

**INFORME DE RESULTADOS DE ACTUACION ESPECIAL**

**INFORME DE RESULTADOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AL INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO -ICA, CON  
EL OBJETO DE VERIFICAR Y EVALUAR LAS MEDIDAS IMPLEMENTADAS  
POR EL INSTITUTO ANTE LA PRESENCIA DEL HLB EN CÍTRICOS Y LA  
MARCHITEZ DE LAS MUSÁCEAS EN COLOMBIA  
(VIGENCIAS 2017, 2018 y 2019)**

00884

**CGR - CDSA No.  
FEBRERO DE 2020**

**INFORME DE RESULTADOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN AL INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO -ICA, CON EL OBJETO DE VERIFICAR Y EVALUAR LAS MEDIDAS IMPLEMENTADAS POR EL INSTITUTO ANTE LA PRESENCIA DEL HLB EN CÍTRICOS Y LA MARCHITEZ DE LAS MUSÁCEAS EN COLOMBIA - VIGENCIAS 2017, 2018 y 2019**

<b>Contralor General de la República</b>	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
<b>Vicecontralor General</b>	Ricardo Rodríguez Yee
<b>Contralor Delegado Sector Agropecuario</b>	Gabriel José Romero Sundheim
<b>Directora de Vigilancia Fiscal</b>	Sonia Alexandra Gaviria Santacruz
<b>Directora de Estudios Sectoriales</b>	Adriana Lucía González Díaz
<b>Supervisor</b>	Juan Carlos Abuabara Eljadue
<b>Equipo de Auditores:</b>	Fabián Leonardo Vanegas Peña Mario Enrique Espitia López Nicolás Chamat Luna Javier Rodríguez Corredor Marleny Callejas Ávila Juan Carlos Medrano Sanabria Jorge Augusto Fandiño Castro

## Gerencias Departamentales

### **Magdalena**

Juan Carlos Peláez Villegas (S)  
Yolanda María Meza Camera  
Gilberto S. Bolaño Pacheco  
Cornelia C. López Morales

### **Atlántico**

Eduardo Antonio García J. (S)  
Astrid del C. Orozco Bustillo  
José Rafael García Berdugo

### **Bolívar**

Lisímaco Jiménez Méndez (S)  
Ricardo E. Lefranc Florián  
Nancy Maturana Franco

### **Cesar**

Rafael Antonio Dajer Hernández (S)  
Jimmy López Andrade  
Hugo O. Arciniegas Molina  
Julio Gerardo Barranco Torrez

### **La Guajira**

Fedelmis M. Acosta Camargo (S)  
Alan David Ramírez Fernández  
Julio Mejía Rodríguez

## TABLA DE CONTENIDO

	<b>Páginas</b>
1. HECHOS RELEVANTES	5
2. CARTA DE CONCLUSIONES	10
2.1 Plan de mejoramiento	11
2.2 Concepto	11
2.1 Relación de hallazgos	12
3 ORIGEN Y OBJETO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL	13
4 ALCANCE DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL	13
5 CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO	13
6 CONCLUSIONES Y RESULTADOS.	16
6.1 Huanglongbing – HLB de los Cítricos	16
6.1.1 Generalidades cultivo de cítricos	16
6.1.2 Antecedentes	18
6.1.3 Efectos del HLB en la producción de cítricos	20
6.1.4 Acciones del ICA frente a la problemática del HLB	21
6.1.5 Presupuesto ICA para las acciones de Sanidad Vegetal, vigencia 2017.	23
6.1.6 Desarrollo de las actividades de erradicación y compensación, 2017.	23
6.1.7 Presupuesto ICA para las acciones de Sanidad Vegetal, vigencia 2018.	25
6.1.8 Desarrollo de las actividades de erradicación y compensación, 2018.	25

6.2	Marchitez de las musáceas (causada por Fusarium Oxysporum f. sp. cubense Raza 4 Tropical -Foc R4T-)	64
6.2.1	Generalidades cultivo de banano	64
6.2.2	Antecedentes	66
6.2.3	Estimativos de pérdidas por Foc R4T en Colombia.	68
6.2.4	Acciones del ICA frente a la problemática.	68

## 1. HECHOS RELEVANTES

El Instituto Colombiano Agropecuario -ICA-, como miembro de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria -CIPF- y de la Organización Nacional de Protección Fitosanitaria -ONPF-, tiene dentro de sus obligaciones adoptar los lineamientos establecidos en las normas internacionales de protección fitosanitaria para reducir la propagación de plagas y enfermedades vegetales.

El ICA es una entidad pública del orden nacional, responsable de la sanidad agropecuaria del país, para lo cual debe desarrollar e implementar las medidas sanitarias y fitosanitarias necesarias en la prevención, vigilancia y control de los riesgos sanitarios y fitosanitarios que afectan o podrían afectar la producción agropecuaria nacional, tanto para el consumo interno como para la exportación.

Una de las tareas del ICA es la de hacer Análisis de Riesgo de Plagas -ARP, que consta de tres etapas: 1. Identificación de los organismos y medios de propagación; 2. Evaluación del riesgo de plaga y 3. Manejo del riesgo de plaga. Estas etapas deben ser documentadas y los riesgos detectados comunicarse, tanto a los posibles afectados como a las autoridades civiles, para que participen en el diseño de implementación de medidas de prevención, control y seguimiento de manera integral.

La materialización de los riesgos fitosanitarios sobre las especies agrícolas de importancia económica para las regiones y el país, pueden llegar a desencadenar una serie de efectos de orden económico, técnico y social en las comunidades a lo largo de las cadenas productivas vinculadas, de ahí la relevancia de la eficacia de las acciones de prevención, vigilancia y control implantadas por la autoridad sanitaria.

Este es el caso de las plagas de Huanglongbing -HLB- de los cítricos y Fusarium oxysporum Raza 4 Tropical -Foc R4T- en plátano y banano, que hicieron presencia en el territorio nacional y llegaron a la fase 3 (manejo del riesgo), el HLB en 2015 y el Foc R4T en 2019, ambas catastróficas para el sector agrícola nacional.

### **Huanglongbing - HLB**

Desde 2008 se detectó la presencia del insecto vector del HLB en el país, lo que llevó al ICA a acopiar información de la distribución de este insecto en todo el territorio nacional, dando inicio al ARP de esta enfermedad que es letal para los cítricos. Sin embargo, este conocimiento no se concretó en el diseño de instrumentos de manejo del riesgo que guiaran el accionar efectivo del ICA, como

autoridad sanitaria, para afrontar la presencia de la enfermedad del HLB en los cítricos, en coordinación con todos los actores involucrados en el control de dicho riesgo, tanto institucionales como privados, en los ámbitos nacional, regional y local.

El manejo del riesgo del HLB en los cítricos, por parte del ICA, fue improvisado y errático, por cuanto luego de cuatro años y desde la confirmación de su presencia (2015), se ha expandido por los departamentos de La Guajira, Magdalena, Cesar, Bolívar, Atlántico, Norte de Santander, Sucre y Córdoba<sup>1</sup>, causando pérdidas incalculables a los productores de cítricos (limón, naranja) y amenaza con continuar avanzando hacia el interior del país donde se encuentran las regiones más productoras de estas especies.

De acuerdo con el III Censo Nacional Agropecuario de 2014, la producción de cítricos en Colombia fue de 1,7 millones de toneladas para 2013, en 92.752 unidades productivas (UP) con alrededor de 162 mil hectáreas (1,74 ha/UP), por lo que es considerada una actividad propia de pequeños y medianos productores. Los departamentos afectados por el HLB representan el 12% del total nacional de la producción de los cultivos con el 16% en área, no obstante, el desafío se concentra en impedir su llegada a los departamentos de Tolima, Caldas, Santander, Antioquia y Cauca que concentran el 58% de la producción total del país.

La pausa en el fortalecimiento regional aunado a la baja eficacia de la comunicación interinstitucional del ICA como autoridad sanitaria sectorial del país, no permitió diseñar y ejecutar la política fitosanitaria para contener y hacer un manejo adecuado del HLB de acuerdo a los lineamientos de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria en sus normas NIMF 2, 11 y 19.

Esta situación ha tenido como origen las debilidades institucionales del ICA, como entidad sanitaria, evidenciadas en la evaluación procedimental, documental y de campo adelantada por la CGR, respecto a la atención y control de la plaga, así:

- La gestión del ICA se enmarca en un contexto de falencias de orden administrativo, financiero y logístico; una baja coordinación interinstitucional nacional y regional, entre las entidades públicas y los gremios involucrados, así como de la carencia o baja aplicación de planes de contingencia que hubiesen sido efectivos en manejo del HLB, desde su detección hasta la fecha.
- El ICA no realizó ni utilizó estudios técnicos epidemiológicos para proyectar y enfrentar la expansión del HLB, a pesar de que el vector fue detectado en el año 2008.

---

<sup>1</sup> <https://www.revistaagrollanos.com/2019/12/13/dispersion-del-hlb-de-los-citricos-en-colombia-factores-asociados/>

- El ICA no utiliza su capacidad sancionatoria, como autoridad sanitaria, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.13.1.10.1. del Decreto 1071 de 2015, que establece las sanciones administrativas en el cumplimiento de las disposiciones decretadas para las emergencias sanitarias, el registro de viveros y la aplicación de las licencias de movilización de material vegetal.
- No existen investigaciones científicas realizadas en el país para afrontar la enfermedad del HLB. La vinculación de Agrosavia (antes Corpoica) en la atención de este problema ha sido reciente y no ha aportado a la solución.
- Las medidas de contención, como la erradicación voluntaria, la compensación con la entrega de plantas de vivero de frutales, no fueron efectivas. La ausencia de resultados se generó por diversos factores, entre otros, la entrega y siembra del material vegetal en periodos secos (octubre, noviembre y diciembre de 2017); la falta de continuidad de la iniciativa, que finalmente fue abandonada en el 2019, sin ninguna evaluación de resultados que permitiera determinar su efectividad.
- La ejecución de las actividades de compensación fue contratada con un operador privado, bajo la supervisión de la Subgerencia de Protección Vegetal, sin la participación activa de las gerencias locales del ICA, ni de los entes territoriales del orden departamental y municipal; además, la supervisión de la erradicación y compensación mediante la entrega y siembra del material vegetal, se realizó solo con la información del operador, sin que se hayan tenido en cuenta las condiciones agro climatológicas y de suelos de las zonas de compensación, ni la calidad y potencial productivo y económico de las especies vegetales utilizadas en el reemplazo de las plantas erradicadas, a lo que se suma el impacto socioeconómico inmediato generado entre los productores de cítricos que dejaron de percibir ingresos por la venta de su producción.

### **Fusarium oxysporum**

En 2019 se confirmó la presencia en el territorio nacional del hongo *Fusarium oxysporum* f. sp. cubense Raza 4 Tropical, Foc R4T, causante de la enfermedad Marchitez de las musáceas, convirtiéndose en una amenaza para la producción y las exportaciones de plátano y banano, cuyos efectos pueden ser desastrosos en la generación de divisas para el país y en el empleo en las regiones productoras, dado que el foco de la enfermedad en La Guajira es cercano a zonas de mayor producción en el departamento del Magdalena.

La producción de plátano y banano se desarrolla en 495.549 unidades productivas, con un área sembrada de 1.131.329 hectáreas, de las cuales el 81% corresponden a plátano y 19% a banano y una producción estimada en 5,9 millones de toneladas (83% plátano y 17% banano) para el año 2013.

El 100% del banano de exportación se cultiva en los departamentos de Magdalena, La Guajira y Antioquia que, a la vez, son las zonas de mayor riesgo por la presencia del hongo Foc R4T. En tanto que el plátano se produce en todas las regiones con climas medio y cálido, principalmente Antioquia, Arauca, Valle del Cauca, Meta, Quindío, Chocó y Córdoba con el 61% de la producción nacional.

A diferencia de lo ocurrido con el HLB, en el caso de Foc R4T es preciso mencionar el liderazgo que ha tenido el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -MADR- con la conformación de Puestos de Mando Unificado, nacional y regionales, como espacios de concertación y toma de decisiones en el manejo de las crisis, en los cuales participan las entidades del sector agropecuario encabezadas por el ICA, la ADR y AGROSAVIA, los gremios AUGURA y ASBAMA, al igual que las Fuerzas Militares y las Corporaciones Autónomas. Sin embargo, es notoria la escasa participación de los entes territoriales.

En el desarrollo de las acciones relacionadas con la prevención, seguimiento y control del *Fusarium oxysporum* f. sp. cubense Raza 4 Tropical, de acuerdo con las visitas de campo y el seguimiento documental e institucional, la CGR considera lo siguiente:

- Los puestos de control en el departamento de La Guajira, donde se encuentra el foco de la enfermedad, presentan deficiencias relacionadas con su infraestructura, equipos, elementos y recurso humano, lo cual afecta el desarrollo de las actividades de prevención y control, que genera un aumento del riesgo en la dispersión de la enfermedad.
- El ICA no ha implementado un sistema de vigilancia y alerta fitosanitaria para el Foc R4T, por cuanto la herramienta del Sistema de Información Epidemiológica y Vigilancia Fitosanitaria -SISFITO- carece del respectivo módulo. Esta situación ocasiona que no exista un proceso de captura de información, monitoreo, análisis y evaluación, para determinar la presencia o ausencia de esta plaga y para brindar recomendaciones oportunas a productores para su prevención y control.

En general, con base en los resultados de la actuación, la CGR considera que la gestión del ICA en su función de la prevención, vigilancia y control de los riesgos

sanitarios, biológicos y químicos para las especies vegetales, presenta debilidades por los siguientes aspectos:

- El ICA, como entidad responsable de la sanidad agropecuaria, en particular lo pertinente con la producción agrícola, carece de instrumentos que les garanticen a los agricultores desarrollar sus actividades dentro de niveles de riesgo sanitario tolerables. Se observó que el Sistema de Vigilancia Fitosanitaria -SISFITO-, en su operatividad, es limitado y no ha sido utilizado en el manejo sanitario de las enfermedades objeto de esta actuación.
- Existe falta de continuidad de los procesos, en el mediano y largo plazo, lo que se materializó en el abandono del Plan Nacional de la Marchitez por Fusarium Raza 4 Tropical - Foc R4T, que tenía por objeto *“Prevenir la entrada, dispersión y establecimiento de Foc R4T en Colombia”* y, en el caso de HLB, la entidad se ha desentendido de las labores de prevención, seguimiento de la enfermedad y su vector en las regiones en riesgo de expansión.
- En razón a lo anterior y al insuficiente personal técnico, es evidente la limitada capacidad del ICA en el control de la producción y movilización del material vegetal de propagación (esquejes, yemas, injertos, clones, materiales in vitro, etc.); además, los sistemas de registro y seguimiento a los viveros son precarios, la certificación de materiales no existe y, en la expedición de las licencias de movilización, la información que contiene no es confiable.
- De igual manera, se presenta baja capacidad institucional en la coordinación de esfuerzos entre entidades del orden nacional, regional y local, tanto públicos como privados, para el control de las plagas en el cumplimiento de las medidas fitosanitarias establecidas en las NIMF 2, 11 y 19, de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria -CIPF-.

## 2. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctora  
DEYANIRA BARRERO LEÓN  
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, adelantó Actuación Especial de Fiscalización al Instituto Colombiano Agropecuario - ICA., con el objeto verificar y evaluar las medidas implementadas por el ICA por la presencia del HLB y la marchitez de las musáceas en Colombia - vigencias 2017, 2018 y 2019.

La mencionada Actuación Especial (PVCF 2019), se adelantó bajo los parámetros establecidos en las Resolución 6680 de 2012, modificada por la Resolución No. 024 de 2019, en lo concerniente a las Actuaciones Especiales de Fiscalización en la Contraloría General de la República; a efectos de verificar la correcta ejecución de los recursos públicos en términos de eficiencia y eficacia en lo que corresponde a las contrataciones destinados para logística, eventos públicos y publicidad.

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

Es obligación de la CGR expresar con independencia, una conclusión sobre lo evidenciado en el análisis de las acciones desarrolladas por en ICA en la atención de las emergencias sanitarias relacionados con el objeto de la actuación, conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la actuación especial de fiscalización realizada.

La Actuación Especial de Fiscalización es una acción de vigilancia y control fiscal breve, en el que un equipo de trabajo interdisciplinario aborda la investigación de un hecho o asunto que llegue al conocimiento de la Contraloría General de la República, por cualquier medio de información o denuncia ciudadana y de cuyos resultados se podrían endilgar posibles conductas fiscales, penales y disciplinarias.

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, el cual consistía en analizar y conceptuar sobre las medidas implementadas por el ICA por la presencia del HLB y la marchitez de las Musáceas en Colombia, es necesario aclarar que, en el desarrollo de la labor auditora, no se presentaron dificultades, que afectaran el debido y oportuno ejercicio auditor.

Los resultados aquí detallados se refieren a las actividades y procesos adelantados por el ICA con ocasión de la presencia en el país del HLB y la marchitez de las Musáceas, en el marco del proyecto de inversión "*Prevención y control de enfermedades y plagas e inocuidad en la producción primaria nacional*" antes Prevención y control de enfermedades y plagas en animales y vegetales a nivel nacional.

## 2.1. CONCEPTO

En general, con base en los resultados de la Actuación Especial de Fiscalización, la CGR considera que la gestión del ICA en su función de la prevención, vigilancia y control de los riesgos sanitarios, biológicos y químicos para las especies vegetales, presenta debilidades.

## 2.2. PLAN DE MEJORAMIENTO

El Instituto Colombiano Agropecuario -ICA 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 veinte (20) 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: juan.abuabara@contraloria.gov.co, cecilia.gomez@contraloria.gov.co y gabriel.romero@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.

### 2.3. RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente Actuación Especial, se establecieron 17 Hallazgos Administrativos de los cuales, 5 tienen presunta incidencia Disciplinaria, 1 con otra incidencia y se determinó iniciar 5 indagaciones preliminares.

Bogotá, D. C. 26 ENE 2020



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

Aprobó: Sonia Alexandra Gaviria Santacruz, Directora de Vigilancia Fiscal  
Revisó: Juan Carlos Abuabara Eljadue, Supervisor  
Elaboró: Equipo auditor



26 ENE. 2020

### **3. ORIGEN Y OBJETO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL**

Fueron varios los elementos que condujeron a la CGR para adelantar la actuación especial, entre otros, la presencia de estas plagas fitosanitarias en la costa norte del país; el intervalo de tiempo en el reporte, la rápida expansión del HLB en la región caribe y su declaración como plaga de control oficial, las inversiones realizadas en el control de la expansión del HLB y el manejo dado a la emergencia sanitaria por la presencia del Fusarium en plantaciones de banano en La Guajira.

El objeto definido para esta actuación fue: Verificar y evaluar las medidas implementadas por el ICA por la presencia del HLB y la Marchitez de las musáceas en Colombia, en el marco del proyecto de inversión *“Prevención y control de enfermedades y plagas e inocuidad en la producción primaria nacional”* antes Prevención y control de enfermedades y plagas en animales y vegetales a nivel nacional.

### **4. ALCANCE DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL**

El Instituto Colombiano Agropecuario -ICA- tiene la misión de *“trabajar por la sanidad agropecuaria y la inocuidad agroalimentaria del campo colombiano”*<sup>2</sup>. En su Plan Estratégico Diamante 2016 – 2022, el ICA estableció como objetivo *“Contribuir a mantener la sanidad del sector agropecuario del país y de la inocuidad agroalimentaria”*, a partir de nueve (9) lineamientos que sirven como orientación y marco de referencia a la entidad, en el cumplimiento de sus propósitos institucionales. Uno de estos lineamientos es *“Fortalecer el sistema de protección vegetal”*.

La actuación especial al ICA se concentró en evaluar las acciones relacionadas con la prevención, vigilancia y control del ingreso al país del HLB y el Fusarium que conllevaron a la declaración de las urgencias manifiestas fitosanitarias y que fueron responsabilidad de la Subgerencia de Protección Vegetal.

### **5. CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO**

Con base en las conclusiones y resultados obtenidos en la evaluación realizada por la CGR, se determinó que las acciones adelantadas por el ICA en la prevención, seguimiento y control del ingreso de las plagas fitosanitarias objeto de la actuación, no fueron eficaces, por cuanto no se hizo el análisis de riesgo de plagas (ARP)

---

<sup>2</sup> Plan Estratégico Diamante 2018 – 2022.

cuarentenarias de acuerdo con las etapas establecidas en las normas internacionales para medidas fitosanitarias NIMF<sup>3</sup> No 11, establecidas por la Secretaría de la Convención de Protección Fitosanitaria, de la cual Colombia es signataria.

En el caso del Huanglongbing (HLB) de los cítricos, a pesar de que el insecto vector de esta enfermedad se detectó en el país en 2008, y que la FAO, en 2013, orientara estrategias para la gestión regional del HLB en América Latina, el ICA no actuó de conformidad con los lineamientos establecidos por las NIMF Nos. 2 y 11, en lo que se refiere a la evaluación y manejo del riesgo del HLB.

En lo que respecta a la evaluación del riesgo, el ICA no ha proferido un documento técnico para medir el potencial de establecimiento y dispersión para todo el país de esta enfermedad, a pesar de que cuenta con información de casos positivos de HLB en diferentes regiones; datos de la distribución y estudios de la dinámica del vector del HLB, además de referencias internacionales de estudios epidemiológicos de la enfermedad.

De otra parte, el ICA no ha ejercido su función como coordinador de acciones relacionadas con las campañas de prevención, control, erradicación y manejo de plagas y enfermedades de importancia cuarentenaria o de interés económico nacional o local; esto se observó en las acciones que ejecutó el ICA para erradicar los árboles de cítricos infectados con el HLB, tal como lo contempla el artículo 2.13.1.3.1 del Decreto 1071 de 2015, puesto que no establecieron relaciones con las autoridades departamentales y municipales, ni gremios, y tampoco tuvo en cuenta las autoridades de policía para desarrollar, de manera coordinada y unificada, las acciones de manejo del riesgo del HLB.

En el contrato de erradicación de cítricos y siembra de frutales de la compensación, se establecieron plazos para la siembra de cuatro meses, los cuales no son adecuados a los requerimientos técnicos de las especies plantadas, más aún si se tiene en cuenta que el material a plantar provenía de sitios lejanos. De igual forma, no se tuvieron periodos de aclimatación antes de ser plantados los árboles y no se verificó la calidad del material vegetal entregado.

Este mecanismo de reemplazo de los árboles afectados y eliminados por la siembra de plántulas de vivero, sin ser una real alternativa productiva técnica y económicamente viable para los productores afectados, fue una opción que resultó incierta en la medida en que gran parte de estos plantíos se perdieron y principalmente que no fueron erradicadas el 100% de las plantas de cítricos

---

3 NIMF- Normas Internacionales para Medidas Fitosanitarias

afectados con el HLB, además de la falta de continuidad y levantamiento de información que permitiera establecer el grado de eficacia.

El ICA no cuenta con las herramientas necesarias y no ha dispuesto capacidad operativa para afrontar eventos como el de HLB, que le permitan desarrollar procesos de erradicación de plantas enfermas mediante sistemas de barrido, así como, la eliminación de las demás plantas hospederas del vector (especies ornamentales, ficus y las mirtáceas). El Instituto se justifica bajo el argumento que los cultivos son propiedad privada y no pueden ser intervenidos sin el consentimiento de sus propietarios, aun cuando representan un riesgo para la estabilidad económica de las regiones y del país.

Así mismo, se observó que el ICA no cumple con la obligación de difundir la información relacionada con la situación sanitaria del país, según lo dispuesto por la Resolución 3593 de 2015, sobre la actualización del listado de plagas reglamentadas en Colombia, circunstancia que debió haberse reportado en el año 2015 con la aparición del HLB y no en el 2018, como lo evidenció la CGR.

Las acciones ejecutadas en la contención de la enfermedad resultaron inadecuadas e insuficientes y no cubrieron todas las zonas afectadas; lo que llevó a concluir que la plaga no pudo ser erradicada ni controlada y su expansión continúa en aumento sin tener certeza sobre las nuevas áreas afectadas, por lo que ICA expidió la Resolución 1668 de 2019 donde estableció al HLB como plaga de control oficial, con lo que trasladó la responsabilidad del control de la enfermedad a los productores.

En lo que respecta al *Fusarium oxysporum* Raza 4 Tropical, su detección como plaga en el país es reciente, y no se tiene la evaluación del riesgo según lo establecido en la NIMF No 11.

Al consultar el link <https://www.ica.gov.co/areas/agricola/servicios/epidemiologia-agricola/plagas-reglamentadas/plagas-cuarentenarias-presentes/f>, referenciado en el artículo 2 de la Resolución 3593 de 2015, esta plaga aún no ha sido reportada como plaga cuarentenaria presente para cumplir lo establecido en la NIMF No 19.

