

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO AL MANTENIMIENTO Y ADMINISTRACIÓN DE LOS INMUEBLES Y LABORATORIOS PROPIEDAD DEL ICA Y CENTROS DE INVESTIGACIÓN DE AGROSAVIA (VIGENCIAS 2019 – 2022)

CGR-CDSA No. 00987
Diciembre de 2023

INFORME DE AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

ICA Y AGROSAVIA (BIENES INMUEBLES, C.I. Y LABORATORIOS) (VIGENCIAS 2019 – 2022)

Vicecontralor General de la República
En funciones de Contralor General

Carlos Mario Zuluaga Pardo

Contralor Delegado Sector Agropecuario

Anwar Salim Daccarett Alvarado

Directora de Vigilancia Fiscal

Sonia Alexandra Gaviria Santacruz

Supervisor

Fabián Leonardo Vanegas Peña

Líder de Auditoría

Edwar Vladimir Duarte Rodríguez

Auditores

Ángelo Antonio Villamil Medina
Carlos Arturo Sánchez Toro
James Tunjano Hernández
Laura Vanessa Bedoya González
Margarita Milena Pino Pacheco
Natalia Vanessa Quijano Lozano
Nathalia Catalina Pérez Pérez
Rubiel Antonio Ciro Flórez

TABLA DE CONTENIDO DEL INFORME

	Página
INTRODUCCIÓN.....	6
1. HECHOS RELEVANTES	8
2. CARTA DE CONCLUSIONES.....	9
2.1 OBJETIVO GENERAL Y ESPECÍFICOS	10
2.1.1 Objetivo General	10
2.1.2 Objetivos Específicos	11
2.2 FUENTES DE CRITERIO.....	11
2.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA	15
2.4 LIMITACIONES.	16
2.5 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO	16
2.5.1 Instituto Colombiano Agropecuario – ICA	16
2.5.2 Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria – AGROSAVIA.	18
2.6 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTOS DE LA EVALUACIÓN REALIZADA.....	19
2.7 RELACIÓN DE HALLAZGOS	20
2.8 PLAN DE MEJORAMIENTO.....	20
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	22
3.1 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO 1.....	22
Hallazgo No. 1. Supervisión del contrato No ANT-MC-007-2022- ICA. (A1) (D1)	22
Hallazgo No. 2. Selección del oferente, contrato No ANT-MC-007-2022-ICA (A2) (D2) (P1)	30
Hallazgo No. 3. Supervisión del contrato No ANT-MC-006- 2022- ICA. (A3) (D3)	41
Hallazgo No. 4. Ejecución Contrato GGC-236-2021. ICA (A4) (D4) (F1)	51
Hallazgo No. 5. Seguimiento y control Infraestructura sedes ICA (A5)	61
Hallazgo No. 6. Pago de ítems no ejecutados contrato GGC-177-2019 – ICA (A6) (D5)	67
Hallazgo No. 7. Cumplimiento Obligaciones Contractuales del Contrato No GGC-183-2020, celebrado entre el Instituto Colombiano Agropecuario – ICA y H.A.H Construcciones SAS. (A7).....	74
Hallazgo No 8. Registro de activos adquiridos con la ejecución de contratos de obra. (A8)	80



