

INFORME DE RESULTADOS DE ACTUACION ESPECIAL
PROCESO DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA - INSTITUTO
COLOMBIANO AGROPECUARIO (ICA)
(VIGENCIA 2015)

CGR - CDSA No.
DICIEMBRE DE 2016

**INFORME DE RESULTADOS DE ACTUACION ESPECIAL
PROCESO DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA - INSTITUTO
COLOMBIANO AGROPECUARIO (ICA)**

Contralor General de la República	Edgardo José Maya Villazón
Vicecontralora General	Gloria Amparo Alonso Masmela
Contralor Delegado Sector Agropecuario	Andres Bernal Morales
Directora de Vigilancia Fiscal	Sonia Alexandra Gaviria Santacruz
Directora de Estudios Sectoriales	Adriana Lucía González Díaz
Supervisor	Carlos Mao Salamanca Rosas
Responsable de Auditoria	Francisco José Orduz Avella
Equipo de Auditores:	Claudia Rita Casallas Martínez Elizabeth Cabrera Mateus Luz Grasline Benavides Mira Zoila R. Torres Noguera

TABLA DE CONTENIDO

	Páginas
1.- HECHOS RELEVANTES	4
2.- CARTA DE CONCLUSIONES	5
2.1. PLAN DE MEJORAMIENTO	6
2.2. RELACIÓN DE HALLAZGOS	6
3.- OBJETO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL	8
4.- ALCANCE DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL	8
5.- CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO	8
6.- CONCLUSIONES Y RESULTADOS	9
7.- ANEXOS	59

1. HECHOS RELEVANTES

El presupuesto público, es una herramienta de gestión financiera y económica encaminada a cumplir un propósito en el marco de los fines esenciales del Estado, que tiene límites en su programación y ejecución (aplicación del gasto), por lo tanto exige que la administración de estos recursos se haga de manera eficiente. El ICA afecta el presupuesto de inversión aplicando a estos montos el pago de algunos contratos de prestación de servicios que tienen por objeto el apoyo de áreas administrativas, como Planeación, Servicios Generales y Subgerencia Financiera, entre otros. Estos gastos (funcionamiento) no guardan coherencia con el fin último de la inversión presupuestal, distorsionando las metas cumplidas. El hecho amerita un análisis y evaluación integral posterior por parte de la CGR, que determine la calidad del(los) método(s) empleados por el ICA para determinar y programar gastos y la ejecución de los mismos; así como el papel que en la programación juega como un filtro, el Ministerio de Agricultura y el Departamento Nacional de Planeación en la inscripción de los proyectos de Inversión.

El ICA presenta deficiencias en la administración de los vehículos y sus actividades conexas. Se actualizó la póliza que ampara los vehículos para el 2016, y en ella se incluyeron vehículos subastados en diciembre de 2015, y no se ha realizado el traspaso de la totalidad de los vehículos vendidos en dichas subastas, lo que le implica al ICA riesgos frente a todos los gravámenes, aportes, sanciones y manejos **indebidos** en que se vean involucrados los vehículos. Este aspecto también será nuevamente evaluado por parte de la CGR.

En cuanto a la ejecución del contrato GGC-269-2015 con la empresa LABWARE COLOMBIA SAS por valor de \$925.9 millones, teniendo en cuenta la importancia que representa para el ICA, aunado a que el contratista es único en su especialidad, y por la forma de su contratación, se hace necesario abordar su evaluación para las vigencias 2015 y 2016, también en la siguiente auditoría.

2. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctor
LUIS ALBERTO MARTÍNEZ LACOUTURE
Gerente General
Instituto Colombiano Agropecuario – ICA
Ciudad

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, practicó Actuación Especial (PVCF 2016), al Proceso de Contratación del Instituto Colombiano Agropecuario – ICA, vigencia 2015, a través de la evaluación de los resultados de su gestión respecto de la eficiencia, eficacia, consistencia de la información y legalidad, en las fases de planeación, ejecución y supervisión; con el fin de contribuir al mejoramiento continuo del auditado en el uso de los recursos públicos y en el cumplimiento de la misión asignada.

Es responsabilidad del Administrador del Instituto, el contenido de la información suministrada y analizada por la Contraloría General de la República.

La responsabilidad de la Contraloría General de la República en este caso consiste en emitir un concepto sobre los resultados de la gestión realizada por el Administrador por la vigencia 2015, de conformidad con los aspectos señalados anteriormente.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con las Normas de Auditoría Gubernamental Colombianas (NAGC), compatibles con las Normas Internacionales de Auditoría (NIA's), y con políticas y procedimientos de auditoría prescritos por la Contraloría General de la República. Tales normas requieren que se planifique y efectúe la Actuación Especial para obtener una seguridad razonable para emitir un concepto, sobre el resultado de las gestiones realizadas por el ICA.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la Actuación Especial; las respuestas de la administración fueron analizadas e incluidas en el informe, considerando la totalidad de los soportes allegados por el sujeto de control.

Teniendo en cuenta el objetivo de la actuación especial, cual es analizar y conceptualizar sobre el proceso de contratación administrativa de 2015, en términos de la eficiencia, eficacia, consistencia de la información y legalidad, en las fases de planeación, ejecución y supervisión, es necesario aclarar que el desarrollo de la

labor auditora presentó dificultades, por cuanto la información no fue suministrada por parte del ICA, en términos de la oportunidad y calidad requeridos.

Los resultados aquí detallados se refieren a los contratos que fueron analizados cuya información fue completada en el transcurso del proceso auditor.

2.1. PLAN DE MEJORAMIENTO

El Instituto debe realizar un Plan de Mejoramiento, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante la Actuación Especial y que se describen en este informe. El Plan de Mejoramiento debe ser presentado a través del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes (SIRECI) de la CGR, conforme a la Resolución 07350 de 2013, dentro de los treinta (30) días calendario, siguientes al recibo del presente informe.

Para efectos de autorizar el registro y transmisión de la información correspondiente a la modalidad Plan de Mejoramiento, a través del SIRECI, el Representante Legal del sujeto de control debe remitir al correo electrónico **soporte_sireci@contraloría.gov.co** el documento en el cual se evidencia la fecha de recibo por parte de la entidad del presente informe, de ser viable el mismo día de su recepción, con copia a los correos electrónicos: *carlos.salamanca@contraloria.gov.co*, *cecilia.gomez@contraloria.gov.co* y *andres.bernal@contraloria.gov.co*

Sobre los Planes de Mejoramiento elaborados por las entidades intervinientes, la Contraloría General de la República no emitirá pronunciamiento, sino que dentro de la siguiente actuación de Vigilancia y Control Fiscal se evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por sujeto de control fiscal para eliminar la causa de los hallazgos detectados.

2.2. RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente Actuación Especial, se establecieron 28 hallazgos Administrativos de los cuales 4 con presunta incidencia Fiscal por un valor total de \$205.725.358, 21 tienen presunta incidencia Disciplinaria y 4 presunta incidencia Penal. Además, se presentaron dos (2) Beneficios del Proceso Auditor por \$12.834.917.

Vale destacar que de los hallazgos arriba detallados, 4 con presunta incidencia Fiscal, 2 con presunta incidencia Penal y 8 con presunta incidencia Disciplinaria, son el resultado de la atención de la Denuncia 2016-102805-82111-D y el insumo 2016-102999-82111-IS.

Bogotá, D.C.,

ANDRES BERNAL MORALES
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

Sonia Alexandra Gaviria Santacruz – Directora de Vigilancia Fiscal
Carlos Mao Salamanca – Supervisor de Auditoría

3. OBJETO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL

Teniendo en cuenta el objetivo de la Actuación Especial cual es analizar y conceptualizar sobre el proceso de contratación administrativa de 2015, en términos de la eficiencia, eficacia, consistencia de la información y legalidad, en las fases de planeación, ejecución y supervisión, es necesario aclarar que el desarrollo de la labor auditora presentaron dificultades por cuanto la información no fue suministrada por parte del ICA, en términos de la oportunidad y calidad. Los resultados aquí detallados se refieren a los contratos que fueron analizados, cuya información fue completada en el transcurso del proceso auditor.

Dentro de la misma actuación, se tramitó la Denuncia 2016-102805-82111-D y el insumo 2016-102999-82111-IS.

4. ALCANCE DE LA ACTUACION ESPECIAL

El análisis, evaluación y verificación del proceso contractual, se realizó sobre una muestra selectiva de cincuenta y dos (52) contratos, suscritos durante la vigencia 2015, por un monto total de \$30.068.680.262. Esta muestra no incluyó contratos analizados en la auditoría del primer semestre 2016, a menos que hayan quedado pendientes de algún procedimiento de verificación.

5. CONCEPTO SOBRE EL ANALISIS EFECTUADO

Con base en las conclusiones y resultados obtenidos en la evaluación realizada por la CGR, se determinó que existen deficiencias importantes en el proceso contractual.

Del análisis realizado a los contratos de la muestra seleccionada, se resaltan las deficiencias en la labor de supervisión, gestión archivística, análisis de riesgos y cumplimiento de compromisos por parte del contratista.

6. CONCLUSIONES Y RESULTADOS.

Durante el año 2015, el Instituto Colombiano Agropecuario suscribió 3.859 contratos, por un valor aproximado de \$147.048 millones, de los cuales el 60% se ejecutaron en la modalidad de contratación directa. El siguiente cuadro ilustra la dinámica de la contratación, así:

Contratación Oficinas Nacionales y Seccionales del ICA

CONTRATACION -ICA- VIGENCIA 2015					
Modalidad	Cantidad		Valor total		Información
	Número	% part	Valor total (\$)	% part	
Licitación	25	1%	11.941.149.368	8%	
Selección abreviada	30	1%	15.242.122.310	10%	Subasta Inversa, Acuerdo Marco de Precios y Bolsa de Productos
Contratación directa	3236	84%	88.841.576.045	60%	Prestación de servicio y apoyo a la a gestión, arrendamientos inmuebles y suministros de elementos de oficina, servicio técnico.
Mínima Cuantía	462	12%	7.707.856.041	5%	Prestación de Servicios y otros
Convenios Interadministrativos	106	3%	23.305.699.689	16%	
Total	3.859	100%	147.038.403.453	100%	
Fuente: ICA 2015					

De acuerdo con las verificaciones y análisis efectuados sobre la información de contratos, cumplimiento de los manuales de contratación y las normas aplicables, el equipo auditor estableció los siguientes hallazgos:

- **Hallazgo No. 1. Gestión archivística (D1)**

Los artículos 4 y 5 del Acuerdo No. 002 del 14 de marzo de 2014, contempla: **“ARTICULO 4°. Obligatoriedad de la conformación de los expedientes y unidades documentales simples. Todas las entidades públicas están obligadas a crear y conformar expedientes de archivo con la totalidad de los documentos y actuaciones que se gestionen en desarrollo de un mismo trámite o procedimiento, teniendo en cuenta los principios de procedencia, orden original e integridad,**

así como a conformar las unidades documentales simples en el caso de documentos del mismo tipo documental.

De igual forma, están obligadas a clasificar, organizar, conservar, describir y facilitar el acceso y consulta de sus unidades documentales durante todo el ciclo de vida.

ARTICULO 5°. Creación y conformación de expedientes. *Los expedientes deben crearse a partir de los cuadros de clasificación documental adoptados por cada entidad y las tablas de retención documental, desde el primer momento en que se inicia un trámite, actuación o procedimiento hasta la finalización del mismo, abarcando los documentos que se generen durante la vigencia y prescripción de las acciones administrativas, fiscales y legales.*

PARÁGRAFO. *Los expedientes se conformarán con la totalidad de los documentos de archivo agrupados en desarrollo de un mismo trámite, actuación o procedimiento, independientemente del tipo de información, formato o soporte y deben agruparse formando series o subseries documentales.”.*

Ahora bien, el artículo 7 del acuerdo aludido, también señala: “**Gestión del expediente.** *La gestión es la administración interna del expediente durante su etapa activa y se refiere a las acciones y operaciones que se realizan durante el desarrollo de un trámite, actuación o procedimiento que dio origen a un expediente; comprende operaciones como la creación del expediente, el control de los documentos, la foliación o paginación, la ordenación interna de los documentos, el inventario y cierre.” (Negrilla fuera del texto).*

No obstante lo anterior, y una vez analizados los expedientes de los contratos Nos. GGC-088-2015 del 7 de julio de 2015, suscrito con GEOCAPITAL S.A.; GGC-210-2015 del 5 de octubre de 2015, suscrito con RAELJA INGENIERIA LTDA.; No. GGC-197-2015 del 26 de septiembre de 2015, suscrito con FITOGRANOS COMERCIALIZADORA AGROINDUSTRIAL LTDA; Convenio 095 del 17 de julio de 2015, suscrito con ASOHOFRUCOL; Convenio 98 del 23 de junio, suscrito con el Municipio de Orocué (Casanare); Contrato No. GGC-198-2015 del 28 de septiembre de 2015, suscrito con SAFER AGROBIOLOGICOS S.A.S y Convenio 002-2015 del 30 de enero de 2015, suscrito con Corpoica, contrato GC-015-14 - contratista persona natural; Contrato GC-676-2015 - contratista persona natural; Contrato GC-1174 de 2014 - contratista persona natural; Contrato GC-321-15 - contratista persona natural; Contrato GC-090-14 - contratista persona natural; Contrato GC-0330-2014 - contratista persona natural; Contrato GC-125-2014 - contratista persona natural; Contrato GC-027-15 - contratista persona natural; Contrato GC-187-15 - contratista persona natural; Contrato GC- 075-14 - contratista persona natural; RIS 36 MC 0022015, celebrado

con Big Pas S.A.S.; RIS 36 MC 0062015 COMFAMILIAR; RIS 36 MC 007 2015, con DIANOSTICENTRO LA AMISTAD; Contrato GGC-182 de 2015 - con la ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD; y Contrato GGC 188 de 2015 con Leycol Asesores SAS, se evidenciaron las siguientes falencias:

1. Los expedientes no contienen el inventario
2. Ejecución del objeto contractual, sin soportes en algunos o incompleta en otros.
3. Los documentos se encuentran archivados sin orden cronológico.