Respecto a la problemática del Foc R4T en banano, se tienen las siguientes consideraciones:

- La importancia de sector bananero radica en que aporta 168.781 empleos a nivel nacional, de los cuales 42.069 son directos y 126.713 indirectos, de estos, 51.821 los aporta la región Caribe (30,7%); 12.916 indirectos y 38.905 indirectos,

con una contribución estimada de 8,66% al empleo del Magdalena y de 1,54% al de La Guajira.<sup>4</sup>

- La inapropiada infraestructura y adecuación de los puestos de control establecidos por el ICA para atender la problemática del Foc R4T, dificulta las labores de vigilancia, prevención y control que debe realizar esta entidad en el marco de sus competencias misionales, tal como se evidenció en la visita a los puestos de: Mingueo, Cuatro vías, Maicao, Paraguachón y Fonseca en La Guajira, así como Tucurinca, Ciénaga y Sevillano en el Magdalena.
- Si bien en todos los predios visitados se ejecutan las medidas de bioseguridad establecidas por el ICA, con el propósito de frenar la diseminación de la enfermedad, en algunas de ellos se evidenció falta de rigor en el lavado, limpieza y desinfección por parte de los trabajadores, lo cual puede afectar las acciones de control para retrasar, contener y/o evitar la diseminación del problema.
- Como resultado de las brigadas de caracterización en el departamento del Magdalena, se identificaron diferencias en los datos reportados en las formas 3-1030 y 3-439, situaciones que pueden generar deficiencias en los procesos de vigilancia, seguimiento y el control del Foc R4T.

## **6. CONCLUSIONES Y RESULTADOS.**

Las conclusiones y resultados de esta actuación especial, se presentan a partir de una contextualización de cada uno de los problemas sanitarios evaluados y su relación con las actividades afectadas, que se materializan en los hallazgos producto de la actuación.

### **6.1. HUANGLONGBING – HLB DE LOS CÍTRICOS**

#### **6.1.1. Generalidades cultivo de cítricos**

De acuerdo con la información del CNA<sup>5</sup>, el área sembrada en cítricos en 2014, a nivel nacional, ascendía a 161.941 hectáreas, que representan una población de 89.326.449 árboles (promedio 551,6 árboles/ha); de las cuales el 36,7%, correspondían a cultivos de naranja, el 34,1% a limón y 26,6% a mandarina.

---

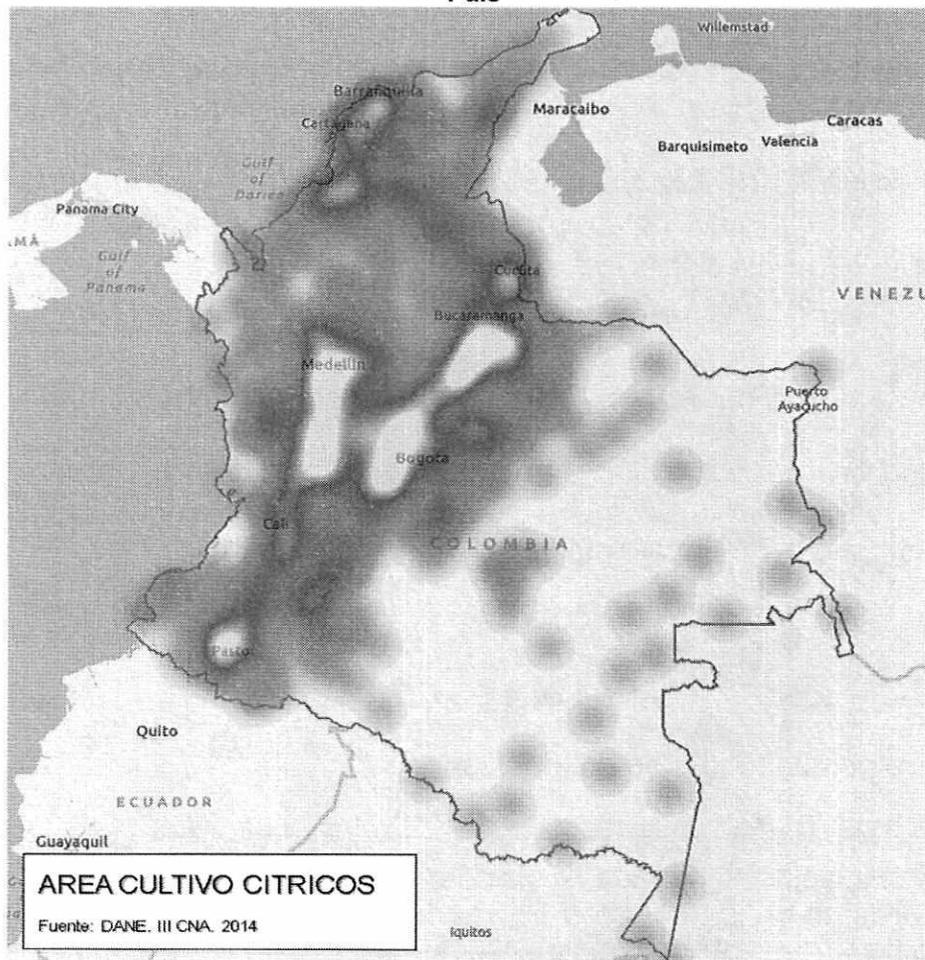
<sup>4</sup> Tomado de <http://asbama.com/home/sector>, febrero 6 de 2020.

<sup>5</sup> DANE. 2016: Metodología General. Tercer Censo Nacional Agropecuario. 3er CNA [http://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/513/related\\_materials](http://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/513/related_materials)

Producción que se desarrolla en 92.752 unidades productivas, donde las unidades con menos de una hectárea representan el 53,5% y participan del 8,6% del área total cultivada; entre 1 y 5 hectáreas, equivalen 41%, que en área corresponden al 67,2%; luego, el 94% de los cultivos de cítricos en el país corresponde a pequeños y medianos productores con áreas inferiores a cinco hectáreas.

Los departamentos con las mayores áreas plantadas con especies de cítricos son Tolima y Caldas, cada uno con el 10,2%, seguidos por Santander con el 10%, Antioquia el 8,4% y Cauca con el 8,2%, como se aprecia en la Gráfica 1.

**Gráficas No. 1. Distribución de las áreas cultivadas con cítricos en el País**



En cuanto a las Unidades Productivas -UP-, los departamentos con mayor cantidad son: Cauca con 10.279 (11,1%), Santander 10.105 (10,9%), Caldas 8.003 (8,6%),

Tolima 7.915 (8,5%), Cundinamarca 6.879 (7,4%), estos departamentos concentran el 46,6% del total de las explotaciones de cítricos.

Colombia es un actor marginal como productor de cítricos en el mundo, lo cual se debe a factores que limitan la competitividad del sector, entre los cuales se destacan la alta dispersión geográfica de la producción, la falta de gestión empresarial, un deficiente desarrollo tecnológico, así como la falta de implementación de campañas de prevención de plagas y enfermedades<sup>6</sup>.

No obstante, la posición marginal del país, en el año 2000 se materializó el Acuerdo de Competitividad de la Cadena Productiva de Cítricos, en el que participan, los productores, los industriales, los comercializadores y el gobierno nacional con el propósito de definir las estrategias y líneas de acción para avanzar en la modernización del sector, entre las que se cuenta la Investigación y Transferencia de Tecnología para Prevención de plagas y enfermedades por zonas.<sup>7</sup>

### 6.1.2. Antecedentes

La aparición del Huanglongbing HLB data de finales del siglo XIX<sup>8</sup> en la China y de allí, se expandió a Filipinas y Taiwán donde se reportó en los años 20. En América, la enfermedad fue reportada por primera vez en el año 2004 en Brasil, luego en EE. UU en 2005; en 2008 se detectaron casos en República Dominicana y, en 2009, se reportó en México, Belice y Honduras. En Colombia, el primer reporte de la presencia de la bacteria data del año 2015.

El HLB es una enfermedad bacteriana letal para los cítricos que amenaza las áreas de producción de esta especie. El agente causante es la bacteria *Candidatus liberibacter* que es transmitida por el insecto *Diaphorina citri* y por material vegetal infectado.

La bacteria ataca la familia botánica rutácea de la cual hacen parte todas las especies cultivadas de cítricos, afecta el floema, degenerando su tejido y obstaculizando la circulación de savia, azúcares y nutrientes de origen fotosintético.

---

6 MADR, CORPOICA, UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA. CITRICOS: Cultivo, poscosecha e industrialización. [http://www.asohofrucol.com.co/archivos/biblioteca/biblioteca\\_211\\_Publicacion-CitricosCultivoPoscosechaIndustrializacion.pdf](http://www.asohofrucol.com.co/archivos/biblioteca/biblioteca_211_Publicacion-CitricosCultivoPoscosechaIndustrializacion.pdf)

7 CCI. 2000. Acuerdo de Competitividad de la Cadena Productiva de los Cítricos.

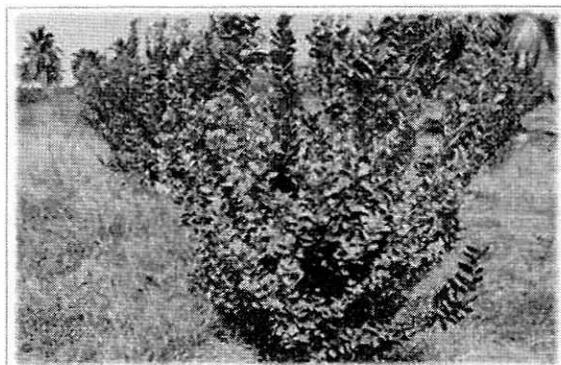
8

[http://www.asohofrucol.com.co/CITRI\\_RETOS/CP3\\_EL\\_CAMINO\\_DE\\_LA\\_BACTERIA\\_HLB\\_DE\\_LOS\\_CITRICOS.pdf](http://www.asohofrucol.com.co/CITRI_RETOS/CP3_EL_CAMINO_DE_LA_BACTERIA_HLB_DE_LOS_CITRICOS.pdf)

Los síntomas se manifiestan entre los seis meses y los dos años después de infectada la planta así: aparición de manchas amarillentas con aspecto moteado, el retraso del crecimiento de la planta, la deformación de los frutos, sintomatología que progresa hasta el marchitamiento total de los árboles<sup>9</sup>.

En la gráfica No. 2, se observan algunos síntomas de la enfermedad.

**Gráfica No. 2. Algunos síntomas de la enfermedad**



Fuente: ICA

La detección oficial del insecto vector en Colombia, se dio en el departamento del Tolima en el año 2008 y, desde esa época, se viene haciendo seguimiento tanto del vector como del agente causal de la enfermedad en el territorio nacional.

A partir del año 2010, el ICA, CORPOICA (hoy AGROSAVIA), ASOHOFrucol, UNIVERSIDADES y FAO recopilaron información acerca del comportamiento del

<sup>9</sup> Robles-Gonzales, et al. 2013. Síntomas del Huanglongbing (HLB) en árboles de limón mexicano (*Citrus aurantifolia* (Christm) Swingle) y su dispersión en el Estado de Colima, México. Revista Chapingo Serie Horticultura 19(1) pg 15-31. [https://swfrec.ifas.ufl.edu/hlb/database/pdf/13\\_Robles-Gonzalez\\_13.pdf](https://swfrec.ifas.ufl.edu/hlb/database/pdf/13_Robles-Gonzalez_13.pdf)

insecto *Diaphorina citri* y verificaron la ausencia de la bacteria *Candidatus Liberibacter*, lo que sirvió de insumo, junto con otras experiencias de países de la región, para la formulación del plan de acción de la enfermedad que contempla, el comportamiento en la dispersión desde el foco inicial con el fin de determinar las medidas de contención y manejo.

La detección de casos positivos de HLB, por parte del ICA, se registró en La Guajira a finales de 2015 y, la acción principal del Instituto, fue la erradicación de los focos; sin embargo, estas acciones no fueron efectivas, puesto que, en años siguientes, se detectaron casos positivos en los departamentos del Magdalena, Atlántico, Bolívar y Cesar.

Para el 2018 se detectó HLB en el departamento de Norte de Santander y, más recientemente en Sucre y Córdoba, según publicación de la Revista Agrollanos<sup>10</sup>.

### **6.1.3. Efectos del HLB en la producción de cítricos**

Los departamentos intervenidos con la erradicación y la compensación de árboles tenían un área de 21.299 hectáreas, con una población de 7.972.923 de individuos distribuidos así: Norte de Santander con el 24,7%, Bolívar con el 21,3%, Cesar con el 19,8%, Magdalena con el 16,9%, La Guajira con el 13,5% y Atlántico con el 3,9%.

Según el tamaño de las unidades productivas, dedicadas al cultivo de cítricos en estos departamentos, la mayor proporción corresponde a parcelas menores a una hectárea, con el 51% del total de unidades; le sigue, las que están entre 1 y 5 hectáreas, con el 44% y, por último, el 5% para las mayores a 5 hectáreas.

Los departamentos afectados por el HLB, según el Censo Nacional Agropecuario - CNA-, produjeron en el año 2013, 170.569 toneladas, con una participación del limón de 47,6%, naranja del 44,7% y mandarina del 7%. Norte de Santander aportó el 29,6% de la producción de los departamentos afectados, Bolívar el 26,3%, Magdalena el 15,2%, Cesar el 13,5%, La Guajira el 9,6% y Atlántico el 5,8%. En términos de valor de la producción, se estima que los productores dejarían de percibir más de \$100 mil millones al año por la pérdida de sus cultivos.

---

10 [www.revistaagrollanos.com](http://www.revistaagrollanos.com) - Publicación dispersión del HLB de los cítricos en Colombia, factores asociados- Revista Agrollanos, consultado en febrero 2020

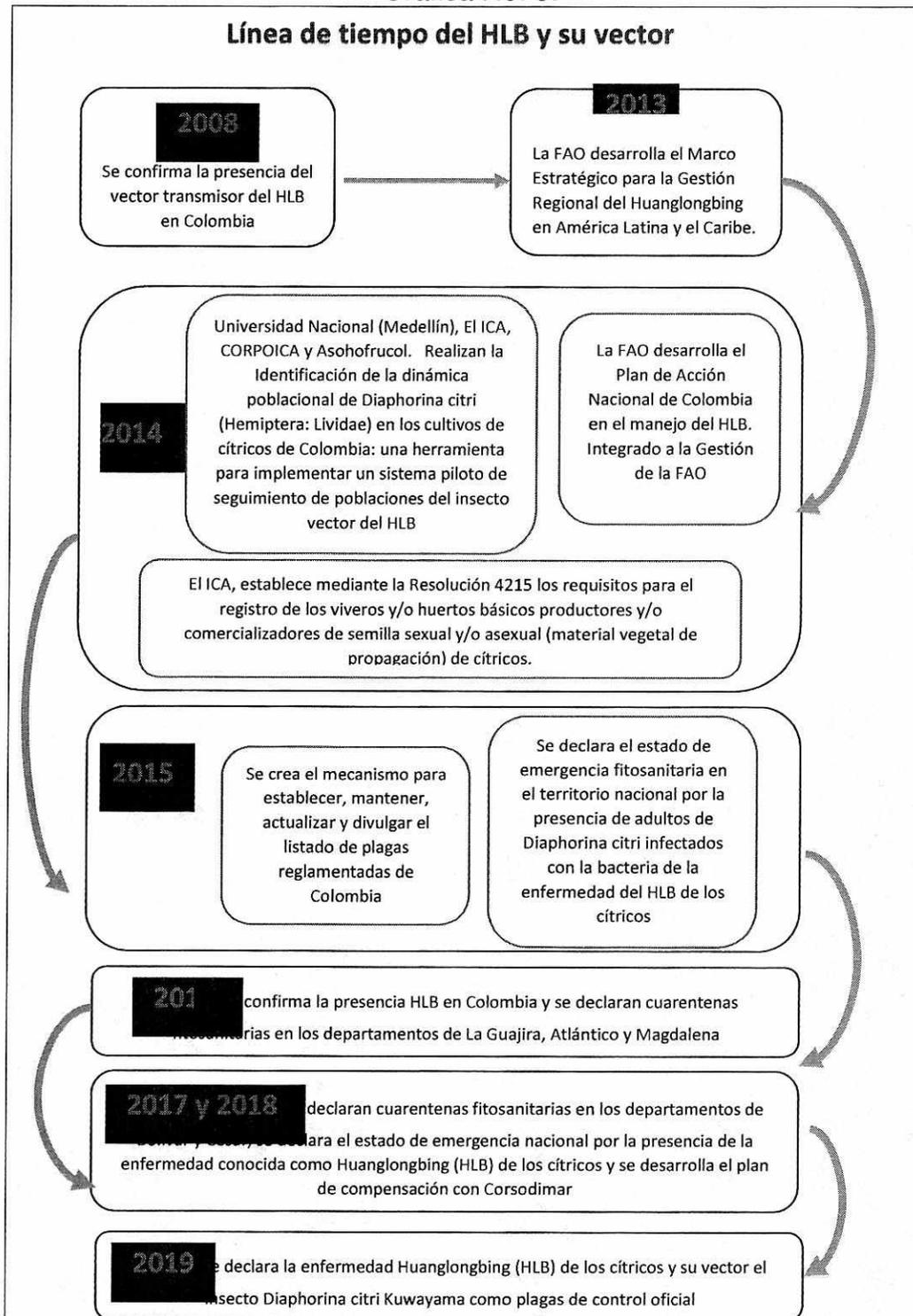
#### **6.1.4. Acciones del ICA frente a la problemática del HLB**

El ICA en la prevención, seguimiento y control del HLB ha centrado sus acciones, en los siguientes aspectos:

- Muestreo de seguimiento a la presencia de positivos de HLB.
- Declaratoria de cuarentenas en las zonas afectadas por la presencia de la enfermedad.
- Participación en el desarrollo de estudios relacionado con HLB y su vector
- Formulación del Plan de Acción Nacional de Colombia en el manejo del HLB integrado a la Gestión de la FAO.
- Desarrollo de plan de erradicación y compensación de los árboles afectados por HLB en los departamentos de La Guajira, Magdalena, Cesar, Bolívar, Atlántico y Norte de Santander
- Declaratoria de la enfermedad Huanglongbing (HLB) de los cítricos y su vector el insecto *Diaphorina citri* Kuwayama como plagas de control oficial.

A continuación, se presenta la línea de tiempo con las acciones antes referidas:

Gráfica No. 3:



### 6.1.5. Presupuesto ICA para las acciones de Sanidad Vegetal, vigencia 2017.

El presupuesto asignado al ICA para Inversión vigencia 2017, fue de \$279.229.094.779 y el comprometido fue de \$276.601.990.976. La Subgerencia de Protección Vegetal tuvo la suma de \$53.876.266.910, como presupuesto, que corresponden al 19.29% de lo asignado, de los cuales, para el programa de Prevención y Control del HLB en cultivos de cítricos en los departamentos de Atlántico, Bolívar, Cesar, La Guajira, Magdalena, Norte de Santander y establecimientos de áreas regionales de control.

### 6.1.6. Desarrollo de las actividades de erradicación y compensación, 2017.

El ICA para la ejecución de estas actividades, celebró los convenios de asociación 069 de 2017 con la Corporación Social para el Desarrollo Integral de los Municipios y Áreas Protegidas – CORSODIMARP.

Para el desarrollo del Convenio 069 de 2017, la entidad ejecutora celebró la siguiente contratación derivada:

Contratación derivada del Convenio 069 de 2017

TIPO DE CONTRATO	NUMERO FECHA	OBJETO	VALOR	CONTRATISTA
Contrato de suministro de herramientas, maquinarias e insumos agropecuarios	001 17/10/2017	Suministro de 39.200 (treinta y nueve mil doscientas) plántulas para el plan de compensación dentro del marco del convenio 0692017	\$1.509.200.000	Sirly Cecilia Martínez Puentes
Contrato de suministro de herramientas, maquinarias e insumos agropecuarios	002 17/10/2017	Suministro de insumos para el plan de compensación dentro del marco del convenio 0692017	\$689.920.000	Agropecuaria Camila S.A.S.
Contrato de suministro de herramientas, maquinarias e insumos agropecuarios	003 17/10/2017	Prestación de servicio de transporte para plántulas	\$258.720.000	Suministros de Córdoba S.A.S.
Contrato de suministro de herramientas, maquinarias e insumos agropecuarios	004 17/10/2017	Prestación del servicio de erradicación, siembra y mantenimiento para 5.300 árboles, 11.821 árboles y 1597 árboles en los departamentos de Atlántico, Magdalena y Bolívar respectivamente, dentro del marco del convenio 0692017	\$317.760.000	Cooperativa Agrícola de Suministros y Servicios del bajo Cauca

TIPO DE CONTRATO	NUMERO FECHA	OBJETO	VALOR	CONTRATISTA
Contrato de suministro de herramientas, maquinarias e insumos agropecuarios	005 17/10/2017	Prestación del servicio de erradicación, siembra y mantenimiento para 5.300 (cinco mil trescientos) árboles, 11.821 (once mil ochocientos veintiún) árboles y 1597 (mil quinientos noventa y siete) árboles en los departamentos de Atlántico, Magdalena y Bolívar respectivamente, dentro del marco del convenio 0692017	\$317.760.000	Cooperativa Agrícola de Suministros y Servicios del bajo Cauca
Contrato de suministro de herramientas, maquinarias e insumos agropecuarios	007 17/10/2017	Realización de 10 (diez) jornadas de capacitaciones en BPA, 10 (diez) en MIPE y 10 (diez)	\$388.080.000	Fundación Educativa para la Infancia y la Juventud -EDISA
Contrato de suministro de herramientas, maquinarias e insumos agropecuarios	008 01/10/2017	Suministro de 10.000 (diez mil) láminas de monitoreo amarillas para la constitución de los arcos en el departamento de Santander dentro del marco del convenio 0692017	\$ 200.000.000	Agropecuaria La Camila S.A.S.

Fuente: ICA

Para verificar la ejecución de los recursos públicos, se tomó una muestra de tres (3) contratos por valor de \$2.457.840.000, que corresponde al 32,72% del valor del convenio como se relaciona a continuación.

**Contratos evaluados, vigencia 2017**

TIPO DE CONTRATO	NUMERO FECHA	OBJETO	VALOR	CONTRATISTA Identificación Nombre
Contrato de suministro de herramientas, maquinarias e insumos agropecuarios	01 17/10/2017	Suministro de 39.200 (treinta y nueve mil doscientas) plántulas para el plan de compensación dentro del marco del convenio 0692017	\$ 1.509.200.000	Sirly Cecilia Martínez Puentes
Contrato de suministro de herramientas, maquinarias e insumos agropecuarios	02	Suministro de insumos para el plan de compensación dentro del marco del convenio 0692017	\$ 689.920.000	Agropecuaria La Camila S.A.S.
Contrato de suministro de herramientas, maquinarias e insumos agropecuarios	03 17/10/2017	Prestación de servicio de transporte para plántulas	\$ 258.720.000	Suministros De Córdoba S.A.S.
TOTAL			\$ 2.457.840.000	

Fuente ICA

### 6.1.7. Presupuesto ICA para las acciones de Sanidad Vegetal, vigencia 2018.

El presupuesto asignado al ICA para Inversión vigencia 2018, fue de \$230.692.471.968 y el comprometido fue de \$222.328.168.985. La Subgerencia de Protección Vegetal manejó la suma de \$58.952.721.393, que corresponden al 25,55% de lo asignado, dentro de los que se encuentra el programa de Prevención y Control del HLB en cultivos de cítricos en los departamentos Atlántico, Bolívar, Cesar, La Guajira, Magdalena, Norte de Santander y establecimientos de áreas regionales de control.

### 6.1.8. Desarrollo de las actividades de erradicación y compensación, 2018.

Para el desarrollo de estas actividades, el ICA suscribió el Convenio de asociación No. 007 de 2018, con la Corporación Social para el Desarrollo Integral de los Municipios y Áreas Protegidas -CORSODIMARP, por valor de \$10.657.479.598, que corresponde al 18,07% del rubro de inversión de protección vegetal.

