera.

5) Invertir los recursos aportados por PROSPERIDAD SOCIAL - FIP exclusivamente para la ejecución del convenio y realizar seguimiento y control al presupuesto establecido para la operación de este.

6) Permitir y facilitar la práctica de revisiones financieras y contractuales que en cualquier momento determine realizar PROSPERIDAD SOCIAL - FIP o la Contraloría General de la República o cualquier ente de control, relacionadas con los recursos del Convenio, a través de PROSPERIDAD SOCIAL - FIP.

7) Entregar a PROSPERIDAD SOCIAL - FIP la información requerida para dar respuesta eficiente a cualquier requerimiento que exijan los organismos de control o vigilancia del estado colombiano en relación con la ejecución, desarrollo o implementación del convenio, información que en todo caso deberá entregarse a través de PROSPERIDAD SOCIAL - FIP. En virtud de lo anterior, el ASOCIADO/OPERADOR colaborará con PROSPERIDAD SOCIAL - FIP en el suministro de la información correspondiente, sin que ello implique renuncia tácita o expresa por parte del asociado.

8) Reintegrar los recursos girados por PROSPERIDAD SOCIAL - FIP en el marco del convenio que no estén amparando compromisos u obligaciones, a la cuenta del Tesoro Nacional que PROSPERIDAD SOCIAL - FIP señale por escrito, una vez finalizado el convenio.

9) Garantizar la disponibilidad de condiciones financieras necesarias durante todas las etapas del Convenio (precontractual, contractual y post contractual) para el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el marco del convenio y/o derivados de este.

10) Presentar un informe final de cuentas, al vencimiento del plazo de ejecución del convenio, en el que se detallen como mínimo los siguientes aspectos: 1. Estado final del centro de Costos. 2. El estado de la contratación, ejecución y actas de liquidación de los contratos derivados si a ello hubiere lugar. 3. Los compromisos adquiridos al finalizar el plazo de ejecución del Convenio que se encuentran pendientes de pago.

11) Remitir al supervisor dentro de los diez (10) primeros días del mes siguiente al de la ejecución de los recursos, certificación expedida por el revisor fiscal y en su ausencia por el representante legal, en la que señale el valor de los recursos ejecutados mensualmente y acumulados del pago del recurso humano mínimo señalado en el Anexo Técnico.

12) Consignar los rendimientos financieros que se lleguen a generar, originados en los recursos aportados por PROSPERIDAD SOCIAL, dentro de los diez días (10) hábiles días del mes siguiente al de la ejecución, en la(s) cuenta(s) bancaria(s) que PROSPERIDAD SOCIAL señale por escrito, por intermedio del supervisor designado.

13) Presentar certificación del Municipio donde se ejecuten las actividades, informando y discriminando los descuentos por cargas tributarias locales y sus destinatarios que se deben tener en cuenta, de acuerdo con la naturaleza del presente convenio, de tal manera que PROSPERIDAD SOCIAL - FIP efectúe las retenciones a que haya lugar.

14) Cumplir con los lineamientos establecidos por PROSPERIDAD SOCIAL-FIP para los desembolsos a favor del Asociado, pactados en el presente convenio. Estos lineamientos

estarán enmarcados por la normatividad legal vigente y acordes a los lineamientos emitidos por las entidades competentes.

15) Presentar ante el supervisor de PROSPERIDAD SOCIAL - FIP informes de ejecución financiera que den cuenta del desembolso realizado por Prosperidad Social – FIP, los cuales deben ser presentados en los formatos establecidos por la Entidad en el que se evidencie el monto ejecutado a la fecha de su presentación, el porcentaje de avance de ejecución por rubro y sub rubro y los soportes que den cuenta de lo ejecutado. Este informe se deberá presentar en forma física y digital al Supervisor.

16) Presentar cualquier otro tipo de información pertinente que sea solicitada por la supervisión designada por Prosperidad Social - FIP.

Condición

En desarrollo de la Auditoría Intersectorial de Generación de Ingresos dirigidos a Población Víctima del Conflicto Armado, la Contraloría General de la República a través de la Delegada de Inclusión Social, evaluó la documentación suministrada por Prosperidad Social, en respuesta a solicitudes de información Programas Generación de Ingresos dirigidos a población VÍCTIMA Y-AFP No. SIGEDOC 2024EE0149654 y carpeta compartida 1/10/2024, relacionada con los convenios Nros: 761 de 2021, 593 de 2022, 595 de 2022, 645 de 2023 y 646 de 2023.

De la evaluación documental realizada a los convenios suscritos por Prosperidad Social mediante contratación directa y el contratista Kumpany, de Cúcuta, Envigado, Room y Romaní en Bogotá, los cuales se encuentran todos en estado “liquidados”, se pudo evidenciar que los estudios previos, señalan como necesidad, “Articular esfuerzos administrativos, técnicos y financieros entre el Departamento Administrativo para la PROSPERIDAD SOCIAL – Fondo de Inversión para la Paz FIP – PROSPERIDAD SOCIAL - FIP - y cada una de las Kumpany, para la implementación del proyecto Mi Negocio “Atención al pueblo Room”, mediante el cual se propende por el fortalecimiento de sus capacidades productivas y el restablecimiento de sus condiciones socioeconómicas, recursos que deben destinar exclusivamente para atender los gastos de las personas beneficiarias”. Por parte del equipo auditor se verificaron los expedientes y soportes de los convenios aquí referidos entre ellos la minuta del convenio, informes supervisión, extractos bancarios, actas de entrega, la oferta, acuerdos, entre otros; y a continuación detallamos los siguientes análisis para cada uno de ellos:

1. Convenio Nro. 671 de 2021 celebrado entre el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y la Kumpania de Cúcuta.

Fecha firma del convenio 22 diciembre de 2021

Plazo ejecución 30 diciembre de 2021

Fecha final ejecución 15 de abril de 2021.

Objeto: “(...) implementación del proyecto Mi Negocio “Atención al Pueblo Room” mediante el cual se propende por el fortalecimiento de sus capacidades productivas y el restablecimiento de sus condiciones socioeconómicas (...)”

Valor \$58.500.000,00

Beneficiarios: 13

Valor Beneficio \$3.500.000
Lugar de Ejecución: Cúcuta
Estado de Contrato: liquidado

El operador reportó la cuenta de ahorros Bancolombia Nro. 88-000050-05, como exclusiva para el manejo de los recursos de Prosperidad Social para este convenio, y entre los movimientos realizados por el contratista de las transferencias electrónicas de SIIF Nación, y reportados por Prosperidad Social; se observan lo siguiente:

Se realizaron 2 pagos por Prosperidad Social en las siguientes fechas:

Tabla 08
Órdenes de pago – Convenio No. 671 de 2021
(Cifras en pesos)

Nro. Orden de Pago y Fecha	Valor \$
Nro. 34567622 24/02/2022	45.500.000
Nro. 139877222 24/05/2022	13.000.000
Total	58.500.000

Fuente: Información Prosperidad Social 2024EE0149654 carpeta compartida 1/10/2024
Elaboró: Equipo Auditor

- ✓ Extracto reportado por Prosperidad Social del contratista Kumpania de Cúcuta cuenta de ahorros Bancolombia NRO. 88-000050-05 del mes de febrero de 2022, en el que se evidencia el valor consignado por Prosperidad Social.

Imagen 03
Extracto febrero 2022

FECHA	DESCRIPCIÓN	SUCURSAL	DCTO.	VALOR	SALDO
26/02	PAGO INTERBANCIO DIN TESORO NACI			45,500,000.00	45,500,000.00
26/02	ABONO INTERESES AHORROS			124.65	45,500,124.65
	FIN ESTADO DE CUENTA				

Fuente: Información Prosperidad Social 2024EE0149654 carpeta compartida 1/10/2024
Elaboró: Equipo Auditor

- ✓ Extracto reportado por Prosperidad Social del contratista Kumpania de Cúcuta la Cuenta de Ahorros Bancolombia Nro. 88-000050-05 del mes de marzo de 2022; donde se detalla el retiro por \$45.302.000 que es el recurso total consignado menos el descuento del impuesto de 4x1000, dicho retiro se realiza en la sucursal con tarjeta débito por lo cual se entrega al contratista el efectivo, por lo anterior no se puede evidenciar la gestión realizada y pagos a los proveedores que están ejecutando las actividades del convenio.

Imagen 04
Extracto marzo 2022

088-000050-05 KUMPANIA DE CUCUTA					
1056	RETIRO TARJETA EN SUCURSAL	3/01	3/01	45,302,000.00-	088
3339	IMPTO GOBIERNO 4X1000	3/01	3/01	181,271.25-	088
3508	COBRO GENERACION TARJETA DEB	3/01	3/01	13,289.91-	088
3514	IVA GENERACION TARJETA DEBITO	3/01	3/01	2,525.08-	088
1280	CUOTA MANEJO TARJETA DEBITO	3/11	3/11	1,038.41-	088

Fuente: Información Prosperidad Social 2024EE0149654 carpeta compartida 1/10/2024
Elaboró: Equipo Auditor

- ✓ Extracto reportado por Prosperidad Social del contratista Kumpania de Cúcuta cuenta de ahorros Bancolombia Nro. 88-000050-05 del mes de abril de 2022, donde no se evidencia movimiento bancario.

Imagen 05
Extracto abril 2022

SALDO ANTERIOR	\$	.00	SALDO PROMEDIO	\$	0
TOTAL AHORROS	\$	.00	CUENTAS X COBRAR	\$	24,945.74
TOTAL GASTOS	\$	.00	VALOR INTERESES PAGADOS	\$	.00
SALDO ACTUAL	\$	.00	RETEFUENTE	\$	.00

Fuente: Información Prosperidad Social 2024EE0149654 carpeta compartida 1/10/2024
Elaboró: Equipo Auditor

El contratista Kumpania de Cúcuta no reportó Extracto de la cuenta de ahorros Bancolombia Nro. 88-000050-05 para el mes de mayo de 2022, sin embargo, en la revisión documental del expediente la CGR observó giro por parte de Prosperidad Social mediante Orden No. 139877222por \$13.000.000 el 24 de mayo de 2022.

- ✓ Extracto reportado por Prosperidad Social del contratista Kumpania de Cúcuta cuenta de ahorros Bancolombia No. 88-000050-05 del mes de Junio de 2022, donde se detalla se detalla el retiro por \$12.923.000 que es el recurso total consignado menos el descuento del impuesto de 4x1000, dicho retiro se realiza en la sucursal con tarjeta debito por lo cual se entrega al contratista el efectivo, por lo anterior no se puede evidenciar la gestión realizada y pagos a los proveedores que están ejecutando las actividades del convenio.

Imagen 06
Extracto junio 2022

Cod. Trn.	Transacciones	Fecha Efec. mm/dd	Fecha Vinc. mm/dd	Numero Cheque	Valor	Cot. Org.
3999	AECNO INTERESES AHORROS	6/01	6/01		35.54	088
1056	RETIRO TARJETA EN SUCURSAL	6/02	6/02		12,923,000.00-	088
3339	IMPTO GOBIERNO 4X1000	6/02	6/02		51,692.00-	088
280	CUOTA MANEJO TARJETA DEBITO	6/14	6/14		611.04-	088

Fuente: Información Prosperidad Social 2024EE0149654 carpeta compartida 1/10/2024
Elaboró: Equipo Auditor

2. CONVENIO Nro.593 de 2022 celebrado entre el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y la Kumpania de Cúcuta del 21/11/2022

Objeto: implementación del proyecto Mi Negocio "Atención al Pueblo Room" mediante el cual se propende por el fortalecimiento de sus capacidades productivas y el restablecimiento de sus condiciones socioeconómicas

Contratista: kumpania Cúcuta

Plazo de ejecución hasta: 30 de diciembre de 2022.

Plazo final :31 de marzo de 2023

Fecha de inicio 22 de noviembre de 2022

Beneficiarios : 26 personas

Valor final: \$117,260,000

Valor beneficio \$3.500.000

Lugar de Ejecución: Cucuta

Estado de Contrato: liquidado

El operador reportó la cuenta de ahorros Bancolombia No. 88-000050-05, como exclusiva para el manejo de los recursos de Prosperidad Social para este convenio, y entre los movimientos realizados por el contratista de las transferencias electrónicas de SIIF Nación, y reportados por Prosperidad Social; se observa lo siguiente:

Tabla 09
Órdenes de pago – Convenio No. 593 de 2022
(Cifras en pesos)

Nro. Orden de Pago y Fecha	Valor \$
22/12/29 OP Nro. 460267322	\$91,000,000.00
2023-05-19 OP. Nro. 149829123	\$26,260,000.00
Total	\$117.260.000.00

Fuente: Información Prosperidad Social 2024EE0149654 carpeta compartida 1/10/2024

Elaboró: Equipo Auditor

- ✓ Extracto reportado por Prosperidad Social del contratista Kumpania de Cúcuta cuenta de ahorros Bancolombia Nro. 88-000050-05 del mes de diciembre de 2022, donde se evidencia la consignación de la OP Nro. 460267322 por \$91.000.000.

Imagen N° 07
Extracto diciembre 2022

FECHA	DESCRIPCIÓN	SUCURSAL	DOCTO.	VALOR	SALDO
14/12	CONSIG LOCAL EFFECTIVE	CUCUTA		26,000.00	26,000.00
14/12	CXC HABITO GOBIERNO AXI000 MON			-2.31	25,997.69
14/12	CXC CUCUTA MANEJO TARJ DEB			-12,361.40	13,636.29
14/12	CXC CUCUTA MANEJO TARJ DEB			-12,930.00	846.09
29/12	PAGO INTERBANC DIR TESORO NACI			91,000,000.00	91,000,846.09
29/12	ABONO INTERESES AHORROS			1,495.89	91,002,341.98
29/12	FIN ESTADO DE CUENTA				

Fuente: Información Prosperidad Social 2024EE0149654 carpeta compartida 1/10/2024

Elaboró: Equipo Auditor

- ✓ Extracto reportado por Prosperidad Social del contratista Kumpania de Cúcuta cuenta de ahorros Bancolombia Nro. 88-000050-05 del mes de enero de 2023, donde se detalla se detalla el retiro por \$90.600.000 que es el recurso total consignado menos el descuento

del impuesto de 4x1000, dicho retiro se realiza en la sucursal con tarjeta debito por lo cual se entrega al contratista el efectivo, por lo anterior no se puede evidenciar la gestión realizada y pagos a los proveedores que están ejecutando las actividades del convenio.

Imagen N° 08
Extracto enero 2023

10/01	ABONO INTERESES AHORROS			4,986.50	91,007,128.48
11/01	IMPTO GOBIERNO 4X1000			-303,024.00	90,704,104.48
11/01	RETIRO TARJETA EN SUCURSAL	CUCUTA		-90,600,000.00	104,104.48
12/01	ABONO INTERESES AHORROS			.28	104,104.76
13/01	IMPTO GOBIERNO 4X1000			-51.96	104,052.80
13/01	CUOTA MANEJO TARJETA DEBITO			-12,990.00	91,062.80
31/01	ABONO INTERESES AHORROS			2.28	91,065.08
	FIN ESTADO DE CUENTA				

Fuente: Información Prosperidad Social 2024EE0149654 carpeta compartida 1/10/2024
Elaboró: Equipo Auditor

- ✓ Extracto reportado por Prosperidad Social del contratista Kumpania de Cúcuta cuenta de ahorros Bancolombia Nro. 88-000050-05 del mes de febrero de 2023, donde se evidencia que no hubo movimiento bancario.

Imagen N° 09
Extracto febrero 2023

13/02	ABONO INTERESES AHORROS			1.56	91,066.64
14/02	CUOTA MANEJO TARJETA DEBITO			-12,990.00	78,076.64
28/02	ABONO INTERESES AHORROS			1.50	78,078.14
	FIN ESTADO DE CUENTA				

Fuente: Información Prosperidad Social 2024EE0149654 carpeta compartida 1/10/2024
Elaboró: Equipo Auditor

- ✓ Extracto reportado por Prosperidad Social del contratista Kumpania de Cúcuta cuenta de ahorros Bancolombia Nro. 88-000050-05 del mes de marzo de 2023, donde se evidencia que no hubo movimiento bancario.

Imagen N° 10
Extracto Marzo 2023

FECHA	DESCRIPCIÓN	SUCURSAL	DCTO.	VALOR	SALDO
15/03	PAGO CXC DE CTA 81660886401				
31/03	ABONO INTERESES AHORROS			-7,341.29	70,736.85
	FIN ESTADO DE CUENTA			2.94	70,739.79

Fuente: Información Prosperidad Social 2024EE0149654 carpeta compartida 1/10/2024
Elaboró: Equipo Auditor

No se evidenciaron extractos de abril, mayo y junio de 2023; sin embargo, en la revisión documental del expediente la CGR observó la orden de pago OP Nro. 149829123 del 19 de mayo de 2023 por parte de Prosperidad Social por \$26.260.000.

3. CONVENIO Nro. 595 de 2022 celebrado entre el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y la Kumpania de Envigado del 21 de noviembre de 2022

Objeto: ...mediante el cual se propende por el fortalecimiento de sus capacidades productivas y el restablecimiento de sus condiciones socioeconómicas

Contratista: Kumpania Envigado

Plazo de ejecución: 30 de diciembre de 2022.

Plazo final :31 de marzo de 2023

Beneficiarios: 43

Aporte PS Valor final: \$193.930.000

Valor beneficio: \$3.500.000

Lugar de Ejecución Envigado Antioquia

Modalidad de Contratación: Contratación Directa

El operador reportó la cuenta de ahorros Bancolombia Nro. 1900003735 como exclusiva para el manejo de los recursos de Prosperidad Social para este convenio, entre los movimientos realizados por el contratista de las trasferencias electrónicas de SIIF Nación, y reportados por Prosperidad Social; se observan los siguientes:

Tabla 10
Órdenes de pago – Convenio No. 595 de 2022
(Cifras en pesos)

Orden de Pago y Fecha	Valor
OP. No. 12670723 24/01/2023	\$150,500,000.00
OP No. 256686023 08/08/2023	\$ 43,430,000.00
Total	\$193.930.000.00

Fuente: Información Prosperidad Social 2024EE0149654 carpeta compartida 1/10/2024
Elaboró: Equipo Auditor

- ✓ Extracto reportado por Prosperidad Social del contratista Kumpania de envigado cuenta de ahorros Bancolombia No. 1900003735 del mes de enero de 2023, donde se evidencia el ingreso del pago por \$150.500.000, realizado por la Entidad al contratista, así:

Imagen N° 11
Extracto enero 2023

FECHA	DESCRIPCIÓN	SUCURSAL	DCTO.	VALOR	SALDO
10/01	PAGO CXC DESDE CTA 190782176TV			1,297.11	1,297.11
12/01	CXC IMPTO GOBIERNO 4X1000 MON			-1,297.11	.00
16/01	PAGO CXC DESDE CTA 190782176TV			46,378.89	46,378.89
16/01	CXC IMPTO GOBIERNO 4X1000 MON			-46,378.89	.00
02/01	PAGO INTERBANC DIR TESORO NACI			150,500,000.00	150,500,000.00
24/01	CXC IMPTO GOBIERNO 4X1000 MON			-920.77	150,499,079.23
31/01	ABONO INTERESES AHORROS			7,420.99	150,506,500.22
	FIN ESTADO DE CUENTA				

Fuente: Información Prosperidad Social 2024EE0149654 carpeta compartida 1/10/2024
Elaboró: Equipo Auditor

- ✓ Extracto reportado por Prosperidad Socia del contratista Kumpania Envigado de Bancolombia cuenta de ahorros No. 1900003735 del mes de febrero de 2023 donde se evidencia el ingreso del pago por \$150.500.000 y transferencia virtual por \$17.140.000, así:

Imagen N° 12
Extracto febrero 2023

FECHA	DESCRIPCIÓN	SUCURSAL	DCTO.	VALOR	SALDO
6/02	ABONO INTERESES AHORROS			7,422.99	150,814,528.65
7/02	IMPTO GOBIERNO 4X1000			-752.00	150,813,776.65
7/02	TRANSFERENCIA CTA SUC VIRTUAL				
12/02	PAGO CXC DE CTA 19878117677			-168,000.00	150,645,776.65
15/02	PAGO CXC DE CTA 19878117677			-84,870.28	150,560,906.37
25/02	ABONO INTERESES AHORROS			-12,950.00	150,547,956.37
26/02	IMPTO GOBIERNO 4X1000			23,470.66	150,571,427.03
26/02	TRANSFERENCIA CTA SUC VIRTUAL			-68,560.00	150,502,867.03
28/02	ABONO INTERESES AHORROS			-17,140,000.00	133,362,867.03
28/02	FIN ESTADO DE CUENTA			3,281.25	133,366,148.28

Fuente: Información Prosperidad Social 2024EE0149654 carpeta compartida 1/10/2024
 Elaboró: Equipo Auditor

- ✓ Extracto reportado por Prosperidad Social del mes de marzo de 2023, donde se detalla se detalla los retiros por \$11.000.000 y \$121.539.000 completando la salida de la totalidad del recurso menos el descuento del impuesto de 4x1000, dichos retiros se realizaron por transferencia y retiro en la sucursal con tarjeta debito respectivamente; por lo anterior no se puede evidenciar la gestión realizada y pagos a los proveedores que están ejecutando las actividades del convenio.

Imagen N° 13
Extracto marzo 2023

FECHA	DESCRIPCIÓN	SUCURSAL	DCTO.	VALOR	SALDO
2/03	ABONO INTERESES AHORROS			2,187.55	135,553,735.83
2/03	IMPTO GOBIERNO 4X1000			-45,100.00	135,508,635.83
2/03	TRANSFERENCIA CTA SUC VIRTUAL				
7/03	ABONO INTERESES AHORROS			-11,000,000.00	124,508,635.83
8/03	IMPTO GOBIERNO 4X1000			5,018.18	124,513,654.01
8/03	RETIRO TARJETA EN SUCURSAL	BULEVAR ENRIQUENO		-455,356.00	124,058,298.01
9/03	PAGO CXC DE CTA 19878117677			-121,539,000.00	12,519,298.01
12/03	ABONO INTERESES AHORROS			-14,048.04	12,505,250.00
14/03	CUOTA MONEDA TARJETA DEBITO			.00	.00
14/03	FIN ESTADO DE CUENTA			-1.00	.00

Fuente: Información Prosperidad Social 2024EE0149654 carpeta compartida 1/10/2024
 Elaboró: Equipo Auditor

El contratista y la Entidad no presentaron los extractos de abril, mayo junio julio y agosto; sin embargo, en la revisión documental del expediente la CGR observó giro por parte de Prosperidad Social mediante OP Nro. 256686023 por \$43.430.000 el 08 de agosto de 2023.

4. CONVENIO No.645 de 2023 celebrado entre el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y la Kumpania Room Romaní Bogotá de fecha 12 de octubre de 2023

Objeto: mediante el cual se propende por el fortalecimiento de sus capacidades productivas y el restablecimiento de sus condiciones socioeconómicas

Contratista: kumpania Room Romaní

Fecha de inicio 23 de octubre de 2023

Plazo final :29 diciembre de 2023

Beneficiarios: 36

Valor final: 273.450.000 contrapartida 4.500.000 PS Aporte \$268.950.000

Valor beneficio:

Nuevos \$4.000.000 (19 personas)

Fortalecimiento Emprendimientos \$8.500.000 (17 personas)

Lugar de Ejecución Bogotá

Modalidad de Contratación: Contratación Directa

Estado de Contrato: liquidado

El operador reportó la cuenta de ahorros Bancolombia No. 10811908300, como exclusiva para el manejo de los recursos para este convenio, y entre los movimientos realizados por el contratista de las transferencias electrónicas de SIIF Nación, y reportados por Prosperidad Social; se observan lo siguiente:

Tabla 11
Órdenes de pago – Convenio No. 645 de 2023
(Cifras en Pesos)

Orden de Pago y Fecha	Valor \$
No. 386258923 07/11/ 2023	80.685.000,00
No. 409126023 23/11/ 2023	161.370.000,00
No. 55638824 5/03/ 2024	26.895.000,00
Total	268.950.000,00

Fuente: Información Prosperidad Social 2024EE0149654 carpeta compartida 1/10/2024

Elaboró: Equipo Auditor

- ✓ Extracto reportado por Prosperidad Social del contratista Kumpania Romaní Bogotá cuenta de ahorros Bancolombia Nro. 10811908300, del mes de noviembre de 2023, donde se detalla lo siguiente:

Ingreso por \$80.685.000 y por \$161.370.000

Retiros por:

- Transferencia Nequi por \$145.500 mediante
- Retiro con Tarjeta Sucursal por \$80.178.000
- Retiro con Tarjeta Sucursal por \$160.724.500

Lo anterior evidencia la salida de la totalidad del recurso menos el descuento del impuesto de 4x1000, por lo anterior no se puede evidenciar la gestión realizada y pagos a los proveedores que están ejecutando las actividades del convenio.

Imagen N° 14
Extracto noviembre 2023

FECHA	DESCRIPCIÓN	SUCURSAL	DETO.	VALOR	SALDO
5/11	PAGO INTERBANC DIR TESORO NACI			80.685.000,00	80.685.000,00
5/11	ABONO INTERESES AHORROS			442,10	80.685.442,10
10/11	INTEO GOBIERNO 4X1000			-80,96	80.685.361,14
10/11	CUOTA MANTENIO TARJETA DEBITO			-12.990,00	80.672.371,14
10/11	ABONO INTERESES AHORROS			2.652,26	80.675.023,40
14/11	TRANSFERENCIA A NEQUI			-145.500,00	80.529.523,40
14/11	INTEO GOBIERNO 4X1000			-511,00	80.529.012,40
19/11	ABONO INTERESES AHORROS			2.765,01	80.531.777,41
20/11	INTEO GOBIERNO 4X1000			-300.712,00	80.231.065,41
20/11	RETIRO TARJETA EN SUCURSAL	PLAZA DE LAS AMER		-80.178.000,00	80.150.065,41
24/11	ABONO INTERESES AHORROS			128	80.150.193,69
24/11	PAGO 4X1000 DE CTA 100554994073			-32.029,41	80.118.164,28
27/11	PAGO INTERBANC DIR TESORO NACI			161.170.000,00	161.288.164,28
27/11	INTEO GOBIERNO 4X1000			-642.556,00	160.645.608,28
27/11	RETIRO TARJETA EN SUCURSAL	PLAZA DE LAS AMER		-160.724.500,00	2.600,28
27/11	FIN ESTADO DE CUENTA				

Fuente: Información Prosperidad Social 2024EE0149654 carpeta compartida 1/10/2024

Elaboró: Equipo Auditor

Extracto reportado por Prosperidad Social del contratista Kumpania Romaní Bogotá, cuenta de ahorros Bancolombia Nro. 10811908300, de marzo de 2024, donde se detalla el ingreso de pago realizado por Prosperidad Social por \$26.895.000 y el retiro de \$26.880.000, evidenciando la salida de la totalidad del recurso menos el descuento del impuesto de 4x1000, por lo anterior no se puede evidenciar la gestión realizada y pagos a los proveedores que están ejecutando las actividades del convenio.

Imagen N° 15
Extracto marzo 2024

FECHA	DESCRIPCIÓN	SUCURSAL	DCTO.	VALOR	SALDO
07/03	PAGO INTERESES DIR TESORO NACI			26,895,000.00	26,895,000.00
07/03	PAGO CXC IE CTA 10855444071			-6,756.40	26,888,243.60
10/03	ABONO INTERESES AHORROS			147.93	26,888,391.53
11/03	IMPETO GOBIERNO 4X1000			-8,360.93	26,880,030.60
11/03	TRANSFERENCIA CTA SOC VIRTUAL			-26,880,000.00	.60
12/03	PAGO CXC DESDE CTA 10855444071			119,849.07	119,849.07
12/03	CXC IMPETO GOBIERNO 4X1000 MEN			-98,159.07	21,690.00
13/03	CXC CUOTA MANEJO SARJ DEB			-14,150.00	.00
	FIN ESTADO DE CUENTA				

Fuente: Información Prosperidad Social 2024EE0149654 carpeta compartida 1/10/2024
Elaboró: Equipo Auditor

5. CONVENIO Nro. 646 de 2023 celebrado entre el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y la Kumpania PRO Room Bogotá de fecha 12 de octubre de 2023.

Objeto: mediante el cual se propende por el fortalecimiento de sus capacidades productivas y el restablecimiento de sus condiciones socioeconómicas

Contratista: Kumpania PROROM

Fecha de inicio 30 de octubre de 2023

Plazo :29 diciembre de 2023

Beneficiarios: 38

Valor final: 304.850.000 contrapartida 4.000.000 PS Aporte \$300.850.000

Valor beneficio:

Nuevos \$4.000.000 (17 personas)

Fortalecimiento Emprendimientos \$8.500.000 (21 personas)

Lugar de Ejecución Bogota

Modalidad de Contratación: Contratación Directa

Estado de Contrato: liquidado

El operador reportó la cuenta de ahorros Caja Social Nro.*****0860, como exclusiva para el manejo de los recursos para este convenio, y entre los movimientos realizados por el contratista de las trasferencias electrónicas de SIIF Nación, y reportados por Prosperidad Social; se observan lo siguiente:

Tabla 12
Órdenes de pago – Convenio No. 646 de 2023
(Cifras en pesos)

Fecha y No. Orden de Pago	Valor \$
No. 445672423 2023-12-13	90.255.000
No. 444000823 2023-12-12	180.510.000

Fecha y No. Orden de Pago	Valor \$
No. 57157324 2024-03-05	30.085.000
Total	300.850.000

Fuente: Información Prosperidad Social 2024EE0149654 carpeta compartida 1/10/2024
Elaboró: Equipo Auditor

- ✓ Extracto reportado por Prosperidad Social del contratista Kumpania de PRO Room Bogotá cuenta de ahorros Caja Social *****0860 del mes de diciembre de 2023, donde se detalla:

- a) Ingreso por \$180.510.000
- b) Ingreso por \$90.255.000
- c) Retiro en Cheque por \$169.952.126
- d) Transferencia a otra Cuenta por \$24.560.172
- e) Transferencia a otra Cuenta por \$8.000.000
- f) Retiro en Efectivo \$8.500.000
- g) Retiro en Efectivo \$25.218.906

Imagen N° 16
Extracto diciembre 2023

Fecha	Transacción	Documento	Lugar	Débitos	Créditos	Saldos
DIC 14	TRANSFERENCIA OTRA ENTIDA	29338330	ACH		180.510.000.00	180.510.000.00
DIC 15	TRANSFERENCIA OTRA ENTIDA	29630622	ACH		90.255.000.00	270.765.000.00
DIC 19	RETIRO EN CHEQUE	96780016	PLAZOLETA PLAZA D	169.952.126.00		100.812.874.00
DIC 21	DB TRANSFEREN OTRA CUENTA	00000018	TRINIDAD GALAN	24.560.172.00		76.252.702.00
DIC 21	DB TRANSFEREN OTRA CUENTA	00000019	TRINIDAD GALAN	8.000.000.00		68.252.702.00
DIC 26	RETIRO EFECT CTA O CERT.	96780020	PLAZOLETA PLAZA D	8.500.000.00		59.752.702.00
DIC 26	RETIRO EFECT CTA O CERT.	52220001	PLAZOLETA PLAZA D	25.218.906.00		34.533.796.00
DIC 31	GRAVAMEN MOV5 FINANCIEROS	12345678	PLAZOLETA PLAZA D	944.926.00		33.588.870.00
DIC 31	ABONO DE INTERESES	12345678	PLAZOLETA PLAZA D		1.969.00	33.590.839.00

Fuente: Información Prosperidad Social 2024EE0149654 carpeta compartida 1/10/2024
Elaboró: Equipo Auditor

Lo anterior evidencia la salida del recurso menos el descuento del impuesto de 4x1000, en donde se hace entregas en efectivo y no permite detallar la gestión realizada y pagos a los proveedores que están ejecutando las actividades del convenio.

- ✓ Extracto reportado por Prosperidad social del contratista Kumpania PRO Room Bogotá de cuenta de ahorros Caja social *****0860 del mes de enero de 2024, donde se detalla nuevamente retiros en efectivo y cheque directos en oficina así:
- a) Retiro en Cheque \$5.372.208
 - b) Retiro en Efectivo \$4.150.000
 - c) Retiro en Efectivo \$1.678.000
 - d) Retiro en Efectivo \$22.000.000

Imagen N° 17
Extracto enero 2024

Fecha	Transacción	Documento	Lugar	Débitos	Créditos	Saldos
ENE 09	RETIRO EN CHEQUE	52220002	TRINIDAD GALAN	5,372,208.00		28,218,631.00
ENE 17	RETIRO EFECT. CTA O CERT.	52220003	PLAZOLETA PLAZA D	4,150,000.00		24,068,631.00
ENE 18	RETIRO EFECT. CTA O CERT.	52220004	PLAZOLETA PLAZA D	1,678,000.00		22,390,631.00
ENE 31	RETIRO EFECT. CTA O CERT.	52220005	PLAZOLETA PLAZA D	22,000,000.00		390,631.00
ENE 31	GRATAMEN MOVIS FINANCIEROS	12345678	PLAZOLETA PLAZA D	132,601.00		257,830.00
ENE 31	ABONO OE INTERESES	12345678	PLAZOLETA PLAZA D		842.49	258,672.49

Fuente: Información Prosperidad Social 2024EE0149654 carpeta compartida 1/10/2024
Elaboró: Equipo Auditor

Lo anterior evidencia la salida del recurso menos el descuento del impuesto de 4x1000, en donde se hace entregas en efectivo y no permite detallar la gestión realizada y pagos a los proveedores que están ejecutando las actividades del convenio.

Por lo descrito anteriormente y en atención a la información observada en los extractos bancarios aquí presentados de cada Kumpania y una vez realizado el seguimiento a los movimientos financieros de los recursos girados a los operadores de estos convenios; se evidencio que de las cuentas de ahorros aquí referidas, de manejo exclusivo de los dineros públicos para la ejecución de los convenios, se realizaron desembolsos por valores que no corresponden a las facturas de los proveedores de los contratistas, ya que la cada Kumpania hace retiros por casi la totalidad de los recursos en efectivo o en cheques, permitiendo así que no se evidencie la gestión financiera del contratista y que los retiros no coincidan con los soportes documentales de los mismos.

Causa

Estas situaciones, se deben a debilidades tanto en el seguimiento y control, así como la supervisión del manejo financiero de los recursos que ejecutaron los operadores/conveniente.

Efecto

Lo anterior conlleva a inobservancias que denotan desatienden las obligaciones pactadas respecto a los recursos públicos que Prosperidad Social les entregó para cumplir con los compromisos pactados.

Respuesta entidad

"(...) En atención a la observación realizada para los convenios No 671 de 2021, 593 de 2022, 595 de 2022, 645 de 2023 y 646 de 2023, se hace claridad que la gestión financiera no pude ser determinada únicamente por los retiros de las cuentas de ahorros realizados por las Kumpanias, pues de acuerdo con sus usos y costumbres, la comunidad Gitana tiene un uso mayoritario del dinero en efectivo como tradición de nivel cultural y educativo de las personas de la comunidad(...)"

"(...) Prosperidad Social atendiendo el artículo 7 Constitucional, no considera necesario exigir que un grupo humano renuncie a sus tradiciones, herencias de cosmovisión, identidad, organización social, valores, hábitos, usos y costumbres que caracterizan la interacción entre sus miembros y otros grupos esenciales para la supervivencia de la cultura que lo caracteriza, ante esta situación

los asociados responden de la siguiente manera “Teniendo en cuenta que el pueblo Rrom es de tradición oral y que en el marco de usos y costumbres para la realización de actividades entre el mismo pueblo y otros grupos se hacen a través del valor de la palabra, mientras que para ustedes como entidad y como parte de la sociedad mayoritaria se hace a través de documentos firmados, los Rrom asumen todo tipo de actividades, negocios y asuntos económicos a través de la palabra.”

Análisis de la respuesta

Para la CGR, la respuesta de la entidad es contradictoria a las obligaciones financieras de los convenios Numeral 16 dice: *“(…) Presentar certificación del Municipio donde se ejecuten las actividades, informando y discriminando los descuentos por cargas tributarias locales y sus destinatarios que se deben tener en cuenta, de acuerdo con la naturaleza del presente convenio, (…)”* exigencia que no se cumplió al manifestar la entidad *que tradición oral y que en el marco de usos y costumbres para la realización de actividades entre el mismo pueblo y otros grupos se hacen a través del valor de la palabra*, sumado a que este órgano de control evidenció en sus extractos los desembolsos por valores que no corresponden a las facturas de los proveedores, pues los retiros por la totalidad de los recursos en efectivo o en cheque sin soportes que evidencien la recepción de los mismos permiten colegir la debilidad de seguimiento y control por parte de Prosperidad Social como de la supervisión en el manejo de los recursos girados a los operadores/conveniente.

Estas situaciones, se deben a debilidades tanto en el seguimiento y control, así como la supervisión del manejo financiero de los recursos que ejecutaron los operadores/conveniente.

Lo anterior conlleva a inobservancias que desatienden las obligaciones pactadas respecto a los recursos públicos que Prosperidad Social les entregó para cumplir con los compromisos pactados. Por lo anterior se valida como hallazgo.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.

Hallazgo No. 6. Descuentos Gravamen a los movimientos financieros GMF 4*1000 (A-D)

Constitución Política de Colombia de 1991

Artículo 2. *De los fines esenciales del Estado y Art. 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.

Artículo 355 *“Artículo 355. Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.”*

Artículo 268. Numeral 4 y 5. El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones. (...) 4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier

orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes públicos. 5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva, para lo cual tendrá prelación. (..)

Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración PÚBLICA.

Ley 87 de 1993, Artículo 6. El establecimiento y desarrollo del Sistema de Control Interno en los organismos y entidades públicas, será responsabilidad del representante legal o máximo directivo correspondiente. No obstante, la aplicación de los métodos y procedimientos al igual que la calidad, eficiencia y eficacia del control interno, también será de responsabilidad de los jefes de cada una de las distintas dependencias de las entidades y organismos.

Ley 633 de 2000. Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial.

Artículo 879. Exenciones del GMF. Se encuentran exentos del Gravamen a los Movimientos Financieros:

(...) 3. Las operaciones que realice la Dirección del Tesoro Nacional, directamente o a través de los órganos ejecutores, incluyendo las operaciones de reporto que se celebren con esta entidad y el traslado de impuestos a dicha Dirección por parte de las entidades recaudadoras; así mismo, las operaciones realizadas durante el año 2001 por las Tesorerías Públicas de cualquier orden con entidades públicas o con entidades vigiladas por las Superintendencias Bancaria o de Valores, efectuadas con títulos emitidos por Fogafin para la capitalización de la Banca Pública.

Ley 734 de 2002. Por la cual se expide el Código Único Disciplinario.

Ley 1952 de 2019. Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

ARTÍCULO 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.

ARTÍCULO 27. Acción y omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo.

Ley 1150 de 2007. Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.

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

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

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

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor."

Ley 2010 de 2019. *"Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones.*

Ley 2094 de 2021 *Por medio de la cual se reforma la ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones.*

Decreto 359 de 1995. *Por el cual se reglamenta la Ley 179 de 1994.*

Artículo 15. Los recursos que formen parte del Presupuesto Nacional, girados por la Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, no podrán mantenerse en cuentas corrientes autorizadas por más de cinco (5) días promedio mensual, contados a partir de la fecha de los giros respectivos, sin perjuicio de aquellos recursos correspondientes a cheques entregados al beneficiario y no cobrados.

En el caso de aquellos órganos que hacen giros a sus oficinas regionales, los cinco (5) días de que trata el inciso anterior se contarán de la siguiente manera: La oficina central deberá hacer el giro a las seccionales a más tardar el día hábil siguiente a aquel en que recibió la transferencia de los recursos de la Dirección del Tesoro Nacional. Las seccionales deberán hacer uso de los recursos en los mismos términos del inciso anterior.

Los saldos de meses anteriores que se mantengan sin utilizar harán parte del cálculo anterior en el mes respectivo, mientras persista esta situación.

Una vez finalizado el mes, si la Dirección General del Tesoro Nacional detecta que se mantuvieron recursos en cuentas autorizadas por más de cinco (5) días promedio al mes, lo reportará a la Procuraduría General de la Nación - Procuraduría Delegada para Asuntos Presupuestales y a la Contraloría General de la República para que hagan las investigaciones sumarias y apliquen las sanciones del caso.

La Dirección del Tesoro Nacional establecerá los procedimientos y requisitos para el cumplimiento del presente artículo.

Parágrafo. Los recursos destinados a gastos reservados no estarán sujetos al límite establecido en el inciso 1 del presente artículo.

(Adicionado por el Artículo 1 Decreto Nacional 2001 de 2005)

Decreto 1068 de 2015. "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público"

Artículo 2.3.2.6. Objetivo de los recursos que se entregan. Los recursos que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, entregue a los órganos y entidades financiados con recursos de la Nación, no tendrán por objeto proveer de fondos las cuentas bancarias oficiales, sino atender los compromisos y obligaciones asumidos por ellos frente a su personal y a terceros, en desarrollo de las apropiaciones presupuestales legalmente autorizadas.

Artículo 2.3.2.8. Plazo máximo que pueden permanecer los recursos girados en las cuentas autorizadas. Los recursos que formen parte del Presupuesto Nacional, girados por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, no podrán mantenerse en cuentas corrientes AUTORIZADAS por más de cinco (5) días promedio mensual, contados a partir de la fecha de los giros respectivos, sin perjuicio de aquellos recursos correspondientes a cheques entregados al beneficiario y no cobrados.

Decreto 405 de 2001. por el cual se reglamenta parcialmente el Libro VI del Estatuto Tributario.

Artículo 8°. Identificación de cuentas por parte de la Dirección del Tesoro Nacional. Para efectos de lo establecido en el numeral 3° del artículo 879 del Estatuto Tributario se entenderá como "Operaciones que realice la Dirección del Tesoro Nacional directamente o a través de sus órganos ejecutores" aquellas operaciones mediante las cuales se efectúa la ejecución del Presupuesto General de la Nación, con o sin situación de fondos, salvo cuando dicha ejecución se realice con los recursos propios de los establecimientos públicos y como "órganos ejecutores" las entidades del orden nacional que ejecutan recursos del Presupuesto General de la Nación.

La Dirección del Tesoro Nacional será la encargada de identificar las cuentas en las cuales se manejen de manera exclusiva operaciones con recursos del Presupuesto General de la Nación.

Artículo 20. Traslado de recursos entre cuentas de ahorro colectivo y cuentas corrientes o de ahorro. Para hacer efectiva la exención prevista en el inciso segundo del numeral 14 del Artículo 879 del Estatuto Tributario, se requiere que los traslados de recursos se realicen entre cuentas individuales de ahorro o corrientes, y las cuentas abiertas a nombre de un Fondo Común o de Valores de los cuales sea aportante o suscriptor el titular de la cuenta individual. La exención será por el monto del capital aportado más los rendimientos devengados. En todo caso, los giros de cheques y los traslados de recursos a cuentas de terceros mediante la constitución de fiducias u otra modalidad contractual con el objeto de ordenar pagos, se encuentran sometidos al Gravamen a los Movimientos Financieros.

La entidad administradora del Fondo Común o de Valores, deberá informar a la entidad de crédito las operaciones que superen el monto de la exención, con el fin de que ésta efectúe la retención del Gravamen a los Movimientos Financieros.

Manual de contratación y Supervisión, del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, 2021

Condición

En desarrollo de la Auditoría Intersectorial de Generación de Ingresos dirigidos a Población Víctima del Conflicto Armado, CGR, a través evaluó la documentación suministrada por Prosperidad Social, con radicado 2024EE0149654 y carpeta compartida 1/10/2024 relacionada con los convenios Nros: 761 de 2021, 593 de 2022, 595 de 2022, 645 de 2023 y 646 de 2023.

De la evaluación documental realizada a los documentos en mención, suscritos mediante contratación directa y el contratista Kumpany, de Cúcuta, Envigado, Room y Romaní en Bogotá, los cuales se encuentran todos en estado "liquidados", se pudo evidenciar que los estudios previos, señalan como necesidad, *"Articular esfuerzos administrativos, técnicos y financieros entre el Departamento Administrativo para la PROSPERIDAD SOCIAL – Fondo de Inversión para la Paz FIP – PROSPERIDAD SOCIAL - FIP - y cada una de las Kumpany, para la implementación del proyecto Mi Negocio "Atención al pueblo Rrom", mediante el cual se propende por el fortalecimiento de sus capacidades productivas y el restablecimiento de sus condiciones socioeconómicas, recursos que deben destinar exclusivamente para atender los gastos de las personas beneficiarias"*. Por parte del equipo auditor se evidencio dentro de la minuta de los convenios que dentro de las Obligaciones Financieras se cita lo siguiente:

"(...) Abrir una cuenta bancaria para el manejo exclusivo de los recursos aportados por PROSPERIDAD SOCIAL, la cual debe ser marcada como exenta del Gravamen a los Movimientos Financieros y, en consecuencia, la Entidad no asumirá el pago de dicho impuesto. (...).

Teniendo en cuenta lo anterior, es preciso decir que los recursos provenientes de los convenios son manejados en cuentas ahorro, las cuales no se encuentran marcadas como exentas del Gravamen a los Movimientos Financieros - GMF, contraviniendo lo dispuesto en los convenios.

Causa

Estas situaciones, son originadas por debilidades en la gestión oportuna para marcar las cuentas bancarias como exentas del GMF, de igual forma debilidades en el seguimiento, control y supervisión en el manejo de los recursos.

Efecto

Lo anteriormente descrito evidencia el incumplimiento de la obligación No. 4 establecida en de los estudios previos y minutas respectivas y pactada por cada uno de los operadores de estos convenios con PS.

Respuesta entidad

La entidad allega respuesta a la CGR, manifestando que:

"(...) Observación Nro. 2. Descuentos Gravamen a los movimientos financieros GMF-4*1000 (A-D-F)"

"Observación que recae sobre el manejo frente a la ejecución contractual, por lo que corresponde dar respuesta al supervisor de los convenios, no siendo competencia de la subdirección de contratación de la entidad de cara al manual de contratación vigente."

"De conformidad con la observación realizada, se informa que los operadores y/o contratistas asumieron el gravamen del 4x1000, dado que los tramites financieros para marcar las respectivas cuentas tomaban mayor tiempo que la misma duración del convenio, así las cosas, como se muestra en los extractos, los pagos realizados para los convenios 761 de 2021, 593 de 2022, 595 de 2022, 645 de 2023 y 646 de 2023 se realizaron en su totalidad, sin afectar el la ejecución de ningún convenio ni incidir en lesión al patrimonio público."

Por otro lado, se remite actas y/o correos como soporte donde se puede evidenciar que por parte de Prosperidad Socia, los operadores y/o contratistas fueron informados para que las cuentas fueran marcadas como exentas del Gravamen a los Movimientos Financieros – GMF, así como, el soporte de que los operadores y/o contratistas aceptaron asumir el cargo financiero del 4x1000."

Análisis de la respuesta

Para la CGR, Si bien es cierto que una vez revisados los estados financieros presentados por las Kumpanias se observa que se encuentra la totalidad de la ejecución de los recursos, también lo es que los operadores de estos convenios no marcaron la cuenta exenta del 4*1000, establecida como obligación financiera en los estudios previos y en la minuta respectiva. Numeral 4. que dice :4. *"La cuenta bancaria que se apertura para el manejo exclusivo de los recursos aportados por PROSPERIDAD SOCIAL, debe ser marcada como exenta del Gravamen a los Movimientos Financieros y, en consecuencia, la Entidad no asumirá el pago por dicho impuesto."* Por lo anterior se configura como hallazgo.

Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo No. 7. Planeación, Supervisión Convenios Nos. 761 de 2021; 593 de 2022; 595 de 2022, 645 de 2023, 646 de 2023. (A-D)

Fuente de Criterio

Constitución Política de Colombia de 1991

Artículo 2. *De los fines esenciales del Estado y* **Art. 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.*

Artículo 355 "Artículo 355. Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia."

Artículo 268. Numeral 4 y 5. El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones. (...) 4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes públicos. 5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva, para lo cual tendrá prelación. (..)

Sentencia del Consejo de Estado del 28 de marzo de 2012, consejero ponente Jaime Orlando Santofimio.

Principio de Planeación "Si bien es cierto que el legislador no tipifica la planeación de manera directa en el texto de la Ley 80 de 1993, su presencia como uno de los principios rectores del contrato estatal es inevitable y se infiere: de los artículos 209, 339 y 341 constitucionales; de los numerales 6, 7 y 11 a 14 del artículo 25, del numeral 3 del artículo 26, de los numerales 1 y 2 del artículo 30, todos de la Ley 80 de 1993; y del artículo 2º del Decreto 01 de 1984; según los cuales para el manejo de los asuntos públicos y el cumplimiento de los fines estatales, con el fin de hacer uso eficiente de los recursos y obtener un desempeño adecuado de las funciones, debe existir un estricto orden para la adopción de las decisiones que efectivamente materializarse a favor de los intereses comunales" (Relatoría del Consejo de Estado, p. 7).

Ley 80 del 28 de octubre de 1993. Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Artículo 3.- De los Fines de la Contratación Estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones.

(El texto subrayado fue derogado por el art. 32 de la Ley 1150 de 2007.)

Artículo 26 numeral 1. Principio de Responsabilidad, establece: "1. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato."

Ley 87 de 1993, "Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones"

Artículo 6. El establecimiento y desarrollo del Sistema de Control Interno en los organismos y entidades públicas, será responsabilidad del representante legal o máximo directivo

correspondiente. No obstante, la aplicación de los métodos y procedimientos al igual que la calidad, eficiencia y eficacia del control interno, también será de responsabilidad de los jefes de cada una de las distintas dependencias de las entidades y organismos”.

Ley 1150 de 2007, “por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos.

“Artículo 2. DE LAS MODALIDADES DE SELECCIÓN. (...)

PARÁGRAFO 2. El procedimiento aplicable para la ejecución de cada una de las causales a que se refiere el numeral 2o del presente artículo, deberá observar los principios de transparencia, economía, responsabilidad y las siguientes reglas.” (...)

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

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

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

“Artículo 119. Solidaridad. En los procesos de responsabilidad fiscal, acciones populares y acciones de repetición en los cuales se demuestre la existencia de daño patrimonial para el Estado proveniente de sobrecostos en la contratación u otros hechos irregulares, responderán solidariamente el ordenador del gasto del respectivo organismo o entidad contratante con el contratista, y con las demás personas que concurren al hecho, hasta la recuperación del detrimento patrimonial.” (Subrayas fuera de texto)

Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo:

Artículo 3: PRINCIPIOS. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales. Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad. (...)

Decreto 111 del 15 de enero de 1996. Estatuto Orgánico de Presupuesto.

Artículo 13 “Planificación. El presupuesto general de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del plan nacional de desarrollo, del plan nacional de inversiones, del plan financiero y del plan operativo anual de inversiones.

Artículo 14 Anualidad. El año fiscal comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción.”

Artículo 89 Las apropiaciones incluidas en el presupuesto general de la Nación son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse, ni contracreditarse.

Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales sólo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen.

Igualmente, cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios. (...)”

Decreto 1068 del 26 de mayo de 2015. “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público”

Artículo 2.8.1.7.6. Modificado por el art. 15, Decreto Nacional 412 de 2018. Ejecución compromisos presupuestales. “Los compromisos presupuestales legalmente adquiridos, se cumplen o ejecutan, tratándose de contratos o convenios, con la recepción de los bienes y servicios, y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago. (...)”

Ley 734 de 2002. Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

Artículo 25. DESTINATARIOS DE LA LEY DISCIPLINARIA. Son destinatarios de la ley disciplinaria los servidores públicos, aunque se encuentren retirados del servicio y los particulares contemplados en el artículo 53 del Libro Tercero de este código.

Los indígenas que administren recursos del Estado serán disciplinados conforme a este Código.

Para los efectos de esta ley y en concordancia con el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, son servidores públicos disciplinables, los gerentes de cooperativas, fundaciones, corporaciones y asociaciones que se creen y organicen por el Estado o con su participación mayoritaria. (...)”

Ley 1952 del 28 de enero de 2019. Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

Artículo 27. Acción y omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo.

Artículo 38. Deberes: Son deberes de todo servidor público:
(...)

4. “Formular, decidir oportunamente o ejecutar los planes de desarrollo y los presupuestos.”

Manual de Contratación y Supervisión Departamento Administrativo para la Prosperidad Social 2021.

Son funciones y atribuciones generales del supervisor las indicadas en la normativa vigentes, así como las estipuladas en el presente manual. Corresponde a los supervisores ejercer el control y vigilancia sobre la ejecución contractual de los contratos o convenios, verificar el cumplimiento de las condiciones pactadas en los mismos, solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual y hacer recomendaciones encaminadas a lograr la correcta ejecución del objeto contratado.

Capítulo II ejercicio de la supervisión, 4.2.1. funciones y atribuciones generales del supervisor

A. DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO

4. Velar y exigir en los términos y plazos pactados el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, tales como: entrega de informes, documentos, que permitan verificar la correcta ejecución del objeto contratado y efectuar las observaciones que considere pertinentes a efectos de lograr el cabal cumplimiento del contrato. (...)

Capítulo III, prohibiciones 4.3.1. prohibiciones de los supervisores

A los supervisores designados por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, aunque representan a la entidad frente al Contratista, les queda expresamente prohibido autorizar modificaciones o condiciones del contrato que impliquen actos de disposición, por lo tanto, no podrán:

a) Exonerar al contratista del cumplimiento de alguna de sus obligaciones. (...)

Circular Externa Única de Colombia Compra Eficiente.

"1.2 Oportunidad en la publicación de la información en el SECOP, inciso 2°: (...) La información registrada por las Entidades en el SECOP II y en la Tienda Virtual del Estado Colombiano, está disponible en tiempo real en razón a que las actuaciones del Proceso de Contratación tienen lugar electrónicamente a través de dichas plataformas transaccionales...; 1.5 Normativa del SECOP... Los usuarios del SECOP están obligados a cumplir las disposiciones legales y reglamentarias del Sistema de Compra Pública cuando adelanten Procesos de Contratación. La responsabilidad de la información relacionada con los Procesos de Contratación contenidos en SECOP es únicamente de la entidad contratante y sus funcionarios..."

Anexos Técnico Piloto Mi Negocio Atención Al Pueblo Rrom vigencias 2021, 2022, 2023.

Convenio No. 671 de 2021 celebrado entre el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y la Kumpania de Cúcuta.

Convenio No.593 de 2022 celebrado entre el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y la Kumpania de Cúcuta del 21/11/2022

Convenio No.595 de 2022 celebrado entre el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y la Kumpania de Envigado del 21 de noviembre de 2022

Convenio No.645 de 2023 celebrado entre el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y la Kumpania Room Romaní Bogotá de fecha 12 de octubre de 2023.

Convenio No.646 de 2023 celebrado entre el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y la Kumpania PROROM Bogotá de fecha 12 de octubre de 2023

Condición

En desarrollo del proceso auditor y en respuesta a solicitud de información realizada por la CGR, mediante radicado No. 2024EE0149654 el DPS, remite respuesta relacionada con los Convenios Nros: 761 de 2021, 593 de 2022, 595 de 2022, 645 de 2023 y 646 de 2023, teniendo como objeto *“Articular esfuerzos administrativos, técnicos y financieros entre el Departamento Administrativo para la PROSPERIDAD SOCIAL – Fondo de Inversión para la Paz FIP – PROSPERIDAD SOCIAL - FIP - y cada una de las Kumpanias, para la implementación del proyecto Mi Negocio “Atención al pueblo Rrom” mediante el cual se propende por el fortalecimiento de sus capacidades productivas y el restablecimiento de sus condiciones socioeconómicas”*.

De la revisión efectuada por el equipo auditor, se evidenciaron debilidades en el acatamiento de los principios de la contratación pública tales como el principio de planeación, seguimiento y control por parte del supervisor como se detalla a continuación:

- **Convenio 761 del 23** de diciembre de 2021 con tiempo de ejecución 8 días, para 13 personas beneficiarias en la ciudad de Cúcuta, con fecha final de ejecución 15 de abril de 2022, se suscriben dos otrosíes, para ampliar fecha de ejecución. El convenio se suscribió por ocho días contradiciendo la propuesta que fue por tres meses, dando lugar a dos otros sí, sin soportes y contradiciendo lo establecido en el Anexo Técnico, así:

Otro si 1. Que dice: *“por la especificidad de los elementos requeridos para cada Vortechía, se han tenido que contactar a diferentes proveedores, los cuales por compromisos previos y la ocurrencia de ferias o mercados locales han agotado las cantidades de insumos y semovientes en las tallas y edades requeridas para el proceso, lo cual nos obliga a esperar nuevos lotes de cría o producción”*.

Otro si 2.dice: *En el desarrollo de las actividades y con el fin de dar cabal cumplimiento a lo estipulado en el convenio y en el anexo técnico se nos han presentado atrasos para la fase de capitalización toda vez que por la especificidad de los elementos requeridos para cada Vortechía, se han tenido que contactar a diferentes proveedores, los cuales por compromisos previos y la ocurrencia de ferias o mercados locales han agotado las cantidades de insumos y semovientes en las tallas y edades requeridas para el proceso, lo cual nos obliga a esperar nuevos lotes de cría o producción”*.

Lo anteriormente relacionado es contrario con lo establecido en el Anexo Técnico Piloto Mi Negocio Atención Al Pueblo Room Código: G-GI-IP-1Proceso Gestión Para La Inclusión Social Versión. 1 que dice entre otros aspectos lo siguiente:

“Teniendo en cuenta que desde el alistamiento el socio/operador/contratista tiene los planes de negocio en donde se identifican los posibles activos y/o insumos a capitalizar para cada unidad de negocio, deberá realizar las labores de identificación de potenciales proveedores idóneos y de cotización de activos productivos para la selección de aquellos que responden a las necesidades y condiciones de las instalaciones de los negocios. El proceso de evaluación y selección de proveedores se adelanta teniendo en cuenta la normatividad vigente”.

Además, el Operador en la Propuesta presenta unas actividades diferentes a las establecidas en el anexo técnico y los estudios previos, pertinentes al Plan De Negocio: que dice: *Es el documento guía en la que se describen las siguientes características de un negocio y se planifica su funcionamiento:* • *Producto o servicio que espera vender y la utilidad del negocio.* • *Mercado en el que va a competir.* • *Fuentes de financiación para el desarrollo del negocio.* • *Conocimientos y experiencia que tiene el emprendedor con el tipo de proyecto productivo seleccionado.* • *Las técnicas de producción, comercialización y administración.* • *Tabla de inversión con los activos y/o insumos requeridos para el negocio hasta por el monto individual aprobado.*

- **Convenio Nro. 593 de 2022.** Firmado el 21/11/2022 con tiempo de ejecución inicial 30 diciembre de 2022 (52 días), difiere del tiempo de ejecución en la propuesta (tres meses) para 26 beneficiarios en la ciudad de Cúcuta, fecha final de ejecución 31 de marzo de 2023. Se firman otrosí para modificar la fecha de ejecución.

El convenio se suscribió por 52 días contradiciendo la propuesta que fue por tres meses, dando lugar a un otro sí, sin soportes de la justificación que dice: *“Que la KUMPANIA DE CÚCUTA en conocimiento de los usos y costumbres propias del pueblo Rrom, reconoce desde su autonomía, la condición de su población nómada, dedicada al comercio de artículos diversos, por lo que la población a atender, es decir 26 integrantes de la KUMPANIA DE CÚCUTA, se encuentran en desplazamientos por diferentes regiones del país adelantando la compra y venta de productos elaborados y/o adquiridos a través de las vortechias para ejercer sus labores comerciales propias. Dicha circunstancia atípica en la ejecución del Convenio dificulta el cumplimiento en los tiempos establecidos acorde con lo plasmado en el anexo técnico que hace parte integral del convenio”.*

Esta propuesta de fecha 6 de septiembre de 2021, es la misma del convenio 761 de 2021, con tiempo de ejecución de tres meses para 18 personas contiene actividades diferentes a las establecidas en el anexo técnico y los estudios previos, pertinentes al Plan de negocio que dice: *“Es el documento guía en la que se describen las siguientes características de un negocio y se planifica su funcionamiento:* • *Producto o servicio que espera vender y la utilidad del negocio.* • *Mercado en el que va a competir.* • *Fuentes de financiación para el desarrollo del negocio.* • *Conocimientos y experiencia que tiene el emprendedor con el tipo de proyecto productivo seleccionado.* • *Las técnicas de producción, comercialización y administración.* • *Tabla de inversión con los activos y/o insumos requeridos para el negocio hasta por el monto individual aprobado”.*

- **Convenio Nro. 595 de 2022.** Firmado el 21/11/2022 para el Municipio de Envigado y Girón, con tiempo de ejecución inicial 30 de diciembre de 2022 y final 31 de marzo de 2023, dando lugar a un otro sí, sin soportes de la justificación que dice:

“Que la KUMPANIA DE CÚCUTA en conocimiento de los usos y costumbres propias del pueblo Rrom, reconoce desde su autonomía, la condición de su población nómada, dedicada al comercio de artículos diversos, por lo que la población a atender, es decir 26 integrantes de la KUMPANIA DE CÚCUTA, se encuentran en desplazamientos por diferentes regiones del país adelantando la compra y venta de productos elaborados y/o adquiridos a través de las vortechias para ejercer sus labores comerciales propias. Dicha circunstancia atípica en la ejecución del Convenio dificulta el cumplimiento en los tiempos establecidos acorde con lo plasmado en el anexo técnico que hace parte integral del convenio”.

La Propuesta de fecha 28 de Julio de 2022 con tiempo de ejecución de 61 días no dice el número de personas a beneficiar en el departamento de Antioquia municipio de Envigado, sin embargo, plasma 43 insumos por cada vortechia, lo que difiere de lo manifestado en los estudios previos que se refiere a 4 personas y al convenio que estipula 43 personas, así:

Propuesta menciona 43 insumos:

Imagen No. 18
Relación entrega Insumos

ENTREGA INSUMOS				
01	Transporte de insumos para las Vortechia, reuniones para planes de trabajo, reuniones de caracterización y de Vortechia.	43	1.010.000	43.430.000
02	Insumos para cada Vortechia según el plan de trabajo	43	3.500.000	150.500.000
03	Durante la ejecución del proyecto se va a realizar un (1) taller sobre el tema de comercialización y formas de hacer negocios dentro de la Kumpania.	1	2.000.000	2.000.000
TOTAL				195.930.000

Fuente: información suministrada por la entidad
 Elaboró: Contraloría General de la republica

En los estudios previos se evidencian 4 cupos, así:

En atención a lo anterior, y de acuerdo con lo concertado con los representantes de las Kumpanias y de las organizaciones en la comisión nacional de Dialogo, la distribución de los 183 cupos estimados para vigencia 2022, sería la siguiente:

Imagen No. 19
Cupos Estimados Vigencia 2022

KUMPANIAS		
DEPARTAMENTO	KUMPANIA U ORGANIZACIÓN	CUPOS 2022
ANTIOQUIA	ENVIGADO	4
TOLIMA	TOLIMA	14
BOGOTA	UNION ROMANI	26

Fuente: información suministrada por la entidad
 Elaboró: Equipo Auditor

Lo anterior evidencia que la información plasmada no coincide en la propuesta, estudios previos y convenio.

- **645 de 2023-Bogotá.** Firmado el 12 de octubre del 2023 con plazo inicial 29 de diciembre de 2023 para 36 personas beneficiarios y fecha final con otro sí hasta el 31 de marzo del 2023, sin soportes de la justificación que dice: *"Que la KUMPANIA DE CÚCUTA en conocimiento de los usos y costumbres propias del pueblo Rrom, reconoce desde su autonomía, la condición de su población nómada, dedicada al comercio de artículos diversos, por lo que la población a atender, es decir 26 integrantes de la KUMPANIA DE CÚCUTA, se encuentran en desplazamientos por diferentes regiones del país adelantando la compra y venta de productos elaborados y/o adquiridos a través de las vortechias para ejercer sus labores comerciales propias. Dicha circunstancia atípica en la ejecución del Convenio dificulta el cumplimiento en los tiempos establecidos acorde con lo plasmado en el anexo técnico que hace parte integral del convenio".*

La Propuesta no tiene fecha de presentación y contiene actividades diferentes a las establecidas en el anexo técnico de los estudios previos, tal como se detalla a continuación:

Tabla 13
Descripción Económica de la Propuesta
(Cifras en Pesos)

	DESCRIPCIÓN	VALOR UNITARIO	TOTAL
19	Enriquecimiento y fortalecimiento sociocultural del trabajo asociativo a través de la "Vortechia" como herramienta de traición cultural en el Pueblo Gitano." Compra de mercancía como edredones, sabanas, almohadas y demás ropa para cama"	\$ 4.000.000	\$ 76.000.000
19	Todo el tema de logística para el transcurso de las actividades de fortalecimiento de la Vortechia	\$ 850.000	\$ 16.150.000
17	Enriquecimiento y fortalecimiento sociocultural del trabajo asociativo para las unidades que ya fueron capitalizadas a través de la "Vortechia" como herramienta de traición cultural en el Pueblo Gitano." Compra de mercancía como edredones, sabanas, almohadas y demás ropa para cama"	\$ 8.500.000	\$ 144.500.000
17	Todo el tema de logística para el transcurso de las actividades de fortalecimiento de la Vortechia	\$ 1.900.000	\$ 32.300.000
		TOTAL	\$ 268.950.000

Fuente: información suministrada por la entidad

Elaboró: Equipo Auditor

En el anexo técnico de los Estudios Previos se detalla: "...*Plan De Negocio: Es el documento guía en la que se describen las siguientes características de un negocio y se planifica su funcionamiento:* • *Producto o servicio que espera vender y la utilidad del negocio.* • *Mercado en el que va a competir.* • *Fuentes de financiación para el desarrollo del negocio.* • *Conocimientos y experiencia que tiene el emprendedor con el tipo de proyecto productivo seleccionado.* • *Las técnicas de producción, comercialización y administración.* • *Tabla de inversión con los activos y/o insumos requeridos para el negocio hasta por el monto individual aprobado...*", evidenciándose debilidades en los estudios al no especificar las actividades a realizar y los tiempos a ejecutar.

- **Convenio 646 de 2023-Bogotá.** Firmado el 12 de octubre de 2023 hasta el 29 de diciembre de 2023; (diferente a lo propuesto por el contratista de 4 meses). Fecha final de ejecución 28 de febrero de 2024; personas beneficiarias 38

Propuesta de fecha 11 de septiembre de 2023 con tiempo de ejecución de 4 meses; contiene un sinnúmero de actividades con ejecución de recursos diferentes a las establecidas en el anexo técnico y los estudios previos, sin tiempos de ejecución, con cantidades y costos que no existen en el convenio. además, no se encontró la información pertinente al plan de negocio estipulada en el anexo técnico y en los estudios previos. *“Plan De Negocio: Es el documento guía en la que se describen las siguientes características de un negocio y se planifica su funcionamiento: • Producto o servicio que espera vender y la utilidad del negocio. • Mercado en el que va a competir. • Fuentes de financiación para el desarrollo del negocio. • Conocimientos y experiencia que tiene el emprendedor con el tipo de proyecto productivo seleccionado. • Las técnicas de producción, comercialización y administración. • Tabla de inversión con los activos y/o insumos requeridos para el negocio hasta por el monto individual aprobado”.*

Causa

Lo anterior evidencia debilidades del principio de Planeación, en la contratación que incurrió la entidad debido a deficiencias en la elaboración de los estudios previos, al desglose del presupuesto del proyecto a la par de las actividades a realizar; la valoración de las ofertas presentadas, anexos técnicos y convenios incompletos en cuanto a tiempos de ejecución de actividades versus personal para realizarlas; quebrantando los criterios preestablecidos de efectividad, transparencia y objetividad, por parte de Prosperidad Social.

De igual forma, el anexo no contiene tiempos de ejecución versus actividades y los estudios previos no presentan actividades desglosadas emparejadas con los recursos.

Así mismo, se evidencia el incumplimiento de su norma interna que regula la materia (Anexo Técnico Piloto Mi Negocio Atención Al Pueblo Rrom Código: G-GI-IP-1Proceso Gestión Para La Inclusión Social Versión 1) que dice entre otras cosas (...):

“Teniendo en cuenta que desde el alistamiento el socio/operador/contratista tiene los planes de negocio en donde se identifican los posibles activos y/o insumos a capitalizar para cada unidad de negocio, deberá realizar las labores de identificación de potenciales proveedores idóneos y de cotización de activos productivos para la selección de aquellos que responden a las necesidades y condiciones de las instalaciones de los negocios. El proceso de evaluación y selección de proveedores se adelanta teniendo en cuenta la normatividad vigente.

Así las cosas, para este momento, el contratista / socio / operador debe presentar ante la supervisión una base de datos detallada con la información general de los potenciales proveedores y los elementos a adquirir según las necesidades de capitalización de los emprendedores participantes.

A partir de este momento, el contratista / socio / operador podrá proyectar un cronograma para la compra y entrega de la capitalización, el cual debe ser validado por la supervisión para su implementación.

Por otra parte, toda vez que las compras y entrega de la capitalización requieren gestiones administrativas y logísticas, el contratista/ socio /operador debe definir e implementar planes de acción anticipados con los proveedores y emprendedores participantes, con el propósito de cumplir los cronogramas de entrega y los tiempos de la capitalización a los proyectos productivos. Esto con el fin de enfrentar riesgos o dificultades que se puedan presentar y mitigar su impacto sobre los tiempos de la intervención”.

Efecto

Lo anterior conlleva a la suscripción de convenios, sin tener en cuenta los aspectos detallados en la oferta; los otros síes y la necesidad, que difiere de lo mencionado en el anexo técnico en relación a la identificación de los proveedores idóneos y cotización de los activos del plan de negocio desde la etapa de alistamiento.

De igual manera conlleva a la transgresión de los principios de efectividad, transparencia y objetividad, por parte de Prosperidad Social, así como el incumplimiento de la normatividad que regula la materia, generando información diferente en cada documento, afectando la transparencia de los datos y acceso a la información real por parte de las entidades de control y la ciudadanía.

Respuesta entidad

Mediante respuesta allegada por la entidad manifiestan que:

“Observación Nro. 3. Planeación, Supervisión Convenios Nos. 761 de 2021; 593 de 2022; 595 de 2022, 645 de 2023, 646 de 2023. (A-D)

La subdirección de contratación no es la llamada a responder sobre esta observación acorde con sus competencias.”

Alcance Correo 26 de noviembre de 2024

Respuesta del Convenio Nro. 761 de 2021

“En atención a la observación realizada por la Contraloría General de la Nación, se hace necesario hacer referencia en lo relacionado con los percances de tiempo precontractuales, causando una serie de adversidades en el flujo contractual, para llegar a efectuar una ejecución satisfactoria, sin embargo, para dar cumplimiento, la supervisión desempeña sus obligaciones de conformidad con la ruta operativa y la normatividad existente.”

Análisis de la respuesta

Planeación, Supervisión Convenios

Para este Organismo de Control, la respuesta dada por la entidad, reconoce los riesgos que corre al perfeccionamiento del proceso como su ejecución, toda vez que manifiesta que *“por los percances del tiempo estos causan una serie de adversidades en el flujo*

contractual”, situación que para la CGR contraviene el principio de planeación y seguimiento y control por parte del supervisor, sumado a que existe una serie de debilidades en la presentación de los informes de supervisión contrario a lo manifestado en la contestación, como se observa en el siguiente cuadro:

Tabla 14
Convenios-Informes de Supervisión

No. CONVENIO	INFORMES SUPERVISIÓN
761 del 27 diciembre de 2021	Informe de supervisión de fecha 30 diciembre del 2021. este informe de supervisión no corresponde a la supervisión del convenio toda vez que menciona en la página 3 obligaciones de la corporación para la defensa y promoción de los derechos humanos reiniciar. E informe de supervisión del primero de enero al 24 de febrero las Ordenes de Pago, tiene fecha del 28 de febrero y 24 de mayo. No hay e informes de supervisión de la ejecución de los recursos .no existe seguimiento y control a las obligaciones financieras técnicas del contratista para los pagos realizados con las órdenes de pago en mención.
593 del 21/11/2022	El informe No. 1 reporta información entre el 1 y 19 de diciembre 2022, sin ninguna ejecución el contrato, el informe No. 2 reporta información del 20 de diciembre al 12 de febrero reportando incumplimiento a esa fecha de las siguientes obligaciones generales; Numerales 1, 3, 4, 7,9,11,12 entre otras; incumplimiento de las obligaciones técnicas No. 1, 4, 8, entre otras e incumplimiento de obligaciones financieras Nos. 2 y 18 entre otras. Total Ejecutado \$0. Valor Pagado y/o desembolsado \$91.000.000,tercer informe de supervisión del 13 de febrero al 31 de marzo de 2023 a esta fecha No se han recibido los soportes completos del proceso de capitalización (órdenes de pedido, actas de entrega, formatos de recibo a satisfacción y formatos de visita de seguimiento l).a la fecha de este informe Total Ejecutado \$91.000.000 Valor Pagado y/o desembolsado \$91.000.000 : solo relacionan 25 beneficiarios., no se encontró reporte de seguimiento financiero a estos recursos.
595 del 21/11/2022	En la supervisión reporto un informe de supervisión de periodo 11 de diciembre al 16 de diciembre de 2022 manifestando entre otras que No se han ejecutado los recursos ni las actividades señaladas en la propuesta técnica como contrapartida de Kumpania Envigado. No existen informes de supervisión en la ejecución del convenio...
645 del 12/10/ 2023	El informe de supervisión de fecha echa: 29-12-se evidencia que el supervisor confirma el 100% de cumplimiento de las obligaciones pactadas; sin embargo, no se observan en los extractos bancarios ni en documento alguno, los terceros beneficiarios de los recursos girados por prosperidad a la fecha de este. Valor pagado y/o desembolsado \$242.055.000. Que corresponde según propuesta económica a enriquecimiento y fortalecimiento, logística por persona, para las 36 personas beneficiadas.
646 de 12/10/2023	El supervisor manifiesta en su primer informe con fecha 18 -12-2023 que el valor girado fue de \$270.765.000 y el valor ejecutado fue de \$0; segundo informe de supervisión con fecha 18-01-2024 el valor girado fue de \$270.765.000 y el valor ejecutado fue de \$0; sin embargo, no existen informes de supervisión que reporten la ejecución de los recursos y el cumplimiento de las obligaciones después del 18 de enero de 2024.

Lo anterior, afecta la transparencia de los procesos contractuales y acceso a la información por parte de las entidades de control y la ciudadanía por lo anterior se valida como hallazgo.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo No. 8. Monitoreo, Seguimiento y Evaluación de Programas de Generación de Ingresos. (A-D)

Fuente de Criterio

Constitución Política de Colombia 1991.

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

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

Artículo 267. *“La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.*

El control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva, y además podrá ser preventivo y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. El control preventivo y concomitante no implicará coadministración y se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la articulación del control interno. La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control...”

Artículo 123. *“Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.*

Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.

La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio.”

Sentencia T-025 /2004 *“La Corte declaró formalmente la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional – ECI - relativo a las condiciones de vida de la población internamente desplazada, y adoptará los remedios judiciales correspondientes respetando la órbita de*

competencia y el experticio de las autoridades responsables de implementar las políticas correspondientes y ejecutar las leyes pertinentes. Por ello, tanto las autoridades nacionales como las territoriales, dentro de la órbita de sus competencias, habrán de adoptar los correctivos que permitan superar tal estado de cosas.”

Auto 331 de 2019 “188. Síntesis del componente de generación de ingresos y empleo para efectos de la formulación y medición de los IGED:

“Titular del derecho: Población desplazada económicamente activa. Por tanto, el universo de referencia debe considerar a las personas desplazadas que están trabajando o quienes buscan trabajo. En el proceso de seguimiento se ha hecho énfasis en las personas mayores de 18 años que quieren participar en el mercado laboral (Población en edad de trabajar y económicamente activa)”.

Responsable de la garantía: Gobierno Nacional en cabeza del Departamento para la Prosperidad Social, Ministerio de Trabajo y Ministerio de Agricultura. A nivel territorial, las secretarías de desarrollo social o quienes hagan sus veces.

Extensión de la obligación / Frecuencia: El acompañamiento en la generación de ingresos y de empleo se extiende hasta que se alcance la estabilización socioeconómica de la población desplazada. (Subrayado fuera de texto)

Finalidad del derecho: Lograr la estabilización socioeconómica de la población desplazada. (Subrayado fuera de texto)

Ley 80 de 1993, “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.”

Artículo 23. “De Los Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo”.

Ley 1150 de 2007 “Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos”.

Artículo 13. “Principios generales de la actividad contractual para entidades no sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.”

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

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

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

Artículo 84. *Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente”.*

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

“(…) Artículo 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:

Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.

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

Economía: En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados.

Efecto disuasivo: En virtud de este principio, la vigilancia y el control fiscal deben propender a que sus resultados generen conciencia en los sujetos a partir de las consecuencias negativas que les puede acarrear su comportamiento apartado de las normas de conducta que regulan su actividad fiscal.

Oportunidad. En virtud de este principio, las acciones de vigilancia y control fiscal, preventivas o posteriores se llevan a cabo en el momento y circunstancias debidas y pertinentes para cumplir su cometido, esto es, cuando contribuyan a la defensa y protección del patrimonio público, al fortalecimiento del control social sobre el uso de los recursos y a la generación de efectos disuasivos frente a las malas prácticas de gestión fiscal. (...)”

Ley 1952 de 2019, *la cual fue reformada por la Ley 2094 de 2021, y se distan otras disposiciones”.*

Artículo 23. *La falta disciplinaria. “Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o*

comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento.”

Artículo 27 Acción y omisión. “Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. (...)”

Ley 87 de 1993 “Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones” ARTÍCULO 2. Dispone “...Objetivos del Sistema de Control Interno (...) b. Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional; (...) d. Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional; g. Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación; (...)”

Ley 1448 de 2011 “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.”

CAPÍTULO III - DE LA ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO Y TRANSNACIONAL - (Denominación Modificada por el Art. 21 de la Ley 2421 de 2024).

ARTÍCULO 60. NORMATIVIDAD APLICABLE Y DEFINICIÓN. La atención a las víctimas del desplazamiento forzado, se regirá por lo establecido en este capítulo y se complementará con la política pública de prevención y estabilización socioeconómica de la población desplazada establecida en la Ley 387 de 1997 y demás normas que lo reglamenten.

PARÁGRAFO 3. Priorización en la oferta social del Estado. Las personas víctimas de desplazamiento forzado que decidan voluntariamente retornar o reubicarse en municipios PDET, deberán ser priorizados en el acceso a los programas de oferta social del Estado, especialmente en lo que tienen que ver con el acceso a vivienda, a tierras y en la generación de ingresos. - (Adicionado por el Art. 23 de la Ley 2421 de 2024).

ARTÍCULO 152. Sujetos de reparación colectiva. Para efectos de la presente ley, serán sujetos de la reparación colectiva de que trata el artículo anterior:

(...) PARÁGRAFO 4. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, el Gobierno Nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social como cabeza del Sector de la Inclusión Social y la Reconciliación y en coordinación con la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas establecerá un sistema de seguimiento y monitoreo de las medidas de reparación colectiva, así como de su ejecución por parte de las entidades del gobierno nacional, los departamentos, municipios y distritos, conforme a sus competencias.

(Parágrafos adicionados por el artículo 46 de la ley 2421 de 2024)(...)

Artículo 172. Coordinación y articulación nación territorio. El Sector de la Inclusión Social y Reconciliación en cabeza del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social en articulación con la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, diseñará con base en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad establecidos en la Constitución

Política, una Estrategia Integral de Intervención Territorial que permita articular la oferta pública de políticas nacionales, departamentales, distritales y municipales, en materia de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral para víctimas, teniendo en cuenta lo siguiente:

A. Las condiciones diferenciales de las entidades territoriales en función de factores tales como su capacidad fiscal, índice de necesidades básicas insatisfechas e índice de presión; entendido este último como la relación existente entre la población víctima por atender de un municipio, distrito o departamento y su población total, teniendo en cuenta además las especiales necesidades del ente territorial en relación con la atención de víctimas.

Las competencias que se asignan a los municipios en la ley, deben reconocer las condiciones diferenciales de las entidades territoriales en función de factores tales como su capacidad fiscal; índice de necesidades básicas insatisfechas e índice de presión, entendido este último como la relación existente entre la población víctima por atender de un municipio, distrito o departamento y su población total, teniendo en cuenta además las especiales necesidades del ente territorial en relación con la atención de víctimas.

B. La articulación de la oferta pública de políticas nacionales, departamentales, municipales y distritales, en materia de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación a víctimas.

C. La estructuración de un sistema de corresponsabilidad a través del cual sea posible:

Efectuar un acompañamiento técnico de las instancias del nivel departamental y local, para la formulación de la Estrategia Integral de Intervención Territorial, que incluya el enfoque de soluciones duraderas que permita garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas. (Negrita y subrayado fuera de texto).

Prestar asistencia técnica, administrativa y financiera en los términos señalados en la presente Ley.

Realizar comunicaciones e información oportuna sobre los requerimientos y decisiones tomadas al interior del Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas.

Delegar mediante convenios procesos de atención oportuna como lo es respecto de la caracterización de la condición de víctima y de la identificación integral del núcleo familiar.

Proveer a las entidades territoriales la información que requieran para hacer parte de la Estrategia Integral de Intervención Territorial.

Establecer el sistema de monitoreo y seguimiento de las inversiones realizadas y la atención prestada para optimizar la atención.

Realizar una muestra periódica y sistemática representativa que permita medir las condiciones de los hogares atendidos por los programas de atención y reparación integral en la encuesta de goce efectivo de derechos.

Considerar esquemas de atención flexibles, en armonía con las autoridades territoriales y las condiciones particulares y diferenciadas existentes en cada territorio.

Establecer esquemas de subsidiariedad, complementación de los esfuerzos seccionales y locales

para atender las prioridades territoriales frente a las víctimas en los términos establecidos en la presente ley.

*Prestar asistencia técnica para el diseño de planes, proyectos y programas de acuerdo a lo dispuesto en la presente en el nivel departamental, municipal y distrital, para lo cual contará con la participación de dichos entes territoriales, el Departamento de Planeación Nacional y la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.
(Modificado por el artículo 50 de la ley 2421 de 2024)*

Artículo 173. de los comités territoriales de justicia transicional. *el Gobierno Nacional, a través de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, promoverá la creación de los Comités Territoriales de Justicia Transicional con el apoyo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Ministerio del Interior y de Justicia, quienes serán los encargados de elaborar planes de acción en el marco de los planes de desarrollo a fin de lograr la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, coordinar las acciones con las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas en el nivel departamental, distrital y municipal, articular la oferta institucional para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, así como la materialización de las garantías de no repetición, coordinar las actividades en materia de inclusión social e inversión social para la población vulnerable y adoptar las medidas conducentes a materializar la política, planes, programas y estrategias en materia de desarme, desmovilización y reintegración, y articular los planes y/o programas específicos derivados de la aplicación de la Estrategia de Intervención Territorial para materializar el enfoque de intervención de soluciones duraderas*

Manual de Contratación y Supervisión Departamento Administrativo para la Prosperidad Social 2021.

Son funciones y atribuciones generales del supervisor las indicadas en la normativa vigentes, así como las estipuladas en el presente manual. Corresponde a los supervisores ejercer el control y vigilancia sobre la ejecución contractual de los contratos o convenios, verificar el cumplimiento de las condiciones pactadas en los mismos, solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual y hacer recomendaciones encaminadas a lograr la correcta ejecución del objeto contratado.

Capítulo II ejercicio de la supervisión, 4.2.1. funciones y atribuciones generales del supervisor

A. DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO

4. Velar y exigir en los términos y plazos pactados el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, tales como: entrega de informes, documentos, que permitan verificar la correcta ejecución del objeto contratado y efectuar las observaciones que considere pertinentes a efectos de lograr el cabal cumplimiento del contrato. (...)

Anexos Técnico Piloto Mi Negocio Atención Al Pueblo Rrom vigencias 2021, 2022, 2023.

Convenio No. 671 de 2021 celebrado entre el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y la Kumpania de Cúcuta.

Convenio No.593 de 2022 celebrado entre el Departamento Administrativo para la

Prosperidad Social y la Kumpania de Cúcuta del 21/11/2022

Convenio No.595 de 2022 celebrado entre el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y la Kumpania de Envigado del 21 de noviembre de 2022

Convenio No.645 de 2023 celebrado entre el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y la Kumpania Room Romaní Bogotá de fecha 12 de octubre de 2023.

Convenio No.646 de 2023 celebrado entre el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y la Kumpania PROROM Bogotá de fecha 12 de octubre de 2023.

Obligaciones que son las mismas para todos los convenios:

"(...)

4.1. Obligaciones de Prosperidad social.

4.1 OBLIGACIONES DE PROSPERIDAD SOCIAL – FIP

- 1) *Cumplir con los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del convenio.*
- 2) *Disponer lo necesario para que el objeto del presente convenio se cumpla a cabalidad.*
- 3) *Aprobar los mecanismos de cobertura del riesgo.*
- 4) *Designar el supervisor del convenio por parte de la Entidad.*
- 5) *Entregar a la Kumpania, el Manual de Imagen Corporativa para el correcto uso de la imagen institucional en los elementos de difusión estipulados en los Anexos Técnicos.*
- 6) *Verificar los perfiles del recurso humano requerido para la ejecución del convenio posterior a la evaluación y selección de la Kumpania.*

....

4.2.2 Obligaciones de Contenido Técnico:

- 1) *Realizar la totalidad de las actividades descritas en el Anexo Técnico del Proyecto Mi Negocio "Atención al pueblo Rrom", cumpliendo con las especificaciones contenidas en los mismos.*
- 2) *Realizar la adecuada socialización del proyecto en el territorio, convocando a la población objetivo e informándola de manera clara y oportuna de las condiciones de entrada y corresponsabilidades necesarias para su participación en el mismo.*
- 3) *Realizar Comités Técnicos mensuales contando con la presencia del Coordinador General y un personal técnico del proyecto que considere pertinente por parte de la Kumpania, Supervisor del CONVENIO designado por parte de PROSPERIDAD SOCIAL - FIP; el Coordinador del Grupo Interno de Trabajo de Emprendimiento y el Director (a) de Inclusión Productiva o a quien estos deleguen bajo los lineamientos de PROSPERIDAD SOCIAL - FIP.*
- 4) *Ejecutar de manera satisfactoria y completa el anexo técnico y las metodologías diseñadas para el proyecto. Para ello, deberá entregar todos los productos, los soportes y documentación requeridos en estas, los cuales serán aprobados por la supervisión de PROSPERIDAD SOCIAL – FIP.*
- 5) *Velar por el cumplimiento de las corresponsabilidades de las organizaciones productivas participantes, para ello deberá entregar todos los soportes y documentación, incluyendo las actas de compromiso, de entrega de capitalización y demás documentos que soporten la operación, debidamente diligenciadas y firmadas por los beneficiarios.*
- 6) **Diligenciar y actualizar la matriz de seguimiento suministrada por PROSPERIDAD SOCIAL - FIP para el proyecto Mi Negocio "Atención al pueblo Rrom", que permita tener la trazabilidad de los participantes con relación al proceso de formulación, ajuste, y aprobación de los planes de inversión, así como la puesta en marcha y reactivación de los proyectos productivos colectivos. (Negrita y Subrayado fuera de**

Texto).

7) *Apoyar la realización de eventos de la Dirección de Inclusión Productiva de PROSPERIDAD SOCIAL - FIP, encaminados a la promoción del proyecto (...)*”.

Condición

En desarrollo de la Auditoría Intersectorial de Generación de Ingresos dirigidos a Población Víctima del Conflicto Armado, la Contraloría General de la República a través de la delegada de Inclusión Social, se evaluó la documentación suministrada por Prosperidad Social, en respuesta a las solicitudes de información Programas Generación de Ingresos dirigidos a población víctima mediante radicados Nos. 2024EE0149654, y 2024EE0196683 del 8/10/2024, relacionada con los Convenios Nros: 761 de 2021, 593 de 2022, 595 de 2022, 645 de 2023, 646 de 2023 y 440 de 2022.

Una vez revisada la información allegada por esa entidad, se evidencian particularidades con el seguimiento y control tales como:

- Informes de supervisión que no corresponden a los convenios
- No allegaron todos los informes de supervisión en la totalidad de los recursos girados
- Debilidades en las herramientas de monitoreo por parte de la Entidad y carencia de análisis y medición respecto al impacto socioeconómico en los beneficiarios.

De otra parte, la CGR en desarrollo de su ejercicio auditor solicitó información a la entidad con radicado No. 2024 EE0196683 del 8/10/2024 en cuanto a (...)”*Acciones de seguimiento y control por parte de Prosperidad Social que registre el cumplimiento de los proyectos que presentaron los beneficiarios, a fin de establecer si consiguió con estos, el fortalecimiento de capacidades productivas y el restablecimiento de las condiciones socioeconómica(...)*”, con los beneficiarios de la población víctima del conflicto armado vinculados a estos convenios, con el propósito de evidenciar el cumplimiento de lo establecido en la Sentencia T-025 de 2004, referente a la sostenibilidad y apoyo a las víctimas, “*La Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004, declara el Estado de Cosas Inconstitucionales por la vulneración masiva y generalizada de varios derechos fundamentales que afectan a la población desplazada, fundada en los artículos 1, 11, 12, 13, 14, 16 y 17 de la Constitución Política, por lo cual, hace una intervención excepcional en materia de política pública que permita el amparo de estos derechos a este grupo poblacional*”, de esta información se pudo observar que los programas auditados cuentan con una, dos o tres visitas de seguimiento en un periodo de menos de quince días después de recibir el incentivo los beneficiarios, como obligación del operador; sin embargo, la CGR no evidenció seguimiento posterior en aras de garantizar la sostenibilidad del programa y la generación de ingresos, una vez entregado el incentivo por PS.

Causa

Lo anterior denota debilidades en el seguimiento y control, en la supervisión de los convenios/contratos por parte de la Entidad, para garantizar la sostenibilidad y el

cumplimiento de los objetivos trazados en la Sentencia T-025 de 2004, las cuales evidencian carencia en la implementación de mecanismos efectivos de seguimiento y acompañamiento por parte del DPS, para asegurar la sostenibilidad económica de las víctimas y la evaluación integral del impacto del programa, especialmente en el marco del componente generación de ingresos.

De otra parte, se evidencian las siguientes situaciones que afectan la garantía en la sostenibilidad económica de las víctimas:

- Debilidades en el sistema de seguimiento automatizado que dificulta la recopilación oportuna de datos de ejecución.
- Ausencia de indicadores que permitan la medición de la ejecución y el impacto en las víctimas.
- Ausencia de herramientas y metodologías para evaluar el impacto que garantice la sostenibilidad en la generación de ingresos.
- Ausencia de un informe recopilatorio final, incumpliendo lo establecido en el convenio.

Las situaciones expuestas conllevan a la inobservancia del mandato constitucional frente a la garantía de la sostenibilidad económica y social de las víctimas, para asegurar que los recursos asignados cumplan con su objetivo a mediano y largo plazo. De igual forma ante la ausencia de un acompañamiento duradero a la víctima hasta el logro de su sostenibilidad económica y social, conduce a la imposibilidad de medir adecuadamente los resultados del programa, así como la limitación en la capacidad de evaluar el impacto real de los programas en el mejoramiento de la calidad de vida de los beneficiarios.

Respuesta entidad

La entidad allega respuesta a la CGR, manifestando que:

"(...)

1. *Para los convenios "En virtud del seguimiento de la supervisión, desde la culminación cada convenio a la fecha, el supervisor de forma oportuna y con el fin de hacer el balance del convenio, ha venido desplegando actuaciones que generarán el finiquito técnico, administrativo y financiero del acuerdo de voluntades.
Al respecto, se debe destacar que las labores de supervisión se han desarrollado de forma responsable, metódica y oportuna, en cumplimiento de las facultades y parámetros establecidos legalmente, en especial, en el artículo 82 y siguientes de la Ley 1474 de 2011.
El seguimiento a la ejecución del convenio siempre fue constante, y enmarcado en el ejercicio de las facultades asignadas en tal calidad.
Por ello, en el marco de la verificación del objeto de los respectivos convenios y demás obligaciones, la supervisión resalta las actuaciones adelantadas relacionadas con las observaciones, relacionando nuevamente los informes por parte de la supervisión."*
2. *Así las cosas, tanto en la fase de planificación como en los acuerdos contractuales de la ficha del programa y del Convenio No 440, no se consideró procedente realizar evaluaciones de impacto, toda vez que fueron formulados para la implementación del programa y no para la evaluación de su impacto.*

Ahora bien, el programa contempla la realización de actividades específicas para el seguimiento y acompañamiento técnico a la inversión de los incentivos por parte de los hogares participante...cuatro visitas a partir de la entrega del incentivo para el seguimiento y acompañamiento técnico a la Inversión e implementación del proyecto productivo, a través de las cuales los gestores en territorio verifican que los hogares hayan invertido los recursos como se había previsto en el plan de inversión, y brindan acompañamiento con respecto a la puesta en marcha o fortalecimiento de los proyectos productivos. (...)"

Análisis de la respuesta

El equipo auditor una vez analizada la respuesta dada por la Entidad, mantiene lo observado toda vez que el programa de Generación de Ingresos de Prosperidad Social, dirigido a Población Víctima del Conflicto Armado, cuenta con seguimiento y control en la ejecución del contrato y no después de terminado y liquidado el proceso contractual; situación que afirman la entidad *"con los informes de supervisión se despegan actuaciones de carácter técnico administrativo y financiero (Numeral 1) y , no se consideró procedente realizar evaluaciones de impacto, toda vez que fueron formulados para la implementación del programa y no para la evaluación de su impacto (Numeral 2)*

La CGR no evidencia seguimiento posterior en aras de garantizar la sostenibilidad del programa y la generación de ingresos, sumado a que la entidad en la presente auditoría observó irregularidades en los informes de supervisión.

Corroborándose así, las debilidades en el seguimiento y control, en la supervisión de los convenios/contratos por parte de la Entidad, para garantizar la sostenibilidad y el cumplimiento de los objetivos trazados en la Sentencia T-025 de 2004, las cuales evidencian carencia en la implementación de mecanismos efectivos de seguimiento y acompañamiento por parte de PS, para asegurar la sostenibilidad económica de las víctimas y la evaluación integral del impacto del programa, especialmente en el marco del componente generación de ingresos.