Hallazgo No. 9. Pago de ÍTEMS no ejecutados GGC- 234-2019 (A9) (D6) (F2)	82
Hallazgo No. 10. Ajuste de ítems contrato GGC-188-2019. (A10) (D7)	88
Hallazgo No. 11. Contrato de obra GGC-221-2020 (A11) (D8) (F3)	95
Hallazgo No. 12. Contrato de obra GGC- 185-2019 (A12) (D9) (F4)	103
Hallazgo No. 13. Contrato de obra GGC- 235-2021 (A13) (D10) (F5)	109
Hallazgo No. 14. Contrato de obra GGC-201-2019 (A14) (D11) (F6)	118
Hallazgo No. 15. Precios No Previstos Contrato GGC-244-2021. (A15) (D12) (F7). 124	
Hallazgo No. 16. Cumplimiento Especificaciones Ítems Contrato GGC- 244-2021. (A16) (D13) (F8).....	133
Hallazgo No. 17. Pago de Cantidades Ítems Contrato GGC-224-2020 (A17) (D13) (F9)	142
Hallazgo No. 18. Ítem Pagado y Ajuste de Precios Contrato GGC-095-2022. (A18) (D14) (F10).....	152
Hallazgo No. 19. Pago de imprevistos Contratos de Obra Pública – vigencias 2020 a 2022, ICA. (A19) (D15) (F11)	160
Hallazgo No. 20. Interventoría a contratos de obra pública - ICA. (A20) (D16)	171
Hallazgo No. 21. Retiro y Disposición de escombros (A21) (D17) (OI1)	176
Hallazgo No. 22. Liquidaciones Contractuales – ICA (A22) (D18)	181
3.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO 2.....	185
Hallazgo No. 23. Destinación inmuebles Contrato de Arrendamiento entre el Instituto Colombiano Agropecuario ICA y la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria CORPOICA hoy AGROSAVIA, Centro de Investigación Tibaitatá. (A23) (D19)	185
Hallazgo No. 24. Obligación mantenimiento contratos arrendamiento entre ICA y AGROSAVIA para Centros de Investigación Palmira y Tibaitatá (A24)	193
Hallazgo No. 25. Institución educativa en Centro de Investigación Palmira- Seccional ICA Valle (A25) (D20).....	202
Hallazgo No. 26. Subarriendo y Destinación Predios Contrato 0039 (A26) (D21)...	211
Hallazgo No. 27. Pago imprevistos contrato 026 de 2019 AGROSAVIA. (A27) (D22) (F12)	218
Hallazgo No. 28. Contrato No 000-031-2018. (A28) (D23) (F13).....	222
Hallazgo No. 29. Cumplimiento orden de compra 427047 AGROSAVIA (A29) (D24) (F14)	226
3.3 RESULTADOS PLAN DE MEJORAMIENTO.....	231
4. ANEXOS	233
1.1 Anexo No. 1 - CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS.....	233

ACRÓNIMOS Y SIGLAS

Contraloría General de la República	CGR
Entidades Fiscalizadoras Superiores	EFS
Instituto Colombiano Agropecuario	ICA
Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria	AGROSAVIA
Centro de Investigación	C.I.
Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores	ISSAI
Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores	INTOSAI
Plan Nacional de Vigilancia y Control Fiscal	PNVCF
Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes	SIRECI
Super Intendencia Financiera	SIF

INTRODUCCIÓN

El Instituto Colombiano Agropecuario - ICA, fue creado y organizado conforme al Decreto 1562 del 15 de junio de 1962; es un Establecimiento Público del Orden Nacional con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, perteneciente al Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Actualmente, el ICA tiene la responsabilidad de trabajar por el control de la sanidad agropecuaria del país aplicando las medidas sanitarias y fitosanitarias con la orientación de acciones mediante los procesos de vigilancia epidemiológica, evaluación, gestión y comunicación del riesgo en la producción primaria. Además, lidera el desarrollo de acuerdos y negociaciones internacionales en materia fitosanitaria y zoonosanitaria para la apertura de los mercados a los productos del campo colombiano.

De igual manera, el ICA tiene la responsabilidad de garantizar la calidad de los insumos agrícolas y las semillas que se usan en Colombia, al tiempo que reglamenta y controla el uso de organismos vivos modificados por ingeniería genética para el sector agropecuario.

El Instituto tiene presencia nacional mediante 32 seccionales, oficinas locales y una red de laboratorios de Diagnóstico Veterinario, Agrícolas, un sistema de Laboratorios de Referencia y un Laboratorio de Bioseguridad Nivel 3A.

Para garantizar el estatus sanitario nacional, el ICA a través de su sistema de prevención de riesgos, presta sus servicios en 30 puestos de control distribuidos en aeropuertos internacionales, puertos marítimos y fluviales, pasos fronterizos y estaciones de cuarentena, así: 11 aeropuertos; 8 Puertos Marítimos; Puertos Fluviales; 6 pasos fronterizos; 3 estaciones cuarentenarias, a través de los cuales se realiza el control de las importaciones y exportaciones de productos agropecuarios.

Por su parte, la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria, CORPOICA hoy AGROSAVIA, nació en 1993, creada por iniciativa del Gobierno Nacional con base en la Ley de Ciencia y Tecnología para fortalecer y reorientar la investigación y la transferencia de tecnología en el sector agropecuario, con la vinculación y participación del sector privado. Como una Corporación mixta, de derecho privado sin ánimo de lucro.

Su creación obedeció al proceso de modernización del Estado, cuando el gobierno colombiano reenfocó y reconsideró la investigación en el país, asignándole al Instituto Colombiano Agropecuario ICA las funciones relacionadas con sanidad, prevención, control y supervisión de insumos y registro de nuevos productos y a CORPOICA la investigación y la transferencia de tecnología agropecuarias, labor que desarrolla a partir de enero de 1994.