CORSODIMARP, en su condición de ejecutora del convenio, celebró la siguiente contratación derivada:

Contratación derivada del Convenio 007 de 2018

TIPO DE CONTRATO	NUMERO FECHA	OBJETO	VALOR	CONTRATISTA
Contrato de suministro de herramientas, maquinarias e insumos agropecuarios	001 17/04/2018	Suministro de 13.800 (trece mil ochocientos) plántulas para el plan de compensación del marco del convenio 0072018	\$ 483.000.000	Sirly Cecilia Martínez Puentes
Contrato de suministro de herramientas, maquinarias e insumos agropecuarios	002 17/04/2018	Suministro de 17.000 (diecisiete mil) plántulas para el plan de compensación del marco del convenio 0072018	\$ 595.000.000	Eduardo José Díaz conde
Contrato de suministro de herramientas, maquinarias e insumos agropecuarios	003 17/04/2018	Suministro de 17.000 (diecisiete mil) plántulas para el plan de compensación del marco del convenio 0072018 denominado	\$ 595.000.000	Ramiro Libardo Martínez Viera
Contrato de suministro de herramientas, maquinarias e insumos agropecuarios	004 17/04/2018	Prestación de servicio de transporte para plántulas, insumos y herramientas	\$ 334.600.000	Suministros de Córdoba S.A.S.
Contrato de suministro de herramientas, maquinarias e insumos agropecuarios	005 17/04/2018	Prestación del servicio de erradicación, siembra y mantenimiento para 47.800, dentro del marco del convenio 0072018 denominado	\$ 932.100.000	Fundación de Empresarios Innovadores de Colombia
Contrato de suministro de herramientas, maquinarias e insumos agropecuarios	006 17/04/2018	Realización de 14 (catorce) jornadas de capacitaciones en BPA, 13 (trece) en MIPE y 13	\$ 501.900.000	Fundación Educativa para la

TIPO DE CONTRATO	NUMERO FECHA	OBJETO	VALOR	CONTRATISTA
		(trece) socio empresariales para el cumplimiento del plan de compensación,		infancia y la Juventud -EDISA
Contrato de suministro de herramientas, maquinarias e insumos agropecuarios	007 17/04/2018	Suministro de publicidad (afiches, plegables, cartillas, láminas imantadas, plegables) para el cumplimiento del plan de compensación, dentro del marco del convenio 0072018 denominado	\$ 480.164.654	Sergenerales - GC - S.A.S.
Contrato de suministro de herramientas, maquinarias e insumos agropecuarios	008 17/04/2018	Suministro de insumos para el plan de compensación dentro del marco del convenio 0072018 denominado	\$ 949.273.004	Agropecuaria La Camila S.A.S.
Contrato de suministro de herramientas, maquinarias e insumos agropecuarios	009 17/04/2018	Realización de giras técnicas de experiencias exitosas para el cumplimiento del plan de compensación, dentro del marco del convenio 0072018 denominado	\$ 167.300.000	Fundación Educativa para la Infancia y la Juventud -EDISA
Contrato de suministro de herramientas, maquinarias e insumos agropecuarios	010 17/04/2018	Suministro de 31.109 (Treinta y un mil ciento nueva) plántulas para el plan de compensación del marco del convenio 0072018 denominado	\$ 1.088.815.000	Ramiro Libardo Martínez Viera

Fuente: ICA

Para verificar la ejecución de los recursos públicos invertidos en esta vigencia, se tomó una muestra de cuatro (4) contratos por valor de \$2.984.079.654, que corresponde al 27.99% del valor del convenio como se relacionan a continuación

**Contratos evaluados, vigencia 2018**

TIPO DE CONTRATO	NUMERO FECHA	OBJETO	VALOR	CONTRATISTA Identificación Nombre
Contrato de suministro de herramientas, maquinarias e insumos agropecuarios	001 17/04/2018	Suministro de 13.800 (trece mil ochocentas) plántulas para el plan de compensación del marco del convenio 0072018	\$ 483.000.000	Sirly Cecilia Martínez Puentes
Contrato de suministro de herramientas, maquinarias e insumos agropecuarios	005 17/04/2018	Prestación del servicio de erradicación, siembra y mantenimiento para 47.800, dentro del marco del convenio 0072018 denominado	\$ 932.100.000	Fundación De Empresarios Innovadores De Colombia
Contrato de suministro de herramientas, maquinarias e insumos agropecuarios	007 17/04/2018	Suministro de publicidad (afiches, plegables, cartillas, láminas imantadas, plegables) para el cumplimiento del plan de	\$ 480.164.654	Sergenerales Gc S.A.S.

		compensación, dentro del marco del convenio 0072018 denominado		
Contrato de suministro de herramientas, maquinarias e insumos agropecuarios	010 17/04/2018	Suministro de 31.109 (Treinta y un mil ciento nueva) plántulas para el plan de compensación del marco del convenio 0072018 denominado	\$ 1.088.815.000	Ramiro Libardo Martínez Viera
<b>TOTAL</b>			<b>\$ 2.984.079.654</b>	

Fuente: ICA

A partir de las verificaciones y análisis efectuados en el desarrollo de la actuación especial de las acciones implementadas por el ICA en la prevención, seguimiento y control del HLB, sus resultados, así como de la contratación asociada a estas actividades, el equipo auditor estableció los siguientes hallazgos:

**HALLAZGO No. 1. ESTUDIOS PREVIOS CONVENIOS 069 DE 2017 y 007 DE 2018**

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

El Consejo de Estado en reiteradas jurisprudencias, respecto al principio de economía ha manifestado:

*“El principio de Economía tiene como finalidad asegurar que todas las actuaciones adelantadas por la Administración durante la actividad contractual, se cumplan con eficacia y eficiencia surtiendo todos los trámites que sean necesarios, considerando que todo proyecto debe estar precedido de los estudios técnicos, financieros y jurídicos precisos, que permitan optimizar los recursos y evitar situaciones dilatorias que ocasionen perjuicios para cada una de las partes contratantes.*

(...)

*Esta eficiencia, que busca el principio de Economía, se traduce en la obtención de máximos resultados, utilizando el menor tiempo posible, por la menor cantidad de recursos y con los menores costos para el presupuesto estatal.<sup>11</sup>*

A su turno, en cuanto al principio de planeación, dicha corporación ha reseñado:

*“De acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad (...) “La planeación se vincula estrechamente con el principio de legalidad, sobre todo en el procedimiento previo a la formación del contrato (...) Pero además ese parámetro de oportunidad, entre otros fines, persigue establecer la duración del objeto contractual pues esta definición no sólo resulta trascendente para efectos de la inmediata y eficiente prestación del servicio público, sino también para precisar el precio real de aquellas cosas o servicios que serán objeto del contrato que pretende celebrar la administración (...) De otro lado, el cumplimiento del deber de planeación permite hacer efectivo el principio de economía, previsto en la Carta y en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, porque precisando la oportunidad y por ende teniendo la entidad estatal un conocimiento real de los precios de las cosas, obras o servicios que constituyen el objeto del contrato, podrá no solamente aprovechar eficientemente los recursos públicos sino que también podrá cumplir con otro deber imperativo como es el de la selección objetiva”<sup>12</sup>*

Por su parte, el Decreto 1082 de 2015, respecto al contenido de los estudios previos 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, 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.*

---

11 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sub sección A, Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, 26 de noviembre de 2009; Radicado Número: 52001-23-31- 000-2002-01023-02 (0506-08).

12 Sentencia del 24 de abril de 2013 del Consejo de Estado, sala de lo Contencioso Administrativo, sección tercera, subsección C, Consejero Ponente – Jaime Orlando Santofimio Gamboa- Proceso **68001-23-15-000-1998-01743-01(27315)**

2. *El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto.*
3. *La modalidad de selección del contratista y su justificación, incluyendo los fundamentos jurídicos.*
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. La Entidad Estatal no debe publicar las variables utilizadas para calcular el valor estimado del contrato cuando la modalidad de selección del contratista sea en concurso de méritos. Si el contrato es de concesión, la Entidad Estatal no debe publicar el modelo financiero utilizado en su estructuración.*
5. *Los criterios para seleccionar la oferta más favorable.*
6. *El análisis de Riesgo y la forma de mitigarlo.*
7. *Las garantías que la Entidad Estatal contempla exigir en el Proceso de Contratación.*
8. *La indicación de si el Proceso de Contratación está cobijado por un Acuerdo Comercial.*

Al analizar los estudios previos que soportaron los convenios 069-2017 y 007-2018, suscritos entre, el Instituto Colombiano Agropecuario -ICA y CORSODIMARP, **no se observan los documentos técnicos de diagnóstico** que soportaron: 1) los parámetros de la tasa de dispersión del HLB por unidad de tiempo, a partir del primer reporte oficial de la presencia de la enfermedad en Colombia en noviembre de 2015; y 2) la carga del inóculo de la enfermedad del HLB, pese a que el Instituto participó en la elaboración de documentos, junto a la FAO, CORPOICA (hoy Agrosavia), Universidad Nacional y ASOHOFRUCOL, y que se disponía de los datos que se acopiaban de la presencia de los positivos de HLB tanto en plantas de cítricos como del insecto transmisor.

De igual forma, **no se hicieron estimaciones de la tasa de dispersión para determinar las velocidades de avance de la HLB**, desde su detección en noviembre de 2015, ni la valoración de la necesidad económica para las intervenciones cuarentenarias de erradicación, así como tampoco de la gravedad del HLB como enfermedad de control oficial.

Las circunstancias descritas, se presentan por debilidades de la Gerencia de Protección Vegetal, al no plasmar en el estudio previo y, posteriormente en los convenios suscritos con CORSODIMARP, los diagnósticos y problemática real del HLB, a efectos de orientar las obligaciones y actividades para superar la emergencia, lo que genera riesgos de cara a satisfacer la necesidad de la contratación y la destinación de recursos para fines no acordes con la emergencia fitosanitaria.

## RESPUESTA DE LA ENTIDAD

*En atención a esta observación, es menester indicar que el ICA si cuenta con antecedentes de la enfermedad y su vector antes de la suscripción de los convenios; si bien es cierto los estudios previos citados no incluyeron información exhaustiva del tema, el Instituto si reflejo el estatus de la enfermedad y el insecto vector en Colombia. Además de lo anterior, se tiene que la información relacionada en los estudios previos, encontraba complementariedad en documentos técnicos, como es caso del documento de Botero et al., (Identificación de la dinámica poblacional de *Diaphorina citri* (Hemiptera: Liviidae) en los cultivos de cítricos de Colombia: una herramienta para implementar un sistema piloto de seguimiento de poblaciones del insecto vector del HLB, 2014), en coautoría del ICA y otras entidades; igualmente se anexa el documento ICA "DISPERSIÓN DEL HLB DE LOS CÍTRICOS EN COLOMBIA, FACTORES ASOCIADOS", Estos soportes, entre otros indican la condición de la enfermedad denominada HLB de los cítricos la dinámica poblacional de *D. citri*, lo que permite el análisis de riesgo de dispersión del HLB y la formulación de mecanismos de vigilancia a través del monitoreo del vector en sitios de interés.*

*Así mismo, el documento Plan de Acción Nacional de Colombia en el manejo del HLB Integrado a la Gestión Nacional de Colombia en el manejo del HLB Integrado a la Gestión Regional de la FAO TCP/RLA/3401, es un documento de referencia el cual fue aprobado y armonizado con los planes para 19 países como Méjico, Honduras, Panamá, Costa Rica y el Salvador entre otros y la revisión técnica de al menos tres expertos internacionales con un concepto final de aceptación de FAO, Chile, documento que se adjunta a la presente contestación.*

*Adicionalmente, es importante resaltar que el Instituto, ha realizado acciones de vigilancia y toma de muestras para el diagnóstico de los agentes asociados al HLB de los cítricos desde el año 2012, en donde se tiene un total de 6.075 muestras analizadas hasta el 2015, y por medio de la cual se pudo detectar la bacteria *Candidatus Liberibacter asiaticus* en el insecto vector a finales del 2015, permitiendo generar el primer reporte de la enfermedad en planta a principios del 2016. Así mismo, desde el año 2016 a la fecha, se han enviado 7.433 muestras a los laboratorios del ICA, para el diagnóstico oportuno de la enfermedad, lo cual permitió evidenciar durante el 2016 y 2017 un total de 269 positivos en planta y reflejar la problemática real del HLB de los cítricos, por lo cual se tuvo la necesidad de realizar la convocatoria de convenio de asociación bajo el decreto 092 de 2017, del cual se derivó la suscripción el convenio con CORSODIMARP para implementar acciones de control de la enfermedad. (Se adjuntan soportes de la observación en carpeta digital denominada Soportes Observación No.1).*

*Respecto a la declaratoria de la resolución ICA 1668 de 2019 "Por medio de la cual se declaran la enfermedad Huanglongbing (HLB) de los cítricos y su vector el insecto Diaphorina citri Kuwayama como plagas de control oficial y se establecen las medidas fitosanitarias para su manejo y control", informamos que la misma obedeció a una de las estrategias que el ICA como Organización Nacional de Protección Fitosanitaria (ONPF), de Colombia implementó, frente al cambio en la condición de la bacteria Candidatus Liberibacter asiaticus corrig. Jagoueix et al. de plaga cuarentenaria ausente a plaga cuarentenaria presente, según lo establecido en la resolución ICA 3593 de 2015 "Por medio de la cual se crea el mecanismo para establecer, mantener, actualizar y divulgar el listado de plagas reglamentadas de Colombia".*

*Así mismo, de acuerdo con lo estipulado en el suplemento No. 1 de la Norma Internacional para Medidas Fitosanitarias NIMF No. 5 "Glosario de términos", el término "control oficial" se refiere a la observancia activa de las reglamentaciones fitosanitarias obligatorias y la aplicación de los procedimientos fitosanitarios obligatorios, con el objetivo de erradicar o contener las plagas cuarentenarias, lo cual incluye la responsabilidad que los productores de estos hospedantes, a cualquier tipo de tenencia, tienen para evitar la dispersión de la plaga en sus sistemas productivos. La emisión de la resolución ICA 1668 de 2019 obedeció al cumplimiento de la estrategia de control establecida por el ICA, la cual incluyó la previa declaratoria de emergencia nacional fitosanitaria en los tiempos legalmente establecidos. Una vez finalizada la emergencia y teniendo en cuenta la condición de la bacteria en el país (plaga cuarentenaria presente) se procede a establecer las medidas fitosanitarias de obligatorio cumplimiento.*

*Por todo lo anterior, la Subgerencia de Protección Vegetal contaba a la fecha del segundo semestre de 2017, con antecedentes suficientes para la suscripción de convenios de asociación, que permitieran adelantar estrategias de control y erradicación de la enfermedad.*

## **ANÁLISIS DE LA RESPUESTA**

Analizada la respuesta que sobre el particular allegó la entidad, se determina por parte del equipo auditor, ratificar la observación como hallazgo, por cuanto no se desvirtúa lo evidenciado por la CGR.

Es de recordar que la etapa precontractual y, en específico, los estudios previos, deben consignar todos los elementos que permitan describir y fundamentar la necesidad contractual, aspectos que se echan de menos en los estudios previos de los referidos convenios.

Si bien, se allegan soportes de los estudios realizados por el ICA, con ocasión de la observación, estos no fueron consignados como sustento para la contratación y la necesidad contractual a satisfacer, circunstancia no menor, teniendo en cuenta que la contratación estaba determinada para mitigar la enfermedad, por lo que los insumos, diagnósticos y estudios eran fundamentales para el contratista y la ejecución de las actividades durante la ejecución de los convenios.

## **HALLAZGO No. 2. CUMPLIMIENTO ACTIVIDADES DE DIAGNÓSTICO DE LA ENFERMEDAD HLB**

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

El artículo 8 de la Ley 42 de 1993 establece que: *“La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas...”*

El artículo 26 de la Ley 80 de 1993, en cuanto al principio de responsabilidad establece: *“Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio: 1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato”.*

El Consejo de Estado en reiteradas jurisprudencias, respecto al principio de economía ha manifestado:

*“El principio de Economía tiene como finalidad asegurar que todas las actuaciones adelantadas por la Administración durante la actividad contractual, se cumplan con eficacia y eficiencia surtiendo todos los trámites que sean necesarios, considerando que todo proyecto debe estar precedido de los estudios técnicos, financieros y*

*jurídicos precisos, que permitan optimizar los recursos y evitar situaciones dilatorias que ocasionen perjuicios para cada una de las partes contratantes.*

*(...)*

*Esta eficiencia, que busca el principio de Economía, se traduce en la obtención de máximos resultados, utilizando el menor tiempo posible, por la menor cantidad de recursos y con los menores costos para el presupuesto estatal.<sup>13</sup>*

Los convenios 069 de 2017 y 07 de 2018, suscritos entre el Instituto Colombiano Agropecuario – ICA y CORSODIMARP, cuyos objetos eran “*unir esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para el control y prevención del HLB (huanglongbing)*”, respecto a las obligaciones de entrega de productos relacionados con el diagnóstico de la enfermedad establecieron:

- 7. Artículos de divulgación sobre el impacto de Diaphorina citri en el sector cítrico en Colombia.*
- 8. Documento con la guía para la prevención, el mantenimiento y la no reincidencia.*
- 9. Herramienta interactiva sobre el plan de erradicación de plantas afectadas con HLB, prevención y el control de Diaphorina citri.*
- 10. Cartilla con la ruta para la prevención y control de Diaphorina citri, insecto de vector de la enfermedad a través de la implementación de actividades como erradicación, trampeo y monitoreo de hospedero.*

Revisados los expedientes contractuales de los convenios en mención, no se encontraron los soportes de la ejecución de las actividades antes referidas por parte del contratista, que permitan evidenciar el cumplimiento tanto de las obligaciones como del objeto contractual.

La circunstancia descrita, se presenta por debilidades en el ejercicio de la supervisión, al no exigir los productos que se pactaron tanto en el estudio previo, como en el convenio y, del contratista, al no soportar el cumplimiento de sus obligaciones contractuales, lo que genera riesgos de certificaciones y pagos, sin el cumplimiento de los requisitos establecidos para el efecto.

---

13 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sub sección A, Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, 26 de noviembre de 2009; Radicado Número: 52001-23-31- 000-2002-01023-02 (0506-08).

## RESPUESTA DE LA ENTIDAD

*Con respecto a esta observación el ICA aclara que en los informes de los convenios y en los expedientes de las carpetas que reposan en oficinas nacionales, para la revisión respectiva en las visitas de esta actuación especial, se dispone de los formatos de caracterización de los predios de los respectivos convenios; en el caso de herramientas interactivas y cartilla. el informe del convenio 069 cita que el ejecutor diseñó una pieza divulgativa (plegable) alusiva al insecto vector la cual fue impresa. Otras tres piezas, en este caso dos afiches y una cartilla, fueron reimpresas por el ejecutor, acorde a esta actividad.*

## ANÁLISIS DE RESPUESTA

Analizada la respuesta que sobre el particular allega la entidad, se determina por parte del equipo auditor, validar la observación por cuanto solo se allegó un plegable que da cuenta de las actividades de diagnóstico exigidas al contratista.

Respecto a las demás actividades enunciadas en la observación, no se allegan soportes que acrediten el cumplimiento de las mismas, circunstancia no menos importante por cuanto eran esenciales de cara a afrontar la emergencia y diagnóstico de la enfermedad.

Es de importancia señalar que, la falta de información, diagnósticos y comunicación de la problemática de la enfermedad, se materializa en una estrategia de contención débil y sin fundamento técnico, lo que genera confusión y falta de claridad entre los actores a la hora de abordar la problemática. Por lo anterior se valida la observación como hallazgo con connotación administrativa.

## **HALLAZGO No. 3. ADICIONES CONVENIOS 069 DE 2017 Y 007 DE 2018**

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

El Consejo de Estado en reiteradas jurisprudencias, respecto al principio de economía ha manifestado:

*“El principio de Economía tiene como finalidad asegurar que todas las actuaciones adelantadas por la Administración durante la actividad contractual, se cumplan con eficacia y eficiencia surtiendo todos los trámites que sean necesarios, considerando que todo proyecto debe estar precedido de los estudios técnicos, financieros y jurídicos precisos, que permitan optimizar los recursos y evitar situaciones dilatorias que ocasionen perjuicios para cada una de las partes contratantes.*

(...)

*Esta eficiencia, que busca el principio de Economía, se traduce en la obtención de máximos resultados, utilizando el menor tiempo posible, por la menor cantidad de recursos y con los menores costos para el presupuesto estatal.<sup>14</sup>*

A su turno, en cuanto al principio de planeación, dicha corporación ha reseñado:

*“De acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad (...) “La planeación se vincula estrechamente con el principio de legalidad, sobre todo en el procedimiento previo a la formación del contrato (...) Pero además ese parámetro de oportunidad, entre otros fines, persigue establecer la duración del objeto contractual pues esta definición no sólo resulta trascendente para efectos de la inmediata y eficiente prestación del servicio público, sino también para precisar el precio real de aquellas cosas o servicios que serán objeto del contrato que pretende celebrar la administración (...) De otro lado, el cumplimiento del deber de planeación permite hacer efectivo el principio de economía, previsto en la Carta y en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, porque precisando la oportunidad y por ende teniendo la entidad estatal un conocimiento real de los precios de las cosas, obras o servicios que constituyen el objeto del contrato, podrá no solamente aprovechar eficientemente los recursos públicos sino que también podrá cumplir con otro deber imperativo como es el de la selección objetiva”<sup>15</sup>*

Analizadas las modificaciones No. 2 al convenio de asociación No. 069 de 2017 y, No.1 al convenio de asociación No. 007 de 2018, por medio de las cuales, se adicionan en recursos los mencionados convenios, no se observan los documentos

---

14 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sub sección A, Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, 26 de noviembre de 2009; Radicado Número: 52001-23-31- 000-2002-01023-02 (0506-08).

15 Sentencia del 24 de abril de 2013 del Consejo de Estado, sala de lo Contencioso Administrativo, sección tercera, subsección C, Consejero Ponente – Jaime Orlando Santofimio Gamboa- Proceso **68001-23-15-000-1998-01743-01(27315)**

y soportes que den cuenta de los hechos jurídicos, económicos y técnicos que sirvieron de base para justificar la adición.

Es de importancia recordar que, todas las adiciones realizadas, indistintamente de la modalidad de contratación utilizada, deben tener una justificación técnica, jurídica y/o económica, con el propósito de evitar que se configuren fraccionamientos contractuales y la omisión de adelantar procedimientos de selección, razón por la cual, los soportes que acreditan las mismas, deben estar sujetos a revisión y evaluación.

La circunstancia descrita, se presenta por debilidades en el ejercicio de supervisión adelantado por el Subgerente de Protección Vegetal, al justificar adiciones contractuales sin los soportes que acrediten y justifiquen la mencionada modificación al convenio, lo que constituye riesgos para la ejecución y destinación del recurso públicos pasando por alto los lineamientos del principio de planeación y así como posibles fraccionamientos contractuales.

## **RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

*El ICA aclara que las adiciones y prorrogas de convenios de asociación son sometidas a aprobación por parte de los Comités Técnicos Administrativos de estos en donde se exponen las justificaciones técnicas de las mismas. En el expediente contractual reposa el Acta No. 2 de 2017 del CN 069-2017, donde se incorporan los argumentos técnicos y se aprueba la solicitud.*

*Con relación al posible fraccionamiento a causa de la adición del CN069-2017, el ICA cita sentencia del Consejo de Estado del 03 de Octubre de 2000 Sala Plena expedientes acumulados AC-10529 y AC-10968, en la que expresa, que los principios de la contratación estatal se violan cuando "se celebran directamente varios contratos, cada uno de menor cuantía y todos con el mismo objeto, si sumadas sus cuantías resulta ser que se contrató un objeto único, por cuantía superior, que por lo mismo debió ser materia de licitación o concurso. Y eso es fraccionar lo que, en realidad, constituye un solo contrato, y eludir el cumplimiento de la ley (...) hábilmente fraccionó el contrato de manera tal que ninguna de sus partes superara dicha cuantía y pudiera, entonces, realizar procedimientos de contratación directa". (subrayas y negrilla fuera del texto)*

*Es decir que el Consejo de Estado en su jurisprudencia establece varios presupuestos necesarios para afirmar la existencia de fraccionamiento de contrato, a saber: - Que se celebren varios contratos (es decir que no exista una unidad de contrato si no varias relaciones contractuales con igual objeto) - Que los "varios" contratos celebrados, se lleven a cabo por la modalidad de contratación directa. - Que con dicha actuación se eluda la licitación o concurso entendido como proceso*

*de selección objetivo y competitivo del contratista. Presupuestos que salta a la vista, no se cumplen en la citada adición del CN069- 2017.*

## **ANÁLISIS DE RESPUESTA**

Analizada la respuesta que sobre el particular allega la entidad, se determina por parte del equipo auditor, validar la observación como hallazgo por cuanto no se desvirtúa lo evidenciado por la CGR.