Las situaciones expuestas conllevan a la inobservancia del mandato constitucional frente a la garantía de la sostenibilidad económica y social de las víctimas, para asegurar que los recursos asignados cumplan con su objetivo a mediano y largo plazo. De igual forma ante la ausencia de un acompañamiento duradero a la víctima hasta el logro de su sostenibilidad económica y social, conduce a la imposibilidad de medir adecuadamente los resultados del programa, así como la limitación en la capacidad de evaluar el impacto real de los programas en el mejoramiento de la calidad de vida de los beneficiarios. Por lo anterior, se configura como hallazgo.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.

Ministerio del Trabajo, UAEOS y UAESPE

Respecto al enfoque presupuestal y una vez revisadas y verificadas las partidas asignadas en la Ley de Presupuesto, que le fueron transferidas al Ministerio del Trabajo, UAEOS y UAESPE, a través del Ministerio de Hacienda, la CGR, evidencia que se

encuentran debidamente registradas y sus soportes correspondientes se hallan sujetos a los requisitos de Ley. Así mismo, se evidenció que los compromisos asumidos con fundamento en los certificados de disponibilidad presupuestal cuentan con su registro presupuestal que garantiza su destinación y que a la fecha de expedición dichos registros, se suscribieron con anterioridad a su ejecución.

En relación con la gestión fiscal de los recursos públicos y el cumplimiento de la normatividad aplicable en los contratos y convenios asociados a los componentes de generación de ingresos y empleabilidad ejecutados se evaluaron todas las etapas del proceso contractual, correspondientes a las vigencias auditadas. También se verificó el cumplimiento de las obligaciones pactadas, la destinación adecuada de los recursos y la supervisión realizada por las entidades responsables durante la ejecución de los contratos y convenios.

Sin embargo, se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que dieron origen a los siguientes hallazgos:

Ministerio del Trabajo

Hallazgo No. 9. Monitoreo, Seguimiento y Evaluación de Programas de Generación de Ingresos. (A-D)

Fuentes de Criterio

Constitución Política de Colombia 1991

ARTÍCULO 26. "Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social.

Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de éstos deberán ser democráticos..."

"ARTICULO 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..."

ARTÍCULO 267. "La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley. (...)"

Sentencia T-025 de 2004. “La Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004, declara el Estado de Cosas Inconstitucionales por la vulneración masiva y generalizada de varios derechos fundamentales que afectan a la población desplazada, fundada en los artículos 1, 11, 12, 13, 14, 16 y 17 de la Constitución Política, por lo cual, hace una intervención excepcional en materia de política pública que permita el amparo de estos derechos a este grupo poblacional (...).”

Auto 331/19: “Referencia: Indicadores de goce efectivo de derechos de la población desplazada, en el marco del seguimiento a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado en Sentencia T-025 de 2004.”

4.2.3. Generación de Ingresos y de Empleo

181. En la **Sentencia T-025 de 2004**, este Tribunal determinó que uno de los derechos que integran el mínimo prestacional que debe satisfacer el Estado es la provisión de apoyo para el autosostenimiento y la estabilización socioeconómica de los hogares desplazados, por lo cual, concluyó que se debe: (i) identificar con plena participación de las personas desplazadas las circunstancias específicas de su situación individual y familiar, sus necesidades particulares, así como sus habilidades y conocimientos, y las alternativas de subsistencia digna y autónoma a las que pueden acceder en el corto y mediano plazo; (...).”

187. Dado que la generación de ingresos y de empleo, hace parte del conjunto de medidas encaminadas a consolidar la estabilización socioeconómica de la población desplazada, es preciso que se determine cuando se supera la situación de vulnerabilidad derivada de la ocurrencia del hecho victimizante. (...) De acuerdo con el Decreto 1084 de 2015, se entiende que una persona víctima de desplazamiento forzado supera la situación de vulnerabilidad cuando se ha estabilizado socioeconómicamente, para lo cual, se debe tener en cuenta la medición de los derechos a la identificación, salud (incluye atención psicosocial), educación, alimentación, generación de ingresos (con acceso a tierras cuando sea aplicable), vivienda y reunificación familiar. Dicha evaluación se debe hacer sobre cada persona víctima de desplazamiento forzado que haga parte de los hogares incluidos en el RUV, en la que se deben considerar las características particulares de edad, género, diversidad sexual y discapacidad en la medición de los derechos relacionados con la estabilización socioeconómica

188. Síntesis del componente de generación de ingresos y empleo para efectos de la formulación y medición de los IGED:

Extensión de la obligación / Frecuencia	El acompañamiento en la generación de ingresos y de empleo se extiende hasta que se alcance la estabilización socioeconómica de la población desplazada. (...)
---	--

“Titular del derecho: Población desplazada económicamente activa. Por tanto, el universo de referencia debe considerar a las personas desplazadas que están trabajando o quienes buscan trabajo. En el proceso de seguimiento se ha hecho énfasis en las personas mayores de 18 años que quieren participar en el mercado laboral (Población en edad de trabajar y económicamente activa)”.

Responsable de la garantía: Gobierno Nacional en cabeza del Departamento para la Prosperidad Social, Ministerio de Trabajo y Ministerio de Agricultura. A nivel territorial, las secretarías de desarrollo social o quienes hagan sus veces.

Extensión de la obligación / Frecuencia: El acompañamiento en la generación de ingresos y de empleo se extiende hasta que se alcance la estabilización socioeconómica de la población desplazada. (Subrayado fuera de texto)

Finalidad del derecho: Lograr la estabilización socioeconómica de la población desplazada.

Ley 1448 de 2011, Prorrogada por diez años mediante la **Ley 2078 de 2021**. "Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones."

CONPES 4031 de 2021 "Actualización de lineamientos generales, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismos de seguimiento para el Plan Nacional Atención y Reparación Integral a las Víctimas (PNARIV), como consecuencia de la prórroga de la vigencia de la ley 1448 de 2011 y los decretos leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011 establecida por el Congreso de la República mediante la Ley 2078 de 2021 por 10 años más, extendiéndose su vigencia hasta el 11 de junio de 2031, horizonte sobre él se construye el presente documento".

Formato Estudios Previos / Carta acuerdo 401-2023

"11. Realizar el seguimiento a las condiciones actuales de empleabilidad de los participantes del programa de la vigencia 2022. La OIT brinda una contrapartida con miras a verificar las condiciones actuales de empleabilidad y la transformación socioeconómica del total de las y los egresados del programa de la vigencia 2022, a través del diseño e implementación a nivel territorial de acciones e instrumentos con aquellos participantes que voluntariamente deseen mantenerse vinculados, enmarcado en los enfoques de cierre de brechas y atención de barreras de acceso al empleo e inclusión laboral y psicosocial. Esta actividad se realiza con recursos de la contrapartida de la OIT"

Ley 1474 de 2011 "Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión Pública":

Decreto 403 de 2020, "Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal".

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

Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo- beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.

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

Economía: En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados.

Efecto disuasivo: En virtud de este principio, la vigilancia y el control fiscal deben propender a que sus resultados generen conciencia en los sujetos a partir de las consecuencias negativas que les puede acarrear su comportamiento apartado de las normas de conducta que regulan su actividad fiscal.

Oportunidad. En virtud de este principio, las acciones de vigilancia y control fiscal, preventivas o posteriores se llevan a cabo en el momento y circunstancias debidas y pertinentes para cumplir su cometido, esto es, cuando contribuyan a la defensa y protección del patrimonio público, al fortalecimiento del control social sobre el uso de los recursos y a la generación de efectos disuasivos frente a las malas prácticas de gestión fiscal. (...)

Ley 87 de 1993 "Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones"

ARTÍCULO 2. Dispone "...Objetivos del Sistema de Control Interno (...) b. Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional; (...) d. Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional; g. Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación; (...)."

Manual de Contratación Ministerio de Trabajo

8. SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA

(...) "De acuerdo con el principio de responsabilidad que rige la contratación estatal, las Entidades Estatales están obligadas a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger tanto los derechos de la propia Entidad como los del contratista y terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato. Esta vigilancia tiene como objetivo proteger la moralidad administrativa, prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y tutelar la transparencia de la actividad contractual y debe ejercerse a través de un supervisor o interventor, según corresponda." (...)

Manual de Contratación y Supervisión

7.2.4.2 SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO:

"Esta etapa comprende el seguimiento y control de carácter técnico, económico, financiero, jurídico, contable, etc., que debe efectuar el supervisor o interventor para el desarrollo y cumplimiento del contrato, es decir, es el seguimiento de las obligaciones que asume el contratista una vez se perfecciona el contrato respectivo. El Supervisor o interventor designado debe cumplir con la obligación de cargar los informes que den cuenta de la ejecución del contrato en la plataforma SECOP II, en el apartado de ejecución del contrato." (...)

Condición

A partir de la información remitida por este Ministerio y el análisis realizado, se efectuaron algunas pruebas de control aleatorias, dentro de ellas, entrevistas virtuales través de

teams, con los beneficiarios que forman parte del programa “*Formándonos para el Futuro*”, el cual se ejecuta en el marco de los Convenios 512 de 2022 y 401 de 2023.

Evidenciando que los beneficiarios que recibieron formación técnica, así como distintos tipos de auxilios (transporte, conectividad y bono de canasta familiar), no se ha efectuado un seguimiento sistemático, ni un acompañamiento posterior. Situación que impide verificar su efectividad a largo plazo respecto de la capacitación y de los beneficios otorgados, afectando la evaluación del impacto real del programa, cuyo objetivo principal consiste en mejorar el acceso al empleo tanto en contextos rurales como urbanos, y se enmarca en las medidas de estabilización socioeconómica según lo establecido en las Cartas Acuerdo suscritas por el Ministerio de Trabajo.

Por otra parte, el enfoque del programa es facilitar la inclusión laboral de la población víctima del conflicto armado, a través de la formación técnica y la mitigación de las barreras de acceso al mercado laboral, especialmente aquellas relacionadas con el capital humano. Sin embargo; es importante reconocer que, a pesar de que el programa se dirige a personas que, por su condición de víctimas, enfrentan altos índices de pobreza, la capacitación técnica por sí sola no resulta suficiente para garantizar la sostenibilidad contemplada en la sentencia T-025 y su inserción efectiva en el mercado laboral.

La estabilización socioeconómica de los beneficiarios requiere de un enfoque integral que vaya más allá de la formación. La formación técnica es solo un componente de un proceso más amplio que debe incluir un acompañamiento continuo, el cual debería estar acompañado y orientado por la entidad encargada para asegurar que los beneficiarios no solo reciban los beneficios inmediatos, sino que también cuenten con el respaldo necesario para superar las barreras estructurales que limitan su acceso y permanencia en el mercado laboral.

Es importante señalar que, sin un acompañamiento adecuado, los beneficiarios pueden enfrentar grandes dificultades para lograr una inserción laboral efectiva, lo que compromete el éxito del programa. La falta de seguimiento adecuado reduce las posibilidades de que los beneficiarios consigan empleos estables, lo que a su vez limita las oportunidades de generar ingresos sostenibles a largo plazo. Este vacío en el acompañamiento no solo pone en riesgo los recursos invertidos en el programa, sino que también limita su impacto social y económico, restringiendo la mejora en la calidad de vida de los beneficiarios. Estos aspectos son esenciales para lograr el objetivo que persiguen los proyectos dirigidos a las víctimas del conflicto: la rehabilitación integral, la inclusión plena en la sociedad y el mercado laboral.

Lo anterior denota debilidades en el seguimiento y control, en la supervisión de los convenios por parte de la Entidad, para garantizar la sostenibilidad y el cumplimiento de los objetivos trazados en la Sentencia T-025 de 2004, las cuales evidencian carencias en la implementación de mecanismos efectivos de seguimiento y acompañamiento por parte del Ministerio para asegurar la sostenibilidad de las víctimas después de la

formación técnica laboral, así como una evaluación integral del impacto del programa, especialmente en el marco del componente de generación de ingresos y empleabilidad.

Inobservancia del mandato constitucional, que incluye la obligación de asegurar que los recursos asignados a las víctimas cumplan con su objetivo de mejorar su situación económica y social lo que impide conocer si los recursos entregados están cumpliendo supósito y si los emprendimientos generados son sostenibles a mediano y largo plazo.

Respuesta de la entidad

"(...) El programa de Formación técnica laboral, denominado Formándonos para el Futuro o Formándonos para la Paz Total, es un programa dirigido a la población víctima del conflicto armado que busca una ruta de generación de ingresos desde la formación técnica laboral, formación que se brinda con el objetivo de fortalecer habilidades, dar herramientas, cerrar brechas, y acompañar a los participantes de una transición educativa a una formación práctica, donde puedan demostrar lo aprendido.

(...) De acuerdo con los resultados obtenidos, para el caso del convenio de la vigencia 2023, se definió un seguimiento a los participantes que culminaron en el 2022, durante la duración de este, a fin de evaluar el programa y de realizar el seguimiento de la vinculación laboral de los participantes que culminaron en la vigencia 2022. En estos seguimientos se buscó a la totalidad de participantes que culminaron realizando llamadas, enviando correos, y demás formas de comunicación a fin de realizar las diferentes preguntas orientadoras que permitieran conocer el estado de satisfacción de haber culminado el programa de la vigencia 2022 y de conocer el estado en cuanto a materia laboral se refiere, una vez obtenidos los primeros resultados se articuló con el Servicio Público de Empleo a fin de corroborar el estado actual en materia laboral, y una vez obtenido ello se gestionó para que el Servicio Público de Empleo como prestador de servicios laborales les brindara una ruta para una posible vinculación laboral" (subrayado fuera de texto) (...)"

Análisis de la Respuesta

En la respuesta allegada por la entidad se menciona que, durante la vigencia 2023 se realizó seguimiento a los participantes que finalizaron el programa en la vigencia 2022, con el fin de evaluar la situación laboral de la víctima; no obstante, es importante señalar que dicho seguimiento no se evidenció. El ente auditado no adjuntó soportes, informes o registros del seguimiento realizado, lo cual impide verificar los procesos de monitoreo continuo y la evaluación de los resultados posteriores a la formación como lo estipula el Auto 331/19 "El acompañamiento en la generación de ingresos y de empleo se extiende hasta que se alcance la estabilización socioeconómica de la población desplazada"

Lo argumentado por el ente auditado no desvirtúa lo observado, por ello de válida como hallazgo en las mismas condiciones que fue comunicado.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria para ser comunicado a la oficina de Control Interno disciplinario de la Entidad.

UAEOS

Hallazgo No. 10. Seguimiento y acompañamiento posterior a la entrega de recursos (A-D)

Fuente de Criterio

Constitución Política de Colombia 1991

"ARTICULO 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..."

ARTÍCULO 267. "La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley. (...)"

Sentencia T-025 de 2004 *"La Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004, declara el Estado de Cosas Inconstitucionales por la vulneración masiva y generalizada de varios derechos fundamentales que afectan a la población desplazada, fundada en los artículos 1, 11, 12, 13, 14, 16 y 17 de la Constitución Política, por lo cual, hace una intervención excepcional en materia de política pública que permita el amparo de estos derechos a este grupo poblacional".*

Auto 331/19 *"Referencia: Indicadores de goce efectivo de derechos de la población desplazada, en el marco del seguimiento a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado en Sentencia T-025 de 2004."*

4.2.3. Generación de Ingresos y de Empleo

181. En la Sentencia T-025 de 2004, este Tribunal determinó que uno de los derechos que integran el mínimo prestacional que debe satisfacer el Estado es la provisión de apoyo para el autosostenimiento y la estabilización socioeconómica de los hogares desplazados, por lo cual, concluyó que se debe: (i) identificar con plena participación de las personas desplazadas las circunstancias específicas de su situación individual y familiar, sus necesidades particulares, así como sus habilidades y conocimientos, y las alternativas de subsistencia digna y autónoma a las que pueden acceder en el corto y mediano plazo; (ii) a partir de esta identificación, definir las posibilidades concretas para ejecutar proyectos (...)"

187. Dado que la generación de ingresos y de empleo, hace parte del conjunto de medidas encaminadas a consolidar la estabilización socioeconómica de la población desplazada, es preciso que se determine cuando se supera la situación de vulnerabilidad derivada de la ocurrencia del hecho victimizante. De acuerdo con el Decreto 1084 de 2015, se entiende que una persona víctima de desplazamiento forzado supera la situación de vulnerabilidad cuando se ha

estabilizado socioeconómicamente, para lo cual, se debe tener en cuenta la medición de los derechos a la identificación, salud (incluye atención psicosocial), educación, alimentación, generación de ingresos (con acceso a tierras cuando sea aplicable), vivienda y reunificación familiar. Dicha evaluación se debe hacer sobre cada persona víctima de desplazamiento forzado que haga parte de los hogares incluidos en el RUV, en la que se deben considerar las características particulares de edad, género, diversidad sexual y discapacidad en la medición de los derechos relacionados con la estabilización socioeconómica"

189. *Síntesis del componente de generación de ingresos y empleo para efectos de la formulación y medición de los IGED:*

190.

Extensión de la obligación / Frecuencia	<i>El acompañamiento en la generación de ingresos y de empleo se extiende hasta que se alcance la estabilización socioeconómica de la población desplazada. (...)</i>
--	---

Ley 87 de 1993 "Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones" **ARTÍCULO 2. Dispone** "...Objetivos del Sistema de Control Interno (...) b. Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional; (...) d. Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional; g. Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación; (...)."

Ley 1448 de 2011. Prorrogada por diez años mediante la **Ley 2078 de 2021.** "Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones."

CONPES 4031 de 2021 "Actualización de lineamientos generales, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismos de seguimiento para el Plan Nacional Atención y Reparación Integran a las Víctimas (PNARIV), como consecuencia de la prórroga de la vigencia de la ley 1448 de 2011 y los decretos leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011 establecida por el Congreso de la República mediante la Ley 2078 de 2021 por 10 años más, extendiéndose su vigencia hasta el 11 de junio de 2031, horizonte sobre el se construye el presente documento".

Condición

A partir de la información suministrada por la Entidad y en desarrollo del proceso auditor la CGR, realizó pruebas de control aleatorias (entrevistas virtuales vía Teams), con los asociados que hacen parte de las organizaciones que pertenecen a los Convenios objeto de evaluación para la vigencia 2022, se evidenció que, después de la entrega del beneficio "Material de Aprendizaje" la UAEOS por medio de sus Cooperantes, ASODAMAS, LEXCOM y CODES, no realizó seguimiento regular, ni acompañamiento a las Organizaciones con el fin de verificar el uso y destino de los recursos invertidos, así como de garantizar la sostenibilidad en la Generación de ingresos.

Así mismo, se pudo observar en algunos casos que los asociados a quienes se les hace entrega del material de aprendizaje, están ubicados en de los territorios más afectados y al ser población víctima cuentan con mayores índices de pobreza; condiciones que permiten visualizar la relevancia y la necesidad de asegurar los beneficios comprometidos, orientados a lograr su desarrollo socio empresarial y de sus emprendimientos, mediante la estabilización económica con la ejecución de proyectos productivos por cada organización.

Situaciones que permiten evidenciar que, con la sola entrega del material de aprendizaje, no se obtiene la sostenibilidad contemplada en la Sentencia T-025, sino que requiere del acompañamiento por parte de la UAEOS, no solo en la estructuración adecuada de los proyectos, sino en su debida implementación y puesta en marcha con la finalidad de propender por su sostenibilidad a mediano y largo plazo.

Es de anotar, que sin un acompañamiento continuo los asociados pueden enfrentar dificultades para mantener sus emprendimientos, lo que reduce las posibilidades de éxito y sostenibilidad de los proyectos, hechos que no solo ponen en riesgo los recursos invertidos, sino que también limita el impacto social económico y mejoramiento en su calidad de vida de las víctimas, objetivo que se busca lograr a través de los proyectos para esta población.

Lo anterior, por debilidades en el efectivo seguimiento y acompañamiento por parte de la UAEOS para asegurar la sostenibilidad de los emprendimientos después de la entrega de los recursos, así como una evaluación integral del impacto de los programas, especialmente en el marco del componente de generación de ingresos.

Incumplimiento del mandato constitucional, que incluye la obligación de asegurar que los recursos asignados a las víctimas cumplan con su objetivo de mejorar su situación económica y social lo que impide conocer si los recursos entregados están cumpliendo su propósito y si los emprendimientos generados son sostenibles a mediano y largo plazo.

Respuesta de la Entidad:

“La Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, como entidad adscrita al Ministerio del Trabajo y encargada de la promoción, fomento, fortalecimiento y desarrollo de organizaciones solidarias, populares, sociales y comunitarias, de conformidad con lo establecido en el Decreto 4122 de 2011, ejerce este rol en todo el territorio colombiano. Esto se logra a través de sus sesenta y cuatro funcionarios de planta, quienes, en principio, cubren los treinta y dos departamentos y municipios del país, utilizando los recursos misionales dispuestos para tal fin por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En este contexto, y teniendo en cuenta las necesidades que surgen y son atendidas por vigencia, la Unidad Solidaria, como se explicó al equipo auditor del ente de control en las instalaciones de la entidad, parte inicialmente de las necesidades que surgen al interior de las organizaciones de base en los territorios. La Unidad aplica los programas de gobierno correspondientes al sector cooperativo y solidario para las vigencias 2022 y 2023. Estos procesos culminan técnicamente con el término de duración de los convenios de la muestra, no siendo necesario, en principio, desarrollar nuevas acciones de fomento o seguimiento sobre las organizaciones intervenidas. Lo anterior,

dado que las acciones de fomento y fortalecimiento buscan que las organizaciones sean autosostenibles mediante la puesta en marcha de sus emprendimientos.

En este sentido, la Unidad Solidaria lleva a cabo acciones de fomento en seguimiento a las organizaciones que fueron atendidas en vigencias anteriores. Lo anterior, considerando los resultados obtenidos por los cooperantes y el hecho de que, al evaluar los procesos convenidos, se entregan organizaciones autosuficientes desde una perspectiva solidaria, pero que deben apalancarse con nuevas acciones.

Ahora bien, lo que la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias sí hace, a través de sus gestores territoriales, tal como se ilustró al equipo auditor, es canalizar acciones o requerimientos en los que también participan organizaciones previamente fomentadas y fortalecidas por la Unidad. Estas organizaciones, debido a las dinámicas del tiempo, requieren asistencia y acompañamiento técnico. Esta situación, finalmente, es evaluada por la Dirección de Desarrollo para determinar la modalidad de contratación a seguir. Lo expuesto en los estudios previos de los procesos contractuales permite llevar a cabo acciones de seguimiento desde el fomento, y no desde la inspección y vigilancia de organizaciones ya intervenidas. Todo lo anterior se realiza bajo el cuidado del recurso público, de manera que no se repitan esfuerzos con las mismas organizaciones, sino que se dispongan recursos para llegar a un mayor número de entidades privadas sin ánimo de lucro, promoviendo así los beneficios del sector solidario.

Prueba de lo anterior son las diversas necesidades que recogen y detallan, en términos generales, el seguimiento posterior a las organizaciones intervenidas por la Unidad en el ejercicio de su función, y que requieren de atención adicional, incluso habiendo sido ya trabajadas previamente”.

Análisis de Respuesta

Si bien la entidad argumenta que *“Estos procesos culminan técnicamente con el término de duración de los convenios de la muestra, no siendo necesario, en principio, desarrollar nuevas acciones de fomento o seguimiento sobre las organizaciones intervenidas. Lo anterior, dado que las acciones de fomento y fortalecimiento buscan que las organizaciones sean autosostenibles mediante la puesta en marcha de sus emprendimientos”* estos argumentos no desvirtúan lo comunicado, ya que la sostenibilidad de los proyectos no se asegura únicamente con la entrega de materiales o insumos, sino mediante un acompañamiento técnico efectivo que garantice el uso adecuado de los recursos y la implementación exitosa de los emprendimientos de acuerdo con lo establecido en el enfoque integral del CONPES 4031 de 2021 y la Ley 1448 de 2011. Así mismo, desconoce el mandato del artículo 209 de la Constitución y los lineamientos de la Sentencia T-025 de 2004, que exigen un acompañamiento técnico sostenido para la estabilización socioeconómica de las víctimas.

Se reitera: *“que sin un acompañamiento continuo los asociados pueden enfrentar dificultades para mantener sus emprendimientos, lo que reduce las posibilidades de éxito y sostenibilidad de los proyectos, hechos que no solo pone en riesgo los recursos invertidos, sino que también limita el impacto social económico y mejoramiento en su calidad de vida de las víctimas, objetivo que se busca lograr a través de los proyectos para esta población”.*

En consecuencia, lo comunicado se valida como hallazgo en las mismas condiciones.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria para traslado a Control Interno disciplinario de la entidad.

4.3. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2

OBJETIVO ESPECÍFICO 2
Revisar, evaluar y conceptuar sobre la ejecución de los recursos destinados a los programas de empleabilidad dirigidos a la población víctima del conflicto armado; financiados entre las vigencias 2021 a 2023 por las entidades responsables y aquellos identificados con el trazador presupuestal “víctimas”.

En relación con la ejecución de los recursos destinados a los programas de empleabilidad focalizados para la población Víctima del Conflicto Armado, y a partir de la información suministrada por cada uno de los sujetos auditados, permitió identificar la aplicación y gestión de este componente, es de precisar que a las entidades sujeto de control que gestionaron este componente en términos generales aplicaron las normas que regulan la materia, sin embargo, en algunos casos se evidenciaron debilidades que serán expuestas a continuación:

Agencia de Desarrollo Rural -ADR-

En desarrollo de la fase de planeación y ejecución y de las respuestas emitidas por la -ADR- no se incluyó el componente de empleabilidad dirigido a la población víctimas del conflicto armado, toda vez que la Entidad no destinó recursos para la ejecución de proyectos específicos o transversales focalizados en este componente.

Artesanías de Colombia y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo -MinCIT-

De la revisión y evaluación a la ejecución de los recursos destinados en los programas de empleabilidad dirigidos a la población Víctima del Conflicto Armado, entre las vigencias 2021 al 2023, la CGR, identificó que Artesanías de Colombia y el MinCIT orientan sus esfuerzos exclusivamente al componente de generación de ingresos.

Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-

Hallazgo No. 11. Documentos Contractuales Plataforma SECOP. (A-D)

Fuente de Criterio

Constitución Política de Colombia de 1991.

“Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares."

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

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

"Artículo 267. *Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2019. El nuevo texto es el siguiente: La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. (...)*

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales."

Artículo 268. *Numeral 4 y 5. El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones. (...) 4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes públicos. 5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva, para lo cual tendrá prelación. (..)*

Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

"Artículo 3o. *De los fines de la contratación estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.*

Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones.

"Artículo 4. *De los derechos y deberes de las entidades estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:*

- 1. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante.*
- 2. Adelantarán las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar.*

3. Solicitarán la actualización o la revisión de los precios cuando se produzcan fenómenos que alteren en su contra el equilibrio económico o financiero del contrato.

4. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan.

Las revisiones periódicas a que se refiere el presente numeral deberán llevarse a cabo por lo menos una vez cada seis (6) meses durante el término de vigencia de las garantías.

5. Exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias, sin perjuicio de la facultad de exigir que tales bienes o servicios cumplan con las normas técnicas colombianas o, en su defecto, con normas internacionales elaboradas por organismos reconocidos a nivel mundial o con normas extranjeras aceptadas en los acuerdos internacionales suscritos por Colombia.

6. Adelantarán las acciones conducentes a obtener la indemnización de los daños que sufran en desarrollo o con ocasión del contrato celebrado.

7. Sin perjuicio del llamamiento en garantía, repetirán contra los servidores públicos, contra el contratista o los terceros responsables, según el caso, por las indemnizaciones que deban pagar como consecuencia de la actividad contractual.

8. *<Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007>* Adoptarán las medidas necesarias para mantener durante el desarrollo y ejecución del contrato las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento de proponer en los casos en que se hubiere realizado licitación o concurso, o de contratar en los casos de contratación directa. Para ello utilizarán los mecanismos de ajuste y revisión de precios, acudirán a los procedimientos de revisión y corrección de tales mecanismos si fracasan los supuestos o hipótesis para la ejecución y pactarán intereses moratorios.

<Ver Notas del Editor> Sin perjuicio de la actualización o revisión de precios, en caso de no haberse pactado intereses moratorios, se aplicará la tasa equivalente al doble del interés legal civil sobre el valor histórico actualizado.

9. Actuarán de tal modo que, por causas a ellas imputables, no sobrevenga una mayor onerosidad en el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista. Con este fin, en el menor tiempo posible, corregirán los desajustes que pudieren presentarse y acordarán los mecanismos y procedimientos pertinentes para precaver o solucionar rápida y eficazmente las diferencias o situaciones litigiosas que llegaren a presentarse.

10. *<Numeral adicionado por el artículo 19 de la Ley 1150 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:>* Respetarán el orden de presentación de los pagos por parte de los contratistas. Sólo por razones de interés público, el jefe de la entidad podrá modificar dicho orden dejando constancia de tal actuación.

Para el efecto, las entidades deben llevar un registro de presentación por parte de los contratistas, de los documentos requeridos para hacer efectivos los pagos derivados de los contratos, de tal manera que estos puedan verificar el estricto respeto al derecho de turno. Dicho registro será público.

Lo dispuesto en este numeral no se aplicará respecto de aquellos pagos cuyos soportes hayan sido presentados en forma incompleta o se encuentren pendientes del cumplimiento de requisitos previstos en el contrato del cual se derivan."

"Artículo 14. De los medios que pueden utilizar las entidades estatales para el cumplimiento del objeto contractual. Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato:

Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato. En consecuencia, con el exclusivo objeto de evitar la paralización o la afectación

grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, podrán, en los casos previstos en el numeral 2o. de este artículo, interpretar los documentos contractuales y las estipulaciones en ellos convenidas, introducir modificaciones a lo contratado y, cuando las condiciones particulares de la prestación así lo exijan, terminar unilateralmente el contrato celebrado.

Artículo 26. Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio:

1. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.
2. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.
3. <Apartes tachados derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Las entidades y los servidores públicos, responderán cuando hubieren abierto licitaciones sin haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, diseños, estudios, planos y evaluaciones que fueren necesarios, o cuando los pliegos de condiciones hayan sido elaborados en forma incompleta, ambigua o confusa que conduzcan a interpretaciones o decisiones de carácter subjetivo por parte de aquellos.
4. Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia.
5. La responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual y la de los procesos de selección será del jefe o representante de la entidad estatal, quien no podrá trasladarla a las juntas o consejos directivos de la entidad, ni a las corporaciones de elección popular, a los comités asesores, ni a los organismos de control y vigilancia de la misma.
6. Los contratistas responderán cuando formulen propuestas en las que se fijen condiciones económicas y de contratación artificialmente bajas con el propósito de obtener la adjudicación del contrato.
7. Los contratistas responderán por haber ocultado al contratar, inhabilidades, incompatibilidades o prohibiciones, o por haber suministrado información falsa.
8. Los contratistas responderán y la entidad velará por la buena calidad del objeto contratado."

"Artículo 51. De la responsabilidad de los servidores públicos. El servidor público responderá disciplinaria, civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la Constitución y de la ley.

"Artículo 52. De la responsabilidad de los contratistas. Los contratistas responderán civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la ley. Los consorcios y uniones temporales responderán por las acciones y omisiones de sus integrantes, en los términos del artículo 7o. de esta Ley".

Decreto Ley 019 de 2012 "Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública."

Artículo 223. Eliminación del diario único de contratación. A partir del primero de junio de 2012, los contratos estatales sólo se publicarán en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública -SECO- que administra la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente. En consecuencia, a partir de dicha fecha los contratos estatales no requerirán de publicación en el Diario Único de Contratación y quedarán derogados el parágrafo 3 del artículo

41 de la Ley 80 de 1993, los artículos 59, 60, 61 y 62 de la ley 190 de 1995 y el parágrafo 2 del artículo 3 de la Ley 1150 de 2007.

Ley 1474 de 2011, establece la obligación de las Entidades Públicas en lo atinente con la supervisión e interventoría de los contratos a efectos de proteger la moralidad administrativa, así:

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

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

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

Artículo 119. Solidaridad. En los procesos de responsabilidad fiscal, acciones populares y acciones de repetición en los cuales se demuestre la existencia de daño patrimonial para el Estado proveniente de sobrecostos en la contratación u otros hechos irregulares, responderán solidariamente el ordenador del gasto del respectivo organismo o entidad contratante con el contratista, y con las demás personas que concurren al hecho, hasta la recuperación del detrimento patrimonial.” (Subrayas fuera de texto)”

Ley 87 de 1993, artículo 2: Objetivos del Sistema de Control Interno:

” Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientarán al logro de los siguientes objetivos fundamentales:(...) e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros; g) Garantizar que el sistema de control interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación;

“Artículo 6. El establecimiento y desarrollo del Sistema de Control Interno en los organismos y entidades públicas, será responsabilidad del representante legal o máximo directivo correspondiente. No obstante, la aplicación de los métodos y procedimientos al igual que la calidad, eficiencia y eficacia del control interno, también será de responsabilidad de los jefes de cada una de las distintas dependencias de las entidades y organismos”.

Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

Artículo 3: PRINCIPIOS. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales. Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad. (...)”

Ley 734 del 5 de febrero de 2022. Por la cual se expide el Código Disciplinario Único. Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario."

Ley 1952 del 2019. "Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario."

"Artículo 27. Acción y omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

Quando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo."

Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

3. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injusticia de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función. (...)"

4. "Formular, decidir oportunamente o ejecutar los planes de desarrollo y los presupuestos."

Ley 1448 de 2011 "Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones."

CAPÍTULO III - DE LA ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO Y TRANSNACIONAL - (Denominación Modificada por el Art. 21 de la Ley 2421 de 2024).

ARTÍCULO 60. NORMATIVIDAD APLICABLE Y DEFINICIÓN. La atención a las víctimas del desplazamiento forzado, se regirá por lo establecido en este capítulo y se complementará con la política pública de prevención y estabilización socioeconómica de la población desplazada establecida en la Ley 387 de 1997 y demás normas que lo reglamenten.

PARÁGRAFO 3. Priorización en la oferta social del Estado. Las personas víctimas de desplazamiento forzado que decidan voluntariamente retornar o reubicarse en municipios PDET, deberán ser priorizados en el acceso a los programas de oferta social del Estado, especialmente en lo que tienen que ver con el acceso a vivienda, a tierras y en la generación de ingresos. - (Adicionado por el Art. 23 de la Ley 2421 de 2024).

ARTÍCULO 66. RETORNOS Y REUBICACIONES. Con el propósito de garantizar la atención integral a las personas víctimas de desplazamiento forzado que deciden voluntariamente retornar o reubicarse, bajo condiciones de seguridad favorables, estas procurarán permanecer en el sitio que hayan elegido para que el Estado garantice el goce efectivo de los derechos, a través del diseño de esquemas especiales de acompañamiento. - (Modificado por el Art. 24 de la Ley 2421 de 2024).

PARÁGRAFO 1. *La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) deberá adelantar las acciones pertinentes ante las distintas entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas para garantizar la efectiva atención integral a la población retornada o reubicada, especialmente en lo relacionado con los derechos mínimos de identificación a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil, salud a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social, educación a cargo del Ministerio de Educación Nacional, alimentación y reunificación familiar a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, vivienda digna a cargo del Ministerio de Ambiente, Vivienda Ciudad y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces, cuando se trate de vivienda urbana, y a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural cuando se trate de vivienda rural y orientación ocupacional a cargo del Servicio Nacional de Aprendizaje, generación de ingresos a cargo del Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. El componente de alimentación en la atención humanitaria para los procesos de retornos y reubicaciones de la población desplazada quedará a cargo de la UARIV. En cuanto a la generación de ingresos, el acceso a alimentos para autoconsumo y el mejoramiento de habitabilidad, estarán a cargo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.*

Decreto 1510 de 2013

“Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública.”

“Artículo 19. *Publicidad en el SECOP. La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. La oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación. Los documentos de las operaciones que se realicen en bolsa de productos no tienen que ser publicados en el SECOP.*

La Entidad Estatal está obligada a publicar oportunamente el aviso de convocatoria o la invitación en los Procesos de Contratación de mínima cuantía y el proyecto de pliegos de condiciones en el SECOP para que los interesados en el Proceso de Contratación puedan presentar observaciones o solicitar aclaraciones en el término previsto para el efecto en el artículo 23 del presente decreto”.

Ley 1712 de 2014 Reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 103 de 2015. Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.

Publicidad de la contratación. *“En el caso de la información de contratos indicada en el artículo 9 literal e), tratándose **Artículo 10.** de contrataciones sometidas al régimen de contratación estatal, cada entidad publicará en el medio electrónico institucional sus contrataciones en curso y un vínculo al sistema electrónico para la contratación pública o el que haga sus veces, a través del cual podrá accederse directamente a la información correspondiente al respectivo proceso contractual, en aquellos que se encuentren sometidas a dicho sistema, sin excepción”.*

Decreto 1081 de 2015, artículo **2.1.1.2.1.8.** Publicación de la ejecución de contratos: *“Para efectos del cumplimiento de la obligación contenida en el literal g) del artículo 11 de la Ley 1712 de 2014, relativa a la información sobre la ejecución de contratos, el sujeto obligado debe publicar las aprobaciones, autorizaciones, requerimientos o informes del supervisor o del interventor, que prueben la ejecución del contrato”.*

Decreto 1082 de 2015 Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional:

“Artículo 2.1.1.2.1.8. *Publicación de la ejecución de los contratos, para efectos del cumplimiento de la obligación contenida en el literal g, del Artículo 11 de la Ley 1712 de 2014, relativa a la información sobre la ejecución de contratos, el sujeto obligado debe publicar las aprobaciones, autorizaciones, requerimientos o informes del supervisor o del interventor, que prueben la ejecución del contrato, Decreto 103 de 2015, art. 8.”*

“Artículo 2.2.1.1.1.3.1. *Definiciones: Documentos del Proceso son: (a) los estudios y documentos previos; (b) el aviso de convocatoria; (c) los pliegos de condiciones o la invitación; (d) las Adendas; (e) la oferta; (f) el informe de evaluación; (g) el contrato; y cualquier otro documento expedido por la Entidad Estatal durante el Proceso de Contratación. (subrayado fuera de texto).”*

“Artículo 2.2.1.1.1.7.1. *Publicidad en el SECOP “La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. La oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación. Los documentos de las operaciones que se realicen en bolsa de productos no tienen que ser publicados en el SECOP”.*

La Entidad Estatal está obligada a publicar oportunamente el aviso de convocatoria o la invitación en los Procesos de Contratación de mínima cuantía y el proyecto de pliegos de condiciones en el SECOP para que los interesados en el Proceso de Contratación puedan presentar observaciones o solicitar aclaraciones en el término previsto para el efecto en el artículo 2.2.1.1.2.1.4 del presente decreto”.

Ley 2195 de 2022, por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones. En su **artículo 53** establece que: “Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicaran en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los **Artículos 209 y 267** de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.

En desarrollo de los anteriores principios, deberán publicar los documentos relacionados con su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública -SECOP II- o la plataforma transaccional que haga sus veces. Para los efectos de este Artículo, se entiende por actividad contractual los documentos, contratos, actos e información generada por oferentes, contratista, contratante, supervisor o interventor, tanto en la etapa precontractual, como en la contractual y la postcontractual.”

Circular Externa Única Colombia Compra Eficiente- código CCE-EICP-MA-06- versión 02 del 15 de julio de 2022

“1.6. Identidad de la información diligenciada en el SECOP y la contenida en los Documentos del Proceso publicado.

La información diligenciada en plantillas y formularios del SECOP debe corresponder a la información contenida en los Documentos del Proceso. Para el efecto, las Entidades deben

revisar que la información registrada corresponda con lo contenido en los Documentos del Proceso, teniendo en cuenta los siguientes lineamientos:

- Cada uno de los campos que se diligencien en los formularios del SECOP (SECOP I o SECOP II) deben contener la información veraz y real que coincida con los documentos soporte de cada proceso, en particular con la información referente a fechas y valores. Asimismo, el diligenciamiento de los campos debe ser coherente y seguir el formato indicado en cada instancia.
- La información contenida tanto en los formularios del SECOP II como en los documentos anexos o complementarios, es responsabilidad única y exclusiva del Usuario que los crea, al igual que la información que publican sobre su cuenta Entidad /Proveedor.
- Clasificador de bienes y servicios de las Naciones Unidas UNSPSC: debe contener en su generalidad el objeto contractual. En caso de ser necesario, las Entidades Estatales pueden ingresar más de un código y este puede ser diligenciado hasta clase (tercer nivel de desagregación) o producto (nivel de desagregación máximo) en el caso del SECOP II.
- Valor del contrato: corresponde con el valor real del contrato y este debe coincidir con los documentos adjuntos.
- Toda la información relacionada con el proveedor adjudicado en el SECOP I debe ser correcta y corresponder con datos reales”.

SENA – Resolución No 1-1470 de 2020 “Por la cual se adopta el Manual de Contratación Administrativa del Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA y se deroga la Resolución No 1853 de 2017”.

Servicio Electrónico de Contratación Pública – SECOP-: “Es un sistema electrónico administrado por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente - que entre otras funcionalidades, permite a las entidades estatales cumplir con las obligaciones de publicidad de los diferentes actos expedidos en los procesos contractuales y permite a los interesados en participar en los procesos de contratación, proponentes, veedurías y a la ciudadanía en general, consultar el estado de los mismos, en el marco de lo establecido en el artículo 3º de la Ley 1150 de 2007. Así mismo en esta plataforma las Entidades Estatales deben publicar los Documentos del Proceso, desde la planeación del contrato hasta su liquidación. También permite a las Entidades Estatales y al sector privado tener una comunicación abierta y reglada sobre los Procesos de Contratación.

SECOP II - De acuerdo con Colombia Compra Eficiente el SECOP II funciona como una plataforma transaccional con cuentas para las Entidades Estatales y los Proveedores. Cada cuenta tiene unos usuarios asociados a ella. Desde sus cuentas las Entidades Estatales crean, evalúan y adjudican Procesos de Contratación. Los Proveedores pueden hacer comentarios a los Documentos del Proceso, presentar ofertas y seguir el proceso de selección en línea. Así mismo debe señalarse que las guías y procedimientos establecidos por el organismo rector de la contratación pública, Colombia Compra Eficiente, son de obligatorio cumplimiento para el SENA. A partir de enero de 2020, de acuerdo con la planeación realizada por Colombia Compra Eficiente el SENA debe realizar todos sus procesos a través de la plataforma de SECOP II, para ello se han emitido las siguientes circulares:

En el marco de las funciones previstas en el artículo 5 del Decreto 249 de 2004, se expide la circular No.01-3-2020-00006 del 17 de enero de 2020 la cual establece los lineamientos acerca de la implementación de SECOP II, atendiendo lo dispuesto por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente. Estos lineamientos tienen como propósito la unificación de criterios sobre su aplicación.

El SENA en cumplimiento de las circulares Externas emitidas por Colombia Compra Eficiente No. 1 de 2019, "Obligatoriedad del uso del SECOP II en el 2020" y No. 21 de 2017 "Uso del SECOP II para crear, conformar y gestionar los expedientes electrónicos del Proceso de Contratación" inicia a partir de la vigencia 2020 el trámite de la contratación a nivel nacional utilizando la plataforma SECOP II para gestionar todos los contratos se expidió la circular No. 1-3-2020-000041 del 04 de marzo de 2020.

Que el Artículo 2.8.2.5.3 del Decreto 1080 de 2015 establece "Responsabilidad de la gestión documental. La gestión documento/ está asociada a la actividad administrativa del Estado, al cumplimiento de las funciones y al desarrollo de los procesos de todas las entidades del Estado; por lo tanto, es responsabilidad de los servidores y empleados públicos, así como los contratistas que prestan servicios a las entidades públicas; aplicar las normas que en esta materia establezca al Archivo General de la Nación Jorge Palacios Preciado, y las respectivas entidades públicas".

Condición

Revisada la información suministrada por el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA-, relacionada con la ejecución de los contratos del trazador presupuestal "Víctimas" referentes con la generación de ingresos y empleabilidad, así como, de los proyectos de inversión marcados con el trazador presupuestal "Construcción de Paz" dirigidos a implementar el Plan Nacional para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria – PNGIECFC; para las vigencias 2021, 2022 y 2023; remitieron a la CGR, los links para el ingreso y verificación de los documentos contractuales en la plataforma SECOP II, en los que se evidencia ausencia de los documentos esenciales que dan cuenta de la debida ejecución de los contratos de la presente auditoría.

Así las cosas, en la plataforma SECOP II, no se evidencian algunos documentos de la etapa contractual, tales como: relación de las órdenes de pago con sus soportes, informes de ejecución por parte del contratista y de supervisión, acta final, y acta de liquidación entre otros, como se evidencia a continuación:

Tabla 15
Relación contratos población víctima - Generación de ingresos y Empleabilidad - SENA -(2021-2022 y 2023)

Unidad Ejecutora		Contrato	
SENA - Respuesta Radicado No CPE No. 01-9-2024-081477 (27-11-2024) a Radicado CGR 2024EE0228268 (21-11-2024)			
COMPONENTE: Generación de Ingresos y Empleabilidad			
Vigencia	2021	CONCEPTO DEL INCUMPLIMIENTO	
SENA GESTIÓN GENERAL	CO1.PCCNTR.2164018	SECOP II- No se publicaron los documentos de ejecución Pre contractual (No obra soporte minuta del contrato con su clausulado). Contractual y post contractual, No se evidencia (modificaciones, actas de ejecución, actas de terminación y de liquidación, ni pagos, con su cargue de las órdenes de pago y sus soportes mensual). informe final de supervisión.	

Unidad Ejecutora	Contrato	
	<u>CO1.PCCNTR.2527672</u>	SECOP II- No se publicaron los documentos de ejecución Pre contractual (<u>No obra soporte minuta del contrato con su clausulado</u>). Contractual y post contractual , No se evidencia (modificaciones, actas de ejecución, actas de terminación y de liquidación, ni pagos, con su cargue de las órdenes de pago y sus soportes mensual). informe final de supervisión.
SENA GESTIÓN GENERAL	<u>CO1.PCCNTR.2156177</u>	SECOP II- No se publicaron los documentos de ejecución Pre contractual (<u>No obra soporte minuta del contrato con su clausulado</u>). Contractual y post contractual , No se evidencia (modificaciones, actas de ejecución, actas de terminación y de liquidación, ni pagos, con su cargue de las órdenes de pago y sus soportes mensual). informe final de supervisión.
	<u>CO1.PCCNTR.2164208</u>	SECOP II- No se publicaron los documentos de ejecución Pre contractual (<u>No obra soporte minuta del contrato con su clausulado</u>). Contractual y post contractual , No se evidencia (modificaciones, actas de ejecución, actas de terminación y de liquidación, ni pagos, con su cargue de las órdenes de pago y sus soportes mensual). informe final de supervisión.
	<u>CO1.PCCNTR.2164021</u>	SECOP II- No se publicaron los documentos de ejecución Pre contractual (<u>No obra soporte minuta del contrato con su clausulado</u>). Contractual y post contractual , No se evidencia (modificaciones, actas de ejecución, actas de terminación y de liquidación, ni pagos, con su cargue de las órdenes de pago y sus soportes mensual). informe final de supervisión.
	<u>CO1.PCCNTR.2171148</u>	SECOP II- No se publicaron los documentos de ejecución Pre contractual (<u>No obra soporte minuta del contrato con su clausulado</u>). Contractual y post contractual , No se evidencia (modificaciones, actas de ejecución, actas de terminación y de liquidación, ni pagos, con su cargue de las órdenes de pago y sus soportes mensual). informe final de supervisión.
CENTRO AGROINDUSTRIAL Y PESQUERO DE LA COSTA PACIFICA-NARIÑO	<u>CO1.PCCNTR.2522182</u>	SECOP II- No se publicaron los documentos de ejecución Pre contractual (<u>No obra soporte minuta del contrato de suministro con su clausulado</u>). Contractual y post contractual , No se evidencia (Actas de inicio, actas de recibido y de liquidación, ni pagos, con su cargue de las órdenes de pago y sus soportes.)
CENTRO AGROFORESTAL Y ACUÍCOLA ARAPAIMA - PUTUMAYO	<u>CO1.PCCNTR.2964807</u>	SECOP II- No se publicaron los documentos de ejecución Pre contractual (<u>No obra soporte minuta del contrato de suministro con su clausulado</u>). Contractual y post contractual , No se evidencia (Actas de inicio, actas de recibido y de liquidación, ni pagos, con su cargue de las órdenes de pago y sus soportes.)
COMPLEJO TECNOLÓGICO AGROINDUSTRIAL, PECUARIO Y TURÍSTICO-ANTIOQUIA	<u>CO1.PCCNTR.2723592</u>	SECOP II- No se publicaron los documentos de ejecución Pre contractual (<u>No obra soporte minuta del contrato de suministro con su clausulado</u>). Contractual y post contractual , No se evidencia (Actas de inicio, actas de recibido y de liquidación, ni pagos, con su cargue de las órdenes de pago y sus soportes.)