Lo anterior, se presenta por deficiencias estructurales de la entidad, falta de mecanismos de control por parte de los supervisores y el Grupo de Gestión de Contratación, lo que dificulta la consulta y evaluación de los mismos y genera riesgos de pérdida y mal uso de la documentación. Estas deficiencias, se comprobaron en los demás contratos allegados en respuesta a los oficios ACES-ICA-004 y 005.

Presunta connotación disciplinaria de conformidad con el numeral 1 y 5 del artículo 34 del Código Único Disciplinario.

- **Hallazgo No. 2. Estudio/Comparación - Estudio de Ventajas de utilización de la Bosa de Productos (D2)**

CONTRATO DE BOLSA DE PRODUCTO No. GGC-088-2015 (del 7 de julio de 2015), suscrito con GEOCAPITAL S.A

El artículo 2.2.1.2.1.2.12 del Decreto 1082 del 26 de mayo de 2015, reseña: ***“Planeación de una adquisición en la bolsa de productos. La Entidad Estatal debe estudiar, comparar e identificar las ventajas de utilizar la bolsa de productos para la adquisición respectiva, frente a la subasta inversa, al Acuerdo Marco de Precios o a la promoción de un nuevo Acuerdo Marco de Precios para tales bienes o servicios, incluyendo el análisis del proceso de selección del comisionista, los costos asociados a la selección, el valor de la comisión y de las garantías.***

El estudio mencionado debe mostrar la forma en que la Entidad Estatal garantiza los principios y objetivos del sistema de compras y contratación pública. (Decreto 1510 de 2013, artículo 51)”

De la evaluación efectuada al contrato, se observó que, el ICA no cumplió con la elaboración del documento que refleje el estudio e identificación de las ventajas de utilizar la bolsa de productos para la adquisición de equipos de cómputo y elementos tecnológicos para las dependencias del Instituto a nivel nacional frente

a la subasta inversa, toda vez que se adquirieron Bienes y Servicios de Características Técnicas Uniformes.

La omisión descrita se debe a falencias en los controles por parte del Grupo de Contratación, sobre el cumplimiento de la normatividad para la planeación del proceso contractual.

Esta situación podría afectar el cumplimiento del principio de economía.

Presunta incidencia Disciplinaria: numeral 1 del artículo 34 del Código Único Disciplinario.

- **Hallazgo No. 3. Devolución rendimientos financieros.**

El Decreto 1853 del 16 de septiembre de 2015, respecto a la devolución de los rendimientos financieros, reseña: “**Artículo 2.3.5.1. Ámbito de aplicación.** *Las disposiciones del presente título son aplicables a los rendimientos financieros originados con recursos de la Nación, producto de la gestión, manejo e inversión de dichos recursos, en los instrumentos autorizados según sea el régimen de inversión aplicable, con excepción de los rendimientos originados por patrimonios autónomos que la ley haya autorizado y los obtenidos con los recursos recibidos por las entidades de previsión y seguridad social, para el pago de prestaciones sociales de carácter económico.*

Parágrafo. *Para efectos de este título, se entenderán como recursos administrados todos aquellos recursos de la Nación que las entidades gestionen, manejen e inviertan directamente, o cuando las mismas deleguen esta administración.*

Artículo 2.3.5.6. Traslado de rendimientos financieros a la Nación. *La entidad administradora procederá a trasladar a favor la Nación el resultado positivo de la metodología de liquidación descrita en el artículo 2.3.5.3.*

El traslado de rendimientos financieros se llevará a cabo mediante transferencia y/o consignación a la cuenta que para tal fin informe la Dirección General de Crédito Público y Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, hasta el décimo (10°) día hábil del mes siguiente al período objeto del cálculo.

Artículo 2.3.5.7. Incumplimiento traslado. *Los administradores de recursos que no realicen el traslado de los rendimientos financieros de acuerdo con la metodología y periodicidad prevista en el presente título, se sujetará a las*

sanciones de ley a las que haya lugar por el retardo o incumplimiento de tal obligación”.

(..)

“Artículo 2.3.5.10. Rendimientos financieros originados con anterioridad a la entrada en vigencia del presente decreto. Liquidación de rendimientos financieros para período comprendido entre el 1 de enero de 2015 y el 31 de agosto de 2015, deberá ajustarse a la metodología descrita en artículos anteriores y en caso de resultar valores a favor de la Nación, deberán ser trasladados a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional Ministerio Hacienda y Crédito Público a más tardar al décimo (10°) día hábil siguiente a fecha de entrada en vigencia del presente decreto”.

El Manual de Contratación en el Anexo No. 1, en su numeral 1.4. Obligaciones Financieras señala: “1.4.5. **Verificar el pago de los rendimientos financieros** a que haya lugar, así como la amortización del anticipo en las diferentes cuentas de pago, de conformidad con lo establecido en el contrato o convenio, cuando a ello haya lugar”. (Negrilla fuera del texto).

A folios 1000, 1001 y 1002 de la carpeta No. 4, del expediente del Contrato de Bolsa de Producto No. GGC-088-2015 del 7 de julio de 2015, suscrito con GEOCAPITAL S.A. se encuentran los recibos de consignación de los rendimientos generados en la cuenta de Garantías de la Bolsa Mercantil Colombiana a la cuenta de la Dirección del Tesoro Nacional, por cuantía de \$4.810.163, fechados 5, 18 y 25 de noviembre de 2015, 4 de enero de 2016, 25 de enero de 2016, respectivamente, cuyos rendimientos fueron trasladados al Tesoro Nacional por fuera de los términos legales.

Asimismo, en el Convenio CN-002-2015 del 30 de enero de 2015, suscrito con CORPOICA, se evidenció que la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria no había trasladado al Tesoro Nacional los rendimientos financieros, producto de los \$5.060.000.000 aportados por el Instituto Colombiano Agropecuario y girados a la cuenta de ahorros No. 03138174734 de Bancolombia, para desarrollar el Convenio de Cooperación en Ciencia y Tecnología entre el ICA y Corpoica para la administración, el mantenimiento, la investigación en conservación, la caracterización y la promoción del uso de los bancos de germoplasma animal, vegetal y de microorganismos de propiedad de la nación colombiana, en cabeza del Instituto Colombiano Agropecuario - ICA, representado en las colecciones vegetales activas, almacenadas *in vivo* e *in vitro*, los núcleos de razas de animales criollos, los bancos de semen, óvulos y embriones, los bancos de cepas de microorganismos y los nuevos materiales que ingresen a las colecciones ya referidas, cualquiera sea su procedencia.

No obstante, y una vez el equipo auditor el 28 de septiembre de 2016, hizo saber verbalmente tal situación al ICA, el 30 de septiembre de 2016, se allegó a la comisión auditora dos (2) fotocopias fechadas 29 de septiembre de 2016, de las solicitudes de transacciones vía SEBRA, a la cuenta 61011649 del Banco de la República, por un valor de \$11.501.172.25, respectivamente, en donde se hizo la devolución al Tesoro Nacional de los rendimientos financieros.

Estos rendimientos fueron trasladados por fuera de los términos establecidos en el inciso primero del artículo 2.3.5.6 de la normatividad aludida.

El hecho evidencia deficiencias en la gestión adelantada por parte de los Supervisores del ICA (Manual de Contratación en el Anexo No. 1, en su numeral 1.4), teniendo afectación en la disponibilidad efectiva de los recursos, por parte de Hacienda.

La devolución de los rendimientos financieros constituyó un Beneficio del Proceso auditor por \$11.501.172.25

- **Hallazgo No. 4: Publicación SECOP (D3)**

CONTRATOS DE BOLSA DE PRODUCTO No. GGC-088-2015 (del 7 de julio de 2015), suscrito con GEOCAPITAL S.A y GGC-060-2015 del 2 de junio de 2015, suscrito con COOBURSATIL

El artículo 2.2.1.2.1.2.14 del Decreto 1082 de 2015, señala: “*Selección del comisionista. La Entidad Estatal debe seleccionar al comisionista de acuerdo con el procedimiento interno aplicable en la bolsa de productos, el cual debe ser competitivo.*”

La Entidad Estatal debe publicar el contrato suscrito con el comisionista seleccionado y sus modificaciones en el SECOP.”

Al revisar la página web del SECOP, se observó que el Instituto Colombiano Agropecuario, no ha publicado la minuta del contrato de comisión, lo que evidencia deficiencias en los controles adelantados por el Grupo de Contratación, limitando el control ciudadano.

Presunta incidencia Disciplinaria, numeral 1 del artículo 34 del Código Único Disciplinario

- **Hallazgo No. 5. Manejo anticipo contrato GGC-210-2015 del 5 de octubre de 2015, suscrito con Raelja Ingeniería Ltda. (D4) (P1)**

El Decreto 1853 del 16 de septiembre de 2015, respecto a la devolución de los rendimientos financieros, reseña: *“Artículo 2.3.5.1. Ámbito de aplicación. Las disposiciones del presente título son aplicables a los rendimientos financieros originados con recursos de la Nación, producto de la gestión, manejo e inversión de dichos recursos, en los instrumentos autorizados según sea el régimen de inversión aplicable, con excepción de los rendimientos originados por patrimonios autónomos que la ley haya autorizado y los obtenidos con los recursos recibidos por las entidades de previsión y seguridad social, para el pago de prestaciones sociales de carácter económico.*

Parágrafo. Para efectos de este título, se entenderán como recursos administrados todos aquellos recursos de la Nación que las entidades gestionen, manejen e inviertan directamente, o cuando las mismas deleguen esta administración.

Artículo 2.3.5.6. Traslado de rendimientos financieros a la Nación. La entidad administradora procederá a trasladar a favor la Nación el resultado positivo de la metodología de liquidación descrita en el artículo 2.3.5.3.

El traslado de rendimientos financieros se llevará a cabo mediante transferencia y/o consignación a la cuenta que para tal fin informe la Dirección General de Crédito Público y Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, hasta el décimo (10°) día hábil del mes siguiente al período objeto del cálculo.

Artículo 2.3.5.7. Incumplimiento traslado. Los administradores de recursos que no realicen el traslado de los rendimientos financieros de acuerdo con la metodología y periodicidad prevista en el presente título, se sujetará a las sanciones de ley a las que haya lugar por el retardo o incumplimiento de tal obligación”.

La minuta del contrato GGC-210-2015 del 5 de octubre de 2015, suscrito con la empresa RAELJA INGENIERIA LTDA, en la cláusula *TERCERA: - FORMA DE PAGO:* contempla que: *“El ICA cancelará el valor total del presente contrato de la siguiente manera: A. Un anticipo del 30% del valor del contrato equivalente a CIENTO VEINTICUATRO MILLONES CUATROCIENTOS OCHENTA Y OCHO MIL SETECIENTOS NOVENTA Y SEIS PESOS (\$ 124.488.796).*

PARAGRAFO PRIMERO: Para la realización de los desembolsos correspondientes, por parte del ICA, el contratista deberá constituir una cuenta de

ahorros, en una institución financiera debidamente autorizada, para el manejo de los recursos que reciba a título de anticipo, con el fin de garantizar que dichos recursos se apliquen exclusivamente a la ejecución contractual, la cuenta se constituirá a nombre del contrato y se identificará con el número y objeto del contrato resultante del presente proceso de selección, los recursos derivados del anticipo serán consignados en la cuenta correspondiente, previo cumplimiento de los requisitos ya enunciados, en todo caso los recursos se manejarán de acuerdo con el plan de inversión del anticipo presentado por el contratista previa aprobación del supervisor del contrato, quien realizará la revisión permanente de la inversión del anticipo en el objeto contractual. Los rendimientos que llegaren a producir los recursos provenientes del anticipo girado al CONTRATISTA, pertenecerán al Tesoro Nacional...” (...)

La Ley 80 de 1993, reseña en su: “**Artículo 52º.- De la Responsabilidad de los Contratistas.** Los contratistas responderán civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la ley. Los consorcios y uniones temporales responderán por las acciones y omisiones de sus integrantes, en los términos del artículo 7o. de esta Ley.”

La misma normatividad consagra en su “**Artículo 56º.- De la Responsabilidad Penal de los Particulares que Intervienen en la Contratación Estatal.** Para efectos penales, el contratista, el interventor, el consultor y el asesor se consideran particulares que cumplen funciones públicas en todo lo concerniente a la celebración, ejecución y liquidación de los contratos que celebren con las entidades estatales y, por lo tanto, estarán sujetos a la responsabilidad que en esa materia señala la ley para los servidores públicos.”

Asimismo, el Manual de contratación en el Anexo No.1, numeral 1.4. Obligaciones Financieras, establece lo siguiente:

“1.4.3 Verificar la apertura de la fiducia o patrimonio autónomo, en la que la entidad consigne el valor pactado como anticipo, cuando a ello hubiere lugar.

1.4.4 Verificar el correcto manejo e inversión del anticipo y conservar los extractos y demás documentos expedidos por la entidad financiera donde se abrió la cuenta, fiducia o patrimonio autónomo para la consignación del anticipo, según Corresponda.

1.4.5 Verificar el pago de los rendimientos financieros a que haya lugar, así como la amortización del anticipo en las diferentes cuentas de pago, de conformidad con lo establecido en el contrato o convenio, cuando a ello haya lugar.”

