



Gobierno del
Cambio

Informe de Auditoría Ollas Comunitarias

OFICINA DE CONTROL INTERNO

Agosto 2025



UNGRD

Unidad Nacional para la Gestión
del Riesgo de Desastres

Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

Tabla de contenido

1. Introducción	5
2. Objetivos.....	5
2.1. Objetivo General	5
2.2. Objetivos Específicos	6
3. Alcance.....	6
4. Relación de Hallazgos	7
5. Metodología	8
5.1. Fase de Planeación.....	8
5.2. Fase de Ejecución	8
5.2.1. Revisión de Escritorio	8
5.2.2. Visitas de Campo.....	9
5.2.3. Interacción Comunitaria	9
5.3. Fase de Informe y Seguimiento	9
5.4. Datos clave sobre el programa	9
6. Marco Normativo.....	10
7. Verificación de Antecedentes.....	10
7.1. Contraloría General de la Republica.....	10
7.2. Procuraduría General de la Nación	13
8. Desarrollo del Informe.....	14
8.1. Análisis General y Contextual.....	15
8.1.1. Dispersión de Costos	19
8.2. Análisis Documentación y Normatividad del Programa	19
8.2.1. OBSERVACIÓN No. 1: Posible ejecución y gestión contractual del Programa Ollas Comunitarias por fuera de la vigencia legal de la declaratoria de desastre nacional (Decretos 2113 de 2022 y 1810 de 2023). (DESVIRTUADA)	20
8.2.2. OPORTUNIDAD DE MEJORA No. 1	29
8.2.3. OPORTUNIDAD DE MEJORA No. 2	32
8.3. Análisis Contractual.....	32
8.3.1. HALLAZGO No. 2: Posible deficiencias en la gestión documental y en los mecanismos de supervisión contractual en la ejecución del Programa Ollas Comunitarias	32

8.3.2. OBSERVACIÓN No. 3: Posible ejecución financiera fraccionada sin justificación formal en la transferencia al FIC – Alcaldía Distrital de Cartagena. (DESVIRTUADA)	39
8.4. Análisis Financiero	41
8.4.1. HALLAZGO No. 4: Diferencia aritmética y temporal en registro de bonificaciones (posible pago no conforme). Resolución 1243 / 0179 de 2022	41
8.4.2. OBSERVACIÓN No. 5: Posibles dudas de veracidad y no correspondencia temporal en registros de bonificaciones (ítems 12–31) Resolución 1243 / 0179 de 2022. (DESVIRTUADA)	43
8.4.3. HALLAZGO No. 6: Posible ausencia de informe de legalización y detalle de raciones en el tercer desembolso del Programa Ollas Comunitarias	49
8.5. Análisis operacional del Programa de Ollas Comunitarias	53
8.5.1. HALLAZGO No. 7: Presunta inobservancia administrativa que conlleva a un desfase prolongado entre la ejecución física y financiera	54
8.5.2. HALLAZGO No. 8: Posibles debilidades en capacitación, acompañamiento técnico y supervisión formal de la UNGRD en la ejecución de la Olla Comunitaria – Resolución 1243/0179 de 2022	58
8.5.3. HALLAZGO No. 9: Presunto sobrecoste pactado en la Orden de Proveeduría SMD-GS-202-2023 por incremento del costo por ración y reincorporación de rubros de montaje ya financiados, con justificaciones inconsistentes.	61
8.5.4. HALLAZGO No. 10: Inobservancia del marco normativo aplicable al suscribir y ejecutar una OP por una ración diaria en contravención del estándar mínimo del programa	63
8.5.5. OBSERVACIÓN No. 11: Posible falta de observancia administrativa entre las fases de ejecución física y ejecución financiera de la OP SMD-GS-202-2023. (DESVIRTUADA)	64
8.5.6. HALLAZGO No. 12: Posibles Inconsistencias en la entrega de raciones a beneficiarios	76
8.5.7. HALLAZGO No. 13: Posible afectación en la continuidad y oportunidad en la prestación de la asistencia alimentaria	77
8.6. Indicadores de gestión asociados al Programa de Ollas Comunitarias	82
8.6.1. OPORTUNIDAD DE MEJORA No. 3	82
8.7. Análisis de Calidad	82
9. Conclusiones	85
10. Recomendaciones	86
11. Plan de Mejoramiento	88

12. Salvaguardas 89

1. Introducción

En cumplimiento del Plan Anual de Auditorías de la Oficina de Control Interno de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) para la vigencia 2025, se llevó a cabo la auditoría interna al programa de “Ollas Comunitarias” en lo que respecta a las vigencias 2023, 2024 y lo corrido del año 2025.

Este programa, enmarcado dentro de la estrategia de asistencia alimentaria complementaria, tiene como objetivo mitigar los efectos de la inseguridad alimentaria en comunidades vulnerables, en el contexto de la situación de desastre nacional declarada mediante el Decreto 2113 de 2022 y prorrogada por el Decreto 1810 de 2023.

La auditoría tuvo como propósito evaluar el cumplimiento de los lineamientos normativos, administrativos y operativos aplicables al programa, haciendo énfasis en los procesos precontractuales, contractuales y postcontractuales. De igual manera, se evaluó de forma integral la gestión del programa en todas sus fases, con el fin de determinar si la ejecución de las Ollas Comunitarias se ha llevado a cabo de manera adecuada, oportuna, completa y conforme a lo establecido en la Guía Técnica de Asistencia Alimentaria Complementaria y demás normas y lineamientos vigentes.

En ese sentido, se valoraron los mecanismos de planeación, coordinación, operación, supervisión, seguimiento y cierre, así como la efectividad de los controles internos implementados para asegurar que los recursos públicos destinados al programa cumplan con los principios de eficiencia, eficacia, economía y transparencia.

La auditoría aplicó un enfoque basado en riesgos, desarrollando actividades como revisión documental, entrevistas, aplicación de listas de chequeo, análisis normativo y visitas de campo a territorios priorizados con alta vulnerabilidad alimentaria. Todo ello en el marco de los principios del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) y las normas regentes del Control Interno en el sector público colombiano, contribuyendo al mejoramiento institucional y a la garantía de los derechos fundamentales de las poblaciones beneficiarias.

2. Objetivos

2.1. Objetivo General

Verificar el cumplimiento de los lineamientos normativos, administrativos y operativos de la Estrategia de Ollas Comunitarias, prestando especial atención a la gestión pre contractual, contractual y postcontractual enmarcada en este programa.

2.2. Objetivos Específicos

- Verificar el cumplimiento normativo del programa Ollas Comunitarias frente a los marcos legales, técnicos y administrativos aplicables, incluyendo la Resolución UNGRD 1087 de 2022, la Guía Técnica de Asistencia Alimentaria Complementaria y los decretos asociados a la situación de desastre nacional.
- Evaluar la gestión integral del programa, verificando si la ejecución de las Ollas Comunitarias ha sido adecuada, completa, oportuna y conforme a las condiciones establecidas en la normativa y lineamientos técnicos vigentes cumpliendo con los principios de eficiencia, economía y celeridad.
- Evaluar la gestión precontractual, contractual y postcontractual, enfocándose en adjudicación, monto pactado, ejecución, supervisión y cierre de los contratos asociados.
- Determinar la eficacia de los controles internos en la ejecución del programa.
- Analizar la gestión documental del programa, asegurando la existencia, integridad, organización y disponibilidad de los documentos soporte, en cumplimiento del Subsistema de Gestión Documental (SGD).
- Identificar riesgos potenciales o materializados que afecten la adecuada implementación de la estrategia y/o de los objetivos institucionales.
- Evaluar los indicadores de Gestión Institucionales relacionados con el programa de Ollas Comunitarias para los períodos evaluados.
- Identificar las situaciones susceptibles de mejora y emitir conclusiones frente a ellas, así como recomendaciones que contribuyan a la adecuada toma de decisiones y a la mejora continua en la Unidad.

3. Alcance

La auditoría del programa Ollas Comunitarias se centrará en evaluar el cumplimiento de la normativa vigente, la gestión de recursos en los procesos de adquisición, distribución y seguimiento, y la efectividad de los controles internos implementados. Se evaluará la gestión desde la vigencia 2023, hasta lo corrido de la vigencia 2025. En cuanto a la formalización documental esta será revisada desde su creación.

4. Relación de Hallazgos

Tabla 1. Resumen de Hallazgos

Hallazgo No.	Descripción
2	Possible deficiencias en la gestión documental y en los mecanismos de supervisión contractual en la ejecución del Programa Ollas Comunitarias
4	Diferencia aritmética y temporal en registro de bonificaciones (posible pago no conforme). Resolución 1243 / 0179 de 2022
6	Possible ausencia de informe de legalización y detalle de raciones en el tercer desembolso del Programa Ollas Comunitarias
7	Presunta inobservancia administrativa que conlleva a un desfase prolongado entre la ejecución física y financiera
8	Posibles debilidades en capacitación, acompañamiento técnico y supervisión formal de la UNGRD en la ejecución de la Olla Comunitaria – Resolución 1243/0179 de 2022
9	Presunto sobrecosto pactado en la Orden de Proveeduría SMD-GS-202-2023 por incremento del costo por ración y reincorporación de rubros de montaje ya financiados, con justificaciones inconsistentes
10	Inobservancia del marco normativo aplicable al suscribir y ejecutar una OP por una ración diaria en contravención del estándar mínimo del programa
12	Posibles Inconsistencias en la entrega de raciones a beneficiarios
13	Possible afectación en la continuidad y oportunidad en la prestación de la asistencia alimentaria

La tabla anterior resume de forma concisa los hallazgos establecidos tras el análisis de la respuesta remitida por la Subdirección General mediante el SIGOB 2025IE09376. No obstante, para una comprensión completa —incluyendo contexto, criterios normativos, implicaciones y evidencias que respaldan cada caso—, se recomienda consultar el detalle de cada hallazgo de forma individual. De igual manera, se precisa que las observaciones 1, 3, 5 y 11, de acuerdo con los argumentos y soportes presentados por la Subdirección General, se desvirtúan, motivo por el cual no fueron consideradas dentro de los hallazgos establecidos.

5. Metodología

La auditoría interna al programa de Ollas Comunitarias de la UNGRD, correspondiente a las vigencias 2023, 2024 y lo corrido de 2025, se desarrolló mediante una metodología integral y estructurada en tres fases: planeación, ejecución e informe y seguimiento. Se aplicó un enfoque basado en riesgos, con cobertura nacional y considerando tanto la ejecución administrativa como operativa del programa, así:

5.1. Fase de Planeación

- Se realizó un análisis normativo y técnico profundo, abarcando el Decreto 2113 de 2022 y su prórroga (Decreto 1810 de 2023), la Resolución UNGRD 1087 de 2022, la Guía Técnica de Asistencia Alimentaria Complementaria, manuales internos y lineamientos MIPG.
- Se diseñó una muestra aleatoria de expedientes contractuales, representando las distintas modalidades contractuales utilizadas: resoluciones administrativas, órdenes de proveeduría y Fondo de Inversión Colectiva (FIC).
- Se planificaron las visitas de campo en diferentes partes del país, priorizando zonas de alta vulnerabilidad alimentaria, cobertura geográfica, así como el monto pactado para la ejecución. Se excluyeron del universo para tomar la muestra aquellos casos que ya fueron denunciados por parte de la UNGRD ante la Fiscalía General de la Nación.
- Se elaboraron herramientas de recolección como listas de chequeo, encuestas a beneficiarios, guías de entrevista y formatos para las mesas de trabajo.

5.2. Fase de Ejecución

5.2.1. Revisión de Escritorio

- Se examinó una muestra aleatoria documental de expedientes, seleccionados aleatoriamente, que incluían contratos, órdenes, actas, informes de supervisión, y soportes financieros, contemplando todas las formas de contratación utilizadas por la UNGRD.
- Se realizó lectura análisis y verificación de la documentación institucional que rige el programa de Ollas Comunitarias en la Unidad.

5.2.2. Visitas de Campo

- Se realizaron visitas de campo a contratos que representaban un total de 29 ollas comunitarias, con un valor contratado de aproximadamente \$4.142 millones de pesos.
- Las visitas incluyeron ollas en ejecución, finalizadas y suspendidas, permitiendo evaluar la gestión técnica, operativa y comunitaria.
- Se cubrieron todas las modalidades contractuales: resoluciones, órdenes de proveeduría y FIC.

5.2.3. Interacción Comunitaria

- Se aplicaron encuestas semi estructuradas descriptivas a beneficiarios para conocer su percepción sobre la calidad, cantidad y pertinencia del servicio alimentario recibido.
- Se llevaron a cabo reuniones con las organizaciones comunitarias operadoras, donde se abordaron retos, aprendizajes y propuestas de mejora.
- Se facilitaron espacios de diálogo tanto con beneficiarios como con operadores comunitarios para confrontar hallazgos y validar información en terreno.

5.3. Fase de Informe y Seguimiento

- Se consolidaron los hallazgos con base en la normativa vigente, las evidencias recopiladas y los criterios de control interno y eficiencia del gasto.
- Se elaboró un informe preliminar socializado con los auditados, y con base en su retroalimentación, se estructuró el informe final, incluyendo recomendaciones y acciones de mejora.

5.4. Datos clave sobre el programa

De acuerdo con el Informe de Gestión 2024, hasta el 31 de diciembre de ese año, la UNGRD implementó 1.127 ollas comunitarias.

- Las visitas de campo realizadas por el equipo auditor se concentraron en 29 ollas comunitarias, que representan una porción significativa de la ejecución territorial y financiera del programa.

6. Marco Normativo

- Resolución UNGRD 1087 – 2022 "Por la cual se incluye la asistencia alimentaria complementaria, dentro de las ayudas humanitarias de emergencia y se adoptan otras disposiciones."
- Guía Técnica asistencia alimentaria complementaria Olla Comunitaria de la UNGRD.
- DECRETO NÚMERO 2113 de 2022 Noviembre 1 "Por el cual se declara una Situación de Desastre de Carácter Nacional. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las que le confieren los artículos 10, 56 y 59 de la ley 1523 de 2012".
- Decreto 1810 de 2023 octubre 30. "Por el cual se prorroga la situación de desastre de carácter nacional mediante el decreto 2113 del 01 de noviembre de 2022 y sus modificaciones".
- Ley 1523 de 2012 "Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones"
- Demás procedimientos y normas vigentes aplicables.

7. Verificación de Antecedentes

7.1. Contraloría General de la República

En el marco del proceso de verificación de antecedentes, se identificaron diez (10) hallazgos reportados por la Contraloría General de la República, cuyo avance y estado corresponden a la información registrada en el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes (SIRECI) de la CGR, con corte al 30 de junio de 2025 y reportada durante el mes de julio de 2025.

De acuerdo con lo reportado, de los diez hallazgos, nueve cuentan con prórroga hasta el 31 de diciembre de 2025 y uno (H22) se encuentra cumplido.

Todos los hallazgos corresponden al siguiente informe de auditoría:

Informe de Auditoría de Cumplimiento; Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD; Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – FNGRD; Recursos Decreto 2113 de 2022 y Decreto 1810 de 2023; Vigencia 2022 / 2023; CGR-CDSI Nro. 14 junio de 2024.

Tabla 2. Hallazgos y Causas

Código Hallazgo	Descripción del Hallazgo	Causa del Hallazgo
H6	Implementación del Plan de Salubridad de Manipulación de Alimentos en el Programa de Asistencia Alimentaria Complementaria en el Programa Ollas Comunitarias en el Municipio de Piojó, Atlántico	La Resolución 0252 del 10 de marzo de 2023, que implementa programas de ollas comunitarias en el Municipio de Piojó Atlántico, omitió la aplicación de la Resolución del protocolo de seguridad 2674 de 2013. Esta última establece los estándares y requisitos sanitarios necesarios, incluyendo la certificación de manipuladores de alimentos, para garantizar la seguridad y la salud pública.
H7	Planeación en la Implementación de Baterías Sanitarias en el Programa de Asistencia Alimentaria Complementaria en el Programa Ollas Comunitarias en el Municipio de Piojó Atlántico	En la Resolución 0252 de 10 de marzo de 2023, se evidencia la no implementación de baterías sanitarias con los estándares establecidos en la Guía Técnica asistencia alimentaria complementaria de olla comunitaria. La guía mencionada establece estándares específicos para la instalación de baterías sanitarias, asegurando las condiciones adecuadas de higiene y salubridad en los espacios
H9	Legalización de Desembolsos Ollas Comunitarias por la modalidad de Resoluciones de Alianzas Público – Populares	En revisión de Resoluciones suscritas en 2023 se encontró deficiencias y debilidades en la supervisión del proceso de ejecución y legalización de los recursos de 3 desembolsos por parte de los Aliados y de otra parte en los mecanismos de verificación, seguimiento y control de cumplimiento, a diciembre de 2023, existan recursos por conceptos de desembolsos no legalizados
H10	Legalización de Desembolsos Ollas Comunitarias por la modalidad de Resoluciones de Alianzas Público-Populares	UNGRD implementó Ollas Comunitarias como una asistencia alimentaria complementaria para las comunidades afectadas en el marco de la atención a poblaciones afectadas por el Fenómeno de la Niña, en una primera etapa se realizó a través de Resoluciones de

Código Hallazgo	Descripción del Hallazgo	Causa del Hallazgo
		Alianzas Público Populares, donde se estableció el procedimiento para la transferencia de recursos a manera de subvención a las JAC
H11	Legalización de Desembolsos Ollas Comunitarias por la modalidad de Resoluciones de Alianzas Público-Populares – Resoluciones 0148 de 2023 y 1177-1178-1179-1187-1201-1204-1228-1236-1244-1245-1247-1248-1250-1260-1261 de 2022	En la revisión de una muestra de Resoluciones suscritas en 2023 se encontró deficiencias en el proceso de legalización de los desembolsos por parte de los Aliados y de otra parte en los mecanismos de verificación, seguimiento y control de cumplimiento, ha generado existencia recursos por desembolsos no legalizados por \$809.762.840,12 se constituye detrimento al patrimonial
H12	Ejecución de Órdenes de Proveeduría Programa de Ollas Comunitarias – Guajira	En desarrollo de los contratos de prestación de servicios por la modalidad de órdenes de proveeduría para la implementación y puesta en marcha y operación de alimentación complementaria bajo el mecanismo de ollas comunitarias en el departamento de La Guajira, se observa que no se ha implementado un procedimiento para la selección objetiva del Operador
H14	Legalización de Desembolsos Ollas Comunitarias por la modalidad de Resoluciones de Alianzas Público-Populares - Resoluciones 252, 278, 377, 381 y 378 de 2023	En revisión de Resoluciones suscritas en 2023, se halló deficiencias en legalización del desembolso número 2 por parte de los Aliados y en los mecanismos de verificación, seguimiento y control de cumplimiento, que han generado que, a abril de 2024, existan recursos por concepto de desembolsos no legalizados por \$230.337.954, valor que se constituye en detrimento al patrimonio.
H15	Ollas Comunitarias en la modalidad de Resoluciones de	Se encontró deficiencias en el proceso de legalización de los segundos desembolsos de las Resoluciones y

Código Hallazgo	Descripción del Hallazgo	Causa del Hallazgo
	Alianzas Público-Populares Numero 382, 390 y 396	también en los mecanismos de seguimiento y control de cumplimiento, así como en la gestión por parte de UNGRD que han generado que, a la fecha de abril de 2024, existan recursos por conceptos de desembolsos no legalizados por \$138.240.000, se constituye en un presunto daño Fiscal
H16	Programa de Ollas Comunitarias, Alianzas Público-Populares “la Mojana” - Trámite de legalización y de pagos en las Resoluciones No. 148 de 2023, 1187, 1236, 1244, 1245, 1177, 1178, 1179 y 1247 de 2022.	En desarrollo de las Alianzas Público Populares para la implementación y puesta en marcha y operación de alimentación complementaria bajo el mecanismo de ollas comunitarias en el departamento de Bolívar, se observa no hubo lista de chequeo de documentos, falta de cumplimiento requisitos habilitantes en la firma de las Alianzas y materialización de la expedición de las resoluciones
H22	Ejecución de la Orden de Proveeduría 130 – 2023, Programa de Ollas Comunitarias, Risaralda	Se observa deficiencias en la capacitación y/o en el proceso de instrucción al Operador relacionado en la dilación en el proceso de presentación de los soportes para el pago, lo que afecta el flujo de recursos para garantizar el servicio.

7.2. Procuraduría General de la Nación

En el marco de investigaciones disciplinarias, la Procuraduría General de la Nación inició indagación previa por presuntas irregularidades en la ejecución del programa “Ollas Comunitarias” liderado por la UNGRD, cuyo propósito es brindar asistencia alimentaria a comunidades vulnerables afectadas por desastres.

Hechos en investigación y líneas de indagación:

Tabla 3. Hechos en investigación y Estado del Proceso

Código	Descripción del Hecho en Investigación	Municipio / Departamento	Estado del Proceso
P1	Possible direccionamiento político de la contratación para favorecer la campaña del hermano del subdirector Víctor Andrés Meza Galván	Varios corregimientos – Córdoba	Indagación previa abierta
P2	Presunta adjudicación irregular de una orden de proveeduría en septiembre de 2023 con base en un decreto que se habría expedido dos meses después	Córdoba	Indagación previa abierta
P3	Possible desviación de recursos públicos destinados al programa para campañas electorales, entre ellas la de la actual alcaldesa	Albania, La Guajira	Indagación previa abierta
P4	No pago a manipuladoras de alimentos y proveedores subcontratados desde septiembre de 2023	Albania, La Guajira	Indagación previa abierta
P5	Presuntas deficiencias en los procesos precontractuales, supervisión y legalización de los contratos firmados en el marco del programa	Albania, La Guajira	Requerimiento de documentos
P6	Indagación sobre las razones administrativas de la insubsistencia del subdirector general Víctor Andrés Meza Galván	Bogotá (sede UNGRD)	Requerimiento de resolución y soporte legal

Observaciones de la Procuraduría

- Las actuaciones están en fase preliminar; no se han formulado cargos disciplinarios.

8. Desarrollo del Informe

El programa “Ollas Comunitarias” desarrollado por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) durante los años 2022, 2023 y parte de 2024, tuvo como propósito brindar asistencia alimentaria directa a poblaciones afectadas por emergencias asociadas principalmente al fenómeno de La Niña. Este programa fue financiado y ejecutado bajo el marco jurídico excepcional establecido por el Decreto 2113 de 2022 y su prórroga mediante el Decreto 1810 de 2023, los cuales declararon situación de desastre nacional y habilitaron medidas contractuales urgentes para atender a las comunidades más vulnerables del país.

Según la base de datos, suministrada por la Subdirección General y analizada en este proceso de auditoría, se identificaron 1.127 ollas comunitarias contratadas y ejecutadas a través de tres mecanismos: resoluciones, órdenes de proveeduría y FIC. Estas se distribuyeron en cerca de 14 departamentos.

En total, se ejecutaron recursos por un valor cercano a los 42 mil millones de pesos, según los registros de valor pagado en la base. En términos de población beneficiada, el programa estimó la atención de 130 mil personas, aproximadamente, durante la vigencia del estado de desastre. Sin embargo, la distribución en la atención no fue proporcional a la población damnificada en los diferentes departamentos y al orden de afectación de los mismos.

De acuerdo con fuentes oficiales del IDEAM y la UNGRD, durante los años 2022 y 2023, el país vivió una de las fases más intensas del fenómeno de La Niña, con afectaciones en al menos 27 departamentos. Las zonas más golpeadas incluyeron la región Caribe, la Orinoquía y el Pacífico colombiano, con niveles críticos de precipitación, crecientes súbitas, pérdida de cosechas, y afectaciones a la seguridad alimentaria.

Frente a esta realidad, el programa de Ollas Comunitarias logró intervenir en una parte de los territorios afectados, pero no alcanzó una cobertura nacional ni proporcional a las necesidades identificadas. Este diagnóstico preliminar permite concluir que, aunque se desplegaron recursos importantes y se evidencian esfuerzos de cobertura, el diseño y focalización del programa presenta vacíos en términos de alineación con el mapeo de necesidades reales del país durante la emergencia.

8.1. Análisis General y Contextual

Las conclusiones que se presentan en la sección anterior, especialmente en el párrafo anterior, fueron emitidas a partir de la base de datos entregada por la Subdirección General, de la cual se pudieron extraer siguientes datos:

- **Diagnóstico comparativo — Población damnificada vs. población atendida (Fenómeno La Niña 2022-2023 & Programa Ollas Comunitarias)**
El programa “Ollas Comunitarias” fue implementado por la UNGRD para mitigar los efectos del fenómeno La Niña 2022-2023. A continuación, se contrasta la población damnificada registrada en el RUNDA con la población atendida según la base de datos de la Subdirección General de 1.127 ollas comunitarias.
- **Contexto nacional de la emergencia**
El Registro Único Nacional de Damnificados y Afectaciones – RUNDA consolida los reportes oficiales de personas damnificadas. Clasifica la severidad territorial (Alta, Media, Baja) según el porcentaje de población damnificada sobre la población departamental. Para 2022-2023 registró 1.015.056 personas damnificadas en 537 municipios de 27 departamentos.

- **Cobertura del programa Ollas Comunitarias**

La base institucional muestra 129.741 personas atendidas mediante 1 127 ollas comunitarias en 2022-2023. Los datos se agrupan por departamento para comparar con la población total damnificada y las zonas de mayor concentración.