Unidad Ejecutora	Contrato	
CENTRO DE OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO MINERO-CESAR	<u>CO1.PCCNTR.2577587</u>	SECOP II- No se publicaron los documentos de ejecución Pre contractual (No obra soporte minuta del contrato de suministro con su clausulado). Contractual y post contractual , No se evidencia (Actas de inicio, actas de recibido y de liquidación, ni pagos, con su cargue de las órdenes de pago y sus soportes.)
CENTRO NACIONAL COLOMBO ALEMÁN-ATLÁNTICO	<u>CO1.PCCNTR.2649117</u>	SECOP II- No se publicaron los documentos de ejecución Pre contractual (No obra soporte minuta del contrato de suministro con su clausulado). Contractual y post contractual , No se evidencia (Actas de inicio, actas de recibido y de liquidación, ni pagos, con su cargue de las órdenes de pago y sus soportes.)
CENTRO INDUSTRIAL Y DE ENERGÍAS ALTERNATIVAS-GUAJIRA	<u>CO1.PCCNTR.2736062</u>	SECOP II- No se publicaron los documentos de ejecución Pre contractual (No obra soporte minuta del contrato de suministro con su clausulado). Contractual y post contractual , No se evidencia (Actas de inicio, actas de recibido y de liquidación, ni pagos, con su cargue de las órdenes de pago y sus soportes.)
CENTRO DE LA INNOVACIÓN, LA TECNOLOGÍA Y LOS SERVICIOS-SUCRE	<u>CO1.PCCNTR.2492251</u>	SECOP II- No se publicaron los documentos de ejecución Pre contractual (No obra soporte minuta del contrato de suministro con su clausulado). Contractual y post contractual , No se evidencia (Actas de inicio, actas de recibido y de liquidación, ni pagos, con su cargue de las órdenes de pago y sus soportes.)
CENTRO BIOTECNOLÓGICO DEL CARIBE-CESAR	<u>CO1.PCCNTR.2733184</u>	SECOP II- No se publicaron los documentos de ejecución Pre contractual (No obra soporte minuta del contrato de suministro con su clausulado). Contractual y post contractual , No se evidencia (Actas de inicio, actas de recibido y de liquidación, ni pagos, con su cargue de las órdenes de pago y sus soportes.)
CENTRO DE INDUSTRIA Y CONSTRUCCIÓN-TOLIMA	<u>CO1.PCCNTR.2966376</u>	SECOP II- No se publicaron los documentos de ejecución Pre contractual (No obra soporte minuta del contrato de suministro con su clausulado). Contractual y post contractual , No se evidencia (Actas de inicio, actas de recibido y de liquidación, ni pagos, con su cargue de las órdenes de pago y sus soportes.)
CENTRO AGROEMPRESARIAL Y MINERO-BOLÍVAR	<u>CO1.PCCNTR.2657381</u>	No remiten Link, con el fin de revisar la gestión del cargue de los documentos en SECOP II
CENTRO AGROPECUARIO Y DE BIOTECNOLOGÍA EL PORVENIR-CÓRDOBA	<u>BI- BMC- RN 122</u>	SECOP II- No se publicaron los documentos de ejecución Pre contractual (No obra soporte minuta del contrato de suministro con su clausulado). Contractual y post contractual , No se evidencia (Actas de inicio, actas de recibido y de liquidación, ni pagos, con su cargue de las órdenes de pago y sus soportes.)
CENTRO PARA LA INDUSTRIA PETROQUÍMICA-BOLÍVAR	<u>CO1.PCCNTR.2715715</u>	SECOP II- No se publicaron los documentos de ejecución Pre contractual (No obra soporte minuta del contrato de suministro con su clausulado). Contractual y post contractual , No se evidencia (Actas de inicio, actas de recibido y de liquidación, ni pagos, con su cargue de las órdenes de pago y sus soportes.)

Unidad Ejecutora	Contrato	
CENTRO DE RECURSOS NATURALES, INDUSTRIA Y BIODIVERSIDAD-CHOCO	<u>CO1.PCCNTR.2648025</u>	SECOP II- No se publicaron los documentos de ejecución Pre contractual (No obra soporte minuta del contrato de suministro con su clausulado). Contractual y post contractual , No se evidencia (Actas de inicio, actas de recibido y de liquidación, ni pagos, con su cargue de las órdenes de pago y sus soportes.)
Vigencia	2022	CONCEPTO DEL INCUMPLIMIENTO
SENA GESTIÓN GENERAL	<u>CO1.PCCNTR.3418863</u>	SECOP II- No se publicaron los documentos de ejecución Pre contractual (No obra soporte minuta del contrato con su clausulado). Contractual y post contractual , No se evidencia (modificaciones, actas de ejecución, actas de terminación y de liquidación, ni pagos, con su cargue de las órdenes de pago y sus soportes mensual). informe final de supervisión.
	<u>CO1.PCCNTR.3162770</u>	SECOP II- No se publicaron los documentos de ejecución Pre contractual (No obra soporte minuta del contrato con su clausulado). Contractual y post contractual , No se evidencia (modificaciones, actas de ejecución, actas de terminación y de liquidación, ni pagos, con su cargue de las órdenes de pago y sus soportes mensual). informe final de supervisión.
	<u>CO1.PCCNTR.3168305</u>	SECOP II- No se publicaron los documentos de ejecución Pre contractual (No obra soporte minuta del contrato con su clausulado). Contractual y post contractual , No se evidencia (modificaciones, actas de ejecución, actas de terminación y de liquidación, ni pagos, con su cargue de las órdenes de pago y sus soportes mensual). informe final de supervisión.
	<u>CO1.PCCNTR.3167661</u>	SECOP II- No se publicaron los documentos de ejecución Pre contractual (No obra soporte minuta del contrato con su clausulado). Contractual y post contractual , No se evidencia (modificaciones, actas de ejecución, actas de terminación y de liquidación, ni pagos, con su cargue de las órdenes de pago y sus soportes mensual). informe final de supervisión.
	<u>CO1.PCCNTR.3174943</u>	SECOP II- No se publicaron los documentos de ejecución Pre contractual (No obra soporte minuta del contrato con su clausulado). Contractual y post contractual , No se evidencia (modificaciones, actas de ejecución, actas de terminación y de liquidación, ni pagos, con su cargue de las órdenes de pago y sus soportes mensual). informe final de supervisión.
CENTRO AGROFORESTAL Y ACUÍCOLA ARAPAIMA - PUTUMAYO	<u>CO1.PCCNTR.3926956</u>	SECOP II- No se publicaron los documentos de ejecución Pre contractual (No obra soporte minuta del contrato de suministro con su clausulado). Contractual y post contractual , No se evidencia (Actas de inicio, actas de recibido y de liquidación, ni pagos, con su cargue de las órdenes de pago y sus soportes.)
CENTRO DE RECURSOS NATURALES, INDUSTRIA Y BIODIVERSIDAD-CHOCO	<u>CO1.PCCNTR.4051189</u>	SECOP II- No se publicaron los documentos de ejecución Pre contractual (No obra soporte minuta del contrato de suministro con su clausulado). Contractual y post contractual , No se evidencia (Actas de inicio, actas de recibido y de liquidación, ni pagos, con su cargue de las órdenes de pago y sus soportes.)

Unidad Ejecutora	Contrato
COMPLEJO TECNOLÓGICO AGROINDUSTRIAL, PECUARIO Y TURÍSTICO-ANTIOQUIA	<u>CO1.PCCNTR.3921215</u> SECOP II- No se publicaron los documentos de ejecución Pre contractual (No obra soporte minuta del contrato de suministro con su clausulado). Contractual y post contractual , No se evidencia (Actas de inicio, actas de recibido y de liquidación, ni pagos, con su cargue de las órdenes de pago y sus soportes.)
CENTRO BIOTECNOLÓGICO DEL CARIBE-CESAR	<u>CO1.PCCNTR.3732707</u> SECOP II- No se publicaron los documentos de ejecución Pre contractual (No obra soporte minuta del contrato de suministro con su clausulado). Contractual y post contractual , No se evidencia (Actas de inicio, actas de recibido y de liquidación, ni pagos, con su cargue de las órdenes de pago y sus soportes.)
CENTRO AGROINDUSTRIAL Y PESQUERO DE LA COSTA PACIFICA-NARIÑO	<u>CO1.PCCNTR.4030136</u> SECOP II- No se publicaron los documentos de ejecución Pre contractual (No obra soporte minuta del contrato de suministro con su clausulado). Contractual y post contractual , No se evidencia (Actas de inicio, actas de recibido y de liquidación, ni pagos, con su cargue de las órdenes de pago y sus soportes.)
CENTRO DE OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO MINERO-CESAR	<u>CO1.PCCNTR.3758716</u> SECOP II- No se publicaron los documentos de ejecución Pre contractual (No obra soporte minuta del contrato de suministro con su clausulado). Contractual y post contractual , No se evidencia (Actas de inicio, actas de recibido y de liquidación, ni pagos, con su cargue de las órdenes de pago y sus soportes.)
CENTRO DE LA INNOVACIÓN, LA TECNOLOGÍA Y LOS SERVICIOS-SUCRE	<u>CO1.PCCNTR.3704927</u> SECOP II- No se publicaron los documentos de ejecución Pre contractual (No obra soporte minuta del contrato de suministro con su clausulado). Contractual y post contractual , No se evidencia (Actas de inicio, actas de recibido y de liquidación, ni pagos, con su cargue de las órdenes de pago y sus soportes.)
CENTRO AGROPECUARIO-CAUCA	<u>CO1.PCCNTR.3675812</u> SECOP II- No se publicaron los documentos de ejecución Pre contractual (No obra soporte minuta del contrato de suministro con su clausulado). Contractual y post contractual , No se evidencia (Actas de inicio, actas de recibido y de liquidación, ni pagos, con su cargue de las órdenes de pago y sus soportes.)
CENTRO INDUSTRIAL Y DE ENERGÍAS ALTERNATIVAS-GUAJIRA	<u>CO1.PCCNTR.3713124</u> SECOP II- No se publicaron los documentos de ejecución Pre contractual (No obra soporte minuta del contrato de suministro con su clausulado). Contractual y post contractual , No se evidencia (Actas de inicio, actas de recibido y de liquidación, ni pagos, con su cargue de las órdenes de pago y sus soportes.)
CENTRO AGROINDUSTRIAL DEL META	<u>CO1.PCCNTR.3935052</u> SECOP II- No se publicaron los documentos de ejecución Pre contractual (No obra soporte minuta del contrato de suministro con su clausulado). Contractual y post contractual , No se evidencia (Actas de inicio, actas de recibido y de liquidación, ni pagos, con su cargue de las órdenes de pago y sus soportes.)
CENTRO DE INDUSTRIA Y SERVICIOS DEL META	<u>CO1.PCCNTR.4030917</u> SECOP II- No se publicaron los documentos de ejecución Pre contractual (No obra soporte minuta del contrato de suministro con su clausulado). Contractual y post contractual , No se evidencia (Actas de inicio, actas de recibido y de liquidación, ni pagos, con su cargue de las órdenes de pago y sus soportes.)

Unidad Ejecutora	Contrato	
CENTRO AGROPECUARIO Y DE BIOTECNOLOGÍA EL PORVENIR-CÓRDOBA	<u>49837236 OPERACIÓN DE MERCADO</u>	No remiten Link, con el fin de revisar la gestión del cargue de los documentos en SECOP II
CENTRO PARA LA INDUSTRIA PETROQUÍMICA-BOLÍVAR	<u>CO1.PCCNTR.3748673</u>	SECOP II- No se publicaron los documentos de ejecución Pre contractual (No obra soporte minuta del contrato de suministro con su clausulado). Contractual y post contractual , No se evidencia (Actas de inicio, actas de recibido y de liquidación, ni pagos, con su cargue de las órdenes de pago y sus soportes.)
CENTRO DE GESTIÓN Y DESARROLLO AGROINDUSTRIAL DE ARAUCA	<u>CO1.PCCNTR.3680253</u>	SECOP II- No se publicaron los documentos de ejecución Pre contractual (No obra soporte minuta del contrato de suministro con su clausulado). Contractual y post contractual , No se evidencia (Actas de inicio, actas de recibido y de liquidación, ni pagos, con su cargue de las órdenes de pago y sus soportes.)
CENTRO DE LOGÍSTICA Y PROMOCIÓN ECOTURÍSTICA DEL MAGDALENA	<u>CO1.PCCNTR.3753472</u>	SECOP II- No se publicaron los documentos de ejecución Pre contractual (No obra soporte minuta del contrato de suministro con su clausulado). Contractual y post contractual , No se evidencia (Actas de inicio, actas de recibido y de liquidación, ni pagos, con su cargue de las órdenes de pago y sus soportes.)
Vigencia	2023	CONCEPTO DEL INCUMPLIMIENTO
SENA GESTIÓN GENERAL	<u>CO1.PCCNTR.4623733</u>	SECOP II- No se publicaron los documentos de ejecución Pre contractual (No obra soporte minuta del contrato con su clausulado). Contractual y post contractual , No se evidencia (modificaciones, actas de ejecución, actas de terminación y de liquidación, ni pagos, con su cargue de las órdenes de pago y sus soportes mensual). informe final de supervisión.
CENTRO AGROFORESTAL Y ACUÍCOLA ARAPAIMA - PUTUMAYO	<u>CO1.PCCNTR.5445253</u>	SECOP II- No se publicaron los documentos de ejecución Pre contractual (No obra soporte minuta del contrato de suministro con su clausulado). Contractual y post contractual , No se evidencia (Actas de inicio, actas de recibido y de liquidación, ni pagos, con su cargue de las órdenes de pago y sus soportes.)
CENTRO DE OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO MINERO-CESAR	<u>CO1.PCCNTR.4900161</u>	SECOP II- No se publicaron los documentos de ejecución Pre contractual (No obra soporte minuta del contrato de suministro con su clausulado). Contractual y post contractual , No se evidencia (Actas de inicio, actas de recibido y de liquidación, ni pagos, con su cargue de las órdenes de pago y sus soportes.)
CENTRO DE RECURSOS NATURALES, INDUSTRIA Y BIODIVERSIDAD-CHOCO	<u>CO1.PCCNTR.5212718</u>	SECOP II- No se publicaron los documentos de ejecución Pre contractual (No obra soporte minuta del contrato de suministro con su clausulado). Contractual y post contractual , No se evidencia (Actas de inicio, actas de recibido y de liquidación, ni pagos, con su cargue de las órdenes de pago y sus soportes.)
CENTRO AGROINDUSTRIAL Y PESQUERO DE LA	<u>CO1.PCCNTR.5493639</u>	SECOP II- No se publicaron los documentos de ejecución Pre contractual (No obra soporte minuta del contrato de suministro con su clausulado). Contractual y post contractual , No se evidencia (Actas de inicio,

Unidad Ejecutora		Contrato
COSTA PACÍFICA-NARIÑO		actas de recibido y de liquidación, ni pagos, con su cargue de las órdenes de pago y sus soportes.)
COMPLEJO TECNOLÓGICO AGROINDUSTRIAL, PECUARIO Y TURÍSTICO-ANTIOQUIA	<u>CO1.PCCNTR.5310487</u>	SECOP II- No se publicaron los documentos de ejecución Pre contractual (No obra soporte minuta del contrato de suministro con su clausulado). Contractual y post contractual , No se evidencia (Actas de inicio, actas de recibido y de liquidación, ni pagos, con su cargue de las órdenes de pago y sus soportes.)
CENTRO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO DE CÓRDOBA - CÓRDOBA	<u>CO1.PCCNTR.4899806</u>	SECOP II- No se publicaron los documentos de ejecución Pre contractual (No obra soporte minuta del contrato de suministro con su clausulado). Contractual y post contractual , No se evidencia (Actas de inicio, actas de recibido y de liquidación, ni pagos, con su cargue de las órdenes de pago y sus soportes.)
CENTRO NACIONAL COLOMBO ALEMÁN-ATLÁNTICO	<u>CO1.PCCNTR.5206315</u>	SECOP II- No se publicaron los documentos de ejecución Pre contractual (No obra soporte minuta del contrato de suministro con su clausulado). Contractual y post contractual , No se evidencia (Actas de inicio, actas de recibido y de liquidación, ni pagos, con su cargue de las órdenes de pago y sus soportes.)
CENTRO DE LA INNOVACIÓN, LA TECNOLOGÍA Y LOS SERVICIOS-SUCRE	<u>CO1.PCCNTR.5465900</u>	SECOP II- No se publicaron los documentos de ejecución Pre contractual (No obra soporte minuta del contrato de suministro con su clausulado). Contractual y post contractual , No se evidencia (Actas de inicio, actas de recibido y de liquidación, ni pagos, con su cargue de las órdenes de pago y sus soportes.)
CENTRO AGROPECUARIO Y DE BIOTECNOLOGÍA EL PORVENIR-CÓRDOBA	<u>CO1.PCCNTR.BI-RN-142</u>	SECOP II- No remiten Link - Desvirtuar - No obra soporte de cargue de información - No reposa el informe de supervisión. <u>Lo que se refleja es un archivo con el nombre Ficha técnica de negociación compra de bienes...</u>
CENTRO AGROPECUARIO Y DE BIOTECNOLOGÍA EL PORVENIR-CÓRDOBA	<u>CO1.PCCNTR.BI-RN-142</u>	SECOP II- No remiten Link - Desvirtuar - No obra soporte de cargue de información - No reposa el informe de supervisión. <u>Lo que se refleja es un archivo con el nombre Ficha técnica de negociación compra de bienes...</u>
CENTRO DE INDUSTRIA Y CONSTRUCCIÓN-TOLIMA	<u>CO1.PCCNTR.5321069</u>	SECOP II- No se publicaron los documentos de ejecución Pre contractual (No obra soporte minuta del contrato de suministro con su clausulado). Contractual y post contractual , No se evidencia (Actas de inicio, actas de recibido y de liquidación, ni pagos, con su cargue de las órdenes de pago y sus soportes.)
CENTRO INDUSTRIAL Y DE ENERGÍAS ALTERNATIVAS-GUAJIRA	<u>CO1.PCCNTR.4823050</u>	SECOP II- No se publicaron los documentos de ejecución Pre contractual (No obra soporte minuta del contrato de suministro con su clausulado). Contractual y post contractual , No se evidencia (Actas de inicio, actas de recibido y de liquidación, ni pagos, con su cargue de las órdenes de pago y sus soportes.)

Unidad Ejecutora	Contrato	
CENTRO PARA LA INDUSTRIA PETROQUÍMICA-BOLÍVAR	<u>CO1.PCCNTR.5190587</u>	SECOP II- No se publicaron los documentos de ejecución Pre contractual (No obra soporte minuta del contrato de suministro con su clausulado). Contractual y post contractual , No se evidencia (Actas de inicio, actas de recibido y de liquidación, ni pagos, con su cargue de las órdenes de pago y sus soportes.)
CENTRO DE INDUSTRIA Y SERVICIOS DEL META	<u>CO1.PCCNTR.5006217</u>	SECOP II- No se publicaron los documentos de ejecución Pre contractual (No obra soporte minuta del contrato de suministro con su clausulado). Contractual y post contractual , No se evidencia (Actas de inicio, actas de recibido y de liquidación, ni pagos, con su cargue de las órdenes de pago y sus soportes.)
CENTRO DE COMERCIO Y SERVICIOS-BOLÍVAR	<u>CO1.PCCNTR.5305848</u>	SECOP II- No se publicaron los documentos de ejecución Pre contractual (No obra soporte minuta del contrato de suministro con su clausulado). Contractual y post contractual , No se evidencia (Actas de inicio, actas de recibido y de liquidación, ni pagos, con su cargue de las órdenes de pago y sus soportes.)
CENTRO DE TECNOLOGÍAS PARA LA CONSTRUCCIÓN Y LA MADERA-BTA D C	<u>CO1.PCCNTR.5139458</u>	SECOP II- No se publicaron los documentos de ejecución Pre contractual (No obra soporte minuta del contrato de suministro con su clausulado). Contractual y post contractual , No se evidencia (Actas de inicio, actas de recibido y de liquidación, ni pagos, con su cargue de las órdenes de pago y sus soportes.)
CENTRO DE SERVICIOS Y GESTIÓN EMPRESARIAL-ANTIOQUIA	<u>CO1.PCCNTR.4982249</u>	SECOP II- No se publicaron los documentos de ejecución Pre contractual (No obra soporte minuta del contrato de suministro con su clausulado). Contractual y post contractual , No se evidencia (Actas de inicio, actas de recibido y de liquidación, ni pagos, con su cargue de las órdenes de pago y sus soportes.)
CENTRO INDUSTRIAL Y DE AVIACIÓN - ATLÁNTICO	<u>CO1.PCCNTR.5253388</u>	SECOP II- No se publicaron los documentos de ejecución Pre contractual (No obra soporte minuta del contrato de suministro con su clausulado). Contractual y post contractual , No se evidencia (Actas de inicio, actas de recibido y de liquidación, ni pagos, con su cargue de las órdenes de pago y sus soportes.)
CENTRO DE GESTIÓN DE MERCADOS, LOGÍSTICA Y TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN-BTA D C	<u>ORDEN DE COMPRA 113116.</u>	SECOP II- No se publicaron los documentos de ejecución Pre contractual (No obra soporte minuta del contrato de suministro con su clausulado). Contractual y post contractual , No se evidencia (Actas de inicio, actas de recibido y de liquidación, ni pagos, con su cargue de las órdenes de pago y sus soportes.)

Fuente: Respuesta SENA – CPE No. 9-2024-081477 NIS 2024-02-4599714 (19-11-2024)

Elaboró: Equipo Auditor

Los hechos relacionados en el cuadro anterior permiten evidenciar debilidades de control interno y de supervisión de los contratos, con relación al cumplimiento de las normas de contratación estatal en lo referente a los procedimientos de publicación en el SECOP II, de los contratos y demás actos administrativos, derivados de los procesos contractuales.

Lo anterior denota inobservancia de lo establecido por la entidad competente en materia de contratación, respecto a los documentos y registros que deben ser cargados y

publicados en la plataforma SECOP II. Adicionalmente, conlleva al incumplimiento de los principios de publicidad y transparencia, lo cual impide el ejercicio del control social sobre los mismos.

Respuesta de la entidad

La entidad allega respuesta a la CGR, con el oficio suscrito por la dirección de Empleo y Trabajo - Radicado – 1-5050 - No CPE No. 01-9-2024-081477 del 27/11/2024 en los siguientes términos.

"De manera atenta, de acuerdo con el requerimiento del asunto; me permito dar respuesta a las observaciones realizadas por la Contraloría General, allegadas al SENA vía correo electrónico, mediante el cual solicitan se remitan algunos documentos de la etapa contractual que no se lograron evidenciar en el link suministrado por esta Dirección, para el ingreso a la plataforma Secop II; de los contratos de la muestra relacionada en el requerimiento tales como: "(...) no obra soporte minuta del contrato con su clausulado, Ordenes de pago con sus soportes, no se evidencia ficha B/PIN, Informe final de Supervisión).

Respuesta "Observación No. 1. Documentos Contractuales Plataforma SECOP. (A-D) - Dando respuesta a esta observación, es necesario precisar lo siguiente respecto a los documentos adjuntos:

1. El documento que reposa en Secop II es el Anexo No. 3; el cual corresponde a la minuta del contrato con su respectivo clausulado.

2. En cuanto a las Órdenes de pago con sus soportes; se informa que los mismas, se encuentran en una única carpeta denominada: "Órdenes de pago" y dentro de la misma se encuentran de conformidad con la Circular interna expedida por la Dirección Administrativa y Financiera DAF del SENA No 01-03-2020-000054 (adjunta); donde reposan los correspondientes archivos denominados "GC" - las evidencias que soportan la ejecución contractual; así como en el documento denominado "GF" se encuentran los documentos correspondientes a los temas financieros del contrato.

3. En cuanto a la ficha BPIN se adjunta el CDP - Certificado de disponibilidad Presupuestal documento donde claramente se evidencia el nombre de la Ficha BPIN **"SERVICIO DE ORIENTACIÓN OCUPACIONAL, FORMACIÓN Y EMPRENDIMIENTO PARA POBLACIÓN VÍCTIMA DE LA VIOLENCIA A NIVEL NACIONAL"**

4. Informe Final Supervisión: Se remite Informe final de supervisión o Acta de cierre de cada contrato".

Análisis de Respuesta

En el desarrollo de la verificación de los soportes a los contratos de la muestra establecida en el plan de trabajo aprobado, se consultó el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP II, para verificar el cargue de los documentos que conforman las etapas pre contractual, contractual y post contractual, evidenciándose, que el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, no realizó el cargue de la totalidad de los documentos generados en cada una de las etapas de los contratos, si bien es cierto algunas de las falencias en la publicación en el sistema de publicidad de Contratación Pública fueron subsanadas, podemos decir, que se evidencian deficiencias en los mecanismos de control asociados a la labor de publicación de los documentos, acorde con lo establecido en el Decreto 1082 de 2015, Artículo 2.2.1.1.1.7.1. PUBLICIDAD EN EL SECOP.

“ARTÍCULO 2.2.1.1.1.7.1. Publicidad en el SECOP. *La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. La oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación. Los documentos de las operaciones que se realicen en bolsa de productos no tienen que ser publicados en el SECOP.”*

Lo anterior se presenta por inobservancia de las disposiciones que regulan la contratación estatal, establecidas en los criterios mencionados, por debilidades en el sistema de control interno y en el seguimiento y supervisión que se debe realizar en cada una de las etapas del proceso contractual, incumpliendo los principios de la contratación estatal, como son la transparencia y acceso a la información establecidos en la ley.

La situación detectada impide que la ciudadanía interesada conozca las actuaciones de la administración imposibilitando el control social, además dificulta la labor de verificación que deben realizar los entes de control al no poder acceder a la información de manera oportuna y expedita.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria

Hallazgo No. 12. Informes de Supervisión (A-D).

Fuente de Criterio

Constitución Política de Colombia de 1991

“Artículo 2. *Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”*

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

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

“Artículo 267. *Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2019. El nuevo texto es el siguiente: La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. (...)*

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales.”

Artículo 268. Numeral 4 y 5. El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones. (...) 4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes públicos. 5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva, para lo cual tendrá prelación. (..)

Artículo 355. Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.”

Sentencia del Consejo de Estado del 28 de marzo de 2012, consejero ponente Jaime Orlando Santofimio.

Principio de Planeación “Si bien es cierto que el legislador no tipifica la planeación de manera directa en el texto de la Ley 80 de 1993, su presencia como uno de los principios rectores del contrato estatal es inevitable y se infiere: de los artículos 209, 339 y 341 constitucionales; de los numerales 6, 7 y 11 a 14 del artículo 25, del numeral 3 del artículo 26, de los numerales 1 y 2 del artículo 30, todos de la Ley 80 de 1993; y del artículo 2º del Decreto 01 de 1984; según los cuales para el manejo de los asuntos públicos y el cumplimiento de los fines estatales, con el fin de hacer uso eficiente de los recursos y obtener un desempeño adecuado de las funciones, debe existir un estricto orden para la adopción de las decisiones que efectivamente materializarse a favor de los intereses comunales” (Relatoría del Consejo de Estado, p. 7).

Sobre el principio de planeación. Consejo de Estado Sección III Expediente 27315 de 2013

“Si bien es cierto que el legislador no tipifica la planeación de manera directa en el texto de la Ley 80 de 1993, su presencia como uno de los principios rectores del contrato estatal es inevitable y se infiere: de los artículos 209, 339 y 341 constitucionales; de los numerales 6, 7 y 11 a 14 del artículo 25, del numeral 3 del artículo 26, de los numerales 1 y 2 del artículo 30, todos de la Ley 80 de 1993; y del artículo 2º del Decreto 01 de 1984; según los cuales para el manejo de los asuntos públicos y el cumplimiento de los fines estatales, con el fin de hacer uso eficiente de los recursos y obtener un desempeño adecuado de las funciones, debe existir un estricto orden para la adopción de las decisiones que efectivamente deban materializarse a favor de los intereses comunales.”

Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

“Artículo 3o. De los fines de la contratación estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan

el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones.

<Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones.”

“Artículo 4. De los derechos y deberes de las entidades estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:

1. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante.

2. Adelantarán las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar.

3. Solicitarán la actualización o la revisión de los precios cuando se produzcan fenómenos que alteren en su contra el equilibrio económico o financiero del contrato.

4. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan.

Las revisiones periódicas a que se refiere el presente numeral deberán llevarse a cabo por lo menos una vez cada seis (6) meses durante el término de vigencia de las garantías.

5. Exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias, sin perjuicio de la facultad de exigir que tales bienes o servicios cumplan con las normas técnicas colombianas o, en su defecto, con normas internacionales elaboradas por organismos reconocidos a nivel mundial o con normas extranjeras aceptadas en los acuerdos internacionales suscritos por Colombia.

6. Adelantarán las acciones conducentes a obtener la indemnización de los daños que sufran en desarrollo o con ocasión del contrato celebrado.

7. Sin perjuicio del llamamiento en garantía, repetirán contra los servidores públicos, contra el contratista o los terceros responsables, según el caso, por las indemnizaciones que deban pagar como consecuencia de la actividad contractual.

8. <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Adoptarán las medidas necesarias para mantener durante el desarrollo y ejecución del contrato las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento de proponer en los casos en que se hubiere realizado licitación o concurso, o de contratar en los casos de contratación directa. Para ello utilizarán los mecanismos de ajuste y revisión de precios, acudirán a los procedimientos de revisión y corrección de tales mecanismos si fracasan los supuestos o hipótesis para la ejecución y pactarán intereses moratorios.

<Ver Notas del Editor> Sin perjuicio de la actualización o revisión de precios, en caso de no haberse pactado intereses moratorios, se aplicará la tasa equivalente al doble del interés legal civil sobre el valor histórico actualizado.

9. Actuarán de tal modo que, por causas a ellas imputables, no sobrevenga una mayor onerosidad en el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista. Con este fin, en el menor tiempo

posible, corregirán los desajustes que pudieren presentarse y acordarán los mecanismos y procedimientos pertinentes para precaver o solucionar rápida y eficazmente las diferencias o situaciones litigiosas que llegaren a presentarse.

10. <Numeral adicionado por el artículo 19 de la Ley 1150 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> Respetarán el orden de presentación de los pagos por parte de los contratistas. Sólo por razones de interés público, el jefe de la entidad podrá modificar dicho orden dejando constancia de tal actuación.

Para el efecto, las entidades deben llevar un registro de presentación por parte de los contratistas, de los documentos requeridos para hacer efectivos los pagos derivados de los contratos, de tal manera que estos puedan verificar el estricto respeto al derecho de turno. Dicho registro será público.

Lo dispuesto en este numeral no se aplicará respecto de aquellos pagos cuyos soportes hayan sido presentados en forma incompleta o se encuentren pendientes del cumplimiento de requisitos previstos en el contrato del cual se derivan."

"Artículo 14. De los medios que pueden utilizar las entidades estatales para el cumplimiento del objeto contractual. Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato:

1. Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato. En consecuencia, con el exclusivo objeto de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, podrán, en los casos previstos en el numeral 2o. de este artículo, interpretar los documentos contractuales y las estipulaciones en ellos convenidas, introducir modificaciones a lo contratado y, cuando las condiciones particulares de la prestación así lo exijan, terminar unilateralmente el contrato celebrado.

Artículo 26. Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio:

1. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

2. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.

3. <Apartes tachados derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Las entidades y los servidores públicos, responderán cuando hubieren abierto licitaciones sin haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, diseños, estudios, planos y evaluaciones que fueren necesarios, o cuando los pliegos de hayan sido elaborados en forma incompleta, ambigua o confusa que conduzcan a interpretaciones o decisiones de carácter subjetivo por parte de aquellos.

4. Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia.

5. La responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual y la de los procesos de selección será del jefe o representante de la entidad estatal, quien no podrá trasladarla a las juntas o consejos directivos de la entidad, ni a las corporaciones de elección popular, a los comités asesores, ni a los organismos de control y vigilancia de la misma.

6. Los contratistas responderán cuando formulen propuestas en las que se fijen condiciones económicas y de contratación artificialmente bajas con el propósito de obtener la adjudicación del contrato.

7. Los contratistas responderán por haber ocultado al contratar, inhabilidades, incompatibilidades o prohibiciones, o por haber suministrado información falsa.

8. Los contratistas responderán y la entidad velará por la buena calidad del objeto contratado.”

“Artículo 51. De la responsabilidad de los servidores públicos. El servidor público responderá disciplinaria, civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la Constitución y de la ley.

“Artículo 52. De la responsabilidad de los contratistas. Los contratistas responderán civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la ley. Los consorcios y uniones temporales responderán por las acciones y omisiones de sus integrantes, en los términos del artículo 7o. de esta Ley”.

Ley 1474 de 2011, establece la obligación de las Entidades Públicas en lo atinente con la supervisión e interventoría de los contratos a efectos de proteger la moralidad administrativa, así:

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

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

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

“Artículo 119. Solidaridad. En los procesos de responsabilidad fiscal, acciones populares y acciones de repetición en los cuales se demuestre la existencia de daño patrimonial para el Estado proveniente de sobrecostos en la contratación u otros hechos irregulares, responderán solidariamente el ordenador del gasto del respectivo organismo o entidad contratante con el contratista, y con las demás personas que concurran al hecho, hasta la recuperación del detrimento patrimonial.” (Subrayas fuera de texto)

Ley 87 de 1993, artículo 2: Objetivos del Sistema de Control Interno

” Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientarán al logro de los siguientes objetivos fundamentales:(...) e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros; g) Garantizar que el sistema de control interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación;

“Artículo 6. El establecimiento y desarrollo del Sistema de Control Interno en los organismos y entidades públicas, será responsabilidad del representante legal o máximo directivo correspondiente. No obstante, la aplicación de los métodos y procedimientos al igual que la calidad, eficiencia y eficacia del control interno, también será de responsabilidad de los jefes de cada una de las distintas dependencias de las entidades y organismos”.

Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

Artículo 3: Principios. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados

en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales. Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad. (...)

Ley 1150 de 2007, por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos.

"Artículo 2. DE LAS MODALIDADES DE SELECCIÓN. (...)

PARÁGRAFO 2. El procedimiento aplicable para la ejecución de cada una de las causales a que se refiere el numeral 2o del presente artículo, deberá observar los principios de transparencia, economía, responsabilidad y las siguientes reglas." (...)

Ley 734 del 5 de febrero de 2022. Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

Artículo 25. DESTINATARIOS DE LA LEY DISCIPLINARIA. *Son destinatarios de la ley disciplinaria los servidores públicos, aunque se encuentren retirados del servicio y los particulares contemplados en el artículo 53 del Libro Tercero de este código.*

Los indígenas que administren recursos del Estado serán disciplinados conforme a este Código.

Para los efectos de esta ley y en concordancia con el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, son servidores públicos disciplinables, los gerentes de cooperativas, fundaciones, corporaciones y asociaciones que se creen y organicen por el Estado o con su participación mayoritaria. (...)

"Artículo 34. Deberes. *Son deberes de todo servidor público: f) Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.*

Los deberes consignados en la Ley 190 de 1995 se integrarán a este código.

Artículo 48. Faltas gravísimas. *Son faltas gravísimas las siguientes:*

31. Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley."

Ley 1952 del 2019. *"Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario."*

"Artículo 27. Acción y omisión. *La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.*

Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo."

Artículo 38. Deberes. *Son deberes de todo servidor público:*

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias,

las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

3. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injusticia de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función. (...).

4. "Formular, decidir oportunamente o ejecutar los planes de desarrollo y los presupuestos."

SENA – Resolución No 1471 de 2020 "Por la cual se adopta el Manual de se adopta el Manual de Supervisión e Interventoría del Servicio Nacional de Aprendizaje- SENA y se deroga la Resolución No. 202 de 2014, la Resolución No. 1-1362 de 2020, así como las demás disposiciones que le sean contrarias." PROCESO GESTIÓN CONTRACTUAL MANUAL DE SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA Código: GCON-M-002 Versión 05 noviembre de 2020 Sistema Integrado de Gestión y Autocontrol.

Mediante el presente documento se busca brindar herramientas ágiles, precisas y prácticas, para que los supervisores e interventores consulten y ejecuten las acciones propias de su rol para el cumplimiento de los contratos o convenios suscritos por El Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA. Para ello, en sus diferentes capítulos se desarrollan elementos propios para tener en cuenta, incluso cuando las dificultades propias de la operación lo impidan, iniciar acciones que salvaguarden la adecuada ejecución de los recursos.

Objetivo del Manual Brindar lineamientos estructurales a los servidores públicos y contratistas encargados de adelantar la supervisión, interventoría o apoyo a la supervisión de los contratos o convenios suscritos por el SENA, respecto del ejercicio de coordinación, seguimiento, control y vigilancia que deben ejercer en aspectos de carácter técnico, administrativo, financiero, contable, jurídico entre otros, sobre la correcta ejecución de la labor por quienes han sido designados para ello.

Alcance del Manual Está dirigido a los ciudadanos, a los servidores públicos y contratistas encargados de adelantar la supervisión, interventoría o apoyo a la supervisión, de los contratos, o convenios suscritos por el SENA.

El presente Manual es de obligatorio cumplimiento, inicia desde la designación del supervisor o la contratación de la Interventoría, hasta la culminación de la supervisión y/o Interventoría con la liquidación del contrato o convenio, o por cierre del expediente contractual en los casos que se requiera.

3. BUENAS PRÁCTICAS PARA SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA

3.1. **CONFÍE EN SUS CAPACIDADES** Si una persona natural o jurídica ha sido designada para ejercer la vigilancia de un contrato o convenio, es porque el ordenador del gasto considera que puede hacerlo de la mejor manera, para el logro del cumplimiento a satisfacción del objeto contractual, confiando en que posee cualidades éticas, morales, conocimiento técnico y la experticia necesaria para poder desarrollar dicha labor. Es por ello, que no se debe dudar de las capacidades que tiene y responder de forma adecuada a la responsabilidad que le ha sido asignada, quien asume la supervisión y/o interventoría ostenta la responsabilidad y el compromiso que su nuevo rol le impone.

3.12. **DESIGNACIÓN DEL SUPERVISOR** El ordenador del gasto designa al (a los) funcionario(s) que considere idóneo(s) en el ejercicio de las actividades propias de la supervisión. Esta designación queda explícita en el texto del estudio previo y en el contrato o convenio celebrado, en todo caso, el ordenador del gasto luego de suscrito el contrato o convenio comunica por escrito (correo electrónico y/o documento) dicha designación al supervisor, remitiéndole el contrato o convenio, y los anexos que considere pertinentes para ejercer de manera adecuada dicha función.

En caso de haber celebrado el contrato por SECOP II la designación y notificación se realizará directamente en la plataforma y será suficiente con la remisión del enlace del contrato junto con la debida autorización en la plataforma para consultar el expediente.

4. OBLIGACIONES DEL SUPERVISOR Las funciones o actividades de supervisión e interventoría se concentran en ejecutar las actuaciones necesarias para ejercer el seguimiento, control y dirección de todas las actividades efectuadas durante la ejecución del contrato o convenio supervisado y con posterioridad a su vencimiento, esto es, sobre el post contractual, según se establece en la Ley y en el presente Manual.

4.1. DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO Los aspectos administrativos están encaminados a brindar el soporte necesario para que el supervisor y/o interventor verifique los procedimientos que se lleven a cabo en el desarrollo de la ejecución del contrato o convenio, en los informes, pagos e incluso en la misma liquidación.

- Verificar que el contratista o conveniente haya cumplido en su totalidad con los requisitos de perfeccionamiento y ejecución, antes de la iniciación del contrato o convenio. El interventor y/o supervisor no puede autorizar el inicio a la ejecución del contrato y/o convenio sin haberse aprobado la garantía única, realizado el Registro Presupuestal, así como los demás requerimientos pactados contractualmente o convencionalmente para este fin.

- Elaborar el acta de inicio del contrato; para todos los casos independientemente de la naturaleza o el tipo contractual será obligatorio la existencia de acta de inicio y su publicidad.

- El supervisor será el responsable del expediente contractual en SECOP I y en SECOP II, será quien custodie la información física y electrónica.

- Es responsabilidad del supervisor el manejo de las plataformas que se dispongan para el seguimiento de ejecución contractual, especialmente de SECOP II. El supervisor tendrá la custodia contractual a partir de la entrega del expediente por parte del grupo u oficina de contratación y una vez se haya finalizado el proceso de aprobación de pólizas y expedición de Registro Presupuestal; desde este momento el supervisor será responsable en las etapas contractual y postcontractual de la conservación y organización de toda la documentación que surja como consecuencia de la ejecución del contrato, es importante aclarar que aun cuando el expediente físico es una respaldo documental, la información primordial se encuentra y alimenta en la plataforma SECOP II. Una vez se realice la liquidación del contrato dicho expediente debe ser transferido al Archivo Central.

Expedir el acta de recibo a satisfacción de los bienes, productos y/o servicios, la cual debe ser acorde con las obligaciones y el objeto pactado en el contrato y/o convenio.

4.2. DE CARÁCTER FINANCIERO Y CONTABLE Su objetivo es verificar el tema financiero en la ejecución del convenio o contrato, para lo cual se hace seguimiento al cumplimiento de los requisitos establecidos para este efecto, desde el inicio del contrato o convenio y hasta la liquidación de este, de modo que se realice control riguroso respecto de todas las transacciones financieras y con contables que se realicen. A saber:

- Exigir el plan financiero y demás documentos que soporten la forma como se planea ejecutar financieramente el contrato o convenio y realizar su respectivo seguimiento, cuando haya lugar a ello.

- Velar porque la ejecución financiera del contrato o convenio se ajuste a lo inicialmente formulado.

- Llevar el control sobre el avance de ejecución, respecto de los recursos desembolsados al contratista o conveniente durante el desarrollo del contrato o convenio y de la ejecución presupuestal, con base en los soportes de legalización entregados por el contratista o conveniente, los registros en la plataforma financiera del SENA y los reintegros financieros pactados en el contrato por rendimientos financieros. El control recae también sobre los recursos de contrapartida o aportes en el caso de los convenientes, los cuales deberán estar soportados en su ejecución.

- Supervisar que el contratista o conviniente cancele cumplidamente las obligaciones laborales y tributarias que se deriven de la ejecución del convenio o contrato.
- Revisar las facturas y/o cuentas de cobro presentadas por el contratista o conviniente al SENA, en caso de ser necesario, registrar cronológicamente los pagos y deducciones del contrato o convenio, verificando el pago de los recursos correspondientes.

4.3. DE CARÁCTER JURÍDICO

Las actividades jurídicas comprenden el conjunto de actividades orientadas a garantizar el cumplimiento de todos los requisitos jurídicos necesarios para el perfeccionamiento y la ejecución del contrato o convenio o de cualquiera de sus modificaciones y la oportuna adopción de las medidas judiciales o extrajudiciales que garanticen el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista o conviniente y, principalmente el desarrollo del objeto contractual o convencional. Es función del supervisor y/o interventor vigilar el cumplimiento de las normas jurídicas, de los actos administrativos que contiene el contrato o convenio y demás documentos que obligan. Para estos efectos, son funciones del supervisor y/o interventor.

- Exigir, conocer y analizar los documentos precontractuales a saber: estudio previo, análisis del sector, matriz de riesgos y los demás que hagan parte de la formulación y estructuración del proceso contractual.
- Controlar y verificar que el contratista o conviniente cumpla con las obligaciones relacionadas con los aportes al Sistema General de Seguridad Social, salud, riesgos profesionales, pensiones y aportes a la caja de compensación familiar, instituto de bienestar familiar y al SENA cuando haya lugar a ello. El interventor o supervisor informa al Ordenador del Gasto, el incumplimiento de esta obligación.
- Vigilar que la ejecución del contrato o convenio se realice conforme a lo estipulado en el mismo; es decir, que se efectúe de acuerdo con los requerimientos contractuales o convencionales, tales como: el objeto, las obligaciones, el plazo de ejecución, el valor y la forma de pago, etc.
- Verificar de acuerdo con la naturaleza del contrato o convenio, la existencia de los permisos, licencias y documentación exigida por las autoridades competentes, previo al inicio de las obras o servicios de que se trate y durante la ejecución de estos.

Hacer seguimiento al cronograma de actividades y al plan operativo, a efectos de solicitar en su oportunidad una eventual prórroga, adición, modificación o suspensión, la cual debe estar debidamente justificada y con documentos idóneos, suscrita por el contratista o conviniente y por el ordenador del gasto; previo concepto técnico del interventor o supervisor del contrato o convenio.

Verificar que el objeto inicial del contrato o convenio no cambie cuando se presente una modificación del contrato o convenio.

Condición

En desarrollo de la Auditoría Intersectorial de Generación de Ingresos dirigidos a Población Víctima del Conflicto Armado, la Contraloría General de la República a través de la Delegada de Inclusión Social, evaluó la documentación suministrada por el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-, a la respuesta remitida por la Entidad, relacionada con los contratos correspondientes a las vigencias 2021, 2022 y 2023, los cuales tienen como objeto, los "relacionados con la generación de ingresos y empleabilidad, así como, de los proyectos de inversión marcados con el trazador presupuestal "Construcción de Paz" dirigidos a implementar el Plan Nacional para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria – PNGIECFC (...)".