No obstante lo anterior, se evidenció la siguiente situación:

El ICA abonó el 27 de noviembre de 2015, a la cuenta No. 45549572468 de Bancolombia, el valor de \$124.488.796.00, correspondiente al anticipo del contrato GGC-210-2015 del 5 de octubre de 2015; sin embargo, el día 1 de diciembre de 2015, el contratista trasladó los recursos a la cuenta No. 455-043242-52 de Bancolombia, cuyo titular es la empresa RAELJA INGENIERIA LTDA., procedimiento irregular, dado que los recursos no pertenecían al contratista, sino que éstos seguían siendo fondos públicos y por ende de la entidad estatal contratante, en este caso del ICA.

Por requerimiento de la comisión auditora, el día 14 de septiembre de 2016, se allegó al expediente contractual una consignación del 14 de septiembre de 2016, por valor de \$8.000 a la cuenta del Instituto Colombiano Agropecuario - ICA, producto de los rendimientos financieros causados, por los días que permanecieron los fondos públicos en la cuenta para manejar el anticipo.

Así las cosas, los rendimientos financieros fueron reintegrados por fuera de los términos establecidos en el decreto antes aludido y a la cuenta que no correspondía, incumpléndose lo estipulado en el Parágrafo Primero de la Cláusula Tercera de la minuta del contrato.

La situación fue generada por incumplimiento de las funciones propias de la supervisión, lo que limitó, el efectivo seguimiento a los recursos, dejando en riesgo el destino del anticipo.

Para la CGR, los argumentos esgrimidos por el ICA, dado que si bien es cierto el supervisor presentó los soportes documentales sobre el requerimiento -al contratista- de las explicaciones sobre el motivo del traslado de los recursos del anticipo a la cuenta de Raelja Ingeniería Ltda., se omitió conminarlo a cumplir su obligación de mantener los recursos en la cuenta a nombre del contrato, toda vez que los mismos continuaban siendo recursos públicos.

En cuanto a que según el ICA, no se señala en la observación la forma precisa del fundamento normativo sobre la obligación de hacer de los supervisores en el marco de la ejecución de los contratos en relación con los rendimientos financieros, se precisa que no sólo la normatividad relacionada en la observación trata sobre los rendimientos, sino que en la autorregulación del ICA (Manual de Contratación) en su anexo No. 1, numerales 1.4.3, 1.4.4, 1.4.5, de las Obligaciones Financieras, establece las obligaciones del supervisor relacionadas con los anticipos.

La observación tiene presunta incidencia Disciplinaria y Penal (artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011).

- **Hallazgo No. 6. Análisis de riesgos (D5)**

La Ley 1150 de 2007, en su artículo 4º señala: *“DE LA DISTRIBUCIÓN DE RIESGOS EN LOS CONTRATOS ESTATALES. Los pliegos de condiciones o sus equivalentes deberán incluir la estimación, tipificación y asignación de los riesgos previsibles involucrados en la contratación.”*

Asimismo, el Decreto 1082 de 2015, reseña en sus artículos 2.2.1.1.2.1.3. “Pliegos de condiciones. Los pliegos de condiciones deben contener por lo menos la siguiente información:

(..)

8. Los Riesgos asociados al contrato, la forma de mitigarlos y la asignación del Riesgo entre las partes contratantes.

Artículo 2.2.1.1.1.6.3. Evaluación del Riesgo. La Entidad Estatal debe evaluar el Riesgo que el Proceso de Contratación representa para el cumplimiento de sus metas y objetivos, de acuerdo con los manuales y guías que para el efecto expida Colombia Compra Eficiente.

Artículo 2.2.1.1.2.1.1. Estudios y documentos previos. Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:

(...)

5. El análisis de Riesgo y la forma de mitigarlo.”

El Instituto Colombiano Agropecuario, no efectuó el análisis de riesgos (estimación, tipificación y asignación de los riesgos previsibles), en los siguientes contratos:

1. Contrato de compra venta No. GGC-197-2015 del 26 de septiembre de 2015, suscrito con FITOGRANOS COMERCIALIZADORA AGROINDUSTRIAL LTDA y SAFER AGROBIOLOGICOS S.A.S. Solamente se realizó una relación de las clases de riesgos que relaciona el Manual para la Identificación y Cobertura de Riesgos en los Procesos de Contratación, expedido por Colombia Compra Eficiente.

2. Convenio 095 del 17 de julio de 2015, suscrito con ASOHOFRUCOL.
3. Convenio No. 020-2015 con el Municipio de Orocué-Casanare del 23 de junio de 2015.
4. CN-002-2015 del 30 de enero de 2015, suscrito con CORPOICA.
5. Contrato GGC-276-2015, suscrito con BIOENERGY y Convenio 08 de 2015, suscrito con la Federación de Productores, Comercializadores y Pequeños Industriales de Coco – FEDECOCO, en las etapas previas a la suscripción del contrato y del convenio, los estudios previos no incluyeron el análisis del riesgo y la forma de mitigarlo.

La omisión descrita se debe a falencias en los controles establecidos en el Grupo de Contratación, sobre el cumplimiento de la normatividad para la planeación del proceso contractual.

Esta situación genera riesgos para el cumplimiento del objeto del contrato o convenio y/o que los recursos sean objeto de destinación diferente o se presente un detrimento patrimonial.

Presunta incidencia Disciplinaria (numeral 1 del artículo 34 del Código Único Disciplinario).

Si bien es cierto la entidad en la respuesta indica que por tratarse de convenios no están obligados a elaborar a realizar el análisis de Riesgos, en cuestión, también lo es que la normatividad no excluye los convenios interadministrativos de la realización de este análisis.

- **Hallazgo No. 7. Recibos de remisión.**

El numeral 1.2.8 del anexo 1 del Manual de Contratación, señala que: *“para los contratos o convenios suscritos con el objeto de adquirir o compra bienes y/o elementos, el supervisor deberá coordinar con el funcionario encargado del almacén el recibo de los respectivos bienes y/o elementos. Así, mismo, debe verificar que los bienes y/o elementos adquiridos ingresaron efectivamente en el almacén, de acuerdo con las especificaciones señaladas en el contrato”*

Del análisis efectuado al contrato de compra venta No. GGC-197-2015, suscrito con FITOGRANOS LTDA, cuyo objeto es la compra de los insumos, elementos e implementos de trabajo para los planes de monitoreo, vigilancia y control fitosanitario (lotes 3 y 7 ofertados en el proceso de licitación No. GC-LP-065-2015), se observó que de folios 254 a 272, se encuentran en el expediente fotocopias de las remisiones de las trampas bidores-atrapamoscas, feromonas, insecticidas y agente de control biológico, las que fueron entregadas en las

seccionales de Casanare, Nariño, Cesar, Guajira, Córdoba, Sucre, Bolívar, Santander y Meta, encontrándose las siguientes falencias:

Remisión No. 353: no tiene fecha de recibido.

Remisión No. 354: no tiene nombre, firma ni fecha de recibido.

Remisión No. 355: no aparece el nombre de la persona que recibió ni la fecha.

Remisión No. 356: no aparece la fecha.

Remisión No. 357: no aparece el nombre de la persona que recibió ni la fecha.

Remisión No. 359: no tiene fecha de recibo.

Remisión No. 360: no aparece la fecha del recibo.

Remisión No. 361: no aparece con el nombre, firma del que recibió, ni la fecha.

Remisiones No. 363, 364, 365, 366, 368 y 374 no aparece el nombre, firma del que recibió, ni la fecha.

La anterior situación, se presentó por deficiencias en las labores propias de la supervisión, lo que genera el riesgo que en las seccionales no hayan recibido los insumos, o los hayan recibido sin las especificaciones técnicas y fechas de vencimiento pactadas.

- **Hallazgo No. 8. Principio de planeación - Contrato GGC 188 del 9 de septiembre de 2015, suscrito con Leycol Asesores S.A.S**

El Artículo 209, de la Constitución Política, establece 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”*

Al no efectuarse la debida planeación para la suscripción y ejecución del contrato GGC 188 del 9 de septiembre de 2015, suscrito con Leycol Asesores SAS, no se previeron los riesgos que implicarían el incumplimiento en el tiempo estipulado para ejecutar el objeto contractual, es así que se han solicitado y concedido 5 prórrogas la última hasta el 30 de septiembre de 2016, todas justificadas en la dificultad para la consecución de información necesaria para realizarlas en el plazo inicialmente pactado, desconociendo así que la actuación administrativa no puede ser improvisada.

Así se evidencian deficiencias en el Grupo de Contratación, y se generan riesgos de incumplimiento del objeto contractual.

- **Hallazgo No. 9. Estudios previos - Contrato GGC 188 del 9 de septiembre de 2015, suscrito con Leycol Asesores S.A.S (D6)**

El Decreto 1082 de 2015, en su Artículo 2.2.1.1.2.1.1, establece que los estudios y documentos previos son el soporte para, entre otros, elaborar el contrato y debe contener los siguientes elementos:

- El valor estimado del contrato y la justificación del mismo, cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la entidad debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos.
- Los criterios para seleccionar la oferta más favorable.
- El análisis de riesgo y la forma de mitigarlo.
- Las garantías que la entidad contempla exigir en el proceso de contratación.

El Decreto 1510 de 2013, al pronunciarse sobre el análisis del sector económico y de los oferentes por parte de las entidades estatales, en su Artículo 15 estableció que, *“La Entidad Estatal debe hacer durante la etapa de planeación el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de riesgo. La Entidad Estatal debe dejar constancia de este análisis en los Documentos del Proceso”*.

Así mismo, el manual de contratación del Instituto Colombiano Agropecuario, prevé que el objetivo de los estudios previos es establecer de manera clara y concisa los fundamentos que apoyan la conveniencia y viabilidad del procedimiento a seguir para la consecución de los estudios y documentos previos que soportan el proceso de selección objetiva de los contratistas de la entidad.

No obstante lo anterior, el Instituto Colombiano Agropecuario, suscribió el contrato GGC-188-2015, con la empresa con Leycol Asesores SAS, sin atender lo normado, así:

- La evaluación del riesgo adelantada, no detalla los riesgos según las etapas del proceso contractual.
- No se exponen los criterios para seleccionar al contratista.
- No se establece la experiencia y capacidad financiera, requerida para atender el objeto contractual.
- Aunque en el formato de estudios previos se anuncian las variables para calcular el presupuesto (análisis del sector, idoneidad de la persona jurídica a ejecutar el contrato, valores históricos que viene reconociendo el ICA, de

acuerdo con el perfil y experiencia), las mismas no se encuentran soportadas ni demostradas en los estudios realizados para adelantar la contratación.

Al no atenderse lo reglamentado para la realización de estudios previos en la oferta realizada por Leycol Asesores S.A.S, no se incluyó en su oferta (que hace parte del contrato), la descripción y soportes de los profesionales que adelantarían la liquidación de los contratos y que permitieran establecer la idoneidad para adelantar el objeto contractual; se suscribió un contrato por \$580.582.241, con una empresa cuyo capital autorizado, suscrito y pagado es de \$5.000.000 (Certificado de la Cámara de Comercio), con un patrimonio a 31 de diciembre de 2014 de \$56,864,402 y cuyo activo no corriente se encuentra representado en equipo de oficina, computación y comunicación.

Todo lo anterior, debido a deficiencias en los controles por parte del grupo de contratación, lo cual genera riesgo de incumplimiento y calidad del servicio contratado.

Presunta incidencia Disciplinaria, según el numeral 1 del art 34 del Código Único Disciplinario.

Para la CGR, si bien es cierto se trata de una contratación directa, como lo indica el ICA en su respuesta a la observación, los artículos expuestos por la CGR, hacen referencia a las generalidades para toda contratación, los artículos expuestos por la administración son los subsiguientes a las generalidades, que no eximen del cumplimiento de los primeros.

En cuanto al tema de presupuesto, la CGR indica que en los estudios previos se enuncian las variables pero NO se soportan ni se demuestran para la contratación con Leycol Asesores S.A.S.

Según lo observado por la CGR, con Leycol Asesores S.A.S, no contaba con la infraestructura necesaria para desarrollar el contrato en Bogotá; es así que se observan pagos de arrendamiento en Bogotá, viajes, hospedaje en hotel, etc.

El contrato fue prorrogado en varias ocasiones.

- **Hallazgo No. 10. Garantía salarios, prestaciones sociales legales e indemnizaciones laborales (D7)**

El Decreto 1082 de 2015, al tratar los riesgos que deben cubrir las garantías, en su Artículo 2.2.1.2.3.1.7 numeral 4, establece la inclusión de la garantía de: *“Pago de salarios, prestaciones sociales legales e indemnizaciones laborales. Este*

amparo debe cubrir a la Entidad Estatal de los perjuicios ocasionados por el incumplimiento de las obligaciones laborales del contratista derivadas de la contratación del personal utilizado en el territorio nacional para la ejecución del contrato amparado”.

No obstante lo anterior, al suscribir los contratos GGC 188 del 9 de septiembre de 2015, con Leycol Asesores SAS, GGC-255-2015 con Bostonia S.A.S y GGC-256-2015 con Asesorías y Productos de Prevención y Seguridad S.A.S - “ASPRESEG S.A.S.”, no se exigió la inclusión en la garantía de cumplimiento el pago de salarios, prestaciones sociales legales e indemnizaciones laborales, aunque la ejecución del contrato, implica la existencia de terceras personas dependientes del contratista, para el cumplimiento de las obligaciones contraídas. Así, se evidencian deficiencias en los controles por parte del Grupo de Contratación, lo cual genera el riesgo de incurrir en perjuicios ante una eventual condena judicial, que se impartiera con fundamento en lo preceptuado en el artículo 34 del Código Sustantivo del Trabajo^{1[1]}, por incumplimiento por parte del contratista de las obligaciones laborales contraídas por éste, con los trabajadores por él vinculados para el desarrollo del contrato.