Tabla 4. Diagnóstico comparativo — Población damnificada vs población atendida

Orden Damnificados	Departamento	Damnificados RUNDA	Severidad	Atendidos UNGRD	Cobertura %
1	Bolívar*	161.179	Alta	21.700	13%
2	Sucre	149.424	Alta	25.100	17%
3	Magdalena	111.806	Alta	900	1%
4	Córdoba	94.113	Alta	4.900	5%
5	La Guajira	89.806	Alta	47.100	52%
6	Chocó	77.068	Alta	3.300	4%
7	Cauca	53.667	Alta	2.230	4%
...	Otros (20 dep.)	377.993	Media/Baja	26.011	7%
TOTAL	Nacional	1.015.056	—	131.241	13%

De la tabla se obtuvo que:

- El programa atendió a 131.241 personas, equivalentes al 13 % de los 1.015.056 damnificados registrados en el RUNDA.
- La Guajira, Sucre y Bolívar concentran el 82% de la población atendida:
 - **La Guajira:** 47.100 personas (36 % del total atendido; 52 % de cobertura departamental, siendo el departamento que se encuentra en el quinto lugar de vulnerabilidad en la tabla)
 - **Sucre:** 25.100 personas (17%)
 - **Bolívar:** 20.200 personas (13%).
- Con excepción de La Guajira, los otros cinco (5) departamentos clasificados con severidad “Alta” presentan coberturas entre 1% y 17% (Magdalena, Córdoba, Choco, Cauca y Bolívar).

De manera gráfica y refiriéndonos sólo a los 7 departamentos con vulnerabilidad alta, según el RUNDA, la cobertura por parte de la Unidad se dio de la siguiente manera: (% de población atendida versus población damnificada)

Ilustración 1. Mapa de Departamentos con Alta Vulnerabilidad por el Fenómeno de La Niña

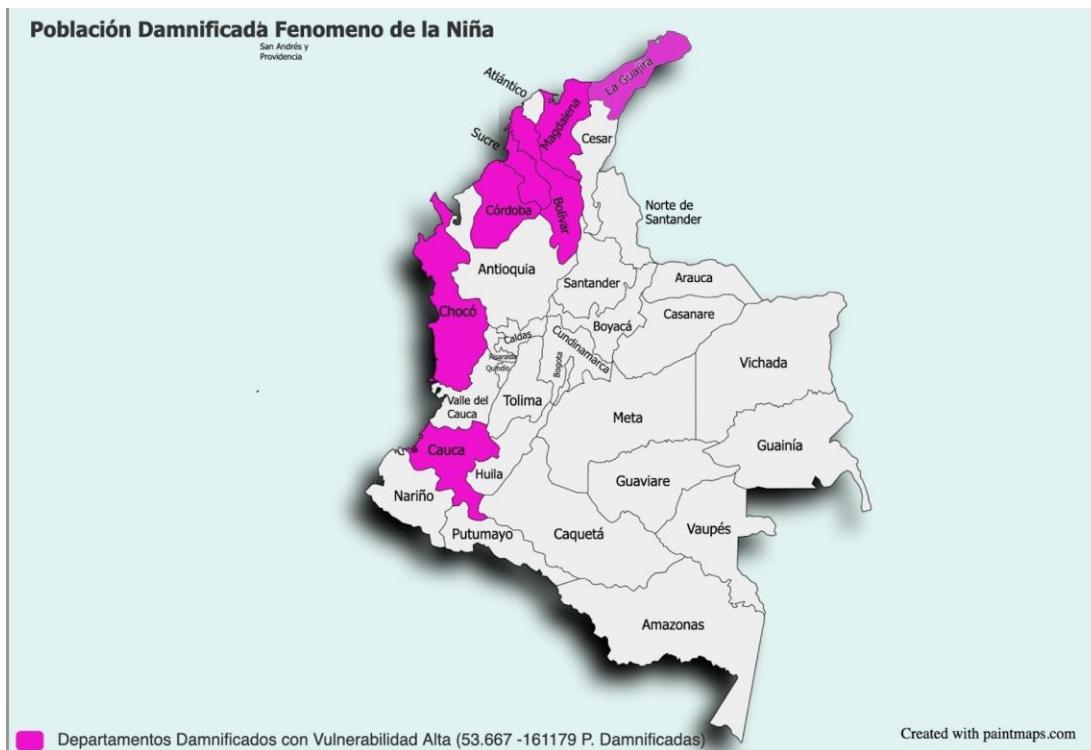


Ilustración 2. Porcentaje de Cobertura en Departamentos con Alta Vulnerabilidad

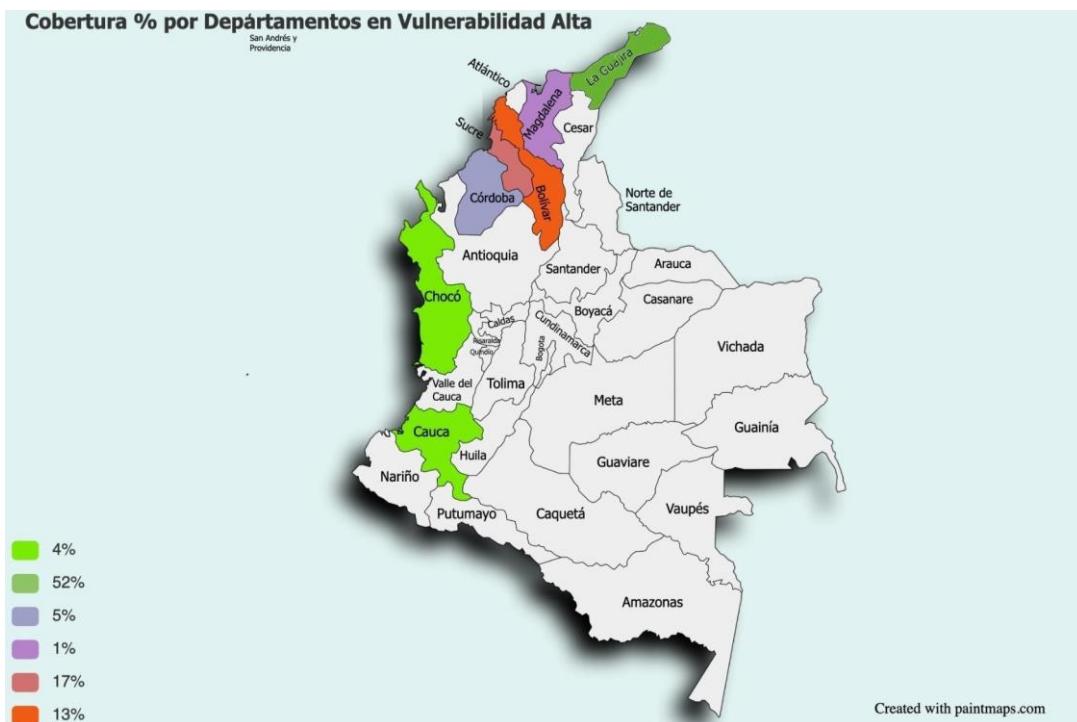


Tabla 5. Distribución Territorial y Grado de Ejecución Física y Financiera.

Departamento	Valor contratado (M\$)	% del total \$	Ollas contratadas	Ollas ejecutadas	% Ejecución Ollas	Costo medio/olla (M\$) *	Ejecución financiera %
La Guajira	61.812	38,80%	471	131	27,81%	131	11,40%
Bolívar	24.818	15,60%	172	131	76,16%	144	34,30%
Sucre	22.599	14,20%	142	7	4,93%	159	20,60%
Arauca	17.190	10,80%	80	0	0,00%	215	48,70%
Risaralda	6.062	3,80%	63	63	100,00%	96	0%
Nariño	6.000	3,80%	50	0	0,00%	120	0%
Chocó	4.806	3,00%	33	2	6,06%	146	74,90%
Córdoba	4.779	3,00%	35	27	77,14%	137	67,90%
Antioquia	3.564	2,20%	29	7	24,14%	123	0%
Cauca	3.290	2,10%	22	1	4,55%	150	50,70%
Atlántico, Santander, Magdalena, Caldas (agrupados)	4.327	2,70%	30	5	16,67%	144	8,00%

Departamento	Valor contratado (M\$)	% del total \$	Ollas contratadas	Ollas ejecutadas	% Ejecución Ollas	Costo medio/olla (M\$) *	Ejecución financiera %
Total	159.246	100%	1127	374	33%	N/A	25,50%

Fuente: Elaboración propia a partir del Excel proporcionado por la Subdirección General de la UNGRD "14012025" y "BB_DD_SUBGRUPO_OLLAS_COMMUNITARIAS_RESOLUCIONES" "BB_DD_COMEDORES_POPULARES_EMERGENCIA_CONSOLIDADA_04062025"

De acuerdo con la información presentada en la tabla anterior, las zonas del país con mayor concentración de recursos asignados dentro del programa de Ollas comunitarias fueron la Guajira, Bolívar, Sucre y Arauca, en su respectivo orden. Sumados los recursos pactados en estos cuatro departamentos, estos representan el 79,4% del total de recursos pactados para el programa de Ollas Comunitarias.

De los cuatro departamentos el que mayores recursos pactados y mayor cantidad de ollas contratadas tuvo, fue el departamento de la Guajira, con un 39% del total de los recursos y 471 Ollas, es decir 41,7% de las 1127 contratadas.

8.1.1. Dispersión de Costos

La tabla también permite observar que el departamento con mayor costo medio unitario, es decir, por Olla, es Arauca con \$215 millones de costo. No obstante, es necesario resaltar que el mayor costo por Olla, sin agruparlas por departamento y promediárlas, fue el pactado y pagado a través del FIC de Cartagena, el cual arroja un costo unitario de \$241 millones de pesos, estando 56 puntos porcentuales por encima del promedio nacional que es de \$155 millones. Esto, de acuerdo a que todas las ollas comunitarias atendían en promedio 100 personas por olla, mientras que la del FIC de Cartagena atendía un promedio de 300 personas, lo cual explica la diferencia porcentual frente al promedio nacional.

Por otra parte, el menor costo unitario se presentó en Córdoba-Sucre por \$81 Millones de pesos. No lejos de este costo mínimo se observó el promedio de costo por Olla del departamento de Risaralda con \$96 millones de pesos (38% por debajo del costo medio nacional), siendo además el único departamento que logró una ejecución de 100% de las Ollas contratadas, siendo este un caso de eficiencia en la ejecución por parte de los aliados. No obstante, aún no se registra ningún desembolso asociado a estas Ollas, poniendo en evidencia demoras o ineficiencia en la revisión, aprobación y/o decisiones por parte de la UNGRD asociadas al pago o al no pago de estas Ollas.

8.2. Análisis Documentación y Normatividad del Programa

(Verificación de la existencia de lineamientos y coherencia con las normas marco, necesidades que atiende el programa, territorio y población sujeto de atención.)

Revisada la información entregada por la Subdirección General respecto a la documentación y lineamientos normativos del programa de Ollas Comunitarias se estableció lo siguiente:

- Marco Legal y Definición del Programa: El programa se basa en el Decreto 2113 de 2022, que declara la Situación de Desastre de Carácter Nacional, y la Resolución 1087 de 2022 de la UNGRD. Se define como el suministro de al menos dos raciones alimenticias diarias cocinadas a damnificados o afectados, a través de ollas comunitarias u otros comedores, y se implementa mediante transferencias de recursos a organizaciones aliadas.
- Implementación y Requisitos para Aliados: La guía técnica detalla la ruta de implementación, que incluye una convocatoria pública, la presentación de propuestas y la documentación requerida por parte de las organizaciones sociales y comunitarias interesadas. Los requisitos incluyen certificado de existencia y representación legal, copia de cédula del representante legal, NIT/RUT actualizado, certificado de cuenta bancaria exclusiva para los recursos, y certificados de antecedentes.
- Lineamientos para el Gasto de Recursos y Composición Alimentaria: La UNGRD transfiere recursos que deben ser destinados a la adquisición de kits de alimentos, menaje, elementos de aseo y dotación, y apoyo logístico para la operación de las ollas comunitarias. Se especifica que las raciones deben seguir los lineamientos del Ministerio de Salud en cuanto a la composición nutricional por grupos de alimentos, como cereales, verduras, frutas, proteínas, lácteos, grasas y azúcares.

8.2.1. OBSERVACIÓN No. 1: Posible ejecución y gestión contractual del Programa Ollas Comunitarias por fuera de la vigencia legal de la declaratoria de desastre nacional (Decreto 2113 de 2022 y 1810 de 2023). (DESVIRTUADA)

CONDICIÓN

Se observa presunto incumplimiento de los artículos 1° del Decreto 2113 de 2022 y del Decreto 1810 de 2023, en los cuales se establece que la vigencia de la declaratoria de desastre nacional por el fenómeno de La Niña se extiende desde el 1 de noviembre de 2022 hasta el 31 de octubre de 2024. Así:

- Decreto 2113 de 2022, artículo 1: “Declárese la Situación de Desastre de carácter nacional por el término de doce (12) meses contados a partir de la entrada en vigencia del presente decreto”.
- Decreto 1810 de 2023, artículo 1: “Prorróguese por el término de doce (12) meses adicionales la Situación de Desastre de carácter nacional declarada mediante el Decreto 2113 de 2022”.

Este marco normativo implica que toda actuación administrativa, contractual y presupuestal sustentada en dicha declaratoria debía ejecutarse, legalizarse y cerrarse a más tardar el 31 de octubre de 2024.

No obstante, de la revisión a la base de datos suministrada por la Subdirección General se constató que:

- 107 resoluciones (60%) se reportan como finalizadas, pero no cuentan con la documentación soporte que acredite su legalización o cierre dentro del período legal.
- 22% están suspendidas o parcialmente ejecutadas, situación que impide su continuidad legal una vez vencida la declaratoria, pues nuevas actuaciones quedarían fuera del marco de excepción.
- 6% están pendientes de activación y 4% en subsanación o pendientes de anulación, sin trazabilidad que permita verificar su legalidad o ejecución.
- Se evidencia una actuación fuera del término legal, como lo es la Resolución 1243 de 2022, cuyo aliado ejecutor fue la Asociación de Agricultores y Pescadores de Palenquito, reactivada a finales de abril e inicios de mayo de 2025, cuando ya no estaba vigente la declaratoria que habilitaba tal contratación.

CONTEXTO

Tabla 6. Resumen normativo y documental: vigencia, cobertura

Norma	Tema central / Alcance material	Cobertura	Inicio de vigencia	Fin Vigencia/ situación actual
Decreto 2113 de 2022	Declara Situación de Desastre de carácter nacional por fenómeno La Niña y activa facultades extraordinarias (arts. 10, 56 y 59 Ley 1523/2012).	Todo el territorio y las entidades del SNGRD.	1 nov 2022	31 oct 2023: expiró por el transcurso de los 12 meses fijados en el art. 1.
Decreto 544 de 2023	Ajusta límites y mecanismos presupuestales dentro de la misma situación de desastre.	Ítem anterior	13 abr 2023	Caducó simultáneamente con el 2113 / derogado tácitamente al vencer la declaratoria.

Norma	Tema central / Alcance material	Cobertura	Inicio de vigencia	Fin Vigencia/ situación actual
Decreto 1810 de 2023	Prórroga la Situación de Desastre por 12 meses más.	Nacional	30 oct 2023	30 oct 2024: perdió vigencia al cumplirse el término; no existe otra prórroga posterior.
Resolución UNGRD 1087 de 2022	Incorpora la Asistencia Alimentaria Complementaria (Ollas Comunitarias) como ayuda humanitaria; adopta la Guía Técnica y fija reglas de elegibilidad, seguimiento y legalización de recursos.	Operadores comunitarios y entidades del SNGRD, ámbito nacional.	21 nov 2022	Vigente (acto administrativo de carácter indefinido; sólo cesa por derogatoria expresa).
Guía Técnica de Asistencia Alimentaria Complementaria	Estándares técnicos para raciones, días de atención, control sanitario y evidencias documentales.	Aplica a todos los convenios/órdenes celebrados bajo la Resol. 1087.	21 nov 2022	Vigente mientras la Resol. 1087 no sea derogada o sustituida.
Ley 1523 de 2012	Política Nacional de Gestión del Riesgo y creación del SNGRD.	Todas las entidades públicas y privadas con deberes en GRD; ámbito nacional.	24 abr 2012	Vigente; ley marco sin límite temporal.

En consecuencia, las medidas excepcionales y facilidades contractuales asociadas al estado de desastre dejaron de producir efectos desde el 31 de octubre de 2024; a partir de esa fecha rige nuevamente el marco ordinario de la Ley 1523 de 2012, Ley 80 de 1993 y demás disposiciones permanentes.

De acuerdo con lo anterior se observa qué:

En la base de datos entregada por la Subdirección General, la Unidad suscribió 178 Resoluciones durante las vigencias 2022 y 2023; 25 Órdenes de Proveeduría durante el año 2023 y 1 FIC en el año 2022. Es decir, que, sumados los 3 tipos de contratación, se realizaron 204 actuaciones. Todas dentro de la vigencia del marco legal. No obstante, no todas fueron ejecutadas al 100% dentro de la vigencia de la declaratoria del estado de desastre.

A continuación, se relacionan los estados, según base de datos de la Subdirección General, en los que se encuentra cada tipo de contratación mencionada anteriormente:

- 178 Resoluciones suscritas en las vigencias 2022 y 2023, con los siguientes estados operativos:

Tabla 7. Resoluciones Vigencias 2022 y 2023

Estado Operativo	Cantidad de Resoluciones	Porcentaje de Participación
FINALIZADAS Y LEGALIZADAS	14	8%
FINALIZADAS SIN LEGALIZAR	107	60%
SUSPENDIDAS	39	22%
PENDENTES DE ACTIVACIÓN	11	6%
SUBSANACIÓN ACTO ADMINISTRATIVO	5	3%
PENDIENTES ANULACIÓN	1	1%
REACTIVADA 2025	1	1%
TOTAL	178	100%

De lo anterior se puede concluir que solo 14 de las 178 resoluciones, es decir, un 8% de las resoluciones, fueron ejecutadas y legalizadas dentro de los términos establecidos por la norma; otro 60% correspondiente a 107 de ellas son reconocidas por la Subdirección General como Finalizadas, pero se encuentran sin legalizar.

22% de ellas, se encuentran en estado suspendido, es decir que fueron ejecutadas parcialmente dentro de los términos de ley; lo que podría significar que cualquier actuación a ejecutar sobre las mismas se encontraría fuera de la declaratoria del estado de emergencia en la cual se sustentan.

Por otra parte, se observa un 6% de las resoluciones en estado pendiente de activación, y otro 4% en subsanación acto administrativo y pendientes de anulación.

Finalmente, se observa la reactivación de una de las resoluciones en el año 2025, correspondiente a la Resolución 1243 de 2022 con el aliado “ASOCIACIÓN DE AGRICULTORES Y PESQUEROS DE PALENQUITO” la cual tuvo ejecución finalizando el mes de abril e iniciando el mes de mayo de 2025, estando dicha ejecución fuera de la declaratoria del estado de emergencia en la cual se sustentan.

En relación con las Órdenes de Proveeduría registradas en la base de datos, se identificaron un total de 25 órdenes. De la muestra analizada, 5 corresponden a órdenes de proveeduría, de las cuales 2 se encuentran finalizadas, pero sin legalizar, 2 están en estado suspendidas y 1 está finalizada y debidamente legalizada. Esta información proviene de la base de datos de la Subdirección General denominada “BB_DD_COMEDORES_POPULARES_EMERGENCIA CONSOLIDADA_04072025”.

CRITERIO

- Decreto 2113 de 2022, artículo 1 y Decreto 1810 de 2023, artículo 1: determinan que las actuaciones deben realizarse exclusivamente dentro del periodo de la declaratoria (hasta el 31 de octubre de 2024).
- Ley 1523 de 2012, artículo 42: las medidas excepcionales deben observar límites temporales y jurídicos.
- Resolución UNGRD 1087 de 2022 y su Guía Técnica: establece las condiciones para la legalización de las acciones ejecutadas bajo el programa de ollas comunitarias.

CAUSA

- Ausencia de controles de seguimiento que alertaran sobre el cumplimiento del plazo legal de la declaratoria.
- Falta de articulación entre áreas técnicas y administrativas para garantizar la legalización y cierre oportuno de los contratos.
- Falta de asesoría y orientación a los aliados para lograr una adecuada presentación de los informes de cobro.
- Demoras en la revisión y aprobación de los informes para realizar los correspondientes desembolsos.

- Posible desconocimiento o inobservancia de los límites legales de la contratación excepcional.

EFECTO

- Ejecuciones contractuales fuera del marco legal, configurando posibles irregularidades jurídicas.
- Riesgo de nulidad de actuaciones realizadas en el año 2025, sin sustento legal.
- Vulneración a los principios de responsabilidad y legalidad, y riesgo de detrimento patrimonial por recursos sin respaldo jurídico.

Análisis de respuesta: De acuerdo a la respuesta dada por la subdirección auditada mediante SIGOB 2025IE09376 y una vez analizada se acepta la observación y se desvirtúa el hallazgo.

(...) CAUSA • Ausencia de controles de seguimiento que alertaran sobre el cumplimiento del plazo legal de la declaratoria. • Falta de articulación entre áreas técnicas y administrativas para garantizar la legalización y cierre oportuno de los contratos. • Falta de asesoría y orientación a los aliados para lograr una adecuada presentación de los informes de cobro. • Demoras en la revisión y aprobación de los informes para realizar los correspondientes desembolsos. • Posible desconocimiento o inobservancia de los límites legales de la contratación excepcional. EFECTO • Ejecuciones contractuales fuera del marco legal, configurando posibles irregularidades jurídicas. • Riesgo de nulidad de actuaciones realizadas en el año 2025, sin sustento legal. • Vulneración a los principios de responsabilidad y legalidad, y riesgo de detrimento patrimonial por recursos sin respaldo jurídico. RECOMENDACIONES • Depuración contractual inmediata: Adelantar una revisión integral de todos los contratos en estado pendiente, suspendido o sin cierre formal para definir, con sustento jurídico, las acciones de terminación, liquidación o anulación que correspondan. • En el caso que lo considere conveniente el supervisor, adelantar las acciones administrativas en el marco de su competencias funcional de seguimiento y control, de conformidad con el manual de supervisión y/o interventoría. • Acciones correctivas con los aliados ejecutores: Establecer mecanismos de acompañamiento técnico y jurídico para regularizar la presentación y revisión de informes pendientes, priorizando aquellos contratos que pueden finalizarse sin vulnerar el marco normativo. • Revisión jurídica de actuaciones en 2025: Solicitar concepto jurídico interno o de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado sobre las actuaciones ejecutadas fuera del plazo legal, con el fin de determinar eventuales responsabilidades y prevenir litigios. • Fortalecer mecanismos de control temporal: Implementar sistemas de alerta automática y cronogramas contractuales ligados a la vigencia legal de los instrumentos, para evitar futuras ejecuciones extemporáneas. • Ajuste normativo interno: Revisar y actualizar los manuales y guías operativas del programa Ollas Comunitarias para incorporar medidas que aseguren el cumplimiento de plazos en contextos de emergencia y postemergencia. • Informe a entes de control: Poner en conocimiento de la Contraloría General de la República

y la Procuraduría General de la Nación, los hallazgos con indicios de irregularidad para su respectiva evaluación. CONCLUSIÓN La gestión contractual del programa de Ollas Comunitarias presenta deficiencias significativas en el cumplimiento de los plazos establecidos por los Decretos 2113 de 2022 y 1810 de 2023, que fijaron el 31 de octubre de 2024 como fecha límite para la ejecución y cierre de los contratos suscritos bajo declaratoria de desastre. Aunque la mayoría de contratos se formalizaron dentro de dicho marco, se identificó al menos un caso documentado de reactivación en 2025, fuera del periodo legal, y una amplia proporción de contratos que no fueron finalizados ni legalizados oportunamente. Esta situación expone a la entidad a riesgos de ineficacia jurídica, falta de trazabilidad y posibles responsabilidades administrativas o fiscales. (...)

La subdirección general, conforme comunicación interna 2025IE09376 de fecha 17 de octubre de 2025, presento respuesta a la observación, así:

De conformidad con las competencias establecidas en la Ley 1523 de 2012, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) tiene la función de coordinar las acciones de respuesta y recuperación frente a situaciones de desastre, mientras que el Fondo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (FNGRD) está facultado para transferir recursos a entidades públicas y privadas “cuyo objeto social tenga relación directa con las actividades requeridas para atender la situación de desastre” (artículo 80 *ibidem*), facultad desarrollada mediante el Decreto 2113 de 2022. Dicho Decreto activó el régimen especial previsto en el Capítulo VII de la Ley 1523 de 2012, disponiendo la elaboración y ejecución del Plan de Acción Específico (PAE), el cual incluyó dentro de la línea de intervención de la estrategia de Respuesta Humanitaria – Hambre Cero, el Programa de Ollas Comunitarias como instrumento operativo para la asistencia alimentaria complementaria. La Resolución 1087 del 21 de noviembre de 2022 reglamentó este componente, definiéndolo como el suministro de al menos dos raciones diarias de alimentos preparados mediante la instalación y operación de ollas comunitarias, bajo esquemas de alianzas público-populares, formalizadas mediante actos administrativos de transferencia y giros mensuales anticipados condicionados a la presentación de informes de ejecución y soportes documentales (artículo 11). En ese marco normativo, los procesos que se identifican como extemporáneos no corresponden a la creación de nuevos compromisos financieros, sino a procesos de cierre administrativo, verificación y legalización de recursos previamente comprometidos y ejecutados durante la vigencia de los Decretos 2113 de 2022 y 1810 de 2023. Las gestiones adelantadas con posterioridad al 31 de octubre de 2024 tuvieron como propósito dar cumplimiento a obligaciones previamente adquiridas, en aplicación del principio de continuidad administrativa, así como garantizar la protección del derecho fundamental a la alimentación de las comunidades beneficiarias. La Resolución 1087 establece que los giros deben efectuarse con cargo a la Subcuenta “Colombia Vital” del Fondo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (FNGRD), supeditados a la presentación de las respectivas cuentas de cobro y de los informes de ejecución con sus soportes. En ese sentido, los desembolsos realizados durante 2025 no constituyen nuevas convocatorias ni compromisos ex Novo, sino la culminación del ciclo financiero de alianzas previamente formalizadas, cuyas obligaciones fueron debidamente verificadas conforme a

los informes y documentos de respaldo exigidos. Adicionalmente, la modificación introducida mediante la Resolución 0286 de 2023 (anexo 1) privilegia la efectiva prestación del servicio sobre la rigidez temporal, al permitir la reanudación o cierre de operaciones suspendidas por causas justificadas - como circunstancias logísticas, climáticas o de orden público -, siempre dentro del marco de los noventa (90) días efectivos de ejecución previstos en la normativa aplicable a la Resolución 1243 de 2022 con el aliado "ASOCIACIÓN DE AGRICULTORES Y PESQUEROS DE PALENQUITO". Desde el punto de vista jurídico, el vencimiento del Decreto 2113 de 2022 conlleva la imposibilidad de iniciar nuevas actuaciones de carácter excepcional; no obstante, no extingue las situaciones jurídicas consolidadas ni las obligaciones causadas durante su vigencia. En concordancia con lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), dicho escenario se enmarca en el principio según el cual la pérdida de fuerza ejecutoria de un acto administrativo no afecta la validez ni los efectos de los actos firmes debidamente expedidos, ni los derechos adquiridos que se encuentren en curso de ejecución. Por tanto, la ejecución de pagos y cierres administrativos en 2025 encuentra sustento en:

- La vigencia de los actos administrativos expedidos durante el régimen especial y sus efectos vinculantes hasta el cierre financiero del PAE.
- La obligación estatal de garantizar la continuidad del servicio humanitario hasta la superación efectiva de la vulnerabilidad.
- La prevalencia del derecho fundamental a la alimentación sobre la limitación temporal de los Decretos de emergencia, conforme a la jurisprudencia constitucional.