La entidad manifiesta que el sustento para la adición está consignada en las actas No. 2 de 2017 y No. 1 de 2018 de los convenios; sin embargo, en las mismas, solo se hace alusión al avance financiero y técnico del proyecto sin allegar los soportes y evidencias que permitan demostrar los hechos y circunstancias expuestas por el contratista.

Es de anotar que, el simple documento (acta de aprobación) no es suficiente sustento para justificar la adición, estas deben acompañarse de los soportes que acrediten la necesidad de recursos adicionales y su correspondiente aplicación. Se levanta la connotación disciplinaria.

### **HALLAZGO No. 4. COSTOS CONVENIOS 069 de 2017 y 007 de 2018 (I.P.1)**

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

El artículo 8 de la Ley 42 de 1993 establece que: *“La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas...”*

El artículo 6 de la Ley 610 de 2000, respecto al daño fiscal preceptúa: *“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.”*

*El Consejo de Estado en reiteradas jurisprudencias, respecto al principio de economía ha manifestado:*

*“El principio de Economía tiene como finalidad asegurar que todas las actuaciones adelantadas por la Administración durante la actividad contractual, se cumplan con eficacia y eficiencia surtiendo todos los trámites que sean necesarios, considerando que todo proyecto debe estar precedido de los estudios técnicos, financieros y jurídicos precisos, que permitan optimizar los recursos y evitar situaciones dilatorias que ocasionen perjuicios para cada una de las partes contratantes.*

*(...)*

*Esta eficiencia, que busca el principio de Economía, se traduce en la obtención de máximos resultados, utilizando el menor tiempo posible, por la menor cantidad de recursos y con los menores costos para el presupuesto estatal.<sup>16</sup>*

*A su turno, en cuanto al principio de planeación, dicha corporación ha reseñado:*

*“De acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad (...) “La planeación se vincula estrechamente con el principio de legalidad, sobre todo en el procedimiento previo a la formación del contrato (...) Pero además ese parámetro de oportunidad, entre otros fines, persigue establecer la duración del objeto contractual pues esta definición no sólo resulta trascendente para efectos de la inmediata y eficiente prestación del servicio público, sino también para precisar el precio real de aquellas cosas o servicios que serán objeto del contrato que pretende celebrar la administración (...) De otro lado, el cumplimiento del deber de planeación permite hacer efectivo el principio de economía, previsto en la Carta y en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, porque precisando la oportunidad y por ende teniendo la entidad estatal un conocimiento*

---

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sub sección A, Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, 26 de noviembre de 2009; Radicado Número: 52001-23-31- 000-2002-01023-02 (0506-08).

*real de los precios de las cosas, obras o servicios que constituyen el objeto del contrato, podrá no solamente aprovechar eficientemente los recursos públicos sino que también podrá cumplir con otro deber imperativo como es el de la selección objetiva”<sup>17</sup>*

El artículo 42 de la Ley 80 de 1993, respecto a la urgencia manifiesta estipula:

*“(…) Artículo 42. De la urgencia manifiesta- Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los Estados de Excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos (...)”.*

A su turno, el Consejo de Estado en sentencia del 7 de febrero de 2011<sup>18</sup>, respecto a las características y exigencia de la urgencia manifiesta dispuso:

*“...De otra parte, de esta disposición se infiere que la declaratoria de urgencia puede referirse a uno o varios contratos que se funden en el mismo motivo; pero, en la motivación se debe hacer referencia específica a cada uno de los contratos que se vayan a celebrar con el objeto de señalar claramente su causa y finalidad. (...)”*

*Para esta Sala, es importante señalar que la urgencia manifiesta, aunque implique la posibilidad legal para celebrar contratos de forma directa e inmediata, bajo ninguna circunstancia puede convertirse en una regla general o en un instrumento discrecional en manos de las autoridades públicas, todo lo contrario, su aplicación es de derecho estricto y procede previa configuración real y efectiva de las precisas causales que el legislador establece en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993.*

*En conclusión, la contratación por la vía de urgencia no puede ser una contratación abusiva, contraria a los principios de la contratación estatal, es decir, se debe garantizar la transparencia, la selección objetiva, la debida ejecución del contrato y el cumplimiento de las finalidades del mismo, esto es, prestar un buen servicio público a los administrados”*

---

17 Sentencia del 24 de abril de 2013 del Consejo de Estado, sala de lo Contencioso Administrativo, sección tercera, subsección C, Consejero Ponente – Jaime Orlando Santofimio Gamboa- Proceso **68001-23-15-000-1998-01743-01(27315)**

18 Sentencia del Consejo de Estado del 7 de febrero de 2011, sección tercera, expediente 11001-03-26-000-2007-00055-00(34425) M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa

Decreto 1510 de 2003, artículo 15. Deber de análisis de las Entidades Estatales. *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.*

Analizados y evaluados los convenios 069 de 2017 y 007 de 2018, suscritos entre el Instituto colombiano Agropecuario- ICA y la Corporación Social para el Desarrollo Integral de los municipios y Áreas Protegidas- CORSODIMARP, se observa que, por concepto de adquisición de plántulas, se pactaron y pagaron los siguientes valores por especie:

**Convenio 069 de 2017**

Especie	Cantidad	Valor Plántula	Vr. Contrato
Aguacate	15.927	\$39.200	\$624.338.400
Cacao	407	\$19.900	\$8.099.300
Coco	2.777	\$42.500	\$118.022.500
Guama	100	\$20.900	\$2.090.000
Guanábana	4.751	\$25.500	\$121.150.500
Guayaba agria	10.350	\$23.900	\$247.365.000
Mamon	100	\$21.800	\$2.180.000
Mango	19.444	\$39.000	\$758.316.000
Maracuyá	133	\$19.300	\$2.566.900
Níspero	167	\$25.800	\$4.308.600
Papaya	564	\$22.600	\$12.746.400
Tamarindo	75	\$22.900	\$1.717.500
Zapote	471	\$28.800	\$13.564.800
<b>Totales</b>	<b>55.266</b>		<b>\$ 1.916.465.900</b>

Fuentes: Carpeta Contractual convenio 069 de 2017 -ICA

**Convenio 007 de 2018**

Especie	Cantidad	Vr. Total del contrato
Aguacate	10.849	\$431.268.800
Cacao	5.900	\$140.895.000
Coco	4.527	\$198.704.790
Guama	447	\$10.692.240
Guanábana	8.584	\$207.014.000
Guayaba agria	25	\$647.500
Guayaba dulce	6.871	\$176.524.900
Mamon	620	\$13.516.000
Mango	30.662	\$1.260.893.601
Maracuyá	1.667	\$37.097.100
Marañón	600	425.020.000
Níspero	4.346	\$112.126.800

Papaya	934	\$22.608.400
Tamarindo	931	\$23.097.900
Zapote	1.546	\$44.524.800
<b>Total, General</b>	<b>78.509</b>	<b>\$2.704.631.831</b>

Fuentes: Carpeta Contractual convenio 007de 2018 -ICA

Luego del análisis realizado por el equipo auditor a los documentos que sustentan los valores de la contratación, no se evidencia en el estudio de mercado ni en los estudios previos, la estructura de costos que permita identificar los componentes del precio y las variables utilizadas para su estructuración, simplemente, se relaciona un precio global sin detalles.

De igual forma, no se observan los estudios técnicos adelantados por el contratista y el ICA, que permitan demostrar la necesidad de la contratación en cuanto a cantidades y especificación de la plántula.

Lo antes mencionado, se presenta por debilidades en la estructuración de la etapa precontractual por parte del ICA, al no plasmar con claridad cada uno de los componentes y necesidades de la contratación, lo que dificulta el seguimiento, supervisión y control del recurso público, con riesgos de sobrecostos en el precio real del bien o servicio.

## **RESPUESTA DE LA ENTIDAD Y ANÁLISIS**

La entidad en su respuesta allega una serie de cotizaciones a efectos de demostrar que no se presentaron sobrecostos con relación a la compra de plántulas. En estas, se hace alusión a los componentes y características técnicas bajo las cuales se realizó el estudio de mercado por parte de la entidad y el contratista para determinar el costo global por la adquisición de las plántulas, entre otros, transporte, descargue y medida de la planta, aspectos que, desconocía el equipo auditor por cuanto en los documentos allegados no se hacía alusión a los mismos.

Así las cosas y, como quiera que, el equipo auditor no conocía las especificaciones técnicas bajo las cuales se adelantaron las cotizaciones y que sirvieron de base para el estudio de mercado, se hace necesario adelantar una indagación preliminar a efectos de corroborar los precios y consultas a los diferentes viveros en los que se basó la entidad para la repuesta a la observación.

Además, se requiere determinar, cual es la diferencia entre el transporte contratado por el contrista como actividad independiente y el que se relaciona como factor adicional en la compra de plántulas. Indagación preliminar por un valor \$4.621.097.731.

**HALLAZGO No. 5. EJECUCION DEL CONTRATO DE CORSODIMARP-SUMINISTROS CORDOBA S.A.S (I.P.2) (D1)**

Convenio 069-2017, celebrado por el ICA, cuyo objeto era: "Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para el control y prevención del HLB en 200 hectáreas focalizadas de cítricos en los departamentos del Atlántico, Bolívar, Cesar, La Guajira y Magdalena y establecimiento de un Área Regional de Control (ARCOS) en el departamento de Santander".

Clausula 2°, Numeral 6°, Convenio 069-2017, que describe lo siguiente: "Presentar informes Técnicos de avance y final, con los respectivos soportes -siguiendo los lineamientos del Comité Técnico Administrativo (CTA)".

Contrato de transporte, suscrito entre CORDOSIMARP y la firma SUMINISTROS CORDOBA SAS, por valor de \$258.720.000.00, cuyo objeto es: "Prestación de servicio de transporte para plántulas (desde los centros de operaciones hasta los sitios objetivos), insumos y herramientas (para el Plan de Compensación y ARCOS)".

En la visita fiscal adelantada, tanto en el ICA como en las instalaciones de CORDOSIMARP, en la ciudad de Cartagena, no fueron entregados los soportes que demostraran la ejecución del contrato de transporte, la programación y cronograma de la prestación de dicho servicio ni las relaciones de los vehículos contratados con sus documentos legales; tan solo se aportó un documento, que contiene la relación de los vehículos con los números de las placas.

Los pagos efectuados por la firma SUMINISTROS CORDOBA SAS, según los registros contables fueron:

**Pagos contrato Suministros Córdoba SAS**

<b>FACTURA</b>		<b>COMPROBANTE DE</b>	<b>VALOR PAGADO</b>
377 del 07/11/2017		152 del 07/11/2017	\$103.488.480.00
379 del 07/12/2017		253 del 07/11/2017	\$77.616.000.00
Sin factura		555 del 30/12/2017	\$77.616.000.00
	<b>TOTAL</b>		<b>\$258.720.000.00</b>

Fuente: CORSODIMARP

Del análisis y verificación del proceso contable del respectivo contrato, se evidenció que no se cuenta con los informes del contratista y de la supervisión, que soporten la legalización y pago de los recursos ejecutados por \$258.720.000.00.

Lo anterior, se presenta debido a la falta de seguimiento y control de los recursos por parte de la Supervisión del Contrato y, del contratista al no contar con los

soportes que acrediten el cumplimiento de las actividades, situación que incumple lo establecido en la Cláusula 2°, Numeral 6° del Convenio 069 de 2017, que describe lo siguiente: "Presentar informes Técnicos de avance y final, con los respectivos soportes -siguiendo los lineamientos del Comité Técnico Administrativo (CTA)".

En consecuencia, se presenta un presunto detrimento patrimonial para el Estado por \$258.720.000.00, de acuerdo con el Artículo 6° de la Ley 610 de 2000 y presunta incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

## **RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

*No adelantaremos una defensa técnica al respecto, por cuanto, lo que realmente ha existido es una confusión, pues, en nuestros archivos y en los del ICA, se encuentran todos los soportes que la CGR evidencia como inexistentes; adicionalmente, están respaldados con los informes de la Supervisión, que igualmente, remitiremos para su cotejo, auditase y valoración.*

*El ICA en cumplimiento de la obligación del Numeral 11° de la Cláusula 3° del convenio, ha validado que todos los pagos hubiesen correspondido a gastos elegibles y que cumpliesen con los requisitos técnicos y de ley establecidos.*

*Sea la oportunidad para reiterar que la documentación requerida en la visita del pasado 21 de Octubre fue entregada en original por el ICA al momento de la finalización de las actividades del convenios, por lo que no es de recibo que se imponga la obligación de conservar los originales cuando su entrega fue condición para el pago a cargo de la ICA; circunstancia que no medio o no fue considerada por el funcionario que atendió la visita cuando se negaron a recibir copias de todas las intervenciones, las cuales deben ser apreciadas de buena fe, dándoles el mismo valor en tanto acreditan el cumplimiento a cabalidad de las obligaciones a cargo de CORSODIMARP.*

## **ANÁLISIS DE LA RESPUESTA**

De acuerdo con los argumentos esbozados por parte del Instituto Colombiano Agropecuario -ICA, como los indicados por la Corporación Social para el Desarrollo Integral de los Municipios y Áreas Protegidas -CORSODIMARP, no se desvirtúa la observación, por el contrario, se ratifican los hechos irregularidades evidenciados por este ente de control, relacionados con la ausencia de soportes que demuestren la ejecución del contrato suscrito con la firma SUMINISTROS CORDOBA SAS en desarrollo del Convenio No. 069 de 2017, documentos que no fueron allegados con ocasión de la visita fiscal ni en la respuesta a las observaciones.

De lo expuesto por CORSODIMARP como ejecutora del convenio No. 069 de 2017, frente a esta observación se indicó que: *“Sea la oportunidad para reiterar que la documentación requerida en la visita del pasado 21 de Octubre fue entregada en original a ese ICA al momento de la finalización de las actividades del convenios, por lo que no es de recibo que se imponga la obligación de conservar los originales cuando su entrega fue condición para el pago a cargo de la ICA; circunstancia que no medio o no fue considerada por el funcionario que atendió la visita cuando se negaron a recibir copias de todas las intervenciones, las cuales deben ser apreciadas de buena fe, dándoles el mismo valor en tanto acreditan el cumplimiento a cabalidad de las obligaciones a cargo de CORSODIMARP”*.

La anterior afirmación no es de recibo por parte de este ente de control, teniendo en cuenta lo plasmado en el acta visita fiscal de fecha 21 de octubre de 2019, en la cual, se indicó por los propios funcionarios de CORSODIMARP que atendieron la diligencia, que no se contaba con los documentos originales de la contratación celebrada para el año 2017, en razón a que estos documentos fueron remitidos al ICA, de lo cual CORSODIMARP no tenía oficio remisorio.

De igual forma, CORSODIMARP tampoco contaba con la copia del contrato de transporte celebrado con la firma Suministros CORDOBA SAS, situación que obligó al representante legal a la solicitud de prórroga para la entrega de dichos documentos, los cuales, en esa oportunidad no fueron allegados.

Efectivamente, en el desarrollo de la visita fiscal CORSODIMARP puso a disposición de la CGR cuatro (4) “AZ”, que contenían copia de los soportes relacionados con la ejecución del convenio 069 de 2017, pero no eran precisamente los correspondientes a la ejecución del contrato de transporte suscrito con Suministros CORDOBA S.A.S., esta información estaba relacionada con la caracterización, aceptación, protocolo de erradicación, fumigación y compensación y actas de siembra de 2017, realizados en los predios ubicados en distintos municipios de los departamentos del Cesar, La Guajira, Atlántico, Bolívar, Magdalena y Santander, información que fue revisada por el funcionario del CGR que realizó la diligencia fiscal.

Al no contarse con los contratos originales y las copias de los procesos contractuales celebrados en año 2017, esta comisión indagó sobre el particular, ante lo cual, el doctor Jorge Hernán Palacino, Director de Sanidad Vegetal del ICA, con la certificación de fecha 22 de octubre de 2019, indicó que: *“En el archivo de gestión documental de la Dirección Técnica de Sanidad Vegetal reposa en original de los siguientes documentos acta de erradicación, información de caracterización y solicitud e apoyo para la erradicación de árboles cítricos, tres folios por cada beneficiario del convenio del ICA-CORSODIMARP 069 DE 2017.”* En esta

certificación no se hace alusión al recibo de los soportes de los diferentes procesos contractuales realizados por CORSODIMARP en el año 2017.

Llama la atención que CORSODIMARP en su respuesta, manifiesta contar con la totalidad de las copias que sustentan la contratación celebrada en el año 2017, sin embargo, las mismas, no fueron puestas a disposición de la CGR durante la vista fiscal, ni fueron allegadas durante la prórroga solicitada por el representante legal.

Documentalmente, solo se vislumbran tres (3) pagos efectuados por CORSODIMARP a la firma Suministros CORDOBA SAS, sin los correspondientes soportes que acrediten el cumplimiento de las actividades dispuestas en el contrato.

Finalmente, y como quiera que el hallazgo versa sobre la falta de soportes, se recomendará la apertura de una indagación preliminar a efectos de recopilar los medios probatorios de conformidad con lo establecido en el artículo 39° de la Ley 610 de 2000.

#### **HALLAZGO No. 6. EJECUCIÓN DEL CONTRATO 005 de 2018 DE CORSODIMARP- FEINNCOL (I.P.3) (D2)**

Convenio 007-2018, celebrado con el ICA y CORSODIMARP, cuyo objeto era: *"Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para el control y prevención del HLB en cultivos cítricos en los departamentos del Atlántico, Bolívar, Cesar, La Guajira y Magdalena y establecimiento de un área regional de Control (ARC0s) en los departamentos de Bolívar, Cesar y Santander"*.

Contrato No. 005 de 2018 suscrito por CORSODIMARP con FEINNCOL cuyo objeto es la prestación del servicio de erradicación, siembra y mantenimiento para 47.800 plantas, por valor inicial de \$932.100.000.00, el cual fue adicionado en la suma de \$603.623.500, para un total de \$1.538.725.000.00.

En visita fiscal realizada por la CGR a las instalaciones del ICA y CORSODIMARP, a efectos de verificar la ejecución del contrato antes mencionado, las entidades solo allegaron al equipo auditor, una relación de facturas y cuentas de cobro, sin soportes, por un valor de \$753.000.000. Respecto al valor restante, incluyendo la adición, no se hizo alusión alguna, pese a que el contrato se pagó en su totalidad, según lo manifestado por las partes.

Del mismo modo, se menciona en el informe de avance del mes de mayo de 2018 que, por cada árbol erradicado, se contrató un operario para los departamentos del Atlántico, Bolívar, Cesar, La Guajira, Magdalena, Norte de Santander y cuyo resultado fue la erradicación de 27.500 árboles a razón de contratación de 27.500

jornales; sin embargo, no se evidenciaron los soportes de dicha labor, así como de las actividades adelantadas por los erradicadores.

Lo descrito anteriormente, evidencia fallas de la supervisión, al no ejercer el control y seguimiento sobre la ejecución de los recursos girados por el ICA a CORSODIMARP y, del contratista, al no contar con los soportes que acrediten la ejecución de las actividades plasmadas en el contrato, circunstancias que generan riesgos de incumplimiento contractual y pagos sin soportes

Finalmente, y como quiera que, el hallazgo versa sobre la falta de soportes, se recomendará la apertura de una indagación preliminar a efectos de recopilar los medios probatorios de conformidad con lo establecido en el artículo 39° de la Ley 610 de 2000. Presunta incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

## **RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

*Si se revisa y escruta con cuidado, la Observación No. 7 formulada por la CGR, se denota que se basa en meras presunciones, por cuanto en el resumen de respuesta de esta, se demuestra que todo pago está debidamente discriminado, justificado, soportado, avalado y visado, tal como estaba pactado, por corresponder a actividades que efectivamente se realizaron y que fueron efectiva y celosamente verificadas por la Supervisión, en su ejecución en tiempo real. Quizás, hubo demoras en la asistencia oportuna a las solicitudes de suministros documentales de la CGR, pero ello, no implica que se presuma de no existir; pues, para que el clan() sea reconocido como tal, debe ser cierto, debe ser actual, antijurídico y cuantificable, es decir, no puede ser eventual ni hipotético; para que exista el clan - en el derecho fiscal-, es necesario que se haya consumado, que se haya materializado y se pueda medir e términos monetarios; es por lo menos un exabrupto e incorrección haber determinado la totalidad del valor del Contrato No. 005 de 2018 suscrito por CORSODIMARP con FEINNCOL y cuyo objeto fue la "Prestación del servicio de erradicación, siembra y mantenimiento para 47.800 plantas", por valor inicial de \$932.100.000.00, el cual fue adicionado en la suma de \$603.623.500.00, para un total de \$1.538.725.000.00, a pesar de estar evidenciado que se cumplieron las metas en materia de erradicación, siembra y mantenimiento, tal como se habían presupuestado o previsto.*

*En cuanto al Otrosí la Modificatorio que se aduce por parte de la CGR no estar legalizado, es conveniente informarles que mediante la Modificación No. 01 de 2018 (julio 31) al Convenio de Asociación No. 007 de 2018 (febrero 21), -dada la solicitud y justificación y, teniendo como base sólida los argumentos técnicos esbozados y soportados por el Supervisor del Convenio-, se concretó la prórroga y adición de dicho Convenio (no superando el 50% del valor Inicial), una vez haberse cumplido*

*con todos los trámites y requisitos legales (que exige el Estatuto de la Contratación Administrativa), para así, garantizar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por las Partes. Por lo tanto, no es cierto, de que, no se hubiese legalizado la Modificación al Convenio y de la que, sobrevino -luego-, la modificación del Contrato No. 005 de 2018, y tampoco es cierto que, no se tengan los soportes, que sustentan los pagos realizados, así como, los de los aportes de la contrapartida en especie del Contratista, en la forma establecida en su Propuesta y en el Plan Operativo del Convenio.*

*En ICA se encuentran todos los soportes que desconoce la CGR, y que, le han servido de sustento probatorio para fundar o establecer esta Observación, con una presunta responsabilidad fiscal inexistente, fruto de una aparente conducta pasiva de una persona, at no existir -según el Órgano de control-, actuaciones a cargo de vigilancia y control a los recursos, teniendo la obligación o el deber jurídico de actuar, dada su función de Supervisor (en cabeza del Subgerente de Protección Vegetal, quien pudiere delegarlo en funcionarios o particulares contratistas.*

## **ANÁLISIS DE LA RESPUESTA**

Frente a las irregularidades evidencias por este ente de control en la ausencia de los soportes que permitan evidenciar cómo se ejecutaron los recursos públicos asignados al contrato 005 de 2018 suscrito entre CORSODIMARP y la firma FEINNCOL cuyo objeto era: prestación del servicio de erradicación, siembra y mantenimiento para 47.800 plantas, por valor inicial de \$932.100.000.00, el cual fue adicionado en la suma de \$603.623.500.00, para un total de \$1.538.725.000.00.

Afirma CORSODIMARP en su oficio de respuesta que: *“En ICA se encuentran todos los soportes que desconoce la CGR, y que, le han servido de sustento probatorio para fundar o establecer esta Observación, con una presunta responsabilidad fiscal inexistente, fruto de una aparente conducta pasiva de una persona, at no existir -según el Órgano de control-, actuaciones a cargo de vigilancia y control a los recursos, teniendo la obligación o el deber jurídico de actuar, dada su función de Supervisor (en cabeza del Subgerente de Protección Vegetal, quien pudiere delegarlo en funcionarios o particulares contratistas), del Convenio y de los contratos sobrevinientes o derivados (Clausula 12°).*

Si bien en la Dirección Técnica de Sanidad Vegetal del ICA, reposa acta de erradicación, información de caracterización y solicitud de apoyo para la erradicación de árboles de cítricos, en su contenido no se observa la intervención de las personas contratada por FEINNCOL, únicamente está firmada por los beneficiarios del predio y los técnicos operativos contratados directamente por CORSODIMARP que participaron en la erradicación.

De lo hasta ahora recopilado en esta actuación especial, en lo referente al contrato suscrito entre CORSODIMARP y FEINNCOL, se tiene copia de las cuentas de cobro presentadas por algunas las personas sin los sopores debidos y seis (6) informes de actividades presentados por FEINNCOL correspondientes a los meses de mayo, junio, julio, agosto, septiembre y octubre del 2018, en los cuales hace alusión únicamente al servicio de erradicación de árboles por departamentos, sin más detalles. Informes que fueron cuestionados por este ente de control, asunto sobre el cual CORSODIMARP no se pronunció.

De igual forma y con la respuesta dada por COSODIMARP a la observación, en su condición de ejecutora del convenio 017 de 2018, tampoco se aportaron otros documentos que permitan evidenciar cómo se ejecutó el contrato 005 de 2018, suscrito con FEINNCOL, y en qué se invirtieron los recursos y en especial que actividades realizaron las personas que fueron contratados por parte de FEINNCOL, en cuanto a la erradicación, siembra y mantenimiento de la totalidad de las plantas.