Presunta incidencia Disciplinaria, numeral 1, art 34 del Código Único Disciplinario.

^{1[1]} **ARTÍCULO 34. CONTRATISTAS INDEPENDIENTES.** Modificado por el art. 3, Decreto 2351 de 1965. **El nuevo texto es el siguiente:** 1o) Son contratistas independientes y, por tanto, verdaderos patronos y no representantes ni intermediarios, las personas naturales o jurídicas que contraten la ejecución de una o varias obras o la prestación de servicios en beneficios de terceros, por un precio determinado, asumiendo todos los riesgos, para realizarlos con sus propios medios y con libertad y autonomía técnica y directiva. Pero el beneficiario del trabajo o dueño de la obra, a menos que se trate de labores extrañas a las actividades normales de su empresa o negocio, será solidariamente responsable con el contratista por el valor de los salarios y de las prestaciones e indemnizaciones a que tengan derecho los trabajadores, solidaridad que no obsta para que el beneficiario estipule con el contratista las garantías del caso o para que repita contra él lo pagado a esos trabajadores.

NOTA: El texto subrayado fue declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-593 de 2014.

2o) El beneficiario del trabajo o dueño de la obra, también será solidariamente responsable, en las condiciones fijadas en el inciso anterior, de las obligaciones de los subcontratistas frente a sus trabajadores, aún en el caso de que los contratistas no estén autorizados para contratar los servicios de subcontratistas.

- **Hallazgo No. 11. Informes de supervisión - Contratos GGC 188, suscrito con Leycol Asesores SAS y contrato GGC 249 de 2014, suscrito con la comercializadora NAVE Ltda. (D8)**

La Ley 1474 de 2011, en su artículo 83, al tratar el tema de la supervisión e interventoría, establece que la misma se adelanta con el fin de proteger la moralidad administrativa, prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual.

En el mismo sentido determina que las entidades públicas, están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda, también prevé que la *“supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal...”*.

En el artículo 84, establece las facultades y deberes de los supervisores y los interventores, e indica que la *“supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista”*, y que los interventores y supervisores *“serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente”*.

Igualmente, este artículo en el Parágrafo 1°, modifica el numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, indicando que el mismo quedará así:

“No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento”.

El Manual de Contratación del Instituto Colombiano Agropecuario - ICA, numeral 4.2.2.7 - Supervisión del Contrato, determina similares exigencias.

Al analizar los informes de supervisión del contrato GGC 188, suscrito con Leycol Asesores S.A.S, se estableció que desde septiembre 9 de 2015 (fecha de suscripción del contrato), a septiembre 30 de 2016, se han expedido 4 informes de

supervisión, el primero de los cuales data del 15 de febrero de 2016 (cubre del 25 de septiembre de 2016 al 28 de febrero de 2016), en los que no se hace referencia al número de actas aprobadas, y el soporte de actas aceptadas no incluye quien verificó, evaluó y constató el recibo a satisfacción; sin embargo, se certifica el cumplimiento “a entera satisfacción con la prestación del servicio profesional establecido en el contrato”.

En lo que corresponde al contrato GGC 249 de 2014, suscrito con la comercializadora NAVE Ltda., se estipuló la presentación de informes de supervisión mensuales; sin embargo, en el expediente se encuentran dos informes de supervisión, que cubren períodos de más de 6 meses, cada uno.

Lo planteado anteriormente, se presenta por el deficiente control en el ejercicio de la función supervisora y genera incertidumbre respecto del cabal cumplimiento del objeto y obligaciones contractuales, así como respecto de la destinación de los recursos entregados como anticipo.

Presunta incidencia Disciplinaria, numeral 1 del artículo 34 del Código Único Disciplinario

- **Hallazgo No. 12. Manejo del anticipo Contrato GGC 188 del 9 de septiembre de 2015, suscrito con Leycol Asesores S.A.S (D9) (P2)**

El Manual de Contratación del ICA, en el numeral 1.4- Obligaciones Financieras, establece: “Según sea el caso, el interventor o supervisor ejercerá seguimiento y control de las actuaciones del contratista de orden financiero, contable y presupuestal, que deban dentro del marco del contrato suscrito, a saber:

1.4.1 Revisar y aprobar el plan de inversión del anticipo entregado al contratista o conveniente y controlar su buen manejo en concordancia con las obligaciones que para dicho manejo se establezcan en la ley en el contrato o convenio exigiendo los soportes que sean necesarios, cuando a ello haya lugar.”

El Contrato GGC 188 de 2015, con Leycol Asesores S.A.S, en su cláusula tercera pacta la forma de pago, en el párrafo segundo, de la siguiente forma: “El contratista constituirá una cuenta de ahorros en una institución financiera debidamente autorizada, para el manejo de los recursos que reciba a título de anticipo, con el fin de garantizar que dichos recursos se destinen exclusivamente a la ejecución contractual, la cuenta se constituirá a nombre del contrato y se identificará con el número y objeto del contrato, los recursos derivados del anticipo serán consignados en la cuenta correspondiente, previo cumplimiento de los requisitos ya enunciados, en todo caso los recursos se manejarán de acuerdo con



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

el plan de inversión del anticipo presentado por EL CONTRATISTA previa aprobación del supervisor del Contrato, quien realizará la revisión permanente de la inversión del anticipo en el objeto contractual. Los rendimientos que llegaren a producir los recursos provenientes del anticipo girado al CONTRATISTA pertenecerán al Tesoro Nacional.”.

La Ley 80 de 1993, en el art. 52, sobre la responsabilidad de los contratistas, determina: *“Los contratistas responderán civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la ley.*

Los consorcios y uniones temporales responderán por las...”.

A su vez el Estatuto Tributario, el Art. 615, contempla: *“...-Obligación de expedir factura: “Para efectos tributarios, todas las personas o entidades que tengan la calidad de comerciantes, ejerzan profesiones liberales o presten servicios inherentes a éstas, o enajenen bienes producto de la actividad agrícola o ganadera, deberán expedir factura o documento equivalente, y conservar copia de la misma por cada una de las operaciones que realicen, independientemente de su calidad de contribuyentes o no contribuyentes de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales...”*

No obstante lo anterior, y analizada la ejecución del contrato GGC 188 de 2015, con Leycol Asesores S.A.S, se encontró que la cuenta bancaria aperturada para el manejo del anticipo por un valor de \$174.230.205, según los extractos y la certificación del Banco Davivienda, no está a nombre del contrato como lo indica la cláusula tercera, párrafo segundo del mencionado contrato, sino a nombre del contratista. No se encontró el pronunciamiento por parte del supervisor sobre este hecho, ni los soportes que evidencien el oportuno seguimiento al manejo del anticipo.

A partir del análisis al extracto bancario y los soportes que legalizaron la utilización del anticipo, los que fueron entregados al equipo auditor por parte del ICA, con ocasión de la respuesta a la observación, se observó de igual forma que no hubo pronunciamiento de parte de la supervisión en los casos observados que se detallan a continuación, así:

- Con el anticipo se cubren valores cuyo documento soporte corresponde a fechas anteriores al acta de inicio (25-09-2015), e incluso algunos de ellos anteriores a la fecha de suscripción del contrato (9-09-2015), razón por la cual no podría ser considerado como justificación a la utilización del anticipo por haberse surtido antes del giro del mismo:

CONCEPTO	SOPORTE	FECHA	VALOR	LUGAR
Computador COMPAQ CQ 43 176 LA serial AC212305 JF	Factura 17856	23 09 15	\$ 630.000	Bogotá
Hospedaje dos personas los días 22 y 23 de septiembre.*	Factura 1523	24 09 15	\$ 316.000	Bogotá
Pasaje Bogotá Barranquilla el 3 de septiembre.*	Tiquete Electrónico	03 09 15	\$ 292.300	
Pasaje Barranquilla Bogotá el 22 de septiembre. *	Tiquete Electrónico	18 06 15	\$ 295.450	Bogotá
Pasaje Barranquilla Bogotá el 22 y 24 de septiembre. *	Tiquete Electrónico	18 09 15	\$295.450	Bogotá

*Se desconoce la relación del beneficiario del servicio con el desarrollo del objeto contractual

Fuente: Soportes al anticipo

Elaboró: Equipo Auditor

- Se admiten por parte del ICA, como documento soporte para la utilización del anticipo, documentos que no podrían aceptarse como idóneos; es el caso de la de remisiones anexas como soporte de compra de computador e impresora, notas de egreso expedidas por el mismo contratista para justificar el pago de honorarios y gastos de representación (combustible - restaurante), cuentas de cobro por compra de artículos de oficina, así como documentos ilegibles:

CONCEPTO	SOPORTE	FECHA	VALOR	LUGAR
Compra computador completo	Remisión 1502	12 11 15	\$ 9.600.000	Barranquilla
2 impresoras BROTHER-HL-3140CW	Remisión 1489	15 10 15	\$ 3.610.000	Barranquilla
Gastos de representación ejecución del contrato (combustible – Restaurante y movilización. *	Egreso 1560 y 1540	30 11 15 Y 30 10 15	\$ 2.084.436	Barranquilla
Pago de arriendo de apartamento en Bogotá, correspondiente a los meses de octubre, noviembre y diciembre	Egreso 1535	20 10 15	\$ 5.400.000	Bogotá
Dotación artículos de oficina - Varios	tres Cuentas de Cobro sin número	30 09 15 10 10 15 10 11 15	\$ 1.612.620	Barranquilla
Pago de arriendo de Oficina en Bogotá, correspondiente a los meses de septiembre, octubre, noviembre y diciembre	Egreso 1531	16 10 15	\$ 14.000.000	Bogotá
Pago de arriendo de Oficina en Barranquilla, correspondiente a los meses de septiembre, octubre, noviembre y diciembre **	Egreso 1507	15 10 15	\$ 5.200.000	Barranquilla
Pago de honorarios (11 personas)	Egreso 1510	15 10 15 A	\$ 112.190.400	Uno en Bogotá el

	A 1520	19 10 15		resto en Barranquilla
Tres soportes ilegibles				

*Se desconoce la relación del beneficiario del servicio con el desarrollo del objeto contractual

** Se anota que el lugar de ejecución del contrato es la ciudad de Bogotá

Fuente: Soportes al anticipo

Elaboró: Equipo Auditor

- El cuadro anterior, también muestra la utilización de recursos del anticipo en el pago de servicios, arriendo de oficinas, honorarios etc., en la ciudad de Barranquilla, si se tiene en cuenta que el lugar de ejecución del contrato es en la ciudad de Bogotá. De igual forma, se reconoce el pago de arriendo de apartamento y oficina en Bogotá sin justificar el hecho, frente al objeto contractual.
- Frente al reconocimiento de honorarios no se aclara cual es la relación de los beneficiarios con el desarrollo del objeto contractual, principalmente los reconocidos a personas en Barranquilla.

De otra parte, al consultar los extractos bancarios correspondientes a la cuenta en la que se consignó el valor de \$174.230.205 correspondiente al anticipo, se observa que en el mes de octubre se realizaron (utilizaciones y retiros) por el monto de \$163.709.409,65 que corresponden al 94% del valor total del anticipo, sin que dentro de los movimientos reflejados en el extracto bancario se pueda determinar el beneficiario del pago, por tratarse de retiros en efectivo por \$150.940.000 (92% de las utilidades del mes) y la suma de \$573.000 por compra en restaurante y en estación de servicio (EDS) por \$137.020. Según lo reflejado en el extracto de los siguientes meses, los gastos no constituyen gastos asociados al contrato, tales como: alimentos, EDS, supermercados, hotel, droguería, restaurantes, Comcel, expendio de carnes, etc.

Lo anterior, evidencia desatención al manual de contratación, al clausulado del contrato y lineamientos legales estipulados para el correcto manejo del anticipo por parte del supervisor y, como consecuencia, no se garantizó que dichos recursos se hayan aplicado exclusivamente en la ejecución del contrato.

La desatención permitió que se diera uso indebido a los recursos públicos, como se aprecia en los movimientos mensuales en los extractos bancarios, y limitó la generación de rendimientos en favor del Tesoro Nacional. No se puede desconocer que los dineros que se le entregan al contratista en calidad de anticipo son recursos públicos

Presunta Incidencia Disciplinaria de conformidad con lo establecido en el art. 84 de la Ley 1474 de 2011, y presunta incidencia Penal de conformidad con lo

establecido en la Ley 80 de 1993, Art. 52_ De la responsabilidad de los contratistas.

Frente al incumplimiento de la expedición de facturas, se dará a conocer el hecho a la DIAN.

- **Hallazgo No. 13. Acta de Inicio**

La Resolución No. 001970 del 4 julio de 2012, “*Por la cual se establecen funciones a los Supervisores o Interventores de los contratos y/o convenios suscritos por el Instituto Colombiano Agropecuario ICA*”, establece dentro de las obligaciones administrativas, numeral 2.1, elaborar y suscribir con el contratista o conveniente, el acta de iniciación del contrato. Igualmente en su artículo tercero, numeral 1, relaciona el acta de inicio y su suscripción.