El fundamento para su creación, fue la autorización contenida en el Decreto 393 de 1991, mediante el cual, la Nación y sus entidades descentralizadas pueden asociarse entre sí o con particulares para desarrollar actividades científicas y tecnológicas, mediante la creación y organización de sociedades civiles y comerciales y personas jurídicas sin ánimo de lucro, como corporaciones y fundaciones, las cuales se regirían por las normas pertinentes del Derecho Privado.

AGROSAVIA, tiene operaciones en 15 Centros de Investigación de propiedad del ICA los que se encuentran entregados bajo la figura de arriendo, correspondiendo a la Corporación el cuidado y mantenimiento de estos para el buen funcionamiento y el cumplimiento de su misionalidad.

En este informe se encontrará el resultado de la evaluación realizada a la administración y mantenimiento de la infraestructura del ICA y los Centros de Investigación a cargo de AGROSAVIA, así como los respectivos conceptos sobre los cuales la CGR concluye.

1. HECHOS RELEVANTES

Durante el desarrollo de la auditoría de cumplimiento, realizada al Instituto Colombiano Agropecuario – ICA y a la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria – Agrosavia, en el ejercicio del proceso auditor, y durante las visitas fiscales adelantadas por la CGR con el propósito de verificar las condiciones de los laboratorios e inmuebles propiedad del ICA, se pudo observar una falta de gestión, planeación y ausencia en la priorización de actividades para la implementación de mantenimientos rutinarios y preventivos a la infraestructura propiedad del Instituto.

Acorde a lo anterior, se evidenció un deterioro predominante en las sedes seccionales y laboratorios del ICA; circunstancia que va en contravía de las actividades que se desarrollan en el marco de su misionalidad, puesto que son edificaciones dedicadas al análisis de muestras de origen vegetal y animal, en las cuales se deben garantizar unas condiciones sanitarias óptimas para la certeza de sus resultados.

Finalmente, es preciso tener en cuenta que los mantenimientos deficientes o inexistentes impactan directamente los recursos públicos invertidos y por ende en la perdurabilidad de las actividades ejecutadas en marco de los contratos de adecuación suscritos por el Instituto Colombiano Agropecuario – ICA.

Por otra parte, en el marco de las vigencias auditadas 2019-2022, se evidenció que de los 86 predios identificados como propiedad del ICA, esta, solo ha adelantado actuaciones de saneamiento y reconocimiento respecto de aquellos que han sido objeto de auditoría de la CGR, es decir 32 predios.

Se adelantaron actuaciones solamente sobre los bienes inmuebles que han sido objeto de auditoría correspondientes a las acciones correctivas de los hallazgos.

De los inmuebles restantes, se desconoce el estado actual de los mismos, en relación con la titularidad, posesiones y saneamientos, situación que genera incertidumbre sobre la administración y control de los predios propiedad del ICA.

2. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctor
JUAN FERNANDO ROA ORTIZ
Gerente General
Instituto Colombiano Agropecuario - ICA

Doctor
JORGE MARIO DÍAZ LUENGAS
Director Ejecutivo
Corporación Colombiana de Investigación Agropecuario - AGROSAVIA

Respetados Doctores,

Con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo establecido en la Resolución Orgánica 022 del 31 de agosto de 2018, la Contraloría General de la República realizó auditoría de cumplimiento a la administración y mantenimiento de los inmuebles y laboratorios de propiedad del ICA y los centros de investigación de AGROSAVIA, para las vigencias 2019-2022

Es responsabilidad de la Administración suministrar la información necesaria para ejecutar la auditoría, 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, unas conclusiones sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables en lo referente a la administración y mantenimiento de los inmuebles y laboratorios de propiedad del ICA y los centros de investigación de AGROSAVIA, para las vigencias 2019-2022, conclusiones que deben estar fundamentadas en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en los principios fundamentales de auditoría y a las directrices impartidas para la auditoría de cumplimiento, conforme a lo establecido en la Resolución Orgánica 022 del 31 de agosto de 2018, proferida por la Contraloría General de la República, en concordancia con las Normas

Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI¹), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI²) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Estos principios requieren de parte de la CGR la observancia de las exigencias profesionales y éticas que requieren de una planificación y ejecución de la auditoría destinadas a obtener garantía limitada, de que los procesos consultaron la normatividad que le es aplicable.