En particular, la Sentencia C-278 de 2007 de la Corte Constitucional estableció que la ayuda humanitaria no puede estar sujeta a un término fijo o perentorio, en tanto debe mantenerse vigente hasta que las personas afectadas recuperen condiciones dignas de auto sostenimiento. En ese sentido, el Estado no puede disponer la suspensión abrupta de dicha asistencia con fundamento exclusivo en la expiración formal de la declaratoria de emergencia. En este contexto, la actuación del Subdirector General de la UNGRD se enmarca dentro del principio de continuidad operativa del Programa y de la obligación institucional de garantizar la no interrupción de una ayuda que continúa siendo necesaria para la población damnificada. El funcionario, en ejercicio de sus competencias de supervisión técnica y validación operativa, actuó para tramitar los pagos correspondientes a obligaciones previamente ejecutadas y verificadas, conforme a lo dispuesto en los artículos 5 y 11 de la Resolución 1087 de 2022. De igual forma, la Contraloría General de la República ha reconocido que la ejecución del Programa de Ollas Comunitarias depende de las condiciones técnicas, sociales y territoriales de cada comunidad, y que su interrupción podría generar impactos negativos en la seguridad alimentaria y en la estabilidad social de las poblaciones beneficiarias. En consecuencia, los desembolsos efectuados con posterioridad al vencimiento del Decreto 2113 de 2022 no constituyen nuevas actuaciones ni contravienen el marco jurídico vigente, sino que corresponden al cumplimiento de obligaciones consolidadas, derivadas de actos administrativos firmes y ejecutadas conforme a los principios de legalidad, eficacia, economía y responsabilidad administrativa. Por ende, la gestión del Programa de Ollas Comunitarias se encuentra plenamente ajustada al ordenamiento jurídico y al mandato

constitucional de protección del mínimo vital y la dignidad humana de las poblaciones en situación de vulnerabilidad.

Análisis del hallazgo:

La resolución 0286 de 2023 que complementa la resolución 1081 de 2022, siendo esta primera expresa en su artículo primero, de regular la ampliación de 90 días la ejecución de diferentes actos administrativos, entre los que se encuentra:

55	Resolución No. 1243 del 22 de diciembre de 2022	Asociación de Agricultores y Pesqueros de Palenquito, del municipio de Pinillos
----	--	--

Se denota que efectivamente, le asiste la razón al área misional en su oposición, cuando indica:

(...) *Desde el punto de vista jurídico, el vencimiento del Decreto 2113 de 2022 conlleva la imposibilidad de iniciar nuevas actuaciones de carácter excepcional; no obstante, no extingue las situaciones jurídicas consolidadas ni las obligaciones causadas durante su vigencia.* En concordancia con lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), dicho escenario se enmarca en el principio según el cual la pérdida de fuerza ejecutoria de un acto administrativo no afecta la validez ni los efectos de los actos firmes debidamente expedidos, ni los derechos adquiridos que se encuentren en curso de ejecución. Por tanto, la ejecución de pagos y cierres administrativos en 2025 encuentra sustento en: • La vigencia de los actos administrativos expedidos durante el régimen especial y sus efectos vinculantes hasta el cierre financiero del PAE. • La obligación estatal de garantizar la continuidad del servicio humanitario hasta la superación efectiva de la vulnerabilidad. • La prevalencia del derecho fundamental a la alimentación sobre la limitación temporal de los Decretos de emergencia, conforme a la jurisprudencia constitucional. (...) SNFT.

En ese sentido, conforme la temporalidad del acto administrativo, que se describe a continuación:

Resolución 1243/0179 de 2022 - Aliado Asociación de Agricultores y Pesqueros de Palenquito

- **Nombre del Aliado:** Asociación de Agricultores y Pesqueros de Palenquito
- **Valor:** \$162.000.000
- **Ubicación:** Zona rural, Municipio de Pinillos, Departamento de Bolívar
- **Personas beneficiadas:** 100
- **Tipo de Contratación:** Resolución
- **Valor del Contrato:** \$162.000.000
- **Días de atención:** 90 días

Resolución 1243/0179 de 2022 - Aliado Asociación de Agricultores y Pesqueros de Palenquito

- **Fecha Suscripción de la Resolución:** 22 de diciembre de 2022 Los siguientes datos no fueron reportados en las bases de datos entregadas por la Subdirección General, pero si fueron suministrados por la misma Subdirección en la visita de campo.
- **Fecha Visita de Campo:** 2 de mayo de 2025
- **Estado de la Olla durante la Visita:** Reactivada
- **Fecha de activación o puesta en marcha:** 10 de abril al 11 de mayo de 2023
- **Fecha de Suspensión:** Entre el 11 y 21 de mayo de 2023
- **Fecha de reactivación:** 1ro de abril de 2025

Por lo anterior, al haberse activado el 10 de abril de 2023 y suspendido el 11 o el 21 de mayo de 2023, solo han transcurrido 30 a 30 días de ejecución, lo cual, al momento de suspenderse y reactivarse el 01 de abril de 2025, aún contaba con la oportunidad de ejecución por 60 o 50 días más.

8.2.2. OPORTUNIDAD DE MEJORA No. 1

Los documentos técnicos que dan línea sobre la ejecución de la Ollas Comunitarias deben ser ajustados de manera que contemplen las diferentes condiciones y características geográficas, socioeconómicas y culturales de las poblaciones y territorios para los que se prestará la asistencia alimentaria.

Es decir que este tipo de documentos deben tener un enfoque diferencial, para lo que se requiere un reconocimiento poblacional y territorial por parte de la Unidad que aseguré la operación de las Ollas en las mejores condiciones y prácticas posibles.

CONTEXTO

En cuanto al contenido de la Guía Técnica de Asistencia Alimentaria Complementaria, esta establece unas características en cuanto a estructura física que deben ser cumplidas para la operación de las Ollas Comunitarias, al realizar las visitas de campo se pudo observar que estos criterios exigidos son incompatibles, dadas las condiciones geográficas, socioeconómicas y culturales de los territorios y la población sujeto de atención y objeto de esta auditoría.

A continuación, se adjuntan fotos de las Ollas comunitarias visitadas que muestran la situación evidenciada:

Imagen 1. Olla Comunitaria - Comunidad Irruisira, Maicao



Imagen 2.Olla Comunitaria - Comunidad Irruisira, Maicao (Continuación)



Imagen 3. Olla Comunitaria - Comunidad Shalimana, Maicao



Imagen 4. Olla Comunitaria - Corregimiento Palenquito, municipio Pinillos, Bolívar



**Imagen 5. Olla Comunitaria - Corregimiento Palenquito, municipio Pinillos, Bolívar
(Continuación)**



8.2.3. OPORTUNIDAD DE MEJORA No. 2

Los documentos técnicos que dan línea sobre la ejecución de las Ollas Comunitarias deben ser ajustados de manera que contemplen las diferentes condiciones en cuanto a los elementos educativos de contexto como, la alta tasa de analfabetismo, las barreras del lenguaje y el difícil acceso a la tecnología.

En este sentido, los documentos técnicos también deberían tener un enfoque diferencial que en términos de impacto contribuirá a una ejecución acorde a lo demandado, así como a la generación de informes y soportes adecuados que permitan mejorar los tiempos administrativos de revisión de los mismos, reducir la cantidad de devoluciones y mejorar, por lo tanto, los tiempos de aprobación y realización de los desembolsos contribuyendo así a la continuidad y oportunidad de la operación.

CONTEXTO

La Guía Técnica en lo que refiere a los mecanismos de acompañamiento y seguimiento desde la UNGRD, al Aliado contratado, para una adecuada ejecución y generación de informes y soportes por parte de la Población (que es también la que conforma las organizaciones comunitarias y/o aliados contratados en el marco del programa) no contempla un enfoque diferencial y robusto que comprenda los elementos educativos de contexto como, la tasa de analfabetismo, las barreras del lenguaje y el difícil acceso a la tecnología, entre otros aspectos que pueden dificultar en especial la generación de informes adecuados que soporten la ejecución, faciliten la revisión y desembolso y así garantizar la continuidad en la prestación de la asistencia alimentaria.

Ver el numeral “8.4.3 Hallazgo No. 6.” del presente informe el cual soporta la afirmación aquí contenida.

8.3. Análisis Contractual

8.3.1. HALLAZGO No. 2: Posible deficiencias en la gestión documental y en los mecanismos de supervisión contractual en la ejecución del Programa Ollas Comunitarias

CONDICIÓN

Debilidades en la gestión documental y deficiencias en la supervisión contractual en la ejecución del programa de Asistencia Alimentaria Complementaria – Ollas Comunitarias.

En la revisión de la documentación asociada a la ejecución de 9contratos y/o subvenciones para la operación de ollas comunitarias en diferentes territorios, se evidenciaron deficiencias recurrentes en la gestión y custodia de la documentación soporte exigida para garantizar la trazabilidad, legalidad y transparencia en el uso de los recursos públicos, así como fallas en los mecanismos de supervisión y seguimiento, entre ellos:

- Ausencia de informes de ejecución financiera y operativa completos, soportes de gastos (facturas, recibos, comprobantes de pago, extractos bancarios) y actas de entrega.
- Minutas diarias de funcionamiento no evidenciadas para todo el periodo de ejecución.
- Listados de beneficiarios incompletos o sin verificación de firma y datos.
- Falta de actas de concertación comunitaria y de conformación de comités de veeduría ciudadana.
- Ausencia de soportes de legalización de desembolsos parciales (40%–30%–30% u otros esquemas definidos) y de devoluciones de recursos no ejecutados.
- En algunos casos, desembolsos efectuados sin evidencia de cumplimiento de los requisitos contractuales o con variaciones no formalizadas mediante acto administrativo.

Es importante precisar que en algunos casos a pesar de la ausencia de I. informes de supervisión, II. Actas de concertación comunitaria III. Documentos que evidencien la conformación de comités de veeduría ciudadana; contaron con desembolsos parciales o totales.

Las deficiencias mencionadas fueron encontradas en los expedientes/información de los siguientes contratos/subvenciones:

- Resolución 1243/0179 - Asociación Prosumidores Agroecológicos – Agrosolidaria Seccional Riohacha (La Guajira)
- 1126 Contrato G22205501122022 - Convenio FIC – Alcaldía Distrital de Cartagena (Bolívar)
- Resolución 399 - Junta de Acción Comunal Barrio Alfonso López (Quibdó – Chocó)
- OP SMD-GS-137-2023 - Fundación “Mi Abuelo y Yo” (Bolívar)
- Resolución 239 - Junta de Acción Comunal Guanacas (Cauca).
- Resolución 1223 - Asociación por el desarrollo social y de las familias de Tame-asofamy (Arauca)
- Resolución 1233 - Fundación del lado de la Gente (Barrancabermeja)

CONTEXTO

Se llevó a cabo la revisión de la documentación asociada a los 9 contratos/subvenciones contemplados en la muestra de auditoría, resultado de esta revisión se evidenciaron algunas faltas documentales, así:

- **Guajira - Asociación Prosumidores Agroecológicos - Agrosolidaria Seccional Riohacha (OP SMD-GS-29-2023)**

En la ejecución de la Orden de Proveeduría N.º SMD-GS-202-2023, suscrita con la Asociación Prosumidores Agroecológicos – Agrosolidaria Seccional Riohacha para la operación de 22 ollas comunitarias en Maicao (La Guajira), por un valor total de \$2.640.000.000, se evidenció que, a pesar de haberse ejecutado al 100% en noviembre de 2023 y dentro de la vigencia legal de la declaratoria de calamidad y su prórroga (hasta 31 de octubre de 2024), no se ha efectuado ningún desembolso al contratista.

Se constató la existencia de modificaciones contractuales para ampliar plazo y ajustar comunidades beneficiarias, debidamente soportadas, sin embargo, no se encontró en el expediente la evidencia documental completa de los anexos técnicos y de los informes de concertación comunitaria que respalden las decisiones adoptadas.

Dejando en evidencia la existencia de debilidades en el control documental y en los mecanismos de verificación previa y concurrente de la ejecución contractual, lo que genera vacíos en el expediente del contrato y limita la capacidad de seguimiento financiero y técnico.

Esta situación incrementa el riesgo de hallazgos fiscales y disciplinarios por ausencia de soportes que acrediten la ejecución y la concertación comunitaria, así como el riesgo de cuestionamientos sobre la integridad, veracidad y transparencia de la gestión contractual.

- **FIC Cartagena (1126 Contrato G22205501122022)**

En la ejecución del convenio suscrito con la Alcaldía Distrital de Cartagena (FIC), se evidenció ausencia de soportes que acrediten la devolución parcial de recursos o el tratamiento dado a las diferencias monetarias presentadas entre el valor pactado y el girado.

Adicionalmente, se identificó una desviación frente a lo estipulado en la planeación y formalización de la transferencia, la cual preveía un único desembolso al FIC; sin embargo, se realizaron varios pagos fraccionados. Esta modificación, no cuenta con

justificación formal documentada ni con acto administrativo que respalde el ajuste, situación que afecta la trazabilidad y control de la ejecución.

Lo anterior va en contravía de lo establecido en la Resolución 1087 de 2022 — Por la cual se establecen lineamientos técnicos y operativos...” Artículo 7 – Ejecución y seguimiento; Guía Técnica de Asistencia Alimentaria Complementaria — Ejecución financiera. Título: III. Ruta de implementación – Paso 5, literal d, Título: VII. Compromisos generales – 7.1 Compromisos de las entidades gestoras – Numeral 15 “Legalizar oportunamente los recursos que les sean asignados con los soportes mencionados en la resolución de transferencia.”; Manual Operativo del FNGRD — manejo de FIC y control de recursos. Define que en los FIC los recursos se transfieren en un único giro inicial del valor total aprobado, salvo que exista acto administrativo de modificación. Establece que cualquier variación en la modalidad de desembolso debe estar documentada y contar con autorización expresa.

Lo anterior podría deberse a falta de aplicación de controles administrativos y financieros, así como ausencia de procedimientos que aseguren la recolección, verificación y archivo de los documentos soporte de las modificaciones y devoluciones de recursos; situaciones que exponen a la Unidad a la materialización del riesgo de pérdida de trazabilidad en el manejo de los recursos, posibles incumplimientos de obligaciones de control documental, así como limitaciones para verificar el cumplimiento de los objetivos.

- **Choco - JAC Barrio Alfonso Lopez (*Resolución 399*)**

Durante la verificación documental del expediente correspondiente a la transferencia económica directa realizada a la Junta de Acción Comunal del Barrio Alfonso López de Quibdó, se evidenció la ausencia de varios documentos clave que son requeridos para asegurar la trazabilidad, legalidad y transparencia del proceso de ejecución. En particular, no se encontraron en el expediente los siguientes elementos:

- Acta o concepto técnico que justifique la elección de la Junta de Acción Comunal como aliado ejecutor del programa, lo cual impide verificar los criterios objetivos de selección o designación.
- Acta de entrega formal de los recursos transferidos, necesaria para demostrar la materialización del giro y la aceptación por parte del ejecutor. solo se evidenció para el primer desembolso.
- Minutas diarias de funcionamiento de la olla comunitaria, que son esenciales para validar la operación diaria, cobertura efectiva y cumplimiento del objetivo de atención a la población beneficiaria. solo se evidenció para el primer desembolso.

- Soportes de legalización del segundo desembolso, incluyendo actas de ejecución, informes de resultados y certificaciones del cumplimiento.
- **Bolívar - Fundación mi Abuelo y yo (OP SMD-GS-137-2023)**

Durante la revisión documental del expediente correspondiente a la ejecución del programa de Ollas Comunitarias en el departamento de Bolívar, se identificaron deficiencias en la formalización y soporte de los procesos operativos y financieros, entre ellas:

- No se evidencian actas de concertación con las comunidades beneficiarias, lo cual impide verificar si la focalización de población y la definición logística se realizaron de forma participativa.
- Aunque existen actas de conformación de comités de veeduría ciudadana, como evidencia de control social, los informes de ejecución operativa se presentan en archivos de Word sin estructura estandarizada ni validación oficial, lo que afecta su valor como prueba técnica y dificulta su trazabilidad para fines de auditoría o control posterior.
- En cuanto a la ejecución financiera, a pesar de que el Anexo No. 5 de la orden de proveeduría exige que los pagos se efectúen contra legalización, mediante seis (6) desembolsos parciales de \$580.000.000, no se identificó documentación soporte sobre la legalización de los pagos ya efectuados. Aunque se cuenta con informes operativos y actas de entrega, no se encontró información sobre ejecución presupuestal, ni informes financieros.

Lo descrito demuestra falta de mecanismos robustos de seguimiento técnico y financiero, ausencia de procedimientos para la estandarización de informes, y deficiencias en la recolección y sistematización de evidencias documentales y de concertación comunitaria.

Estas debilidades limitan la trazabilidad de los recursos públicos, dificultando la verificación del cumplimiento contractual y comprometiendo la transparencia en el uso de los fondos asignados a la asistencia alimentaria.

- **Cauca – Inza – JAC Guanacas (Resolución 239)**

En la revisión documental del proceso contractual, se identificó que:

- No existen soportes que permitan verificar la ejecución del tercer desembolso por \$48.600.000, ni documentos que acrediten su solicitud, aprobación o pago.

A la fecha de corte de la auditoría han transcurrido cerca de dos años desde el segundo desembolso sin que exista información verificable sobre el avance físico y financiero de la operación.

Situación que evidencia deficiencias en los mecanismos de seguimiento y supervisión contractual, ausencia de exigencia y archivo de documentación soporte, para verificar el cumplimiento de requisitos previos a los desembolsos.

La falta de información y soportes impide verificar el cumplimiento de los compromisos contractuales, genera riesgo de uso inadecuado de recursos públicos y pérdida de trazabilidad financiera del programa.

- **Arauca – Tame – Asociación por el desarrollo social y de las familias de Tame-ASOFAMY (*Resolución 1223*)**

En la revisión de la ejecución contractual se identificó que:

- Respecto al segundo desembolso, no se cuenta con la totalidad de raciones legalizadas ni con un valor consolidado de legalización, lo que impide establecer el avance financiero real y compromete la trazabilidad del gasto no permite establecer si hay lugar o no a un eventual tercer desembolso, lo que limita la verificación de su existencia, trámite y ejecución.
- Se observó ausencia de documentación clave en el expediente, como actas de concertación, actas de inicio y cierre, constancias de veedurías activas, e informes de ejecución que respalden la entrega y control de las raciones.

Se concluye así deficiencia en los procedimientos de seguimiento y control contractual, falta de exigencia y archivo de soportes por parte de la supervisión, y debilidades en la aplicación de mecanismos de control interno para validar el cumplimiento de las condiciones previas a cada desembolso.

- **Santander – Barrancabermeja – Fundación del Lado de la Gente (*Resolución 1233*)**

En la revisión de la ejecución contractual se evidenció que no se cuenta con el informe de legalización correspondiente al tercer desembolso, ni con el detalle de las raciones entregadas en dicho periodo. Asimismo, se constató la ausencia en el expediente de:

- Actas de concertación con los beneficiarios.
- Evidencia de conformación y actuación de comités de veeduría.

- Actas e informes de supervisión que verifiquen la correcta ejecución y el cumplimiento de las condiciones mínimas establecidas.

Esta situación impide verificar el cumplimiento de los criterios técnicos y contractuales, limita la trazabilidad operativa y dificulta evaluar el uso eficiente y transparente de los recursos públicos.

Deficiencia en el seguimiento y supervisión contractual, ausencia de mecanismos eficaces para exigir y archivar la documentación soporte exigida, y falta de control interno para asegurar la entrega oportuna de los informes e instrumentos de verificación establecidos contractualmente.

La falta de documentación soporte para el tercer desembolso impide comprobar el cumplimiento de los objetivos del contrato, incrementa el riesgo de uso inadecuado o inefficiente de los recursos públicos, debilita la transparencia y la rendición de cuentas, y expone a la entidad a posibles responsabilidades fiscales y disciplinarias.

CRITERIO

- **Guía Técnica de Asistencia Alimentaria Complementaria – Ollas Comunitarias:** Título VI (literal a), Título VII (numeral 15), Título III (paso 5, literal d).
- **Resolución 1087 de 2022, artículos 10, 11 y 13:** obligación de presentar informes de ejecución con soportes verificables como requisito para la legalización de recursos, y conformación de veedurías ciudadanas para control social.
- **Manual Operativo del FNGRD:** Requiere que en los FIC los recursos se transfieran en un único giro salvo acto administrativo de modificación. Exige que cualquier variación en desembolsos esté documentada y autorizada expresamente.

CAUSA

La situación descrita podría deberse a falencias en los mecanismos de seguimiento, supervisión y control documental por parte de la UNGRD, así como a fallas en la articulación entre los diferentes actores para construir y documentar las actuaciones y consolidar la información en cumplimiento de las obligaciones contractuales.

EFFECTO

Lo descrito anteriormente, imposibilita la verificación el uso eficiente y adecuado de los recursos públicos y acarrea limitaciones en el ejercicio auditor a la hora de comprobar el cumplimiento de metas, cobertura, condiciones técnicas del programa y obligaciones contractuales asociadas, entre otros aspectos.

Así mismo, la ausencia y deficiencia de documentación soporte en la ejecución contractual, expone a la Unidad al uso inadecuado o ineficiente de recursos públicos, pérdida de trazabilidad y transparencia en la gestión de los recursos asignados, lo que podría llevar a detrimento patrimonial y sanciones legales o monetarias por parte de los diferentes entes de control y fiscalizadores.

Análisis de respuesta: De acuerdo a la respuesta dada por la subdirección auditada mediante SIGOB 2025IE09376 y una vez analizada no se acepta la respuesta a la Observación 2. Si bien la Subdirección General expone acciones de estandarización y organización documental, no aporta la evidencia específica que desvirtúe los vacíos identificados. En particular, no se allegan, para cada expediente señalado (Res. 1243/0179, FIC Cartagena, Res. 399, OP SMD-GS-137-2023, Res. 239), los informes de ejecución completos, minutas diarias, listados de beneficiarios firmados y verificados, actas de concertación y de veeduría, ni los soportes de legalización de desembolsos (40-30-30) o, cuando hubo variaciones, el acto administrativo modificatorio correspondiente, conforme a la Guía Técnica y a los arts. 10, 11 y 13 de la Resolución 1087 de 2022. Razón por la cual persisten las limitaciones de verificación señaladas, los riesgos asociados al uso de recursos y la afectación a la transparencia. De acuerdo con lo anterior se mantiene la observación y se constituye en hallazgo.

8.3.2. OBSERVACIÓN No. 3: Posible ejecución financiera fraccionada sin justificación formal en la transferencia al FIC – Alcaldía Distrital de Cartagena. (DESVIRTUADA)

CONDICIÓN

Se evidenció una desviación en la forma de ejecución financiera de la actuación con la Alcaldía Distrital de Cartagena (FIC), dado que, contrario a lo estipulado en la planeación y formalización de la transferencia —que contemplaba un solo desembolso al FIC—, se efectuaron varios pagos fraccionados. Esta modificación en el flujo de recursos no cuenta con justificación formal documentada ni con acto administrativo de ajuste, lo que genera un riesgo de falta de trazabilidad y control en la ejecución de los recursos públicos, y podría afectar la verificación de cumplimiento de objetivos, cronograma y legalización final del gasto.

CONTEXTO

Nombre del aliado: Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias

Valor: \$1.204.620.321,67

Tipo de Contrato: Transferencia económica directa a Fondo de Inversión Colectiva (FIC)
Durante la revisión de la actuación contractual con la Alcaldía Distrital de Cartagena, se identificó que si bien en el acto administrativo se contemplaba el giro de los recursos mediante una única transferencia a un Fondo de Inversión Colectiva (FIC), en la práctica se

realizaron varios desembolsos parciales. Esta ejecución no corresponde al mecanismo inicialmente aprobado, el cual establecía un pago único, conforme a lo previsto en el Plan de Acción Distrital y el convenio suscrito.