En la revisión adelantada a los contratos que se relacionan a continuación, se estableció que carecen de acta de inicio siendo este el documento formal y escrito, que sirve de constancia de la iniciación tanto de las actividades contractuales como las de supervisión:

No. de Contrato	CONTRATISTA	No. Cláusula del Contrato
GC-027-15	Pedro David Barrios Nieto	Undécima, Numeral 1
GC-191-2015	Néstor Rafael Sinmos	
GC-321-15	María Rosario Gallardo.	
GC-676-15	Giobany Ramírez Pérez	
GC-192-15	Yaneth Rozo Vega	
GC-187-15	Fabio García Benítez	

Fuente: Auditor

Lo anterior, evidencia deficiencias en la supervisión contractual, lo que no permite tener claridad y control en el tiempo real de ejecución de los contratos.

- **Hallazgo No. 14. Evidencia de la Ejecución (F1) (D10)**

La Constitución Política de Colombia en su Artículo 209, establece 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



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Estado. La Administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno, que se ejercerá en los términos que señale la Ley”.

En la Ley 610 de 2000 el artículo 3 define la: *“Gestión Fiscal. Para los efectos de la presente Ley, se entiende por Gestión Fiscal, el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales”*

La Ley 1474 de 2011, en su Artículo 83, al tratar el tema de la supervisión e interventoría, establece que la misma, se adelanta con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual y que las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda; también prevé que la *“supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato”*.

En el Artículo 84, establece las facultades y deberes de los supervisores y los interventores, e indica que la *“supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista”* y que los interventores y supervisores *“serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente”*.

También en el Parágrafo 1°, se modifica el numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, indicando que el mismo quedará así:

“No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento”.

Analizada la información suministrada por el Instituto (reportes actividades) y corroboradas en visitas fiscales de la CGR, a los supervisores de los siguientes contratos, se evidenció que las obligaciones contractuales no fueron cumplidas a cabalidad, por parte del contratista, así:

No. Contrato	Clase de contrato	Valor \$	No. Obligaciones pactadas	No. Obligaciones No ejecutadas (Reporte Supervisión)
GC-676-15	Prestación de servicios	19.378.420	11	4
GC-187-15	Prestación de servicios	30.385.530	14	9

Fuente:
Elaboró: Equipo Auditor

Lo anterior, evidencia deficiencias en la supervisión, lo que permitió que a pesar del no cumplimiento de todas las obligaciones contractuales por parte de los contratistas, los contratos fueron pagados en su totalidad. Ello evidencia un presunto detrimento al patrimonio público por una gestión fiscal antieconómica.

En la respuesta a la observación, el ICA sostiene que el objeto del contrato y las obligaciones generales se cumplieron por parte del contratista. De igual forma agrega que, en lo que respecta a algunas obligaciones específicas, éstas no se ejecutaron por cuanto la necesidad no surgió en el desarrollo y de conformidad con la planeación de las actividades propias del grupo, pero el objeto contractual fue cumplido a cabalidad.

Para la CGR, se debieron cumplir a cabalidad todas las obligaciones contractuales específicas las cuales desarrollar el objeto contractual dado que son inherentes al objeto. En razón de ello, esta observación forma parte del informe final.

Presunta incidencia Disciplinaria, de acuerdo con el Art. 34 de la Ley 734 de 2002 y al Art. 83 de la Ley 1474 de 2011, así como una presunta incidencia fiscal, por \$49.763.950, de acuerdo con lo señalado en la Ley 610 de 2000 artículo 3 y 6

- **Hallazgo No. 15. Objeto contractual.**

La Constitución Política de Colombia en su Artículo 209, establece 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”.

La Ley 80 de 1993 en su artículo 23º.- *“De Los Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo”.*

Analizados los contratos GC-321-2015, y GGC-188-2015, suscritos con la firma LEYCOL ASESORES S.A.S, cuyo objeto es: “PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES PARA APOYAR LEGALMENTE EL PROCESO DE LIQUIDACIÓN Y/O ELABORACIÓN DEL ACTA DE BALANCES FINANCIEROS DE CONTRATOS CELEBRADOS POR EL ICA, TERMINADOS DURANTE LA VIGENCIA FISCAL 2012, 2013 Y 2014”, se encontró que en el primero la obligación No. 3: *“Realizar las actas de finalización de los contratos de los años 2013 y 2014 realizados en el grupo Gestión de Servicios Generales”*, ya estaba contenida en el Objeto Contractual del Contrato con No. GGC-188-2015, suscrito con firma LEYCOL ASESORES S.A.S.

Lo anterior, denota deficiencias en la planeación Contractual y en la definición de las necesidades y/o justificación de la contratación por parte del Grupo de Gestión Contractual.

- **Hallazgo No. 16. Publicación en el SECOP (D11)**

El Decreto 1510 de 2013, en su capítulo VII, artículo 19, determina: *“Publicidad en el Secop. La entidad estatal está obligada a publicar en el Secop los documentos del proceso y los actos administrativos del proceso de contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. “.*

El manual de contratación del ICA en el “PROCEDIMIENTO CONTRATACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES Y DE APOYO A LA GESTIÓN”, en el numeral 22, se establece la actividad de publicar el contrato en la página del SECOP, cuyo responsable es el Grupo de Gestión Contractual.



Verificada la información de los siguientes contratos, se determinó que la publicación en el SECOP, se realizó de manera extemporánea, así:

No. Contrato	Publicación
GC-090-2014	En la publicación señala que el contrato fue firmado el 16/01/2014, cuando realmente la fecha de firma fue el 09/01/2014, además fue publicado extemporáneamente el 17/02/2014
GC-487-2015	Firmado el 15/01/2015 y publicado el 03/03/2015
GC-015-2014	Firmado el 09/01/2014 y publicado el 13/02/2014
GC-676-2015	Firmado el 19/01/2015 y publicado el 23/02/2015
GC-027-15	Suscrito el 2/01/2015 y publicado el 16/02/2015
GC-125-14	Suscrito el 9/01/2015 y publicado y el 14/02/2015
GC-075-14	Suscrito el 8/01/2014 y publicado el 17/02/2014. La adición se firmó el 29/08/2014 y se publicó el 16/09/2014
GC- 187-15	Suscrito el 08/01/2015 y publicado y el 18/02/2015
GC- 487-15	Suscrito el 15/01/2015 y publicado y el 03/03/2015
GC-1174-14	Suscrito el 23/01/2014 y publicado el 21/09/2016 DOS VIGENCIAS MAS TARDE
GC-321-15	Suscribió el 14/01/2015 y publicado el 17/02/2015
330-2014	Suscrito el 13/01/2014 y publicado el 17/02/2014. La adición se firmó el 29/08/2014 y se publicó el 18/09/2014
GC-074-14	Suscribió el 09/01/2014 y publicado el 17/02/2014. Se prorrogó el 29/08/2014 y se publicó el 16/09/2014.
GC-192-15	Suscrito el 08/01/2015 y publicado el 18/02/2015.

Fuente: Secop
Elaboro: Equipo Auditor

Es situación evidencia deficiencias en los controles adelantados por el Grupo de Contratación y limita el ejercicio del control ciudadano y de la transparencia.

Presunta incidencia Disciplinaria, de conformidad con el Código Único Disciplinario en su "Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. *Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.”.*

- **Hallazgo No. 17. Rubros presupuestales (D12) (P3)**

El Decreto 2710, del 26 de diciembre de 2014, establece:

“Art 15. Las afectaciones al presupuesto se harán teniendo en cuenta la prestación principal originada en los compromisos que se adquieran y con cargo a este rubro se cubrirán los demás costos inherentes o accesorios.

Con cargo a las apropiaciones de cada rubro presupuestal, que sean afectadas con los compromisos iniciales, se atenderán las obligaciones derivadas de estos compromisos, tales como los costos imprevistos, ajustes y revisión de valores e intereses moratorios, gravámenes a los movimientos financieros y gastos de nacionalización.”

El capítulo VI, art. 41, se definen los gastos, así:

“A. FUNCIONAMIENTO

Son aquellos gastos que tienen por objeto atender las necesidades de los órganos para cumplir a cabalidad con las funciones asignadas a la Constitución Política y a la Ley

1. GASTOS DE PERSONAL

Corresponden a aquellos que debe hacer el estado como contraprestación de los servicios que recibe sea por una relación laboral o a través de contratos, los cuales se define como sigue:

1.2. SERVICIOS PERSONALES INDIRECTOS

Son gastos destinados a atender la contratación de personas jurídicas y naturales para que presten servicios calificados o profesionales, cuando no pueden ser desarrollados con personal de planta. Así mismo, incluye la remuneración del personal que se vincula en forma ocasional, para desarrollar actividades netamente temporales o para suplir a los servidores públicos en caso de licencia o

vacaciones, dicha remuneración cubrirá las prestaciones sociales a que tenga derecho, así como las contribuciones a que haya lugar tales como:...”.

No obstante lo anterior, se encontró que se suscribieron los contratos de prestación de servicios, cuyos objetos contractuales están orientados a apoyar la gestión administrativa de diferentes áreas, como allí se aprecia, los cuales fueron cargados al rubro C520-1108-5-0-38 y C520-1108-5-0-38-1, el cual corresponde a presupuesto de Inversión, así:

No. Contrato	Objeto	Rubro pago contrato inicial
GC-090-2014	Apoyar a la Oficina Asesora de Planeación en el desarrollo de actividades relacionadas con la programación, análisis seguimiento control y evaluación de la ejecución presupuestal y participar en el seguimiento de la planeación institucional	recursos propios de inversión
GC-487-2015	Prestación de servicios personales y de apoyo a la gestión como tecnólogo del Grupo de Gestión Atención al Ciudadano y Gestión documental. Sede en Bogotá	Inversión Ordinaria Nación
GC-676-2015	Prestación de servicios personales y de apoyo a la gestión como Técnico administrativo en el Grupo de Gestión Atención al Ciudadano y Gestión Documental	recursos Inversión ordinaria nación
GC-027-15	Prestación de servicios profesionales y de apoyo a la Gestión como asesor externo de la Gerencia General, en temas relacionados con la gestión institucional	Inversión Ordinaria Nación
GC- 187-15	Prestación de servicios personales y de apoyo como tecnólogo del Grupo Gestión Servicios Generales de Subgerencia Administrativa y Financiera con sede en las Oficinas Nacionales	Inversión Ordinaria Nación
GC- 487-15	Prestación de servicios personales y de apoyo a la gestión como tecnólogo del Grupo de Gestión Atención al Ciudadano y Gestión Documental. Sede en Bogotá	Inversión Ordinaria Nación
GC-1174-14	Prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión para el desarrollo de actividades del manejo y control administrativo de los bienes en el grupo de Gestión Control de Activos y Almacenes.	Inversión Recursos Propios
GC-321-15	Prestación de servicios personales y de apoyo a la gestión como profesional en el grupo de gestión de servicios generales con sede en la ciudad de Bogotá	recursos de Inversión ordinaria Nación
GC-074-14	Prestación de servicios personales y de apoyo a la gestión como técnico administrativo en el grupo de gestión de servicios generales de la Subgerencia Administrativa y Financiera	Inversión Recursos Propios
GC-192-15	Prestación de servicios personales y de apoyo a la gestión como técnico administrativo en el grupo de gestión de servicios generales de la Subgerencia Administrativa y Financiera	recursos de Inversión ordinaria Nación
GC-190-2015	Prestación de servicios personales y de apoyo a la gestión como profesional especializado del Grupo Gestión Servicios Generales de la Subgerencia Administrativa y Financiera	recursos de Inversión ordinaria Nación
GC-1234-2014	Prestación de servicios personales y de apoyo a la gestión como profesional especializado del Grupo Gestión Servicios Generales de la Subgerencia Administrativa y Financiera	Inversión Recursos Propios
GC-191-15	Prestación de servicios personales y de apoyo a la gestión como profesional especializado en el grupo de Gestión de Servicios Generales, con sede en la ciudad de Bogotá	recursos de Inversión ordinaria Nación

Fuente: Información Expedientes ICA

Igualmente, se encontraron contratos de prestación de servicios donde sus objetos contractuales están orientados a apoyar la gestión administrativa, pero se cargaron a los rubros atrás mencionados, y sus adiciones afectaron rubros de funcionamiento A-1-0-2-14 “Remuneración Servicios técnicos” de Servicios personales indirectos”, así:



No. Contrato	Objeto	Rubro pago contrato	Rubro Pago Adición
GC-015-2014	Prestación de servicios y de apoyo a la gestión como Técnico administrativo en el Grupo de Gestión Atención al Ciudadano y Gestión Documental	Inversión propios	Gastos de Personal Nación
GC-125-14	Prestación de servicios profesionales y de apoyo a la Gestión como asesor externo de la Gerencia General, en temas relacionados con la gestión institucional	Inversión recursos propios	Gastos de Personal Nación
GC-075-14	Prestación de servicios personales y de apoyo como tecnólogo del Grupo Gestión Servicios Generales de Subgerencia Administrativa y Financiera con sede en las oficinas nacionales	Inversión recursos propios	Gastos de Personal Nación
330-2014	Prestación de servicios de apoyo a la gestión realizada por el Grupo e Gestión de Infraestructura Física y Mantenimiento	Inversión recursos propios	Gastos de Personal Nación
GC-073-2014	Prestación de servicios personales y de apoyo a la gestión como profesional especializado en el grupo de Gestión de Servicios Generales, con sede en la ciudad de Bogotá	Inversión recursos propios	Gastos de Personal Nación

Fuente: Información Expedientes ICA

Lo anterior, denota deficiencias en la planeación y ejecución presupuestal por parte de la Oficina Asesora de Planeación, lo que produce distorsiones en la ejecución del presupuesto de gastos de funcionamiento e Inversión y genera riesgos de incurrir en apropiación con destinación diferente.