De la revisión efectuada por la CGR, se evidenciaron debilidades en el cumplimiento de los principios de la contratación pública en cuanto al seguimiento y control que debe realizar el supervisor; ya que no se evidencian los informes de supervisión final en los contratos que se relacionan a continuación:

Tabla 16
Relación Contratos población víctima
Generación de Ingresos y Empleabilidad – SENA
(2021-2022 y 2023)

Relación muestra de contratos población víctima - Generación de ingresos y Empleabilidad - SENA - (2021-2022 Y 2023)		
Respuesta SENA Radicado No 01-9-2024- 082657 (02-12-2024)		
Unidad Ejecutora	SUPERVISIÓN	
Vigencia	2021	OBSERVACIÓN-SUPERVISIÓN
SENA GESTIÓN GENERAL	<u>CO1.PCCNTR.2527672</u>	En el oficio de respuesta NO remiten soportes, para desvirtuar la observación.
Vigencia	2022	OBSERVACIÓN-SUPERVISIÓN
SENA GESTIÓN GENERAL	<u>CO1.PCCNTR.3418863</u>	En el oficio de respuesta NO remiten soportes, para desvirtuar la observación.
CENTRO INDUSTRIAL Y DE ENERGÍAS ALTERNATIVAS-GUAJIRA	<u>CO1.PCCNTR.3713124</u>	En el oficio de respuesta NO remiten soportes, para desvirtuar la observación.
CENTRO AGROINDUSTRIAL DEL META	<u>CO1.PCCNTR.3935052</u>	En el oficio de respuesta NO remiten soportes, para desvirtuar la observación.
CENTRO DE INDUSTRIA Y SERVICIOS DEL META	<u>CO1.PCCNTR.4030917</u>	En el oficio de respuesta NO remiten soportes, para desvirtuar la observación.
Vigencia	2023	OBSERVACIÓN-SUPERVISIÓN
CENTRO DE LA INNOVACIÓN, LA TECNOLOGÍA Y LOS SERVICIOS-SUCRE	<u>CO1.PCCNTR.5465900</u>	En el oficio de respuesta NO remiten soportes, para desvirtuar la observación.
CENTRO AGROPECUARIO Y DE BIOTECNOLOGÍA EL PORVENIR-CÓRDOBA	<u>CO1.PCCNTR.BI-RN-142</u>	En el oficio de respuesta NO remiten soportes, para desvirtuar la observación.
CENTRO DE INDUSTRIA Y CONSTRUCCIÓN-TOLIMA	<u>CO1.PCCNTR.5321069</u>	En el oficio de respuesta NO remiten soportes, para desvirtuar la observación.
CENTRO INDUSTRIAL Y DE ENERGÍAS ALTERNATIVAS-GUAJIRA	<u>CO1.PCCNTR.4823050</u>	En el oficio de respuesta NO remiten soportes, para desvirtuar la observación.
CENTRO DE SERVICIOS Y GESTIÓN EMPRESARIAL-ANTIOQUIA	<u>CO1.PCCNTR.4982249</u>	En el oficio de respuesta NO remiten soportes, para desvirtuar la observación.
CENTRO DE GESTIÓN DE MERCADOS, LOGÍSTICA Y TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN-BTAD C	<u>ORDEN DE COMPRA 113116.</u>	En el oficio de respuesta NO remiten soportes, para desvirtuar la observación.

Senas oficio de respuesta Radicado No 01-9-2024 – 082657 (02-12-2024)

Fuente: Información Contractual SENA

Elaborado por: Equipo Auditor

Causa

La situación descrita permite evidenciar debilidades de control interno y de supervisión de los contratos, con relación al cumplimiento de las normas de contratación estatal en lo referente a la publicación y revelación. Así como debilidades en los procedimientos que permitan advertir oportunamente el cumplimiento de metas, y por ende el control efectivo a las obligaciones derivadas de los contratos.

Efecto

Lo anterior, conlleva a debilidades en el cumplimiento de las obligaciones contraídas por las partes, así como debilidades en la revelación y transparencia de la información.

Y barreras para la verificación del óptimo uso de los recursos invertidos en los proyectos y programas para las víctimas del conflicto orientados al componente generación de ingresos y empleabilidad.

Respuesta de la entidad

El Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA, con el oficio suscrito por la Coordinadora Nacional Agencia Pública de - Radicado – 1-5050 - No CPE No. 01-9-2024-082657 del 2/12/2024 en los siguientes términos.

“De manera atenta, de acuerdo con el requerimiento del asunto; me permito dar respuesta a la segunda observación realizada por la Contraloría General, allegadas al SENA vía correo electrónico, mediante la cual la Dirección de Vigilancia Fiscal para el Sector Trabajo de la Contraloría comunica la siguiente observación relacionada a continuación: “no obra soporte del informe final de supervisión”

Respuesta Observación:

Dando respuesta a esta observación, es necesario precisar que la Entidad en cumplimiento de la normatividad vigente, cuenta con el “Manual de supervisión e interventoría”; el cual establece el procedimiento de manera clara y concreta a desarrollar como supervisores e interventores de contrato.

Se comparte “Manual de supervisión e interventoría”; el cual se encuentra debidamente cargado en el aplicativo Compromiso del SENA en el siguiente Link: <https://compromiso.sena.edu.co/mapa/descarga.php?id=6345>

Importante resaltar que para los contratos de la Dirección General que se señalan a continuación se cumple con lo establecido en el Manual de Contratación en el numeral “6.4.2. Cierre de Expediente” el cual establece el procedimiento correspondiente a ejecutar para los mismos:

“CO1.PCCNTR.2156177; servicios personales: 8-2021-00292, prestar servicios personales como enlace entre el Servicio Nacional de Aprendizaje Sena y las entidades del sistema nacional de atención y reparación integral a las víctimas - SNARIV - además de apoyar en la implementación”

CO1.PCCNTR.2171148; *servicios personales: 9-2021-005772, prestación de servicios profesionales para apoyar de forma transversal la implementación y seguimiento de la política de discapacidad del SENA y articulación con el ministerio de defensa nacional."*
El Manual señala lo siguiente:

(...) 6.4.2 Cierre del expediente: *La Unidad de contratación o el Grupo de Apoyo Administrativo en las Direcciones regionales o Centros de Formación Profesional Integral, una vez venzan los términos de las garantías de calidad, estabilidad y mantenimiento o las condiciones de disposición final o recuperación ambiental de las obras o bienes, proyectará para firma del ordenador del gasto, el acta de cierre del expediente del contrato, haciendo claridad en la finalización de los amparos antes mencionados de la garantía de cumplimiento o de la ocurrencia de un siniestro y de las decisiones adoptadas. (...)"*

Análisis de la Respuesta

En el desarrollo de la verificación de los soportes a los contratos de la muestra establecida en el plan de trabajo aprobado, se revisó la información y soportes remitidos con el oficio radicado No 01-9-2024 – 082657 del 02-12-2024, de la observación No 3 informes de supervisión finales, se revisó los documentos soportes en las etapas, pre contractual, contractual y post contractual en especial el o los informes finales de supervisión evidenciándose, que el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, en el referido oficio de respuesta de los 21 contratos observados que no cuentan con informe final de supervisión, la Entidad anexa los informes para 10 contratos quedando sin soporte 11 contratos de acuerdo al cuadro anexo.

Por lo anterior la Entidad subsana parcialmente lo inicialmente observado, pero se ratifica las debilidades para 11 contratos de los 21 inicialmente comunicados, confirmando las debilidades de control interno y de supervisión de los contratos, con relación al cumplimiento de las normas de contratación estatal en lo referente a la publicación y revelación.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

UAESPE

Hallazgo No. 13. Publicación de documentos en el Sistema Electrónico de Contratación Pública SECOP II (A).

Fuente de Criterio

Constitución Política de Colombia de 1991

"(...) Artículo 2. *De los fines esenciales del Estado y Art. 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.*

Artículo 355 *"Artículo 355. Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y*

de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.” **Artículo 268.** Numeral 4 y 5. El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones. (...) 4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes públicos. 5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva, para lo cual tendrá prelación. (..)

Ley 80 del 28 de octubre de 1993. Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Artículo 3.- De los Fines de la Contratación Estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones. (El texto subrayado fue derogado por el art. 32 de la Ley 1150 de 2007.

Artículo 26 numeral 1. Principio de Responsabilidad, establece: “1. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.”

Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda. La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.” **Artículo 84.** Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

Ley 2195 de 2022 “Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones.

Artículo 53. Adiciónese los siguientes incisos al Artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, el cual

quedara así (...)"

Ley 1150 de 2007, "por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos"

"Artículo 2. DE LAS MODALIDADES DE SELECCIÓN. (...) PARÁGRAFO 2. El procedimiento aplicable para la ejecución de cada una de las causales a que se refiere el numeral 2o del presente artículo, deberá observar los principios de transparencia, economía, responsabilidad y las siguientes reglas." (...)

"Artículo 13. principios generales de la actividad contractual para entidades no sometidas al estatuto general de contratación de la administración pública "(...) En desarrollo de los anteriores principios, deberán publicar los documentos relacionados con su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP II) o la plataforma transaccional que haga sus veces. Para los efectos de este artículo, se entiende por actividad contractual los documentos, contratos, actos e información generada por oferentes, contratista, contratante, supervisor o interventor, tanto en la etapa precontractual, como en la contractual y la poscontractual. (...)"

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

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

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos. (...)" "Artículo 119. Solidaridad. En los procesos de responsabilidad fiscal, acciones populares y acciones de repetición en los cuales se demuestre la existencia de daño patrimonial para el Estado proveniente de sobrecostos en la contratación u otros hechos irregulares, responderán solidariamente el ordenador del gasto del respectivo organismo o entidad contratante con el contratista, y con las demás personas que concurran al hecho, hasta la recuperación del detrimento patrimonial." (Subrayas fuera de texto)

Circular Externa Única de Colombia Compra Eficiente.

"1.2 Oportunidad en la publicación de la información en el SECOP, inciso 2º: ... La información registrada por las Entidades en el SECOP II y en la Tienda Virtual del Estado Colombiano, está disponible en tiempo real en razón a que las actuaciones del Proceso de Contratación tienen lugar electrónicamente a través de dichas plataformas transaccionales...; 1.5 Normativa del SECOP... Los usuarios del SECOP están obligados a cumplir las disposiciones legales y reglamentarias del Sistema de Compra Pública cuando adelanten Procesos de Contratación. La responsabilidad de la información relacionada con los Procesos de Contratación contenidos en

SECOP es únicamente de la entidad contratante y sus funcionarios...”

Ley 1712 de 2014, “Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional”.

“Artículo 3. Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública.

Principio de la calidad de la información. Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad.

Artículo 10. Publicidad de la contratación. En el caso de la información de contratos indicada en el artículo 9 literal e), tratándose de contrataciones sometidas al régimen de contratación estatal, cada entidad publicará en el medio electrónico institucional sus contrataciones en curso y un vínculo al sistema electrónico para la contratación pública o el que haga sus veces, a través del cual podrá accederse directamente a la información correspondiente al respectivo proceso contractual, en aquellos que se encuentren sometidas a dicho sistema, sin excepción. PARÁGRAFO. Los sujetos obligados deberán actualizar la información a la que se refiere el artículo 9, mínimo cada mes...”

Decreto 1082 de 2015, “por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional.”

“Artículo 2.2.1.1.7.1. PUBLICIDAD EN EL SECOP. La Entidad Estatal está obligada a publicar en el Secop los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. La oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación. Artículo 2.2.1.1.3.1. DEFINICIONES... Documentos del Proceso son: (a) los estudios y documentos previos; (b) el aviso de convocatoria; (c) los pliegos de condiciones o la invitación; (d) las Adendas; (e) la oferta; (f) el informe de evaluación; (g) el contrato; y cualquier otro documento expedido por la Entidad Estatal durante el Proceso de Contratación...”

Manual de Contratación Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo

PUBLICACIÓN EN EL SECOP: Los funcionarios de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo serán responsables de garantizar la publicidad de todos los procedimientos y actos asociados a los procesos de contratación. Para el efecto, deberán dar publicidad de las actuaciones por medio del Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP). • La falta de publicación en el SECOP de la información constituirá la vulneración de los deberes funcionales de los responsables, lo cual podrá dar lugar a imposición de sanciones disciplinarias.

Condición

En desarrollo de la presente auditoría Intersectorial de las vigencias auditadas, una vez analizados los expedientes contractuales, donde se evidencia la omisión en la publicación en SECOP II de diferentes documentos necesarios para la verificación de la ejecución efectiva en todas las etapas contractuales y sus respectivas actualizaciones.

Dicha omisión se evidencia de manera específica en los contratos y documentos

relacionados a continuación:

- Convenio 103-2021: no se encuentra actualizada su fecha de terminación. Según la publicación en el SECOP II, se indica que el contrato finalizó el 31 de julio de 2021, sin embargo, de acuerdo con las modificaciones realizadas, la fecha de finalización real fue el 31 de diciembre de 2022.

Imagen No. 20
Información general Convenio 103 – 2021

Precio estimado total:	9 703 368 798 COP
Numero del proceso	SPE-SG-RE-103-2021
Título:	ESTRATEGIA DE VICTIMAS
Fase:	Presentación de oferta
Estado:	Publicada
Descripción:	Aunar esfuerzos y recursos humanos, financieros y técnicos para la ejecución, monitoreo y evaluación de un programa de mitigación de barreras en el marco del modelo de inclusión laboral con enfoque de cierre de brechas de la Unidad del Servicio Público de Empleo
Tipo de proceso:	Contratación régimen especial
Tipo de contrato:	Otro
clon de la modalidad de contratación:	Regla aplicable
Duración del contrato:	11 (Meses)
Fecha de terminación del contrato:	31/07/2022 11:59:00 PM
Dirección de ejecución del contrato:	Camara 69 # 25 B - 44 Piso 7 Bogotá Distrito Capital de Bogotá COLOMBIA
Código UNSPSC	80101509 - Servicios de asesoramiento para asuntos gubernamentales y de relaciones comunitarias
Lista adicional de códigos UNSPSC	80101505 - Desarrollo de políticas u objetivos empresariales
Lotes?	Si No

Fuente: Pantallazo SECOP II. Elaboró: Equipo auditor

Imagen No. 21
Acta de liquidación convenio 103-2023

Servicio Público de Empleo como canal formal para la publicación de vacantes y se modificó parcialmente la cláusula Quinta del Convenio, en el sentido de cambiar los productos 23 y 24.

5) Que el 29 de julio de 2022, las partes suscribieron el modificatorio no. 3 al convenio de cooperación, mediante la cual se prorrogó el plazo de ejecución del convenio hasta el 31 de diciembre de 2022 y modificaron parcialmente la cláusula cuarta en su parágrafo 1, en el sentido de modificar la distribución presupuestal de los recursos aportados por la unidad SPE y cláusula quinta en el sentido de cambiar la programación de los desembolsos e incluir productos en el sexto desembolso y de este modo, realizar la ejecución de actividades solicitadas en la prórroga.

Fuente: Pantallazo del acta de liquidación convenio 103-2023. Elaboró: Equipo auditor

- Contrato 107-2021: celebrado con THT Editorial S.A.S, según el expediente digital

enviado por la entidad, se evidencia que se realizaron cuatro desembolsos. Sin embargo, al revisar la información publicada en SECOP II sobre la ejecución del contrato, se observa que sólo se registraron tres desembolsos, observándose diferencias entre lo documentado en el expediente digital y lo reportados en el SECOP II.

Imagen No. 22
Ejecución del contrato 107-2021

Id de pago	Número de factura	Fecha de emisión	Fecha de recepción	Valor total de la factura	Valor total de la factura	Valor a pagar	Estado
Pago 001	856474	08/12/2021 10:00 PM	28/12/2021 12:00 PM	10,435,400	10,435,400	10,435,400	Pagado
Pago 002	856480	08/12/2021 10:00 PM	28/12/2021 12:00 PM	17,200,000	17,200,000	17,200,000	Pagado
Pago 003	856486	08/12/2021 10:00 PM	28/12/2021 12:00 PM	12,827,200	12,827,200	12,827,200	Pagado

Valor total contrato	% del valor del contrato	Valor total de los pagos	% del valor del contrato
28,352,400.00	100%	40,462,600.00	142%

Fuente: Pantallazo SECOP II. Elaboró: Equipo auditor

Por lo tanto, es indispensable que las entidades públicas y los responsables de la contratación cumplan estrictamente con la obligación de publicar en el SECOP II, todos los documentos relacionados con los procesos de contratación, garantizando así la transparencia y publicidad.

Así mismo se evidenció debilidades en el seguimiento, control y actualización de la información publicada relacionada con la ejecución contractual; debilidades que dificultan el acceso a la información de manera completa, clara y oportuna, que deben estar disponibles tanto para el ente de control como para la ciudadanía en general.

Lo anterior se convierte en barrera para el acceso a la información y posterior análisis sobre los avances, los desembolsos y el cumplimiento de los términos contractuales comprometiendo la transparencia de la gestión pública.

Respuesta de la entidad

La Entidad en su respuesta manifiesta que:

“Contrato 107-2021:

(...) celebrado con THT Editorial S.A.S (...) no obstante, como lo manifiesta el equipo auditor, el Contratista cargó solo tres desembolsos en plataforma, cuando en realidad y de acuerdo con el expediente digital y acta de liquidación del mismo (imagen sustraída del acta de liquidación publicada) y de conformidad con la relación de pagos y el balance financiero de este, los

desembolsos fueron cuatro; este último, proveniente de una Reserva Presupuestal constituida para pagar en la siguiente vigencia, es decir, en el año 2022. Quiere esto significar que en el marco de ejecución del presente contrato se efectuaron los desembolsos establecidos, quedando un pago para reserva presupuestal, el cual se entregó en la vigencia 2022. Está información reposa en el acta de liquidación y el informe final de supervisión los cuales se encuentran públicos y disponibles en la plataforma Secop II."

"Convenio 103-2021:

Por lo anteriormente mencionado, se evidencia que en documentos del proceso (tercera imagen) se encuentran publicadas las cuatro modificaciones correspondientes a este contrato, las cuales producen efecto ante terceros, por ser la plataforma Secop II, el único medio obligatorio de publicidad de toda la actividad contractual estatal." (...)

"Contrato 007-2023:

(...) esta se encuentra debidamente publicada en el numeral 7 "Ejecución del Contrato", tal como se evidencia en las imágenes sustraídas de la plataforma transaccional Secop II (...)"

Análisis de respuesta

De acuerdo con la respuesta emitida por la entidad en relación con el Contrato 107- 2021, se menciona que, si bien el cuarto desembolso se realizó utilizando la reserva presupuestal del año 2022, este hecho no afecta ni exime a la entidad de su responsabilidad de cumplir con la obligación de publicar en la plataforma SECOP II, la totalidad de los desembolsos efectuados durante la ejecución del contrato, específicamente en el ítem No. 07, titulado "Ejecución del contrato". En este ítem, deben reflejarse todos los pagos realizados, ya que dicho registro sirve no solo para garantizar la transparencia del proceso, sino también para que los supervisores de los contratos puedan registrar el avance de la ejecución contractual.

Así mismo, tal como lo indica la entidad, con respecto a los pagos correspondientes al cuarto desembolso se pudo verificar tanto, en los expedientes contractuales como en el acta de liquidación, es importante destacar que estos documentos no constituyen el medio adecuado para la publicación de dicha información. En este sentido, la plataforma SECOP II, cuenta con espacios específicos destinados para la publicación de los documentos relacionados con la ejecución de los contratos.

En relación con el Convenio 103-2021, la CGR, verificó que las modificaciones efectuadas por la entidad, fueron publicadas en la plataforma SECOP II, no obstante, se observó que no se realizaron las actualizaciones necesarias en las fechas de terminación del convenio a pesar de que se habían realizado modificaciones que requerían dicha actualización. Esta omisión en la actualización de las fechas de terminación del convenio, constituye un incumplimiento de las obligaciones relacionadas con la veracidad de la información publicada en la plataforma.

Respeto al Contrato 007-2023, efectivamente el acta de inicio se encuentra publicada por lo tanto se desvirtúa lo evidenciado para este Contrato. Respecto a los otros contratos y

convenios relacionados en la condición se mantiene.

Finalmente, y una vez analizados los argumentos expuestos por la entidad por cada contrato lo comunicado se mantiene salvo lo relacionado con el Contrato 007-2023, que se retira del presente informe.

A partir de la respuesta emitida por la Unidad a la CGR, es de recibo lo argumentado respecto a la publicación en la plataforma SECOP II, se retira la incidencia disciplinaria, sin embargo; es importante dar a conocer presente informe para lo pertinente a la oficina de Control Interno de la Unidad.

Hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 14. Seguimiento y acompañamiento posterior a la colocación efectiva (A)

Constitución Política de Colombia 1991

“ARTICULO 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...”

ARTÍCULO 267. “La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley. (...)”

ARTÍCULO 25. “El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.”

ARTÍCULO 26. Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social.

Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de éstos deberán ser democráticos.

Sentencia T-025 de 2004. *“La Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004, declara el Estado de Cosas Inconstitucionales por la vulneración masiva y generalizada de varios derechos fundamentales que afectan a la población desplazada, fundada en los artículos 1, 11, 12, 13, 14, 16 y 17 de la Constitución Política, por lo cual, hace una intervención excepcional en materia de política pública que permita el amparo de estos derechos a este grupo poblacional”.*

Auto 331/19 “Referencia: Indicadores de goce efectivo de derechos de la población desplazada, en el marco del seguimiento a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado en Sentencia T-025 de 2004.”

4.2.3. Generación de Ingresos y de Empleo

181. En la **Sentencia T-025 de 2004**, este Tribunal determinó que uno de los derechos que integran el mínimo prestacional que debe satisfacer el Estado es la provisión de apoyo para el autosostenimiento y la estabilización socioeconómica de los hogares desplazados, por lo cual, concluyó que se debe: (i) identificar con plena participación de las personas desplazadas las circunstancias específicas de su situación individual y familiar, sus necesidades particulares, así como sus habilidades y conocimientos, y las alternativas de subsistencia digna y autónoma a las que pueden acceder en el corto y mediano plazo; (ii) a partir de esta identificación, definir las posibilidades concretas para ejecutar proyectos razonables de estabilización económica, participar de forma productiva en un proyecto colectivo, o vincularse al mercado laboral; y (iii) utilizar esta información para identificar alternativas de generación de ingresos para la población desplazada. Si bien este apoyo no implica que se debe proveer inmediatamente un soporte material para la iniciación de un proyecto productivo o garantizar el acceso al mercado laboral con base en la evaluación individual efectuada, este apoyo se debe materializar en los programas y proyectos que las autoridades diseñen para alcanzar estos objetivos.

187. Dado que la generación de ingresos y de empleo, hace parte del conjunto de medidas encaminadas a consolidar la estabilización socioeconómica de la población desplazada, es preciso que se determine cuando se supera la situación de vulnerabilidad derivada de la ocurrencia del hecho victimizante. De acuerdo con el Decreto 1084 de 2015, se entiende que una persona víctima de desplazamiento forzado supera la situación de vulnerabilidad cuando se ha estabilizado socioeconómicamente, para lo cual, se debe tener en cuenta la medición de los derechos a la identificación, salud (incluye atención psicosocial), educación, alimentación, generación de ingresos (con acceso a tierras cuando sea aplicable), vivienda y reunificación familiar. Dicha evaluación se debe hacer sobre cada persona víctima de desplazamiento forzado que haga parte de los hogares incluidos en el RUV, en la que se deben considerar las características particulares de edad, género, diversidad sexual y discapacidad en la medición de los derechos relacionados con la estabilización socioeconómica

188. Síntesis del componente de generación de ingresos y empleo para efectos de la formulación y medición de los IGED:

Extensión de la obligación / Frecuencia	El acompañamiento en la generación de ingresos y de empleo se extiende hasta que se alcance la estabilización socioeconómica de la población desplazada. (...)
--	--

Ley 1448 de 2011. Prorrogada por diez años mediante la Ley 2078 de 2021. “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.”

CONPES 4031 de 2021 “Actualización de lineamientos generales, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismos de seguimiento para el Plan Nacional Atención y Reparación Integral a las Víctimas (PNARIV), como consecuencia de la prórroga de la vigencia de la ley 1448 de 2011 y los decretos leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011 establecida por el Congreso

de la República mediante la Ley 2078 de 2021 por 10 años más, extendiéndose su vigencia hasta el 11 de junio de 2031, horizonte sobre el se construye el presente documento”.

Minuta Contractual

“(E) Etapa 5: Seguimiento a la Colocación y formación:

Etapa orientada a verificar la adaptación de las víctimas al entorno laboral, la identificación de orientación psicosocial de las personas, la temporalidad mínima requerida en la vinculación laboral y la pertinencia y calidad de la formación a la medida, si está contemplada en el Acuerdo con el Prestador y los avances en la recuperación y reactivación económica de las empresas. Esta etapa será acompañada y monitoreada por los Profesionales de promoción y gestión regional. 53) Focalización regional y poblacional: La presente contratación tiene como objetivo dar continuidad a la estrategia integral de inclusión laboral para víctimas del conflicto armado. En este sentido, la presente contratación tiene como focalización poblacional: las regiones con mayor número presencial de personas víctimas del conflicto armado, territorios PDET, territorios con acuerdos de sustitución de cultivos ilícitos y acorde con los lineamientos del Plan Marco de Implementación - PMI en regiones que requieren servicios de gestión y colocación para lograr su estabilización socio económica por medio de la vinculación laboral con un periodo mínimo de 6 meses”. (Subrayado fuera de texto)

Condición

En cumplimiento al mandato constitucional Sentencia T 025 — 2004 y en desarrollo de la Auditoría Intersectorial de Generación de Ingresos dirigidos a población Víctima del Conflicto Armado, la CGR realizó análisis a los diferentes convenios focalizados en esta materia, celebrados durante las vigencias objeto de la presente auditoría, donde se evidenció el incumplimiento en cuanto al seguimiento que debe realizar la UAESPE con el fin de lograr la estabilización socioeconómica de la población víctima.

De igual forma, al revisar la Minuta Contractual de los Convenios 066-2023 y 109-2023, y los informes y productos presentados para cada desembolso; se evidencia el incumplimiento efectivo por parte de la Entidad de la misma, según lo establecido en la etapa 5 de la minuta contractual: “Seguimiento a la Colocación y Formación”, cuyo objetivo es verificar la adaptación de las víctimas al entorno laboral, ofrecer orientación psicosocial, evaluar la temporalidad mínima de la vinculación, así como también establece:” (...) *En este sentido, la presente contratación tiene como focalización poblacional: las regiones con mayor número presencial de personas víctimas del conflicto armado, territorios PDET, territorios con acuerdos de sustitución de cultivos ilícitos y acorde con los lineamientos del Plan Marco de Implementación - PMI en regiones que requieren servicios de gestión y colocación para lograr su estabilización socio económica por medio de la vinculación laboral con un periodo mínimo de 6 meses* (...)”.

Así mismo; en desarrollo del proceso auditor y a partir de visita in situ el día 11 de septiembre del 2024; la CGR, verificó el tema relacionado con la Colocación Laboral Efectiva, indagando sobre el beneficiario, identificando como la misma entidad lo mencionó: “no tenemos una evaluación como tal, del impacto definida en ninguno de los productos o procesos que tenemos para cada proyecto, estos se definen en cada vigencia,

teniendo en cuenta las metas de colocación y mitigación, es así como se proyecta para cada vigencia con las víctimas, estableciendo patrones de control para el 2023”.

Así mismo, la CGR realizó pruebas de control aleatorias (entrevistas virtuales realizadas vía teams) con beneficiarios de los convenios objeto de evaluación, y evidenció que, tras la colocación laboral de las víctimas, estas indican que no se lleva a cabo un seguimiento efectivo. Por ello la estrategia integral de inclusión laboral, que tiene como fin continuar con la colocación de empleos para esta población, mediante el apoyo a los costos laborales a la entidad empleadora, a través de un recurso equivalente en 1.5 SMMLV, se estaría alejando del propósito.

Lo anterior denota inobservancia a lo contemplado en la Sentencia T-025 de 2004 al no realizar un seguimiento efectivo ni un acompañamiento adecuado a las víctimas después de su colocación laboral, que denotan debilidades en el seguimiento adecuado por parte de la entidad, evidenciando inobservancia de lo establecido en la minuta contractual en la etapa 5.

Respuesta de la entidad

La entidad allega respuesta a la CGR, manifestando que:

“(…) así, en el marco de los convenios objeto de auditoría, la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo (UAESPE) ha implementado plenamente las acciones contempladas en la etapa de “Seguimiento a la Colocación y Formación”, conforme a lo estipulado en las minutas contractuales y alineado con la Sentencia T-025 de 2004. Dichas acciones se centran en garantizar no solo la colocación efectiva, sino también la estabilización laboral de las víctimas del conflicto armado mediante el seguimiento continuo y el acompañamiento psicosocial.

A continuación se detallarán de manera exhaustiva los mecanismos de seguimiento y acompañamiento implementados posterior a la colocación laboral de los beneficiarios, en cumplimiento tanto de las estipulaciones contractuales como del mandato establecido por la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional y se detallarán las metodologías empleadas, los instrumentos de evaluación utilizados, y los resultados obtenidos, demostrando así el compromiso de la UAESPE con la inclusión laboral efectiva y sostenible de las víctimas del conflicto armado.(…)

2. Seguimiento a víctimas del conflicto armado vinculadas laboralmente en las empresas que conforman la estrategia.

EVIDENCIAS: Producto 51 del sexto desembolso, convenio 103-2021 (informe final de seguimiento psicosocial) e informes técnicos (apartado seguimiento a víctimas del conflicto armado vinculadas laboralmente en las empresas que conforman la estrategia) y Producto 19 del tercer desembolso, convenio 066-2023. (...)

3. Seguimiento a la temporalidad mínima requerida en la vinculación laboral

Evidencia: Producto 53 del sexto desembolso convenio 103-2021 (Resultado final que contenga la consolidación de toda la ejecución del convenio), y producto 20 del tercer desembolso convenio

066- 2023. *Es importante señalar que estos documentos fueron aportados al inicio de la auditoría. (...)*

4. *Seguimiento en el marco del convenio 109 de 2023 En el resultado Nro.2 del Convenio 109, referente al estudio de caso dirigido a víctimas del conflicto armado beneficiarios de la ruta de empleo en Bogotá, se realizó un análisis a la estrategia de inclusión laboral del SPE para este grupo poblacional en comparación con la ruta básica de empleabilidad. El objetivo principal del análisis fue recolectar información y desarrollar insumos técnicos que aportaron al fortalecimiento de las Políticas Públicas referentes al empleo y proporcionar información para el ajuste de los servicios de gestión y colocación de empleo (ruta de empleo y estrategia de inclusión laboral) (...) El estudio de caso logró su propósito de identificar las variaciones de las trayectorias laborales de la población desde la mirada de una empresa, de un prestador y de la población víctima del conflicto armado, lo cual es clave para comprender las problemáticas que enfrenta dicha población en la búsqueda y permanencia en un empleo y para considerar la reformulación de las estrategias, programas y políticas de inclusión vigentes. El estudio de caso sentó las bases para construir programas, políticas o proyectos encaminados a las necesidades específicas de la población víctima.*

El estudio logra hacer un seguimiento a 200 víctimas del conflicto armado en cuanto a las trayectorias laborales luego de acceder a la estrategia de inclusión laboral o a la ruta básica de empleo en 2021, 2022 y 2023. (...)

Análisis de la Respuesta

En la respuesta a la CGR, la entidad hace referencia a diversos productos entregados y a actividades relacionadas con la implementación de la estrategia de inclusión laboral para las víctimas, si bien se mencionan actividades de acompañamiento psicosocial y seguimiento, los documentos aportados no evidencian un proceso de monitoreo continuo, ni de evaluación de los resultados posteriores a la vinculación laboral de las víctimas. Esta debilidad impide verificar si las acciones de acompañamiento y estabilización laboral se han mantenido de forma efectiva a lo largo del tiempo, como lo estipula el Auto 331/19 “*El acompañamiento en la generación de ingresos y de empleo se extiende hasta que se alcance la estabilización socioeconómica de la población desplazada*”

De igual manera, las únicas evidencias que anexa la entidad, con respecto a dichos seguimientos son: Producto 51 del sexto desembolso del Convenio 103-2021 y el Producto 20 del tercer desembolso del Convenio 066-2023, que están relacionados con actividades pactadas al inicio de la ejecución, pero no proporcionan evidencia clara de un seguimiento posterior a la colocación laboral, si bien las actividades pactadas fueron realizadas, en la respuesta de la entidad no se evidenciaron soportes ni informes que demuestren un monitoreo de la permanencia laboral.

A partir de la respuesta emitida por la Unidad a la CGR, es de recibo lo argumentado respecto a las gestiones realizadas por la entidad por ello se retira la incidencia disciplinaria y se mantienen las debilidades administrativas y resulta importante dar a conocer el presente informe para lo pertinente a la oficina de Control Interno de la Unidad; por lo anterior se valida como hallazgo.

Hallazgo Administrativo.

SENA

Hallazgo No. 15. Seguimiento a los Programas Generación de Ingresos dirigidos a población Víctima (A-D).

Fuente de Criterio

Constitución Política de Colombia 1991.

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

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

Artículo 267. *“La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.*

El control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva, y además podrá ser preventivo y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. El control preventivo y concomitante no implicará coadministración y se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la articulación del control interno. La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control...”

Artículo 123. *“Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.*

Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.

La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio.”

Sentencia T-025 /2004 *“La Corte declaró formalmente la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional – ECI - relativo a las condiciones de vida de la población internamente desplazada, y adoptará los remedios judiciales correspondientes respetando la órbita de competencia y el expertise de las autoridades responsables de implementar las políticas*

correspondientes y ejecutar las leyes pertinentes. Por ello, tanto las autoridades nacionales como las territoriales, dentro de la órbita de sus competencias, habrán de adoptar los correctivos que permitan superar tal estado de cosas.”

correspondientes y ejecutar las leyes pertinentes. Por ello, tanto las autoridades nacionales como las territoriales, dentro de la órbita de sus competencias, habrán de adoptar los correctivos que permitan superar tal estado de cosas.”

Auto 331 de 2019 “188. Síntesis del componente de generación de ingresos y empleo para efectos de la formulación y medición de los IGED:

“Titular del derecho: Población desplazada económicamente activa. Por tanto, el universo de referencia debe considerar a las personas desplazadas que están trabajando o quienes buscan trabajo. En el proceso de seguimiento se ha hecho énfasis en las personas mayores de 18 años que quieren participar en el mercado laboral (Población en edad de trabajar y económicamente activa)”.

Responsable de la garantía: Gobierno Nacional en cabeza del Departamento para la Prosperidad Social, Ministerio de Trabajo y Ministerio de Agricultura. A nivel territorial, las secretarías de desarrollo social o quienes hagan sus veces.

Extensión de la obligación / Frecuencia: El acompañamiento en la generación de ingresos y de empleo se extiende hasta que se alcance la estabilización socioeconómica de la población desplazada. (Subrayado fuera de texto)

Finalidad del derecho: Lograr la estabilización socioeconómica de la población desplazada. (Subrayado fuera de texto)

Ley 80 de 1993, “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.”

Artículo 23. “De Los Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo”.

Ley 1150 de 2007 “Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos”.

Artículo 13. “Principios generales de la actividad contractual para entidades no sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.

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

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

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

Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente”.

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

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

Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.

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

Economía: En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados.

Efecto disuasivo: En virtud de este principio, la vigilancia y el control fiscal deben propender a que sus resultados generen conciencia en los sujetos a partir de las consecuencias negativas que les puede acarrear su comportamiento apartado de las normas de conducta que regulan su actividad fiscal.

Oportunidad. En virtud de este principio, las acciones de vigilancia y control fiscal, preventivas o posteriores se llevan a cabo en el momento y circunstancias debidas y pertinentes para cumplir su cometido, esto es, cuando contribuyan a la defensa y protección del patrimonio público, al fortalecimiento del control social sobre el uso de los recursos y a la generación de efectos disuasivos frente a las malas prácticas de gestión fiscal. (...)”

Ley 1952 de 2019, la cual fue reformada por la Ley 2094 de 2021, y se distan otras disposiciones”.

Artículo 23. La falta disciplinaria. “Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento.”

Artículo 27 Acción y omisión. “Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. (...)”

Ley 87 de 1993 “Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones” **ARTÍCULO 2.** Dispone “...Objetivos del Sistema de Control Interno (...) b. Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional; (...) d. Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional; g. Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación; (...)”

Ley 1448 de 2011 “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.”

CAPÍTULO III - DE LA ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO Y TRANSNACIONAL - (Denominación Modificada por el Art. 21 de la Ley 2421 de 2024).

ARTÍCULO 60. NORMATIVIDAD APLICABLE Y DEFINICIÓN. La atención a las víctimas del desplazamiento forzado, se regirá por lo establecido en este capítulo y se complementará con la política pública de prevención y estabilización socioeconómica de la población desplazada establecida en la Ley 387 de 1997 y demás normas que lo reglamenten.

PARÁGRAFO 3. Priorización en la oferta social del Estado. Las personas víctimas de desplazamiento forzado que decidan voluntariamente retornar o reubicarse en municipios PDET, deberán ser priorizados en el acceso a los programas de oferta social del Estado, especialmente en lo que tienen que ver con el acceso a vivienda, a tierras y en la generación de ingresos. - (Adicionado por el Art. 23 de la Ley 2421 de 2024).

ARTÍCULO 66. RETORNOS Y REUBICACIONES. Con el propósito de garantizar la atención integral a las personas víctimas de desplazamiento forzado que deciden voluntariamente retornar o reubicarse, bajo condiciones de seguridad favorables, estas procurarán permanecer en el sitio que hayan elegido para que el Estado garantice el goce efectivo de los derechos, a través del diseño de esquemas especiales de acompañamiento. - (Modificado por el Art. 24 de la Ley 2421 de 2024).

PARÁGRAFO 1. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) deberá adelantar las acciones pertinentes ante las distintas entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas para garantizar la efectiva atención integral a la población retornada o reubicada, especialmente en lo relacionado

con los derechos mínimos de identificación a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil, salud a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social, educación a cargo del Ministerio de Educación Nacional, alimentación y reunificación familiar a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, vivienda digna a cargo del Ministerio de Ambiente, Vivienda Ciudad y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces, cuando se trate de vivienda urbana, y a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural cuando se trate de vivienda rural y orientación ocupacional a cargo del Servicio Nacional de Aprendizaje, generación de ingresos a cargo del Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. El componente de alimentación en la atención humanitaria para los procesos de retornos y reubicaciones de la población desplazada quedará a cargo de la UARIV. En cuanto a la generación de ingresos, el acceso a alimentos para autoconsumo y el mejoramiento de habitabilidad, estarán a cargo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Capítulo. VI. FORMACIÓN, GENERACIÓN DE EMPLEO Y CARRERA ADMINISTRATIVA

ARTÍCULO 130. CAPACITACIÓN, PLANES DE EMPLEO Y EMPRENDIMIENTO URBANO y RURAL. El servicio Nacional de aprendizaje SENA. dará prioridad y facilidad para el acceso de jóvenes, mujeres y adultos víctimas, en los términos de la presente ley, a sus programas de formación y capacitación técnica haciendo énfasis en áreas tecnológicas y de innovación bajo un enfoque interseccional. Se dará prioridad y facilidad para el acceso de jóvenes, adultos, y personas en situación de discapacidad víctimas a las convocatorias del Fondo Emprender del SENA.

El Gobierno Nacional en coordinación con el SENA articularan estrategias de empleabilidad y emprendimiento con las entidades públicas y privadas para facilitar la inserción e inclusión laboral de las víctimas, priorizando aquellas regiones más afectadas por el conflicto, además, de implementar planes de acompañamiento y seguimiento para garantizar una inserción e inclusión laboral eficiente. Modificado por el artículo 31 de la ley 2421 de 2024)

NOTA: Artículo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-912 de 2013.

Guía para las Entidades Estatales con Régimen Especial de Contratación emitida por Colombia Compra Eficiente.

Manual de Supervisión e Interventoría del Servicio Nacional de Aprendizaje- SENA

SENA – Resolución No 1-1471 de 2020 “Por la cual se adopta el Manual de se adopta el Manual de Supervisión e Interventoría del Servicio Nacional de Aprendizaje- SENA y se deroga la Resolución No. 202 de 2014, la Resolución No. 1-1362 de 2020, así como las demás disposiciones que le sean contrarias.” PROCESO GESTIÓN CONTRACTUAL MANUAL DE SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA Código: GCCON-M-002 Versión 05 noviembre de 2020 Sistema Integrado de Gestión y Autocontrol.

Mediante el presente documento se busca brindar herramientas ágiles, precisas y prácticas, para que los supervisores e interventores consulten y ejecuten las acciones propias de su rol para el cumplimiento de los contratos o convenios suscritos por El Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA. Para ello, en sus diferentes capítulos se desarrollan elementos propios para tener en

cuenta, incluso cuando las dificultades propias de la operación lo impidan, iniciar acciones que salvaguarden la adecuada ejecución de los recursos.

Objetivo del Manual Brindar lineamientos estructurales a los servidores públicos y contratistas encargados de adelantar la supervisión, interventoría o apoyo a la supervisión de los contratos o convenios suscritos por el SENA, respecto del ejercicio de coordinación, seguimiento, control y vigilancia que deben ejercer en aspectos de carácter técnico, administrativo, financiero, contable, jurídico entre otros, sobre la correcta ejecución de la labor por quienes han sido designados para ello. (..)

Condición

A partir de la información suministrada por el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-, mediante oficio No. 2024ER0258537 del 13/11/2024 radicado a la CGR, respecto a los informes de supervisión y los soportes allegados por la entidad tales como: Excel (241116 Víctimas para Entes de Control 2021 (incluye empleabilidad), 241116 Víctimas para Entes de Control 2022 (incluye empleabilidad), 241116 Víctimas para Entes de Control 2023 (incluye empleabilidad) para las vigencias 2021, 2022 y 2023, en los cuales se identificó el bajo índice de acreditación y de empleabilidad para la población víctima del conflicto. Se pudo evidenciar que, en los informes de supervisión y matrices, no existe seguimiento posterior a los programas de capacitación, formación y empleabilidad adoptados por la entidad con el objetivo de brindar las herramientas a la población víctima del conflicto, por cuanto la información que reposa en estos informes no sustenta el seguimiento.

De acuerdo con lo anterior y las bases de datos suministradas por la Entidad, se procedió por parte de la CGR a realizar un análisis a los aprendices suscritos en los programas de capacitación, a los aprendices que obtuvieron empleo en el programa de empleabilidad para lograr establecer la eficiencia y eficacia de los programas y la atención a la población víctima en la consecución de un empleo y generación de un ingreso.

A continuación, se detalla por vigencia el análisis realizado a las bases de datos allegadas por la Entidad:

Para la vigencia 2021 de un universo de 1.048.929 aprendices inscritos, la entidad logro certificar 565.594, lo que equivale al 54% de los inscritos, lo que implica que un 46% de los aprendices no lograron certificarse, siendo la principal razón de deserción la cancelación por abandono voluntario del programa, como se detalla a continuación:

Tabla No.17
Detalle de las situaciones evidenciadas 2021

Detalle	Universo aprendices	Suma de vinculados a un empleo
APLAZADO	910	139
CANCELADO	317.355	59.165
CERTIFICADO	565.694	138.845
CONDICIONADO	455	105
EN TRÁNSITO	1.144	306
FORMACIÓN	120.158	28.132
HOMICIDIO / MASACRE	1	1

Detalle	Universo aprendices	Suma de vinculados a un empleo
INDUCCIÓN	1.520	364
POR CERTIFICAR	9.499	3.107
REPROBADO	5.252	1.617
RETIRO VOLUNTARIO	26.941	4.896
Total, general	1.048.929	236.677

Fuente: Información allegada por el SENA Archivos Excel Víctimas para Entes de Control 2021 (incluye empleabilidad)
 Elaborado por: Equipo Auditor

Para la vigencia 2022 de un universo de 1.048.898 aprendices inscritos, la entidad logro certificar 565.658, lo que equivale al 54% de los inscritos, lo que implica que un 46% de los aprendices no lograron certificarse, siendo la principal razón de deserción la cancelación por abandono voluntario del programa, como se detalla a continuación:

Tabla No.18
Detalle de las situaciones evidenciadas 2022

Detalle	Universo aprendices	Suma de vinculados a un empleo
APLAZADO	656	145
CANCELADO	330.139	66.141
CERTIFICADO	565.658	153.117
CONDICIONADO	563	152
EN TRÁNSITO	914	184
FORMACIÓN	109.880	24.831
INDUCCIÓN	832	98
POR CERTIFICAR	5.808	1.838
REPROBADO	4.543	1.496
RETIRO VOLUNTARIO	29.905	5.263
Total, general	1.048.898	253.265

Fuente: Información allegada por el SENA Archivos Excel Víctimas para Entes de Control 2021 (incluye empleabilidad)
 Elaborado por: Equipo Auditor

Para la vigencia 2023 de un universo de 1.048.643 aprendices inscritos, la entidad logro certificar 568.226, lo que equivale al 54% de los inscritos, lo que implica que un 46% de los aprendices no lograron certificarse, siendo la principal razón de deserción la cancelación por abandono voluntario del programa. Como se detalla a continuación:

Tabla No.19
Detalle de las situaciones evidenciadas 2023

Detalle	Universo aprendices	Suma de vinculados a un empleo
APLAZADO	549	109
CANCELADO	327.622	51.821
CERTIFICADO	568.226	68.027
CONDICIONADO	459	85
EN TRÁNSITO	1.655	162
FORMACIÓN	110.775	12.603
INDUCCIÓN	1.158	133
POR CERTIFICAR	8.862	1.240
REPROBADO	4.465	618
RETIRO VOLUNTARIO	24.872	3.294
Total general	1.048.643	138.092

Fuente: Información allegada por el SENA Archivos Excel Víctimas para Entes de Control 2021 (incluye empleabilidad)
 Elaborado por: Equipo Auditor

En razón a lo anterior y de acuerdo con la información allegada por la Entidad se pudo establecer que de la totalidad de los aprendices atendidos y certificados solo en la vigencia 2021 el 25% pudo encontrar un trabajo a través de los programas de empleabilidad del SENA, para la vigencia 2022 el 27% y para la vigencia 2023 el 12%, tal como se detalla a continuación:

Tabla No.20
Resumen Aprendices Vinculados, Certificados y con Empleo

UNIVERSO DE INSCRITOS VIGENCIA 2021,2022,2023				PORCENTAJES DE EMPLEABILIDAD POR APRENDICES			
Vigencia	Universo Estudiantes	Estudiantes Certificados	%	Univer so	%	Estudiantes Certificados	%
2021	1.048.929	565.694	54%	236.677	23%	138.845	25%
2022	1.048.898	565.658	54%	253.265	24%	153.117	27%
2023	1.048.643	568.226	54%	138.092	13%	68.027	12%

Fuente: Información allegada por el SENA Archivos Excel Víctimas para Entes de Control 2021 (incluye empleabilidad)
 Elaborado por: Equipo Auditor

Es decir que para la vigencia 2021 de 1.048.929 aprendices inscritos se certificaron 565.694 es decir el 54%; y de este mismo universo de aprendices inscritos (1.048.929) encontraron un empleo 236.677 es decir un 23%; adicionalmente de los 565.694 que terminaron sus estudios y fueron certificados encontraron un empleo 138.845 aprendices que equivalen al 25% de la totalidad de estudiantes certificados.

Para la vigencia 2022 de 1.048.898 aprendices inscritos se certificaron 565.658 es decir el 54%; y de este mismo universo de aprendices inscritos (1.048.898) encontraron un empleo 253.265 aprendices es decir un 24% y de los 565.658 que terminaron sus estudios y fueron certificados encontraron un empleo 153.117 aprendices que equivalen al 27% de la totalidad de estudiantes certificados.

Para la vigencia 2023 de 1.048.643 aprendices inscritos se certificaron 568.226 es decir el 54%; y de este mismo universo de aprendices inscritos (1.048.643) encontraron un empleo tan solo 138.845 aprendices es decir un 13% y de los 568.226 que terminaron sus estudios y fueron certificados encontraron un empleo tan solo 68.027 aprendices que equivalen al 12% de la totalidad de estudiantes certificados.