De acuerdo a la información compartida en las carpetas de drive, se evidencia lo siguiente:

Tabla 8. Relación de Comprobantes de Egreso y Órdenes de Pago

#	Comprobante de egreso No.	Fecha	Orden de pago	Valor
1	CE2300003197	15/02/2023	00295307 -	\$ 481.848.128,67
2	CE2300006272	11/04/2023	00298416 -	\$ 149.002.429,33
3	CE2300008638	19/05/2023	00300833 -	\$ 387.228.691,00
4	CE2300012042	13/07/2023	00304238 -	\$ 24.092.406,43
5	CE2300012072	13/07/2023	00304240 -	\$ 12.046.203,22
6	CE2300012033	13/07/2023	00304241 -	\$ 30.115.508,04
7	CE2300012064	13/07/2023	00304242 -	\$ 109.975.404,36
Pago total				\$ 1.194.308.771,05

Ilustración 3. Solicitud de Pago Directo – FNNGRD

FORMATO DE SOLICITUD DE PAGOS DIRECTOS
FONDO NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

Mediante la presente se da cumplimiento a satisfacción del contrato y/o actividades realizadas:

1. RESPALDO PRESUPUESTAL:	CDP No.	FECHA	RC No.	FECHA
1.1. FNGRD	22-2053	23/12/2022	20370	02/12/2022
1.2. SPGR				
2. CONTRATO No.	RESOLUCIÓN N°1126 del 01/12/2022			
3. CONTRATISTA / PROVEEDOR :	DISTRITO TURÍSTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS	3.1.CC/INIT:	890480184-4	
4. OBJETO CONTRACTUAL:	POR MEDIO DE LA CUAL SE ORDENA UNA TRANSFERENCIA ECONÓMICA DIRECTA HACIA EL FONDO DE INVERSIÓN COLECTIVA DE ALTA LIQUIDEZ (FIC), ABIERTO PARA LA ALCALDIA DEL DISTRITO TURÍSTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS, CON EL FIN DE APOYAR EL SUMINISTRO LA ASISTENCIA ALIMENTARIA COMPLEMENTARIA DE QUE TRATA LA RESOLUCIÓN 1087 DE 2022, EN EL MARCO DE LA DE SITUACIÓN DE DESASTRE DE CARÁCTER NACIONAL DECLARADO POR EL GOBIERNO NACIONAL MEDIANTE DECRETO 2113 DE 01 DE NOVIEMBRE DE 2022			
5. VALOR A PAGAR:	\$ 1.204.620.321,67	LETRAS:	MIL DOSCIENTOS CUATRO MILLONES SEISCIENTOS VEINTE MIL TREScientos veintiún PESOS CON SESENTA Y SIETE CENTAVOS	
6. PERÍODO / MES DE COBRO:	PAGO UNICO			
7. RELACIÓN DE LOS SOPORTES:				
No.	No. FACTURA / RECIBIDOS		FECHA	VALOR
1	AFECTACIÓN PRESUPUESTAL 22-2055		23/11/2022	1.204.620.321,67
2	CERTIFICACIÓN FONDO DE INVERSIÓN COLECTIVA N°001001041011		30/11/2022	
3	RUT		15/12/2020	
4	FORMATO APROBACIÓN ATENCIÓN SMD-GS-FIC-349-2022		22/12/2022	
5	SOLICITUD APOYO ECONÓMICO Y SOPORTES 2021ER15866		22/12/2022	
6	FOTOCOPIA CEDULA RTE. LEGAL		N/A	
7	ACTA DE POSSESIÓN N°001		01/01/2020	
8	DECRETO DESASTRE NACIONAL		01/11/2022	
9	REGISTRO DEL COMPROMISO DEL CDP CON RC N°20370		02/12/2022	
10	RESOLUCIÓN N°1126		1/12/2022	
11	DESIGNACIÓN SEGUIMIENTO A LA LEGALIZACIÓN 2022E06953		02/12/2022	
8.FECHA EXPEDICIÓN:	14 / DIA	12 / MES	2022 / AÑO	

9. AUTORIZADO POR:

FIRMA:
NOMBRE: MONICA ARIAS
SUBDIRECTORA PARA EL MANEJO DE DESASTRES

Página 1 de 152

- +

CRITERIO

- Resolución 1087 de 2022 — Por la cual se establecen lineamientos técnicos y operativos...” Artículo 7 – Ejecución y seguimiento
- Guía Técnica de Asistencia Alimentaria Complementaria — Ejecución financiera. Título: III. Ruta de implementación – Paso 5, literal d, Título: VII. Compromisos generales – 7.1 Compromisos de las entidades gestoras – Numeral 15
- Manual Operativo del FNGRD — manejo de FIC y control de recursos. Define que en los FIC los recursos se transfieren en un único giro inicial del valor total aprobado, salvo que exista acto administrativo de modificación. Establece que cualquier variación en la modalidad de desembolso debe estar documentada y contar con autorización expresa.

CAUSA

Debilidad en los mecanismos de control y articulación interna.

EFFECTO

Riesgo de pérdida de trazabilidad y control financiero: la fragmentación de giros sin soporte formal dificulta verificar el cumplimiento de los objetivos, cronogramas y requisitos de legalización del gasto, afectando la transparencia en el uso de los recursos públicos.

Possible afectación a la legalidad y validez de la actuación contractual: la ausencia de acto administrativo que autorice la modificación en el flujo de recursos puede configurar una irregularidad administrativa, generando riesgos de responsabilidad fiscal y disciplinaria para los funcionarios responsables.

Análisis de respuesta: De acuerdo con la información remitida por la subdirección auditada mediante SIGOB 2025IE09376 y una vez analizado su contenido se acepta el argumento y se desvirtúa el hallazgo, teniendo en cuenta que el proceso argumenta el funcionamiento de los FIC y como se pueden realizar los desembolsos asociados a los mismos. Dicho argumento se basa también en el acto administrativo que lo constituyó.

8.4. Análisis Financiero

8.4.1. HALLAZGO No. 4: Diferencia aritmética y temporal en registro de bonificaciones (posible pago no conforme). Resolución 1243 / 0179 de 2022

CONDICIÓN

En el documento “REGISTRO DE GASTOS - BONIFICACIONES - PERSONAL DE APOYO OLLA COMUNITARIA”, ítem 19 (segunda legalización), se registra un pago a la C.C. 23.041.475 (cargo: jefa de cocina) por servicio del 21/10/2023 al 23/10 (sin año completo; por contexto corresponde al 21–23/10/2023, 3 días). Con bonificación diaria de \$40.000, el

valor debido sería \$120.000; no obstante, se reporta \$320.000, presentando una diferencia de \$200.000 sobre el cálculo esperado.

Los soportes de legalización deben ser completos, exactos y verificables, consignando periodo completo (día/mes/año), cargo, días laborados y valor congruente con la tarifa diaria; el monto pagado debe corresponder a la tarifa diaria por días efectivamente laborados y ser coherente con las tablas/avales del proceso de supervisión.

Lo anterior pudo obedecer a falta de validación aritmética y temporal del registro (año no especificado y cálculo inconsistente) y control insuficiente en la revisión de la segunda legalización.

Esto pudo significar un pago no conforme por \$200.000, potencial glosa y requerimiento de reintegro/ajuste contable, además de debilitamiento del control interno y de la confiabilidad del expediente de legalización.

CRITERIO

- **Responsabilidad del supervisor contractual Ley 1474 de 2011, artículo 83 (modifica art. 26 Ley 80 de 1993):** La supervisión e interventoría de los contratos estatales se ejercerá en forma estricta y se dejará constancia escrita de su ejercicio en el expediente respectivo.
- **Ley 1474 de 2011, artículo 84:** El pago de los contratos estatales se efectuará previa verificación del cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, debidamente certificada por el supervisor o interventor.

CAUSA

Inadecuada validación de la información reportada en la legalización, debido a que no se verificaron con precisión los días efectivamente laborados ni la congruencia entre la tarifa diaria y el monto total registrado.

EFFECTO

Riesgo de pagos no conformes, que pueden derivar en observaciones contables, requerimientos de reintegro de recursos públicos y afectación de la transparencia en la ejecución contractual.

Afectación a la transparencia y confiabilidad del expediente de legalización, debilitando los mecanismos de control interno y exponiendo a la entidad a observaciones de entes de control fiscal y disciplinario.

Análisis de respuesta: De acuerdo a la comunicación registrada en SIGOB bajo el radicado 2025IE09376 y tras el análisis efectuado a la información suministrada por la subdirección auditada, si bien la Subdirección General señala que las diferencias identificadas corresponden a ajustes contables derivados del proceso de consolidación de pagos efectuados en distintos períodos de ejecución, y que tales variaciones no implican inconsistencias sustantivas ni afectación al patrimonio público. Adicionalmente, indica que,

según los informes de supervisión y soportes de legalización (pág. 454), el valor correcto es de \$320.000 correspondientes a ocho (8) días de trabajo, cumpliendo los requisitos previstos en la Resolución 1087 de 2022.

Sin embargo, de la revisión efectuada a los registros de gastos, se mantiene la diferencia entre los días consignados (21 al 23 de octubre de 2023, tres días) y el valor pagado (\$320.000). No se evidencia dentro del expediente copia del formato de legalización ajustado, certificación del supervisor o conciliación contable que respalde el ajuste o precise la forma en que los ocho días fueron validados.

En consecuencia, aunque se reconoce la aclaración presentada por la Subdirección General, la evidencia aportada no resulta suficiente para desvirtuar completamente la observación por lo que se mantiene y se constituye en hallazgo.

8.4.2. OBSERVACIÓN No. 5: Posibles dudas de veracidad y no correspondencia temporal en registros de bonificaciones (ítems 12–31) Resolución 1243 / 0179 de 2022. (DESVIRTUADA)

CONDICIÓN

En el análisis del segundo desembolso, los ítems 12 al 31 del documento de bonificaciones presentan fechas posteriores a la vigencia de la revisión y no coinciden con el periodo real de ejecución de la olla comunitaria. Estas inconsistencias generan dudas sobre la veracidad de la información reportada y podrían dar lugar a observaciones por pagos que, en apariencia, no guardan correspondencia con la temporalidad autorizada para la ejecución.

La legalización de gastos debe corresponder exactamente a la temporalidad autorizada en actas, cronogramas e informes de supervisión; ser íntegra, exacta, verificable y trazable, registrando día/mes/año, cargo, días efectivamente laborados y valor congruente con tarifas y periodo; y permitir el cruce documental prestación–autorización–pago sin ambigüedades.

Lo anterior podría deberse a deficiencias en la supervisión del contrato que podrían significar reprocesos administrativos y afectación de la transparencia del gasto.

CRITERIO

- **Responsabilidad del supervisor contractual Ley 1474 de 2011, artículo 83 (modifica art. 26 Ley 80 de 1993):** La supervisión e interventoría de los contratos estatales se ejercerá en forma estricta y se dejará constancia escrita de su ejercicio en el expediente respectivo.
- **Ley 1474 de 2011, artículo 84:** El pago de los contratos estatales se efectuará previa verificación del cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, debidamente certificada por el supervisor o interventor.

CAUSA

Deficiencias en la supervisión contractual, al no verificarse con rigurosidad la correspondencia temporal de los registros frente al cronograma autorizado.

Falta de mecanismos de control que aseguren la validación de fechas y períodos de ejecución antes de aceptar la legalización de gastos.

Possible ausencia de articulación entre el área técnica y la financiera para revisar integralmente la coherencia entre prestación del servicio, autorización y pago.

EFFECTO

Riesgo de reconocimiento y pago de bonificaciones por fuera del periodo autorizado, lo que puede configurar inconsistencias financieras y observaciones de los entes de control.

Pérdida de confiabilidad en la información de ejecución reportada, debilitando la trazabilidad de los expedientes contractuales.

Incremento de reprocessos administrativos y demoras en la legalización de los desembolsos, con potencial impacto en la eficiencia y transparencia del programa.

Análisis de respuesta: Con base en la respuesta enviada por la subdirección auditada bajo el SIGOB 2025IE09376 y luego de su revisión, lo que manifiesta la SDG guarda relación, aporta evidencia y subsana la observación presentada. Por lo tanto, se desvirtúa el hallazgo.

CONTEXTO HALLAZGO No. 4 y OBSERVACIÓN No. 5

Bolívar – Pinillos

Entidad Ejecutora: Asociación de Agricultores y Pesqueros de Palenquito

Ubicación: Zona rural, Municipio de Pinillos, Departamento de Bolívar

Personas beneficiadas: 100

Divipola: 13549

Tipo de Contratación / Subvención: Resolución 1243 / 0179 de 2022

(...) “Por medio de la cual se ordena una transferencia económica directa a la Asociación de Agricultores y Pesqueros de Palenquito del municipio de Pinillos, en el marco de la Alianza Público Popular suscrita.” (...)

(...) “el día 29 de noviembre de 2022, se suscribió alianza público popular entre el Doctor Javier Pava Sánchez, director general de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y ordenador del gasto del FNGRD – Subcuenta Colombia Vital y Ricardo Rojas Bustamante” (...)

No. CDP: 22-2158 (...) “del 20 de diciembre de 2022, que afecta Gastos de: 1FC – MANEJO DEL RIESGO FNGRD, Origen de los Recursos: PRESUPUESTO NACIONAL FUNCIONAMIENTO; Aplicación del Gasto: 1F-FNGRD Colombia Vital, Fuente de la Apropiación: MHCP29462022.” (...)

Valor del Contrato: \$162.000.000

Días de atención: 90 días

De acuerdo al artículo 2 de la resolución los desembolsos se realizarán de la siguiente manera:

“Desembolso No.1. Se realizará una transferencia inicial del 40% del valor total de la propuesta aportada por la organización”

Para el primer desembolso se requiere la cuenta de cobro y la certificación bancaria.

“Desembolso No. 2. Se realizará la transferencia de un 30% una vez se haya legalizado como mínimo el 80% de los recursos girado inicialmente.”

“Desembolso No. 3. Se realizará la transferencia del 30% restante, una vez se haya legalizado el 20% del primer desembolso y el 80% del segundo desembolso.”

Para los desembolsos No. 2 y 3, se requiere la cuenta de cobro, informes de la ejecución, listado de las personas beneficiadas con firma y cédula, informe del supervisor designado por la UNGRD donde se da aval a la legalización y desembolso, copia de los extractos de la cuenta, soportes y/o facturas que den cuenta de la compra de los insumos y finalmente los soportes y/o facturas de los gastos administrativos.

Con base en la información consolidada en la base de datos institucional y a los reportes emitidos por la Subdirección General, se identificó la realización de dos desembolsos en el marco de la operación de la olla comunitaria:

Primer desembolso

- Valor girado: \$64.800.000 (40%)
- Fecha de pago: 31 de marzo de 2023 (Comprobante de egreso)
- Periodo ejecutado: 10 de abril de 2023 al 11 de mayo de 2023
- Valor legalizado: \$61.221.349 (94,48%)
- Raciones legalizadas: 7.368
- Comprobante de egreso: CE2300010828, girado por 9677-FDONAL GESTION RIESGO DES, código AP185-. Orden de pago 00098006

Ilustración 4. Comprobante de Egreso – Asociación de Agricultores y Pesqueros de Palenquito (1)

Página 1 de 1																																																																													
CE2300010828 -	2023 03 31	*****\$64.800.000,00																																																																											
ASOCIACION DE AGRICULTORES Y PESQUEROS DE PALENQUITO NIT 900411272																																																																													
Sesenta y Cuatro Millones Ochocientos Mil PESOS M/CTE.....																																																																													
(fiduprevisora)		COMPROBANTE DE EGRESO No. CE2300010828																																																																											
<table border="1"> <tr> <td>CIUDAD : BOGOTA D.C.</td> <td>FECHA : 31-mar-23 -</td> </tr> <tr> <td>GIRADO POR : 9677-FDONAL GESTION RIESGO DES</td> <td>CÓDIGO : AP185-</td> </tr> <tr> <td>PAGADO A : ASOCIACION DE AGRICULTORES Y PESQUEROS D</td> <td>C.C. o NIT : NIT 900411272-5</td> </tr> <tr> <td>BANCO : CARTERA COLECTIVA ABIERTA DE</td> <td>CHEQUE N° :</td> </tr> <tr> <td>CUENTA : 4088</td> <td>TIPO CUENTA: Fnd Fiduc</td> </tr> <tr> <td colspan="2">ORDEN DE PAGO : 00098006 -</td> </tr> <tr> <td colspan="2">Origen: CAUSACION CONTABLE</td> </tr> <tr> <td colspan="2">TIPO DE COMPROBANTE: CAUSACIONES CUENTAS POR PAGAR</td> <td>NUMERO: 00098006</td> <td>FECHA: 30-03-2023</td> </tr> <tr> <th>CÓDIGO</th> <th>DESCRIPCIÓN</th> <th>DEBITO</th> <th>CREDITO</th> </tr> <tr> <td colspan="4"><i>ANT84995</i></td> </tr> <tr> <td>254501001</td> <td>PROVEEDORES</td> <td>\$ 0,00</td> <td>\$ 64.800.000,00</td> </tr> <tr> <td>164505001</td> <td>ANTICIPOS DE CONTRAT</td> <td>\$ 64.800.000,00</td> <td>\$ 0,00</td> </tr> <tr> <td colspan="4">EFT - - Corriente - 48429386895</td> </tr> <tr> <td colspan="2">SUMAS IGUALES ► \$</td> <td>64.800.000,00</td> <td>\$ 64.800.000,00</td> </tr> <tr> <th colspan="4">REGISTRO CONTABLE DE PAGO</th> </tr> <tr> <th>CÓDIGO</th> <th>CONCEPTO</th> <th>DEBITO</th> <th>CREDITO</th> </tr> <tr> <td>254501001</td> <td>PROVEEDORES</td> <td>\$ 64.800.000,00</td> <td>\$ 0,00</td> </tr> <tr> <td>130605002</td> <td>CARTERA COLECTIVA ALTA LIQUIDE</td> <td>\$ 0,00</td> <td>\$ 64.800.000,00</td> </tr> <tr> <td colspan="2">SUMAS IGUALES ► \$</td> <td>64.800.000,00</td> <td>\$ 64.800.000,00</td> </tr> <tr> <td>CRISTIAN FELIPE RINCON RODRIGU CASTELLANOS MARTHA ALVAREZ PERAZO SCHNEIDER A</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>ELABORÓ</td> <td>FIRMA Y SELLO DEL BENEFICIARIO</td> <td>HUELLA DIGITAL DESCRIPCION</td> <td>FECHA DE RETIRO DEL CHEQUE</td> </tr> <tr> <td>03/2023</td> <td></td> <td></td> <td>TES-002</td> </tr> </table>				CIUDAD : BOGOTA D.C.	FECHA : 31-mar-23 -	GIRADO POR : 9677-FDONAL GESTION RIESGO DES	CÓDIGO : AP185-	PAGADO A : ASOCIACION DE AGRICULTORES Y PESQUEROS D	C.C. o NIT : NIT 900411272-5	BANCO : CARTERA COLECTIVA ABIERTA DE	CHEQUE N° :	CUENTA : 4088	TIPO CUENTA: Fnd Fiduc	ORDEN DE PAGO : 00098006 -		Origen: CAUSACION CONTABLE		TIPO DE COMPROBANTE: CAUSACIONES CUENTAS POR PAGAR		NUMERO: 00098006	FECHA: 30-03-2023	CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	DEBITO	CREDITO	<i>ANT84995</i>				254501001	PROVEEDORES	\$ 0,00	\$ 64.800.000,00	164505001	ANTICIPOS DE CONTRAT	\$ 64.800.000,00	\$ 0,00	EFT - - Corriente - 48429386895				SUMAS IGUALES ► \$		64.800.000,00	\$ 64.800.000,00	REGISTRO CONTABLE DE PAGO				CÓDIGO	CONCEPTO	DEBITO	CREDITO	254501001	PROVEEDORES	\$ 64.800.000,00	\$ 0,00	130605002	CARTERA COLECTIVA ALTA LIQUIDE	\$ 0,00	\$ 64.800.000,00	SUMAS IGUALES ► \$		64.800.000,00	\$ 64.800.000,00	CRISTIAN FELIPE RINCON RODRIGU CASTELLANOS MARTHA ALVAREZ PERAZO SCHNEIDER A				ELABORÓ	FIRMA Y SELLO DEL BENEFICIARIO	HUELLA DIGITAL DESCRIPCION	FECHA DE RETIRO DEL CHEQUE	03/2023			TES-002
CIUDAD : BOGOTA D.C.	FECHA : 31-mar-23 -																																																																												
GIRADO POR : 9677-FDONAL GESTION RIESGO DES	CÓDIGO : AP185-																																																																												
PAGADO A : ASOCIACION DE AGRICULTORES Y PESQUEROS D	C.C. o NIT : NIT 900411272-5																																																																												
BANCO : CARTERA COLECTIVA ABIERTA DE	CHEQUE N° :																																																																												
CUENTA : 4088	TIPO CUENTA: Fnd Fiduc																																																																												
ORDEN DE PAGO : 00098006 -																																																																													
Origen: CAUSACION CONTABLE																																																																													
TIPO DE COMPROBANTE: CAUSACIONES CUENTAS POR PAGAR		NUMERO: 00098006	FECHA: 30-03-2023																																																																										
CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	DEBITO	CREDITO																																																																										
<i>ANT84995</i>																																																																													
254501001	PROVEEDORES	\$ 0,00	\$ 64.800.000,00																																																																										
164505001	ANTICIPOS DE CONTRAT	\$ 64.800.000,00	\$ 0,00																																																																										
EFT - - Corriente - 48429386895																																																																													
SUMAS IGUALES ► \$		64.800.000,00	\$ 64.800.000,00																																																																										
REGISTRO CONTABLE DE PAGO																																																																													
CÓDIGO	CONCEPTO	DEBITO	CREDITO																																																																										
254501001	PROVEEDORES	\$ 64.800.000,00	\$ 0,00																																																																										
130605002	CARTERA COLECTIVA ALTA LIQUIDE	\$ 0,00	\$ 64.800.000,00																																																																										
SUMAS IGUALES ► \$		64.800.000,00	\$ 64.800.000,00																																																																										
CRISTIAN FELIPE RINCON RODRIGU CASTELLANOS MARTHA ALVAREZ PERAZO SCHNEIDER A																																																																													
ELABORÓ	FIRMA Y SELLO DEL BENEFICIARIO	HUELLA DIGITAL DESCRIPCION	FECHA DE RETIRO DEL CHEQUE																																																																										
03/2023			TES-002																																																																										

Segundo desembolso

- Valor girado: \$48.600.000 (30%)
- Fecha de pago: 5 de octubre de 2023
- Periodo ejecutado: 12 de mayo de 2023 al 20 de mayo de 2023
- 13 de octubre de 2023 – 04 de noviembre de 2023
- Valor legalizado: \$44.478.720 (91,52%)
- Raciones legalizadas: 6.965
- Comprobante de egreso: CE2300027275, girado por 9677-FDONAL GESTION RIESGO DES, código AP185-. Orden de pago 00104835-

Ilustración 5. Comprobante de Egreso – Asociación de Agricultores y Pesqueros de Palenquito (2)

Página 1 de 1					
CE2300027275 -	2023 10 05	*****\$48.600.000,00			
ASOCIACION DE AGRICULTORES Y PESQUEROS DE PALENQUITO NIT 900411272					
Cuarenta y Ocho Millones Seiscientos Mil PESOS M/CTE*****					
COMPROBANTE DE EGRESO No. CE2300027275					
NIT 860.525.148-5					
CIUDAD : BOGOTA D.C.	FECHA :	5-oct-23	CÓDIGO :	AP185	
GIRADO POR : 9677-FDGNAL GESTION RIESGO DES	C.C. o NIT :			NIT 900411272-5	
PAGADO A : ASOCIACION DE AGRICULTORES Y PESQUEROS D	CHEQUE No. :				
BANCO : CARTERA COLECTIVA ABIERTA DE	TIPO CUENTA: Fnd Fiduc	ORDEN DE PAGO :		00104835 -	
CUENTA : 4088	Origen: CAUSACION CONTABLE				
TIPO DE COMPROBANTE: CAUSACIONES CUENTAS POR PAGAR NÚMERO: 00104835 FECHA: 05-10-2023					
CÓDIGO DESCRIPCIÓN DEBITO CREDITO					
AP 185 - ANT 90354 - 20230321581972					
254501001 PROVEEDORES	\$ 0,00	\$ 48.600.000,00			
164505001 ANTICIPOS DE CONTRAT	\$ 48.600.000,00	\$ 0,00			
EFT - - Corriente - 48429386895 SUMAS IGUALES ► \$ 48.600.000,00 \$ 48.600.000,00					
REGISTRO CONTABLE DE PAGO					
CÓDIGO CONCEPTO DEBITO CREDITO					
130605002 CARTERA COLECTIVA ALTA LIQUIDE	\$ 0,00	\$ 48.600.000,00			
254501001 PROVEEDORES	\$ 48.600.000,00	\$ 0,00			
SUMAS IGUALES ► \$ 48.600.000,00 \$ 48.600.000,00					
C. C. o NIT ELABORÓ FIRMA Y SELLO DEL BENEFICIARIO HUELLA INDICE DERECHO FECHA DE RETIRO DEL CHEQUE					
02/2023 TES-003					

Ilustración 6. Informe de Supervisión

INFORME DE SUPERVISIÓN MODALIDAD ASISTENCIA ALIMENTARIA COMPLEMENTARIA "OLLA COMUNITARIA"											
INFORMACIÓN ALIANZA PÚBLICO POPULAR											
Nombre de la organización:	ASOCIACION DE AGRICULTORES Y PESQUEROS DE PALENQUITO			NIT:	900411272						
Nombre de representante legal:	RICARDO ROJAS BUSTAMANTE C.C. 8.165.820			Colabor:	2204638996						
Número de resolución:	1243 - 0179			Fecha de Resolución:	23/13/2022 20/03/2023						
Monto total Alianza Público Popular:	5	162.000.000,00	Plazo total en días:	90	Cobertura mínima diaria beneficiarios:	100					
Fecha Inicio operación:	lunes, 10 de abril de 2023										
Ubicación de la Olla Comunitaria											
Departamento:	BOLIVAR	Municipio:	PINILLOS	Barrio, vereda o corregimiento:	PALENQUITO						
DATOS DESEMBOLEO Y PERÍODO EVALUADO											
Desembolso número	2	de	3	Monto del desembolso	\$ 48.600.000,00	Pendiente por legalizar desembolso anterior	\$ 3.578.651,00	Monto del desembolso a legalizar	\$ 44.478.744,00	Monto del desembolso pendiente por legalizar	\$ 4.121.256,00
Periodo evaluado	12/05/2023	20/05/2023	a	13/10/2023	04/11/2023	% a legalizar del desembolso	91,52%	Total a Legalizar	\$	48.057.395,00	
Suspensión	21/05/2023	a	12/10/2023	Estado actual:	SUSPENDIDA	La suspensión de la olla comunitaria se debe a la espera del siguiente desembolso por parte de la JAC. Cabe declarar que durante la revisión documental del informe presentado por el aliado, estan relacionando la respectiva acta de suspensión y retiro de la olla comunitaria.					
EVIDENCIAS, SOPORTES Y/O ANEXOS											

A pesar de no haberse legalizado la totalidad del primer desembolso ya que no alcanzó el 100%, se verificó que el monto efectivamente legalizado equivale al 94,48% del valor transferido, habilitando la ejecución del segundo desembolso ya que supera el 80% del primer valor girado.