El ICA en la respuesta a la observación, señala “...*Para cumplir con este propósito misional dispone del presupuesto asignado legalmente para atender los gastos de funcionamiento e inversión en cada periodo fiscal.*”

En este orden de ideas, los proyectos de inversión son registrados en el BPIN del DNP, en coherencia con el principio presupuestal de "programación integral". Artículo 17 Decreto 111 de 1996, el cual establece que "Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes".

Para la CGR, la entidad no tiene claridad frente al manejo presupuestal específicamente de **gastos de inversión** donde algunos recursos son destinados al pago de contratos para el **apoyo a la gestión administrativa en áreas que nada tienen que ver con los proyectos de inversión que cumplen la labor misional de la Entidad**. El ICA no explicó la razón por la cual algunos contratos se pagaron con presupuesto de funcionamiento y de inversión siendo su objeto enfocado a actividades de apoyo administrativo. El Decreto 2710, del 26 de diciembre de 2014, de liquidación presupuestal, enmarca claramente estos contratos en “*Servicios Personales Indirectos*”.

Presunta incidencia Disciplinaria, Código Único Disciplinario.: “Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. *Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.”.*

Presunta incidencia Penal.

- **Hallazgo No. 18. Contrato GC-321-15. (F2) (D13)**

El Decreto 1510 de 2013, en su capítulo VII, artículo 20, determina:

“20. Estudios y documentos previos. *Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:*

1. *La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación.*

Artículo 84. Estudios previos para la contratación de mínima cuantía. *La entidad estatal debe elaborar unos estudios previos que deben contener lo siguiente:*

1. *La descripción sucinta de la necesidad que pretende satisfacer con la contratación.”.*

El manual de contratación del ICA en el “PROCEDIMIENTO CONTRATACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES Y DE APOYO A LA GESTIÓN”, define y establece:

“ESTUDIOS PREVIOS: *Documento previo a la contratación que sirve de soporte al contrato. Debe contener, como mínimo, la necesidad que se pretende satisfacer, el objeto a contratar, la modalidad de selección con su justificación y fundamentos jurídicos, el valor estimado del contrato con su justificación, los criterios de selección, el análisis de riesgo y la forma de mitigarlo, las garantías*

que la entidad contempla exigir y la indicación de si el proceso de contratación está cobijado por un acuerdo comercial...

...2. DESCRIPCIÓN DEL PROCEDIMIENTO. 2.1 Subproceso 1: Creación del contrato. Numeral 1. Determinar la necesidad y planear la contratación...

La Ley 1474 de 2011, en su Artículo 83, al tratar el tema de la supervisión e interventoría, establece que la misma, se adelanta con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual y que las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda, también prevé que la *“supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato”*.

En el Artículo 84, establece las facultades y deberes de los supervisores y los interventores, e indica que la *“supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista”* y que los interventores y supervisores *“serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente”*.

También en el Parágrafo 1, se modifica el numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, indicando que el mismo quedará así:

“No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento”.

La Ley 610 de 2000, en el artículo 3, define: *“Gestión Fiscal. Para los efectos de la presente Ley, se entiende por Gestión Fiscal, el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines*

esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales”

De la misma manera el “*Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u **omisión de los servidores públicos** o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.*” (Negrillas fuera del texto)

De acuerdo con el acta de visita fiscal practicada al contrato de prestación de servicios GC-321-15, firmado entre el ICA y persona natural, por \$34.500.000, cuyo objeto es la: “*Prestación de servicios personales y de apoyo a la gestión como profesional en el grupo de gestión de Servicios generales con sede en la ciudad de Bogotá*”, y analizada la información contenida en el expediente, se estableció que la contratista no cumplió con los compromisos contractuales definidos en la Cláusula Cuarta: “*Obligaciones del Contratista*”, generando además, duda sobre la definición de necesidades en los estudios previos, igualmente, se evidenció que la contratista no presentó el informe mensual de actividades.

Lo anterior, denota deficiencias en la labor de supervisión dado que no se exigió el estricto cumplimiento de lo pactado, lo que generó un presunto detrimento patrimonial en \$34.500.000 por una gestión fiscal antieconómica.

Presunta Incidencia Disciplinaria, Ley 1474 de 2011, en su Artículo 83.
Presunta incidencia Fiscal en \$34.500.000

- **Hallazgo No. 19. Precios Unitarios (D14)**

El Decreto 1082 del 26 de mayo de 2015, señala: “*Artículo 2.2.1.1.2.1.1. Estudios y documentos previos. Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, pliegos de condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de*

Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:(...)

...4. El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos de presupuesto, en la estimación de aquellos... (Negritas fuera del texto)

Analizado el Contrato de Obra No. GGC-063-2015 del 11 de junio de 2015, suscrito con persona natural, cuyo objeto es el mantenimiento a la obra civil y acabados de la estructura del laboratorio de Bioseguridad – LNDV, se pudo evidenciar que a folios 129 al 141 se encuentran unos análisis de precios unitarios, elaborados con posterioridad a la suscripción de la minuta del contrato, el cual se encuentra firmado por el supervisor y el contratista, incumpléndose con lo señalado en el numeral 4 del artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015, toda vez que el cálculo de los precios unitarios debieron plasmarse en los estudios o documentos previos, elaborados por el ICA para el proceso contractual en cuestión.

Lo anterior, denota deficiencias en la elaboración de los estudios y documentos previos, por parte del grupo de Gestión de Infraestructura Física y Mantenimiento y por el grupo de gestión Contractual, lo que afecta la estimación del valor del contrato.

En lo expuesto por el ICA en la respuesta a la observación, está confirmando que el análisis de los precios unitarios no se realizó en la etapa pre contractual y por ende, el mismo, no fue plasmado en los estudios previos del proceso.

Presunta incidencia Disciplinaria (numeral 1 del artículo 34 del Código Único Disciplinario).

- **Hallazgo No. 20. Informes de supervisión.**

El Manual de Contratación del Instituto Colombiano Agropecuario, en su numeral 12.6.2.6, Liquidación del contrato, señala que: “1. *Enviar al Grupo de Gestión Contractual un informe detallado acerca de la ejecución y cumplimiento del contrato, confrontando obligación y producto, bien o servicio requerido.*”

En los expedientes contractuales GGC-223-2915 del 23 de octubre de 2015, suscrito con Portes de Colombia Ltda.; GGC-063-2015 del 11 de junio de 2015, con persona natural; GGC-074-2015 del 17 de julio de 2015, celebrado con Controles Empresariales Ltda.; y GGC-171-2015 del 10 de agosto 2015, suscrito

con Softsecurity Ltda., se observó que en los informes finales, no se detalla la ejecución y cumplimiento del contrato, en donde vislumbra el cotejo de la obligación y producto, bien o servicio requerido.

Asimismo, los informes mensuales de los contratos GGC-223-2015 del 23 de octubre de 2015, suscrito con Portes de Colombia Ltda.; GGC-063-2015 del 11 de junio de 2015, con persona natural; GGC-035-2015, con la Unión Temporal QBE Seguros S.A.; GGC-036-2015, suscrito con Chubb de Colombia - Compañía de Seguros S.A.; GGC-037-2015, con ACE Seguros; GGC-038-2015, con Seguros de Vida del Estado S.A.; y GGC-039-2015, con QBE Seguros S.A., respectivamente, no especifican aspectos sustanciales, tales como: cantidad, calidad, oportunidad, pesaje, clase de elemento o producto a transportar, número de póliza, siniestros presentados durante el período reportado, entre otras, que finalmente reflejen el desarrollo de lo pactado en el contrato.

Lo anterior, obedece a debilidades en la labor supervisora, lo que podría generar el incumplimiento de las obligaciones generales y específicas pactadas y puede conducir a riesgos de vencimiento de los términos establecidos para la legalización de la liquidación y se pierda la competencia.

- **Hallazgo No. 21. Póliza de automóviles por relación (D15)**

La Ley 610 de 2000, en el artículo 3, define: “*Gestión Fiscal. Para los efectos de la presente Ley, se entiende por Gestión Fiscal, el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales*”

De la misma manera, el “*Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de*

vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.” (Negrillas fuera del texto).

Analizada la Póliza de automóviles por relación No. 000705764464, expedida el 30 de abril de 2015, con vigencia 21 de abril de 2015 al 20 de abril de 2016, y sus anexos números 900225121 del 13 de mayo de 2015, con vigencia del 21 de abril de 2015 hasta el 20 de abril de 2016; 900353405 del 10 de agosto de 2015, con vigencia desde el 3 de agosto de 2015 hasta el 20 de abril de 2016, anexo de modificación 900487608 del 15 de abril de 2016, con vigencia desde el 21 de abril de 2016 hasta el 17 de septiembre de 2016 y el anexo No. 900568672 del 28 de septiembre de 2016, con vigencia del 18 al 26 de septiembre de 2016, respectivamente, se evidenció que el ICA incluyó dentro de la póliza adquirida, veintiún (21) bienes muebles (motocicletas y vehículos) que habían sido subastados el 22 de diciembre de 2015, así:

LIQUIDACION REINTEGRO POR PAGO DE POLIZA DE SEGUROS - VEHICULOS SUBASTADOS					
PLACA	SUSCRIPCION CONTRATO PESOS \$	PRIMA POLIZA 000705764464 PESOS \$	PRIMA PRÓRROGA 1 VIGENCIA 21/04/2016 - 17/09/2016 PESOS \$	PRIMA PRÓRROGA 2 17/09/2016 - 26/09/2016 PESOS \$	TOTAL A REINTEGRAR PESOS \$
EPE14A	16.284,50	5.428,17	6.674,00	1.429	13.531,33
EPE15A	16.284,50	5.428,17	6.674,00	1.429	13.531,33
HEX07	9.305,52	3.101,84	3.814,00	817	7.732,51
HOA010	144.234,00	48.078,00	59.112,00	12.658	119.848,31
IZH386	137.255,02	45.751,67	56.252,00	12.046	114.049,49
KGH21A	16.284,50	5.428,17	6.674,00	1.429	13.531,33
MAD01A	13.027,60	4.342,53	5.339,00	1.143	10.824,86
MTA008	139.581,35	46.527,12	57.206,00	12.250	115.983,10
OAK041	139.581,35	46.527,12	57.206,00	12.250	115.983,10
OBJ698	144.234,00	48.078,00	59.112,00	12.658	119.848,31
ODC55	11.166,46	3.722,15	4.576,00	980	9.278,15

OOK078	195.413,84	65.137,95	80.088,00	17.150	162.375,92
OQC507	139.581,35	46.527,12	57.206,00	12.250	115.983,10
PED80	13.027,60	4.342,53	5.339,00	1.143	10.824,86
RIC335	190.761,19	63.587,06	78.181,00	16.742	158.509,70
VLH07	16.284,50	5.428,17	6.674,00	1.429	13.531,33
YNX64A	51.179,84	17.059,95	20.976,00	4.492	42.527,61
ZWB91	8.607,44	2.869,15	3.528,00	755	7.152,56
CRD500	160.518,51	53.506,17	65.786,00	14.087	133.379,65
YFF84	8.610,83	2.870,28	7.627,00	1.633	12.130,61
HOG52B	27.916,35	9.305,45	11.441,00	2.442,00	23.188,45
TOTALES	533.046,75	659.485,00	141.213,87	1.333.745,62	

La anterior situación, se presentó por deficiencias en la gestión adelantada por parte del Coordinador del Grupo de Gestión de Servicios Generales, quien funge como supervisor del contrato GGC-035-2015, no obstante haber sido informado por el coordinador del grupo de Gestión de Control de Activos y Almacenes, sobre tal hecho, mediante memorando del 12 de febrero de 2016, lo que ocasionó un presunto detrimento patrimonial por valor de \$1.333.745,62

Presunta incidencia Disciplinaria, artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2013.

La administración del ICA, conocida la observación de la CGR, aceptó el hecho y procedió a realizar la reclamación a la aseguradora, llegando al acuerdo con la misma, de realizar un cruce de cuentas sobre el saldo pendiente por pagar de la póliza No. 705764464, según carta de la Aseguradora QBE, del 29 de noviembre de 2016, razón por la cual se constituye en un Beneficio del Proceso Auditor.

- **Hallazgo No. 22. Traspaso de vehículos subastados (D16)**

El artículo 47 de la Ley 769 (Código Nacional de Tránsito), al tratar el tema de la tradición de los vehículos, establece que la tradición del dominio de los vehículos automotores requerirá, además de su entrega material, su inscripción en el organismo de tránsito correspondiente, quien lo reportará en el Registro Nacional Automotor, en un término no superior a quince (15) días. La inscripción ante el

organismo de tránsito deberá hacerse dentro de los sesenta (60) días hábiles siguientes a la adquisición del vehículo.

Pese a lo anterior, 18 meses después de la primera subasta de automotores y 11 de la segunda, respectivamente, no se ha realizado el traspaso de la totalidad de los vehículos vendidos en dichas subastas (15 automóviles y 26 motos), debido a deficiencias en la planeación y previsión de riesgos inherentes al proceso de subasta, por parte del Grupo de Contratación y del Grupo de Gestión y Control de Activos y Almacenes, lo cual al figurar el ICA, como propietario de los vehículos subastados, se mantiene la responsabilidad frente a todos los gravámenes, aportes, sanciones y manejos indebidos en que se vea involucrado el vehículo, lo cual conlleva al riesgo de generar costos y gastos adicionales.

Presunta incidencia Disciplinaria, numeral 1 del artículo 34 del Código Único Disciplinario.