Finalmente, y como quiera que el hallazgo versa sobre la falta de soportes, se recomendará la apertura de una indagación preliminar a efectos de recopilar los medios probatorios, de conformidad con lo establecido en el artículo 39° de la Ley 610 de 2000.

#### **HALLAZGO No. 7. EJECUCIÓN CONTRATO NO. 007 DE 2018 CORSODIMARP - SERGENERALES GC S.A.S. (I.P.4) (D3)**

Convenio de asociación 007 de 2018, celebrado entre el Instituto Colombiano Agropecuario ICA y CORSODIMARP, cuyo objeto era: *"aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para el control y prevención del HLB (huanglongbing) en 200 hectáreas localizadas de cítricos en los departamentos de Atlántico, Bolívar, Cesar, La Guajira y Magdalena y establecimiento de un área regional de control (ARCO's) en el departamento de Santander"* establecido entre el 1CA (Instituto Colombiano Agropecuario) y La Corporación social para el desarrollo integral de los municipios y áreas protegidas-CORSODIMARP"

Contrato No. 007 de 2018 suscrito el 17 de abril de 2018 con la firma SERGENERALES GC S.A.S., por valor de \$480.164.654, cuyo objeto es: *"Suministro de publicidad (afiches, plegables, cartillas, láminas imantadas, plegables) para el cumplimiento del plan de compensación, dentro del marco del convenio 007/2018"*.

En visita fiscal realizada a las instalaciones de CORSODIMARP en la ciudad de Cartagena, se estableció que el valor del contrato por \$480.164.654, fue pagado en su totalidad. Sin embargo, no fueron suministrados los informes de supervisión que justifiquen el pago de los recursos, ni los soportes correspondientes a la adquisición,

entrega y distribución de los elementos de publicidad contratados: Solamente se evidenciaron dos (2) facturas de venta presentadas por SERGENERALES S.A.S.

Es de anotar que, dentro contenido del contrato, no se establecieron las especificaciones técnicas de los elementos a contratar ni sus cantidades, factores que son determinantes para establecer el presupuesto del contrato.

Si bien CORSODIMARP suministró el formato de control de inventarios, en donde se relaciona la entrada y salida de almacén de los elementos de publicidad contratados, no existen las actas de entrega para las diferentes personas que se relacionan en dicho formato, ni documento equivalente que refleje la entrega y distribución de estos elementos a los distintos beneficiarios.

Lo anterior, se presenta debido a la falta de seguimiento y control de los recursos por parte de la supervisión del contrato, hechos que constituyen detrimento patrimonial en razón a que se pagaron elementos sin los correspondientes soportes de entrega, por valor de \$480.164.654, presentándose una presunta afectación al erario de acuerdo con el artículo 6° de la Ley 610 de 2000 y presunta incidencia disciplinaria de acuerdo con el Artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Finalmente, y como quiera que, el hallazgo versa sobre la falta de soportes, se recomendará la apertura de una indagación preliminar a efectos de recopilar los medios probatorios de conformidad con lo establecido en el artículo 39° de la Ley 610 de 2000.

## **RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

*Al amparo de los artículos 29 y 209 de la constitución política mi representada no puede acreditar el cumplimiento de obligaciones no contenidas en los pliegos de condiciones y el convenio tales como la exigencia de actas de entrega o listados suscritos por los receptores o quienes recibieron el material impreso o publicitario, que por su volumen hacen imposible desde el punto de vista factico el cumplimiento*

*Convenio de asociación 007 de 2018 celebrado con Instituto Colombiano Agropecuario ICA y CORSODIMARP, cuyo objeto era: "aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para el control y prevención del HLB (huanglongbing) en 200 hectáreas localizadas de cítricos en los departamentos de Atlántico, Bolívar, Cesar, La Guajira y Magdalena y establecimiento de un área regional de control (ARCO'S) en el departamento de Santander" establecido entre el ICA (instituto Colombiano Agropecuario) y La Corporación social para el desarrollo integral de los municipios y áreas protegidas — CORSODIMARP".*

*Contrato No. 007 de 2018 suscrito el 17 de abril de 2018 con la firma SERGENERALES GC S.A.S., por valor de \$480.164.654, cuyo objeto es: "Suministro de publicidad (afiches, plegables, cartillas, laminas imantadas de lo que constituye un deber posterior. Note como los informes técnicos acreditan de manera suficiente la entrega de dicho material, por lo que torna temeraria la afirmación según la cual la actividad no se cumplió.*

*Revisando el formato en el acta visita realizada a en las instalaciones de CORSODIMARP por la CGR se puede verificar que fueron entregados los formatos de movimiento de inventario las cuales se encuentran firmadas por todos los técnicos de campos y/o contratistas donde se demuestra el recibido para su posterior reparto a los beneficiarios.*

*Aclarado esto entonces queda demostrado y no esta demás precisar que fueron entregados los soportes de control de inventarios que evidencian ingreso y salida de estos materiales divulgativos consumibles y que se distribuyeron a través de los técnicos de campo a los beneficiarios, como se evidencian en los informes de los técnicos correspondientes.*

## **ANÁLISIS DE LA RESPUESTA**

De acuerdo con el análisis efectuado a la respuesta dada por CORSODIMARP, no se desvirtúa la observación, por cuanto con lo único que se pretende demostrar la ejecución de los recursos asignados para el contrato 007 de 2018, con los informes técnicos, cuya información no permite conocer con exactitud el cumplimiento de lo contratado.

Si bien, se cuenta con los comprobantes de salida de almacén como lo informa CORSODIMARP, no se allegó documento alguno que demuestre la entrega y su distribución a los beneficios. Igualmente, no se allegó documento de entrega por parte de SERGENERALES GC.S.A.S., que indique la clase de elementos y cuántos fueron entregados por la firma dentro del aludido contrato.

De acuerdo a las irregularidades evidenciadas del contrato No. 007 de 2018 y de lo expuesto por CORSODIMARP, se mantiene la observación. Sin embargo, con el fin de recaudar la totalidad de los documentos que demuestre su ejecución, se recomendará abrir una indagación preliminar de conformidad con lo establecido en el artículo 39° de la ley 610 de 2000.

## **HALLAZGO No. 8. COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL ENTRE ICA Y LAS AUTORIDADES CIVILES DE LOS DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS AFECTADOS POR EL HLB**

El artículo 209 de la constitución política reseña: *“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”.*

A su turno, el artículo 2.13.1.3.1 respecto a las funciones del ICA, en materia de coordinación y control de plagas establece:

*“Artículo 2.13.1.3.1. Funciones del ICA. Corresponde al Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, coordinar las acciones relacionadas con las campañas de prevención, control, erradicación y manejo de plagas y enfermedades de importancia cuarentenaria o de interés económico nacional o local. Para el efecto, tendrá las siguientes atribuciones:*

*1. Establecer las acciones que sean necesarias para la prevención, el control, la erradicación o el manejo técnico y económico de plagas y enfermedades de los vegetales, de los animales y de sus productos. (...)”*

Revisados, entre otros, los diferentes documentos de la planeación y ejecución de los convenios 069 de 2017 y 007 de 2018, no se evidenciaron soportes que den cuenta del ejercicio de coordinación interinstitucional entre el ICA, CORSODIMARP, como contratista, los departamentos, municipios y población afectada para el control, seguimiento, erradicación y manejo en las zonas afectadas por HLB.

Esta situación, se corroboró en visitas de campo de la CGR en la que se observó falta de coordinación en las vigencias 2017 a 2019, entre las autoridades civiles y administrativas para la puesta en marcha de las medidas adoptadas para mitigar la emergencia fitosanitaria, así como los controles en la movilización de material vegetal en las zonas críticas y la compensación de árboles frutales.

La circunstancia expuesta se presenta por debilidades institucionales del ICA como coordinadora de las acciones para mitigar la presencia del HLB, con riesgos para el recurso público invertido, toda vez que las actividades adelantadas no han sido efectivas para mitigar la emergencia y el control de la presencia de la enfermedad y su extensión en el territorio nacional.

## RESPUESTA DE LA ENTIDAD

*Con respecto a la observación, se indica que durante los años 2017 y 2018 se realizaron 220 eventos de educomunicación de riesgo sobre el HLB de los cítricos a nivel Nacional con la asistencia de 5.411 productores, en relación a los departamentos de Atlántico, Bolívar, Cesar, Magdalena y La Guajira fueron 46 eventos con la asistencia de 1.266 productores de cítricos de estos departamentos.*

*Lo anterior, denota las actuaciones que el ICA adelantó como autoridad fitosanitaria, para crear una cultura de control y prevención de la enfermedad.*

## ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

Analizada la respuesta que sobre el particular allega la entidad, se determina por parte del equipo auditor, validar la observación como hallazgo por cuanto no se desvirtúa lo evidenciado por la CGR documentalmente y en las vistas de campo a los diferentes departamentos y municipios.

La entidad esgrime y allega una serie de capacitaciones a los productores, mismas que no dan cuenta de un ejercicio articulado entre las autoridades civiles y administrativas de todo orden.

Para la CGR, las capacitaciones a los productores, si bien son importantes, no son era el único frente de trabajo que tenía que abordar el ICA; se echa de menos el ejercicio articulado entre la autoridad fitosanitaria, el operador y las autoridades civiles regionales a efectos de estructurar una mejor capacidad de respuesta ante el avance de la enfermedad, con la debida asignación de responsabilidades sobre la contención y propagación de la plaga conforme a las competencia de cada uno de los actores.

### **HALLAZGO No. 9. EJECUCIÓN CONTRATOS DE PRESTACION DE SERVICIOS PARA LA ATENCIÓN DE LA EMERGENCIA FITOSANITARIA HLB<sup>19</sup>. (I.P.5)**

El artículo 2 de la Constitución Política, establece los fines esenciales del Estado; así mismo, los incisos 1 y 4 del artículo 4 de la Ley 80 de 1993, instituyen los derechos y deberes de las entidades estatales para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior.

El artículo 26 ibidem, referencia el Principio de Responsabilidad como: "1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la

---

<sup>19</sup> Hallazgo estructurado por la gerencia del Magdalena

*contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato”.*

El Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, en Sentencia del 5 de junio de 2008. Rad. 15001233100019880843101- 8031. Estableció: *“(…) En materia de contratación estatal, por tanto, el principio de planeación se traduce en el postulado de acuerdo con el cual la selección de contratistas, la celebración de los correspondientes contratos, así como la ejecución y posterior liquidación de los mismos, lejos de ser el resultado de la improvisación, deben constituir el fruto de una tarea programada y preconcebida, que permita incardinar la actividad contractual de las entidades públicas dentro de las estrategias y orientaciones generales de las políticas económicas, sociales, ambientales o de cualquier otro orden diseñadas por las instancias con funciones planificadoras en el Estado. (…)*”. (Subraya y negrilla fuera del texto).

El artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, sobre Supervisión e Interventoría Contractual, establece: *“Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda. La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos…”*.

La Ley 610 de 2000, en su artículo 6, señala:

*“Artículo 6o. 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, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa 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”.*

El Instituto Colombiano Agropecuario ICA, celebró los siguientes contratos de prestación de servicios, en el marco de la Emergencia Fitosanitaria por la presencia de insectos de Diaphorina Citri, infectados con la bacteria Candidatus Liberibacter Asiaticus y para la supervisión técnica del Convenio de Asociación 069 del 2017, celebrado entre el ICA y CORSODIMARP, en el Departamento del Magdalena, en la vigencia fiscal 2017 así:

**Contratos de prestación de servicios**

No del contrato	Objeto	Contratista	Periodo contratado	Valor total cancelado vigencia 2017.
1120-2017	Prestar servicios profesionales para las acciones de epidemiología y vigilancia fitosanitaria sobre plagas de importancia económica y cuarentenarias bajo los lineamientos de la Dirección Técnica de Epidemiología y Vigilancia fitosanitaria del ICA.	ANA MARIA NOGUERA TERAN	Del 23/01/2017 al 30/12/2017	25.946.667
1483-2017	Prestar servicios de apoyo a la gestión como técnico operativo de campo en el marco de la Emergencia Fitosanitaria por la presencia de insectos de Diaphorina citri infectados con la bacteria Candidatus Liberibacter asiaticus.	ALFREDO RAFAEL CUAO POSADA	1/02/2017 al 15/12/2017	25.200.000
1936-2017	Prestar servicios de apoyo a la gestión como técnico operativo de campo en el marco de la Emergencia Fitosanitaria por la presencia de insectos de Diaphorina citri infectados con la bacteria Candidatus Liberibacter asiaticus.	EDGAR MORALES PAZ	1/03/2017 al 30/08/2017	12.540.000
1937-2017	Prestar servicios de apoyo a la gestión como técnico operativo de campo en el marco de la Emergencia Fitosanitaria por la presencia de insectos de Diaphorina citri infectados con la bacteria Candidatus Liberibacter asiaticus.	EDISON SERRANO BALLESTER OS	1/03/2017 al 30/08/2017	12.540.000
2245-2017	Prestación de servicios para apoyar las labores desarrolladas en el marco de la Emergencia Fitosanitaria por la presencia de insectos de Diaphorina Citri infectados con la bacteria Candidatus Liberibacter Asiaticus	JORGE LUIS PERTUZ CASTRO	17/04/2017 al 29/12/2017	14.892.000
2334-2017	Prestación de servicios profesionales para apoyar las labores de intervención para la contingencia de la enfermedad denominada Huanglongbing (HLB) de los cítricos y de su vector el psílido	YAIRTON DOSANTOS MUÑOZ CABANA	22/05/2017 al 29/12/2017	20.940.000

No del contrato	Objeto	Contratista	Periodo contratado	Valor total cancelado vigencia 2017.
	asiático de los cítricos (Diaphorina citri Kuwayama).			
2524-2017	Prestar servicios de apoyo a la gestión en las acciones de vigilancia fitosanitaria y prevención sobre plagas de importancia económica o cuarentenarias, bajo los lineamientos de la Dirección Técnica de Epidemiología y Vigilancia fitosanitaria.	NILSON ELIECER SILVA ARRIETA	1/08/2017 al 30/12/2017	8.960.000
2693-2017	Prestar servicios de apoyo a la gestión en las acciones de vigilancia fitosanitaria y prevención sobre plagas de importancia económica o cuarentenarias, bajo los lineamientos de la Dirección Técnica de Epidemiología y Vigilancia fitosanitaria.	WILFRIDO ENRIQUE RIVAS ROJANO	5/09/2017 al 29/12/2017	6.869.333
3146-2017	Prestación de servicios profesionales para apoyar a la Subgerencia de Protección Vegetal en la supervisión técnica del Convenio de Asociación 069 del 2017, ICA-CORSODIMARP.	ADALBERT O ESPELETA REDONDO	Al 29/12/2017	9.246.666
2863-2017	Prestar servicios de apoyo a la gestión como técnico operativo de campo en el marco de la Emergencia Fitosanitaria por la presencia de insectos de Diaphorina citri infectados con la bacteria Candidatus Liberibacter asiaticus.	JOSE PIÑEREZ	22/09/2017 al 30/12/2017	6.897.000
<b>TOTAL</b>				<b>144.031.666</b>

Fuente: ICA

Se evidenció que el Instituto Colombiano Agropecuario -ICA, canceló la suma de \$144.031.666, a los contratistas antes relacionados sin aportar evidencia documental de las actividades realizadas por estas personas.

De igual forma, no se encuentra una relación de causalidad entre la cantidad de contratistas contratados y los resultados esperados para superar la emergencia, máxime cuando no existe una continuidad en la prestación de servicios y funcionarios de planta por la constante rotación y contratación de personal.

Lo anterior se presenta por una inadecuada supervisión por parte de la entidad a las actividades contratadas, aumentando el riesgo de expansión del HLB, en el departamento del Magdalena, presentándose además un presunto detrimento fiscal al Estado, por la suma antes mencionada.

## **RESPUESTA DE LA ENTIDAD.**

*El ICA aclara que la totalidad de los diez (10) contratistas relacionados, no todos fueron contratados en el marco de la emergencia fitosanitaria en el marco de la Emergencia Fitosanitaria por la presencia de insectos de Diaphorina Citri, infectados con la bacteria Candidatus Liberibacter Asiaticus y para la supervisión técnica del Convenio de Asociación 069 del 2017, celebrado entre el ICA y CORSODIMARP, en el Departamento del Magdalena, en la vigencia fiscal 2017.*

*Los contratistas Ana Maria Noguera Terán, Alfredo Rafael Cua Posada y Wilfrido Enrique Rivas Rojano, si bien suscribieron contratos de prestación de servicios con la entidad para la vigencia de 2017, sus labores no eran de exclusividad HLB ni con el apoyo a la supervisión del CN-069-2017, se adjuntan informes de actividades contrato 1120-2017 de Ana Maria Noguera Terán, Certificación de obligaciones contrato 1483-2017 de Alfredo Rafael Cua Posada y Copia del Contrato 2693-2017 de Wilfrido Enrique Rivas Rojano, donde se evidencia el objeto y obligaciones contractuales para los que fueron contratados.*

*Con relación a los demás contratistas mencionados se adjuntan informes de actividades los cuales son los soportes de pagos de los periodos mensuales que duro la ejecución del contrato.*

## **ANÁLISIS A LA RESPUESTA DE LA ENTIDAD.**

Si bien es cierto se anexan los informes firmados por el contratista y el supervisor del contrato que se establecen las obligaciones contractuales y las tareas ejecutadas; también lo es que no se anexaron las evidencias que sustentan la ejecución de dichas actividades, tales como las formas 4-608 versión 1-2014, forma 3-49, además de informes de las actividades realizadas por los contratistas y recibidas por el ICA.

Es de anotar que estas evidencias no fueron puestas a disposición del equipo auditor, durante el desarrollo de la auditoria. Igual ocurre con la certificación del contrato de prestación de servicios 1483 del 2017, en la que solo se certifica que el contratista celebró contrato con el ICA, documento que no es un recibo de satisfacción de los servicios prestados. Por lo anteriormente expuesto, el hallazgo queda en firme levantándose la connotación disciplinaria. Se recomienda la apertura de indagación preliminar para determinar la pertinencia o no de los soportes.

## **HALLAZGO No. 10. LICENCIAS DE MOVILIZACIÓN MATERIAL VEGETAL<sup>20</sup>** **(D4)**

El numeral 4 del Artículo 6° del Decreto 4865 de 2008, sobre las Funciones del ICA establece: *"Ejercer el control técnico de la producción y comercialización de los insumos agropecuarios, material genético animal y semillas para siembra, con el fin de prevenir riesgos que puedan afectar la sanidad agropecuaria y la inocuidad de los alimentos en la producción primaria"*.

La Resolución 3180 del 31 de agosto de 2009 del Instituto Colombiano Agropecuario -ICA establece los requisitos y procedimientos para la producción y distribución de material de propagación de frutales en el territorio nacional, con el fin de garantizar su calidad sanitaria, agronómica y genética.

El Numeral 6 del artículo 6, sobre obligaciones del titular del registro, establece que se debe *"Garantizar la calidad genética, agronómica y fitosanitaria de los materiales de propagación de frutales producidos y distribuidos"*.

El Numeral 12 del artículo 6, determina que se debe *"Contar con la correspondiente licencia fitosanitaria para la movilización de todos los materiales de propagación de frutales a nivel nacional, de conformidad con las normas y tarifas vigentes establecidas por el ICA"*.

En los convenios de asociación 069 de 2017 y 007 de 2018, celebrados entre el Instituto Colombiano Agropecuario ICA y la Corporación Social para el Desarrollo Integral de los Municipios y Áreas Protegidas-CORSODIMARP, se establecieron como actividades y productos a entregar las siguientes: 1) La erradicación de los cultivos afectados por la enfermedad HLB, una vez se ha confirmado la presencia del HLB y se ha caracterizado a los productores afectados; 2) Como medida de compensación por la pérdida de los cítricos, la entrega de una planta de vivero de cultivos permanentes, bajo la regla uno a uno, es decir por cada árbol erradicado se entregó una planta de vivero y 3) Que el material de vivero se sembraba en los lotes intervenidos por la erradicación.

Para dar cumplimiento a las mencionadas actividades, CORSODIMARP contrató el suministro del material vegetal con los viveros NAYMAR con Resolución de Registro ICA 2686 del 11/03/2017; LA BONGA con Resolución de Registro ICA 734 del 03/03/2014 y PLANTAS Y VIVEROS LOS MANGOS con Resolución de Registro ICA 2688 del 11/03/2017, los tres localizados en el Departamento de Córdoba. El material suministrado por cada vivero se presenta a continuación:

---

<sup>20</sup> Hallazgo estructurado por la gerencia del Magdalena

**Material vegetal suministrado por vivero**

Especies	NAYMAR	LA BONGA	Plantas y viveros LOS MANGOS	Total
Mango	20.753	24.532	4.821	50.106
Aguacate	24.780	1.996	-	26.776
Guanábana	6.106	5.106	2.123	13.335
Guayaba agria	10.350	25	-	10.375
Coco	2.822	2.620	1.862	7.304
Guayaba dulce	717	5.190	964	6.871
Cacao	1.610	4.697	-	6.307
Níspero	167	196	4.150	4.513
Zapote	473	388	1.156	2.017
Maracuyá	223	987	590	1.800
Papaya	748	277	473	1.498
Tamarindo	117	684	205	1.006
Mamón	100	492	128	720
Marañón	-	600	-	600
Guama	100	319	128	547
<b>Total</b>	<b>69.066</b>	<b>48.109</b>	<b>16.600</b>	<b>133.775</b>

Fuente: ICA, Oficio de Respuesta Radicado 2019ER0116079

El material debió ser movilizado desde los viveros localizados en Córdoba a los departamentos de Norte de Santander, La Guajira, Cesar, Magdalena, Atlántico y Bolívar, con la siguiente distribución:

**Distribución del material vegetal por departamento**

Especie	La Guajira	Magdalena	Atlántico	N. Santander	Cesar	Bolívar	Total
Mango	7.787	24.223	12.720	1.310	1.079	2.987	50.106
Aguacate	26.178	267	-	150	-	181	26.776
Guanábana	4.639	179	3.960	200	2.711	1.646	13.335
Guayaba agria	5.750	1.054	1.231	-	2.074	266	10.375
Coco	3.331	122	1.836	100	892	1.023	7.304
Guayaba dulce	856	2.817	1.218	330	965	685	6.871
Cacao	1.397	130	210	4.476	60	34	6.307
Níspero	15	-	540	3.685	-	273	4.513
Zapote	411	162	-	1.385	-	59	2.017
Maracuyá	933	-	333	-	173	361	1.800
Papaya	773	129	147	-	426	23	1.498
Tamarindo	243	-	167	-	537	59	1.006
Mamon	7	-	-	-	598	115	720
Marañón	-	-	-	600	-	-	600
Guama	278	-	2	-	135	132	547
Total, general	52.598	29.083	22.364	12.236	9.650	7.844	133.775
<b>Recorrido Km</b>	<b>570</b>	<b>409</b>	<b>366</b>	<b>810</b>	<b>436</b>	<b>240</b>	

Fuente: ICA, Oficio de Respuesta Radicado 2019ER0116079

En los documentos relacionados con la compra, movilización y entrega de las plantas de vivero por parte de CORSODIMARP, no se encuentra la información ni soportes de la expedición de las licencias de movilización del material vegetal, desde de los viveros localizados en el departamento de Córdoba, hasta los lugares de siembra que fueron objeto de la erradicación por afectación del HLB.

La inobservancia al procedimiento y la reglamentación sanitaria en cuanto a los controles del transporte del material vegetal para cumplir con la reposición de árboles cítricos erradicados por frutales, de zonas libres de HLB a zonas infectadas y el regreso de estos a zonas libres de HLB, generó riesgos de dispersión del insecto vector infectado con HLB, contribuyendo a la diseminación de la enfermedad.

La anterior situación constituye una omisión de las normas fitosanitarias en lo referente a garantizar la calidad del material vegetal entregado a los productores, objeto de la compensación por la erradicación de los cítricos afectados por HLB, con el agravante que la entidad contratante es el Instituto Colombiano Agropecuario – ICA, responsable de garantizar la sanidad fitosanitaria de las actividades agrícolas en el país, función que se concreta en la certificación del material y la expedición de la licencia de movilización. Presunta incidencia disciplinaria de conformidad con el artículo 31 de la Ley 734 de 2002.