En razón a lo anterior, se evidencian deficiencias en el seguimiento por parte de la Entidad para la generación de empleo y generación de ingresos a la población víctima del conflicto armado debido a los bajos indicadores de consecución de empleo en su programa de empleabilidad de los aprendices certificados y atendidos en programas de capacitación del SENA; adicionalmente se denota la ausencia de indicadores que permitan la medición de la ejecución y el impacto en las víctimas, ausencia de herramientas y metodologías para evaluar el impacto que garantice la sostenibilidad en la generación de ingresos, falta de seguimiento en los informes supervisión y de los programas que brindan la atención en cumplimiento de la garantía a la sostenibilidad económica de las víctimas de acuerdo con la normatividad aplicable.

Lo que genera que la población atendida no se le garantice la sostenibilidad en la generación de ingresos conllevando a la inobservancia del mandato constitucional frente

a la garantía de la sostenibilidad económica y social de las víctimas, para asegurar que los recursos asignados cumplan con su objetivo a mediano y largo plazo. De igual forma ante la ausencia de un acompañamiento a la víctima hasta el logro de su sostenibilidad económica y social, conduce a la imposibilidad de medir adecuadamente los resultados del programa, así como la limitación en la capacidad de evaluar el impacto real de los programas en el mejoramiento de la calidad de vida de los beneficiarios.

Respuesta de la entidad

La entidad allega respuesta a la CGR, manifestando que:

“Respuesta “Observación No. 2. Seguimiento a los Programas Generación de Ingresos dirigidos a población Víctima (A-D).

“El SENA en el marco de su misionalidad está encargado de cumplir la función que le corresponde al Estado de invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos, ofreciendo y ejecutando la formación profesional integral, para la incorporación y el desarrollo de las personas en actividades productivas que contribuyan al desarrollo social, económico y tecnológico del país (Ley 119/1994, es así como uno de los principales propósitos de la entidad, respecto a la prestación de sus servicios de formación consiste en brindar competencias y habilidades técnicas y blandas a la población, para que ésta tenga herramientas para enfrentarse a los requerimientos del mercado laboral y a través del proceso de intermediación laboral brindado por la Agencia Pública de Empleo - APE, pueda acceder a un empleo formal y de calidad, y por ende mejorar su calidad de vida.

De otra parte, y con el fin de evaluar si la formación ofrecida por la entidad está cumpliendo con este propósito, la Dirección de Empleo y Trabajo, en cabeza del grupo del Observatorio Laboral y Ocupacional Colombiano (OLO), se encarga de la medición de la Tasa de Vinculación de los aprendices certificados de programas de Formación Titulada y la Tasa de Empleabilidad de los aprendices certificados de programas de Formación Complementaria, seis meses y un año después de obtener sus certificaciones respectivamente. Estas tasas miden el porcentaje de certificados de un semestre y un año específico que logran vincularse formalmente a un trabajo en el semestre y año siguiente respectivamente, dicha revisión de vinculados al mercado laboral se realiza cruzando las bases de datos de los certificados, en este caso contra el registro único de víctimas – RUV, para la población víctima de la violencia, con las bases de datos de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) del Ministerio de Salud.

Es importante precisar, que el trabajo del OLO, consiste en la medición del indicador y al desarrollo y puesta en marcha de estrategias de formación y seguimiento de los certificados evaluados, por lo que el comportamiento de la vinculación laboral, no está bajo la responsabilidad ni jurisprudencia de la entidad, sino que depende de factores externos como los son las políticas de empleo nacionales, regionales y locales, y el estado mismo de la economía del país, ya que es de esperarse que bajo un contexto de recesión económica, como el visto durante gran parte del año 2020/2021, la Tasa de Desocupación incrementa, afectando negativamente la posibilidad de los certificados de encontrar un empleo formal.

En razón a lo anterior, el SENA en cabeza de la Agencia Pública de Empleo (APE), viene implementando diferentes estrategias con el fin de brindar herramientas adicionales a los certificados a la hora de enfrentarse con el proceso de búsqueda de empleo, tal como el servicio

de Orientación Ocupacional e Intermediación Laboral para aquellos certificados que buscan emplearse de manera formal; ya que algunos otros egresados inician emprendimientos, cuentan con opciones laborales fuera del país, se emplean de manera no formal o continúan con su cadena formativa a través de los convenios suscritos entre el SENA y algunas entidades de educación superior.

La coordinación del OLO realiza periódicamente la Encuesta de Seguimiento Laboral - ESL, con el interés de obtener información que complementa la identificación y a su vez el análisis sobre la realidad laboral de nuestros egresados SENA que, para las cortes de la vigencia 2020-segundo semestre a 2022-primer semestre, se estima que cerca de 36.657 certificados son víctimas del conflicto armado en el país. En términos de informalidad, cerca del 25% (9.180 personas) se encuentran laborando de manera informal en el mercado laboral.

Por otra parte, (2.421 certificados) aseguraron que su formación en la entidad le contribuyó a crear oportunidades laborales a través de la creación de un negocio propio. En contraparte, el 100% de la población identificada como víctimas aseguró que la formación le ayudó a mejorar sus niveles de ingreso.

Asimismo, desde la APE, se desarrollan diferentes estrategias, tales como : Ferias de Empleo a nivel general y con enfoque poblacional (Mujer, Jóvenes, víctimas del conflicto armado, egresados SENA, Jornadas de servicio donde se socializan los servicios de la entidad en materia de formación, empleo y emprendimiento, destacándose las realizadas para Conmemorar el día Nacional de la Memoria y Solidaridad con las víctimas y el día de la afrocolombianidad, Jornadas de empleabilidad a nivel regional, talleres de orientación ocupacional como: Tips para elaborar hoja de vida, para presentación de entrevistas de trabajo, redes efectivas para la búsqueda de empleo, habilidades blandas entre otros, fortaleciendo de esta manera el perfil de las competencias de los buscadores de empleo, igualmente el desarrollo de Encuentros Empresariales, que promueven la inserción laboral, de los colombianos, entre ellos la población víctima de la violencia.”

Análisis de la Respuesta

Con base en la información suministrada por la entidad auditada, correspondiente a las vigencias 2021, 2022 y 2023, se identificaron deficiencias en el acceso al empleo por parte de los aprendices certificados de programas de formación del SENA, particularmente en el caso de víctimas del conflicto armado.

- En 2021, únicamente el **25%** de los estudiantes certificados logró vinculación laboral.
- En 2022, el porcentaje ascendió a **27%**, pero muestra un avance marginal.
- Para 2023, la tasa descendió alarmantemente al 12%.

Este bajo desempeño evidencia debilidades en la implementación, seguimiento y control de las políticas públicas orientadas a garantizar la protección y reintegración económica de esta población vulnerable.

Adicionalmente, la ausencia de un acompañamiento integral posterior a la certificación ha dificultado la sostenibilidad económica y social de las víctimas, limitando los alcances reales de los programas en la mejora de su calidad de vida. Esta situación impide medir de forma adecuada el impacto de las estrategias de formación, traducéndose en una

evidente restricción para alcanzar los objetivos misionales del SENA en términos de inclusión social y laboral.

De acuerdo lo anterior, se valida lo observado teniendo en cuenta que la Entidad no está cumpliendo de manera efectiva con el seguimiento de los procesos de los egresados, evidenciando una baja articulación con los sectores productivos que garanticen mayores oportunidades de empleo, así como una insuficiente implementación de políticas orientadas a fomentar la inclusión laboral de las víctimas del conflicto armado. Por lo anterior, la entidad no logra desvirtuar los hechos base de la observación y se configura hallazgo.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

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

OBJETIVO ESPECÍFICO 3
Evaluar y conceptuar sobre los mecanismos de control interno previstos para los programas de generación de ingresos y empleabilidad, por parte de las entidades responsables.

Como resultado de la evaluación en desarrollo de la fase de ejecución y producto de la revisión y análisis a los controles implementados por las entidades respecto a la ejecución de los recursos y de las acciones orientadas al cumplimiento normativo de los diferentes contratos y convenios relacionados con los componentes de generación de ingresos y empleabilidad a continuación se detallan los resultados por cada uno de los sujetos auditados, así:

Agencia de Desarrollo Rural -ADR-

Se evaluó y calificó el diseño y efectividad de los controles identificados en la ADR con una calificación de 2.433 y un resultado **INADECUADO**.

La calificación final del Control Interno arrojó un puntaje de 2.595, que según parámetros de la metodología corresponde a **INEFICIENTE**, como resultado de la materialización de los riesgos referentes al cumplimiento de la normatividad aplicable para la Formulación, Estructuración, Aprobación y Ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial PIDAR- tales como:

- La no estructuración de proyectos específicos focalizados para la población víctima del conflicto armado.
- Debilidad en la oportuna y efectiva ejecución de recursos por parte de la entidad; aunado a deficiente gestión administrativa, que retrasan su ejecución y pone en riesgo la pérdida de los recursos.
- Deficiencias estructurales y técnicas en la formulación y validación de los proyectos -PIDAR-.

- Concentración de funciones de los supervisores en los proyectos -PIDAR-.
- Inaplicabilidad en los procesos y procedimientos establecidos para cada una de las etapas contractuales.

Imagen No. 23.
Calificación Matriz Control Interno CGR

II. Evaluación del diseño y efectividad de controles	Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño	3.000	5.000	1.667	20%	0.333
B. Evaluación de la efectividad	3.000	9.000	3.000	70%	2.100
Calificación total del diseño y efectividad				2.433	Inadecuado
Calificación final del control interno				2.595	Ineficiente

Valores de referencia	
Rango	Calificación
De 1 a <1,5	Eficiente
De =>1,5 a <2	Con deficiencias
De =>2 a 3	Ineficiente

Fuente: Formato 04 AC- PT Evaluación Control Fiscal Interno

Hallazgo No. 16. Supervisión de los proyectos PIDAR (A-D)

Fuentes de Criterio

Constitución Política de Colombia

"(...)

Artículo 2. De los fines esenciales del Estado (...)

Artículo 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo de los trabajadores agrarios a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, crédito, comercialización de los productos, asistencia técnica empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos."

Artículo 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad."

Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley

Artículo 268. Numeral 4 y 5. El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones. (...) 4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier

orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes públicos. 5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva, para lo cual tendrá prelación. (..)

Artículo 355 Artículo 355. Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Ley 1952 de 2019 "Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario: ARTÍCULO 27. Acción y omisión.

Ley 1474 de 2011, Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública", contiene los siguientes mandatos:

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

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal.

Cuando no requieren conocimientos especializados para la supervisión, la entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

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

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

Ley 1448 de 2011, prorrogada mediante la Ley 2078 de 2021, conformó la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras – CSMLV, con el objetivo de analizar su implementación, ejecución y cumplimiento. La Comisión está conformada por los tres representantes de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas.

En el marco de la Ley 1448 de 2011, según su artículo 3 "(...) se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas

internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado, así mismo se estableció una serie de medidas para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno. También son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida”

Sentencia T-025 de 2004: El gobierno tiene que atender por medio de acciones concretas esta necesidad, que además hace parte de las condiciones que configuraron el estado de cosas inconstitucional de la sentencia T-025 de 2004.

Reglamento para la Formulación, Estructuración, Aprobación y Ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial – PIDAR (agosto de 2023) *“Tiene por objetivo definir los lineamientos, mecanismos y parámetros que orienten y garanticen una eficiente y transparente formulación, estructuración, cofinanciación y ejecución por parte de la Agencia de Desarrollo Rural en las diferentes fases de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural - PIDAR, con el fin de promover el desarrollo competitivo, equitativo y sostenible del sector rural, como modelo de intervención con enfoque territorial y diferencial”*

Procedimiento de Viabilidad, Calificación y Verificación de Requisitos Previos a la Inversión y Cofinanciación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural – PIDAR, cuyo objetivo es *“Definir las actividades e instrumentos para adelantar la viabilidad, calificación y verificación de requisitos previos a la inversión y cofinanciación de los PIDAR”,* en cumplimiento de lo establecido en el Acuerdo 011 de 2023 y aquellos que lo modifiquen o adicionen.

Normas Internas ADR

- Acuerdo 0004 de 2019 (12 de abril), *“Por el cual se adoptan criterios para la Asignación y Distribución de recursos de la ADR de los recursos para la cofinanciación de los PIDAR con enfoque territorial para el periodo 2019-2022 y se dictan otras disposiciones”.*
- Acuerdo 010 de 2019 (19 diciembre), *“Por el cual se adopta el reglamento para los PIDAR y se dictan otras disposiciones”.*
- Acuerdo 004 de 2020 (24 de agosto), *“Por el cual se modifica el Acuerdo 010 de 2019”.*
- Acuerdo 011 de 2020 (17 de noviembre), *“Por el cual se modifica el Reglamento para estructuración, aprobación y ejecución de los PIDAR con enfoque territorial adoptado mediante el Acuerdo 010 de 2019”.*
- Acuerdo 009 de 2021 (22 de abril), *“por el cual se crea un régimen excepcional al Reglamento para estructuración, aprobación y ejecución de los PIDAR, adoptado mediante Acuerdo No. 010 de 2019, modificado parcialmente por los Acuerdos No. 004 y No. 011 de 2020, en el marco de la situación de desastre en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”.*
- Acuerdo 011 de 2021 (14 de mayo), *“Por el cual se modifica parcialmente el Parágrafo 6 del Acuerdo 010 de 2019, adicionado por el artículo 2º. Del Acuerdo 004 de 2020”.*
- Acuerdo 011 de 2023: *“Por medio del cual se adopta el Reglamento para los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural – PIDAR y se dictan otras disposiciones”.*

- Acuerdo 016 de 2023: *“Por medio de lo cual se modifica el Acuerdo 011 de 2023, que adoptó el Reglamento para los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con enfoque territorial- PIDAR y se dictan otras disposiciones”*
- Procedimiento de Viabilidad, Calificación y Verificación de Requisitos Previos a la Inversión y Cofinanciación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural – PIDAR cuyo objetivo es *“Definir las actividades e instrumentos para adelantar la viabilidad, calificación y verificación de requisitos previos a la inversión y cofinanciación de los PIDAR”*, en cumplimiento de lo establecido en el Acuerdo 011 de 2023 y aquellos que lo modifiquen o adicionen

Condición

A partir de la información remitida por la Agencia de Desarrollo Rural Agropecuario -ADR- a la CGR, referente a las funciones y lo contemplado en el manual de los empleados de planta, se evidenció que mediante Resolución No. 0924 *“Por la cual se adecua el Manual de Funciones y Competencias Laborales para los empleos de la planta de personal de la Agencia de Desarrollo Rural – ADR”*, establece entre otras funciones, las relacionadas con la con la toma de decisiones, entre otras las siguientes:

Dentro de las funciones del director de la Unidad Técnica Territorial están:

- *“(…) Orientar la supervisión de contratos suscritos por la Agencia para la estructuración y ejecución de los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural, PIDAR, a fin de garantizar la ejecución efectiva de los mismos, de acuerdo con el objeto establecido.*
- *Liderar la estructuración de proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural PIDAR de origen territorial o asociativo, siguiendo las metodologías adoptadas por la Agencia.*
- *Asesorar a las organizaciones sociales, comunitarias y productivas, mediante capacitaciones para asegurar su participación en los procesos de planeación y ejecución de proyectos de desarrollo rural en el nivel territorial, cofinanciados con recursos de la Agencia según los procedimientos establecidos (..)”*.

La supervisión consiste en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del proyecto y contratos derivados según lo dispone la Ley 1474 de 2011: *“Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”*, *“(…) 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”*.

Al respecto, la CGR observa que:

✓ La ADR en algunas resoluciones por las cuales se aprueban y financian proyectos PIDAR delega la supervisión en el *director de la UTT* correspondiente a la zona de ejecución del proyecto; delegación de supervisión que no se contempla en todos los

proyectos PIDAR cofinanciados en las vigencias 2021 a 2023. Adicionalmente no hay una notificación formal de dicha delegación ni claridad en relación con sus funciones.

✓ Revisados los informes de gestión de los encargos fiduciarios y los informes de supervisión, estos no guardan consistencia por cuanto las fechas de corte son diferentes; lo cual no permite un análisis objetivo del avance financiero y técnico de los proyectos. (el informe de supervisión con corte septiembre de 2024 y el informe de Gestión del encargo fiduciario FIDUAGRARIA S.A. con corte a junio de 2024).

✓ La información así recolectada no garantiza que el Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Control desarrolle procesos de recolección de datos, la consolidación de información y verificación de su veracidad, en aras de efectuar su análisis, en pro de identificar amenazas, crear alertas y generar acciones preventivas y correctivas que conlleven a la determinación de medidas, así como la apropiación de experiencias a través de las lecciones aprendidas y la transferencia del conocimiento, en contravía de la ley 1474 de 2011 - artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. "La supervisión, implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento de las obligaciones a cargo de las partes involucradas en el manejo de los recursos públicos". (Subrayado fuera de texto)

Lo enunciado denota deficiencias de control interno en lo relacionado con la gestión y administración del riesgo y la inobservancia de los principios contenidos en el artículo 209 de la C.P, en cuanto a la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Lo mencionado anteriormente, dificulta el control y transparencia de la información, así como la objetividad en la toma de decisiones.

Respuesta de la entidad

Mediante radicado No. 20246000288032 del 27/11/2024 la entidad da respuesta en los siguientes términos:

"Así mismo, se evidencian debilidad en la gestión de supervisión, seguimiento y control en razón a la concentración de funciones en el Director de Unidad Técnica Territorial UTT, quien actúa simultáneamente con el rol de director de la UTT y supervisor de los proyectos PIDAR en su área de influencia."

Respuesta *"De acuerdo con el Procedimiento para la Ejecución Directa de los PIDAR de la ADR V8PR-IMP- 004 "ejecución de los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural"; en su numeral*

5.1.1.3, indica:

"Supervisor del PIDAR y apoyo a la supervisión:

La supervisión del PIDAR será ejercida por quien se designe en el acto administrativo de cofinanciación.

El supervisor del PIDAR contará con el apoyo de profesionales asignados acorde a los componentes del PIDAR dentro de la Unidad Técnica Territorial"

Es decir que, una vez notificado el Acto Administrativo de cofinanciación a la UTT (Resolución), de proyectos con jurisdicción en los departamentos resorte de la Unidad, se notifica la supervisión del PIDAR. Así:

"Que de acuerdo con lo señalado en el Decreto Ley 2364 de 2015, así como en el Reglamento PIDAR, la supervisión del presente PIDAR estará en cabeza del director de la Unidad Técnica"

Los Actos Administrativos -Resoluciones, generan efectos jurídicos que: 1. se presumen válidas y producen efectos desde la fecha en que se dicten. 2. son órdenes escritas que tienen carácter general, obligatorio y permanente.

Por tanto; es claro que, en las respectivas Resoluciones de cofinanciación se indica a cargo de quien estará la supervisión del PIDAR; la cual, de acuerdo con el numeral citado anteriormente, señala:

"Las funciones, atribuciones y acciones propias del supervisor del PIDAR se encuentran en el Instructivo de Supervisión de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial a través de modalidad directa IN-IMP-001 o el que haga sus veces."

Así las cosas, en cada una de las Resoluciones de Cofinanciación de PIDAR con jurisdicción en los departamentos, contemplan la delegación de la supervisión en cabeza del director técnico de Agencia de la respectiva Unidad; la cual, se ejerce conforme a las funciones establecidas en el Instructivo de Supervisión de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial a través de modalidad directa IN-IMP-001- Procedimiento Ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural PR-IMP-004 y Manual para la Ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural – PIDAR MA-IMP-001. V3.

Ahora bien; es de aclarar que la supervisión de los contratos derivados de la ejecución de los PIDAR, es ejercida por la Organización Beneficiaria como ejecutores directos del PIDAR. En ese sentido, se indica en los Términos de Referencia tipo de la ADR (convocatoria) para cada actividad establecida en el POI a ejecutar del PIDAR que:

"SUPERVISIÓN DEL CONTRATO.

La Organización Beneficiaria, supervisará y controlará la correcta ejecución del contrato. Así mismo, los TDR señalan las funciones de la supervisión de la siguiente manera: FUNCIONES DEL SUPERVISOR.

El supervisor tendrá las siguientes funciones:

- 1. Suscribir el acta de inicio una vez recibida la comunicación de cumplimiento de requisitos para inicio del contrato.*
- 2. Revisar los informes de actividades que deba rendir EL CONTRATISTA.*
- 3. Certificar el cumplimiento del objeto contratado, dentro de las condiciones exigidas. Levantar y firmar las actas respectivas.*
- 4. Informar oportunamente al Director de la Unidad Técnica Territorial de la*

Agencia de Desarrollo Rural sobre el desarrollo del presente contrato y sobre cualquier incumplimiento en que pueda incurrir EL CONTRATISTA.

5. *Impartir las instrucciones y sugerencias por escrito y formular las observaciones que estime conveniente sobre el desarrollo del contrato.*
6. *Verificar, como requisito para cada pago, que EL CONTRATISTA se encuentre al día en el pago de sus aportes al sistema general de seguridad social Integral.*

Nota: *La Agencia de Desarrollo Rural a través de la Unidad Técnica Territorial como supervisor del proyecto denominado: con Resolución número de podrá solicitar a la organización beneficiaria, los informes necesarios para la debida Supervisión del Contrato."*

En conclusión, respecto de este primer punto de la observación, existe plena claridad; tanto para las funciones, como para la delegación de la supervisión y los roles del director como supervisor del PIDAR y de la Organización como supervisor de los contratos derivados de la ejecución conforme a la normativa interna Manuales, Procedimientos relacionados y documentos técnicos, Términos de Referencia Tipo de la ADR.

- (i) *"...Revisados los informes de gestión de los encargos fiduciarios y los informes de supervisión, estos no guardan consistencia por cuanto las fechas de corte son diferentes; lo cual no permite un análisis objetivo del avance financiero y técnico de los proyectos. (el informe de supervisión con corte septiembre de 2024 y el informe de Gestión del encargo fiduciario FIDUAGRARIA S.A. con corte a junio de 2024)..."*

Señala el Manual para la ejecución de los PIDAR:

"5.9 COMPROMISOS DE LA ORGANIZACIÓN EN CALIDAD DE FIDEICOMITENTE FRENTE A LA ADR.

En virtud del Encargo Fiduciario de Administración y Pagos, el FIDEICOMITENTE, debe cumplir con las siguientes obligaciones:

- *Autorizar a la ADR para realizar los aportes de los recursos que conforman los bienes fideicomitidos en el contrato.*
- *Realizar las gestiones pertinentes con la ADR, para la transferencia de los recursos del proyecto al encargo fiduciario.*
- *Informar a la FIDUCIARIA sobre los pagos que se deben realizar en desarrollo del negocio fiduciario.*
- *Remitir a la FIDUCIARIA el Plan Operativo Anual, previamente aprobado por la ADR e informar en caso de que surta algún ajuste, con el fin de que se atienda en debida forma.*
- *Notificar a la ADR acerca de la suscripción del contrato fiduciario. En caso de que haya lugar a la devolución de recursos, solicitarle a la ADR la información referente a la cuenta de la Dirección Nacional del Tesoro en la cual se consignarán.*
- *Cuando se trate de pago de órdenes de obra, entregar a la FIDUCIARIA como soporte adicional, copia del pago de los aportes a la seguridad social que le correspondan, según la ley.*
- *Realizar las gestiones necesarias ante la Fiduciaria para el cambio de representante*

de organización beneficiaria cuando haya varias organizaciones que hayan decidido modificar su representación delegada ante la el CTGL.

- Ejecutar y desarrollar las demás funciones establecidas en la Ley y las que le correspondan por la naturaleza del Contrato Fiduciario.”

Por parte de la ADR, se realiza, informe de la gestión del Encargo Fiduciario; y el seguimiento realizado de manera periódica, se consigna en el formato Seguimiento a la Ejecución FIMP-025; el cual, se encuentra contenido en cada uno de los PIDAR, en los soportes documentales, carpetas que reposan en el SharePoint de la Entidad.

Es entonces pertinente resaltar que; desde la Dirección de la Unidad Técnica Territorial, solo se realiza acompañamiento a la organización beneficiaria en el manejo del encargo fiduciario, lo cual se realiza de conformidad con las funciones de supervisión, como también se realizan los controles que en tal calidad corresponden; sin embargo, son las Organizaciones beneficiarias quienes se encargan de enviar los respectivos informes para pago. Adicionalmente, no se realiza ninguna imputación en específico sobre algún informe de gestión de encargo fiduciario y/o de supervisión que indique alguna responsabilidad de esta UTT y, en consecuencia, otro pronunciamiento más específico al respecto.

- (ii) “...Lo enunciado denota deficiencias de control interno en lo relacionado con la gestión y administración del riesgo y a la inobservancia de los principios contenidos en el artículo 209 de la C.P, en cuanto a la descentralización, la delegación y la concentración de funciones...”

En este punto; es menester resaltar que, conforme a la estructura orgánica de la ADR, se dispone dentro de la Vicepresidencia de Proyectos de la Dirección de Seguimiento y Control a los PIDAR. La cual, es notificada del Acto Administrativo (Resolución de Cofinanciación) de acuerdo con la nota 12 del numeral 5.2.1. Recibir el acto administrativo y notificarlo a la organización beneficiaria del procedimiento para la ejecución directa de los PIDAR V8: “El acta de notificación del acto administrativo debe ser remitida por el Supervisor del PIDAR digitalmente, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a través de correo electrónico a la Vicepresidencia de Integración Productiva, a la Secretaría General y a la **Dirección de Seguimiento y Control**. Adicionalmente, el documento original debe reposar en el expediente del proyecto en la Unidad Técnica Territorial y debe ser cargado por el Supervisor del PIDAR o el apoyo a la supervisión en la herramienta tecnológica dispuesta para tal fin”. (Subrayado Fuera del Texto).

De igual manera, la Dirección de Seguimiento y Control adelanta visitas a los proyectos en el marco de sus competencias y aplicando procedimiento respectivo establecido en la Agencia.

Adicional, conforme al numeral 5.2.14. del Procedimiento relacionado, la Verificación de cierre de alertas previo a la elaboración del informe de cierre administrativo y financiero del PIDAR, la supervisión del PIDAR valida con la Dirección de Seguimiento y Control, el cierre de las alertas generadas durante la ejecución del proyecto.

Por tanto, la gestión de administración del riesgo por parte de control interno es ejercida por la mencionada dirección a cada PIDAR en todas sus etapas desde la notificación de la Resolución, hasta la fase cierre de PIDAR, de acuerdo con los Manuales y Procedimientos internos de la ADR; y a las funciones establecidas en el Artículo 25 del

Decreto 2364 de 2015: **Dirección de Seguimiento y Control**. Todo ello, en observancia a los principios constitucionales y de función pública.

- (iii) “...Se evidencia debilidad en la gestión de supervisión, seguimiento y controlen razón a la concentración de funciones en el director de Unidad Técnica Territorial UTT, quien actúa simultáneamente con el rol de director de la UTTy supervisor de los proyectos PIDAR en su área de influencia. Lo mencionado anteriormente dificulta el control y transparencia de la información, así comola objetividad en la toma de decisiones...”

De acuerdo con el artículo 22, numerales 4 y 7, del Decreto 2364 de 2015 Por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural -ADR, son funciones de las UTT entre otras:

“4. Estructurar proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural de origen territorial o asociativo, de acuerdo con la metodología adoptada por la Vicepresidencia de Integración Productiva para el efecto.

(...)

7. **Supervisar los contratos suscritos por la Agencia** para la estructuración y ejecución de los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural”
(Subrayado fuera del Texto).

Esto indica que dichas funciones recaen sobre la Unidad Técnica Territorial; es decir, en un equipo de trabajo que conforman la UTT y no propiamente en cabeza del director. Determina el numeral 5.1.1. del Procedimiento V8. **Actores en la ejecución del PIDAR:**

En el proceso de ejecución del PIDAR intervienen los siguientes actores e instancias:

1. Director de la Unidad Técnica Territorial
2. Representante legal de la organización beneficiaria
3. Supervisor y apoyo a la supervisión del PIDAR
4. Representante de otros cofinanciadores (cuando aplique)
5. Vicepresidencia de Integración Productiva
6. Vicepresidencia de Proyectos
7. Vicepresidencia de Gestión Contractual.

5.1.1.1. Director de la Unidad Técnica Territorial

En el marco de las funciones establecidas en el Decreto 2364 de 2015, las Unidades Técnicas Territoriales ejecutan acciones en el territorio para garantizar la articulación intra e intersectorial requerida para la ejecución de los PIDAR. En este sentido, el Director de la UTT participa en las instancias establecidas en el presente procedimiento con el fin de apoyar el análisis de casos, la toma de decisiones y el seguimiento de la ejecución del PIDAR.

Lo anterior, sin perjuicio de las funciones que le corresponden al Director de la UTT cuando es designado supervisor del PIDAR dentro de la Unidad Técnica Territorial.

Al igual, se reitera: “El supervisor del PIDAR contará con el **apoyo de profesionales asignados** acorde a los componentes del PIDAR”

5.1.1.8. Comité Técnico de Gestión Local – CTGL

Para cada proyecto PIDAR se conforma un Comité Técnico de Gestión Local, como instancia de ejecución, con el fin de coordinar, tomar decisiones y dar trámite a los ajustes al PIDAR señalados en el presente procedimiento. Esta instancia estará conformada por los siguientes actores:

- 1. El Director de la Unidad Técnica Territorial, con voz y voto.*
- 2. El representante Legal de la organización o las organizaciones beneficiarias, las Entidades Territoriales o Esquemas Asociativos Territoriales beneficiarios del PIDAR, con voz y voto.*
- 3. Un representante de otros cofinanciadores, con voz y voto, siempre y cuando el aporte de contrapartida sea en dinero y sea mayor al 10% del valor total de la cofinanciación de la ADR. En caso contrario participarán en el comité solo con voz.*

Por otra parte, participan con voz:

- 1. Un asistente de la Vicepresidencia de Integración Productiva.*
- 2. Un asistente de la Vicepresidencia de Gestión Contractual, quien participará en sesiones donde se tratan asuntos contractuales, es decir, elaboración y aprobación de términos de referencia, evaluación de propuestas y adjudicación, y modificaciones contractuales.*
- 3. Un asistente de la Vicepresidencia de Proyectos*
- 4. Un beneficiario adicional de la organización beneficiaria, con voz pero sin voto.*

El apoyo a la supervisión del proyecto asistirá a las sesiones del Comité con voz pero sin voto y ejercerá la secretaría técnica.

*Esto demuestra la separación de los roles director y Supervisor; incluso, dentro de las funciones del CTGL se encuentra: “Adelantar la sesión donde el Director de la Unidad Técnica Territorial presenta el Documento Técnico del PIDAR en donde establecen los lineamientos técnicos, jurídicos, ambientales, financieros, sociales, económicos y comerciales, para implementar las actividades establecidas en el cronograma y el Plan Operativo de Inversión - POI F-EFP-016. **En esta sesión también se realizará la presentación del apoyo a la supervisión del PIDAR**”. (Subrayado Fuera del Texto)*

*Como ejemplo, la Mesa de verificación a la ejecución numeral 5.1.2.1. Esta mesa es convocada mensualmente por el director de la Unidad Técnica Territorial, y en ella participan el supervisor del PIDAR, el apoyo a la supervisión del PIDAR. En el caso que se identifiquen dificultades durante la ejecución de los Proyectos, **el supervisor del PIDAR o el apoyo a la supervisión** del PIDAR, informa oportunamente a la Vicepresidencia de Integración Productiva y al profesional de apoyo de la Dirección de Acceso a Activos Productivos, sobre la ocurrencia de los riesgos que estén afectando la ejecución de los Proyectos y las medidas que se están tomando para mitigarlos, anexando el acta de la mesa.*

5.2.5. Socialización del proyecto a la organización beneficiaria

El Director de la Unidad Técnica Territorial o el apoyo a la supervisión, mediante correo electrónico, convocan y lidera la reunión de socialización del PIDAR, a realizarse de manera presencial o virtual, acorde a las condiciones de seguridad y conectividad del territorio, o de la solicitud de la organización beneficiaria.

Así mismo, en todas las etapas de ejecución del PIDAR y de implementación (Instalación y desarrollo del CTGL-Informe de Supervisión- Verificación cierre de Alertas- Informe de cierre administrativo y financiero del PIDAR- Manejo de la documentación- Cierre del PIDAR), se establece en el Procedimiento y Manual, destacando los roles (director- Supervisor o el apoyo a la Supervisión).

Es por eso; que, en atención a la normativa señalada, el director de la UTT a través de Acto Administrativo Memorando, notifica el apoyo a la supervisión de los PIDAR a los servidores públicos de planta de la Unidad a la luz de lo establecido por la Función Pública”.

Análisis de la respuesta

La ADR, da respuesta a lo observado por la CGR de manera fraccionada, cuyo análisis se presenta de igual manera:

RTA; (...). *Por parte de la ADR, se realiza, informe de la gestión del Encargo Fiduciario; y el seguimiento realizado de manera periódica, se consigna en el formato Seguimiento a la Ejecución FIMP-025; el cual, se encuentra contenido en cada uno de los PIDAR, en los soportes documentales, carpetas que reposan en el SharePoint de la Entidad. (...)*

A partir de la respuesta allegada por la Agencia, si bien mencionan la existencia de informes de gestión que reposan en una carpeta de SharePoint de la Entidad, estos no fueron allegados a la CGR, para verificar su consistencia y realizar el análisis correspondiente.

RTA:(...) *“Ahora bien; es de aclarar que la supervisión de los contratos derivados de la ejecución de los PIDAR, es ejercida por la Organización Beneficiaria como ejecutores directos del PIDAR. En ese sentido, se indica en los Términos de Referencia tipo de la ADR (convocatoria) para cada actividad establecida en el POI a ejecutar del PIDAR que:*

SUPERVISIÓN DEL CONTRATO.

La Organización Beneficiaria, supervisará y controlará la correcta ejecución del contrato. Así mismo, los TDR señalan las funciones de la supervisión de la siguiente manera: FUNCIONES DEL SUPERVISOR”.

No es de recibo para la CGR, que la supervisión de los PIDAR sea delegada a la misma entidad ejecutora (Organizaciones beneficiarias-asociaciones) de los recursos, puesto que estas tienen el rol de ejecutores y a su vez son beneficiarias. (*Manual para la ejecución de los PIDAR: “5.9 COMPROMISOS DE LA ORGANIZACIÓN EN CALIDAD DE FIDEICOMITENTE FRENTE A LA ADR).*

RTA: “(...) la estructura orgánica de la ADR se dispone dentro de la Vicepresidencia de Proyectos de la Dirección de Seguimiento y Control a los PIDAR. La cual, es notificada del Acto Administrativo (Resolución de Cofinanciación) de acuerdo con procedimiento para la ejecución directa de los PIDAR V8: (...)”

Adicional, conforme al numeral 5.2.14. del Procedimiento relacionado, la Verificación de cierre de alertas previo a la elaboración del informe de cierre administrativo y financiero del PIDAR, la supervisión del PIDAR valida con la Dirección de Seguimiento y Control, el cierre de las alertas generadas durante la ejecución del proyecto.

Por tanto, la gestión de administración del riesgo por parte de control interno es ejercida por la mencionada dirección a cada PIDAR en todas sus etapas desde la notificación de la Resolución, hasta la fase cierre de PIDAR, de acuerdo con los Manuales y Procedimientos internos de la ADR; y a las funciones establecidas en el Artículo 25 del Decreto 2364 de 2015: **Dirección de Seguimiento y Control**. Todo ello, en observancia a los principios constitucionales y de función pública(...).”

La entidad manifiesta que: “De igual manera, la Dirección de Seguimiento y Control adelanta visitas a los proyectos en el marco de sus competencias y aplicando el procedimiento respectivo establecido en la Agencia”; no obstante, no anexa soportes de lo expresado en la respuesta.

RTA; (...). “Así las cosas, en cada una de las Resoluciones de Cofinanciación de PIDAR con jurisdicción en los departamentos, contemplan la delegación de la supervisión en cabeza del director técnico de Agencia de la respectiva Unidad; la cual, se ejerce conforme a las funciones establecidas en el Instructivo de Supervisión de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial a través de modalidad directa IN-IMP-001-Procedimiento Ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural PR-IMP-004 y Manual para la Ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural – PIDAR MA-IMP-001. V3(...)”.

“En conclusión, respecto de este primer punto de la observación, existe plena claridad; tanto para las funciones, como para la delegación de la supervisión y los roles del director como supervisor del PIDAR y de la Organización como supervisor de los contratos derivados de la ejecución conforme a la normativa interna Manuales, Procedimientos relacionados y documentos técnicos, Términos de Referencia Tipo de la ADR (...)”

Para la CGR, es de recibo las decisiones administrativas y las normas internas “Manuales y Procedimientos internos de la ADR; y a las funciones establecidas en el Artículo 25 del Decreto 2364 de 2015: Dirección de Seguimiento y Control. Todo ello, en observancia a los principios constitucionales y de función pública (...)”, que se expidan al interior de la Agencia, sin embargo; se evidencia concentración de funciones en la supervisión de los proyectos PIDAR.

Según las consideraciones expuestas lo comunicado por la CGR, se mantiene en las mismas condiciones.

Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Artesanías de Colombia

Tras evaluar los aspectos relacionados con el Control Interno de Artesanías de Colombia a partir de cada línea del proceso auditor, se obtuvo una calificación del diseño y efectividad de los controles como "Adecuado" y una Calificación final del control interno de 1.570 "Con Deficiencias". Esto refleja que, aunque la entidad cuenta con controles que abarcan los procedimientos, tareas y actividades inherentes a los componentes auditados, el equipo auditor identificó debilidades en los procesos evaluados.

Imagen No. 24.
Calificación Matriz Control Interno CGR

II. Evaluación del diseño y efectividad de controles	Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño	5.000	5.000	1.000	20%	0.200
B. Evaluación de la efectividad	5.000	9.000	1.800	70%	1.260
Calificación total del diseño y efectividad				1.460	
				Adecuado	
Calificación final del control interno				1.570	
				Con deficiencias	

Valores de referencia	
Rango	Calificación
De 1 a <1,5	Eficiente
De =>1,5 a <2	Con deficiencias
De =>2 a 3	Ineficiente

Fuente: Formato 04 AC- PT Evaluación Control Fiscal Interno

El sustento de la calificación está dado en las siguientes debilidades que presentó la entidad de artesanías de Colombia:

- Debilidades de planeación.
- Falta de Completitud de los requisitos de publicidad y transparencia establecidos en la ley.
- Discrepancias en las Fechas de Carga de Información en SECOP II
- Debilidades de seguimiento y control a los procedimientos establecidos en el manual de contratación

Hallazgo No. 17. Concurrencia de Oferentes - Contrato ADC-2021-280 (A)

Fuentes de Criterio

Constitución Política de Colombia 1991

"Artículo 209. "La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado..."

Artículo 267. "La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre

contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley. (...)

Ley 1150 de 2007

Artículo 13. "Principios generales de la actividad contractual para entidades no sometidas al estatuto general de contratación de la administración pública. Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal. (...)

Artículo 14. "Del régimen contractual de las empresas industriales y comerciales del estado, las sociedades de economía mixta, sus filiales y empresas con participación mayoritaria del estado. Las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, las Sociedades de Economía Mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), sus filiales y las Sociedades entre Entidades Públicas con participación mayoritaria del Estado superior al cincuenta por ciento (50%), estarán sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, con excepción de aquellas que desarrollen actividades comerciales en competencia con el sector privado y/o público, nacional o internacional o en mercados regulados, caso en el cual se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a sus actividades económicas y comerciales, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 13 de la presente ley. Se exceptúan los contratos de ciencia y tecnología, que se regirán por la Ley 29 de 1990 y las disposiciones normativas existentes."

Manual de Contratación de Adquisición de Bienes y Servicios de Artesanías de Colombia S.A.

Artículo 6. "PRINCIPIOS RECTORES: La contratación de adquisición de bienes y servicios velará por el cumplimiento de los siguientes principios:

- a. Planeación. Salvo en caso de Emergencia o Apremio, todo trámite contractual debe corresponder a una cuidadosa planeación. En concordancia con lo anterior, se debe considerar el Plan Anual de Adquisiciones y atender los planes de inversión de la Empresa.*
- b. Igualdad e Imparcialidad. Artesanías de Colombia S.A. brinda el mismo tratamiento y oportunidad en los procesos de contratación de adquisición de bienes y servicios a las personas interesadas en ellos, sin discriminación alguna.*
- c. Moralidad. Los funcionarios de ARTESANÍAS DE COLOMBIA S.A., actuarán con apego a la Constitución, la Ley y al presente Manual, comportamiento que no permitirá la concurrencia de prácticas corruptas y la presencia de dolo, mala fe o desviación de poder, defendiendo los intereses colectivos de la entidad.*
- d. Eficacia. Para conseguir sus objetivos propuestos ARTESANÍAS DE COLOMBIA S.A., asignará y utilizará de la mejor manera sus recursos disponibles, con las disposiciones de este*

manual, propendiendo por la contratación de los mejores bienes y servicios para el cumplimiento de los fines de la entidad.

e. Celeridad. Las normas y procedimientos establecidos en este documento deben ser utilizados como un medio para agilizar las decisiones y para que los trámites de la contratación se cumplan oportunamente, con apego a la planeación realizadas.

f. Economía. Todas las actuaciones en la actividad contractual se deben realizar con celeridad y eficacia, concretándose en la selección objetiva del contratista. Los recursos destinados a la contratación deben ser administrados con criterio de austeridad en medios, tiempos y gastos.

g. Publicidad. De conformidad con las leyes vigentes, ARTESANÍAS DE COLOMBIA S.A., publicará su actividad contractual en el portal web de la entidad y en los portales del estado a los que esté obligado. Suministrará a las autoridades y a los particulares, que lo soliciten, la información pertinente sobre los procesos de la contratación de adquisición de bienes y servicios, exceptuando la información que tenga carácter reservado.

h. Selección Objetiva. Es la escogencia del ofrecimiento más favorable para la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y en general, cualquier clase de motivación subjetiva. El precio no es el único factor de selección objetiva, debe analizarse todos los factores que lleven a elegir lo que más le convenga a la entidad.

i. Debido proceso. ARTESANÍAS DE COLOMBIA S.A., deberá adelantar todas sus actuaciones con apego a la constitución, la ley y su manual de contratación de adquisición de bienes y servicios, con garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

j. Buena Fe. Las actuaciones contractuales deben ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá de todos los involucrados en la contratación y/o adquisición de bienes, servicios y obras."

Artículo 14. "CONCURRENCIA DE OFERENTES: Modalidad para la adquisición de bienes, servicios y obras, de cuantías superiores a veintiocho (28) s.m.m.l.v. y hasta noventa (90) s.m.l.m.v., para en el cual se debe contar mínimo con tres (3) cotizaciones, de iguales condiciones con el fin de seleccionar entre ellas la que considere más favorable. No necesariamente el precio es el factor determinante en esta contratación, la experiencia, garantías pueden ser factores a tomar en cuenta.

El procedimiento de esta modalidad de selección se encuentra establecido en el procedimiento de contratación de adquisición de bienes y servicios de la entidad."

Instructivo Adquisición de Bienes y Servicios Artesanías de Colombia S.A.

"3.18. MANUAL DE CONTRATACIÓN DE ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS: Artesanías de Colombia S.A., está exenta del Estatuto General de Contratación, por lo tanto, se someterá a su manual privado, el cual está sujeto a los principios de la función administrativa y al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previstas en la ley."

5. 2 PRECONTRACTUAL - PRESENTACIÓN AL COMITÉ (...)

“Viabilidad de conveniencia

El área interesada en la contratación, previa a la presentación del comité del estudio de conveniencia, debe justificar la necesidad o la oportunidad de la adquisición de acuerdo al PAA, la planeación de la empresa, los planes de desarrollo estatal y demás que la justifiquen como la suscripción de convenios.

El área interesada en la adquisición y/o contratación deberá realizar estudios del sector o estudios de mercado relativos a la necesidad a satisfacer, objeto del proceso. Para lo anterior puede solicitar cotizaciones o solicitar información a proveedores en la plataforma SECOP2, (Revisar numeral 5.5 de este instructivo) para definir con claridad la modalidad selección y las condiciones para escoger la mejor propuesta. De igual manera y en casos excepcionales se puede presentar al comité de contratación sin la realización del estudio de mercado. Estas situaciones excepcionales serían cuando no se tenga clara la modalidad de contratación o cuando se requiera hacer algún tipo de trámite que precise la autorización del comité.” (...)

5.4. PRECONTRACTUAL

“La compra pública es un asunto estratégico para el Estado y para la entidad, implementando una gestión de bienes y servicios de manera eficaz y efectiva, así:

“(…)

** Emplear la plataforma transaccional SECOP II para facilitar la celeridad, economía y simplicidad en las actuaciones administrativas: Dentro del manual de contratación de adquisición de bienes y servicios se contempla la adquisición de estos mismos a través de los mecanismos de agregación de demanda previstos por CEE.*

Para seleccionar un proveedor/oferente/Contratista debe ser evaluado de acuerdo al perfil creado para su selección, o cumplir con las especificaciones técnicas requeridas, o de acuerdo los criterios de evaluación establecidos en el estudio de conveniencia o en la guía de condiciones o en documentos que deban ser publicados en el SECOP.

Siempre se debe garantizar la transparencia e igualdad de oportunidades como satisfacción frente a los requerimientos y necesidades específicas de los procesos de Artesanías de Colombia S.A. La evaluación es realizada por el área interesada en la contratación / adquisición de bienes o servicios.

La selección del proveedor/oferente/contratista se realiza teniendo en cuenta el principio de selección objetiva, de acuerdo a las necesidades propias de la entidad (...)”

Condición

A partir de la respuesta radicada por Artesanías de Colombia S.A. con No. 2-2024-024981 - 10/09/2024 donde allegaron documentación relacionada con el contrato de compraventa ADC No.280 de 2021, con el proveedor Guillermo Perilla y CIA SAS por cuantía de \$64.125.000.

Y una vez analizada la información, se evidenció que, en su Manual de Contratación establece la concurrencia de oferentes como una de las modalidades de selección

garantizando, en todo momento la libertad de concurrencia y la pluralidad de oferentes; sin embargo, dentro del proceso de contratación del mencionado contrato no se evidencian las tres cotizaciones mínimas que debe contener cada proceso de contratación de acuerdo con su manual, para garantizar la competencia y tan solo se visualiza el proceso adelantado con una cotización.

De la situación observada, llama la atención que, desde el año 2016 se viene contratando con el mismo proveedor, GUILLERMO PERILLA Y CIA S.A.S., hechos que denotan inconsistencias en la etapa precontractual al inobservar lo establecido en el manual de contratación de la entidad

Lo anterior evidencia debilidades de seguimiento y control al cumplimiento de lo establecido en el Manual de Contratación por Artesanías de Colombia. Como también debilidades en la efectiva gestión para adelantar sus procesos de contratación.

Estas falencias conllevan a la inobservancia de las normas internas de contratación, que pueden afectar a los potenciales oferentes convirtiéndose en una barrera para el cumplimiento del principio de selección objetiva.