- **Hallazgo No. 23. Reconocimiento y pago de viáticos (D17)**

La Resolución 002692 del 28 de agosto de 2014, del ICA, señala:

“ARTÍCULO SEXTO: PROGRAMACIÓN.- *Las comisiones de servicios que deban cumplir los funcionarios contratistas el Instituto serán programada para periodos y presentadas junto con la ejecución anterior, en la última semana de cada mes, para su aprobación, por parte del funcionario competente.*

ARTICULO SEPTIMO: APROBACIÓN- *Las comisiones de servicios o desplazamientos que deban cumplir los funcionarios o contratistas del Instituto serán programadas para periodos mensuales, en la última semana de cada mes y presentadas en el formato establecido y publicado en la página del aplicativo vigente, para su aprobación del funcionario competente, es decir, quien ostente el rango de jerarquía superior y que tenga relación directa de dependencia o por parte del supervisor del contrato. Esta programación debe ser acorde con las metas establecidas por cada dependencia., las cuales deben ser concordantes con los proyectos misionales y de apoyo que se realicen en cada vigencia.*

ARTICULO OCTAVO: ACTO ADMINISTRATIVO.- *La probación de comisiones de servicios y desplazamiento registradas en el aplicativo vigente, constituyen el acto administrativo mediante el cual se faculta a un funcionario o contratista para ejecutar la misión que le ha sido conferida, de conformidad con las normas expedidas por el Gobierno Nacional.*

No podrá autorizarse el pago de viáticos, gastos de desplazamiento y/o gastos de viaje, sin que medie acto administrativo que confiera la comisión”

Así mismo, no se podrá registrar hechos cumplidos.

“ARTICULO DECIMO: APROBACIÓN DE COMISIONES.- *Las comisiones de servicio y desplazamiento deben tener autorización, visto bueno y aprobación presupuestal, debidamente tramitados en el aplicativo vigente, requisitos sin los cuales el funcionario o contratista no podrá desplazarse fuera de su sede o área habitual de trabajo o domicilio contractual, en nombre del instituto. La aprobación de las comisiones de servicio y desplazamiento es indelegable y será de la siguiente manera:*

1. *La autorización estará a cargo del nivel directivo*

El Gerente General aprobará las comisiones de los Subgerentes, Asesores, Jefes de Oficina, Gerentes Seccionales y Contratistas sobre los cuales ejerza supervisión. Los Subgerentes y Jefes de Oficina aprobarán las comisiones de los funcionarios a su cargo y contratistas ubicados en su Subgerencia....

2. *El visto bueno será responsabilidad del superior inmediato del funcionario o supervisor del contratista o del Subgerentes según corresponda, cuando las directrices de sus labores o actividades, sean impartidas desde el nivel nacional.*
3. *Aprobación presupuestal será responsabilidad del funcionario competente de la dependencia a la que se le haya asignado el presupuesto.*

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO: ORDENACIÓN.- *Serán ordenadores del pago de viáticos y desplazamiento y gastos de viaje:*

1. *En Oficinas Nacionales*

El Subgerente Administrativo y Financiero

ARTÍCULO DÉCIMO CUARTO: RACIONALIZACIÓN.- *Los funcionarios autorizados por la presente resolución para conceder y prorrogar comisiones de servicios y desplazamiento, serán responsables de velar por una adecuada racionalización del gasto público y la efectividad y cumplimiento de la misma, enmarcada en los resultados de la gestión institucional.*

ARTÍCULO DÉCIMO QUINTO: CONSTANCIA DE COMISIÓN.- Las constancias para comisión de servicio y desplazamiento serán registradas oportunamente en el aplicativo vigente de la siguiente manera:

- Para comisiones realizadas en oficinas o sedes del Instituto a nivel nacional, deben ser generadas por el o los funcionarios competentes y que pueden dar fe de la permanencia del funcionario o contratista en el lugar de visita.

ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO: LEGALIZACIÓN DE LAS COMISIONES DE SERVICIO Y DESPLAZAMIENTO.- Los funcionarios y contratistas deberán legalizar las comisiones de servicios y desplazamiento, en el aplicativo vigente, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la finalización de la comisión....

SOPORTES DE LA LEGALIZACIÓN DE LAS COMISIONES DE SERVICIOS Y DESPLAZAMIENTO

- **SOPORTES A TRAVÉS DEL APLICATIVO:** Los soportes que a continuación se relacionan, hacen parte integral de la legalización y servirán de prueba de la ejecución de la misma. Permanecerán disponibles para el control y verificación de la oficina o ente que lo requiera.
 1. Informe ejecutivo de Comisión Nacional, registrado de acuerdo a los requisitos que solicite el aplicativo vigente en el momento de la legalización, con visto bueno del superior inmediato, que de igual manera debe ser generado a través del aplicativo.
 2. Constancia de Comisión, acuerdo a lo establecido en el artículo décimo cuarto
 3. Archivo digital de la constancia de comisión, los pasabordos aéreos para los casos que aplique y los soportes de gastos de acuerdo a lo enunciado en el artículo quinto d la presente Resolución.

PARAGRAFO TERCERO: Queda prohibido tramitar y autorizar nuevas comisiones de servicio y desplazamiento de funcionarios o contratistas que tengan pendientes comisiones por legalizar dentro de los términos establecidos.

PARAGRAFO CUARTO: Las comisiones de servicio y desplazamiento que no se legalicen dentro de los términos establecidos en el presente artículo. NO se tramitarán para pago y se ordenará el descuento del valor correspondiente a la concesión de avance y los pasajes aéreos si se hubieran suministrado para

realizar la comisión, a través de la nómina para los funcionarios y del pago de los honorarios para los contratistas.

ARTÍCULO DÉCIMO SÉPTIMO: REVISIÓN Y APROBACIÓN DE LEGALIZACIONES.- Las legalizaciones que registren los funcionarios o contratistas deberán ser aprobadas en dos instancias:

1. **REVISIÓN Y APROBACIÓN TÉCNICA:** Será responsabilidad del superior inmediato o supervisor del contrato, realizar la revisión y aprobación de las legalizaciones de los funcionarios o contratistas a su cargo, de acuerdo con la ejecución técnica de las comisiones de servicios y desplazamiento, en concordancia con los objetivos propuestos y el cumplimiento de las mismas.
2. **REVISIÓN Y APROBACIÓN FINANCIERA:** será responsabilidad de la dependencia competente, realizar la revisión y aprobación de las legalizaciones de los funcionarios o contratistas según su sede de trabajo o domicilio contractual, en lo relacionado con los gastos que se presenten...
 - a.
 - b. El Grupo de Gestión Financiera estará a cargo de la revisión y aprobación financiera de las legalizaciones de comisiones de servicio y desplazamiento de los funcionarios y contratistas ubicados en Oficinas Nacionales.

ARTÍCULO VIGESIMO: ENTREGA DE PASAJES AÉREOS.-

PARAGRAFO PRIMERO.- No se podrán realizar reservas de tiquetes aéreos sin la correspondiente solicitud de comisión debidamente aprobada en el aplicativo, como lo indican los Artículos Noveno y Décimo de la presente Resolución.”.

Por su parte, el Decreto 111 de 1996, establece:

“ARTÍCULO 71. Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos.

Igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin. En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento de estos actos administrativos.

En consecuencia, ninguna autoridad podrá contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes, o en exceso del saldo disponible, o sin la autorización previa del Confis o por quien éste delegue, para comprometer vigencias futuras y la adquisición de compromisos con cargo a los recursos del crédito autorizados.

Para las modificaciones a las plantas de personal de los órganos que conforman el presupuesto general de la Nación, que impliquen incremento en los costos actuales, será requisito esencial y previo la obtención de un certificado de viabilidad presupuestal, expedido por la dirección general del presupuesto nacional en que se garantice la posibilidad de atender estas modificaciones.

Cualquier compromiso que se adquiriera con violación de estos preceptos creará responsabilidad personal y pecuniaria a cargo de quien asuma estas obligaciones (L. 38/89, art. 86; L. 179/94, art. 49).” (Negrillas fuera del texto).

Analizada la información suministrada por el Instituto, en la respuesta a la observación de la CGR, frente a los viáticos con ocasión de los contratos Nos. GC-125-14 y GC-027-15, suscritos con persona natural, y teniendo en cuenta los reportes de actividades del contratista, se evidenciaron las siguientes deficiencias:

Contrato No. GC-125-14, según la cláusula 5) Lugar de ejecución. Oficinas nacionales o el lugar que indique el supervisor, se concluye:

Fechas de Comisión		Seccionales	Objeto	Valor \$	Deficiencias
Desde	Hasta	Destino			
20/06/2014	20/06/2014	ATLANTICO	REVISION Y ACOMPAÑAMIENTO DE LOS ASUNTOS ADMINISTRATIVOS Y CONTRACTUALES DE LA GERENCIA SECCIONAL ATLANTICO	208.068	En la legalización no anexó pasabordo del desplazamiento de Bogota a Barranquilla, sólo anexa pasabordo del 24 de junio de Barranquilla a Bogota.
28/08/2014	29/08/2014	BOLIVAR	VISITA SEDES LOCALES DE LA SECCIONAL DE BOLIVAR PARA VERIFICAR NECESIDADES DE INFRAESTRUCTURA, LOGISTICA Y PERSONAL.	624.204	La legalización de viáticos excedió los 5 días hábiles que establece la norma fue presentada el 11/09/2014 (9 días hábiles despues).
26/09/2014	26/09/2014	BARRANQUILLA	ASISTENCIA AL TALLER SOBRE DIAGNOSTICO DIFERENCIAL PARA LA PESTE PORCINA CLASICA, EN EL CUAL PARTICIPARAN: LIDERES REGIONALES PROYECTO PPC, ASOPORCICULTORES, EPIDEMIOLOGOS Y LIDERES REGIONALES PROYECTO PPC-ICA.	208.068	La legalización de viáticos excedió los 5 días hábiles que establece la norma fue presentada el 16/10/2014 y la comisión fue el 26/09/2014 El informe ejecutivo de la gestión adelantada presenta fecha de 23/09/2016 (Dos años despues de cumplirse la Comisión)
Fuente: Información allegada por el ICA al Equipo Auditor en CD					

Contrato GC-027-15, suscrito el 02/01/2015

Según la cláusula segunda del contrato se estipuló como lugar de ejecución las Oficinas Nacionales -BOGOTA D.C.- o en el lugar que indique el supervisor; modificada esta cláusula en dos oportunidades así: el 13/01/2015, donde se estableció como lugar de ejecución Oficinas Nacionales Bogotá y las seccionales Magdalena, Sucre, Córdoba, Atlántico y Bolívar, y el 28/05/2015, que fijó como lugar de ejecución las seccionales Magdalena, Sucre, Córdoba, Atlántico y Bolívar.

Una vez analizados los viáticos generados con ocasión del presente contrato, se establecieron las siguientes deficiencias:

Fechas Comisión		Seccionales Destino	Objeto	Valor \$	Conclusiones
Desde	Hasta				
06/03/2015	06/03/2015	GERENCIA SECCIONAL ATLANTICO	ASISTIR REUNION DEL DIA VIERNES 6 DE MARZO DE 2015, EN EL LABORATORIO DE DIAGNOSTICO FITOSANITARIO DE LA SECCIONAL ATLANTICO, CON EL FIN DE REALIZAR LA REVISION Y EVALUACION IN SITU DE LAS FALLAS ESTRUCTURALES DE LA CONSTRUCCION, QUE SIRVAN COMO SOPORTE PARA TOMAR DECISIONES AL RESPECTO.	208.068	La fecha de viaje es el 6/03/2015. (Según pasabordos del desplazamiento de Bogotá a Barranquilla fue el 05/03/2015 y el regreso fue del 09/03/2015 y certificado de permanencia del 06/03/2015), lo que se configuraría en hechos cumplidos, según el RP 209615 del 18 de marzo de 2015
15/12/2015	16/12/2015	GERENCIA GENERAL	ACOMPANAMIENTO A LA GERENCIA GENERAL EN LA REVISION DE PROCESO ADMINISTRATIVO DE CONTRATACION DE SERVICIOS PERSONALES.	653.292	La fecha de desplazamiento fue 15/12/2015. Estuvo en Bogotá los días 15 y 16 de diciembre según certificación de permanencia emitido por el Gerente General, lo que se configuraría en hechos cumplidos, según el RP 1288115 del 29 de diciembre de 2015

Lo anterior, evidencia deficiencias en los controles sobre la generación del RP 209615 y 1288115, en la legalización de las comisiones por parte de la oficina de la oficina de presupuesto, según la descripción arriba citada, y de la Subgerencia Administrativa y Financiera, por cuanto se expidieron con posterioridad al cumplimiento del compromiso, lo que pudo generar la legalización de hechos cumplidos, cuando se utilizaron los tiquetes aéreos.

Presunta incidencia Disciplinaria, Ley 1474 de 2011, en su Artículo 83, al tratar el tema de la supervisión. Ley 734 de 2002, art 34, numeral 1.

- **Hallazgo No. 24. Ejecución de contratos.**

Resolución 1970 de julio de 2012, sobre la función de los supervisores.

Analizada la información suministrada por el Instituto (Informe Único de Actividades - Reportes actividades en el expediente contractual), se encontró que en los reportes de las actividades mensuales de cada contratista y avaladas por el

supervisor correspondiente, no se indica cumplimiento de las obligaciones contractuales detalladas en el cuadro siguiente:

No. Contrato	Valor (\$)	No. Obligaciones pactadas	No. de las Obligaciones No ejecutadas (Reporte Supervisión)
GC-1174-2014	34.265.733	De la 1 a la 14	7, 10, 13
GC-090-2014	65.979.491	De la 1 a la 10	3, 7, 8,
GC- 015-2014	19.632.000	De la 1 a la 10	5, 6, 7, 8 y 9
GC-330-2014	11.421.000	De la 1 a la 9	6
GC-190-2015	41.457.500	De la 1 a la 10	2, 4, 5, 6 y 7
GC-1234-2014	31.500.000	De la 1 a la 10	2, 4, 5, 6 y 7

Fuente: Información ICA

Esto evidencia deficiencias en el seguimiento del cumplimiento de las obligaciones contractuales establecidas y los informes emitidos por el supervisor, los cuales dan cuenta de las obligaciones ejecutadas, lo que genera riesgos de que se paguen obligaciones sin su cumplimiento.