Solicitud Tercer Desembolso (sin girar)

En cuanto a la solicitud del tercer desembolso, la documentación presentada por la Subdirección General incluye una solicitud de pago con fecha 15 de enero de 2025 por un valor de \$48.600.000, correspondiente al 30% final. Asimismo, se menciona la aprobación de la Fiduprevisora del 13 de enero de 2025 y una cuenta de cobro con su respectivo certificado bancario del 14 de enero de 2025.

Cabe señalar que el 8,48% del valor desembolsado en el segundo giro se encuentra aún pendiente de legalización.

Del mismo modo, se identificó que, en el segundo desembolso, se legalizó el 5,52% del valor que había quedado pendiente del primer desembolso, generando un cruce de saldos entre fases de ejecución financiera.

Una vez revisada la documentación adjunta por la Subdirección General respecto de la trazabilidad financiera, se identificaron inconsistencias, en el documento titulado "*REGISTRO DE GASTOS - BONIFICACIONES - PERSONAL DE APOYO OLLA COMUNITARIA*", en el ítem No. 19 contenido en los soportes de personal de apoyo del informe de supervisión correspondiente a la segunda legalización; en donde se observa un pago realizado a la cédula de ciudadanía No. 23.041.475 (con cargo de jefa de cocina de las ollas comunitarias) por el servicio prestado desde el 21/10/2023 hasta el 23/10 (aunque no se especifica el año completo). Sin embargo, por deducción lógica y dado el resto de información contenido en el registro, se entiende que corresponde al periodo del 21 al 23 de octubre de 2023, es decir, 3 días de trabajo). Considerando una bonificación diaria de \$40.000 como consta en el registro (Ilustración 7), el valor a pagar sería de \$120.000. No obstante, se reporta un pago total de \$320.000, lo que podría significar un error contable y representa un sobrecosto de \$200.000 pesos m/cte.

Ilustración 7. Relación de Personal Vinculado y Pagos – Olla Comunitaria

17	ZUNILDA RAMIREZ DAVILA C.C. N° 1051738062	AUXILIAR DE COCINA OLLA COMUNITARIA	21-10-2023 - 23-10-2035	\$ 40.000	\$ 120.000,00
18	MARBELIS RAMIREZ DAVILA C.C. N° 1051735837	AUXILIAR DE COCINA OLLA COMUNITARIA	21-10-2023 - 23-10-2035	\$ 40.000	\$ 120.000,00
19	LUCENITH GALVIS MARTINEZ C.C.N° 23041475	JEFA DE COCINA DE LAS OLLAS COMUNITARIAS	21-10-2023 - 23-10-2035	\$ 40.000	\$ 320.000,00
20	YARIMA ORTEGA BENAVIDES C.C. N° 45768655	AUXILIAR DE COCINA OLLA COMUNITARIA	23-10-2023 - 25-10-2035	\$ 40.000	\$ 120.000,00
21	NATALIA MEJIA MARTIENZ C.C. N° 1002426970	AUXILIAR DE COCINA OLLA COMUNITARIA	23-10-2023 - 25-10-2035	\$ 40.000	\$ 120.000,00
22	JUANA MARTINEZ CHAVEZ C.C. N° 45769405	AUXILIAR DE COCINA OLLA COMUNITARIA	23-10-2023 - 25-10-2035	\$ 40.000	\$ 120.000,00
23	GALETH MARTINEZ TORRECILLA C.C.N° 1051744539	AUXILIAR DE COCINA OLLA COMUNITARIA	26-10-2023 - 28-10-2035	\$ 40.000	\$ 120.000,00

Adicionalmente, en el análisis del segundo desembolso, se evidencian falencias en las fechas reportadas en el documento de bonificaciones, específicamente en los ítems comprendidos entre los números 12 al 31. En estos registros, las fechas asociadas al servicio del personal de apoyo corresponden a períodos posteriores a la vigencia de la revisión y no coinciden con el periodo real de ejecución de la olla comunitaria.

Ilustración 8. Listado de Personal y Fechas de Vinculación – Olla Comunitaria

12	LUZ MARINA PEREZ C.C.Nº 45740768	AUXILIAR DE COCINA OLLA COMUNITARIA	15-10-2023 - 17-10-2025	\$ 40.000	\$ 120.000,00
13	ZOILA AREVALO MEJIA C.C.Nº 45741860	AUXILIAR DE COCINA OLLA COMUNITARIA	18-10-2023 - 20-10-2029	\$ 40.000	\$ 120.000,00
14	BELMIS PEDROZO ORTIZ C.C.Nº 63465231	AUXILIAR DE COCINA OLLA COMUNITARIA	18-10-2023 - 20-10-2029	\$ 40.000	\$ 120.000,00
15	YUSMIRIS VELAIDES AREVALO C.C. Nº 45768673	AUXILIAR DE COCINA OLLA COMUNITARIA	18-10-2023 - 20-10-2029	\$ 40.000	\$ 120.000,00
16	ANA VICTORIA ARIAS MARTINEZ C.C. Nº 45768629	AUXILIAR DE COCINA OLLA COMUNITARIA	21-10-2023 - 23-10-2035	\$ 40.000	\$ 120.000,00
17	ZUNILDA RAMIREZ DAVILA C.C. Nº 1051738062	AUXILIAR DE COCINA OLLA COMUNITARIA	21-10-2023 - 23-10-2035	\$ 40.000	\$ 120.000,00
18	MARBELIS RAMIREZ DAVILA C.C. Nº 1051735837	AUXILIAR DE COCINA OLLA COMUNITARIA	21-10-2023 - 23-10-2035	\$ 40.000	\$ 120.000,00
19	LUCENITH GALVIS MARTINEZ C.C.Nº 23041475	JEFEA DE COCINA DE LAS OLAS COMUNITARIAS	21-10-2023 - 23-10-2035	\$ 40.000	\$ 320.000,00
20	YARIMA CRISTEGA BENAVIDES C.C. Nº 45768655	AUXILIAR DE COCINA OLLA COMUNITARIA	23-10-2023 - 25-10-2035	\$ 40.000	\$ 120.000,00
21	NATALIA MEJIA MARTINEZ C.C. Nº 1002426970	AUXILIAR DE COCINA OLLA COMUNITARIA	23-10-2023 - 25-10-2035	\$ 40.000	\$ 120.000,00
22	JUANA MARTINEZ CHAVEZ C.C. Nº 45769405	AUXILIAR DE COCINA OLLA COMUNITARIA	23-10-2023 - 25-10-2035	\$ 40.000	\$ 120.000,00
23	GALETH MARTINEZ TORRECILLA C.C.Nº 1051744539	AUXILIAR DE COCINA OLLA COMUNITARIA	26-10-2023 - 26-10-2035	\$ 40.000	\$ 120.000,00
24	MARIA ANTONIA ARTEAGA C.C.Nº 1051737748	AUXILIAR DE COCINA OLLA COMUNITARIA	26-10-2023 - 28-10-2035	\$ 40.000	\$ 120.000,00
25	YARIDIS VELAIDES PEREZ C.C. Nº 1051739085	AUXILIAR DE COCINA OLLA COMUNITARIA	26-10-2023 - 28-10-2035	\$ 40.000	\$ 120.000,00
26	RIA INMACULADA ALMARLO AREVALO C.C. Nº1051734	AUXILIAR DE COCINA OLLA COMUNITARIA	29-10-2023 - 31-10-2035	\$ 40.000	\$ 120.000,00
27	GLEIDIS MIELES VELAIDES C.C. Nº 1002423642	AUXILIAR DE COCINA OLLA COMUNITARIA	29-10-2023 - 31-10-2035	\$ 40.000	\$ 120.000,00
28	MARIA FERNANDEZ ORTIZ C.C. Nº 28020757	AUXILIAR DE COCINA OLLA COMUNITARIA	29-10-2023 - 31-10-2035	\$ 40.000	\$ 120.000,00
29	GEIDIS ARIAS MARTINEZ C.C.Nº 1051736124	AUXILIAR DE COCINA OLLA COMUNITARIA	01-11-2023 - 03-11-2035	\$ 40.000	\$ 120.000,00
30	GALETH MARTINEZ TORRECILLA C.C.Nº 1051744539	AUXILIAR DE COCINA OLLA COMUNITARIA	01-11-2023 - 03-11-2035	\$ 40.000	\$ 120.000,00
31	NORIS MARIA HERNANDEZ URREA C.C. Nº 45768664	AUXILIAR DE COCINA OLLA COMUNITARIA	01-11-2023 - 03-11-2035	\$ 40.000	\$ 120.000,00

Estas inconsistencias generan dudas sobre la veracidad de la información reportada y podrían dar lugar a observaciones por pagos que, en apariencia, no guardan correspondencia con la temporalidad autorizada para la ejecución.

8.4.3. HALLAZGO No. 6: Posible ausencia de informe de legalización y detalle de raciones en el tercer desembolso del Programa Ollas Comunitarias

CONDICIÓN

Se evidenció que no se cuenta con el informe de legalización correspondiente al tercer desembolso, ni con el detalle de las raciones entregadas en dicho periodo. Esta ausencia de información impide verificar el cumplimiento de los criterios técnicos y contractuales establecidos para su ejecución, limita la trazabilidad operativa y dificulta la evaluación del uso eficiente y transparente de los recursos públicos. La falta de estos soportes incrementa el riesgo de posibles incumplimientos de los objetivos del contrato y de una posible destinación inadecuada de los fondos.

El anexo de pagos de la orden de proveeduría y las obligaciones contractuales establecen que cada desembolso debe estar soportado con informes de ejecución y legalización que detallen la cantidad de raciones entregadas y su conformidad.

Deficiencias en el control y seguimiento contractual por parte del supervisor y en la gestión documental del contratista, que han impedido la consolidación y entrega oportuna de los soportes requeridos.

La ausencia de documentación limita la verificación del cumplimiento contractual y la trazabilidad de la ejecución, incrementando el riesgo de uso ineficiente o inadecuado de los recursos públicos y de posible incumplimiento de los objetivos del proyecto.

CONTEXTO

Santander – Barrancabermeja

Entidad Ejecutora: Fundación del Lado de la Gente

Ubicación: Zona Urbana, Municipio de Barrancabermeja, Departamento de Santander

Personas beneficiadas: 100

Divipola: 68081

Tipo de Contratación / Subvención: Resolución 1233 de 2022

(...) “Por medio de la cual se ordena una transferencia económica directa a la Fundación del Lado de la Gente del municipio de Barrancabermeja, en el marco de la Alianza Público Popular suscrita.” (...)

(...) “el día 01 de diciembre de 2022, se suscribió alianza público popular entre el Doctor Javier Pava Sánchez, director general de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y ordenador del gasto del FNGRD — Subcuenta Colombia Vital, y Jessica Esther Herrera Argel actuando” (...)

No. CDP: 22-2154 (...) “del 19 de diciembre de 2022, que afecta Gastos de: 1FC—MANEJO DEL RIESGO FNGRD, Origen de los Recursos: PRESUPUESTO NACIONAL FUNCIONAMIENTO; Aplicación del Gasto: 1F-FNGRD Colombia Vital, Fuente de la Apropiación: MHCP29462022.” (...)

Valor del Contrato: \$135.000.000

Días de atención: 90 días

De acuerdo al artículo 2 de la resolución los desembolsos se realizarán de la siguiente manera:

“Desembolso No. 1. Se realizará una transferencia inicial del 40% del valor total de la propuesta aportada por la organización”

Para el primer desembolso se requiere la cuenta de cobro y la certificación bancaria.

“Desembolso No. 2. Se realizará la transferencia de un 30% una vez se haya legalizado como mínimo el 80% de los recursos girado inicialmente.”

“Desembolso No. 3. Se realizará la transferencia del 30% restante, una vez se haya legalizado el 20% del primer desembolso y el 80% del segundo desembolso.”

Para los desembolsos No. 2 y 3, se requiere la cuenta de cobro, informes de la ejecución, listado de las personas beneficiadas con firma y cédula, informe del supervisor designado por la UNGRD donde se da aval a la legalización y desembolso, copia de los extractos de la cuenta, soportes y/o facturas que den cuenta de la compra de los insumos y finalmente los soportes y/o facturas de los gastos administrativos.

Para el desarrollo en la parte financiera de la olla se evidencia de acuerdo a lo enviado por la Subdirección General lo siguiente:

Primer desembolso

- Valor girado: \$54.000.000
- Comprobante de egreso: CE2300000208
- Raciones legalizadas: 6.200
- Valor legalizado: \$54.000.000 (100%)

Ilustración 9. Comprobante de egreso - Fundación del Lado de la Gente

CE2300000208 -		2023 01 02	*****\$54.000.000,00	Página 1 de 1
FUNDACION DEL LADO DE LA GENTE		NIT 901178574		
		Cincuenta y Cuatro Millones PESOS M/CTE*****		
(fiduprevisora)		COMPROBANTE DE EGRESO No. CE2300000208		
NIT 860.525.148-5				
CIUDAD : BOGOTA D.C.	FECHA :	2-ene-23 -		
GIRADO POR : 9677-FDONAL GESTION RIESGO DES	CÓDIGO :	AP185-		
PAGADO A : FUNDACION DEL LADO DE LA GENTE	C.C. o NIT :	NIT 901178574-9		
BANCO : CARTERA COLECTIVA ABIERTA DE	CHEQUE No. :			
CUENTA : 4088	TIPO CUENTA: Fnd Fiduc	ORDEN DE PAGO :	00094323 -	
Origen: CAUSACIÓN CONTABLE				
TIPO DE COMPROBANTE: CAUSACIONES CUENTAS POR PAGAR		NÚMERO: 00094323	FECHA: 02-01-2023	
CÓDIGO DESCRIPCIÓN		DÉBITO	CRÉDITO	
AP 185 - ANT 83015 - 20220324087292				
254501001 PROVEEDORES	\$ 0,00	\$ 54.000.000,00		
164505001 ANTICIPOS DE CONTRAT	\$ 54.000.000,00	\$ 0,00		
EFT - - Ahorros - 66600012968		SUMAS IGUALES ► \$ 54.000.000,00	\$ 54.000.000,00	
REGISTRO CONTABLE DE PAGO				
CÓDIGO CONCEPTO		DÉBITO	CRÉDITO	
254501001 PROVEEDORES	\$ 54.000.000,00	\$ 0,00		
130605002 CARTERA COLECTIVA ALTA LIQUIDE	\$ 0,00	\$ 54.000.000,00		
SUMAS IGUALES ► \$ 54.000.000,00		\$ 54.000.000,00		
MARIA ALEJANDRA AVENDAÑO ADRIANA ROCIO LEON GOMEZ YURI VIVIANA SUANCHICA MARTINEZ				
ELABORÓ	FIRMA Y SELLO DEL BENEFICIARIO	HUELLA INDICE DERECHO	FECHA DE RETIRO DEL CHEQUE	
02/2022 TES-003				

Ilustración 10. Registro de Bonificaciones del Personal de Apoyo

REGISTRO DE GASTOS-BONIFICACIONES -PERSONAL DE APOYO OLLA COMUNITARIA			FECHA INICIO-FECHA FINAL	VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL
	CUENTA DE COBRO -NOMBRE -CEDULA	ACTIVIDAD DESARROLLADA			
1	CUENTA DE COBRO 001 KAREN GALLEGO BEJARANO .C.C. 1.096.204.145	MANIPULADORA	10-01-2023-	\$ 700.000	\$ 700.000
2	CUENTA DE COBRO 002 OMaira HERLINDA SUAREZ SUBERO C.C. 37.293.938	MANIPULADORA	10-01-2023-	\$ 700.000	\$ 700.000
3	CUENTA DE COBRO 003 ISABEL CRISTINA JARABA DIAZ C.C. 37.933.843	MANIPULADORA	10-01-2023-	\$ 700.000	\$ 700.000
4	CUENTA DE COBRO 004 ANNI GABRIELA SUAREZ SUBERO C.C. 37.917.166	MANIPULADORA	10-01-2023-	\$ 700.000	\$ 700.000
5	CUENTA DE COBRO 005 ROGER ORTIZ DORIA C.C. 13.566.517	COORDINADOR DE LOGISTICA	10-01-2023-	\$ 500.000	\$ 500.000
			VALOR TOTAL BONIFICACIONES	\$ 3.300.000	\$ 3.300.000,00

De acuerdo a la imagen anterior no se especifica el periodo de duración real (solo hay una fecha de inicio), por lo que no queda claro si el pago corresponde a un mes, una semana u otro rango.

Segundo desembolso

- Valor girado: \$40.500.000
- Comprobante de egreso: CE2300010520
- Raciones legalizadas: 6.000
- Valor legalizado: \$40.500.000 (100%)

Tercer desembolso

- Valor girado: \$40.500.000
- Comprobante de egreso: CE2300020786

Ilustración 11. Comprobante de egreso - Fundación del Lado de la Gente (2)

Página 1 de 1

CE2300020786 -		2023 08 24	*****\$40.500.000,00	
FUNDACIÓN DEL LADO DE LA GENTE		NIT 901178574		
Cuarenta Millones Quinientos Mil PESOS NUEVE				
(fiduprevisora)		COMPROBANTE DE EGRESO No. CE2300020786		
NET 885 525 148-5				
CIUDAD : BOGOTÁ D.C.	FÉCHA :	24 ago 23		
GIRADO POR : 9677-FUNDACION GESTION RIESGO DES	CÓDIGO :	AP185		
PAGADO A : FUNDACIÓN DEL LADO DE LA GENTE	C.C. o NIT :	901178574-0		
BANCO : CARTERA COLECTIVA ALTA LIQUIDEZ	CONCEPTO :			
CUENTA : 4088	TIPO CUENTA:	Final	ORDEN DE PAGO :	00102892
TIPO DE COMPROBANTE: CAUSACIONES CUENTAS POR PAGAR		NUMERO: 00102892 FECHA: 24-08-2023		
CÓDIGO	DESCRIPCION	DEBITO	CRÉDITO	
ANT88835				
254501001 PROVEEDORES \$ 0,00 \$ 40.500.000,00				
164505001 ANTICIPOS DE CONTRAT \$ 40.500.000,00 \$ 0,00				
EFIT - Ahorros - 68600019968				
SUMAS IGUALES ► \$		40.500.000,00	\$ 40.500.000,00	
REGISTRO CONTABLE DE PAGO				
CÓDIGO	CONCEPTO	DEBITO	CRÉDITO	
254501001	PROVEEDORES	\$ 40.500.000,00	\$ 0,00	
130609002	CARTERA COLECTIVA ALTA LIQUIDEZ	\$ 0,00	\$ 40.500.000,00	
SUMAS IGUALES ► \$		40.500.000,00	\$ 40.500.000,00	
CRISTIAN FILIP BACON RODRIGUEZ CASTELLANOS MARTINEZ YURI VIVIANA SUMUCHA MARTINEZ				
ELABORÓ	FIRMA Y SELLADO DEL BENEFICIARIO	RECIBIDA POR EL BENEFICIARIO	RECIBIDA POR EL BENEFICIARIO	
00102892				

Conforme a la información registrada en la base de datos, se establece que la Fundación Del Lado de la Gente ha recibido, a la fecha, los tres desembolsos previstos, por un valor total de \$135.000.000, lo que corresponde al 100% del presupuesto proyectado para la operación de la olla.

Del total de recursos efectivamente girados, se ha legalizado un monto de \$94.500.000, lo que equivale a una ejecución financiera del 70%.

En cuanto a la ejecución física, se reporta un avance de 12.200 raciones legalizadas, lo que representa un cumplimiento del 68% frente a la meta programada de 18.000 raciones alimentarias.

CRITERIO

- **Ley 1474 de 2011, artículo 84:** El pago de los contratos estatales se efectuará previa verificación del cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, debidamente certificada por el supervisor o interventor.

CAUSA

Falta de control y seguimiento riguroso por parte del supervisor contractual para exigir la entrega oportuna de los informes de legalización.

Deficiencias en la gestión documental del contrato al no contar con los soportes de ejecución correspondientes al tercer desembolso.

Debilidad en los mecanismos internos de verificación antes de aprobar pagos, lo que permitió giros sin contar con evidencia completa de la ejecución.

EFFECTO

Imposibilidad de verificar el cumplimiento contractual, dado que no se cuenta con la trazabilidad y documentación soporte de las actuaciones asociadas al expediente

Riesgo de destinación inadecuada o ineficiente de los recursos públicos, al no existir soporte documental que respalte su correcta aplicación.

Análisis de respuesta: En atención a la comunicación emitida por la subdirección auditada, identificada con el radicado SIGOB 2025IE09376, y tras el análisis de la misma, si bien la Subdirección General manifiesta que el informe de legalización y el detalle de raciones correspondientes al tercer desembolso fueron elaborados y se encontraban en proceso de foliación y cargue, no se allega copia del documento ni constancia formal de su radicación, por lo que no es posible verificar su existencia dentro del alcance de la auditoría. Así las cosas, se mantiene la observación y se constituye en hallazgo.

8.5. Análisis operacional del Programa de Ollas Comunitarias

Durante la ejecución de la auditoría se realizaron 4 visitas de campo, en la que se abordaron Órdenes de Proveeduría, Resoluciones y el único FIC existente en el programa de Ollas

Comunitarias, así mismo el total de ollas comunitarias a los 4 “contratos” visitados, corresponde a 29 ollas comunitarias, con un valor contratado de aproximadamente \$4.142 millones de pesos.

Las visitas incluyeron ollas en ejecución, finalizadas y suspendidas, permitiendo evaluar la gestión técnica, operativa y comunitaria.

Resultado de las visitas se obtuvo lo siguiente:

8.5.1. HALLAZGO No. 7: Presunta inobservancia administrativa que conlleva a un desfase prolongado entre la ejecución física y financiera

CONDICIÓN

De conformidad con lo descrito anteriormente se observan tiempos prolongados entre la operación, la legalización de la misma y la aprobación y giro de los desembolsos al Aliado, así: se registra un segundo desembolso el 5 de octubre de 2023, 5 meses después del primer mes de operación, finalmente se registra un tercer desembolso el 24 de febrero de 2025 (del cual NO se observó evidencia en la documentación aportada por la Subdirección General) y que tuvo lugar un poco más de 1 año y cuatro meses después del segundo desembolso y casi 1 año y 10 meses después del primer momento de puesta en marcha de la Olla.

CONTEXTO

Resolución 1243/0179 de 2022 - Aliado Asociación de Agricultores y Pesqueros de Palenquito

Datos de la Olla

Nombre del Aliado: Asociación de Agricultores y Pesqueros de Palenquito

Valor: \$162.000.000

Ubicación: Zona rural, Municipio de Pinillos, Departamento de Bolívar

Personas beneficiadas: 100

Tipo de Contratación: Resolución

Valor del Contrato: \$162.000.000

Días de atención: 90 días

Fecha Suscripción de la Resolución: 22 de diciembre de 2022

Los siguientes datos no fueron reportados en las bases de datos entregadas por la Subdirección General, pero si fueron suministrados por la misma Subdirección en la visita de campo.

- **Fecha Visita de Campo:** 2 de mayo de 2025
- **Estado de la Olla durante la Visita:** Reactivada
- **Fecha de activación o puesta en marcha:** 10 de abril al 11 de mayo de 2023
- **Fecha de Suspensión:** Entre el 11 y 21 de mayo de 2023
- **Fecha de reactivación:** 1ro de abril de 2025

La Olla Comunitaria que operó en el corregimiento Palenquito del municipio de Pinillos - Bolívar, fue puesta en marcha en abril de 2023 y duro operando entre 30 y 40 días aproximadamente (Fue así como se brindaron las fechas durante la visita de campo, no obstante, dichos datos no fueron remitidos en la base de datos entregada a pesar de haber sido solicitados por esta auditoría) fue suspendida y volvió a operar hasta el 1ro d abril de 2025 durante, aproximadamente, 35 días.

En cuanto a los desembolsos realizados, se observa registro de ellos en la base de datos, así: 1er desembolso realizado el 31 de marzo de 2023 (a partir del cual se dio la puesta en marcha) se registra un segundo desembolso el 5 de octubre de 2023, 5 meses después del primer mes de operación, finalmente se registra un tercer desembolso el 24 de febrero de 2025 (del cual NO se observó evidencia en la documentación aportada por la Subdirección General) y que tuvo lugar un poco más de 1 año y cuatro meses después del segundo desembolso y casi 1 año y 10 meses después del primer momento de puesta en marcha de la Olla.