Respuesta de la entidad

De acuerdo con el radicado No **202408200014851** del 21 de noviembre 2024, Artesanías de Colombia manifestó a la CGR que:

“Artesanías de Colombia S.A. - BIC cuenta con un régimen excepcional, al Estatuto General de la Contratación, en virtud de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 1150 de 2007, reformado por el artículo 93 de la Ley 1474 de 2011, exceptúa del Estatuto General de Contratación Estatal a: “...Las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, las Sociedades de Economía Mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), sus filiales y las Sociedades entre Entidades Públicas con participación mayoritaria del Estado superior al cincuenta por ciento (50%), estarán sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, con excepción de aquellas que desarrollen actividades comerciales en competencia con el sector privado y/o público, nacional o internacional o en mercados regulados, caso en el cual se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a sus actividades económicas y comerciales, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 13 de la presente(...)

Con base en lo anterior y al tener la calidad descrita en disposición legal, la entidad se someterá al presente manual de contratación de adquisición de bienes y servicios, el cual está sujeto a los principios de la función administrativa y al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previstas en la ley y a los demás documentos que regulan el Proceso de Gestión de Bienes y Servicios, como son el Instructivo, los procedimientos de cada una de las modalidades de selección.

*(...) Una vez sean analizadas y comparadas, **se debe continuar con el proceso de contratación de adquisición de bienes o servicios.** En el presente caso solo se recibió por intermedio del Secop II, una sola cotización que fue la de GUILLERMO PERILLA Y CIA S.A.S., y se continuó con proceso de contratación.*

La entidad al recibir una sola cotización por el medio idóneo que es el Secop II, procede a buscar otras cotizaciones siendo las solicitadas a La esmeralda fant nit, BIDECOL y UNIPARTES.

El procedimiento modalidad de selección por concurrencia de oferentes, determinaba en la versión vigente a la fecha factor determinante de la evaluación de la elección del proveedor, debe ser señalado por el área interesada de manera expresa, lo cual sucedió en el estudio de conveniencia, señalando el área interesada en la contratación: "...Si bien el manual de contratación de Artesanías de Colombia, indica que la adquisición de bienes, servicios y obras, de cuantías superiores a veintiocho (28) S.M.M.L.V. y hasta noventa (90) S.M.L.M.V., se debe contar mínimo con tres (3) cotizaciones, de iguales condiciones con el fin de seleccionar entre ellas la que considere más favorable, y para el caso, que luego de realizado el estudio de mercado, por todos los medios posibles, solo se presentó un oferente, con las condiciones técnicas y económicas requeridas por la entidad, se determina la contratación de este proveedor (...) Por lo tanto, la Subgerencia de Desarrollo y Fortalecimiento del Sector Artesanal, decide la contratación de GUILLERMO PERILLA Y CIA S.A.S, identificada con NIT No. 800249578-7, toda vez que presentó la propuesta con la totalidad de los ítems solicitados, y quien además desde el año 2016 (ver relación de contratos) ha proveído a la entidad este material, demostrado la idoneidad y experiencia directamente relacionada con el área, lo cual garantiza una selección objetiva...". Entonces al no cumplir los oferentes con los requisitos establecidos, la entidad acudió a lo establecido en el manual para este tipo de contratación, aplicando que no necesariamente el precio es el factor determinante en esta contratación, la experiencia, garantías pueden ser factores a tomar en cuenta.

Entonces el área acudió a la experiencia del contratista en este tipo de contratos para cumplir con la contratación la cual era necesaria, de acuerdo a las justificaciones siguientes. (...)"

La selección objetiva se cumple al escoger a un proveedor con experiencia en este tipo de contratos, no deteniendo un proceso contractual, ante la no entrega de las demás ofertas, para dar cumplimiento a otros principios como son el de economía y celeridad, ejecutando los recursos asignados a la entidad de acuerdo a la planeación inicial. Cabe recordar que en procesos licitatorios que se rigen por el Estatuto General de la Contratación, cuando se cumple con el principio de publicidad, es viable que se otorgue el contrato al único proponente que ha presentado su oferta en consideración, con lo cual la entidad con su conducta no ha vulnerado principio de la contratación alguno, escogió a un único proponente que presentó su oferta a consideración derivado de un proceso de selección que se adelantó entre otros medios por intermedio de la plataforma Secop II, y que además cumplió con todos los requisitos exigidos en la convocatoria".

Análisis de la respuesta

A partir de la respuesta emitida por la Entidad y una vez analizada la misma y valorado los soportes remitidos, respecto al:

"(...) régimen excepcional, al Estatuto General de la Contratación, en virtud de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 1150" es de recibo para la CGR esta afirmación y del cual este Ente de Control no desconoce.

Sin embargo, cuando la Entidad manifiesta que "(...) la entidad se someterá al presente manual de contratación de adquisición de bienes y servicios, el cual está sujeto a los principios de la función administrativa (...) y a los demás documentos que regulan el Proceso de Gestión de Bienes y Servicios, como son el Instructivo, los procedimientos de cada uno de las

modalidades de selección. (...)” Respuesta que es coincidente con lo manifestado por la CGR, cuando se hace referencia al “Manual de Contratación” el cual establece la concurrencia de oferentes como una de las modalidades de selección garantizando, en todo momento la libertad de concurrencia y la pluralidad de oferentes.

Ahora bien, la Entidad manifestó que “**ESTUDIO TÉCNICO ECONÓMICO (...)** Paralelamente, por correo electrónico y llamadas telefónicas se contactaron los proveedores que pueden vender este material (...)” Si bien la CGR no desconoce que se hubiese realizado esta gestión (envío de correo masivo); donde obtuvieron respuesta de tres posibles oferentes “**La esmeralda Fantasías, BIDECOL, UNIPARTES**” Artesanías tan solo allegó respuesta de un solo candidato quien manifestó su desinterés en participar, de los dos restantes, la CGR no evidencia soporte de esta afirmación. Hechos que permiten evidenciar que no se cumplió con el requisito de las tres (03) cotizaciones como lo establece su mismo Manual de Contratación

De igual forma, llama la atención a la CGR, que la única cotización recibida haya sido la del proveedor “**GUILLERMO PERILLA Y CIA S.A.S**” el cual como se manifestó en la observación que desde el año 2016 se realiza la contratación con el mismo oferente. Por las consideraciones expuestas por la entidad la CGR, no desconoce la gestión realizada respecto a la publicación, por lo tanto se desestima la incidencia disciplinaria, sin embargo; no se evidencia una efectiva gestión para la obtención de diferentes participantes o la posibilidad de iniciar un nuevo proceso, esto en cumplimiento a su norma interna encaminadas a dar cumplimiento y garantizar la pluralidad de oferentes, la transparente a los procesos de contratación y que se ajusten a las normas legales y a los principios de la función administrativa. Por lo mencionado se mantienen las debilidades administrativas y se valida como hallazgo.

Hallazgo Administrativo.

Hallazgo No. 18. Transparencia, publicidad y planeación Contrato ADC-650- 2023 (A)

Fuentes de Criterio

Constitución Política de Colombia 1991

“(...) Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado...”

Artículo 267. “La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El

control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley. (...)

Sobre el principio de planeación. Consejo de Estado Sección III Expediente 27315 de 2013.

"Si bien es cierto que el legislador no tipifica la planeación de manera directa en el texto de la Ley 80 de 1993, su presencia como uno de los principios rectores del contrato estatal es inevitable y se infiere: de los artículos 209, 339 y 341 constitucionales; de los numerales 6, 7 y 11 a 14 del artículo 25, del numeral 3 del artículo 26, de los numerales 1 y 2 del artículo 30, todos de la Ley 80 de 1993; y del artículo 2º del Decreto 01 de 1984; según los cuales para el manejo de los asuntos públicos y el cumplimiento de los fines estatales, con el fin de hacer uso eficiente de los recursos y obtener un desempeño adecuado de las funciones, debe existir un estricto orden para la adopción de las decisiones que efectivamente deban materializarse a favor de los intereses comunales."

Ley 1150 de 2007

"Artículo 13. Principios Generales de la Actividad Contractual para Entidades no Sometidas Al Estatuto General De Contratación De La Administración Pública. Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal (...)"

"Artículo 14. Del régimen contractual de las empresas industriales y comerciales del estado, las sociedades de economía mixta, sus filiales y empresas con participación mayoritaria del Estado. (...)"

Manual de Contratación de Adquisición de Bienes y Servicios de Artesanías de Colombia S.A.

"Artículo 6. PRINCIPIOS RECTORES: La contratación de adquisición de bienes y servicios velará por el cumplimiento de los siguientes principios:

- a. Planeación. Salvo en caso de Emergencia o Apremio, todo trámite contractual debe corresponder a una cuidadosa planeación. En concordancia con lo anterior, se debe considerar el Plan Anual de Adquisiciones y atender los planes de inversión de la Empresa.*
- b. Igualdad e Imparcialidad. Artesanías de Colombia S.A. brinda el mismo tratamiento y oportunidad en los procesos de contratación de adquisición de bienes y servicios a las personas interesadas en ellos, sin discriminación alguna.*
- c. Moralidad. Los funcionarios de ARTESANÍAS DE COLOMBIA S.A., actuarán con apego a la Constitución, la Ley y al presente Manual, comportamiento que no permitirá la concurrencia de prácticas corruptas y la presencia de dolo, mala fe o desviación de poder, defendiendo los intereses colectivos de la entidad.*

d. *Eficacia.* Para conseguir sus objetivos propuestos ARTESANÍAS DE COLOMBIA S.A., asignará y utilizará de la mejor manera sus recursos disponibles, con las disposiciones de este manual, propendiendo por la contratación de los mejores bienes y servicios para el cumplimiento de los fines de la entidad.

e. *Celeridad.* Las normas y procedimientos establecidos en este documento deben ser utilizados como un medio para agilizar las decisiones y para que los trámites de la contratación se cumplan oportunamente, con apego a la planeación realizadas.

f. *Economía.* Todas las actuaciones en la actividad contractual se deben realizar con celeridad y eficacia, concretándose en la selección objetiva del contratista. Los recursos destinados a la contratación deben ser administrados con criterio de austeridad en medios, tiempos y gastos.

g. *Publicidad.* De conformidad con las leyes vigentes, ARTESANÍAS DE COLOMBIA S.A., publicará su actividad contractual en el portal web de la entidad y en los portales del estado a los que esté obligado. Suministrará a las autoridades y a los particulares, que lo soliciten, la información pertinente sobre los procesos de la contratación de adquisición de bienes y servicios, exceptuando la información que tenga carácter reservado.

h. *Selección Objetiva.* Es la escogencia del ofrecimiento más favorable para la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y en general, cualquier clase de motivación subjetiva. El precio no es el único factor de selección objetiva, debe analizarse todos los factores que lleven a elegir lo que más le convenga a la entidad.

i. *Debido proceso.* ARTESANÍAS DE COLOMBIA S.A., deberá adelantar todas sus actuaciones con apego a la constitución, la ley y su manual de contratación de adquisición.

de bienes y servicios, con garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

j. *Buena Fe.* Las actuaciones contractuales deben ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá de todos los involucrados en la contratación y/o adquisición de bienes, servicios y obras.”

(...)

“3.18. **MANUAL DE CONTRATACIÓN DE ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS:** Artesanías de Colombia S.A., está exenta del Estatuto General de Contratación, por lo tanto, se someterá a su manual privado, el cual está sujeto a los principios de la función administrativa y al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previstas en la ley (...).”

Condición

A partir de la respuesta con radicado 202408200014792- 28/11/2024 por Artesanías de Colombia S.A., allegaron documentación relacionada con el Contrato Servicio ADC-650-2023, suscrito con el proveedor FEELING COMPANY SAS, por cuantía de \$1.000.264.901, cuyo objeto es el “Montaje, Adecuación y desmontaje de stands para la participación en la feria EXPOARTESANÍAS 2023”.

Una vez analizada y revisada la información de la entidad, por parte de la CGR se evidenció lo siguiente:

- Oportunidad de la información cargada en SECOP II

De acuerdo con la información que reposa en SECOP II (plataforma transaccional y en línea) cargada por Artesanías de Colombia respecto al Contrato ADC-650-2023, la CGR evidenció diferencia entre los documentos suscritos y la fecha de cargue en la plataforma que a manera de ejemplo se relacionan los siguientes:

- La firma del contrato transaccional refleja que se cargó el 14 de diciembre del 2023, sin embargo, el acta de inicio revela 4 de diciembre del mismo año.

- De igual forma se evidencia que la aprobación del contrato en SECOP II, data del 14 de diciembre y el documento cargado como anexo contractual revela fecha 30 de noviembre 2023.

Lo anteriormente descrito evidencia debilidades en el control y manejo de la información lo cual conlleva a la inobservancia de su normatividad interna en cuanto a la oportunidad en la publicación.

Respuesta de la entidad

De acuerdo con el radicado No 2024EE0230462 del 28 de noviembre 2024, Artesanías de Colombia manifestó a la CGR que:

La observación presentada en el documento de la referencia, en el cual señala:

“...Observación No. 2. Transparencia, publicidad y planeación Contrato ADC-650-2023 (A-D) (...)

a) Artesanías de Colombia S.A.B.I.C., es una sociedad de economía mixta vinculada al Ministerio de Comercio Industria y Turismo, con funciones de Empresa Industrial y Comercial del Estado. Como Entidad rectora del sector artesanal del país tiene como misión liderar la estrategia de Gestión Social Integral – GSI, para el desarrollo y fortalecimiento del sector artesanal, dignificando la vida y el oficio del artesano, con procesos sostenibles y responsables en el codiseño, innovación, creación, promoción y comercialización de las artesanías, orientado a preservar, conservar el legado de los ancestrales y tradicionales, fomentar el turismo y proteger el patrimonio cultural.

“Nuestra entidad cuenta con un régimen excepcional, al Estatuto General de la Contratación, en virtud de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 1150 de 2007, reformado por el artículo 93 de la Ley 1474 de 2011, exceptúa del Estatuto General de Contratación Estatal a: “...Las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, las Sociedades de Economía Mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), sus filiales y las Sociedades entre Entidades Públicas con participación mayoritaria del Estado superior al cincuenta por ciento (50%), estarán sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, con excepción de aquellas que desarrollen actividades comerciales en competencia con el sector privado y/o público, nacional o internacional o en mercados regulados, caso en el cual se registrarán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a sus actividades económicas y comerciales, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 13 de la presente ley. Se exceptúan los contratos de ciencia y tecnología, que se registrarán por la Ley 29 de 1990 y las disposiciones normativas existentes...”. (Negrilla por fuera del texto).

Con base en lo anterior y al tener la calidad descrita en disposición legal, la entidad se somete a su manual de contratación de adquisición de bienes y servicios, el cual está sujeto a los principios de la función administrativa y al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previstas en la ley.

Artesanías de Colombia S.A.- BIC, al ser una entidad exceptuada del Estatuto General de Contratación, no está obligada a desarrollar su actividad contractual de forma transaccional a través de la plataforma SECOP II

Sin embargo, teniendo en cuenta lo enunciado en el literal "g" del artículo 11 de la ley 1712 del año 2014 sobre la obligatoriedad de publicar "(...) todos los datos de adjudicación y ejecución de contratos, incluidos concursos y licitaciones (...)" y lo enunciado en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, que indica:

"(...) En desarrollo de los anteriores principios, deberán publicar los documentos relacionados con su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública -SECOP II- o la plataforma transaccional que haga sus veces. Para los efectos de este Artículo, se entiende por actividad contractual los documentos, contratos, actos e información generada por oferentes, contratista, contratante, supervisor o interventor, tanto en la etapa precontractual, como en la contractual y la postcontractual (...)"

Igualmente, la Circular Única Externa expedida por la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente señala:

"(...) A partir del 18 de julio de 2022, las Entidades Estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, deberán publicar en el SECOP II, todos los documentos relacionados con su actividad contractual, de conformidad con lo señalado en el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022."

Con lo expuesto, la entidad debe cumplir con el deber de publicidad, sin que sea obligatorio utilizar de forma transaccional la plataforma SECOP II.

En la contratación de la referencia, el contrato Nro. ADC-2023-650 es derivado del proceso de selección Invitación Abierta Nro. ADC-006-2023, la cual fue publicada en la plataforma SECOP II el 8 de noviembre de 2023 mediante el módulo Régimen Especial con Oferta y el mismo fue adjudicado a la empresa FEELING COMPANY S.A.S., el 30 de noviembre de 2023 y con esa adjudicación, la plataforma automáticamente genera el contrato electrónico, de acuerdo a lo establecido en la GUÍA SOBRE EL USO DEL SECOP II

MÓDULOS: RÉGIMEN ESPECIAL CON OFERTAS, de la cual se extracta:

Entonces la plataforma genera un contrato electrónico, aunque la entidad realiza su gestión contractual de manera manual y carga la documentación en la página SECOP II únicamente para cumplir el requisito de publicidad, no utiliza la plataforma de manera transaccional, pero el proceso automáticamente genera un contrato electrónico sin importar que la entidad genere un contrato no electrónico.

El contrato no electrónico fue enviado al proveedor para firma y expedición de póliza el 30 de noviembre de 2023, mediante correo electrónico, el cuál fue recibido el 1 de diciembre de 2023, mediante correo electrónico junto con las garantías, por lo cual fue registrado el 1 de diciembre y se dio inicio el 4 de diciembre de 2023.

Por lo anterior, de conformidad con lo señalado en el artículo 25 PUBLICIDAD DE LOS CONTRATOS: ARTESANÍAS DE COLOMBIA S.A., del Manual de Contratación de la entidad:

(...) publicará en su portal web y en los sistemas de información del estado la información relativa a los contratos, dentro de los 5 días hábiles siguientes a la expedición del Registro Presupuestal.

Y de acuerdo con el numeral 2 EDICIÓN DEL CONTRATO de la guía SECOP II - Gestión contractual para Entidades Estatales, una vez los documentos fueron firmados manuscritamente, **el 6 de diciembre de 2023** se registró la información de los mismos en la plataforma, diligenciando las secciones que conforman el contrato electrónico, así:

Condiciones, Bienes y servicios, Documentos del Proveedor, Documentos del Contrato, Información presupuestal, Ejecución del contrato, Modificaciones e Incumplimientos. Cuando el contrato electrónico se encuentra en estado "En edición" las secciones que corresponden a "Modificaciones e Incumplimientos" se encontrarán bloqueadas y se habilitarán cuando inicie la ejecución de

"El contrato electrónico fue enviado al proveedor para firma, como lo establece el numeral 3 FIRMA DEL CONTRATO de la guía SECOP II - Gestión contractual para Entidades Estatales:"

"Por lo anterior, el mismo día (6 de diciembre de 2023), fue enviado el contrato electrónico para firma y aprobación del proveedor:"

La aprobación del contrato electrónico por parte del proveedor se realiza hasta el 14 de diciembre de 2023, situación que se explica en el hecho de que el contrato no electrónico; que es el que utiliza la entidad por no estar obligada a usar el SECOP II como una herramienta transaccional; ya estaba registrado y en ejecución. Cabe señalar que este paso del contrato electrónico se realiza porque la plataforma lo genera automáticamente y de no terminar el proceso el contrato no aparecería como consulta en el SECOP II, veamos la aprobación realizada:

Una vez realizada la aprobación por parte del proveedor, la entidad el mismo 14 de diciembre a las 4:54 p.m., procedió a realizar la aprobación del mismo, para que quedara pública la información para consulta de cualquier interesado:

Entonces y con base en lo anteriormente señalado para brindar claridad al ente de control, Artesanías de Colombia S.A. – BIC, no utiliza el SECOP II como herramienta TRANSACCIONAL, solamente la utiliza como HERRAMIENTA DE PUBLICIDAD, facultada en la Ley 2195 de 2022 artículo 53, Circular única Externa de Colombia Compra Eficiente y demás conceptos derivados. La diferencia que se presenta en el SECOP II es por la generación automática de un contrato electrónico que se da inmediatamente se realiza la adjudicación del proceso de selección en el módulo Régimen Especial con oferta, como explicamos anteriormente; lo cual, se puede comprobar en la Guía Sobre El Uso Del Secop II Módulos: Régimen Especial Con Ofertas. Este trámite se realiza con el fin de que la información del contrato y del proceso de selección realizado quede pública para consulta de cualquier interesado.

Entonces en cumplimiento a lo anterior, una vez fue registrado el contrato el 1 de diciembre de 2023, el día 6 de diciembre, tercer día hábil después del registro, la entidad procedió a darle publicidad al contrato manuscrito firmado mediante el trámite que debe realizarse con el contrato electrónico generado automáticamente por la plataforma, paso necesario para que la información sea pública para las partes, interesados y entes de control. Por lo anterior, la entidad supeditada a su manual de contratación realizó la publicación de los documentos del contrato en los tiempos señalados en el mismo; si bien la plataforma genera un contrato electrónico con fecha posterior, paso obligatorio de la plataforma, este se determina como un requisito previo para poder realizar el cargue y publicación de los documentos de ejecución del contrato, en este mismo sentido queda claro que el contrato fue firmado y registrado se aprobó la póliza y se realizó el acta de

inicio dentro de los términos establecidos en el manual de contratación de la entidad, siendo estas las fechas que se toman en cuenta para el inicio, ejecución, terminación y liquidación del contrato. La fecha 14 de diciembre de 2023, es un simple requisito para el cargue de los documentos requeridos por el sistema para dar cumplimiento al principio de publicidad de los documentos que soportan la ejecución del contrato. Situación que no se puede cambiar por la manera como está parametrizada la plataforma SECOP II. Respecto a que la póliza no se encuentra aprobada en documento, ni en la plataforma, nos permitimos señalar que la entidad realiza la aprobación de la garantía mediante su plataforma ERP, en el módulo de gestión contractual. Se adjunta la información tomada de la base de datos del sistema de información ERP: Seven, asociada a las pólizas del contrato ADC-2023-650, la cual se carga a través del programa: SCTVIPOL.

En la plataforma SECOP II no se aprueban las garantías, como hemos señalado anteriormente, porque la plataforma es utilizada como herramienta de publicidad y no de forma transaccional, con lo cual las garantías fueron cargadas en la plataforma como parte de la documentación del contrato, aclarando que las garantías se aprobaron en el sistema interno, previa revisión y aprobación por parte de la Coordinación de Gestión Legal de los amparos que cubrían la póliza, como se evidencia a continuación:

Señalado todo lo anterior la aprobación de la póliza se realiza previamente al registro presupuestal cuando se hace la aprobación en el aplicativo, dando click en la opción SI del módulo vigencia de pólizas, como se presenta a continuación:

b) Liberación de recursos por inejecución:

“Una vez revisado el contrato ADC-650-2023, suscrito por \$1.000.264.901, y según acta de liquidación del 8 de febrero del 2024, este contrato fue ejecutado por \$863.644.295 y según documento “reducción a la reserva presupuestal No. 234” del 1/01/2023, se efectuó por \$136.620.605, esta no se encuentra cargada en la plataforma SECOP II, y la motivación de dicha inejecución no se evidencia por parte de la CGR, ni tampoco está descrita en el cuerpo del documento. De la misma manera, no se evidenció el soporte del retorno de los recursos no ejecutados a la cuenta del Tesoro Nacional. Nos permitimos señalar que se realizó una reducción de \$ 136.620.605,29 de común acuerdo entre la empresa contratista Feeling Company S.A.S y Artesanías de Colombia S.A-BIC, para llegar a un valor final total contratado de \$863,644,295.71, esta reducción se dio porque la empresa no entregó algunos elementos compositivos del montaje no prioritarios ni indispensables, que no afectaban la ejecución normal del contrato, los cuales se soportan en el documento Anexo N°1_Informe Recorrido final cliente Expoartesanías_Feeling Company enviado el día sábado 23 de Diciembre del 2023 por Sebastián Camilo Ossa analista de compras y servicios de Feeling Company S.A.S desde el correo sebastian.lopez@feelingone.co (se adjunta el correo electrónico como soporte donde nos envía el informe) y el documento Anexo N°2_Informe de ejecución _Feeling Company enviado el día martes 26 de Diciembre del 2023 por Vanessa Vélez Gutiérrez Abogada de licitaciones de Feeling Company S.A.S desde el correo vanessa.velez@feelingcompany.com (se adjunta el correo electrónico como soporte donde nos envía el informe)”.

Los documentos de reducción de la disponibilidad y registro, Informe Final de Supervisión y Acta de Liquidación se encuentran cargados en el ERP de la entidad y en la plataforma SECOP II, como se muestra a continuación:

Con base en lo expresado por la supervisión, la reducción no obedece a una inadecuada planeación del contrato si no a la no entrega de unos elementos no prioritarios o fundamentales para la realización del montaje, entonces la entidad no puede pagar por servicios no entregados y por esa razón se procedió al no pago de los mismos y a la reducción del contrato mediante el acta de liquidación.

De otra parte, Artesanías de Colombia S.A. BIC, para la ejecución del presupuesto se rige por el Estatuto Orgánico del Presupuesto Público y teniendo en cuenta la actualización realizada por el Decreto 1068 de 2015: en su artículo 2.8.3.1.2. donde se establece "...Presupuesto de Gastos. El presupuesto de gastos comprende las apropiaciones para gastos de funcionamiento, gastos de operación comercial, servicio de la deuda y gastos de inversión que se causen durante la vigencia fiscal respectiva. La causación del gasto debe contar con la apropiación presupuestal correspondiente. Los compromisos y obligaciones pendientes de pago a 31 de diciembre, deberán incluirse en el presupuesto del año siguiente como una cuenta por pagar y su pago deberá realizarse en dicha vigencia fiscal...", así las cosas, se reciben recursos para cada vigencia por transferencia del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, adicional a lo anterior se constituyen las cuentas por pagar correspondiente a los compromisos (denominadas como reservas) y obligaciones pendientes por pagar durante la vigencia en cierre, lo cual se realiza tal como lo indica el artículo 2.8.3.1.2 constituyéndose de esta manera el presupuesto de la vigencia 2024.

Considerando lo anterior, para el contrato ADC-2023-650 se constituyó la cuenta por pagar (reserva) por valor de \$136.620.605, bajo el número 234; sobre el mes de marzo de 2024 se realizó la reducción total de esta reserva bajo el número 144 esto basado en el acta de liquidación, no obstante, hasta el cierre de la vigencia 2024 no procede la devolución de dichos recursos a la nación a través de la cuenta del Tesoro Nacional, debido a que la vigencia aún no ha sido cerrada. El cierre financiero se llevará a cabo del primero al 20 de enero de 2025, atendiendo lo estipulado en el Artículo 2.9.1.2.15. Decreto 1068 de 2015.

Entonces y para finalizar, de acuerdo con todo lo anterior la entidad no ha violado principios de publicidad, transparencia y planeación, realizó los trámites adecuados y correspondientes a la publicidad de la documentación que debe realizar en el SECOP II como herramienta de publicidad y realizó un control efectivo de la ejecución presupuestal del contrato, no pagando por elementos no entregados y realizando la reducción de los mismos frente al acta de liquidación, situación que es permitida por lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, todo esto para evitar un presunto detrimento patrimonial."

Análisis de la respuesta

A partir de la respuesta remitida por la Entidad y una vez analizada la misma y valorado los soportes remitidos, relacionado con el régimen excepcional señalado el artículo 14 de la Ley 1150 de 2007. "(...) En desarrollo de los anteriores principios, deberán publicar los documentos relacionados con su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP II) o la plataforma transaccional que haga sus veces. **Para los efectos de este artículo, se entiende por actividad contractual los documentos, contratos, actos e información generada por oferentes, contratista, contratante, supervisor o interventor, tanto en la etapa precontractual, como en la contractual y la poscontractual.** (...)", es de recibo para la CGR esta afirmación y del cual este Ente de Control no desconoce.

Inejecución de Recursos: Artesanías señala que dicha inejecución se ocasiona por algunos elementos compositivos del montaje no prioritarios ni indispensables que no fueron recibidos por la Entidad y no afecta la ejecución del contrato. Por tal motivo es de recibo para la CGR lo argumentado.

Aprobación de la Póliza: en la repuesta emitida por la Entidad, señala que la póliza es aprobada mediante su plataforma interna ERP, en el módulo de gestión contractual, la cual se carga en el programa SCTVIPO, aportando las imágenes de captura de la plataforma; Información que coincide con la suministrada en el acta de inicio con número de póliza 0940450-4, 3795376-6, lo manifestado es de recibo para la CGR.

Por lo descrito respecto al cargue y publicación, a partir de los soportes remitidos por la entidad se retira la incidencia disciplinaria. Sin embargo; la CGR evidencia debilidades administrativas referentes a la oportunidad y consistencia de la información registrada en el SECOP II.

Hallazgo Administrativo

MINCIT

Evaluated los aspectos relacionados con el Control Interno de MINCIT y Artesanías de Colombia desde cada una de las líneas del proceso auditor y aplicado el “*Formato 04 AC PT Eval_Control F.Interno*”, diseñado por la Contraloría General de la República, contemplado en la Guía de Auditoría de Cumplimiento se obtuvo una calificación total del diseño y efectividad de los controles “Adecuado” y una calificación final de Control Interno de 1,312 “*Eficiente*” lo cual indica que si bien MINCIT cuenta con una matriz de riesgos y controles la cual contempla los procedimientos, tareas y actividades inherentes a los componentes objeto de esta auditoría, el equipo auditor en desarrollo de la presente actuación constata debilidades en sus procesos, las cuales se exponen en este informe.

Imagen No. 25.
Calificación Matriz Control Interno CGR

II. Evaluación del diseño y efectividad de controles	Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño	6,000	8,000	1,333	20%	0,267
B. Evaluación de la efectividad	6,000	8,000	1,333	70%	0,933
Calificación total del diseño y efectividad				1,200	Adecuado
Calificación final del control interno				1,312	Eficiente

Valores de referencia	
Rango	Calificación
De 1 a <1,5	Eficiente
De =>1,5 a <2	Con deficiencias
De =>2 a 3	Ineficiente

Fuente: Formato 04 AC- PT Evaluación Control Fiscal Interno

El sustento de la calificación del MinCIT está dado en las siguientes debilidades que presentó la entidad:

- La falla de sostenibilidad económica a largo plazo de las iniciativas productivas implementadas.
- Inconsistencia en el manejo y control de la información (patrimonio Autónomo Colombia Productiva)
- Ausencia de comunicación de respuesta (carente de suscripción - firma) del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo -MinCIT
- Debilidades en el sistema de seguimiento automatizado que dificulta la recopilación oportuna de datos de ejecución.
- Ausencia de indicadores que permitan la medición de la ejecución y el impacto en las víctimas.
- Ausencia de herramientas y metodologías para evaluar el impacto que garantice la sostenibilidad en la generación de ingresos.

Hallazgo No. 19. Manejo y control de la información (A-D)

Fuente de Criterio

Constitución Política de Colombia 1991.

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

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

Artículo 267. *“La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.*

El control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva, y además podrá ser preventivo y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. El control preventivo y concomitante no implicará coadministración y se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la

participación activa del control social y con la articulación del control interno. La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control...”

Artículo 123. “Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.

La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio.”

Ley 1952 de 2019, la cual fue reformada por la ley 2094 de 2021, y se distan otras disposiciones.

Artículo 23. La falta disciplinaria. “Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento.”

Artículo 27 Acción y omisión. “Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. (...)

Ley 87 de 1993 *“Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones”* **ARTÍCULO 2.** *Dispone “...Objetivos del Sistema de Control Interno (...) b. Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional; (...) d. Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional; g. Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación; (...).”*

Ley 1712 de 2014, *“Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se Dictan otras disposiciones”*
“ARTÍCULO 3. Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública. En la interpretación del derecho de acceso a la información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, así como aplicar los siguientes principios:

Principio de transparencia. Principio conforme al cual toda la información en poder de los sujetos obligados definidos en esta ley se presume pública, en consecuencia, de lo cual dichos sujetos están en el deber de proporcionar y facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles y a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley, excluyendo solo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales y legales y bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley.

*Principio de buena fe. En virtud del cual todo sujeto obligado, al cumplir con las obligaciones derivadas del derecho de acceso a la información pública, lo hará con motivación **honesta, leal y desprovista de cualquier intención dolosa o culposa**. (negrilla fuera de texto)*
(...)

*Principio de la calidad de la información. Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, **deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable**, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad". (negrilla fuera de texto).*

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

"ARTÍCULO 114. Facultades de investigación de los organismos de control fiscal. Los organismos de control fiscal en el desarrollo de sus funciones contarán con las siguientes facultades:

- a) Adelantar las investigaciones que estimen convenientes para establecer la ocurrencia de hechos generadores de daño patrimonial al Estado originados en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna y que en términos generales no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado.
- b) Citar o requerir a los servidores públicos, contratistas, interventores y en general a las personas que hayan participado, determinado, coadyuvado, colaborado o hayan conocido los hechos objeto de investigación;
- c) Exigir a los contratistas, interventores y en general a las personas que hayan participado, determinado, coadyuvado, colaborado o hayan conocido los hechos objeto de investigación, la presentación de documentos que registren sus operaciones cuando unos u otros estén obligados a llevar libros registrados;
- d) Ordenar a los contratistas, interventores y proveedores la exhibición y de los libros, comprobantes y documentos de contabilidad;
- e) En general, efectuar todas las diligencias necesarias que conduzcan a la determinación de conductas que generen daño al patrimonio público. **PARÁGRAFO 1.** Para el ejercicio de sus funciones, las contralorías también están facultadas para ordenar que los comerciantes exhiban los libros, comprobantes y documentos de contabilidad, o atiendan requerimientos de información, con miras a realizar estudios de mercado que sirvan como prueba para la determinación de sobre costos en la venta de bienes y servicios a las entidades públicas o privadas que administren recursos públicos".

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

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

k) Inoponibilidad en el acceso a la información. En virtud de este principio, los órganos de control fiscal podrán requerir, conocer y examinar, de manera gratuita, todos los datos e información sobre la gestión fiscal de entidades públicas o privadas, exclusivamente para el ejercicio de sus funciones sin que le sea oponible reserva alguna”.

Ley 1952 de 2019, “Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”

ARTÍCULO 39. Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido:

(...)

8. Omitir, retardar o no suministrar debida y oportuna respuesta a las peticiones respetuosas de los particulares o a solicitudes de las autoridades, así como retenerlas o enviarlas a destinatario diferente de aquel a quien corresponda su conocimiento.”

A partir de la información solicitada por la CGR, relacionada con la malla de contratación, esta cartera proporcionó contenidos distintos frente al mismo tema como se detalla a continuación:

1. Mediante radicado 2024EE0160356 primera solicitud presentó una malla de contratación "Relación de Contratos por Resolución" que incluía información sobre contratos relacionados con el Patrimonio autónomo Colombia Productiva.

2. Mediante radicado 2024EE0214121 presentó una malla de contratación diferente al inicialmente remitido referente al mismo patrimonio.

Las situaciones anteriormente enunciadas permiten evidenciar debilidades en el manejo y control de la información.

Lo anterior conlleva a debilidades para el análisis y seguimiento de la información que redundan en barreras de acceso y transparencia de los datos remitidos. De igual forma conduce a reprocesos administrativos.

Respuesta de la entidad

Una vez verificado y analizado el comunicado de respuesta (carente de suscripción - firma) del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo -MinCIT- mediante radicado 2024EE0224948 del 14/11/2024, se evidencia que la Entidad no controvertió lo comunicado por la CGR.

Análisis de la respuesta

En relación con lo observado respecto al manejo y control de la información, el MinCIT (Patrimonio Autónomo Colombia Productiva) no emitió pronunciamiento alguno. Por lo tanto, no desvirtúa lo comunicado y se constituye como hallazgo.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria para traslado a Control Interno disciplinario de la Entidad.

Departamento de Prosperidad Social -DPS-

Para Prosperidad Social – PS, la calificación total del diseño y efectividad del control interno es de 2,300, que lo ubica en el rango de “Inadecuado” y la calificación final del control interno es de 2,400, es decir “Ineficiente”, lo que significa que los controles implementados por esta entidad, no son suficientes para mitigar los riesgos en los procesos evaluados, debido a que existen deficiencias en el ambiente de control, procedimientos, actividades, supervisión y monitoreo de los procesos evaluados.

Imagen No. 26. Calificación Matriz Control Interno CGR

Resultados de la evaluación - Guía de auditoría de cumplimiento

ATENCIÓN: Este archivo debe ser utilizado en versiones Excel 2007 o superiores.

Procedimiento de Evaluación de la Efectividad del Control Interno Institucional

I. Evaluación del control interno institucional por componentes				Ítems evaluados	Puntaje		
A. Ambiente de control				10	1		
B. Evaluación del riesgo				17	1		
C. Sistemas de información y comunicación				14	1		
D. Procedimientos y actividades de control				8	1		
E. Supervisión y monitoreo				10	1		
Puntaje total por componentes				1			
Ponderación				10%			
Calificación total del control interno institucional por componentes				0,100			
				Adecuado			
Riesgo combinado promedio				BAJO			
Riesgo de fraude promedio				BAJO			
II. Evaluación del diseño y efectividad de controles			Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño			3,000	3,000	1,000	20%	0,200
B. Evaluación de la efectividad			3,000	9,000	3,000	70%	2,100
Calificación total del diseño y efectividad						2,300	
						Inadecuado	
Calificación final del control interno						2,400	
						Ineficiente	

Valores de referencia	
Rango	Calificación
De 1 a <1,5	Eficiente
De =>1,5 a <2	Con deficiencias
De =>2 a 3	Ineficiente

Elaboró: Equipo auditor

Prosperidad Social cuenta con algunos controles y seguimiento a los convenios del programa de generación de ingresos a la población víctima del conflicto armado en Colombia, a través de los supervisores de estos convenios durante la ejecución de los mismos y del operador en el cumplimiento de las obligaciones, específicamente en las visitas a la población beneficiada después de recibir el incentivo y antes de ser liquidado el convenio, sin embargo, la entidad auditada no hace seguimiento posterior, a los

hogares beneficiados de estos recursos, en aras de garantizar la sostenibilidad del programa y la generación de ingresos.

Igualmente, estos mecanismos de control interno de la Entidad auditada no fueron óptimos toda vez que la supervisión y control a la ejecución de los recursos y gestión de estos convenios y contratos auditados, presentaron debilidades y fueron objeto de hallazgo en la presente auditoría

Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-

De acuerdo con la metodología vigente para la evaluación, luego de evaluados 61 ítems, la Calificación final del control interno del SENA fue de 1,560, que se ubica en el rango “Con deficiencias”.

En cuanto a la Calificación total del diseño y efectividad del Control Interno, del SENA obtuvo una calificación de 1,460, que lo ubica en el rango de “Adecuado”.

Imagen No. 27.
Calificación Matriz Control Interno CGR

Resultados de la evaluación - Guía de auditoría de cumplimiento					
ATENCIÓN: Este archivo debe ser utilizado en versiones Excel 2007 o superiores.					
I. Evaluación del control interno institucional por componentes				Ítems evaluados	Puntaje
A. Ambiente de control				12	1
B. Evaluación del riesgo				17	1
C. Sistemas de información y comunicación				14	1
D. Procedimientos y actividades de control				8	1
E. Supervisión y monitoreo				10	1
Puntaje total por componentes				1	
Ponderación				10%	
Calificación total del control interno institucional por componentes				0,100	
				Adecuado	
Riesgo combinado promedio				BAJO	
Riesgo de fraude promedio				BAJO	
II. Evaluación del diseño y efectividad de controles		Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación
A. Evaluación del diseño		5,000	5,000	1,000	20%
B. Evaluación de la efectividad		5,000	9,000	1,800	70%
Calificación total del diseño y efectividad		1,460			
		Adecuado			
Calificación final del control interno		1,560			
		Con deficiencias			

Valores de referencia	
Rango	Calificación
De 1 a <1,5	Eficiente
De =>1,5 a <2	Con deficiencias
De =>2 a 3	Ineficiente

Lo anterior debido entre otros aspectos a que la entidad cuenta con controles, los cuales se encuentran establecidos en la matriz de riesgo de cada proceso y procedimiento y se realiza monitoreo permanente por parte de la oficina de control interno, los riesgos de cada proceso se encuentran identificados en su mapa y realiza monitoreo periódico, no obstante, los controles implementados no son suficientes para mitigar los riesgos en los procesos evaluados; existen deficiencias en el ambiente de control, procedimientos, actividades, supervisión y monitoreo de los procesos evaluados.

MINISTERIO DE TRABAJO, UAEOS Y UAESPE

Como resultado de la evaluación de los controles implementados por las entidades, respecto a revisión de los recursos y acciones orientadas hacia el cumplimiento normativo de los diferentes contratos y convenios relacionados con los componentes de generación de ingresos y empleabilidad y su ejecución contractual y financiera.; se obtuvo una calificación del diseño y efectividad de los controles de 1,367 puntos, que corresponden al rango "Adecuado" y la calificación final del Control Interno alcanzó 1,472 puntos, indicando que el concepto es "Eficiente".

Imagen No. 28.
Calificación Matriz Control Interno CGR

II. Evaluación del diseño y efectividad de controles	Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño	3,000	3,000	1,000	20%	0,200
B. Evaluación de la efectividad	3,000	5,000	1,667	70%	1,167
Calificación total del diseño y efectividad				1,367	
				Adecuado	
Calificación final del control interno				1,472	
				Eficiente	

Valores de referencia	
Rango	Calificación
De 1 a <1,5	Eficiente
De =>1,5 a <2	Con deficiencias
De =>2 a 3	Ineficiente

Fuente: Formato 04 AC- PT Evaluación Control Fiscal Interno

Sin embargo, por parte del Ministerio del Trabajo, UAEOS, UAESPE, existen debilidades respecto de: seguimiento y control en la gestión de archivo, en la supervisión de los convenios, Inexistencia de soportes relacionados con el trámite de pago, seguimiento y acompañamiento por parte de la entidad para asegurar la sostenibilidad de los emprendimientos después de la entrega de los recursos, incumpliendo con lo establecido en el Manual de Supervisión, debilidades en cuanto a la completitud de la documentación, Incumplimiento del Manual de Contratación y de los principios fundamentales de la función pública.

MINISTERIO DEL TRABAJO

Hallazgo No. 20. Gestión documental de los expedientes Contractuales. (A-OI)

Constitución Política de Colombia 1991

"ARTICULO 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..."

ARTÍCULO 267. "La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley. (...)

Ley 594 de 2000. *"Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones" artículo 2 establece:*

"Ámbito de aplicación. La presente ley comprende a la administración pública en sus diferentes niveles, las entidades privadas que cumplen funciones públicas y los demás organismos regulados por la presente ley..."

El artículo 4 de la misma Ley establece:

"Principios Generales. Los principios generales que rigen la función archivística son los siguientes:

a) Fines de los archivos. El objetivo esencial de los archivos es el de disponer de la documentación organizada, en tal forma que la información institucional sea recuperable para uso de la administración en el servicio al ciudadano y como fuente de la historia;

Por lo mismo, los archivos harán suyos los fines esenciales del Estado, en particular los de servir a la comunidad y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y los de facilitar la participación de la comunidad y el control del ciudadano en las decisiones que los afecten, en los términos previstos por la ley."

Acuerdo 002 de 14 de marzo de 2014. Archivo General de la Nación.

Artículo 1. Finalidad del expediente. *"El expediente además de ser la esencia de las actuaciones de la administración, pues reúne de manera orgánica los documentos que se producen o reciben en desarrollo de un mismo trámite o actuación y se acumulan de manera natural reflejando el orden en que dicho trámite es ejecutado, es la base de la organización archivística sobre la cual se establecen las series y subseries documentales que conforman un archivo."*

Artículo 3. Definiciones. *Con el fin de facilitar la aplicación de las normas contenidas en el presente Acuerdo, a continuación, se definen algunos de los términos objeto de reglamentación: (...). "5. Expediente digital o digitalizado: Copia exacta de un expediente físico cuyos documentos originales, tradicionalmente impresos, son convertidos a formato electrónico*

mediante procesos de digitalización. (...) **9. Foliado electrónico:** Asociación de un documento electrónico a un índice electrónico en un mismo expediente electrónico o serie documental con el fin de garantizar su integridad, orden y autenticidad. **10. Índice electrónico:** Relación de los documentos electrónicos que conforman un expediente electrónico o serie documental, debidamente ordenada conforme la metodología reglamentada para tal fin.” (...).

Artículo 4. Obligatoriedad de la conformación de los expedientes y unidades documentales simples. “Todas las entidades públicas están obligadas a crear y conformar expedientes de archivo con la totalidad de los documentos y actuaciones que se gestionen en desarrollo de un mismo trámite o procedimiento, teniendo en cuenta los principios de procedencia, orden original e integridad, así como a conformar las unidades documentales simples en el caso de documentos del mismo tipo documental. De igual forma, están obligadas a clasificar, organizar, conservar, describir y facilitar el acceso y consulta de sus unidades documentales durante todo el ciclo de vida.”

Artículo 18. Foliación electrónica. “Las entidades públicas deberán implementar mecanismos para el foliado de los documentos electrónicos, de forma que se garantice la integridad y autenticidad del expediente y los documentos que lo conforman, a partir de los siguientes requisitos:

- Debe garantizar el respeto del principio de orden original.
- Debe permitir la identificación inequívoca de cada documento del expediente.
- Debe permitir asociar los documentos al expediente al cual pertenecen.
- Debe permitir diferenciar las copias de un mismo documento electrónico, que en virtud del trámite se archiven en diferentes expedientes, es decir que cada copia de un mismo documento debe tener su propio foliado electrónico.
- Se debe garantizar la preservación a largo plazo de los datos y metadatos que conforman un folio electrónico y el expediente en su conjunto.”

Artículo 19. Índice electrónico. “Las entidades públicas deberán implementar mecanismos tecnológicos que permitan llevar un índice electrónico de sus expedientes electrónicos, el cual deberá:

- Permitir la identificación de la totalidad de los documentos que conforman un expediente.
- Permitir la identificación de la secuencia de los documentos y el orden dentro del expediente electrónico.
- Garantizar la integridad del expediente electrónico y permitir la recuperación de sus documentos y metadatos.
- Garantizar la preservación a largo plazo de los datos y metadatos que conforman el índice electrónico.”

Acuerdo 03 de 17 de febrero de 2015. Archivo General de la Nación.

Artículo 8. Foliado electrónico de archivo y características. “Los documentos electrónicos de archivo que conforman el expediente electrónico de archivo deben ser foliados. El foliado debe incluir dentro de sus atributos la numeración consecutiva de los documentos que conforman el expediente o la serie documental simple, y atender los principios archivísticos que dicte el Archivo General de la Nación.”

Artículo 11. Índice electrónico. “La autoridad deberá crear índices electrónicos a los expedientes electrónicos de archivo los cuales son conformados por los documentos foliados que hacen parte de los mismos, garantizando la integridad, orden y autenticidad de aquellos que lo conforman. El índice electrónico se deberá generar cada vez que se asocie un documento electrónico al expediente y se deberá firmar al cierre del expediente, sin perjuicio de los estándares y seguridad de la información.

Ley 1712 de 2014 “Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones...”

Artículo 3. ... “Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública... se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad... (...) principio de la calidad de la información. Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en forma accesibles para los solicitantes...”

Artículo 5: “Ámbito de aplicación. Las disposiciones de esta ley serán aplicables a las siguientes personas en calidad de sujetos obligados: (...)

f). Las entidades que administren instituciones parafiscales, fondos o recursos de naturaleza u origen público...”

Condición

De acuerdo con la información suministrada por el Ministerio de Trabajo en respuesta al radicado 2024EE0186352 del 24/09/2024 y verificada en visita realizada el 28/10/2024, donde se solicitaron los expedientes contractuales físicos y electrónicos correspondientes de las vigencias objeto de la presente auditoría; los cuales fueron analizados por la CGR, donde se evidencia la ausencia de diferentes documentos en las tablas de inventario y retención documental – TRD durante la etapa de ejecución.