Hallazgo No. 25. Cambio de Obligaciones contractuales (F3) (D18)

La Constitución Política de Colombia en su Artículo 209, establece:

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

La Ley 610 de 2000, en su artículo 3, define: *“Gestión Fiscal. Para los efectos de la presente Ley, se entiende por Gestión Fiscal, el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia,*



economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales”.

De la misma manera, el “Artículo 6°. *Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.*” (Negrillas fuera del texto).

La Ley 1474 de 2011, en su Artículo 83, al tratar el tema de la supervisión e interventoría, establece que la misma, se adelanta con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual y que las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda; también prevé que la “*supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato*”.

En el Artículo 84, establece las facultades y deberes de los supervisores y los interventores, e indica que la “*supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista*” y que los interventores y supervisores “*serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente*”.

También en el Parágrafo 1°, se modifica el numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, indicando que el mismo quedará así:

“No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de

corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento”.

Analizada la información suministrada por el Instituto, relacionada con el contrato de prestación de servicios GC-487-15 suscrito entre el ICA y persona natural, por valor de \$28.461.408, cuyo objeto fue: *“Prestación de servicios personales y de apoyo a la gestión como tecnólogo del Grupo de Gestión Atención al Ciudadano y Gestión documental.”* bajo la supervisión del Coordinador del Grupo de Atención al Ciudadano y Gestión Documental; se evidenció que de las obligaciones contractuales pactadas inicialmente (de la 1 a la 15), no hay indicación de su cumplimiento en los Reportes de Actividades suscritos por el supervisor durante los meses de enero a mayo, de las actividades Nos. 2, 4, 6, 7, 9, 10 11, 12, 13 y 14.

Igualmente, dentro del expediente se evidencia la modificación No. 1 del 21/05/2015, que establece que el objeto es la: *“prestación de servicios personales y de apoyo a la gestión como tecnólogo del Grupo de Gestión Atención al Ciudadano y Gestión documental o a nivel administrativo en la dependencia del ICA que se requiera”*, y se cambian las obligaciones contractuales (las cuales ya no serán 15 sino 11), y la supervisión que inicialmente estaba a cargo del Coordinador del Grupo de Atención al Ciudadano, pasa al Jefe del Grupo de Servicios Generales.

No obstante la modificación, el contratista continuó adelantando algunas actividades pactadas inicialmente y el Coordinador del Grupo de Atención al Ciudadano, continuó certificando las actividades ya retiradas al contratista, mediante el reporte de actividades de los meses de junio, julio y agosto de 2015.

Además, en el mes de septiembre de 2015 el nuevo supervisor (Jefe del Grupo de Servicios Generales), continuó certificando el cumplimiento de algunas de las obligaciones inicialmente pactadas y ya retiradas, y de las nuevas obligaciones pactadas sólo certificó el cumplimiento de dos obligaciones (las números 2 y 11).

Por último, de las nuevas obligaciones (11 obligaciones) contractuales según los reportes de actividades de los meses de octubre a diciembre, suscritos por el contratista y el supervisor, se evidencia que no se cumplieron las actividades contractuales Nos. 3, 6, 7 ,8 y 9.

Todo lo anterior, no refleja una adecuada planeación que permita establecer la necesidad de adelantar la contratación y denota debilidades en el proceso de supervisión; por lo tanto, no se puede determinar el cumplimiento del objeto contractual. Ello evidencia un presunto detrimento patrimonial por una gestión fiscal antieconómica.

De la respuesta del ICA, se destaca lo siguiente:

“En lo que respecta a que de las 11 obligaciones contractuales no se cumplieron las correspondientes a 3, 6, 7, 8 y 9, la entidad reitera que las obligaciones contractuales se fundan en un acto de voluntad, cuyo objeto es justamente la creación de un vínculo de obligación entre un contratante y contratista, que en todo caso tienen su base en el objeto contractual.

En otros términos, las obligaciones contractuales, como acto jurídico creador de un vínculo, se constituyen en un elemento accesorio al objeto del contrato pactado entre las partes, que en todo caso siempre serán la extensión del primero, pues lo que se busca es el cumplimiento CABAL del mismo. “!::

Para la CGR, los argumentos de la respuesta no desvirtúan el hallazgo; las obligaciones contractuales no se cumplieron como estaban establecidas en el contrato, y además, no se puede desligar el cumplimiento del objeto del contrato del cumplimiento de las obligaciones contractuales, ya que estas son inherentes al mismo.

Presunta incidencia Disciplinaria, Ley 1474 de 2011, en su Artículo 83, al tratar el tema de la supervisión y Ley 734 de 2002, art 34, numeral 1.

Presunta incidencia Fiscal por \$28.461.408

- **Hallazgo No. 26. Ejercicio de la supervisión - Contrato GC-027-15. (F4) (D19)**

La Constitución Política de Colombia en su Artículo 209, establece:

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

La Ley 610 de 2000 artículo 3, define: *“Gestión Fiscal. Para los efectos de la presente Ley, se entiende por Gestión Fiscal, el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación,*



conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales”

De la misma manera, el “Artículo 6°. *Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u **omisión de los servidores públicos** o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.” (Negrillas fuera del texto).*

La Ley 1474 de 2011, en su Artículo 83, al tratar el tema de la supervisión e interventoría, establece que la misma, se adelanta con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, y que las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda; también prevé que la “*supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato*”.

En el Artículo 84, establece las facultades y deberes de los supervisores y los interventores, e indica que la “*supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista*” y que los interventores y supervisores “*serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente*”.

También en el Parágrafo 1°, se modifica el numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, indicando que el mismo quedará así:

“No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas

técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento”.

De acuerdo con el acta de Visita Fiscal practicada al contrato de prestación de servicios GC-027-15, firmado entre el ICA y persona natural, por \$93.000.000, cuyo objeto es la “*Prestación de servicios profesionales y de apoyo a la Gestión como asesor externo de la Gerencia General, en temas relacionado con la gestión institucional*”, analizada la información contenida en el expediente y verificada la información enviada con el oficio de respuesta a las observaciones, no hay evidencias del cumplimiento de las obligaciones contractuales 1, 2, 6, 8 y 9, no se encontraron los soportes en el expediente, y tampoco fueron presentados y/o en la visita fiscal.

Lo anterior, denota deficiencias en la supervisión del contrato, en lo relacionado con el cumplimiento de lo pactado según las necesidades que dieron origen al contrato y en consecuencia se generó un presunto daño a los recursos públicos por el valor total del contrato.

El ICA, en la respuesta a la observación, manifiesta que: “*al momento de la visita no fue posible entregar los documentos soporte de la ejecución del citado contrato, se debió a que esta información que evidencia el cumplimiento de las obligaciones contractuales del profesional Asesor de Gerencia se encuentran en los contratos de prestación de servicios en los cuales ejercía su actividad, así mismo esto se refleja en los vistos buenos de dichos contratos.*”,

Para la CGR, esta indicación no corresponde, si se tiene en cuenta que la información fue solicitada desde el 8 de agosto de 2016 al ICA, expedientes que no contenían estos soportes, razón por la cual fue necesario practicar la Visita Fiscal el de noviembre de 2016 (tres meses después), sin obtener los soportes que dieran cuenta de la ejecución total de las obligaciones por parte del contratista.

Presunta Incidencia Disciplinaria, Ley 1474 de 2011, en su Artículo 83.

Presunta incidencia Fiscal en \$93.000.000

- **Hallazgo No. 27. Uso de vehículo (P4) (D20)**

La Resolución No. 001712 del 11 de junio de 2014, por medio de la cual se adopta el procedimiento Servicio del Parque Automotor, Administración, Uso y Cuidado; dicho procedimiento establece entre otros el “CONTROL DEL USO DE LOS VEHÍCULOS”, señalando:

“5. Se prohíbe la utilización de los vehículos oficiales del instituto, durante los días sábados, domingos y festivos, salvo situaciones o necesidades del servicio...”

“6. Los vehículos asignados en las sedes seccionales o locales, deben ser guardados en el parqueadero autorizado por el Gerente Seccional, al finalizar la jornada laboral.”

Analizadas las planillas de control de uso oficial del vehículo de placas ODS 840, suministradas por el ICA, a la Gerencia Seccional Cundinamarca, se observó que este vehículo no permaneció en el parqueadero algunos fines de semana, como se indica en el cuadro siguiente:

VEHÍCULO PLACA ODS 840				Días no pernoctados en parqueadero oficial
Fecha Salida	Kilometraje		Fecha Llegada	
	Inicial	Final		
18/03/2016	26694	26740	22/03/2016	4 días (1 puente)
28/04/2016	27878	28050	02/05/2016	4 días (1 fin de semana)
16/05/2016	28953	29530	23/05/2016	7 días (1 fin de semana)
23/05/2016	29530	29776	31/05/2016	8 días (1 puente)
31/05/2016	29776	30670	13/06/2016	6 días (1 fin de semana y 1 puente)
21/06/2016	31008	31851	28/06/2016	7 días (1 Fin de semana)
28/06/2016	31867	319201	08/07/2016	10 días (1 puente)
08/07/2016	319214*	32678	18/07/2016	10 días (2 fines de semana)
18/07/2016	32678	33143	05/08/2016	18 días (2 fines de semana, un día festivo)
12/08/2016	34172	34263	16/08/2016	4 días (1 puente)

*Sic

Lo anterior, se presenta debido a deficiencias en los controles de uso de los vehículos por parte de la Gerente Seccional Cundinamarca del ICA, según los numerales 5 y 6 “CONTROL DEL USO DE LOS VEHÍCULOS”, del procedimiento establecido mediante Resolución No. 001712 del 11 de junio de 2014; lo cual

genera riesgo de siniestro en horas no laborales, a los que se suma que se estaría consumiendo gasolina adicional.

El ICA, en su respuesta a la observación manifiesta:

“Es muy complejo para el Gerente Seccional, devolver el vehículo a diario para que pernocte en la Seccional ya que por motivos de seguridad del mismo Gerente, su desplazamiento en horas de la noche hacia su vivienda, sería muy engorroso coger transporte a estas horas, por tal razón el mismo Gerente en virtud de las facultades que le concede la Resolución No. 1712 de 2014, decide que el mismo pernocte en un parqueadero seguro en la ciudad de Bogotá, cerca de su vivienda, para efectos además de contar con vehículo para el día siguiente en horas muy temprano para lograr un desplazamiento eficiente, para cumplir con las actividades que se tengan agendadas.

Como Plan de Mejoramiento, se procederá a diligenciar a diario las planillas de ingreso y salida del vehículo, haciendo el debido conteo del kilometraje, esto en forma diaria y por recorrido y se procederá a hacerle el seguimiento y conteo a los consumos de gasolina del vehículo”.

Para la CGR, la explicación para los días hábiles ordinarios es válida; sin embargo, teniendo en cuenta que el vehículo no pernoctó en el parqueadero oficial durante varios fines de semana y puentes festivos, la observación se mantiene en este sentido y forma parte del informe final.

Presunta incidencia Disciplinaria, numeral 1 y 4 del artículo 34 del Código Único Disciplinario y Resolución 001712 del 11 de junio de 2014, artículo 3.

Presunta incidencia Penal - Artículo 398 del Código Penal (peculado por uso).

- **Hallazgo No. 28. Cuenta por Pagar (D21)**

El Decreto 111 de 1996, establece: *“Artículo 89. Las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación, son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse ni contracreditarse.*

Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando e legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas

presupuestales sólo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen.

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

Se observó, que sobre el contrato GGC-269-2015, con la empresa LABWARE COLOMBIA S.A.S, se constituyó una cuenta por pagar presupuestal por valor de \$925.992.500, sin cumplir los requisitos. Es así como, la Certificación del Recibido a satisfacción otorgada por el Supervisor, el 23 de diciembre de 2015, no da cuenta de haber recibido los elementos adquiridos, sino que en el informe relaciona documentos que son propios de la legalización, perfeccionamiento e inicio de ejecución.

Sin embargo, se dio la autorización para el pago total del contrato, valor que se constituyó en la cuenta por pagar dado que no había PAC a esta fecha. Además, el contrato contempló un año más de vigencia a partir del 31 de diciembre de 2015 (Clausula Sexta), período en el cual se debía recibir mantenimiento y soporte mensual con entrega de informes (Clausula séptima), situación que corrobora que no era posible constituir la cuenta por pagar, por el total de su valor.

Lo anterior, indica que existen deficiencias en la labor del supervisor, y en el control a la constitución de las cuentas por pagar por parte del grupo de presupuesto. Esto genera riesgos al cumplimiento del contrato, y distorsiona la constitución del rezago presupuestal.

Presunta incidencia Disciplinaria, numeral 1 y 4 del artículo 34 del Código Único Disciplinario, y art. 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011

7. ANEXOS

ANEXO No. 1

TABLA CONSOLIDADA DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGO	NÚMERO	VALOR (\$)
ADMINISTRATIVOS	28	-
DISCIPLINARIOS	21	-
FISCALES	4	\$205.725.358
PENALES	4	-
BENEFICIOS DEL PROCESO AUDITOR	2	\$12.834.917