## **RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

*Con respecto a la observación del ente de control, el ICA a través de la Subgerencia de Protección Vegetal implementará los respectivos planes de mejora en el trámite de expedición de Licencias Fitosanitarias para la Movilización de Material Vegetal, en aras de mejorar dicho procedimiento.*

*Se proyecta incluir, socializaciones puntuales con viveristas en el tema de licencias fitosanitarias de movilización, con el fin de contrarrestar posibles confusiones en la expedición de este documento. Así mismo y teniendo en cuenta que a la fecha esta licencia no es necesaria para todas las especies, se llevó a cabo la unificación de normatividad vigente respecto a la producción y comercialización de viveros, en busca de que dicho documento sea un requisito necesario para movilizar todo tipo de material vegetal y de esta manera contribuir con la Sanidad Agropecuaria. Actualmente dicha norma se encuentra siendo revisada por la Dirección Técnica de Asuntos Nacionales para posteriormente ser puesta en consulta pública, conjuntamente se proyecta llevar a cabo socializaciones y eventos de educación a los funcionarios de cada seccionales encargados de la expedición de dichas licencias, que permitan unificar conceptos y minimizar errores en los procedimientos previamente establecidos.*

*Al momento de recibir las facturas de los viveros que proveen el material de propagación objeto de los convenios, en el seguimiento financiero, estas deberían venir acompañadas de las licencias de movilización. Se aclara que técnicamente, el material de propagación adquirido tuvo como origen viveros con registro ICA, lo que da una constancia de la calidad agronómica, fitosanitaria y genética de estas plantas o material de compensación. Cabe señalar que las licencias las debió solicitar y reportar el viverista ante el ejecutor.*

*Ahora bien, el departamento de Córdoba al momento de la ejecución de los convenios es libre de la enfermedad HLB, y cobra sentido que se provea material vegetal de reposición desde áreas que no reportan la presencia de la enfermedad. La licencia fitosanitaria per se es un instrumento administrativo, para que el ICA conozca la trazabilidad del movimiento geográfico del material vegetal, incluso para fines de censos, áreas actuales de un cultivo, etc. En el marco de estos convenios, el ICA conoció la trazabilidad del origen y destino de las plantas de reposición, por parte del ejecutor, dado que existe un registro Excel que se dio a conocer en la actuación especial con la ubicación final de las plantas sumado al hecho de que los viveros proveedores tienen registro ICA, reiterando la calidad del material donde es imperativo que el vivero sea registrado.*

*En ese orden, el ICA pudo conocer y realizar la trazabilidad que fuera del marco de un convenio da la Licencia Fitosanitaria para la Movilización de Material Vegetal.*

## **ANÁLISIS DE RESPUESTA**

Analizada la respuesta que sobre el particular allega la entidad, se determina por parte del equipo auditor, validar la observación como hallazgo, por cuanto el ICA no desvirtuó lo evidenciado por la CGR:

En lo que respecta a lo indicado por el ICA sobre “...*el departamento de Córdoba al momento de la ejecución de los convenios es libre de la enfermedad HLB, y cobra sentido que se provea material vegetal de reposición desde áreas que no reportan la presencia de la enfermedad*”, contradice el principio de mantener aislada el área de presencia de la enfermedad, ya que, al entrar o salir camiones en los que se movilizaba los frutales (plántulas) se corría el riesgo de transportar el vector (*Diaphorina citri*) infectado con la enfermedad desde el área contaminada a área hasta el área libre de la enfermedad.

De otra parte, el ICA denota su falta de diligencia en el control y vigilancia de esta enfermedad al afirmar que “...*La licencia fitosanitaria per se es un instrumento administrativo, para que el ICA conozca la trazabilidad del movimiento geográfico del material vegetal, incluso para fines de censos, áreas actuales de un cultivo, etc. En el marco de estos convenios, el ICA conoció la trazabilidad del origen y destino*

*de las plantas de reposición, por parte del ejecutor, dado que existe un registro Excel que se dio a conocer en la actuación especial con la ubicación final de las plantas sumado al hecho de que los viveros proveedores tienen registro ICA, reiterando la calidad del material donde es imperativo que el vivero sea registrado.”*

Por lo anterior, es claro que, el procedimiento y la reglamentación de licencias fitosanitarias, son un instrumento administrativo de control y vigilancia y, como tal, debe adelantarse no solo en aquellas zonas con presencia del vector sino también en aquellos sitios con riesgos de contaminación por el transporte de material vegetal.

El registro manual en cuadro Excel de la licencia, no exige al ICA de verificar en campo, la calidad de las plántulas, la producción del material, y sus condiciones de transporte, adaptación a la zona de siembra y siembra de estas plántulas. Aspectos sobre los cuales no se evidenciaron soporte alguno, respecto al cumplimiento de los controles y procedimientos sanitarios.

#### **HALLAZGO No. 11. REGISTRO VIVEROS<sup>21</sup>**

El artículo 2° de la Resolución 3180 de 2009 establece: *"Toda persona natural o jurídica dedicada a la producción o distribución de material de propagación de frutales producidos por métodos y técnicas sexuales y asexuales en Colombia deberá hacerlo a través de viveros registrados ante el ICA."*

El artículo 15 de la Resolución 3180 de 2009 establece que *"El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones de la presente Resolución se sancionará de conformidad con lo establecido en el Capítulo X del Decreto 1840 de 1994, sin perjuicio de las acciones civiles y penales a que haya lugar."*

El artículo 2.13.1.10.1 del Decreto Único Reglamentario 1071 de 2015, establece: *"La violación a las disposiciones establecidas en el presente Decreto, a sus reglamentos y demás normas que se deriven del mismo, serán sancionadas administrativamente por el ICA, sin perjuicio de las acciones penales, civiles que correspondan"*.

El Instituto Colombiano Agropecuario ICA, realizó visitas a los siguientes viveros ubicados en la zona de Guamal, Magdalena:

---

<sup>21</sup> Hallazgo estructurado por la gerencia del Magdalena

**Visitas de verificación ICA Magdalena a viveros**

Fecha de la Visita	Nombre del Vivero
11 de abril de 2018	Vivero Miste
11 de abril de 2018	Vivero Nueva Esperanza
11 de abril de 2018	Vivero Mi Ideal
4 de julio de 2019	Vivero El Recreo
4 de julio de 2019	Vivero La Unión
4 de julio de 2019	Vivero San Jose
5 de julio de 2019	Vivero Miste
5 de julio de 2019	Vivero Nueva Esperanza
5 de julio de 2019	Vivero Mi Ideal

Fuente: ICA

En dichas visitas se evidenció que, el Instituto Colombiano Agropecuario ICA, detectó, desde la vigencia fiscal 2018, que los viveros antes mencionados, no cumplían con la obligación de registro ante la autoridad sanitaria y a la fecha de la presente actuación, no había emprendido las acciones sancionatorias correspondientes.

Lo circunstancia expuesta, se presenta por debilidades del ICA como autoridad sanitaria, al no hacer cumplir a los viveros los mandatos dispuestos en la Resolución 3180 de 2009, respecto al registro sanitario, lo que genera riesgos de expansión del HLB, por falta de controles en el origen y almacenamiento del material vegetal.

**RESPUESTA DE LA ENTIDAD.**

*En visitas realizadas a los viveros enunciados se les ha ratificado la obligatoriedad del registro ante el Instituto Colombiano Agropecuario-ICA con el fin de producir y/o comercializar material de cítricos bajo el cumplimiento de la norma vigente - Res 12816 de 2019 de 2019.*

Vivero	Estado actual del vivero	Propietario Nombre	Número de visitas realizadas y fecha	Proceso de control adelantado
Miste	Sin registro	Elicerio Fuentes Gutiérrez	11-abr-18, 5-jul-19	Se le solicitó el registro de vivero en última visita
La Nueva Esperanza	Sin registro	Juvenal rieves mercado	11-abr-18, 5-jul-19	Se le solicitó el registro de vivero en última visita
Mi Ideal	Sin registro	José Garibaldi Rangel Flores	11-abr-18, 5 jul-19	Se le solicitó el registro de vivero en última visita
El Recreo	Sin registro	Eulalia Gutiérrez	4-jul-19	Se le solicitó el registro de vivero en última visita
La Union	Sin registro	Nelson Gutiérrez	4-jul-19	Se le solicitó el registro de vivero en última visita
San Josea	Sin registro	Manuel Quezada Tobar	4-jul-19	Se le solicitó el registro de vivero en última visita

*De acuerdo a la información reportada por la Gerencia Seccional Magdalena, dichos viveros son establecimientos de tradición histórica, que son utilizados la mayoría de ellos para el uso propio en sus parcelas y para la venta de plantas de cítricos a parcelas o cultivos aledaños a esta área productora de cítricos del departamento, que en la actualidad no cumplen con la Resolución ICA 12816 de 2019; es de anotar que las visitas de inspección, vigilancia y control a dichos viveros se han realizado como se evidencia en los actas anexas a esta respuesta. A manera de colofón, vale la pena precisar que en diferentes oportunidades se han presentado casos de amenazas y demás problemas de tipo intimidatorio que han afectado el libre desempeño y cumplimiento de las labores misionales del ICA en esa Zona del Departamento.*

*Reiteramos que el Instituto Colombiano Agropecuario -ICA, a través de la Gerencia Seccional Magdalena ha realizado un trabajo de concientización a los establecimientos comerciales antes mencionados mediante las visitas de Inspección, Vigilancia y Control- (IVC), motivándolos de esta manera la formalización y legalización del establecimiento mediante el trámite de registro correspondiente. (Se adjuntan soportes de la observación en carpeta digital denominada Soportes Observación No. 14)*

## **ANÁLISIS DE LA RESPUESTA.**

Analizada la respuesta que, sobre el particular allega la entidad, se determina por parte del equipo auditor, validar la observación como hallazgo levantado la presunta connotación disciplinaria.

Si bien, se remitieron soportes de las diferentes visitas realizadas por el ICA y, los plazos para el cumplimiento de recomendaciones hasta el mes de noviembre de 2019, no se desvirtuó el hecho de que los viveros mencionados en la observación, no cumplieran con el requisito de registro sanitario de conformidad con la obligación establecida en la resolución 3180 de 2009.

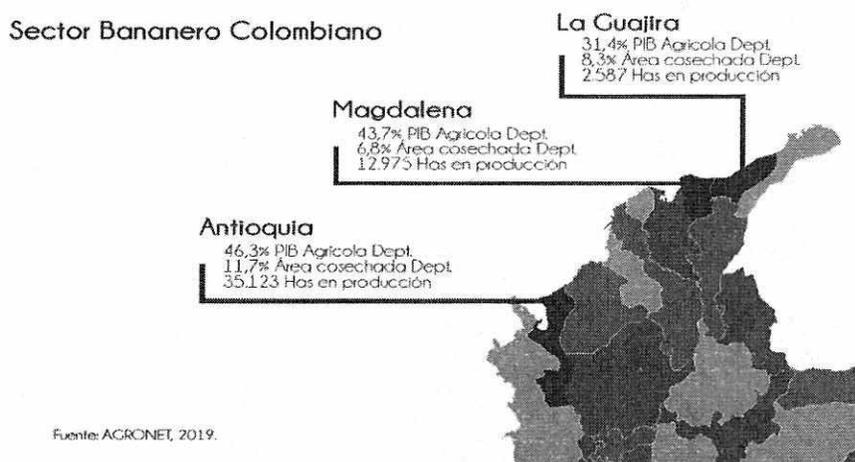
Así las cosas, se considera que el mismo ICA, como autoridad sanitaria, no hace cumplir los mandatos de registro sanitarios, hecho no menor si se tiene en cuenta la emergencia fitosanitaria por la que atraviesa el país, y a que las acciones y actividades tendientes a mitigarla y contenerla están en cabeza, precisamente del ICA.

## 6.2. MARCHITEZ DE LAS MUSÁCEAS (CAUSADA POR FUSARIUM OXYSPORUM F. SP. CUBENSE RAZA 4 TROPICAL -FOC R4T-)

### 6.2.1 Generalidades cultivo de banano

La importancia estratégica del banano y el plátano para el país, especialmente del primero, se reconoce a partir de factores como (Augura, 2018): i) alta participación en el PIB agrícola exportable nacional (representa el 12% de las exportaciones agropecuarias de Colombia)<sup>22</sup> ii) superficie de siembra y generación de empleos (con el 3% de la superficie sembrada con cultivos permanentes y 120.000 empleos directos e indirectos)<sup>23</sup> iii) aporte a otros sectores de la industria nacional (papel, cartón, plástico, agroquímicos, transporte, entre otros).

Con base en información de Agronet, este gremio resalta lo siguiente:

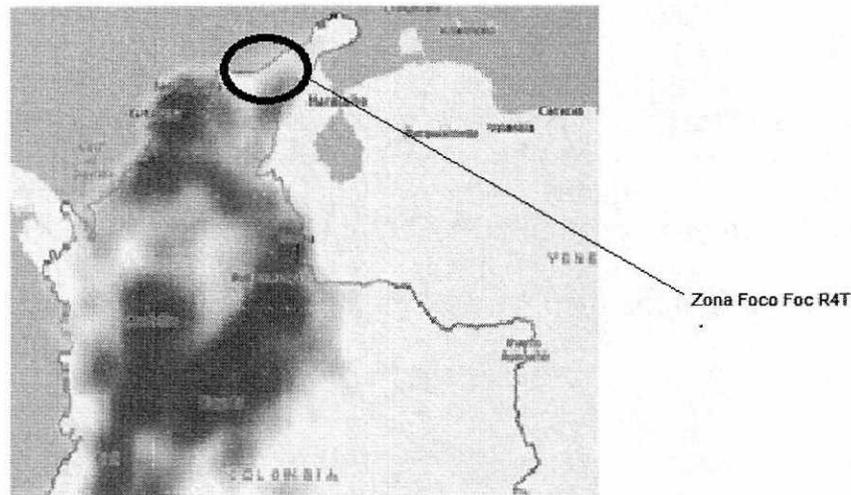


En atención a estos datos, que reflejan la importancia del sector bananero para el país, y a la gravedad de la enfermedad, se hace necesario que el ICA extreme sus acciones de control y vigilancia, así como los productores sus estrategias de prevención e implementación de las medidas de bioseguridad en predios, con el propósito de evitar el ingreso y propagación del hongo hacia áreas libres y de mayor producción, como es el caso del departamento del Magdalena, dada su cercanía a los focos presentados en La Guajira.

<sup>22</sup> Ocupa el tercer lugar, después del café y las flores, en las exportaciones agrícolas. En 2017, las exportaciones de banano alcanzaron los US\$850 millones, de un total de 98,4 cajas exportadas de 20 kg.

<sup>23</sup> De acuerdo con Agronet (2016), Colombia cuenta con cerca de 498.000 ha de banano y plátano; de estas, el 14% es banano y plátano de exportación y el 86% son la base de la alimentación de la población colombiana. Antioquia (Urabá), Magdalena y La Guajira, son los principales departamentos productores de banano de exportación

Esta situación se puede evidenciar en el siguiente mapa de calor, en el que se muestra la ubicación de las zonas con mayores siembras de plátano y banano en el país (en color azul), al igual que el foco por Foc R4T:



El plátano, por su parte, es un cultivo tradicional de economía campesina y su importancia socioeconómica se sustenta en que: i) tiene un área sembrada de 487.000 ha y genera alrededor de 286.000 empleos directos permanentes al año, con 57.000 familias dedicadas a esta labor ii) es un producto principal en la canasta familiar, con un consumo per cápita promedio de 155 kg/ año iii) en agroindustria se utiliza para producción de harina, alimentos concentrados para animales y en la producción de plátano procesado.



Fuente: Augura, 2018.

Estos cultivos de banano y plátano se ven amenazados por la llegada de la enfermedad “Marchitez de las musáceas” o “Mal de Panamá”, causada por el hongo *Fusarium oxysporum f.sp. cubense* Raza 4 Tropical -Foc R4T- la cual, hasta 2019, no había sido reportada en el continente por lo que su presencia en el país, puede ocasionar graves impactos económicos y sociales en la industria bananera de exportación, basada principalmente, en cultivares del subgrupo Cavendish, con negativas afectaciones sobre la actividad socioeconómica que se desprende de estas especies.

En su Programa Nacional para la Prevención de la Marchitez por *Fusarium* Raza 4 Tropical -Foc R4T- en Colombia (actualizado a 2018), el Instituto Colombiano Agropecuario -ICA- a través de la Subgerencia de Protección Vegetal y la Dirección Técnica de Epidemiología y Vigilancia Fitosanitaria, estableció las bases estratégicas para: i) la regulación y el establecimiento de requisitos para productos que pueden representar riesgo de ingreso de la enfermedad ii) la inspección y cuarentena en puertos, aeropuertos y pasos fronterizos iii) la vigilancia fitosanitaria, el diagnóstico en laboratorio, la investigación, la comunicación del riesgo sobre la enfermedad iv) el programa de contingencia ante la presencia de un brote de la plaga. Este programa se soporta en el Plan de contingencia ante un brote de la raza 4 tropical de *Fusarium oxysporum f. sp. cubense* en un país de la región del OIRSA (Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria, 2013)

### 6.2.2 Antecedentes

La marchitez de las musáceas, causada por el hongo *Fusarium oxysporum f. sp. cubense* (Foc), es considerada la enfermedad más destructiva de las musáceas y se ubica entre las diez enfermedades más importantes en la historia de la agricultura (OIRSA<sup>24</sup>). En la actualidad no existe cura para la enfermedad<sup>25</sup> y el patógeno es de difícil manejo, debido a que persiste en el suelo hasta por 30 años gracias a unas estructuras reproductivas (clamidosporas), causando daños irreversibles a la planta por la obstrucción y el taponamiento de los conductos por donde esta toma el agua y los nutrientes (xilema). Los síntomas característicos de la enfermedad son amarillamiento de hojas, desde los bordes hacia la nervadura central y avanza desde las hojas viejas a las nuevas; internamente, se pueden apreciar coloraciones marrones y rojizas en los tejidos internos del pseudotallo, que se observan cuando se realiza un corte longitudinal o transversal del mismo.

---

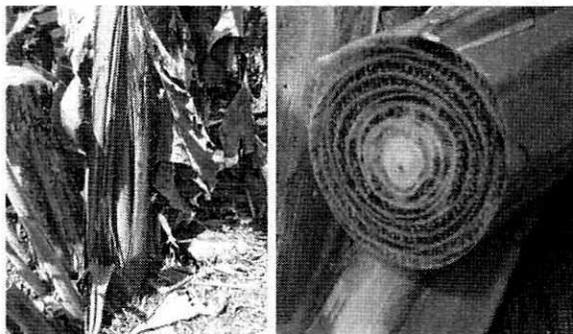
24 Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria. Es una institución intergubernamental especializada en las áreas de salud animal, sanidad vegetal, servicios cuarentenarios e inocuidad de los alimentos.

25 No existen, en la actualidad, variedades comerciales resistentes.

Su propagación se da, principalmente, por: i) material de siembra y residuos de plantas infectados ii) suelo contaminado adherido al calzado de personas, a herramientas y a vehículos iii) aguas lluvia, de escorrentía o de riego que arrastra estructuras reproductivas del hongo iv) artesanías fabricadas con tejidos de banano, plátano o heliconias.



Amarillamiento inicial de las hojas más viejas (izquierda), clorosis generalizada y colgamiento de las hojas (centro) síntoma de hoja verde (derecha) causados por *Fusarium*. Fuente: ICA, 2019.



Grietas en la base del pseudotallo (izquierda) y necrosis avanzada del tejido vascular del pseudotallo (derecha) causados por *Fusarium*. Fuente: ICA, 2019.

En este contexto, la bioseguridad<sup>26</sup> se convierte en la mejor herramienta de manejo, mediante la implementación de un conjunto de prácticas que previenen la introducción de agentes que causan enfermedades o disturbios en cultivos de cualquier área de producción.

Entre las medidas de bioseguridad formuladas por el ICA<sup>27</sup>, están las siguientes:

26 En asocio con ASBAMA y AUGURA, el ICA publicó en 2018 la Cartilla "Conozca los procedimientos de bioseguridad en las áreas de producción de banano, plátano y heliconias".

27 Boletín ICA No. 12 octubre 2019 "Alerta temprana fitosanitaria" (Alerta roja). De acuerdo con el Instituto, "las medidas de bioseguridad mencionadas están enfocadas a la prevención y son de aplicación obligatoria por parte de todos los actores de la cadena productiva del plátano y banano en el país, el incumplimiento de las mismas ocasionará sanciones de acuerdo a lo establecido en los artículos 156 y 157 de la ley 1955 de 2019, sin perjuicio de las acciones civiles y penales a que haya lugar".

- A. Controlar el ingreso de material vegetal a la finca (usar material de la misma finca y preferiblemente *in vitro*).
- B. Disponer de puntos únicos y controlados para ingreso y salida de vehículos y personas.
- C. Realizar los procesos de desinfección de vehículos y personas (al ingreso y salida de la finca).
- D. Llevar registros de personas que ingresan a la finca identificando su procedencia.
- E. Suministrar calzado propio de la finca a visitantes y trabajadores.
- F. Suministrar ropa de trabajo para uso exclusivo en la finca.
- G. Tener herramientas propias de la finca y desinfectarlas durante las labores del cultivo.
- H. Disponer de áreas para lavado de botas dentro de la finca.
- I. Capacitar periódicamente sobre la enfermedad a los trabajadores de la finca.

### 6.2.3 Estimativos de pérdidas por Foc R4T en Colombia.

Según datos del ICA en el Programa Nacional para la Prevención de la Marchitez por Fusarium Raza 4 Tropical -Foc R4T- en Colombia (2018), con base en los porcentajes de afectación promedio en otros países (41%), se estimaron las siguientes pérdidas anuales en la agroindustria de banano y plátano de exportación a causa del Foc R4T (datos de 2016):

#### Estimación de pérdidas por Foc R4T en banano y plátano de exportación en Colombi

Cultivo	Estimado	No. de ha exportación	Total, de cajas/año	Precio cajas/año (USD)
Banano	Real	47.272	93.400.000	811.000.000
	Pérdidas (41%)	19.382	38.294.000	332.510.000 (1)
Plátano	Real	20.483	4.200.000	46.600.000
	Pérdidas (41%)	8.398	1.722.000	19.106.000 (2)

Fuente: Cifras de producción y valor cajas/año (Augura, 2016; Agronet, 2016).

Las pérdidas anuales serían equivalentes a US\$351.616.000 (1 + 2), a lo cual debe sumarse el impacto negativo sobre el empleo agrícola.

### 6.2.4 Acciones del ICA frente a la problemática.

Una vez conocidos algunos síntomas de Foc R4T, reportados en predios de La Guajira, el ICA activó el Plan de Contingencia así:

**Acciones del ICA ante presencia de Foc R4T**

Mes	Día	Acciones	Observaciones
Junio	7	Recepción muestras LDF Antioquia	
	11	Alerta temprana	
	17 – 23	Dos primeras cuarentenas. Muestreo y diagnóstico oficial en lotes y fincas vecinas. Inicio estudios epidemiológicos. Inicio vigilancia fitosanitaria intensiva en La Guajira, Cesar, Magdalena y Urabá.	Resoluciones 8229 y 8230 de junio 19/19, por medio de las cuales se declararon cuarentenas vegetales en dos predios de La Guajira (Riohacha y Dibulla), por la presencia de síntomas asociados a <i>Foc f. sp. cubense</i> R4T.
	24 – 30	Dos nuevas cuarentenas. Pruebas complementarias DX. Retroalimentación en campo con experto. Activación nuevos puestos de control a la movilización. Reunión ICA – SAB SAS <sup>28</sup> en Bogotá. Primeras tomas con dron de lotes con sospecha de la enfermedad.	Resoluciones 8573 y 8574 de junio 25/19, por medio de las cuales se declararon cuarentenas vegetales en dos predios de La Guajira (Riohacha), por la presencia de síntomas asociados a <i>Foc f. sp. cubense</i> R4T.
Julio	1 – 7	Acciones de control en zona sospechosa, aislamiento de brotes. Control a la movilización. DX y muestreo. Erradicación en predios cuarentenados. Verificación cumplimiento protocolos de bioseguridad.	
	10	Instalación Puesto de Mando Unificado Nacional.	
	8 – 14	Visita al Urabá y Magdalena de autoridades sanitarias de China. Vigilancia activa con Augura y Asbama. Acciones de control en zona sospechosa. Control a la movilización. Pruebas complementarias de DX. Visita predios en Cesar.	
	15 – 19	Trabajo de campo con experto de Brasil. Vigilancia activa con Augura y Asbama. Implementación campaña educativa. Conversatorio con productores de plátano del eje cafetero y con experto. Tomas aéreas con apoyo de la FAC.	
	23 – 26	Puesto de Mando Unificado Nacional – MADR. Dos nuevas cuarentenas. Toma aérea con dron a lotes sospechosos. Instalación PMU Magdalena y Urabá.	Resoluciones 10350 y 10356 de julio 22/19, por medio de las cuales se declararon cuarentenas vegetales en dos predios de La Guajira (Riohacha), por la presencia

28 Grupo bananero propietario de las fincas afectadas.

Mes	Día	Acciones	Observaciones
		Reunión con propietarios de fincas en cuarentena. Sobrevuelo de zona con apoyo FAC. Diseño arcos de lavado y túneles de desinfección en terminal portuario de Santa Marta.	de síntomas asociados a <i>Foc f. sp. cubense</i> R4T.
	29 – 3	Instalación PMU La Guajira (julio 30) y Cesar (agosto 1). Seguimiento a cuarentenas en campo. Visita a Programa de Bioseguridad y predios afectados por <i>Foc</i> R4T en Australia. Inicio de vigilancia en traspatio de otras musáceas (La Guajira). Vigilancia del 100% de las fincas con banano Cavendish en La Guajira, Magdalena y Troncal Caribe.	
Agosto	5 – 9	Reunión en Quito con 15 países para informar sobre acciones aplicadas en Colombia. Informe de secuenciación completa del genoma. Se confirma la presencia de <i>Foc</i> R4T en 6 predios de La Guajira. ICA declara emergencia fitosanitaria nacional. Notificación internacional a través del portal CIPF/FAO. Se acuerda estrategia educativa para la zona productora de banano y plátano en Colombia (*). Vigilancia a fincas con banano Cavendish en el Magdalena. Construcción de arcos de lavado y túneles de desinfección en terminal portuario de Santa Marta.	Resolución 11912 de agosto 9/19, por medio de la cual se declara el estado de emergencia fitosanitaria en el territorio nacional por la presencia de la enfermedad conocida como Marchitez de las musáceas por <i>Foc</i> R4T. (*). En septiembre 11/19 el ICA suscribió el Contrato GGC-094-2019 con la Fundación Manuel Mejía, por valor de \$1.502.000.000, con el objeto de “La prestación del servicio para el diseño e implementación del curso taller sobre bioseguridad en fincas productoras de plátano y banano de consumo nacional”.
	23	Se declara cuarentena vegetal.	Resolución 13008 de agosto 23/19, por medio de la cual se declara cuarentena vegetal en un predio de La Guajira (Riohacha), por la presencia de la plaga <i>Foc f. sp. cubense</i> R4T.