La CGR evidenció que, en los expedientes tanto físicos como híbridos revisados y verificados, existen deficiencias en la ordenación y foliación, es necesario tener en cuenta que, el contrato es una unidad documental compuesta conformada por varios tipos documentales producidos por la entidad, que de acuerdo con la Ley 594 de 2000, Ley General de Archivos, establece como obligación del Estado crear, organizar, preservar y controlar los archivos, teniendo en cuenta los principios de procedencia y orden original, el ciclo vital de los documentos y la normatividad archivística, contrario a esto se encontraron dentro del expediente medios de almacenamiento como CDs y USBs, sin una cronología organizada o referencia cruzada, carencia de actas de las reuniones de los comités contractuales, las cuales fueron solicitadas en la prueba in situ. Adicionalmente, se constató que las tablas de retención documental TRD no contenían la información completa del expediente, lo que impide una adecuada identificación y clasificación de la información contenida en ellos. Tampoco se observaron índices electrónicos en los expedientes híbridos, a continuación, se relacionan algunos ejemplos de lo evidenciado en los expedientes tanto físicos como híbridos:

Tabla 21.

**Relación de convenios que evidencian incumplimiento a la norma
archivística**

Convenio	Lo evidenciado
Convenio 409-2023 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO OIT-FORMACIÓN PARA EL TRABAJO	En el expediente se evidencia una hoja de control que no cuenta con la información completa de los documentos que contiene el expediente, además de contener USBs y CDs que no se encuentran relacionados en la TRD, no presentan secuencia cronológica
Convenio 4532023 UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS	En el expediente físico no se encontraron las actas de sesión de los comités técnicos (donde se podía observar la aprobación de las modificaciones realizadas al convenio), el expediente digital entregado por la entidad no cuenta con un orden cronológico, ni tampoco con índices electrónicos.

Fuente: Ministerio del Trabajo. Elaboró: Equipo auditor

Lo anterior, por debilidades en el seguimiento y control en la gestión de archivo y deficiencias en cuanto a la completitud de la documentación que deben reposar en los expedientes contractuales.

Lo evidenciado impide el acceso a la información contractual en su integridad y fidelidad, comprometiendo tanto la confiabilidad, autenticidad y veracidad de la información, como la organización y control de sus registros de conformidad a lo reglado en los literales a) y e) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993, situación que dificulta el análisis integral de los expedientes en tiempo real, y no permite tener certeza, sobre la completitud de la información solicitada, ni la traza de los documentos que ejerce custodia. Incumpliendo lo normado por el Archivo General de la Nación.

Respuesta de la entidad

"(...) Con relación a la consideración que realiza el equipo auditor en cual se indica: "se evidencia la ausencia de diferentes documentos en las tablas de inventario y retención documental – TRD durante la etapa de ejecución", es importante aclarar la naturaleza y la validez de las Tablas de Retención Documental TRD del Ministerio del Trabajo así:

1.Validez y convalidación de las TRD: Las Tablas de Retención Documental del Ministerio del Trabajo se encuentran debidamente convalidadas por el Archivo General de la Nación (AGN), conforme a lo dispuesto en el oficio 2-2022-4000 del 26 de abril de 2022, que acredita su aprobación formal.

(...)4. Metodología de elaboración de las TRD: Conforme a los procedimientos establecidos por el Archivo General de la Nación, las Tablas de Retención Documental deben incluir una Memoria Descriptiva, entendida esta como un documento técnico en el que se describe la metodología utilizada para la elaboración del instrumento archivístico

(...) Es importante resaltar que, tratándose de series documentales administrativas y de apoyo, el Archivo General de la Nación es la entidad encargada de establecer los tipos documentales que deben incluirse en las TRD. Por lo tanto, las TRD del Ministerio del Trabajo no presentan ausencia de tipos documentales, toda vez que, estas se construyeron conforme a los lineamientos establecidos por el AGN y basadas en los términos y series documentales que esta institución definió como comunes a todas las entidades públicas, tales como la serie de

Convenios. En virtud de lo anterior, reiteramos que las Tablas de Retención Documental del Ministerio del Trabajo cumplen plenamente con las disposiciones legales y técnicas aplicables, asegurando la integridad y el cumplimiento de la normatividad archivística vigente.

(...) Soportes documentales y medios de conservación: Es necesario aclarar que los medios magnéticos (como USBs, DVDS o CDs) no constituyen tipologías documentales conforme a la normativa archivística. Estos son únicamente medios de almacenamiento. En las TRD solo se registran las tipologías documentales, independientemente del soporte físico o electrónico que estas adopten (...)

Análisis de la respuesta

De acuerdo con la respuesta emitida por la entidad, la CGR, no pone en tela de juicio la normativa del Archivo General de la Nación -AGN- respecto al establecimiento de los tipos documentales que deben incluirse en las Tablas de Retención Documental (TRD), tampoco la obligatoriedad de consignar cada uno de estos tipos documentales que conforman la serie o subserie del expediente, lo que reprocha este ente de control es: el incumplimiento de lo dispuesto por el AGN, por parte del Ministerio del Trabajo, según lo evidenciado por esta comisión en visita realizada el pasado 28 de octubre del 2024, en cuanto a la completitud de los expedientes contractuales físicos y las incongruencias de la información contenida en las TRD, donde se observó un cumplimiento parcial.

Por otra parte, la CGR no desconoce que las entidades del Estado pueden incorporar tecnologías avanzadas en la administración y conservación de sus archivos, utilizando medios técnicos, electrónicos, informáticos, esto debe hacerse siempre que se garantice el cumplimiento de la organización archivística de los documentos, de acuerdo con lo establecido en el “*artículo 19 de Ley 594 de 2000*”. Sin embargo, el Ministerio argumenta en su respuesta: “*(...) Soportes documentales y medios de conservación: Es necesario aclarar que los medios magnéticos (como USBs, DVDS o CDs) no constituyen tipologías documentales conforme a la normativa archivística. Estos son únicamente medios de almacenamiento. En las TRD solo se registran las tipologías documentales, independientemente del soporte físico o electrónico que estas adopten (...)*”, nuevamente la CGR, aclara que no está observando las tipologías contenidas en la TRD, sino las debilidades de la entidad en cuanto al sistema de almacenamiento conforme a las normas archivísticas establecidas por el Archivo General de la Nación, lo cual se verificó en la visita realizada.

Si bien es cierto la entidad realiza actividades en pro de fortalecer la trazabilidad y disponibilidad de información contractual, realiza capacitaciones respecto a las actividades de archivo, la CGR, evidencia que presenta debilidades respecto al cumplimiento normativo establecido por el AGN, en cuanto a la completitud de la información registrada en las TRD y el correcto almacenamiento de medios magnéticos (como USBs, DVDs, o CDs) y descripción de su contenido, por lo anterior se retira la incidencia disciplinaria manteniendo las demás condiciones comunicadas.

Hallazgo administrativo con Otra Incidencia para ser comunicada al Archivo General de la Nación -AGN-.

UAEOS

Hallazgo No. 21. Publicación de documentos en el Sistema Electrónico de Contratación Pública SECOP II (A- D)

Constitución Política de Colombia 1991

“ARTICULO 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...”

ARTÍCULO 267. “La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.

El control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva, y además podrá ser preventivo y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. El control preventivo y concomitante no implicará coadministración y se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la articulación del control interno. La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control...”

Ley 1712 de 2014, *“Por medio de la cual se crea la Ley de transparencia y del Derecho de acceso a la información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”, establece:*

Artículo 2º. Principio de máxima publicidad para titular universal. Toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal, de conformidad con la presente ley.

Artículo 3o. Otros principios de la Transparencia y Acceso a la Información Pública. En la interpretación del derecho de acceso a la información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, así como aplicar los siguientes principios: (...)

(...) Principio de la calidad de la información. Toda información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad.

Principio de transparencia. Principio conforme al cual toda la información en poder de los sujetos

obligados definidos en esta ley se presume pública, en consecuencia, de lo cual dichos sujetos están en el deber de proporcionar y facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles y a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley, excluyendo solo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales y legales y bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley. (...).

Decreto 1082 de 2015, en el artículo 2.2.1.1.3.1 determina: “La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. La oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación. Los documentos de las operaciones que se realicen en bolsa de productos no tienen que ser publicados en el SECOP (...).

Ley 87 de 1993 “Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones” ARTÍCULO 2. Dispone “...Objetivos del Sistema de Control Interno (...) b. Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional; (...) d. Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional; g. Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación; (...).”

Condición

A partir de la información suministrada por la Entidad y en aras de realizar la evaluación integral de los procesos contractuales, en cuanto a: Disponibilidad Presupuestal (oportunidad, firma, fecha, control de existencia y pago) y coherencia con los convenios la CGR consultó en SECOP II, los soportes y registros incorporados; evidenciando inexistencia de algunos soportes relacionados con el trámite de pago (*registros de obligación presupuestal y órdenes de pago presupuestal*) correspondiente a los desembolsos realizados por parte de la entidad, encontrando lo siguiente:

Tabla 21
Registros Presupuestales Faltantes

#	Nombre Contratista	No Contrato	Valor Total	Ausencia en SECOP II
1	ASOCIACIÓN PRIMERAS DAMAS DE COLOMBIA-ASODAMAS	01-2022	\$1.874.442.100	No se observa agregado el Certificado de Disponibilidad Presupuestal – CDP. Compromiso – RP. Registro de obligación presupuestal y orden de pago presupuestal.
2	CORPORACIÓN LEXCOM COLOMBIA	02-2022	\$2.697.367.900	No se observa agregado el Certificado de Disponibilidad Presupuestal – CDP. Compromiso – RP. Registro de obligación presupuestal y orden de pago presupuestal.

#	Nombre Contratista	No Contrato	Valor Total	Ausencia en SECOP II
3	CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO EMPRESARIAL Y SOLIDARIO-CODES.	06-2022	\$2.971.676.500	No se observa agregado el Certificado de Disponibilidad Presupuestal – CDP. Compromiso – RP. Registro de obligación presupuestal y orden de pago presupuestal.
4	ASOCIACIÓN DE COOPERATIVAS Y EMPRESAS SOLIDARIAS DEL HUILA	002 -2023	\$4.115.823.419	No se observa agregado el Certificado de Disponibilidad Presupuestal – CDP. Compromiso – RP. Registro de obligación presupuestal y orden de pago presupuestal. En SECOP registra Factura Electrónica de Venta No. FE1769 al descargar el documento arroja la Factura Electrónica de Venta No. FE1731 No coincide lo registrado con lo cargado.
5	UNIVERSIDAD COOPERATIVA DE COLOMBIA.	002 -2023	\$6.953.497.249	No se observa agregado el Certificado de Disponibilidad Presupuestal – CDP. Compromiso – RP. Registro de obligación presupuestal y orden de pago presupuestal.

Fuente: Respuesta oficio2024EE0186381 Segunda solicitud. Elaboró: Equipo auditor

Si bien la entidad allega de manera digital los soportes correspondientes a la cadena presupuestal, no se halló la completitud de la información debidamente publicada en la Plataforma SECOP II.

Lo anterior ocasionado por debilidades de seguimiento y control por parte de la entidad y del supervisor asignado a cada Convenio, e inobservancia de los principios de divulgación y transparencia de la información.

Respuesta de la entidad

*“La Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, para las vigencias 2022 y 2023, aperturó en aras de dar cumplimiento a sus Planes Estratégicos, procesos de contratación bajo la modalidad especial definida en el Decreto 092 de 2017 – **“Contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro a la que hace referencia el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política”**, obteniendo con estos la suscripción de convenios en tal sentido entre la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias y las siguientes entidades (sic): la Asociación de Primeras Damas de Colombia – ASODAMAS, La Corporación Lexcom Colombia, la Corporación para el Desarrollo Empresarial y Solidario – CODES, la Asociación de Cooperativas y Empresas Solidarias del Huila y la Universidad Cooperativa de Colombia.*

Revisado lo enunciado en el artículo 7 del Decreto 092 de 2017, la Unidad Administrativa Especial

de Organizaciones Solidarias, en ejercicio del principio de publicidad, publicó, dentro de las etapas correspondientes de los procesos en mención, los documentos relacionados con la actividad contractual, así como aquellos propios del proceso. Asimismo, salvaguardó el derecho de réplica de los interesados, la ciudadanía y los veedores ciudadanos, garantizando así la transparencia de las actuaciones de la administración, desde los actos que, administrativa y jurídicamente, resultan susceptibles de recursos, hasta aquellos que, según la Guía de Colombia Compra Eficiente, no están obligados a ser publicados en el SECOP, como el Certificado de Disponibilidad Presupuestal, los registros de obligación presupuestal y las órdenes de pago presupuestal. Cabe aclarar que, aunque estos documentos estuvieron disponibles y fueron contados en cada etapa del proceso contractual, esta situación no afectó en ninguna de sus etapas las finalidades del principio de publicidad, cuyo objetivo es permitir la participación del mayor número posible de entidades privadas sin ánimo de lucro interesadas. Tampoco se vio comprometida la vinculación de las decisiones, las cuales pueden ser acatadas por los destinatarios o interesados en el proceso.

Ahora bien, revisado el contenido de la Guía de Colombia Compra Eficiente en relación con la suscripción de convenios de asociación, ésta ilustra ampliamente que los documentos del proceso son: (a) los estudios y documentos elaborados en la etapa de planeación; (b) los documentos en los cuales la Entidad Estatal establece los términos y condiciones para seleccionar la entidad privada sin ánimo de lucro cuando hay lugar a competencia; (c) la explicación que contenga la correspondencia entre las Entidades Estatales y las entidades privadas sin ánimo de lucro interesadas en el Proceso de Contratación sobre el mismo; (d) las ofertas presentadas por las entidades privadas sin ánimo de lucro cuando hay lugar a competencia; (e) los informes de evaluación de las ofertas cuando hay lugar a competencia; (f) el contrato y sus modificaciones; (g) los subcontratos que suscriba la entidad privada sin ánimo de lucro para ejecutar el objeto del contrato que desarrolla el programa o actividad prevista en el plan de desarrollo; (h) los documentos que recojan información sobre la ejecución del programa o actividad del plan de desarrollo por parte de la entidad privada sin ánimo de lucro; no encontrándose dentro de éste acápite el Certificado de Disponibilidad Presupuestal, registros de obligación presupuestal y órdenes de pago presupuestal.

(...)"

Análisis de la respuesta

En la respuesta la UAEOS menciona, que el proceso se llevó a cabo bajo la normativa del Decreto 092 de 2017, sin embargo, no desvirtúa lo observado en cuanto a la ausencia de estos documentos presupuestales en la plataforma SECOP II, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 7 del mismo Decreto el cual establece que: "Artículo 7: Aplicación de los principios de la contratación estatal. La contratación a la que hace referencia el presente decreto está sujeta a los principios de la contratación estatal y a las normas presupuestales aplicables. En consecuencia, las normas relativas a la publicidad son de obligatorio cumplimiento, por lo cual, la actividad contractual y los Documentos del Proceso de que trata el presente decreto deberán ser objeto de publicación en el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP). (Subrayado fuera de texto).

"(...) Adicionalmente, la entidad privada sin ánimo de lucro contratista deberá entregar a la Entidad Estatal, y ésta publicar en el SECOP, la información relativa a los subcontratos que suscriba para desarrollar el programa o actividad de interés público previsto en el Plan Nacional o seccional de Desarrollo, incluyendo los datos referentes a la existencia y representación legal

de la entidad con quien contrató y la información de pagos" (Subrayado fuera de texto).

No es de recibo para este ente de control cuando la entidad manifiesta: *"Ahora bien, revisado el contenido de la Guía de Colombia Compra Eficiente en relación con la suscripción de convenios de asociación, ésta ilustra ampliamente que los documentos del proceso son: (...) no encontrándose dentro de este acápite el Certificado de Disponibilidad Presupuestal, registros de obligación presupuestal y órdenes de pago presupuestal".* Si bien, no están explícitamente incluidos como parte de los documentos principales del proceso según la Guía de Colombia Compra Eficiente / "Guía para la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad" en lo relacionado con la suscripción de convenios de asociación, estos soportes son fundamentales en los procesos de contratación, su relevancia es innegable teniendo en cuenta que el Certificado de Disponibilidad Presupuestal -CDP- garantiza la existencia de recursos y debe reposar en la etapa de planeación, cumpliendo con el literal (a) de la Guía: *"(a) los estudios y documentos elaborados en la etapa de planeación".*

El Registro Presupuestal -RP- que se genera una vez se perfecciona el contrato, formaliza el compromiso presupuestal y las órdenes de pago que garantizan que los desembolsos se realizaron conforme a lo pactado, deben ser incluidos dentro de los documentos de ejecución del contrato acreditando la ejecución de los recursos y corresponden al literal (h) de la Guía: *"(h) los documentos que recojan información sobre la ejecución del programa o actividad del plan de desarrollo por parte de la entidad privada sin ánimo de lucro"*

La publicación de estos registros no es opcional; al no incluirlos en el SECOP II, la Entidad incumple con lo establecido en el Decreto 092 de 2017, el cual exige que los actos administrativos sean públicos y accesibles para garantizar la transparencia del uso de los recursos públicos dentro del marco del SECOP II, como también, lo establecido en el Capítulo VIII de la Guía de Colombia Compra Eficiente / "Guía para la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad" **Uso del SECOP II** *"(...) En cumplimiento del artículo 7 del Decreto 092 de 2017, la Entidad Estatal debe publicar los documentos (...) por medio de la sección "documentos de ejecución del contrato" Adicionalmente, todos los documentos que registren las decisiones y los fundamentos de las mismas en relación con la contratación (...)"* En consecuencia, se configura hallazgo.

Hallazgo administrativo con connotación disciplinaria, para traslado a Control interno disciplinario de la entidad.

Hallazgo No. 22. Gestión documental de los expedientes contractuales. (A-D-OI)

Fuente de Criterio

Constitución Política de Colombia 1991

"ARTICULO 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...”

ARTÍCULO 267. *“La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley. (...)”*

Ley 594 de 2000 *“Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones” artículo 2 establece:*

“Ámbito de aplicación. La presente ley comprende a la administración pública en sus diferentes niveles, las entidades privadas que cumplen funciones públicas y los demás organismos regulados por la presente ley...”

El artículo 4 de la misma Ley establece:

“Principios Generales. Los principios generales que rigen la función archivística son los siguientes:
a) *Fines de los archivos. El objetivo esencial de los archivos es el de disponer de la documentación organizada, en tal forma que la información institucional sea recuperable para uso de la administración en el servicio al ciudadano y como fuente de la historia;*

Por lo mismo, los archivos harán suyos los fines esenciales del Estado, en particular los de servir a la comunidad y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y los de facilitar la participación de la comunidad y el control del ciudadano en las decisiones que los afecten, en los términos previstos por la ley.”

Acuerdo 002 de 14 de marzo de 2014. Archivo General de la Nación.

Artículo 1. Finalidad del expediente. *“El expediente además de ser la esencia de las actuaciones de la administración, pues reúne de manera orgánica los documentos que se producen o reciben en desarrollo de un mismo trámite o actuación y se acumulan de manera natural reflejando el orden en que dicho trámite es ejecutado, es la base de la organización archivística sobre la cual se establecen las series y subseries documentales que conforman un archivo.”*

Artículo 3. Definiciones. Con el fin de facilitar la aplicación de las normas contenidas en el presente Acuerdo, a continuación, se definen algunos de los términos objeto de reglamentación: (...). *“5. Expediente digital o digitalizado: Copia exacta de un expediente físico cuyos documentos originales, tradicionalmente impresos, son convertidos a formato electrónico mediante procesos de digitalización. (...) 9. Foliado electrónico: Asociación de un documento electrónico a un índice electrónico en un mismo expediente electrónico o serie documental con el fin de garantizar su integridad, orden y autenticidad. 10. Índice electrónico: Relación de los documentos electrónicos que conforman un expediente electrónico o serie*

documental, debidamente ordenada conforme la metodología reglamentada para tal fin.” (...).

Artículo 4. Obligatoriedad de la conformación de los expedientes y unidades documentales simples. *“Todas las entidades públicas están obligadas a crear y conformar expedientes de archivo con la totalidad de los documentos y actuaciones que se gestionen en desarrollo de un mismo trámite o procedimiento, teniendo en cuenta los principios de procedencia, orden original e integridad, así como a conformar las unidades documentales simples en el caso de documentos del mismo tipo documental. De igual forma, están obligadas a clasificar, organizar, conservar, describir y facilitar el acceso y consulta de sus unidades documentales durante todo el ciclo de vida.”*

Artículo 18. Foliación electrónica. *“Las entidades públicas deberán implementar mecanismos para el foliado de los documentos electrónicos, de forma que se garantice la integridad y autenticidad del expediente y los documentos que lo conforman, a partir de los siguientes requisitos:*

- *Debe garantizar el respeto del principio de orden original.*
- *Debe permitir la identificación inequívoca de cada documento del expediente.*
- *Debe permitir asociar los documentos al expediente al cual pertenecen.*
- *Debe permitir diferenciar las copias de un mismo documento electrónico, que en virtud del trámite se archiven en diferentes expedientes, es decir que cada copia de un mismo documento debe tener su propio foliado electrónico.*
- *Se debe garantizar la preservación a largo plazo de los datos y metadatos que conforman un folio electrónico y el expediente en su conjunto.”*

Artículo 19. Índice electrónico. *“Las entidades públicas deberán implementar mecanismos tecnológicos que permitan llevar un índice electrónico de sus expedientes electrónicos, el cual deberá:*

- *Permitir la identificación de la totalidad de los documentos que conforman un expediente.*
- *Permitir la identificación de la secuencia de los documentos y el orden dentro del expediente electrónico.*
- *Garantizar la integridad del expediente electrónico y permitir la recuperación de sus documentos y metadatos.*
- *Garantizar la preservación a largo plazo de los datos y metadatos que conforman el índice electrónico.”*

Acuerdo 03 de 17 de febrero de 2015. Archivo General de la Nación.

Artículo 8. Foliado electrónico de archivo y características. *“Los documentos electrónicos de archivo que conforman el expediente electrónico de archivo deben ser foliados. El foliado debe incluir dentro de sus atributos la numeración consecutiva de los documentos que conforman el expediente o la serie documental simple, y atender los principios archivísticos que dicte el Archivo General de la Nación.”*

Artículo 11. Índice electrónico. *“La autoridad deberá crear índices electrónicos a los expedientes electrónicos de archivo los cuales son conformados por los documentos foliados que hacen parte de los mismos, garantizando la integridad, orden y autenticidad de aquellos que lo conforman. El índice electrónico se deberá generar cada vez que se asocie un documento electrónico al expediente y se deberá firmar al cierre del expediente, sin perjuicio de los estándares y seguridad de la información.*

Ley 1712 de 2014. *"Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones (...)"*

Artículo 3. *"(...) Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública...se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad... (...) principio de la calidad de la información. Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en forma accesibles para los solicitantes..."*

Artículo 5: *"Ámbito de aplicación. Las disposiciones de esta ley serán aplicables a las siguientes personas en calidad de sujetos obligados: (...)"*

f). *Las entidades que administren instituciones parafiscales, fondos o recursos de naturaleza u origen público..."*

Ley 87 de 1993 *"Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones"*

Artículo 2. *"...Objetivos del Sistema de Control Interno (...) b. Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional; (...) d. Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional; g. Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación; (...)."*

Artículo 4. *Elementos para el Sistema de Control Interno. "Toda entidad bajo la responsabilidad de sus directivos debe por lo menos implementar los siguientes aspectos que deben orientar la aplicación del control interno:*

a. *Establecimiento de objetivos y metas tanto generales como específicas, así como la formulación de los planes operativos que sean necesarios;(...)*

e. *Adopción de normas para la protección y utilización racional de los recursos; [...]"*

Manual de contratación UAEOS

La retroalimentación del expediente está a cargo de la supervisión y del contratista. Cumplido lo anterior, se procederá a la suscripción [...]. Es responsabilidad exclusiva del supervisor o interventor y del contratista la oportunidad en la remisión de los documentos. La publicación en caso de que haya lugar, será realizada por el Grupo de Comunicaciones y Conectividad. La administración de los documentos está a cargo del Grupo de la Oficina Asesora Jurídica. NOTA: Sobre la supervisión del contrato recae de manera exclusiva, la responsabilidad de remisión permanente y actualización de los documentos que dan cuenta de la ejecución del contrato o cualquier situación que se presente durante la ejecución del mismo. (Subrayado fuera del texto)

Condición

De acuerdo con la información suministrada por la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS) en respuesta al radicado 2024EE0186381 del 24/09/2024 y verificada en visita realizadas el 17/10/2024, donde se solicitaron los expedientes de contratos y convenios de las vigencias auditadas; los cuales fueron

analizados por la CGR, donde se evidencia la ausencia de diferentes documentos dentro de su etapa de ejecución, así como también la ausencia de los mismos en las tablas de retención documental - TRD, instrumento metodológico implementado por el Archivo General de la Nación para la gestión documental.

Una vez analizados los expedientes de los convenios en comento, se puede evidenciar que, la Unidad no cumple con los parámetros establecidos por el Archivo General de la Nación, ya que no se cuenta con un expediente con composición integral, de igual manera incumple con lo estipulado en su Manual de Contratación, en lo referente a la actualización y retroalimentación de los informes correspondientes para cada desembolso ya que según lo indicado en vista in situ, la entidad indica que los soportes de la ejecución de inversión de los recursos reposan en el archivo del cooperante.

Por otra parte, al verificar la trazabilidad, integridad y veracidad de los expedientes, se observó tampoco reposan los soportes correspondientes a la cadena presupuestal que acrediten los pagos realizados a los cooperantes de los convenios de las vigencias 2022 y 2023, si bien la entidad entregó la información de manera digital, la misma no cuenta con una organización conforme al cumplimiento del marco legal de la Ley de archivo teniendo en cuenta que los soportes tienen una secuencia cronológica, y no existe un control en la cantidad de folios digitales como se ve en algunos de los ejemplos que se relacionan a continuación:

Tabla 22.
Relación de Expedientes que Presentan Inconsistencias en la Gestión Documental

VIGENCIA	CONVENIO No	NOMBRE
2022	1	ASOCIACIÓN PRIMERAS DAMAS DE COLOMBIA-ASODAMAS
	2	CORPORACIÓN LEXCOM COLOMBIA
	6	CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO EMPRESARIAL Y SOLIDARIO-CODES.
2023	002 DE 2023	ASOCIACIÓN DE COOPERATIVAS Y EMPRESAS SOLIDARIAS DEL HUILA
	003 DE 2023	UNIVERSIDAD COOPERATIVA DE COLOMBIA

Fuente: Información suministrada por UAEOS rad. 2024EE0186381. Elaboró: Equipo Auditor

Lo anterior por debilidades en el seguimiento y control en la gestión de archivo y deficiencias en cuanto a la completitud de la documentación que debe reposar en los expedientes contractuales.

Lo cual impide el acceso a la información contractual en su integridad y fidelidad, comprometiendo tanto la confiabilidad, autenticidad y veracidad de la información, como la organización y control de sus registros, de conformidad a lo reglado en los literales a) y e) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993, situación que dificulta el análisis integral de los expedientes en tiempo real, y no permite tener certeza, sobre la completitud de la información solicitada, ni la traza de los documentos que ejerce custodia. Incumpliendo lo normado por el Archivo General de la Nación.

Respuesta de la entidad

“Teniendo en cuenta la Tabla de Retención Documental (TRD) de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, específicamente la de la Oficina Asesora Jurídica para contratos y convenios, los expedientes de la muestra de 2022 y 2023 hacen parte del Archivo de Gestión y no del Archivo Central. Por lo anterior, la Unidad Administrativa, a través de la Oficina Asesora Jurídica, dispondrá de un plazo de dos años para la transferencia documental de los expedientes. Una vez culminada la construcción total y final de los mismos, se procederá a continuar con la aplicación de las normas existentes, en relación con la transferencia primaria de la gestión documental”.

Análisis de la respuesta

La explicación dada por la UAEOS, es de recibo para la CGR, sin embargo; no corresponde a lo comunicado, toda vez que se realizó una evaluación exhaustiva a las carpetas de contratos de manera física y digitalizada observando debilidades en cuanto a la completitud de la documentación que debe reposar en los expedientes contractuales, lo que denota, debilidades en la gestión de los archivos de contratos, conforme lo establecido por el AGN. Se precisa que el enfoque de la auditora es basado en evidencias; al enviar las carpetas contentivas o el expediente de los contratos a la CGR en soporte análogo, por medio de un proceso tecnológico y dejándolos en uno o varios archivos digitales deben contener la imagen codificada, fiel e integra de las carpetas o expedientes con sus soportes documentales, por ende, la información debe ser igual a la que se encuentra en físico con el objetivo de facilitar la gestión y la consulta.

Recuérdese, que el Reglamento General de Archivos, contempla la posibilidad de usar tecnologías que permitan el registro y recuperación ágil de la información, como es el caso de la digitalización, siempre y cuando no impliquen la destrucción de originales o copias únicas de los documentos. En el mismo sentido, conviene citar el Acuerdo 002 de 2014 en cuyo artículo 16 se recalca que las entidades pueden adelantar procesos de digitalización de los documentos físicos con fines de consulta o preservación.

Por consiguiente, los documentos que se digitalizan deben conservarse y relacionarse con su respectiva serie, toda vez que son evidencia de las actuaciones de la entidad y corresponden a documentos originales que poseen valores primarios (administrativos, legales o jurídicos, contables y técnicos). Sin embargo, no se tiene en cuenta lo establecido en el artículo 8 del Acuerdo 003 de 2015 del Archivo General de la Nación, que señala que la foliación electrónica: *“Los documentos electrónicos de archivo que conforman el expediente electrónico deben ser foliados. El foliado debe incluir dentro de sus atributos la numeración consecutiva de los documentos que conforman el expediente o la serie documental simple, y atender los principios archivísticos que dicte el Archivo General de la Nación”.*

Por lo anterior, no es de recibo por la CGR lo argumentado por la UAEOS y se valida como hallazgo.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria para traslado a Control

Interno Disciplinario de la entidad y otra incidencia (OI), para traslado al Archivo General de la Nación.

Hallazgo No. 23. Supervisión y liquidación de contratos (A)

Constitución Política de Colombia 1991

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

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado...

Artículo 267. “La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley. (...)”

Ley 1712 de 2014 “... Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones...”

Artículo 3: “(...) Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública... se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad... (...) principio de la calidad de la información. Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en forma accesibles para los solicitantes...”

Artículo 5: “Ámbito de aplicación. Las disposiciones de esta ley serán aplicables a las siguientes personas en calidad de sujetos obligados: (...)”

f). Las entidades que administren instituciones parafiscales, fondos o recursos de naturaleza u origen público...”

Ley 80 de 1993. “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”

Artículo 60. “De Su Ocurrencia y Contenido. Modificado por el art. 217, Decreto Nacional 019 de 2012. Los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación”

Manual de Contratación para el Proceso Competitivo Establecido en el Decreto 092 de 2017. Convenios de Asociación con Entidades Privadas Sin Ánimo de Lucro.

6. Condiciones Generales

6.10. Los informes de supervisión deberán contener los soportes y registros que permitan evidenciar el cumplimiento de las actividades que se reportan en el informe para los desembolsos respectivos.

Etapas Contractual

"La elaboración del contrato está a cargo del Grupo de la Oficina Asesora Jurídica. La retroalimentación del expediente está a cargo de la supervisión y del contratista. Cumplido lo anterior, se procederá a la suscripción del acta de inicio del contrato si así se requiere y se ha pactado, a partir de la cual se contará el plazo de ejecución del mismo. El proponente favorecido deberá presentarse a suscribir el contrato respectivo dentro de un término máximo señalado en el pliego de condiciones o en la invitación, ante la Oficina Asesora Jurídica."

"La expedición y remisión de los documentos del contrato para el expediente está a cargo de la supervisión y del contratista. Es responsabilidad exclusiva del supervisor o interventor y del contratista la oportunidad en la remisión de los documentos."

"La entrega al Grupo de la Oficina Asesora Jurídica, para el archivo de los informes y demás soportes del cumplimiento de la ejecución del contrato, es un requisito previo e indispensable para el pago al contratista, deben venir referenciados en el oficio remitido."

Resolución No 710 del 29 de diciembre 2017. Vigilancia Administrativa

"(...)"

2. Llevar el registro documental de las actividades que se realicen en ejecución de la supervisión o interventoría, con los antecedentes del contrato o convenio objeto de supervisión o interventoría.

Minuta Convenio de Asociación No. 001, No, 002 y 006 de 2022 Celebrado por la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias

"LIQUIDACIÓN DEL CONVENIO. - El plazo para liquidar este convenio será de dos (2) meses, contados a partir del vencimiento del plazo de ejecución inicial. De todas maneras, el presente Convenio se liquidará de común acuerdo entre las partes"

GARANTÍAS: El COOPERANTE se compromete a constituir a favor de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ORGANIZACIONES SOLIDARIAS, garantía única que ampare: a. El Cumplimiento del convenio por una Suma asegurada igual al veinte por ciento (20%) del valor total de los recursos aportados por Organizaciones solidarias y vigente por el término del mismo y dos (02) meses más para su respectiva liquidación.

Condición

En desarrollo de la presente auditoría, mediante radicado 2024EE0186381 del 24/09/2024, la CGR, realizó solicitud de información la cual fue allegada y una vez verificados los Contratos y Convenios de las vigencias objeto de auditoría, se evidenciaron situaciones que contrarían lo citado en el Manual de Supervisión e Interventoría de la entidad, como también, en las funciones específicas de quien fuere asignado con función de supervisor, como se detalla a continuación:

Tabla .25
Relación de Convenios que Presentan Inconsistencias en la Liquidación y Supervisión

Vigencia	Convenio	Nombre	Liquidación	Supervisión
			Según la minuta contractual establece: "LIQUIDACION	

Vigencia	Convenio	Nombre	Liquidación	Supervisión
2022	1	ASOCIACIÓN PRIMERAS DAMAS DE COLOMBIA-ASODAMAS	<i>DEL CONVENIO. - El plazo para liquidar este convenio será de dos (2) meses, contados a partir del vencimiento del plazo de ejecución inicial. De todas maneras, el presente</i>	En los expedientes contractuales se observa que no reposan en los informes de supervisión los soportes de la ejecución de la inversión de los recursos ya que según los informes anexos dichos soportes reposan en el archivo del Cooperante.
	2	CORPORACIÓN LEXCOM COLOMBIA	<i>Convenio se liquidará de común acuerdo entre las partes", teniendo como fecha de terminación el 30 de agosto del 2022, sin embargo, el acta de liquidación fue publicada en SECOP hasta el</i>	
	6	CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO EMPRESARIAL Y SOLIDARIO-CODES.	<i>mes de diciembre del 2022 (entre el día 21 y 22) por lo tanto, incumpliendo la garantía pactada ya que según la póliza la vigencia de la misma fue hasta el mes de octubre.</i>	

Fuente: Información suministrada por UAEOS rad. 2024EE0186381. Elaboró: Equipo Auditor

Como se observa en el cuadro anterior, se evidencian debilidades respecto a la obligatoriedad de retroalimentar los expedientes ya que en los informes de supervisión requeridos para cada desembolso se encuentran incompletos.

Por otro lado, en lo que respecta a la liquidación de los convenios, la Minuta Contractual establece un plazo de dos (2) meses a partir de la fecha de terminación del convenio, para realizar la liquidación. Esta situación podría afectar la expedición de las pólizas, ya que su vigencia debe cubrir tanto el plazo del convenio como dos (2) meses adicionales para su correspondiente liquidación, lo que podría invalidar la garantía.

Lo anterior evidencia debilidades en la supervisión, seguimiento y control, respecto a lo establecido en el Manual de Supervisión e Interventoría.

Lo anterior conlleva a riesgos frente a la cobertura de las pólizas y por ende posibles contingencias durante el proceso de liquidación.

Respuesta de la Entidad

La Entidad allega respuesta indicando que:

"Revisado el Sistema Electrónico SECOP II, se evidencia en la plataforma que los convenios de la Asociación de Primeras Damas de Colombia – ASODAMAS, la Corporación LEXCOM – Colombia y la Corporación para el Desarrollo Empresarial y Solidario CODES fueron liquidados

▲ MOSTRAR DETALLES

Información general

Identificador Único de la Modificación: CO1.CTRMOD.10145820

ID del contrato en SECOP: CO1 PCCNTR 3223079

Estado: Publicada

Tipo: Cierre el contrato

¿Requiere reconocimiento del proveedor?

Estado de la fecha: 22/12/2022 8:49:54 PM

Justificación de la modificación: Liquidación bilateral del convenio de asociación

Documentos de la modificación

Archivo	Nombre del archivo	Detalle
002-2022.pdf	002-2022.pdf	<Detalle>

Detalles de la modificación

Fuente: Pantallazo Secop. Elaboró: Equipo auditor

Imagen No. 31
Fecha publicación del acta de liquidación convenio 06-2022

Información general

Identificador Único de la Modificación: CO1.CTRMOD.10143395

ID del contrato en SECOP: CO1 PCCNTR 3233315

Estado: Publicadas

Tipo: Cerrar el contrato

¿Requiere reconocimiento del proveedor?

Fecha del estado: 20/12/2022 8:59:17 AM

Justificación de la modificación: Liquidación bilateral del convenio de asociación

Documentos de la modificación

Documento	Nombre del documento	Detalle
004-2022.pdf	004-2022.pdf	<Detalle>

Detalles de la modificación

Cambios de la Entidad Estatal

El contrato fue cambiado para Cerrado.

Reconoce por el proveedor

Fuente: Pantallazo Secop. Elaboró: Equipo auditor

Es de resaltar que los convenios de asociación suscritos con: la Asociación de Cooperativas y Empresas Solidarias del Huila (ASOCOOPH) y la Universidad Cooperativa de Colombia, todos celebrados en la vigencia 2023, indicados en la respuesta de la entidad, se encuentran dentro del plazo establecido para la liquidación, sin embargo; estos no fueron objeto de la presente observación.

Por otra parte, la UAEOS, no desvirtúa lo relacionado con las debilidades en la supervisión en lo referente a la obligatoriedad de retroalimentar los expedientes de los de los convenios 01-2022, 02-2022 y 06-2022, requeridos para cada desembolso. Por lo anterior, la entidad no desvirtúa lo comunicado y se valida como hallazgo.

Hallazgo administrativo.

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

OBJETIVO ESPECÍFICO 4
Revisar el cumplimiento de las acciones de articulación ente los sujetos de control responsables que desempeñan roles para la ejecución de los programas de empleabilidad y generación de ingresos.

En relación con el cumplimiento de las acciones de articulación entre los sujetos de control responsables de la ejecución de programas de empleabilidad y generación de ingresos dirigidos a la población víctima del conflicto armado, se evidencia:

Artesanías de Colombia

Artesanías de Colombia S.A., en cumplimiento de las acciones de articulación con los sujetos de control responsables, trabaja de manera conjunta con entidades como USAID, Colombia Productiva y el Comité Internacional de la Cruz Roja; estas alianzas tienen como objetivo fortalecer las capacidades del sector artesanal, incrementar su competitividad comercial y promover jornadas de asistencia técnica orientadas a la implementación de programas de empleabilidad y generación de ingresos."

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo – MinCIT-

Con respecto a las acciones de articulación durante el proceso auditor se evidenció que el MINCIT, ejerce participación en estrategias de articulación, en lo referente a la mesa estratégica de generación de ingresos y únicamente, es actor dentro del sistema de reparación y no realiza funciones como articulador en vista de que las funciones y competencias le corresponden a la Unidad Nacional para las Víctimas.

Departamento de Prosperidad Social -DPS-

De la revisión efectuada al cumplimiento de las acciones y actividades desarrolladas por Prosperidad Social – PS, este órgano de control evidenció que existen parcialmente algunas acciones de articulación para la ejecución del programa de generación de ingresos a población víctima del conflicto armado en Colombia, entre la Dirección General y la Dirección de Inclusión Productiva a través de los tres grupos internos de trabajo como

son Emprendimiento, FEST e IRACA, sin embargo se evidenció dentro de la información requerida con Oficio No.2024EE01496554 numeral 6 del 9/08/2024 y respuesta suscrita por la Dirección de Gestión y Articulación de la Oferta Social con radicado No. M 2024-3100-040893 del 22/08/2024 que la entidad no tiene ningún programa o proyecto de inversión que tenga el trazador presupuestal "víctimas" o Construcción de paz adelantado en las vigencias del 2021,2022 y 2023.

Por lo anteriormente, DPS no tiene articulación con los demás sujetos de control responsables para la ejecución de los programas de empleabilidad y generación de ingresos para esta población.

Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-

A partir de la información suministrada por el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA-, mediante oficio No. 2024ER0258537 del 13/11/2024 radicado a la CGR recibió, respecto a los informes de supervisión y los soportes allegados por la entidad, respecto al seguimiento a los programas la generación de empleo y generación de ingresos a la población víctima del conflicto armado, se pudo evidenciar que, en los informes de supervisión y matrices, no existe seguimiento posterior a los programas de capacitación, formación y empleabilidad adoptados por la entidad con el objetivo de brindar las herramientas a la población víctima del conflicto, por cuanto la información que reposa en estos informes no sustenta el seguimiento; los bajos indicadores de consecución de empleo en su programa de empleabilidad de los aprendices certificados y atendidos en programas de capacitación del SENA, conduce a una ausencia de sostenibilidad y no cumplimiento del objetivo de los programas de que ofrece la entidad a la población víctima.

No obstante, dentro de las actividades que desarrolla el SENA cuenta con servicios de colocación de empleo que presta la Agencia Pública de Empleo del SENA, en la cual desarrollan la:

- Recepción de usuarios y registro de oferentes
- Orientación Ocupacional
- Intermediación Laboral
- Gestión Empresarial para el Empleo
- Gestión para Atención de las Poblaciones Vulnerables
- Entrevista individual o grupal de orientación y/o identificación de barreras a buscadores de empleo.
- Pruebas psicotécnicas asociadas a la orientación.
- Actividades Grupales sobre competencias básicas (Claves y Transversales)
- Construcción, reconstrucción o actualización de la hoja de vida.
- Actividades individuales o grupales sobre herramientas para el autoempleo y/o búsqueda de empleo que ayuden al fortalecimiento del perfil laboral.
- Y finalmente intermediación laboral con potenciales empleadores.

Sin embargo, todas estas acciones son entre áreas internas y dentro de los programas de la Entidad, incumpliendo lo ordenado en la sentencia y normatividad aplicable en cuanto a la articulación entre los sujetos de control responsables que desempeñan roles para la ejecución de los programas de empleabilidad y generación de ingresos para la población víctima del conflicto armado.

Ministerio del Trabajo

- Mostró un enfoque sólido y estructurado en sus acciones de articulación, sustentado en convenios formales durante las vigencias.
- Las mesas de articulación desarrolladas con actores del sector público, privado y educativo evidencian un esfuerzo integral por fortalecer los programas de empleabilidad e inclusión laboral.
- La socialización de programas y la generación de compromisos reales reflejan un cumplimiento adecuado de sus responsabilidades, con un impacto positivo en los componentes de generación de ingresos y la inserción laboral de la población participante.

UAEOS

Realizó acciones de corresponsabilidad y coordinación con la Unidad para las Víctimas y el SNARIV, orientadas al cumplimiento del CONPES 4031 y en el desarrollo de acuerdos con Consejos Comunitarios, especialmente en temas de asociatividad solidaria.

Sin embargo, la ausencia de convenios interadministrativos o acuerdos formales limita la capacidad de seguimiento y evaluación de las acciones ejecutadas; aunque la coordinación se ha documentado mediante actas de reuniones, esto no garantiza la sostenibilidad ni la formalización de compromisos interinstitucionales.

UAESPE

- Implementó estrategias de inclusión laboral para la población víctima que incluye la articulación con la Unidad para las Víctimas y la participación activa en las mesas de Empleabilidad, su participación en el Subcomité Técnico Nacional de Sistemas de Información, evidencia compromiso con la interoperabilidad de los sistemas y la mejora en la gestión de información, lo que contribuye a una atención más eficiente y focalizada.

El análisis de las acciones de articulación muestra que, aunque existen esfuerzos significativos de coordinación y trabajo conjunto entre las entidades involucradas, hay vacíos en la formalización de acuerdos y documentos que respaldan estas acciones, especialmente por parte de la UAEOS; la falta de convenios interadministrativos afecta la eficacia y sostenibilidad de las iniciativas limitando el impacto de los programas de generación de ingresos.

Por otro lado, tanto el Ministerio del Trabajo como la UAESPE han mostrado avances importantes en la articulación interinstitucional, evidenciando un cumplimiento adecuado de sus funciones y responsabilidades, para mejorar el impacto y asegurar la sostenibilidad de los programas.

5. ANEXO

Relación de Hallazgos

ENTIDAD	HALLAZGO No.	NOMBRE DEL HALLAZGO	INCIDENCIA				
			A	D	P	F	OI
ADR	1	Oferta Institucional con Enfoque Diferencial - Víctimas del conflicto armado en Colombia	X				
ADR	2	Recursos PIDAR en cuentas fiduciarias	X	X			
ADR	3	Eficiente y Transparente Formulación, Estructuración, Cofinanciación y Ejecución de los PIDAR	X	X			
MINCIT	4	Monitoreo, Seguimiento y Evaluación de Programas de Generación de Ingresos	X				
DPS	5	Manejo cuenta exclusiva Convenios Nros. 761 de 2021, 593 de 2022, 595 de 2022, 645 de 2023 y 646 de 2023	X	X			
DPS	6	Descuentos Gravamen a los movimientos financieros GMF-4*1000	X	X			
DPS	7	Planeación, Supervisión Convenios Nos. 761 de 2021; 593 de 2022; 595 de 2022, 645 de 2023, 646 de 2023	X	X			
DPS	8	Monitoreo, Seguimiento y Evaluación de Programas de Generación de Ingresos	X	X			
MINTRABAJO	9	Monitoreo, Seguimiento y Evaluación de Programas de Generación de Ingresos	X	X			
UAEOS	10	Seguimiento y acompañamiento posterior a la entrega de recursos	X	X			
SENA	11	Documentos Contractuales Plataforma SECOP	X	X			
SENA	12	Informes de Supervisión	X	X			
UAESPE	13	Publicación de documentos en el Sistema Electrónico de Contratación Pública SECOP II	X				
UAESPE	14	Seguimiento y acompañamiento posterior a la colocación efectiva	X				
SENA	15	Seguimiento a los Programas Generación de Ingresos dirigidos a población Víctima	X	X			
ADR	16	Supervisión de los proyectos PIDAR	X	X			
ARTESANÍAS	17	Concurrencia de Oferentes - Contrato ADC-2021-280	X				
ARTESANÍAS	18	Transparencia, publicidad y planeación Contrato ADC-650-2023	X				
MINCIT	19	Manejo y control de la información	X	X			
MINTRABAJO	20	Gestión documental de los expedientes contractuales	X				X
UAEOS	21	Publicación de documentos en el Sistema Electrónico de Contratación Pública SECOP II	X	X			
UAEOS	22	Gestión documental de los expedientes contractuales.	X	X			X
UAEOS	23	Supervisión y liquidación de contratos	X				
Total			23	15	0	0	2

Fuente: Resultados proceso Auditor

Elaborado por: Equipo Auditor

En cuanto a la incidencia se entiende así: A: Administrativo; D: disciplinario; P: Penal; F: Fiscal; OI: Otra Incidencia.