Sobre esto es importante mencionar que se observan varias actuaciones que van en contravía de la norma, así:

- Se presentan suspensiones y reactivaciones figuras NO contempladas en el marco normativo del programa de Ollas Comunitarias, y que además impactan de manera negativa en el cumplimiento de lo establecido en el artículo 7 de la Resolución 1243/0179 de 2022 en el marco de la Alianza Público Popular suscrita con la Asociación de Agricultores y Pesqueros de Palenquito, el cual establece que: "*La ejecución del proyecto de suministro de asistencia alimentaria será hasta por tres (03) meses, conforme la propuesta presentada, contados a partir del desembolso No. 1 según lo señalado en el artículo 2 del presente acto.*"
- Reactivación de la Olla fuera de la vigencia de la situación de desastre bajo la que fueron contratadas dichas Ollas. Es decir, que está operó habiendo vencido el término establecido en los Decretos respecto de la situación de desastre, siendo que el Decreto 2113 de 2022 estuvo vigente hasta el 31 de octubre de 2023 y fue prorrogado por el Decreto 1810 de 2023, el cual estuvo vigente hasta el 30 de octubre de 2024.
- Afectación a la población damnificada en el momento de más necesidad posterior a la declaratoria de situación de desastre, ya que solo contaron con la Olla entre 30 y

40 días, menos de la mitad del tiempo estimado para la asistencia, y más aun teniendo en cuenta que la reactivación se dio 2 años después de la suspensión.

- Informes, que, según lo manifestado, tanto por el Aliado como por los representantes de la Subdirección General, duraron en revisión meses y ajustes varios meses, para posteriormente aprobar los desembolsos por parte de la UNGRD.

Al indagar sobre las razones de las suspensiones, se obtuvieron las siguientes respuestas:

- Tanto el operador como los representantes de la UNGRD manifestaron que las demoras en los desembolsos tuvieron un impacto directo en la continuidad de la Operación.
- Informan que los informes tuvieron que ser corregidos en múltiples ocasiones hasta cumplir con lo necesario para ser aprobados; por parte de la Unidad.
- El Aliado manifiesta que no hubo acompañamiento, ni asesoría por parte de la Unidad para la adecuada construcción y presentación de los informes. Así mismo, el aliado manifestó que hubo baja presencialidad y orientación por parte de la UNGRD durante toda la ejecución de la Olla y que no conocieron al supervisor designado.

Teniendo en cuenta lo anterior, se solicitó a la Subdirección General aportar dentro del expediente la evidencia de designación de supervisor. No obstante, dentro de la información entregada no se pudo evidenciar la existencia de la misma.

Lo descrito anteriormente, pone en evidencia la baja presencialidad y acompañamiento por la de la UNGRD al aliado, lo que va en contravía de lo expuesto en:

- La Guía Técnica para la Asistencia Alimentaria Complementaria, en su numeral 2.2 **Actores involucrados, 2. Equipo promotor de la UNGRD** “*Es el grupo técnico y administrativo de la UNGRD que tiene a su cargo la evaluación de las propuestas y su validación, así como el acompañamiento y seguimiento a la puesta en marcha y funcionamiento de las Ollas Comunitarias.*” ; **Titulo III, numeral 5, literal b** *Acompañamiento y seguimiento por parte de la UNGRD y otras instituciones.*” ; y numeral **7.2 Compromisos de la UNGRD** “*... 8. Realizar seguimiento y elaborar los informes al respecto, 9. Verificar y apoyar la participación de la comunidad en la olla comunitaria, 10. Apoyar los procesos de inocuidad y formación en buenas prácticas, 11. Promover el acompañamiento con entidades de salud.*” y que se ve materializado también en la ausencia de evidencia o acto administrativo que demuestre la designación de un supervisor a la Olla lo que significa un incumplimiento del artículo 10, de la Resolución 1243 de 2022, “*Para efectuar la vigilancia sobre el cumplimiento del objeto definido en el acto administrativo, el ordenador del gasto del FNGRD designará un supervisor, para que se realice la verificación, seguimiento y control del cumplimiento del presente acto*

administrativo." así como del ítem "6. Designar un supervisor" contenido en el numeral 7.2 Compromisos de la UNGRD.

Finalmente, en todo lo descrito se presenta también un posible incumplimiento del artículo 11 de la Resolución 1243/0179 de 2022.

Es importante mencionar que los hechos relatados cobran relevancia en tanto genera un posible incumplimiento de criterios normativos, pero además generan un impacto negativo y directo en la continuidad de la Operación, debido a que las labores de asesoría, acompañamiento y seguimiento no son menores si se tiene en cuenta el contexto en el que operan las Ollas Comunitarias, especialmente el nivel académico de la población; no solo de la que recibe la asistencia, sino incluso de la que presta el servicio como lo son los aliados; quienes en este caso manifestaron no saber leer, ni escribir y además indicaron que contaban con herramientas tecnológicas limitadas para la generación y envío de los reportes.

CRITERIO

Incumpliendo de la Guía Técnica para la Asistencia Alimentaria Complementaria, en su numeral 2.2 Actores involucrados, 2. Equipo promotor de la UNGRD y numeral 7.2 Compromisos de la UNGRD; así como al artículo 11 de la Resolución 1243/0179 de 2022.

CAUSA

Ausencia de un supervisor designado mediante acto administrativo, lo que generó vacíos en la verificación, acompañamiento y control de la ejecución contractual, en contravía del artículo 10 de la Resolución 1243 de 2022.

Deficiencias en los mecanismos internos de revisión y aprobación de informes, caracterizados por reprocesos prolongados, falta de lineamientos claros de tiempos máximos y ausencia de coordinación entre las áreas técnicas, financieras y jurídicas de la UNGRD.

Falta de acompañamiento técnico y pedagógico al aliado ejecutor, pese a sus limitaciones de formación académica y capacidades tecnológicas, lo que derivó en informes incompletos o con errores recurrentes que retrasaron el proceso de legalización y pago.

Inexistencia de protocolos de actuación frente a suspensiones y reactivaciones, figuras que no están contempladas en el marco normativo del programa de Ollas Comunitarias, generando decisiones discrecionales sin soporte jurídico ni operativo.

EFFECTO

Impactando negativamente en la continuidad y oportunidad de la prestación de la asistencia alimentaria a la población sujeto de atención, así como las posibilidades para contar a futuro con los mismos o nuevos aliados requeridos para dar cumplimiento a la misionalidad de la Unidad.

Esta situación e impactos también se ven reflejados al realizar la contextualización general de la Olla expuesta en el presente informe, en el numeral 8.1.1 en cual se logró establecer que:

"Por otra parte, el menor costo unitario se presentó en Córdoba-Sucre por \$81 Millones de pesos. No lejos de este costo mínimo se observó el promedio de costo por Olla del departamento de Risaralda con \$96 millones de pesos (38% por debajo del costo medio nacional), siendo además el único departamento que logró una ejecución de 100% de las Ollas contratadas, siendo este un caso de eficiencia en la ejecución por parte de los aliados. No obstante, aún no se registra ningún desembolso asociado a estas Ollas, poniendo en evidencia demoras o ineficiencia en la revisión, aprobación y/o decisiones por parte de la UNGRD asociadas al pago o al no pago de estas Ollas."

Análisis de respuesta: Considerando la respuesta aportada por la subdirección auditada mediante SIGOB 2025IE09376 y el análisis efectuado por esta Oficina, la explicación de la Subdirección General permite entender que las diferencias observadas obedecen a los tiempos institucionales de revisión y aprobación de los informes técnicos y financieros. No obstante, el desfase entre la ejecución física y la financiera sí representa una debilidad en la oportunidad del control, ya que impide verificar en tiempo real la aplicación de los recursos y el cumplimiento de las metas operativas.

Aunque se valora la implementación de medidas de mejora (alertas, cronogramas, capacitaciones), no se allegan soportes que acrediten la conciliación efectiva entre ejecución y gasto, por lo cual la observación se mantiene y se constituye en hallazgo.

8.5.2. HALLAZGO No. 8: Posibles debilidades en capacitación, acompañamiento técnico y supervisión formal de la UNGRD en la ejecución de la Olla Comunitaria – Resolución 1243/0179 de 2022

CONDICIÓN

Ejecución fragmentada, reactivación irregular, ausencia de capacitación al Aliado y baja presencialidad, acompañamiento y seguimiento durante la ejecución de la Olla Comunitaria ejecutada mediante Resolución 1243/0179 de 2022 con la Asociación de Agricultores y Pesqueros de Palenquito, ubicada en zona rural del municipio de Pinillos, Bolívar, por valor de \$162.000.000. Significando posibles incumplimientos normativos, operativos y contractuales que afectaron la continuidad, oportunidad y legalidad del servicio de asistencia alimentaria.

Durante la visita de campo realizada el 2 de mayo de 2025, se constató que:

- La operación inicial de la Olla solo duró entre 30 y 40 días en 2023, siendo suspendida posteriormente y reactivada casi dos años después, el 1º de abril de 2025, por un periodo de aproximadamente 35 días, sin justificación normativa de dicha reactivación.

- La figura de suspensión y reactivación de la Olla no está contemplada en el marco normativo del programa, y dicha operación excede el plazo máximo establecido en el artículo 7 de la Resolución 1243/0179 de 2022:

"La ejecución del proyecto de suministro de asistencia alimentaria será hasta por tres (03) meses, conforme la propuesta presentada, contados a partir del desembolso No. 1..."

- La reactivación en abril de 2025 se dio por fuera del periodo de vigencia de la situación de desastre decretada mediante Decreto 2113 de 2022 y su prórroga por el Decreto 1810 de 2023, los cuales perdieron vigencia el 30 de octubre de 2024.
- No se encontró evidencia documental de la designación formal de supervisor por parte de la UNGRD, en contravía del artículo 10 de la Resolución 1243/0179 de 2022, que obliga a designar expresamente.
- El aliado manifestó no haber recibido acompañamiento, asesoría técnica ni capacitación durante la ejecución, lo que contraviene múltiples obligaciones contenidas en la Guía Técnica para la Asistencia Alimentaria Complementaria, Título III y Título V, así como el numeral 7.2 de la misma resolución (Compromisos de la UNGRD).
- La falta de acompañamiento y seguimiento incidió negativamente en la elaboración de informes por parte del aliado, los cuales fueron corregidos en múltiples ocasiones y tardaron meses en ser aprobados, afectando la continuidad de la operación.

CONTEXTO

Durante la visita se indagó con el Aliado (representado en el representante legal de la organización y también en los trabajadores contratados por la misma para la operación de la Olla) sobre el acompañamiento y capacitación brindada por la Unidad, haciendo referencia específicamente a los lineamientos establecidos dentro de la Guía Técnica en su *"Título V Lineamiento para el gasto de los recursos entregados por la UNGRD, Numeral 5.5 Asistencia técnica social de la UNGRD."* que declara que *"La UNGRD gestionará con diferentes entidades para el fortalecimiento de las capacidades del aliado y la comunidad."* Así como en el numeral *"7.2 Compromisos de la UNGRD"* en sus literales *"8. Realizar seguimiento y elaborar los informes al respecto; 9. Verificar y apoyar la participación de la comunidad en la olla comunitaria; 10. Apoyar los procesos de inocuidad y formación en buenas prácticas; y 11. Promover el acompañamiento con entidades de salud".*

Al respecto, el Aliado manifestó: no haber recibido ningún tipo de capacitación o acompañamiento en el desarrollo de la Olla, por parte de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo. Por otra parte, dentro de la documentación allegada a esta Oficina, no se observó la existencia de soportes documentales que rindieran cuenta del cumplimiento de estas obligaciones por parte de la Entidad.

CRITERIO

- Resolución 1243/0179 de 2022 – artículos 7, 10 y 11.
- Guía Técnica para la Asistencia Alimentaria Complementaria – UNGRD:
 - Título III – numeral 5, literal b (Acompañamiento y seguimiento)
 - Título V – numeral 5.5 (Asistencia técnica y social)
 - Numeral 7.2 – Compromisos de la UNGRD: literales 6, 8, 9, 10 y 11.
- Decreto 2113 de 2022 y Decreto 1810 de 2023 – delimitación de vigencia de la situación de desastre.

CAUSA

Falta de designación formal de supervisor mediante acto administrativo, lo que impidió un seguimiento cercano y documentado al desarrollo de la Olla Comunitaria, incumpliendo el artículo 10 de la Resolución 1243/0179 de 2022.

Deficiencias en la estrategia institucional de acompañamiento técnico y social, al no implementarse visitas periódicas, capacitaciones ni asesoría en la elaboración de informes, pese a las obligaciones consignadas en la Guía Técnica para la Asistencia Alimentaria Complementaria.

Baja articulación interna de la UNGRD entre áreas técnicas, administrativas y territoriales, lo que redujo la capacidad de brindar soporte oportuno a un aliado comunitario con limitaciones de escolaridad y de acceso a herramientas tecnológicas.

Débil presencia institucional en territorio, lo que generó percepción de abandono en la comunidad y debilitó el relacionamiento con el aliado ejecutor, afectando tanto la confianza como la legitimidad del programa.

EFFECTO

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) se ve expuesta a los siguientes impactos institucionales y operativos como consecuencia de las deficiencias identificadas:

- Riesgo de ineficacia en el cumplimiento del objeto del programa, dado que la operación se realizó por un tiempo significativamente inferior al contemplado contractualmente, reduciendo el alcance y el impacto esperado de la intervención en el territorio, así como la oportunidad en la atención.
- Déficit en la capacidad de soporte técnico y acompañamiento al aliado comunitario, especialmente crítico en un entorno de baja escolaridad y limitadas condiciones tecnológicas, lo cual incrementó los errores en la elaboración de informes, generó dilaciones en los desembolsos y contribuyó a la suspensión prolongada del servicio.

- Afectación reputacional dada la pérdida de confianza por parte de los actores territoriales y comunitarios, quienes manifestaron no haber recibido orientación, formación ni contacto con un supervisor por parte de la UNGRD, debilitando el relacionamiento institucional y afectando la percepción de legitimidad del programa.

Análisis de respuesta: Revisada la información allegada por la subdirección auditada mediante SIGOB 2025IE09376, se procedió a su análisis, evidenciando que el argumento sin evidencia es insuficiente frente a los hechos evidenciados en la auditoría. Se mantiene la observación y se configura el hallazgo.

8.5.3. HALLAZGO No. 9: Presunto sobrecosto pactado en la Orden de Proveeduría SMD-GS-202-2023 por incremento del costo por ración y reincorporación de rubros de montaje ya financiados, con justificaciones inconsistentes.

CONDICIÓN

Posibles sobrecostos asociados al monto pactado en la Orden de Proveeduría SMD-GS-202-2023, debido a que 18 de las 22 comunidades atendidas ya contaban con la estructura física y menaje requeridos para la operación y asumidos en la ejecución de la primera orden de proveeduría (SMD-GS-29-2023) pactada y ejecutada; y que fueron contemplados de nuevo en el incremento de casi el 50% en el costo por ración.

Esta situación además es contraria a lo afirmado en el “*INFORME TÉCNICO DE NECESIDADES DE ASISTENCIA HUMANITARIA COMPLEMENTARIA-PROGRAMA OLLAS COMUNITARIAS - FASE 2. Versión 2. LA GUAJIRA. - Noviembre 2023*” en el cual se asegura lo siguiente:

Ilustración 12. Lineamientos para la Implementación de la Fase II del Programa y Justificación del Incremento en el Costo de la Ración

Es importante mencionar que teniendo en cuenta que para la Fase II, se continuará con la atención de las 125 comunidades que vienen de la Fase I, para lo cual, y teniendo en cuenta que estas comunidades ya cuentan con los elementos necesarios para la implementación del programa, se realizará un proceso de acompañamiento de un proyecto comunitario y/o formación, dejando como mínimo el 10% del valor total de cada olla comunitaria. Sin embargo, con las ollas comunitarias que se inicia la atención, se debe tener la fase completa de alistamiento (incluyendo la entrega de implementos y menaje necesario para el montaje y operación de la Olla Comunitaria).

Finalmente, se resalta que para la presente fase se realizó un incremento del precio de la ración, partiendo del documento *Indexación de costos de las Ollas Comunitarias del departamento de La Guajira*, teniendo en cuenta la realidad económica actual.

Con la implementación de la segunda fase en el departamento de La Guajira, se pretende ampliar la cobertura del programa, para llegar a mayor cantidad de municipios de un departamento que históricamente ha tenido altos índices de vulnerabilidad, especialmente en la seguridad alimentaria de la comunidad del territorio.

En este texto también se reconoce que para las comunidades en las que ya se había prestado la asistencia ya se contaba con los elementos necesarios para la implementación del programa.

CRITERIO

Constitución Política, artículo 209: “*La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad...*” (se vulnera el principio de economía en la gestión del gasto público).

CAUSA

Deficiencias en la planeación y estructuración de la contratación, al no diferenciar de manera clara entre costos de inversión inicial (adecuaciones, menaje y equipos) ya cubiertos en la primera orden de proveeduría y los gastos estrictamente operativos de la segunda fase.

Inadecuada verificación técnica de necesidades reales en las comunidades atendidas, que permitió incluir nuevamente rubros de montaje en territorios que ya contaban con infraestructura y equipos financiados previamente.

Debilidad en los mecanismos de control y validación presupuestal de la UNGRD, que no detectaron la duplicidad de gastos ni exigieron la depuración de costos antes de la firma de la segunda orden de proveeduría.

Justificaciones técnicas inconsistentes en los informes de necesidades, que contradicen la evidencia de campo y favorecieron la aceptación de un costo por ración con un incremento del 48,14% respecto de la fase anterior.

EFECTO

Possible materialización de un riesgo económico y legal para la Unidad al pactar con sobrecostos asociados a una provisión no justificada de rubros de montaje, con afectación a los principios de economía y transparencia del gasto.

Análisis de respuesta: Según la respuesta radicada en SIGOB bajo el número 2025IE09376 y posterior análisis, el argumento brindado por el proceso no es útil para desvirtuar lo observado, descrito y evidenciado durante la auditoría. Así mismo, asegura que no hubo sobrecostos y que fruto de este informe preliminar ha realizado una acta de aclaración por parte del contratista. Así mismo ofrece información diferente a la brindada en las respuestas emitidas por el mismo proceso auditado durante la fase de ejecución de la auditoría. Se mantiene la observación y se configura el hallazgo.

8.5.4. HALLAZGO No. 10: Inobservancia del marco normativo aplicable al suscribir y ejecutar una OP por una ración diaria en contravención del estándar mínimo del programa

CONDICIÓN

La Orden de Proveeduría SMD-GS-202-2023 fue pactada y ejecutada para una (1) ración diaria por olla. Aun cuando la asistencia alimentaria complementaria consiste en por lo menos dos raciones diarias conforme lo establecen la Guía técnica – Asistencia alimentaria complementaria (G-1703-SMD-05), secciones 2.2 y 7.1 y la Resolución 1087 de 2022, artículo 2.

CRITERIO

Possible incumplimiento al artículo 2 de la Resolución 1087 de 2022, el cual establece que:

“La ayuda alimentaria complementaria consistente en el suministro de, por lo menos dos raciones alimenticias diarias, cocinadas y entregadas directamente a las personas damnificadas o afectadas, a través de la instalación y puesta en funcionamiento de ollas comunitarias y/o comedores comunitarios u otros.”

CAUSA

Esta situación podría deberse a una inadecuada aprobación de una OP que no estaba alineada al objeto y cumplimiento de los requisitos mínimos exigidos por la Resolución 1087/2022 y la Guía técnica.

Deficiencias en la validación técnica y jurídica de los actos administrativos previos a la contratación, así como falta de control de legalidad y coherencia programática por parte de la UNGRD al momento de estructurar y aprobar la operación.

EFECTO

Expone a la Entidad a la materialización de un riesgo reputacional y legal; lo que podría implicar investigaciones o sanciones por el posible incumplimiento de las normas que enmarcan el desarrollo misional de la Unidad.

Análisis de respuesta: Una vez revisada la comunicación emitida por la subdirección auditada mediante SIGOB 2025IE09376, se realizó el análisis correspondiente el argumento ofrecido no desvirtúa lo evidenciado durante la auditoría, descrito y debidamente soportado en el hallazgo. Adicional a ello es importante recordar que solo un acto administrativo de la misma naturaleza o superior al criterio utilizado como referencia, podría generar modificaciones sobre el mismo. Se mantiene la observación y se configura el hallazgo.

8.5.5. OBSERVACIÓN No. 11: Posible falta de observancia administrativa entre las fases de ejecución física y ejecución financiera de la OP SMD-GS-202-2023. (DESVIRTUADA)

CONDICIÓN

Expuesto lo anterior y resultado de la visita del 11–12 de junio de 2025, se evidenció que la Orden de Proveeduría se reconoce con ejecución física al 100%, esto de acuerdo con lo informado por la Subdirección General y confirmado tanto por el aliado (Agrosolidaria) como por la muestra de beneficiarios encuestados. Así mismo consta acta de inicio del 17 de enero de 2024 que evidencia la puesta en marcha de las Ollas; por el plazo pactado, la ejecución concluyó en abril de 2024. A la fecha de la visita de campo habían transcurrido 14 meses en los que la mencionada Orden de Proveeduría se ha encontrado en “revisión”.

Por otra parte, y asociado al no pago al aliado se encontró que la muestra encuestada reportó salarios en mora (al menos 1 mes de no pago) para personal comunitario contratado por el Aliado en el marco de la OP SMD-GS-202-2023; el aliado manifestó haber cubierto meses con recursos propios, soportado en la grabación de campo y encuestas manuscritas allegadas.

Así mismo, durante la visita, los profesionales representantes de la Subdirección General afirmaron que el estado de la Orden de Proveeduría es ejecutada al 100% pero sin ningún desembolso a favor del Aliado. Dicha información fue confirmada por Agrosolidaria, y la muestra de beneficiarios encuestados en todas las comunidades visitadas. Así mismo, la Subdirección General informó durante la visita que no se había realizado ningún desembolso porque la ejecución de la Olla se encontraba en revisión.

Es importante precisar que el testimonio de las comunidades encuestadas coincide con el del Aliado y lo manifestado por la Subdirección General en cuanto a que: Agrosolidaria completó la ejecución de la Olla Comunitaria en los tiempos establecidos. La operación fue iniciada el 17 de enero de 2024, según consta en las actas de inicio adjuntadas por la Subdirección General.

Ilustración 13. Acta de Inicio de Operación

ACTA DE INICIO DE OPERACIÓN (OLLAS COMUNITARIAS)	
OPERADOR	AGROSOLIDARIA
NIT	900443952-2
REPRESENTANTE LEGAL	JUANA SERRANO ROMERO
CÉDULA Rte Legal	40943451
DEPARTAMENTO	LA GUAJIRA
MUNICIPIO	MAICAO
COMUNIDAD ATENDIDA	Marta Jarariyú
FECHA DE INICIO DE OPERACIÓN	17 Enero 2024
ORDEN DE PROVEEDURÍA	SMD-GS-202-2023
OBJETO	Prestar los servicios de implementación, puesta en marcha y operación de alimentación complementaria bajo el mecanismo de ollas comunitarias, en el municipio de Maicao, con destino a la población de La Guajira, como estrategia de respuesta humanitaria - linea 1.2 hambre, care y desnutrición, establecida en desarrollo del decreto No. 2113 del 01 de noviembre de 2022, su decreto de promoción no. 1810 de 2023 y sus decretos modificatorios.
DURACIÓN DEL PROGRAMA	3 Meses .

Lo que quiere decir que la ejecución fue completada en el mes de abril de 2024, y que ha transcurrido 1 año y 2 meses en los que ha estado en revisión lo relacionado con la Orden de proveeduría SMD-GS-202-2023 sin que se haya resuelto o emitido algún concepto sobre cómo se procederá frente a este caso por parte de la UNGRD.

La situación descrita requiere una atención y respuesta pronta, entre otras razones porque el impacto ha recaído sobre la comunidad, ya que la muestra visitada manifestó en las encuestas realizadas su satisfacción con la asistencia recibida a través del operador, pero a la vez manifestaron que el mismo adeuda por lo menos un mes de pago a las personas de la comunidad contratadas para operar la Olla Comunitaria. Esta situación fue también manifestada por el Aliado durante la visita de campo, quien manifestó haber pagado a la comunidad con recursos propios algunos meses del servicio. Lo que consta tanto en la grabación de la visita de campo, como en el respaldo de algunas encuestas escritas a mano por los miembros de las comunidades, como se observa a continuación:

Ilustración 14. Nota de inconformidad

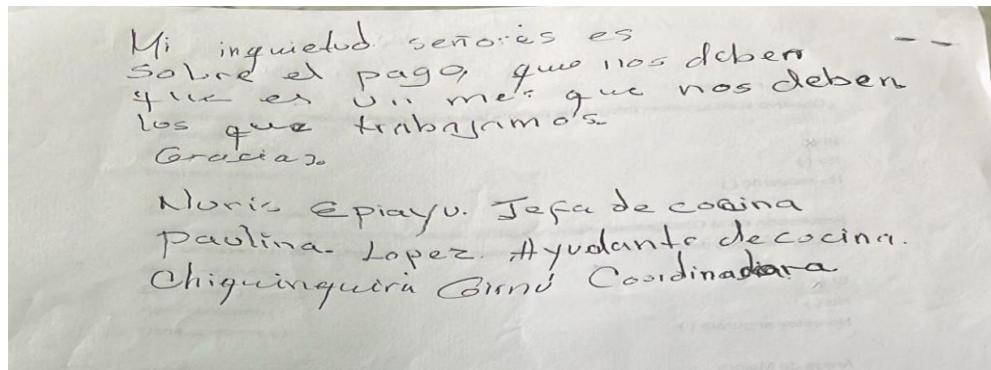
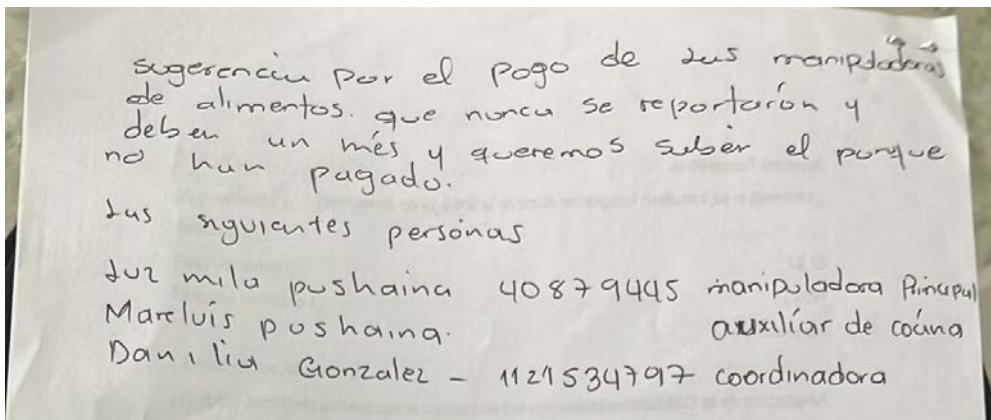


Ilustración 15. Nota de Inconformidad (2)



CRITERIO

- Constitución Política, artículo 209: “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad...” (se vulnera el principio de economía en la gestión del gasto público).
- Ley 1523 de 2012:
 - **Art 3 Principios:** “La gestión del riesgo se rige por los siguientes principios: [...]”
 - e) *Eficiencia: utilización adecuada de los recursos humanos, técnicos, administrativos, económicos y financieros, disponibles, para el logro de los objetivos de la gestión del riesgo.*
 - f) *Eficacia: logro de los resultados previstos en la gestión del riesgo.*
 - g) *Efectividad: obtención de los mejores resultados posibles en la gestión del riesgo con los recursos disponibles.*
 - h) *Oportunidad: disponibilidad de acciones y procedimientos en el momento*

que se requiera para garantizar la atención de la población en riesgo o afectada.”