Fuente: ICA

Para enfrentar la problemática del *Foc* R4T, el ICA suscribió los siguientes Convenios y Contratos:

**Convenios y contratos suscritos por el ICA para enfrentar Foc R4T, 2019**

No. Convenio y/o Contrato	Entidad	Fecha	Valor total (\$)	Objeto
CN 070-2019	AUGURA	11/09/2019	4.532.097.534 (3.157.751.604 ICA) (1.374.345927 AUGURA)	Adelantar acciones conjuntas para brindar protección a la producción exportadora de banano Cavendish del Urabá antioqueño y Magdalena, bajo el esquema de <b>bloque de prevención</b> , frente a una posible introducción de Foc R4T, blindando la región con acciones de exclusión que preserven áreas libres.
CN 071-2019	ASBAMA	11/09/2019	3.267.410.000 (2.267.600.000 ICA) (990.810.000 ASBAMA)	Adelantar acciones conjuntas para prevenir la diseminación de Foc R4T en zonas productoras de banano de exportación Cavendish, ubicadas en los departamentos de Cesar, La Guajira, Magdalena, bajo el esquema de bloque <b>de intervención y contención</b> .
GGC-094-2019	FUNDACIÓN MANUEL MEJÍA	11/09/2019	1.502.000.000 (ICA)	La prestación del servicio para el diseño e implementación del curso taller sobre bioseguridad en fincas productoras de plátano y banano de consumo nacional.
GGC-102-2019	SAFER AGROBIOLÓGICOS SAS	3/10/2019	297.534.038	La adquisición de insumos para labores de desinfección en puestos de control a la movilización.
GGC-103-2019	DISPROQUI LAB LTDA.	4/10/2019	793.797.235	La adquisición de elementos de bioseguridad, vigilancia emergencia, elementos de señalización y seguridad puestos de control dentro del marco de la emergencia Foc R4T
GGC-104-2019	CARPAS DE LOS ANDES SAS	2/10/2019	93.676.800	El suministro de carpas para puestos de control a la movilización
GGC-105-2019	MAQUIAGRÍCOLAS LA CEIBA SAS	3/10/2019	185.200.000	La adquisición de equipos aspersores, elementos de bioseguridad y almacenamiento para puestos de control a la movilización
<b>Valor total</b>			<b>10.671.715.607</b> <b>(8.297.559.680 ICA)</b>	

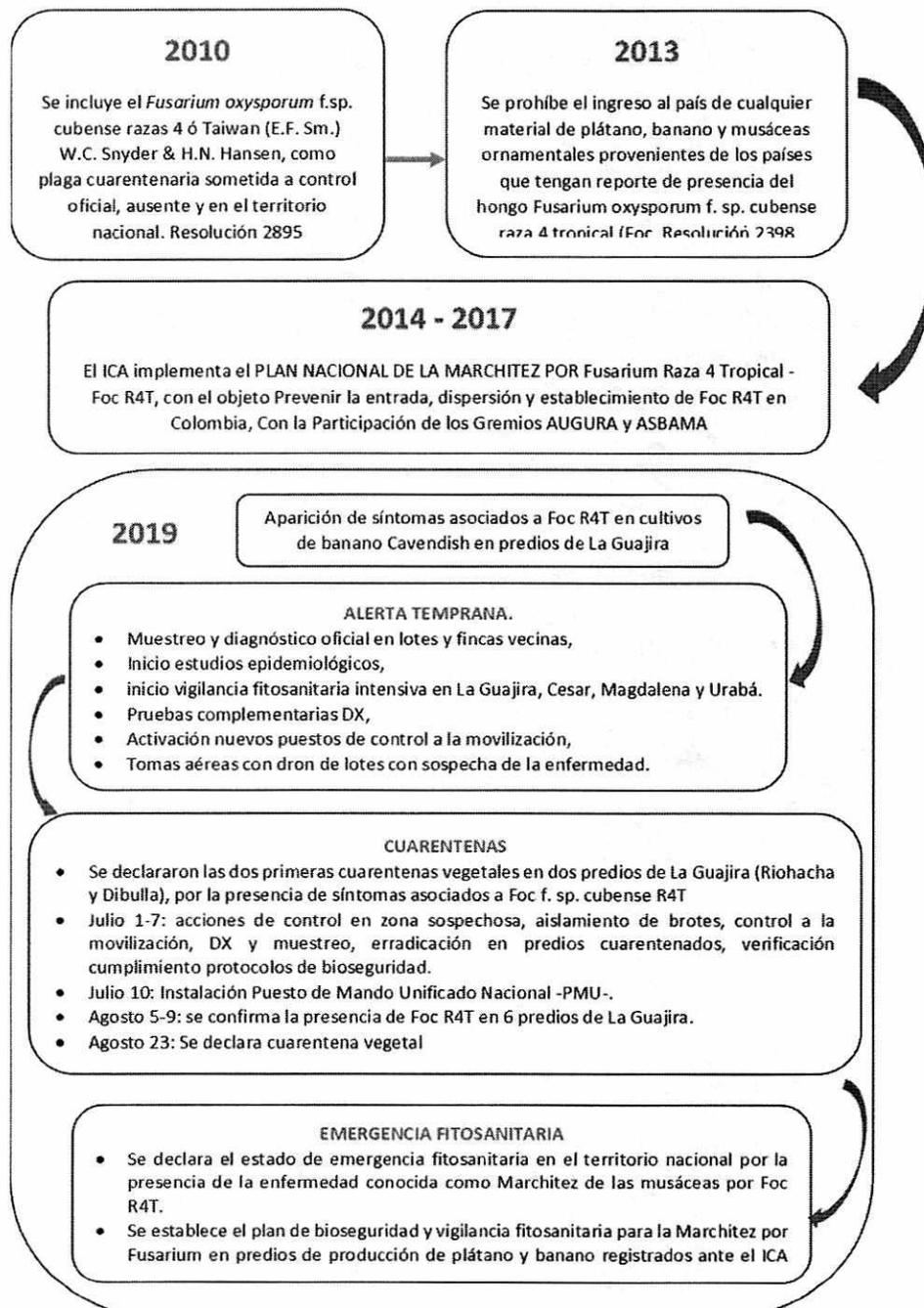
Fuente: ICA

Además de las resoluciones emitidas por el ICA, concernientes a las cuarentenas de fincas en La Guajira y relacionadas con el Foc R4T, se han expedido las siguientes:

- Resolución 2895 de 2010, por medio de la cual se establecen las plagas cuarentenarias sometidas a control oficial ausentes y presentes en el territorio nacional.
- Resolución 2398 de mayo 31 de 2011, por medio de la cual se prohíbe el ingreso al país de cualquier material de plátano, banano y musáceas ornamentales provenientes de los países que tengan reporte de la presencia del hongo *Fusarium oxysporum f. sp. cubense* raza 4 tropical (Foc RT-4).
- Resolución 3593 de octubre 9 de 2015, por medio de la cual se crea el mecanismo para establecer, mantener, actualizar y divulgar el listado de plagas reglamentadas de Colombia. En esta, se clasificó a Foc R4T como plaga cuarentenaria ausente y, a la fecha, el ICA no ha modificado esta clasificación en el anexo de plagas.
- Resolución 11912 de agosto 9/19, por medio de la cual se declara el estado de emergencia fitosanitaria en el territorio nacional por la presencia de la enfermedad conocida como Marchitez de las musáceas por Foc R4T.
- Resolución 50072 de agosto 16/19, por la cual se declara una urgencia manifiesta.
- Resolución 17334 de octubre 29/19, por medio de la cual se establece el plan de bioseguridad y vigilancia fitosanitaria para la Marchitez por *Fusarium* en predios de producción de plátano y banano registrados ante el ICA para la exportación en fresco.

Las anteriores acciones del ICA, en relación con el Foc R4T, se resumen en la siguiente Línea de Tiempo:

### Línea de tiempo acciones ICA FOC R4T



A partir de las verificaciones y análisis efectuados en el desarrollo de la actuación especial a las acciones implementadas por el ICA en la prevención, seguimiento y

control del Foc R4T, así como de la contratación asociada a estas actividades, el equipo auditor estableció los siguientes hallazgos:

**HALLAZGO No. 12. CALIDAD DE INFORMACIÓN PARA ALIMENTAR LOS SISTEMAS DE INFORMACION DE VIGILANCIA FITOSANITARIA DEL ICA**

El artículo 2.13.15.1 del Decreto 1071 de 2015, respecto al diagnóstico y vigilancia sanitaria y epidemiológica vegetal, establece que: "(...) *el ICA, ya sea directamente, o preferiblemente en asocio con otras entidades o a través de organismos acreditados, deberá establecer los mecanismos que considere necesarios para:*

*(...) 2. Realizar el reconocimiento periódico de la incidencia y prevalencia, a través del tiempo y del espacio, de las principales plagas y enfermedades que afecten a la producción agrícola y pecuaria del país, determinando en esta forma su distribución geográfica y su dinámica poblacional;*

*3. Registrar y analizar periódicamente la información recopilada y hacer los correspondientes análisis y estudios económicos, manteniendo un sistema nacional de información fitosanitaria y zoonosanitaria.*

*6. Mantener un sistema de vigilancia y alerta fitosanitaria y zoonosanitaria que permita brindar de manera oportuna, recomendaciones a los productores, sobre técnicas para la prevención y el efectivo control y manejo de plagas, enfermedades y malezas.*

El ICA define el sistema SISFITO como "*un conjunto de personas, procedimientos y dispositivos tecnológicos, en permanente desarrollo, que comprende procesos de captura de información, monitoreo, análisis, evaluación y otros procesos técnicos y científicos, que permiten determinar la presencia o ausencia de plagas en el territorio nacional*"<sup>29</sup>

Analizados los requerimientos de información solicitados mediante oficio 2019EE0129665 del 10/10/2019, con respuesta del ICA mediante referencia 2092122855 del 21/10/2019 asunto "*Respuesta parcial de los puntos 5 a 10 al oficio 2019EE0129665 con solicitud de información sobre HLB y Fusarium oxysporum*", se observa que, en la tabla "*CONVENIOS Y CONTRATOS 2015-2019 HLB y Foc R4T*" del punto 5 de la respuesta en el campo "*Productos entregados*", no se cuenta con la discriminación a nivel de registros de datos.

Igual situación se presenta con el punto 8, incluida en la misma respuesta del ICA, donde se requiere el "*Origen del Material Vegetal utilizado en la compensación por*

<sup>29</sup> Concepto extraído del portal del ICA. <https://sisfito.ica.gov.co/articulo1.php>

*la erradicación de cítricos afectados por HLB, para los años 2016, 2017, 2018 y 2019, que contengan los siguientes campos", enviando varias tablas que no dan respuesta satisfactoria a lo requerido, y tampoco cumplen con los lineamientos técnicos de base de datos.*

Así mismo, en el caso de HLB, la CGR evidenció que el registro de la presencia de los síntomas de esta enfermedad por parte del contratista, se hizo por predio de detección y no a nivel de foco o individuo infectado, tal y como lo estipuló CORSODIMARP en la propuesta técnica en el aparte "*eliminación de plantas con síntomas (plan de manejo del HLB para Colombia, Fao-Oca.sf)*".

Por otra parte, en la visita realizada por la CGR a las seccionales de La Guajira y Magdalena del ICA, se evidenció la inutilización de este sistema (SISFITO) para el Foc R4T, por cuanto los registros asociados al patógeno y la enfermedad se realizan en una base diferente a la de esta plataforma; además, el aplicativo carece de un módulo específico para banano y plátano16.

Esta situación se genera por desactualización del sistema de información, lo que le impide prestar el servicio para el cual fue concebido, en razón a que no opera como una herramienta que permita tener control sobre la presencia o ausencia de plagas en el territorio nacional, condición necesaria para la certificación del estatus fitosanitario del país.

Para el caso de los registros de movilización de material vegetal, el ICA, a pesar de que cuenta con el archivo físico de estos documentos, no los tiene sistematizados para incorporarlos en los sistemas de información.

Lo anterior no permite tener a disposición la información necesaria para hacer el seguimiento del comportamiento tanto del HLB como del FoR4 en tiempo real, lo que genera riesgos en el manejo, seguimiento y control de las enfermedades.

## **RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

*En esta observación, es necesario señalar que el sistema de información SISFITO fue creado para abarcar los procesos de captura de información, monitoreo, análisis, evaluación y otros procesos técnicos y científicos, que permiten determinar la presencia o ausencia de plagas en el territorio nacional, sin embargo, actualmente no cuenta con los módulos que comprendan algunas plagas tales como: HLB y FOC R4T, en éste sentido, el ICA a través de la Oficina de Tecnologías de la Información está identificando de manera funcional qué información epidemiológica y de vigilancia fitosanitaria debe administrar, recolectar, recuperar, procesar, almacenar, distribuir para de ésta manera realizar desarrollos tecnológicos que vayan*

*encaminados a contar con un SISFITO integral, con calidad de información y que permita crecer en el tiempo a las necesidades del sector.*

*Por lo anterior, la Oficina de Tecnología de la Información, está adelantando un proyecto transversal denominado "PROYECTO DE TRANSFORMACIÓN DIGITAL E INNOVACIÓN" donde se estructura, diseña y desarrolla un sistema de información basado en Tecnologías de información y Comunicación (TIC), que contemple el volumen de información fitosanitaria y zoonosanitaria del país, fundamentado en los datos históricos y reales que actualmente se generan a nivel nacional. Con el objetivo, de generar una nueva herramienta tecnológica que ofrezca mejoras en el servicio de información para los sectores públicos y privados, y que agregue valor al funcionamiento del Estado y al sector epidemiológico y de vigilancia fitosanitaria, que a su vez posicione al ICA como ente que vela por las condiciones necesarias para la certificación del estatus fitosanitario del País.*

*Por todo lo anterior, la Oficina de Tecnologías de la Información, adelantara las siguientes acciones de manera mancomunada con el personal técnico y experto de las Direcciones Técnicas de la Subgerencia de Protección Vegetal del ICA, así:*

- \* Planificación y seguimiento de las necesidades*
- \* Identificación de gestión y alcance de requerimientos,*
- \* Análisis y diseño de requerimientos*
- \* Arquitectura de la necesidad*
- \* Desarrollo y construcción de los módulos del aplicativo*
- \* Ejecución de pruebas*
- \* Implementación y puesta en producción*

## **ANÁLISIS DE RESPUESTA**

El ICA acepta que no dispone del SISFITO para las enfermedades objeto de la actuación especial, y que va a adelantar la tarea de incorporarlas al sistema, hecho que valida la observación como hallazgo de carácter administrativo.

## **HALLAZGO No. 13. PUESTOS DE CONTROL FITOSANITARIO EN LA GUAJIRA**

El numeral 1 del artículo 2.13.1.3.1. (Funciones del ICA) del Decreto 1071 de 2015, señala que el Instituto tendrá como una de sus atribuciones: *"Establecer las acciones que sean necesarias para la prevención, el control, la erradicación o el manejo técnico y económico de plagas y enfermedades de los vegetales, de los animales y de sus productos"*.

(...)

*Los puestos de control del ICA fueron creados e instalados, con el objetivo de prevenir la diseminación de enfermedades y plagas en la producción agrícola y pecuaria de la región, a través de la vigilancia en las movilizaciones de animales y en el material vegetal.*

Con base en lo evidenciado en las visitas a los puestos de control dispuestos por el ICA en departamento de La Guajira, para prevenir la dispersión de la enfermedad “Marchitez de las musáceas”, la CGR considera que este instrumento presenta deficiencias relacionadas con las siguientes situaciones:

- Infraestructura inadecuada y obsoleta, así como inapropiado espacio físico para realizar las labores de desinfección de vehículos.
- Carencia de equipos y elementos necesarios para que el personal contratado desarrolle sus funciones.
- Insuficiente personal asignado para el control a la movilización de material vegetal y vehículos, en razón a que en algunos puestos se tienen turnos de 24 horas continuas.

Lo observado se debe a que el ICA carece de un programa planificado de adecuación de estos puestos, construidos básicamente para control pecuario, a la problemática actual del Foc R4T. En razón a lo anterior, se dificulta adelantar, de manera eficiente, las acciones de contención del patógeno, que coadyuven a prevenir su diseminación, con el consecuente incremento del riesgo de dispersión de la enfermedad.

## **RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

*Con relación a la observación, la Subgerencia de Protección Vegetal del ICA, ha adelantado todas las gestiones necesarias a partir de la declaratoria de emergencia por la presencia de Fusarium R4T en el país (por medio de las Resoluciones 11912 del 09 de agosto 2019 y la expedición de la resolución de urgencia manifiesta No 050072 del 16 de Agosto de 2019) para desarrollar de manera oportuna los procesos de compras de los elementos requeridos en las actividades de vigilancia fitosanitaria y control a la movilización.*

*A la fecha, se cuenta con todos los elementos necesarios en cada puesto de control, según lo establecido en los contratos 102, 103, 104 y 105 de 2019. (Se adjuntan informes de supervisión y CMI).*

*La Dirección Técnica de Sanidad Vegetal y el personal de apoyo a las labores de control a la movilización a nivel nacional, laboran incansablemente por mejorar día*

*a día el estado de los puestos de control; las situaciones evidenciadas por el ente de control ya se encuentran superadas.*

*Con respecto al personal, para la vigencia 2020 se incrementó el número de técnicos de apoyo de control a la movilización, lo que fortalecerá el desarrollo de las actividades de contención de plagas.*

*El esquema de control a la movilización cuenta con procedimientos, instructivos y formas establecidas oficialmente para su puesta en marcha, por lo que se considera que las labores están debidamente planificadas, las cuales contemplan:*

- *Encuestas a transportadores, con el fin de conocer las características del material vegetal movilizado.*
- *Acciones de control a través del decomiso, destrucción y devolución a sitio de origen del material vegetal que no cumple con la normatividad ICA vigente.*
- *Socialización a transportadores acerca de las actividades de control a la movilización desarrolladas por el ICA. Entrega de material divulgativo.*
- *Acciones de bioseguridad a vehículos, maquinaria agrícola y contenedores que movilizan plátano y banano.*

*La labor de control a la movilización de material vegetal se ha desarrollado a cabalidad como medida preventiva dentro de la emergencia por Foc R4T; muestra de ello son los 6.282 vehículos desinfectados a la fecha en los puestos de control ubicados en el departamento de La Guajira. Se anexan bitácoras de desinfección del período comprendido entre octubre 28 y noviembre 1.*

*Lo anterior, se ha logrado con la adaptación de las condiciones y disponibilidad de elementos en cada zona y con el apoyo del personal del área animal, pues el objetivo de esta administración es articular los puestos de control para que laboren de manera integral y se conviertan en agropecuarios. Adicionalmente los PCMMV se han convertido en una actividad de seguimiento dentro de la emergencia nacional a Foc R4T, por parte de los Puestos de Mando Unificado PMU que son presididos por el señor Ministro de Agricultura y la Gerencia general del ICA. En estos puestos de mando unificado PMU se gestionó el acompañamiento permanente de las autoridades (POLFA, DITRA, EJERCOL) para apoyar las actividades de inspección a vehículos y carga.*

## **ANÁLISIS DE LA RESPUESTA**

El Instituto remitió los soportes correspondientes a los elementos adquiridos mediante los contratos 102, 103, 104 y 105, con ocasión de la declaración de urgencia manifiesta (Resolución 50072 de agosto 16 de 2019), mencionando que

estos ya se encuentran en los puestos de control; sin embargo, en relación con el estado de las instalaciones, si bien comunica que las deficiencias ya fueron superadas, no envió evidencias de estos cambios.

Por otra parte, devienen de la respuesta que el ICA no tenía los puestos de control necesarios para haber tenido una prevención eficiente y oportuna. Es solo a partir de la emergencia sanitaria y de la urgencia manifiesta que se reacciona, insistiendo en que no se tiene documentación relacionada con el resultado de la labor reactiva del Instituto.

Por lo anterior, la situación observada por la CGR en las visitas se mantiene en relación con este aspecto, en tanto que la infraestructura de estos puestos, carecía antes de la emergencia y hasta la fecha de visita del equipo auditor, de las condiciones indispensables para que los funcionarios ejerzan sus labores de manera adecuada.

#### **HALLAZGO No. 14. - CALIDAD DE LA INFORMACIÓN Foc R4T<sup>30</sup>**

El artículo 3 de la Ley 1712 de 2014, en el principio de la Calidad de la Información establece: "*Toda la información de interés pública que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad*".

La Ley 87 de 1993, en su artículo 2., Objetivos del Sistema de Control Interno, señala: "*Atendiendo los principios constitucionales que deben caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del sistema de control interno se orientarán al logro de los siguientes objetivos fundamentales:*

*"(...) d. Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional.*

*e. Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros".*

Por su parte, la Ley 734 de 2002, numeral 1 del artículo 34, capítulo segundo, establece: "*Deberes: Son deberes de todo servidor público: 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*

---

<sup>30</sup> Hallazgo estructurado por la Gerencia del Magdalena de la CGR.

*disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente".*

Al confrontar la información cargada en los formularios de Inspección (Forma 3 1030) con lo registrado en las actas de visita a los predios (Forma 3 — 439), se encontraron las siguientes deficiencias:

- Para la vigencia 2018: Se detectaron algunas inconsistencias en las cifras registradas en la Forma 3-1030 y las que aparecen en las actas de visita a los predios, en relación con las áreas cultivadas y evaluadas, así:

**Inconsistencias Formas 3-1030 Vs. Formas 3-439  
ICA Seccional Magdalena (2018)**

Forma 3-1030				Forma 3-439 (Ha)
PREDIO	ÁREA PREDIO (Ha)	ÁREA CULTIVO (sembrada)	AR. EVALUADA O VERIFICADA	
Dilia Esther	48,88	48,88	48,88	Área del predio y evaluada es 40.88
La Suerte # 3	1	1	1	Área del predio y evaluada es 10
Solita	53,77	53,77	53,77	Área sembrada es de 52.54
La Reserva	16			área sembrada 2
Puerto Rico	85,9	85,9	85,9	Área sembrada 53.6
Bretañaíta	31,65	31,65	31,65	Área sembrada 30.65
La Sombra	18	0,5	0,5	Área sembrada 2
Los Hiracales	585	0,5	0,5	No aparece área total y sembrada es 1
Flor Del Campo	456	2	2	No aparece área total y sembrada es 1
La Conquista	643	3	3	Área sembrada 1 ha.
Vijagual	154	154	154	Área sembrada, total y verificada 155
Bomba	48,81	48,81	48,81	Área sembrada. Total, y verificada 48,91

Fuente: Formas 3-1030 y 3-439 ICA Seccional Magdalena

- Para la Vigencia 2019: Brigada de Rastreo a sintomatología similar a Foc R4T: La actividad inició a finales de julio del presente año y para el mes de noviembre continuaba su ejecución. La información diligenciada en la forma 3-1030, en lo relacionado con las áreas cultivadas y evaluadas o verificadas, no es confiable. Según lo manifestado por el funcionario del área de Sanidad Vegetal, el total del área verificada o evaluada alcanza 10.661,71 hectáreas de las casi 16.000 de cultivo en la región, sin embargo, las cifras registradas en la Forma 3-1030 no son consistentes con lo reportado en las Formas 3-439, que son los soportes de los registros.