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales y que fueron remitidos por Instituto Colombiano Agropecuario – ICA y la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria – Agrosavia.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Aplicativo para el Proceso Auditor - APA establecido para tal efecto por la Contraloría.

El período auditado tuvo como fecha de corte el 31 de diciembre de 2022 y abarcó el período comprendido entre las vigencias 2019 y 2022.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente tanto al Instituto Colombiano Agropecuario – ICA como a la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria – Agrosavia dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas fueron analizadas y en este informe se incluyen los hallazgos que la CGR consideró pertinentes.

2.1 OBJETIVO GENERAL Y ESPECÍFICOS

2.1.1 Objetivo General

Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento de la administración y mantenimiento de los inmuebles y laboratorios de propiedad del ICA y los centros de investigación de AGROSAVIA, para las vigencias 2019-2022.

¹ ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

² INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions.

2.1.2 Objetivos Específicos

1. Evaluar y conceptuar sobre la eficiencia y eficacia de la gestión para la administración y mantenimiento de los inmuebles y laboratorios propiedad del ICA para las Vigencias 2019-2022.
2. Evaluar y conceptuar sobre la eficiencia y eficacia de la gestión para la administración y mantenimiento de los centros de investigación de AGROSAVIA para las Vigencias 2019-2022.
3. Evaluar la gestión contractual para la administración y mantenimiento de los inmuebles, laboratorios y centros de investigación por parte del ICA y AGROSAVIA, para las vigencias 2019-2022.

2.2 FUENTES DE CRITERIO

Teniendo en cuenta que los criterios son la base fundamental para emitir los diferentes conceptos de la materia y/o programa objeto de la actuación, se aplicaron y analizaron las siguientes fuentes de criterio en la auditoría de cumplimiento:

Instituto Colombiano Agropecuario - ICA: Los criterios de auditoría aplicados al ICA son los siguientes:

Constitución Política de Colombia.

Artículo 209. Principios de la Función administrativa.

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

- Artículo 3. De los Fines de la Contratación Estatal.
- Artículo 23. De Los Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales.
- Artículo 24. Del principio de Transparencia.
- Artículo 25. Del principio de Economía.
- Artículo 26. Del principio de responsabilidad.

Ley 610 de 2000. *“Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”*

- Artículo 3. Gestión fiscal.
- Artículo 4. Objeto de la responsabilidad fiscal.
- Artículo 5. Elementos de la responsabilidad fiscal.
- Artículo 6. Daño patrimonial al Estado
- Artículo 7. Pérdida, daño o deterioro de bienes.

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

- Artículo 2. De Las modalidades de selección.
- Artículo 5. De la selección objetiva.
- Artículo 6. De la verificación de las condiciones de los proponentes.
- Artículo 7. De las garantías en la contratación.
- Artículo 8. De la publicación de proyectos de pliegos de condiciones y estudios previos.

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

- Artículo 82. Responsabilidad de los Interventores.
- Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual.
- Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores.

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

- Artículo 25. Destinatarios de la ley disciplinaria.
- Artículo 26. La falta disciplinaria.
- Artículo 27. Acción y omisión.
- Artículo 70. Sujetos disciplinables

Código Civil de Colombia

- TITULO XXVI. Del contrato de arrendamiento.
- TITULO XI. De las servidumbres

- TITULO XXIX. del comodato o préstamo de uso

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

- Artículo 2. Definiciones
- Artículo 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal

Decreto 1562 del 15 de junio de 1962: *“Por el cual se crea La Corporación Instituto Colombiano Agropecuario”*

- Artículo 1. Crease la Corporación denominada "INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO"
- Artículo 3. La Corporación no perseguirá fines de lucro. (...)
- Artículo 5. Los fines de la Corporación "Instituto Colombiano Agropecuario.
- Artículo 6. Para el cumplimiento de los fines propios, y en su carácter de persona jurídica, la Corporación podrá llevar a cabo toda clase de actos, celebrar contratos, adquirir, poseer o enajenar cualquier clase de bienes, administrarlos, poner limitaciones a su dominio, aceptar o rechazar donaciones y herencias y, en general, obrar como sujeto capaz de toda clase de derechos y obligaciones.

Decreto 1082 de 2015. *“Por medio del cual se expide el Decreto único reglamentario del sector administrativo de Planeación Nacional”.*

- Artículo 2.2.1.1.1.6.1. Deber de análisis de las Entidades Estatales.