- **Artículo 42. Num. 6:** *Administrar los recursos destinados a la atención de desastres, de acuerdo con las normas vigentes, garantizando transparencia, eficiencia, eficacia y oportunidad en su utilización.”*

CAUSA

Falta de articulación y de observancia oportuna de los procedimientos internos de revisión, legalización y pago (sin cronograma ni responsables definidos), así lo que conlleva a falta de decisiones acertadas y oportunas, sobre el pago o no pago según corresponda.

EFFECTO

Dicha condición puede exponer a la entidad a demandas, procesos legales, sanciones legales y/o momentáneas, así como a pérdida de credibilidad en las comunidades que suelen ser sujeto de atención y a la vez Aliadas para la prestación de los servicios misionales.

Esto debido a los largos tiempos que ha tomado la Entidad en los trámites administrativos de revisión y toma de decisiones y acciones para resolver las diferentes situaciones asociadas al programa de Ollas Comunitarias.

Análisis de respuesta: A partir de la información contenida en la respuesta SIGOB 2025IE09376 de la subdirección auditada.

De conformidad con la exposición de la observación en el informe preliminar de auditoría, en donde se desarrolló: CAUSA. *Falta de articulación y de observancia oportuna de los procedimientos internos de revisión, legalización y pago (sin cronograma ni responsables definidos), así lo que conlleva a falta de decisiones acertadas y oportunas, sobre el pago o no pago según corresponda. EFECTO. Dicha condición puede exponer a la entidad a demandas, procesos legales, sanciones legales y/o momentáneas, así como a pérdida de credibilidad en las comunidades que suelen ser sujeto de atención y a la vez Aliadas para la prestación de los servicios misionales. Esto debido a los largos tiempos que ha tomado la Entidad en los trámites administrativos de revisión y toma de decisiones y acciones para resolver las diferentes situaciones asociadas al programa de Ollas Comunitarias.* RECOMENDACIÓN • Usar formatos simples (lista de chequeo e informe tipo) y criterios de revisión y devolución fáciles de aplicar, con registro de avances y decisiones en una bitácora y avisos cuando se acerquen los vencimientos. • Brindar acompañamiento preventivo a los aliados mediante guía práctica, sesiones cortas de orientación y revisión previa de informes para reducir devoluciones; y fortalecer la supervisión definiendo su alcance, así como la verificación de las evidencias y calidad de los soportes para agilizar la aprobación de desembolsos. CONCLUSIÓN Se evidencia que la orden de prestación SMD-GS-202-2023 se pactó y ejecutó con una sola ración diaria, en contravía del estándar mínimo normativo de dos raciones diarias, lo que refleja inobservancia de un requisito esencial del servicio y

genera riesgo de subatención, así como exposición a acciones de control y contingencias jurídicas para la entidad.

La subdirección general, conforme comunicación interna 2025IE09376 de fecha 17 de octubre de 2025, presento respuesta a la observación, así:

(...) las fases de ejecución física y financiera de la Orden de Proveeduría No. SMD-GS-202-2023 se desarrollaron de manera paralela, complementaria y en estricto cumplimiento de los lineamientos del Sistema de Control Interno, conforme a los principios de planeación, eficiencia, transparencia y responsabilidad fiscal establecidos en la Ley 87 de 1993, la Ley 1474 de 2011 y el Decreto 1082 de 2015. Las diferencias identificadas entre las fechas de ejecución física y las de registro contable responden a procedimientos administrativos y presupuestales inherentes al proceso de validación institucional, que comprenden la revisión técnica, la aprobación jerárquica y la verificación documental previa a la autorización definitiva de los desembolsos. Con base en las evidencias recopiladas por la supervisión vigente, se constató que la ejecución física de la citada Orden de Proveeduría alcanzó el 100% de las metas operativas, hecho acreditado mediante las actas de seguimiento, verificación y cierre elaboradas durante el periodo de ejecución. En cuanto a la ejecución financiera parcial, esta obedece a la decisión administrativa de suspensión temporal de pagos adoptada por esta Subdirección General, en el marco de la transición directiva y de las medidas de fortalecimiento del control interno. Tal decisión tuvo carácter preventivo y prudencial, con fundamento en el principio de responsabilidad administrativa, y tuvo por objeto evitar la materialización de riesgos fiscales o inconsistencias financieras mientras se efectuaban los procesos de revisión, cruce documental y conciliación técnica. Dicha actuación no configura incumplimiento contractual ni omisión institucional, sino una medida de control correctivo orientada a salvaguardar la transparencia, la legalidad y la adecuada utilización de los recursos del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (FNGRD), en concordancia con los principios de economía y moralidad administrativa. Actualmente, la Subdirección General adelanta un proceso de conciliación técnica, contable y documental con el operador Asociación de Prosumeros Agroecológicos Agrosolidaria, con el fin de determinar la procedencia y regularización de los pagos pendientes, así como la validación de los soportes financieros asociados a los desembolsos previamente efectuados. Dicho proceso permitirá, una vez concluido, efectuar los pagos que correspondan a las actividades plenamente ejecutadas y verificadas, en especial aquellas relacionadas con el personal comunitario participante en la operación, garantizando la observancia de los principios de equidad laboral, buena fe contractual y eficiencia del gasto público. La suspensión temporal de pagos se sustentó, igualmente, en la política institucional de control concurrente y preventivo, orientada a fortalecer la correspondencia entre la ejecución física, técnica y presupuestal, y a mitigar eventuales inconsistencias derivadas de los cambios administrativos. Este mecanismo permitió consolidar una trazabilidad integral entre los informes de supervisión, las actas de entrega y los registros financieros, asegurando que cada desembolso se encuentre debidamente soportado, validado y conforme con las condiciones de legalidad, oportunidad y transparencia exigidas por la normativa vigente. En consecuencia, la diferencia temporal

observada entre la ejecución física y financiera no refleja una inobservancia administrativa, sino el resultado de un proceso institucional de control ordenado, preventivo y debidamente justificado, que reafirma el compromiso de la Subdirección General con la rendición de cuentas, la probidad administrativa y la protección del patrimonio público. La Subdirección General mantiene su disposición de culminar el proceso de conciliación de manera diligente y conforme a derecho, adoptando las decisiones administrativas que resulten pertinentes para asegurar el cierre adecuado de la Orden de Proveeduría y la continuidad del Programa de Comedores Populares de Emergencia en condiciones de transparencia y legalidad. (...)

Análisis del hallazgo:

Respecto del argumento esbozado, este denota las acciones realizadas por el área misional, en la implementación progresiva de sistemas de control interno que garantizan la sincronización oportuna entre ejecución física y financiera.

Al respecto, se tiene que según lo dispuesto por la ley 87 de 1993 (arts. 1, 4 y 9), y en concordancia con el decreto 943 de 2014 (MECI, arts. 2.2.1 y 2.3.3), las entidades tienen el deber de establecer sistemas de control interno, para lo cual, las gestiones adelantadas de monitoreo en tiempo real frente a la responsabilidad funcional de quien ostenta la supervisión y la ordenación del gasto.

En ese sentido, según el argumento indicado por la subdirección general, así:

(...) Dicha actuación no configura incumplimiento contractual ni omisión institucional, sino una medida de control correctivo orientada a salvaguardar la transparencia, la legalidad y la adecuada utilización de los recursos del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (FNGRD), en concordancia con los principios de economía y moralidad administrativa.

Actualmente, la Subdirección General adelanta un proceso de conciliación técnica, contable y documental con el operador Asociación de Prosumeros Agroecológicos Agrosolidaria, con el fin de determinar la procedencia y regularización de los pagos pendientes, así como la validación de los soportes financieros asociados a los desembolsos previamente efectuados.

Dicho proceso permitirá, una vez concluido, efectuar los pagos que correspondan a las actividades plenamente ejecutadas y verificadas, en especial aquellas relacionadas con el personal comunitario participante en la operación, garantizando la observancia de los principios de equidad laboral, buena fe contractual y eficiencia del gasto público. (...)

Resulta claro que a la fecha la subdirección general ha adoptado las medidas para la prevención de riesgos fiscales, así como el cumplimiento de las disposiciones constitucionales, según lo dispuesto por el artículo 209 de la C.P, que determina que: *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.

Lo anterior, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 4 de la ley 87 de 1993, que en su literal (e) indica:

e. Adopción de normas para la protección y utilización racional de los recursos;

Finalmente, que según lo dispuesto en las disposiciones que regulan el programa de ollas, la Resolución 1087 de 2022 (arts. 10, 11 y 13), es expresa en el deber de corroborar y condicionar los giros a informes simultáneos de ejecución física/financiera con soportes (listados beneficiarios, minutos diarias, siendo deber del área misional la rigurosidad en dichas actuaciones.

Se acepta la observación y se desvirtúa el hallazgo, sin perjuicio de continuar adelantando las acciones de prevención y control interno, así como presentar un reporte periódico a la OCI frente al particular.

CONTEXTO HALLAZGOS No. 9, 10 y OBSERVACIÓN No. 11

**Orden de Proveeduría número SMD-GS-202-2023 por valor de \$2.640 Millones -
Aliado Agrosolidaria, Maicao-Guajira**

Datos de la Olla

Nombre del aliado: Asociación Prosumidores Agroecológicos - Agrosolidaria Seccional Riohacha

Ubicación: Zona rural, Maicao, Departamento La Guajira

Personas beneficiadas: 100

Tipo de Contratación/Subvención: Orden de Proveeduría

Valor del Contrato: \$ 2.640.000.000

Días de atención: 90 días

Fecha de la Orden de Proveeduría: 25 de noviembre de 2023

- **Fecha Visita de Campo:** 11 de Junio, 12 de Junio de 2025
- **Estado de la Olla durante la Visita:** Finalizada, Ejecutada al 100% pero sin desembolsos ejecutados. *
- **Fecha de Suspensión:** No aplica
- **Fecha de reactivación:** No aplica

El primer momento de la visita de campo se dio con una reunión en las instalaciones de la Organización Comunitaria Agrosolidaria, durante este espacio que tuvo lugar el miércoles 11 de junio desde las 3:30 p.m. hasta las 6:00 p.m. Estuvieron presentes representantes de Agrosolidaria, representantes de la Subdirección General de la UNGRD y auditores de la Oficina de Control Interno de la UNGRD.

Esta reunión se hizo necesaria, entre otros aspectos, debido a:

- Insuficiencia de la información entregada por la Subdirección General de la UNGRD respecto la Orden de proveeduría en cuestión.
- Necesidad de verificación y evaluación del cumplimiento de obligaciones pactadas por ambas partes.
- Conocimiento de la ubicación geográfica y caracterización o listado de los beneficiarios para poder proceder a la visita de campo en cada uno de los territorios y comunidades en los que operaron las Ollas comunitarias ejecutadas en el marco de esta orden de proveeduría.

En el desarrollo de la visita de campo, se realizó visita a 3 de las 22 comunidades beneficiadas con el programa de Ollas Comunitarias a través de la Orden de Proveeduría mencionada al inicio de este subtítulo, así:

1. Comunidad de Irrusira
2. Comunidad Vincula Palacio
3. Comunidad Shalimana

Resultado de las visitas y de la revisión documental se obtuvo que:

- a. Esta orden proveeduría fue suscrita con Agrosolidaria, para operar 22 Ollas Comunitarias en Maicao; esta fue la segunda orden de proveeduría firmada con esta misma organización. La primera, según la base de datos suministrada por la Subdirección General, bajo la Orden de Proveeduría número SMD-GS-29-2023 fue suscrita por un monto de \$3.564 Millones y pactada para 22 ollas comunitarias, con 2 raciones diarias en cada una.

La segunda orden de proveeduría con número **SMD-GS-202-2023** fue contratada para ejecutar la misma cantidad de Ollas Comunitarias, pero ya no por dos raciones diarias, sino por una ración diaria y por un monto de \$2.640 millones. Es decir, que esta OP fue realizada por 924 millones de pesos menos que la primera orden de proveeduría.

Respecto a las razones que explican la variación en el costo, la Subdirección General manifestó que, además de la disminución en la cantidad de raciones diarias, se cuenta con las siguientes:

Para la Orden No: SMD-GS 029-2023 se establece la entrega de 396.000 raciones, mientras en la Orden No: SMD-GS 202-2023, 198.000 raciones.

En relación con la Orden de Proveeduría SMD-GS-202-2023, se encontró un Soporte llamado “*3. Cotización – INDEXACIÓN DEL COSTO DE LAS OLLAS COMUNITARIAS DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA PROGRAMA HAMBRE CERO*” que se encuentra disponible en el siguiente enlace <https://drive.google.com/drive/u/1/folders/1VrrGNQsB6XhEsB9WEQovwkzi8LeTNiql>. En este documento se estableció lo siguiente:

Ilustración 16. Ajustes Presupuestales

3 NUEVO PRESUPUESTO

El cambio en el programa de Ollas Comunitarias en La Guajira, que consiste en la reducción de dos raciones a una por persona al día y el aumento del costo de la ración de \$9.000 a \$13.333, se justifica por la necesidad de ampliar la cobertura y garantizar una alimentación aún más completa y nutritiva a la población beneficiaria, la necesidad de cubrir los costos operativos del programa de alimentación, teniendo en cuenta la inflación, las dificultades de acceso a las comunidades y las problemáticas sociales de la región, adicional al recurso que destinará para la implementación de un proyecto productivo y/o formación que permitirá a las comunidades beneficiarias mejorar su acceso a alimentos frescos y nutritivos, así como generar ingresos adicionales.

A continuación, se realiza una propuesta de presupuesto, la cual puede y debe ajustarse según las necesidades específicas de cada Olla Comunitaria.

Lo anterior evidencia un incremento en el costo por ración de 4.333 pesos, es decir un 48,14 % de incremento en el costo por ración. Adicional a ello, se observa que uno de los argumentos fue ampliar la cobertura, pero al verificar las comunidades atendidas, se estableció que las ollas de la segunda orden de proveeduría operaron para el 81,81% de las comunidades que ya habían sido atendidas en la primera orden de proveeduría, es decir 18 de las 22 comunidades que fueron beneficiarias en la “Primera Fase” de ollas comunitarias operadas a través del Aliado Agrosolidaria.

A continuación, se relacionan las comunidades beneficiadas con las dos órdenes de proveeduría (información brindada por Agrosolidaria en la visita y complementada por escrito por la Subdirección General):

1. Comunidad Perramana
2. Comunidad Juyamarraly
3. Jac Villa Ines
4. Comunidad Indígena Parrantial
5. Comunidad Indígena Ushira
6. Comunidad Indígena Alaska

7. Comunidad Indigena Paquimana
8. Comunidad Indigena Chalimana
9. Kilómetro 83 Marta Jarariyuyu Vía Paraguachon
10. Comunidad Indigena Pozo
11. Comunidad Indigena Pantarrial
12. Asociación Asoemai
13. Comunidad Indigena Majayu
14. Comunidad Indigena Sichen
15. Comunidad Indigena Villa Mery
16. Comunidad Indigena Sarrurumana
17. Comunidad Indigena Jurrujutshimman
18. Flor De Esperanza

Adicional a lo anterior, es importante tener en cuenta que el monto pagado por ración también contempló en la primera orden de proveeduría toda la adaptación de las estructuras físicas requeridas para la operación, así como de la adquisición de equipos y menajes necesarios. Respecto a estos elementos se indagó tanto al Aliado como a los representantes de la Subdirección General si una vez finalizada la primera Orden de Proveeduría, estos elementos fueron donados a la comunidad mediante acta, como lo establece la Orden de Proveeduría en el numeral “3.2. *OBLIGACIONES ESPECÍFICAS ETAPA PUESTA EN MARCHA.*” ítem 14. Ante este interrogante se informó a esta auditoría que NO fueron donados, puesto que fueron “Verificados” y utilizados para la operación de la segunda Orden de Proveeduría (SMD-GS-202-2023) en las mismas comunidades para las que se habían comprado inicialmente.

Al consultar el documento llamado “*INDEXACIÓN DEL COSTO DE LAS OLLAS COMUNITARIAS DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA PROGRAMA HAMBRE-CERO*” y cargado en el DRIVE de la Auditoria con el nombre de “*COTIZACIÓN*” se evidencia lo siguiente:

Ilustración 17. Estructura de Inversión por Olla Comunitaria

3 NUEVO PRESUPUESTO

El cambio en el programa de Ollas Comunitarias en La Guajira, que consiste en la reducción de dos raciones a una por persona al día y el aumento del costo de la ración de \$9.000 a \$13.333 se justifica por la necesidad de ampliar la cobertura y garantizar una alimentación aún más completa y nutritiva a la población beneficiaria, la necesidad de cubrir los costos operativos del programa de alimentación, teniendo en cuenta la inflación, las dificultades de acceso a las comunidades y las problemáticas sociales de la región, adicional al recurso que destinará para la implementación de un proyecto productivo y/o formación que permitirá a las comunidades beneficiarias mejorar su acceso a alimentos frescos y nutritivos, así como generar ingresos adicionales.

A continuación, se realiza una propuesta de presupuesto, la cual puede y debe ajustarse según las necesidades específicas de cada Olla Comunitaria.

Se esboza una posible distribución del presupuesto:

Presupuesto total por cada Olla Comunitaria: \$120.000.000

1. Adecuaciones del espacio físico (8%)

Se busca aprovechar al máximo la infraestructura existente:

Reparaciones locativas (si es necesario): \$1.500.000

Adecuaciones básicas (pintura, limpieza): \$500.000

Construcción de rancherías (opcional):

Materiales tradicionales (madera, arcilla, paja): \$4.000.000

Ilustración 18. Detalle del Gasto en Menaje y Equipos de Cocina (16%) del Presupuesto por Olla Comunitaria

Mano de obra local: \$2.000.000

2. Menaje y equipos de cocina (16%)

Compra de utensilios básicos:

Ollas y sartenes: \$800.000

Cubiertos y vajilla: \$400.000

Otros utensilios: \$800.000

Compra de equipos de cocina:

Cocina industrial: \$4.800.000

Licuadora industrial: \$1.600.000

Nevera: \$5.600.000

3. Compra de alimentos (60%)

Priorizar alimentos frescos, de temporada y de producción local:

Proteínas (carne, pollo, pescado, huevos): \$27.000.000

Carbohidratos (arroz, pasta, pan): \$18.000.000

Frutas y verduras: \$22.500.000

Lácteos (leche, queso, yogur): \$10.500.000

Otros (aceite, especias, etc.): \$9.000.000

4. Personal (4%)

Contratación de personal clave:

Cocineros: \$2.000.000

Ayudantes de cocina: \$1.200.000

Personal de distribución: \$800.000

5. Proyecto/Formación (10%)

Ejemplos:

Capacitación en nutrición:

Ilustración 19. Otros Costos del Presupuesto (2%) y Estrategia de Ampliación del Programa

Materiales educativos: \$1.000.000

Implementación de huertos comunitarios:

Insumos y herramientas: \$3.000.000

Asistencia técnica: \$2.000.000

6. Otros costos (2%)

Transporte de alimentos:

Alquiler de vehículos: \$1.600.000 (se ajusta según frecuencia)

Combustible: \$800.000 (se ajusta según frecuencia)

Imprevistos:

\$2.400.000 COP

Con los ajustes planteados en el presente documento se busca ampliar la cobertura del programa llegando a municipios históricamente con altos porcentajes de necesidades insatisfechas y altos índices de vulnerabilidad. En la primera fase se buscó abarcar a los 5 municipios que cobija la sentencia T-302, en donde se encuentran la mayor concentración de la comunidad indígena Wayuu, para la segunda fase se busca llegar a 11 municipios de los 15 que tiene el departamento de La Guajira, logrando una mayor cobertura, impactando a más personas en este territorio.

Como se observa en las imágenes anteriores, se volvieron a contemplar en el presupuesto de la operación de cada Olla los costos asociados a “*adecuaciones del espacio físico*” y “*menaje y equipo de cocina*” el primero con un 8% del presupuesto y el segundo con un 16% del mismo, es decir un 24% del presupuesto estimado por cada Olla Comunitaria a operar, lo que en términos monetarios se traduce en \$ 28.8 millones de pesos por Olla y en \$518.4 millones si se tiene en cuenta que el servicio se prestó en esta segunda fase en 18 comunidades en las que ya habían operado las Ollas Comunitarias a través del mismo Aliado en la primera fase de atención realizada en Maicao.

8.5.6. HALLAZGO No. 12: Posibles Inconsistencias en la entrega de raciones a beneficiarios

CONDICIÓN

Durante la visita de campo realizada el 10 de junio de 2025 a la Olla Comunitaria del barrio Alfonso López (Quibdó, Chocó), se identificaron inconsistencias en la entrega de las raciones diarias. De las 15 personas entrevistadas, 7 manifestaron haber recibido solo una comida (desayuno o almuerzo), mientras que 8 señalaron recibir dos raciones. Esta situación contrasta con lo estipulado en el esquema del programa, que prevé un mínimo de dos raciones diarias por beneficiario.

CRITERIO

- La Guía Técnica de Ollas Comunitarias establece que la prestación del servicio debe garantizar como mínimo dos raciones alimentarias diarias por beneficiario, asegurando su aporte nutricional y el cumplimiento del objetivo de seguridad alimentaria.
- Resolución N.º 0399 de 2023

CAUSA

Probable ausencia de controles efectivos y de seguimiento riguroso por parte de la Unidad al aliado ejecutor, lo cual impidió verificar y garantizar la correcta entrega de las raciones en campo.

EFFECTO

- Posible afectación en el cumplimiento de los objetivos misionales al desatender los lineamientos normativos del programa y afectando la adecuada y completa atención de la población beneficiaria.
- Posible afectación reputacional comprometiendo la confianza ciudadana frente al manejo de los recursos públicos por parte de la UNGRD.

Análisis de respuesta: De acuerdo con la comunicación SIGOB 2025IE09376 remitida por la subdirección auditada, y una vez revisada la información aportada, la explicación de la Subdirección General contextualiza las dificultades logísticas y operativas que ocasionaron las diferencias en la entrega de raciones, pero no desvirtúa la observación, dado que no se aportaron soportes específicos que acrediten la documentación de las contingencias o las autorizaciones de la supervisión para modificar el esquema de atención, durante la revisión documental de la auditoría. El argumento sin evidencia es insuficiente. Se mantiene la observación y se configura el hallazgo.

8.5.7. HALLAZGO No. 13: Posible afectación en la continuidad y oportunidad en la prestación de la asistencia alimentaria

CONDICIÓN

Se constató que la Olla Comunitaria del barrio Alfonso López solo ejecutó 60 de los 90 días previstos en la Resolución N.º 0399 de 2023, suspendiendo el servicio sin documentación que respalde la decisión ni reporte oficial de fechas de suspensión o reactivación.

CRITERIO

- La Guía Técnica de Ollas Comunitarias y la Resolución N.º 0399 de 2023 establecen la obligación de garantizar dos raciones alimentarias diarias a cada beneficiario.
- **Ley 1523 de 2012:**
 - **Art 3 Principios:** “La gestión del riesgo se rige por los siguientes principios: [...]”

- e) *Eficiencia: utilización adecuada de los recursos humanos, técnicos, administrativos, económicos y financieros, disponibles, para el logro de los objetivos de la gestión del riesgo.*
- f) *Eficacia: logro de los resultados previstos en la gestión del riesgo.*
- g) *Efectividad: obtención de los mejores resultados posibles en la gestión del riesgo con los recursos disponibles.*
- h) *Oportunidad: disponibilidad de acciones y procedimientos en el momento que se requiera para garantizar la atención de la población en riesgo o afectada.”*
- **Artículo 42. Num. 6:** *Administrar los recursos destinados a la atención de desastres, de acuerdo con las normas vigentes, garantizando transparencia, eficiencia, eficacia y oportunidad en su utilización.”*

CAUSA

- Se identificó falta de acompañamiento y supervisión al aliado ejecutor.
- Carencias en procesos de capacitación para la adecuada administración del esquema.
- Demoras administrativas en la decisión de aprobación o no de los desembolsos.

EFECTO

- Posible afectación en el cumplimiento de los objetivos misionales al desatender los lineamientos normativos del programa y afectando la adecuada y completa atención de la población beneficiaria.
- Posible afectación reputacional comprometiendo la confianza ciudadana frente al manejo de los recursos públicos por parte de la UNGRD.

Análisis de respuesta: Recibida la comunicación SIGOB 2025IE09376 y efectuado el análisis por parte de esta Oficina, se concluye que la Subdirección presenta una explicación sobre la suspensión temporal como parte de procesos de control y revisión; sin embargo, esto sigue demostrando la afectación en la continuidad y oportunidad en la prestación de la asistencia alimentaria.