Esta situación obedece a que se realizaron visitas a un mismo predio durante varios días y por varios funcionarios pertenecientes a la brigada y se diligenciaron Formas 3-439 por cada uno de los funcionarios y por cada día, es decir, se reportó un mismo

predio varias veces, generando duplicidad y por ende inconsistencia en la información reportada, siendo este el insumo para la preparación de la Forma 3-1030.

Se observaron, igualmente, inconsistencias en las cantidades reportadas en el la Forma 3-1030 y las registradas en las Formas 3-439, así:

**Brigada de rastreo a sintomatología similar a Foc R4T - ICA Magdalena**  
**Reporte de Información Forma 3-1030**  
**(30 de julio a 27 de septiembre de 2019)**

Forma 3-1030								Forma 3-439 (Acta de Visita a Predios)
ID	FECHA			NOMBRE PREDIO	(Ha) ÁREA PREDIO	(Ha) ÁREA CULTIVO (sembrada)	ÁREA (Ha) EVALUADA O VERIFICADA	
	DÍA	MES	AÑO					
39	1	AGO	2019	DON FUAD 1	84,42	84,42	84,42	No indica el area evaluada
67	2	AGO	2019	LA JOYA	127,96	114,76	18,9	Verificadas 13.9
139	6	AGO	2019	DONAMA	99,05	89,5	7,52	No establece área
1	30	JUL	2019	SAMI	100	84	84	Se realiza visita a 9 Has.
18	31	JUL	2019	SAMI	100	84	84	Monitoreo de 12 hectáreas
3	30	JUL	2019	TORIBIO	90,57	83,55	83,55	Se recorrieron 5.64 Has. y 5.17
44	1	AGO	2019	TORIBIO	90,57	83,55	83,55	Area verificada 12.3
198	9	AGO	2019	TORIBIO	90,57	83,55	83,55	Area Verificada 83.55

Fuente: Ica - Magdalena - E-mail del 22-10-19 Enviado por Julio Sierra a Dir. Técnica de San.Veg.

**Brigada de rastreo a sintomatología similar a Foc R4T - ICA Magdalena**  
**Reporte de Información Forma 3-1030**  
**(30 de julio a 27 de septiembre de 2019)**  
**Información Duplicada**

ID	DÍA	MES	AÑO	PREDIO	ÁREA PREDIO	ÁREA CULTIVO (sembrada)	EVALUADA O VERIFICADA
94	5	AGO	2019	REMANSO 2	421	340,05	340,05
120	6	AGO	2019	REMANSO 1	421	340,05	340,05
153	6	AGO	2019	CABALLOS 2	610	118,2	118,2
177	8	AGO	2019	CABALLOS 2	610	118,2	118,2
228	14	AGO	2019	ANGELES	154	152,6	152,6
235	15	AGO	2019	ANGELES	152,6	152,6	152,6
157	7	AGO	2019	EL RUBI	163	143	32,01
173	8	AGO	2019	EL RUBI	163	143	53,75
202	9	AGO	2019	EL RUBI	163	143	39,46
210	12	AGO	2019	EL RUBI	163	143	143
171	8	AGO	2019	BURDEOS	80	78,63	10,63
302	17	AGO	2019	BURDEOS	80	78,63	23,9

ID	DÍA	MES	AÑO	PREDIO	ÁREA PREDIO	ÁREA CULTIVO (sembrada)	EVALUADA O VERIFICADA
303	17	AGO	2019	BURDEOS	80	78,63	27,36
304	17	AGO	2019	BURDEOS	80	78,63	27,36
305	17	AGO	2019	BURDEOS	80	78,63	54,73
227	14	AGO	2019	CATALINA	47,94	47,94	47,94
237	15	AGO	2019	CATALINA	47,94	47,94	47,94
165	8	AGO	2019	DON SAID	500	453	453
204	9	AGO	2019	DON SAID	500	453	453
227	14	AGO	2019	CATALINA	47,94	47,94	47,94
237	15	AGO	2019	CATALINA	47,94	47,94	47,94
4	30	JUL	2019	DONAMA	99,65	89,5	89,5
12	31	JUL	2019	DONAMA	99,65	89,5	5,31
26	1	AGO	2019	DONAMA	99,65	89,5	15,92
70	2	AGO	2019	DONAMA	99,05	89,5	8,6
98	5	AGO	2019	DONAMA	99,05	99,05	25,8
139	6	AGO	2019	DONAMA	99,05	89,5	7,52
176	8	AGO	2019	DONAMA	99,05	89,5	18,8
193	9	AGO	2019	DONAMA	99,05	89,5	12,7
1	30	JUL	2019	SAMI	100	84	84
18	31	JUL	2019	SAMI	100	84	84
43	1	AGO	2019	SAMI	100	84	17
66	2	AGO	2019	SAMI	100	84	17
100	5	AGO	2019	SAMI	100	84	17
131	6	AGO	2019	SAMI	100	84	17
175	8	AGO	2019	SAMI	100	84	12
3	30	JUL	2019	TORIBIO	90,57	83,55	83,55
19	31	JUL	2019	TORIBIO	90,57	83,35	83,35
44	1	AGO	2019	TORIBIO	90,57	83,55	83,55
58	2	AGO	2019	TORIBIO	90,57	83,55	13,85
106	5	AGO	2019	TORIBIO	90,57	83,55	13,43
121	6	AGO	2019	TORIBIO	90,57	83,55	10,86
168	8	AGO	2019	TORIBIO	90,57	83,55	10,6
198	9	AGO	2019	TORIBIO	90,57	83,55	83,55

Fuente: Ica - Magdalena - E-mail del 22-10-19 Enviado por Julio Sierra a Dir. Técnica de San.Veg.

De lo anterior se concluye que, el personal que realizó la verificación en campo, elaboró varias actas sobre un mismo predio, situación se origina por: i) debilidades en las instrucciones impartidas para el desarrollo de la Brigada ii) deficiencias en el seguimiento y control de los reportes de la labor adelantada, tanto de la seccional como del nivel central del ICA. En consecuencia, se genera información inconsistente y no confiable que afecta la vigilancia y el control del Foc R4T.

## RESPUESTA DE LA ENTIDAD

*Con relación a lo expresado por el ente de control, "Vigencia 2018. Se detectaron algunas inconsistencias en las cifras registradas en la Forma 3-1030 y las que*

*aparecen en las actas de visita a los predios, en relación con las áreas de los predios, cultivadas y evaluadas".*

*El ICA con relación a la anterior afirmación donde se mencionan las "inconsistencias" registradas entre la Forma 3-1030 y las actas de visita a los predios de la vigencia 2018 es necesario precisar que dichas diferencias están documentadas en la teoría del muestreo estadístico como "error no muestral" definido como errores no asociados al hecho de obtener información a partir de una muestra, por ejemplo, datos faltantes, errores de recolección de datos, errores de respuesta, errores de transcripción, errores de proceso (Riesco, 2004).*

*Sobre este punto, es importante resaltar que los datos recolectados en relación con los datos encontrados con errores, corresponden alrededor del 1% del total de visitas del departamento; porcentaje que se encuentra dentro del margen permitido en estadística.*

*Complementario a lo anterior, si bien, el área es una medida estimada de la cobertura del muestreo, no está definiendo la condición fitosanitaria de presencia o ausencia Fusarium oxysporum f.sp. cubense Raza 4 Tropical en el área, toda vez, que la misma se establece mediante pruebas diagnósticas en laboratorio y a la fecha, no se ha detectado casos positivos en las muestras analizadas para Fusarium oxysporum f. sp. cubense Raza 4 Tropical en el departamento del Magdalena. (Referencia: Riesco, J. M. (2004). Conceptos Básicos De Estadística. Journal of Classification, 40, 1-6. Disponible en: [http://www.jorgegalbiati.cl/ejercicios\\_4/ConceptosBasicos.pdf](http://www.jorgegalbiati.cl/ejercicios_4/ConceptosBasicos.pdf)).*

*Con relación a lo expresado por el ente de control, "Vigencia 2019. Brigada de Rastreo a sintomatología similar a Foc R4T. La actividad inició a finales de julio de 2019 y continúa a la fecha".*

*En relación con la observación que indica que los posibles errores de la forma 3-1030, pueden afectar la vigilancia y el control del Foc R4T, es importante precisar que:*

*El propósito de la vigilancia de Fusarium Raza 4 Tropical en campo es la detección de síntomas asociados a la enfermedad, sobre los cuales se toman muestras vegetales que son analizadas en laboratorio para corroborar la ausencia o presencia del patógeno. Sobre este principio los resultados de las muestras vegetales recolectadas y analizadas en laboratorios del ICA a la fecha, han permitido establecer que actualmente Fusarium Raza 4 Tropical es ausente en el departamento del Magdalena.*

*De otro lado es importante mencionar que la resolución ICA 11912 "Por medio de la cual se declara el estado de emergencia fitosanitaria en el territorio nacional por la presencia de enfermedad conocida como Marchitez de las musáceas-Foc R4T", establece en el numeral 4.1 del Artículo 4, que las personas naturales o jurídicas y/o poseedoras de cualquier título de plantas de banano y plátano en el territorio nacional y en las cuales se detecte un evento sospechoso de Foc R4T deben notificar al ICA. Así mismo, en la resolución se establece la aplicación de las medidas fitosanitarias sobre la enfermedad ante la observación de un evento sospechoso el cual se identifica al momento de la inspección en campo y es definido como plantas del subgrupo Cavendish, plátanos u otras variedades comúnmente no afectadas por Foc R1 y Foc R2, con presencia de síntomas asociados a Foc R4T.*

## **ANÁLISIS DE LA RESPUESTA**

La entidad manifiesta que las diferencias están documentadas en la teoría del muestreo estadístico como "error no muestral" y resaltan que los datos recolectados en relación con los datos encontrados con errores, corresponden alrededor del 1% del total de las visitas del departamento, porcentaje que se encuentra dentro del margen permitido en estadística. El equipo auditor llevó a cabo un control selectivo, revisando 10% de los formatos de las visitas efectuadas. Por lo anterior, no se considera lo expuesto por el auditado.

También manifiesta el ICA que, "...el área es una medida estimada de la cobertura del muestreo, no está definiendo la condición fitosanitaria de presencia o ausencia *Fusarium*..." Aclara el Equipo Auditor que la observación apunta hacia la consistencia de la información reportada, la que resultó no tener dicha cualidad.

Por otra parte, y en relación con las inconsistencias encontradas para el año 2019, la entidad señala que el propósito de la vigilancia de FocR4T en campo, es la detección de síntomas asociados a la enfermedad, sobre los cuales se toman muestras que se analizan en laboratorio y que las recolectadas y analizadas han arrojado que el FocR4T es ausente en el departamento del Magdalena.

Al respecto el equipo auditor considera que se mantiene lo observado. La información a la que se hace alusión no es consistente y por ende no tiene la calidad y el rigor requerido para tenerla como sustento confiable a efectos de poder contener y afrontar la emergencia sanitaria.

## **HALLAZGO No. 15. LICENCIAS FITOSANITARIAS PARA LA MOVILIZACION DE MATERIAL VEGETAL Foc R4T. TRAMITE<sup>31</sup> (D5)**

La Resolución 3973 de 2016, reglamenta la LFMMV en el territorio nacional. En el artículo 5 establece el trámite para la expedición de la Licencia, así: *“Recibida la solicitud de expedición de la licencia fitosanitaria para la movilización de material vegetal, la oficina del ICA o punto autorizado de la jurisdicción de origen de la movilización del material, verificará que la información entregada esté completa, confirmando que se encuentren las cantidades y los nombres comunes y científicos de los productos vegetales a movilizar.*

*Si la solicitud es aprobada se procederá a efectuar la inspección física o a verificar que el predio de procedencia esté habilitado y posteriormente a expedir la correspondiente licencia fitosanitaria para la movilización de material vegetal, en original y dos copias”.*

Una vez verificada y analizada la documentación allegada por el ICA, se identificó que las Licencias No. 016-0112765, 016-0112766 y 016-0112767 a MUSSAGRO SAS, para movilizar material vegetal de Cartagena (Bolívar) a San Juan Nepomuceno, San Jacinto, y El Carmen de Bolívar respectivamente, fueron expedidas por la Oficina de Sanidad Vegetal de Santa Marta (Magdalena), siendo que el material provenía de Rionegro (Antioquia) y, la movilización objeto de la licencia se realizaba dentro del Departamento de Bolívar, contraviniendo lo establecido en el artículo 5 de la Resolución 3973 de 2016, que establece que la licencia debe ser expedida por la oficina del ICA o punto autorizado de la jurisdicción de origen de la movilización del material.

Esta situación se ocasiona por la inadecuada aplicación de controles al momento de expedir las LFMMV, lo que puede incidir en el aumento del riesgo de introducción y dispersión de plagas que afecten la sanidad vegetal, al autorizarse la movilización de material vegetal, con origen diferente a la seccional que expide la Licencia; por consiguiente, no hay certeza de la condición fitosanitaria del material movilizado. Presunta incidencia disciplinaria, de conformidad con el numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

### **RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

*La Empresa Inversiones 3HB SAS posee vínculos comerciales con la C.I. Banacol, quienes a través de éstos para aprovechar las preferencias Arancelarias del Plan Vallejo, proceden a realizar la compra internacional de los meristemos de banano en México, una vez ingresan dichos meristemos al país por el Aeropuerto El Dorado*

<sup>31</sup> Hallazgo estructurado por la Gerencia del Magdalena de la CGR.

son Nacionalizados (aquí se realiza una división de las cantidades, por cuanto se realizan las compras en bloque y a cada interesado le entregan su parte), las cantidades de Inversiones 3HB SAS son despachadas de Aeropuerto El Dorado al Aeropuerto Simón Bolívar, razón por la cual dicha razón social solicita Licencias Fitosanitarias de Movilización en la seccional, teniendo en cuenta que el destino final del Material vegetal es un predio ubicado en el César.

## **ANÁLISIS DE LA RESPUESTA**

Teniendo en cuenta la respuesta, es necesario que, si se valora por parte del ICA que el proceder antes señalado no representa riesgos fitosanitarios, se ajusten los procedimientos para regularizar y normalizar la solicitud y expedición de las licencias.

### **HALLAZGO No. 16. FUNCIÓN ARCHIVISTICA FOC R4T<sup>32</sup> (O.I.)**

El artículo 11 de la Ley 594 de 2000, establece: *“Obligatoriedad de la conformación de los archivos públicos. El Estado está obligado a la creación, organización, preservación y control de los archivos, teniendo en cuenta los principios de procedencia y orden original, el ciclo vital de los documentos y la normatividad archivística”*.

El artículo 12 ibidem señala: *“Responsabilidad. La administración pública será responsable de la gestión de documentos y de la administración de sus archivos”*.

El Acuerdo 42 de 2002 del Consejo Directivo del Archivo General de la Nación en el artículo 4°. Criterios para la organización de archivos de gestión, establece la obligatoriedad para las empresas públicas de observar: *“1) La organización de los archivos de gestión debe basarse en la Tabla de Retención Documental debidamente aprobada. 2) La apertura e identificación de las carpetas debe reflejar las series y subseries correspondientes a cada unidad administrativa. 3) La ubicación física de los documentos responderá a la conformación de los expedientes, los tipos documentales se ordenarán de tal manera que se puedan evidenciar el desarrollo de los trámites. El documento con la fecha más antigua de producción será el primer documento que se encontrará al abrir la carpeta y la fecha más reciente se encontrará al final de la misma.*

Realizada la verificación de las carpetas contentivas de las Licencias Fitosanitarias para la Movilización de Material Vegetal -LFMMV-, se observaron las siguientes deficiencias:

---

<sup>32</sup> Hallazgo estructurado por la Gerencia del Magdalena de la CGR.

- Las LFMMV no se encuentran debidamente archivadas, los anexos no están legajados ni foliados, aparecen ubicados en el talonario de LFMMV, adheridos con grapas metálicas.
- No se encontró la Licencia No. 016-0112763.
- Los documentos se encuentran deteriorados o en mal estado y los talonarios sin identificación.
- No se encontró el recibo de pago de la licencia identificada con el número 012-0002467

Las situaciones descritas se generan por deficiencias de organización y debilidades en los mecanismos de Control Interno, lo que genera riesgos de pérdida de la documentación que conforma la memoria institucional de la entidad, y de seguridad y conservación de los documentos, debido al incumplimiento de las disposiciones generales en materia archivística. La presente observación se trasladará al Archivo General de la Nación para lo de su competencia.

#### **RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

*Con respecto a lo observado por el ente de control en el archivo de las licencias fitosanitarias de movilización:*

*"Las LFMMV no se encuentran debidamente archivadas, los anexos no están legajados ni foliados, aparecen ubicados en el talonario de LFMMV, adheridos con grapas metálicas". La Gerencia Seccional Magdalena, adelanta un plan de mejoramiento archivístico en cumplimiento de la Ley General de Archivo.*

*"No se encontró la Licencia No. 016-0112763". La Gerencia Seccional Magdalena indica que no fue posible adjuntar el documento requerido. No obstante, se encuentra el recibo de pago de la operación, pero no la copia de la licencia de movilización. (La Cual se adjunta)*

*"Los documentos se encuentran deteriorados o en mal estado y los talonarios sin identificación". La Gerencia Seccional Magdalena tiene contempladas estas falencias en el plan de mejoramiento archivístico enunciado anteriormente.*

*"No se encontró el recibo de pago de la licencia identificada con el número 012-0002467". La Gerencia Seccional Magdalena, manifiesta que se encuentra en su archivo el volante de consignación del servicio de expedición de la licencia número 012-0001467.*

## **ANÁLISIS DE LA RESPUESTA**

La entidad manifiesta que adelanta un Plan de Mejoramiento archivístico que contempla las falencias observadas. Con relación a la Licencia No. 016-0112763 manifiestan que no se encontró copia de la licencia. De la Licencia 012-0002467 indican que se encuentra en su archivo el volante de consignación.

El Equipo Auditor expresa que las situaciones observadas corresponden a lo encontrado al momento de la visita. Con respecto a la Licencia 016-0112763 ratifican lo manifestado por el Equipo Auditor (“no fue posible adjuntar el documento requerido”). Sobre el recibo de pago de la Licencia 012-0002467 manifiestan que se encuentra en su archivo el volante de consignación, pero no lo adjuntan. Por todo lo anterior, la observación se valida como hallazgo.

### **HALLAZGO No. 17. PRESENTACIÓN INFORMES VIVEROS FoC R4T**

La Resolución del ICA número 003180 del 26 de agosto del año 2009, por medio de la cual se establecen los requisitos y procedimientos para la producción y distribución de material de propagación de frutales en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones, en los considerandos establece que: *“El ICA es responsable de ejercer acciones de sanidad agropecuaria y el control técnico destinado a proteger la producción agropecuaria nacional. También señala que es necesario ejercer acciones de inspección, vigilancia y control fitosanitario en viveros productores y distribuidores, o distribuidores de material de propagación de frutales, para minimizar los riesgos de introducción y diseminación de plagas en los huertos frutícolas”*.

A su turno el artículo 6 ibidem– señala que el Titular del registro de viveros productores – distribuidores y distribuidores debe cumplir unas obligaciones dentro de las cuales se resalta la establecida en el numeral 5: *“Presentar al ICA un informe trimestral firmado conjuntamente por el titular del registro y del asistente técnico, relacionando las actividades realizadas para la implementación de los planes de inspección vigilancia y control, el estado fitosanitario de los materiales vegetales del vivero y el estado de su infraestructura”*.

Revisada la carpeta correspondiente a la serie Registro de Productor de Semilla, para el vivero MUÑOZ CAMARGO SERVICIOS AGROPECUARIOS S.A.S.-MUSAGRO, se evidenciaron las siguientes inconsistencias:

- En 30 de noviembre de 2018, se autorizó el correspondiente registro; sin embargo, con corte a septiembre 30 de 2019, no se encontró el informe exigido en el artículo 6 de la Resolución 3973 de 2016, tampoco se

encontraron requerimientos del ICA al respecto, ni los requerimientos o sanciones del caso.

- En lo relacionado con las actividades de seguimiento y control a los viveros, solo se encontraron las actas de visitas técnicas de verificación ante la solicitud del registro de los viveros.

Estas situaciones, se presentan por el deficiente seguimiento y control al cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Resolución 3180 de 2009, situación que incrementa el riesgo de introducción y diseminación de plagas en viveros.

### **RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

*Una vez verificado el expediente de la empresa MUÑOZ CAMARGO SERVICIOS AGROPECUARIOS S.A.S - MUSAGRO, se encontraron los documentos que constituyen los requisitos necesarios para llevar a cabo el registro del vivero dando cumplimiento a la Resolución 3180 de 2009, a su vez se observa el acta de visita realizada como soporte de la situación encontrada en el vivero y en la cual se indica que el establecimiento cumple con los requisitos exigidos en la normatividad vigente. Posteriormente se encontró un ejemplar de la Resolución 00037425 de 2018 "por la cual se autoriza el registro como productor y comercializador de plántulas de las especies musáceas a la empresa MUÑOZ CAMARGO SERVICIOS AGROPECUARIOS S.A.S - MUSAGRO. En el municipio de Zona Bananera, Departamento del Magdalena. Se adjunta copia del acta de visita y del acto administrativo para su conocimiento.*

*Se aclara que el procedimiento que se lleva a cabo para el registro de viveros, se basa en la solicitud que realizan los usuarios generalmente posteriores a las diferentes visitas de seguimiento y control que se realizan por parte de los funcionarios de la seccional. Una vez se recibe la solicitud del usuario se procede a revisar la documentación necesaria de acuerdo a la normatividad vigente y se programa la visita técnica de verificación, siendo este documento el soporte de la situación encontrada en cada vivero, donde a su vez se indica si el establecimiento cumple con los requisitos exigidos en la normatividad para posteriormente proceder a la elaboración del acto administrativo que otorga el registro al vivero.*

*Por cuanto se considera que en lo relacionado con las actividades de seguimiento y control a los viveros, las actas de visitas técnicas de verificación se constituyen en una herramienta de soporte a la visita, siendo esta la actividad más importante para el control de estos establecimientos, pero a su vez, es el instrumento utilizado para dar trazabilidad y seguimiento a cada una de las exigencias y recomendaciones encontradas en las visitas realizadas; es decir, que las actas de visita conforman la*

*parte principal del proceso de vigilancia, inspección y control que lleva a cabo el ICA ante la solicitud de los registros tramitados y otorgados por el Instituto.*

## **ANÁLISIS DE LA RESPUESTA**

La observación presentada hace referencia al informe exigido por el artículo 6 de la resolución 3180 de 2009, el cual no se encontró en el expediente, así como tampoco los requerimientos por parte del ICA, las sanciones y las actas de visitas de seguimiento y control.

Por su parte, la respuesta presentada apunta hacia al cumplimiento de requisitos para el registro del vivero y no controvierte lo observado por el Equipo Auditor.

Con relación a los soportes adjuntados, el acta de visita previa a la resolución 00037425 de 2018 y esa Resolución, no corresponden a lo observado y el e-mail con el que un funcionario del ICA solicita los informes trimestrales se llevó a cabo el 28 de noviembre de 2019, con posterioridad a la revisión de la información por parte del equipo auditor. Por todo lo anterior la observación permanece como hallazgo.

**ANEXO No. 1**

**TABLA CONSOLIDADA DE HALLAZGOS**

<b>TIPO DE HALLAZGO</b>	<b>NÚMERO</b>	<b>VALOR (\$)</b>
<b>ADMINISTRATIVOS</b>	<b>17</b>	<b>-</b>
<b>DISCIPLINARIOS</b>	<b>5</b>	<b>-</b>
<b>INDAGACIONES PRELIMINARES</b>	<b>5</b>	<b>\$7.043.339.051</b>
<b>OTRAS INCIDENCIAS (O.I.)</b>	<b>1</b>	