Adicionalmente, se anexó un enlace con evidencias alojadas en Google Drive; sin embargo, tras una revisión, se constató que los documentos corresponden a una olla comunitaria diferente a la observada (otro territorio y resolución), por lo cual no constituyen soporte válido. Se mantiene la observación y se configura el hallazgo.

CONTEXTO HALLAZGOS No. 12 y 13

Junta De Acción Comunal Barrio Alfonso López Resolución N° 0399 del 20/04/2023

Datos de la Olla

Nombre del aliado: Junta de acción comunal Barrio Alfonso López

Valor: \$ 135.000.000

Inicio de actividades: 06 de junio de 2023

Reinicio: 06 de octubre de 2023

Ubicación: Zona urbana, Quibdó, Departamento de Chocó

Personas beneficiadas: 100

Tipo de Contratación: Resolución N. 0399 - 20 de abril de 2023

Valor del Contrato: \$ 135.000.000

Duración prevista: 90 días (en tres etapas de 30 días)

Fecha de suscripción de la resolución: 8 de noviembre de 2023

Días de atención: 60 días

Fecha Suscripción de la Resolución: 8 de noviembre 2023

- **Fecha Visita de Campo:** 10 de junio de 2025
- **Estado de la Olla durante la Visita:** Suspendida
- **Fecha de activación o puesta en marcha:** No aplica
- **Fecha de Suspensión:** No reportada
- **Fecha de reactivación:** No aplica
- **Tercera etapa:** No ejecutada

La Olla Comunitaria implementada por la Junta de Acción Comunal del barrio Alfonso López, en la zona urbana del municipio de Quibdó (Chocó), fue aprobada mediante la Resolución N.º 0399 del 20 de abril de 2023, con un valor total asignado de \$135.000.000. El proyecto tenía como objetivo principal brindar apoyo alimentario a 100 personas en situación de vulnerabilidad, a través de un esquema de atención de 90 días, distribuidos en tres etapas de 30 días cada una.

De acuerdo con la información recopilada durante la visita de campo realizada el 10 de junio de 2025, se constató que solo se ejecutaron dos de los tres meses pactados inicialmente y la olla se encuentra en estado “suspendida”. Adicionalmente, se identificó una falta de información clara y oportuna sobre el estado actual del proyecto. No se recibió documentación que respalde las decisiones tomadas, ni se entregaron informes o reportes que permitan conocer los motivos de la suspensión del servicio.

Esta interrupción tuvo un impacto en la comunidad beneficiaria, especialmente en hogares encabezados por madres solteras y adultos mayores. Las entrevistas individuales realizadas casa a casa reflejaron no sólo la afectación directa, sino también inconsistencias en la prestación del servicio, como la entrega irregular de las raciones diarias estipuladas.

La falta de documentación sobre la suspensión formal del servicio y la no culminación de la asistencia alimentaria del tercer mes constituye un posible incumplimiento de las condiciones establecidas en la Resolución N.^o 0399 de 2023.

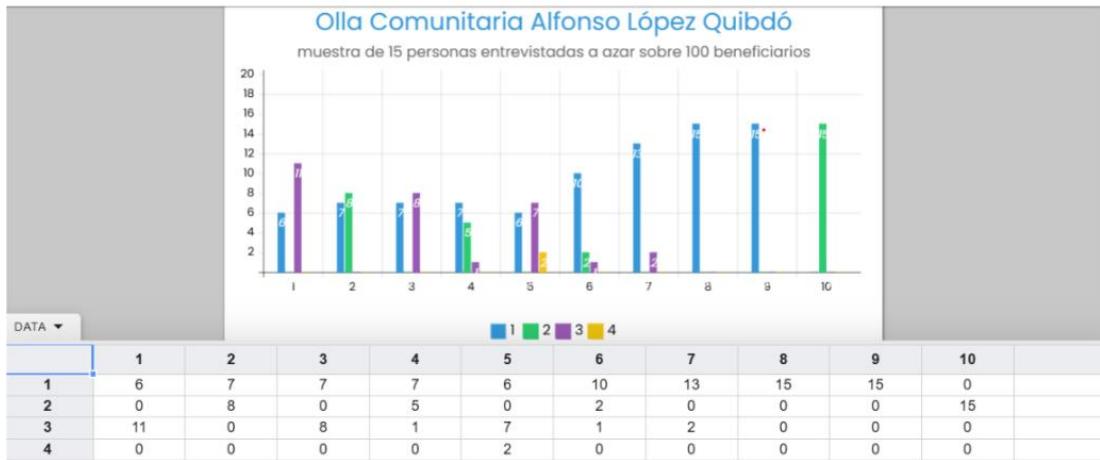
Durante el proceso de revisión documental y la visita de campo realizada a la Olla Comunitaria del barrio Alfonso López, se identificaron múltiples inconsistencias relacionadas con la trazabilidad de la ejecución del proyecto. Si bien se constató la existencia de un registro oficial en las bases de datos suministradas por la Subdirección General, correspondiente al primer desembolso y su ejecución desagregado y con soportes bancarios, no se aportó evidencia administrativa que permitiera verificar la ejecución del segundo desembolso.

No se observó registro de las raciones entregadas a los beneficiarios en dicha fase, ni se presentó un informe detallado que permitiera evidenciar la correcta ejecución de la olla comunitaria. Elementos fundamentales como el cronograma de ejecución e informes técnicos tampoco fueron entregados, a pesar de haber sido requeridos formalmente por el equipo auditor.

La ausencia de esta información limitó de manera significativa la posibilidad de ejercer un control riguroso sobre el desarrollo del proyecto, afectando principios clave como la transparencia, la trazabilidad y el seguimiento efectivo de los recursos públicos. Estas omisiones podrían estar en contravía de los lineamientos operativos descritos en la Guía Técnica de Ollas Comunitarias.

En el caso específico de la olla comunitaria del barrio Alfonso López, se entrevistaron 15 personas de las 100 inicialmente atendidas. En la primera parte de la encuesta, todos los entrevistados afirmaron haber recibido alimentos diariamente. Sin embargo, al indagar con mayor detalle sobre la cantidad de raciones entregadas, las respuestas se dividieron: 7 personas indicaron que solo recibieron desayuno o almuerzo (una sola comida al día), mientras que 8 personas afirmaron haber recibido ambas raciones.

Ilustración 20. Resultados de la Encuesta a Beneficiarios de la Olla Comunitaria



Para la olla comunitaria de Alfonso López en Quibdó se entrevistaron a 15 personas de las 100 atendidas.

Este resultado es significativo, considerando que el esquema previsto por el programa contempla un mínimo de dos raciones diarias por beneficiario. La falta de consistencia en la entrega de alimentos, reflejada en las respuestas, sugiere una posible desviación frente al cumplimiento del objetivo nutricional planteado, y refuerza la necesidad de fortalecer los mecanismos de monitoreo y evaluación en campo.

- Ejecución incompleta del proyecto**

Se evidenció que la olla comunitaria del barrio Alfonso López en Quibdó, departamento de Chocó fue ejecutada en 60 de los 90 días pactados, contemplado en el diseño original del proyecto, nunca fue implementada, dejando sin continuidad el servicio a los beneficiarios. Afectación directa a la comunidad: De acuerdo con los testimonios recolectados durante las entrevistas casa a casa, la interrupción del servicio generó un impacto negativo significativo, especialmente en hogares en condición de vulnerabilidad, madres cabeza de hogar y adultos mayores, quienes dependían en gran parte de esta ayuda alimentaria. No se reporta una fecha formal de suspensión ni reactivación posterior.

- Recomendación principal, solicitar explicación formal sobre la no ejecución de la tercera etapa y la documentación administrativa y contable de la segunda etapa:**

La principal recomendación es exigir al operador del proyecto y a la Junta de Acción Comunal del barrio Alfonso López una justificación formal, por escrito y documentada, sobre las razones por las cuales no se ejecutó la tercera etapa de la olla comunitaria, contemplada inicialmente en el plan operativo.

Se concluye que la olla comunitaria fue ejecutada de forma parcial y sin entrega de soportes de ejecución de la segunda etapa, ni actas de suspensión y/o finalización de la tercera etapa, lo que constituye un posible incumplimiento de la Resolución No. 0399 de 2023.

8.6. Indicadores de gestión asociados al Programa de Ollas Comunitarias

Durante la revisión realizada al componente de seguimiento a metas institucionales, se evidenció que actualmente no se cuenta con indicadores registrados en la plataforma Neo Gestión relacionados con el programa Ollas Comunitarias. Esta información fue suministrada por la Oficina Asesora de Planeación.

8.6.1. OPORTUNIDAD DE MEJORA No. 3

Se observa que la ausencia de indicadores afecta directamente la capacidad de medir la gestión, la cobertura y el impacto del programa. No contar con herramientas de medición limita el seguimiento a las metas establecidas, dificulta la toma de decisiones informadas y puede generar incongruencias en la evaluación del servicio, especialmente en lo relacionado con el número de asistencias que se brindan y la calidad de las mismas.

Esta Oficina considera esta situación como una oportunidad de mejora importante. Se recomienda avanzar de manera prioritaria en la construcción y adopción de indicadores claros y pertinentes para el programa Ollas Comunitarias, lo que permitirá hacer seguimiento efectivo, evaluar resultados y garantizar una gestión más transparente y orientada al cumplimiento de objetivos.

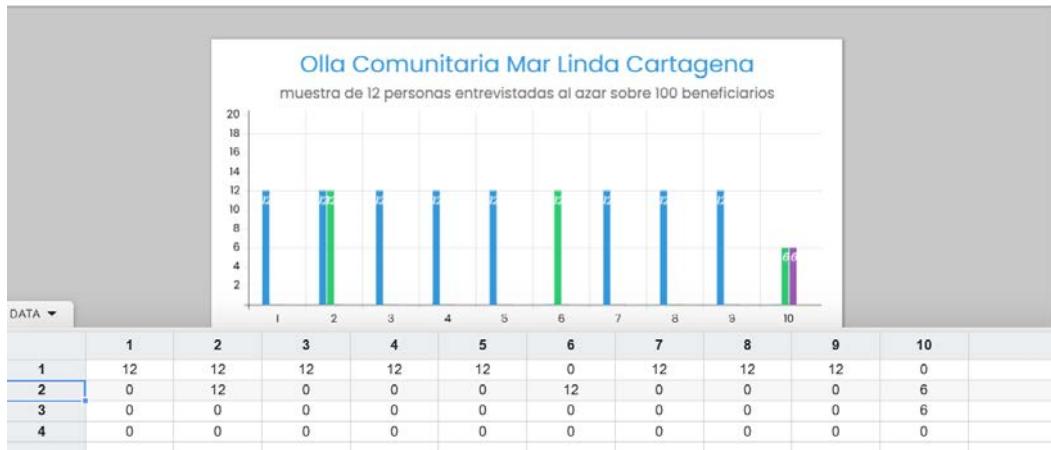
8.7. Análisis de Calidad

Resultados de encuestas de calidad al beneficiario.

Del análisis de las encuestas aplicadas a los beneficiarios se identifican percepciones positivas respecto a la oportunidad en la entrega de los alimentos y la utilidad del programa para atender necesidades básicas en el marco de la emergencia. No obstante, se evidencian comentarios recurrentes que señalan inconsistencias en la calidad de algunos insumos, variaciones en las raciones entregadas y falta de uniformidad en la preparación de los alimentos.

Estos aspectos, aunque no generalizados, sugieren oportunidades de mejora en la supervisión de los estándares establecidos en la Guía Técnica de Ollas Comunitarias. La ausencia de un mecanismo sistemático para retroalimentar y dar respuesta a estas observaciones limita el aprovechamiento de la información recolectada y reduce la efectividad del control de calidad, afectando la satisfacción plena de los beneficiarios y el cumplimiento integral de los objetivos del programa. A Continuación, se presentan algunas gráficas producto de las encuestas realizadas entre el 10 al 15 de junio de 2025 por el equipo auditor:

Ilustración 21. Resultados de Entrevistas a Beneficiarios



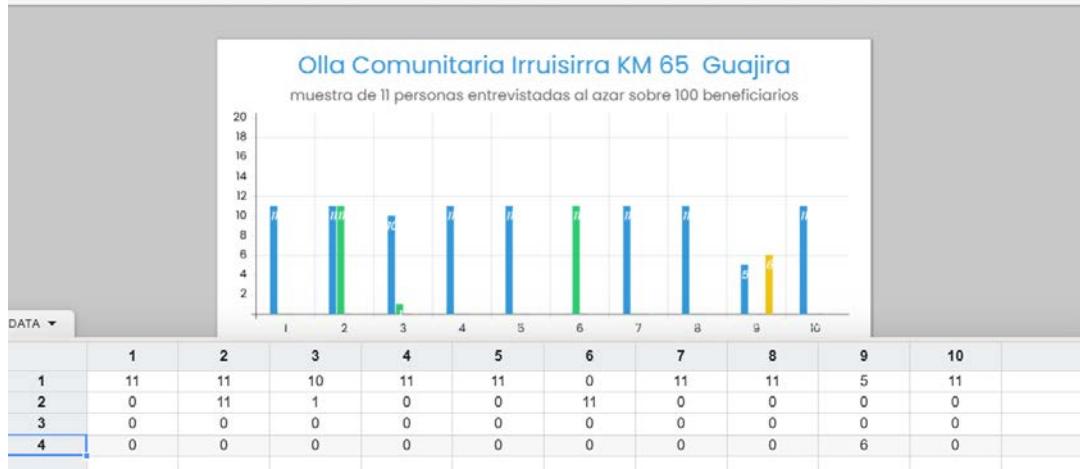
En la encuesta aplicada a una muestra de 12 beneficiarios, seleccionados aleatoriamente, se evaluó la calidad del servicio prestado por la Olla Comunitaria Mar Linda. Los resultados evidencian que el 85% de las respuestas reflejan una percepción positiva frente al servicio, lo cual denota un nivel general de aceptación por parte de los usuarios.

Ilustración 22. Detalle de Respuestas en Encuesta a Beneficiarios



En la encuesta aplicada a una muestra de 15 beneficiarios, seleccionados aleatoriamente, se evaluó la calidad del servicio prestado por la Olla Comunitaria Alfonso López en Quibdó. Los resultados evidencian que el 63% de las respuestas reflejan una percepción positiva frente al servicio. Se identificaron diferencias en los ítems 1 a 5 (frecuencia de participación, horarios, cantidad, variedad y calidad de los alimentos), lo cual denota percepciones mixtas desde el inicio del cuestionario y señala aspectos susceptibles de mejora.

Ilustración 23. Resultados de Encuesta a Beneficiarios de la Olla Comunitaria



En la encuesta aplicada a una muestra de 11 beneficiarios, seleccionados aleatoriamente, se evaluó la calidad del servicio prestado por la Olla Comunitaria Iruisirra KM 65, en La Guajira. Los resultados muestran que el 82% de las respuestas reflejan una percepción positiva frente al servicio. No obstante, en la pregunta 9 (“¿Considera que deberían ampliar la olla comunitaria para beneficiar a más personas?”) se evidencian opiniones divididas, lo que refleja diferencias en la expectativa de cobertura del programa.

Ilustración 24. Encuesta a 12 Beneficiarios de la Olla Comunitaria Villa Gloria



En la encuesta aplicada a una muestra de 12 beneficiarios, seleccionados aleatoriamente, se evaluó la calidad del servicio prestado por la Olla Comunitaria Villa Gloria. Los resultados evidencian que el 85% de las respuestas reflejan una percepción positiva frente al servicio.

En general, las respuestas fueron mayoritariamente favorables en los diferentes ítems evaluados, lo que denota un nivel de aceptación consistente por parte de la comunidad.

9. Conclusiones

- La revisión de las 9 contrataciones y subvenciones del Programa de Ollas Comunitarias evidenció deficiencias recurrentes en la gestión documental, incluyendo la ausencia de informes completos de ejecución, soportes de gastos, actas y listados de beneficiarios verificados. Estas falencias afectan la trazabilidad, el control y la verificación del uso eficiente de los recursos públicos, vulnerando principios de legalidad, transparencia y responsabilidad en la gestión contractual.
- La inconsistencia detectada en el registro de bonificaciones no solo refleja un error puntual de cálculo, sino que pone en evidencia debilidades estructurales en los procesos de validación y supervisión contractual. La ausencia de controles efectivos para verificar exactitud y congruencia en los pagos incrementa el riesgo de que se autoricen desembolsos sin plena correspondencia con los términos pactados, afectando la confiabilidad de la información financiera y la transparencia de la gestión. Esta situación compromete la capacidad de la entidad para demostrar uso eficiente y legal de los recursos, y abre la posibilidad de observaciones de los entes de control por fallas en la rendición de cuentas.
- La falta del informe de legalización y del detalle de raciones del tercer desembolso impide verificar el cumplimiento contractual, afecta la trazabilidad operativa y financiera, y aumenta el riesgo de uso inadecuado de recursos públicos y de posibles incumplimientos de los objetivos.
- Se evidencia un desfase significativo entre la ejecución y los desembolsos de la orden de proveeduría, reflejado en la ausencia de pagos (o decisión de no pago justificada) varios meses después de finalizada la prestación del servicio o parte de ella, afectando en algunos casos la continuidad y oportunidad de la prestación de la asistencia alimentaria. Esta situación genera impactos operativos y financieros para los actores involucrados, evidencia ineficiencia administrativa por la falta de decisiones oportunas y debilita la trazabilidad del proceso de legalización y pago.
- Fragmentación en la operación de las Ollas comunitarias, reactivaciones sin sustento normativo, ausencia de supervisión formal y falta de acompañamiento técnico al aliado comunitario. Estas deficiencias derivaron en posibles incumplimientos contractuales y normativos, afectaron la continuidad y oportunidad de la asistencia alimentaria, limitaron el impacto esperado en el territorio y debilitaron la confianza de la comunidad en la UNGRD, generando riesgos de ineficacia, dilaciones operativas y afectación reputacional para la entidad.

- Se identifican indicios de posibles sobrecostos en 2 de las contrataciones/subvenciones, en uno de los casos se observan incrementos significativos en el valor de la ración frente a contrataciones anteriores, la inclusión reiterada de rubros ya suministrados en la mayoría de comunidades previamente atendidas y la utilización de justificaciones inconsistentes para respaldar ampliaciones de cobertura, en el otro caso se observan altos costos operativos en comparación con el resto de las Ollas ejecutadas y muestradas en la presente auditoría. Estas situaciones evidencian falta de controles previos y mecanismos o estudios de análisis de costos/mercado contextualizados afectando así los principios de economía y transparencia que deben regir la contratación pública.
- La aprobación y ejecución de la Orden de Proveeduría SMD-GS-202-2023 bajo un esquema de una (1) ración diaria, en contravía de lo dispuesto en la Resolución 1087 de 2022 y la Guía Técnica de Asistencia Alimentaria Complementaria, refleja un posible incumplimiento normativo que compromete la misión de la UNGRD en la atención a población damnificada. Esta situación no solo limitó el alcance real de la asistencia brindada, reduciendo su impacto en el territorio, sino que además expuso a la entidad a riesgos de tipo legal, disciplinario y reputacional al evidenciarse la inobservancia de criterios mínimos obligatorios del programa. La falta de controles previos de legalidad y coherencia técnica en la estructuración y aprobación de la OP debilitó la capacidad institucional para garantizar la efectividad y transparencia en el uso de los recursos públicos.
- La verificación en campo evidenció que no todos los beneficiarios recibieron las dos raciones diarias establecidas en la Resolución N.º 0399 de 2023, lo cual refleja deficiencias en el control y acompañamiento a los aliados ejecutores y debilita el cumplimiento del objetivo nutricional del programa.
- La olla comunitaria solo funcionó 60 de los 90 días previstos, sin actas ni informes que justificaran la interrupción. Esto denota ausencia de control administrativo oportuno, fallas en la supervisión y retrasos en el trámite de recursos, afectando la continuidad y oportunidad del servicio a la población vulnerable.

10. Recomendaciones

- Implementar un plan integral de fortalecimiento del control documental que incluya listas de chequeo obligatorias previas a cada desembolso, capacitación a supervisores y contratistas en requisitos técnicos y financieros, y un sistema centralizado para la custodia y consulta de soportes, garantizando trazabilidad y oportunidad en la entrega de la información.
- Implementar un mecanismo de verificación previa y sistemática en los procesos de legalización de gastos y desembolsos, que incluya revisión aritmética y temporal de los registros, así como la validación integral de soportes por parte de la supervisión

contractual, garantizando que todo pago se apruebe únicamente cuando cumpla con los valores, plazos y requisitos establecidos en la normatividad vigente y en los actos administrativos correspondientes.

- La ausencia de informes de legalización y detalle de raciones en algunos desembolsos ya realizados obstaculiza la verificación del cumplimiento contractual. Esto impacta negativamente la trazabilidad operativa y financiera, e incrementa la vulnerabilidad ante el uso indebido de fondos públicos y el posible incumplimiento de las metas establecidas.
- Definir, mediante acto administrativo, un tiempo máximo para la revisión y aprobación o rechazo justificado de las cuentas presentadas, asegurando que las decisiones se tomen en un marco razonable que evite afectaciones a la continuidad del servicio.
- Establecer un mecanismo de verificación anticipada de requisitos y soportes contractuales antes de la finalización de la ejecución, de manera que el proceso de desembolso pueda realizarse sin retrasos indebidos.
- Coordinar acciones entre áreas técnicas, financieras y jurídicas Instituir mesas de trabajo periódicas para revisar de manera conjunta las cuentas por pagar y resolver observaciones en tiempo real, reduciendo cuellos de botella administrativos.
- Formalizar y garantizar la designación de supervisores para cada intervención comunitaria, mediante acto administrativo específico y con trazabilidad en el expediente, asegurando su presencia y cumplimiento de funciones conforme al artículo 10 de la Resolución 1243/0179 de 2022 y la Guía Técnica vigente.
- Implementar un protocolo de acompañamiento técnico y social diferenciado, orientado a contextos de baja escolaridad y limitado acceso a herramientas tecnológicas, que incluya visitas técnicas, manuales simplificados, plantillas tipo de informes y canales de comunicación adaptados a las capacidades del aliado.
- Revisar y ajustar el marco normativo del programa para regular explícitamente los escenarios de suspensión, interrupción y reactivación, estableciendo condiciones, causales justificadas, límites temporales y mecanismos de control que permitan garantizar la legalidad y continuidad operativa sin vacíos normativos.
- Fortalecer los sistemas de monitoreo operativo y alertas tempranas, que permitan identificar oportunamente interrupciones en la operación, demoras en desembolsos, errores reiterados en informes o ausencia de supervisión, habilitando así la toma de decisiones correctivas desde el nivel central.
- Diseñar e implementar una estrategia de relacionamiento territorial proactivo, que refuerce la confianza de aliados comunitarios mediante comunicaciones claras,

presencia institucional periódica y mecanismos participativos de evaluación del servicio, especialmente en zonas rurales y de difícil acceso.

- Se recomienda implementar un esquema de control previo integral para la suscripción de órdenes de proveeduría, que contemple la validación técnica, jurídica y financiera antes de la firma. Este control debe incluir: análisis comparativo de precios con contratos previos, verificación de la pertinencia de rubros reincorporados y evaluación objetiva de las justificaciones para ampliaciones de cobertura, de modo que se asegure la razonabilidad económica y la coherencia con las necesidades reales.
- Implementar un mecanismo de verificación normativa y técnica previo a la aprobación de órdenes de proveeduría, que asegure que toda contratación se ajuste al estándar mínimo definido por la Resolución 1087 de 2022 y la Guía Técnica de Asistencia Alimentaria Complementaria (G-1703-SMD-05).
- Fortalecer la supervisión y el acompañamiento al aliado ejecutor mediante visitas periódicas, mecanismos de verificación de raciones entregadas y capacitaciones específicas sobre lineamientos de la Guía Técnica de Ollas Comunitarias.
- Implementar controles administrativos más ágiles y oportunos para la aprobación y desembolso de recursos, asegurando que la ejecución de las resoluciones se cumpla en los 90 días previstos, evitando interrupciones y garantizando trazabilidad documental de cualquier decisión.

11. Plan de Mejoramiento

Agradecemos la atención prestada y esperamos contar con su disposición para la socialización de este informe a los líderes de los procesos que fueron objeto de esta auditoría, evaluación o seguimiento para que dentro de sus facultades analicen las observaciones presentadas y las causas identificadas, estudien la viabilidad de adoptar las recomendaciones propuestas por la Oficina de Control Interno y presenten el correspondiente Plan de Mejoramiento con el fin de corregir las situaciones presentadas en este informe y prevenir posibles desviaciones y materialización de riesgos, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la recepción del informe.

Dicho plan de mejoramiento debe ser informado por el Líder del proceso al jefe de la Oficina de Control Interno para programar su verificación en el mes siguiente de su reporte. Así mismo, que estas acciones de mejora sean incluidas en el SIPLAG.

12. Salvaguardas

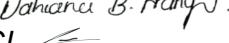
Cabe resaltar que, debido a las limitaciones de cualquier estructura de control interno, pueden ocurrir errores o irregularidades que no hayan sido detectadas bajo la ejecución de nuestros procedimientos de auditoría, evaluación o seguimiento, previamente planeados. La Unidad y las áreas que la componen, son responsables de establecer y mantener un adecuado sistema de control interno y de prevenir posibles irregularidades de acuerdo con lo establecido en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión para las tres líneas de defensa.

Asimismo, es responsabilidad del área la información suministrada, por cualquier medio, para la realización de esta actividad de manera oportuna, completa, integra y actualizada y la de informar en su momento las posibles situaciones relevantes y/o errores que pudieran haber afectado el resultado final de la actividad.

Cordialmente,



YESID OSPIÑA SALAMANCA ZULUAGA
Jefe Oficina de Control Interno (E)

Elaborado por: Adriana Botero – Líder de la Auditoría - Contratista OCI 
Dahiana Arango – Apoyo a la Auditoría - Contratista OCI 
Leandro Sánchez – Apoyo a la Auditoría - Contratista OCI 
Andrés Quiroga – Apoyo a la Auditoría - Contratista OCI 