AGROSAVIA. Los criterios de auditoría aplicables a la entidad son los siguientes:

Constitución Política de Colombia.

- Artículo 209. Principios de la Función administrativa.

Código Civil de Colombia

- TITULO XXVI. Del contrato de arrendamiento.
- TITULO XI. De las servidumbres
- TITULO XXIX. del comodato o préstamo de uso

Código de Comercio

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

- Artículo 24. Del principio de Transparencia.
- Artículo 25. Del principio de Economía.
- Artículo 26. Del principio de responsabilidad.

Ley 610 de 2000. *“Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.”*

- Artículo 3. Gestión fiscal.
- Artículo 4. Objeto de la responsabilidad fiscal.
- Artículo 5. Elementos de la responsabilidad fiscal.
- Artículo 6. Daño patrimonial al Estado
- Artículo 7. Pérdida, daño o deterioro de bienes.

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

- Artículo 82. Responsabilidad de los interventores.
- Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual.
- Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores.

Ley 1731 de 2014: *“Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de financiamiento para la reactivación del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustrial, y se dictan otras disposiciones relacionadas con el fortalecimiento de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica)”*.

- Artículo 20. Recursos de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica).

Ley 29 del 27 de febrero de 1990. *“Por la cual se dictan disposiciones para el fomento de la investigación científica y el desarrollo tecnológico y se otorgan facultades extraordinarias”*.



- Artículo 1: Deber del estado de incorporar en sus planes y programas la ciencia y tecnología.
- Artículo 2: El estado generara el ambiente para la aplicación de la ciencia y tecnología

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

- Artículo 2. Definiciones
- Artículo 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal

Decreto 2208 de 2017 “*Por el cual se reglamentan los artículos 20 y 21 de la Ley 1731 de 2014, y se adiciona el Título 3 a la Parte 17 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015.*”

- Artículo 2.17.3.1. Transferencia de recursos.
- Artículo 2.17.3.2. Régimen de ejecución de los recursos transferidos.
- Artículo 2.17.3.3. Seguimiento.

Procedimiento Construcción, adecuación y mantenimiento de infraestructura. AR-P-23.

Procedimiento de abastecimiento de bienes y servicios AR-P-54. V9

Manual para el abastecimiento de bienes y servicios AR-M-03 V12

Manual de Supervisión AR-M-08, V0- 2022.

Circular Supervisión o interventoría de vínculos negociales y proyectos que ejecuta la corporación 008-2023.

2.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA

Con fundamento en los objetivos de auditoría contemplados en la asignación del trabajo y como resultado de la etapa de planeación, la auditoría se realizó a las vigencias 2019 a 2022, con enfoque en la evaluación del cumplimiento de la normatividad aplicable, contratos suscritos por el ICA y AGROSAVIA con el fin de

conceptuar sobre el cumplimiento de criterios vigentes respecto de la administración y mantenimiento de los inmuebles, laboratorios y Centros de investigación, sobre los cuales se emitirán dos conceptos así:

1. Un concepto sobre el cumplimiento la eficiencia y eficacia de la gestión para la administración y mantenimiento de los inmuebles y laboratorios propiedad del ICA para las Vigencias 2019-2022.
2. Un concepto sobre el cumplimiento de la eficiencia y eficacia de la gestión para la administración y mantenimiento de los centros de investigación de AGROSAVIA para las Vigencias 2019-2022.

Para el objetivo 3 no se conceptuará y solo se emitirán las conclusiones del resultado de la evaluación.

2.4 LIMITACIONES.

En desarrollo del presente proceso auditor no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance y resultados de este.

2.5 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO

2.5.1 Instituto Colombiano Agropecuario – ICA

La identificación de riesgos de los criterios de evaluación definidos como significativos por el equipo auditor, así como el diseño de los controles aplicados por el ICA para su mitigación y la efectividad de los mismos, le permitió a la CGR orientar los criterios de evaluación para conceptuar sobre el cumplimiento de los objetivos de la auditoría.

La evaluación de los componentes del control interno dio una calificación de **0,202** puntos que equivale a **“Parcialmente Adecuado”**, debido principalmente a lo observado en la etapa de planeación, identificando que la Entidad, cuenta con una estructura organizacional formalizada, ha documentado sus procesos y riesgos y cuenta con las herramientas necesarias para su medición, incluido el proceso de auditoría interna, sin embargo, en la misma prueba, se identificaron debilidades en conocimiento del Sistema de Gestión de Calidad – SGC, aplicación de controles e

inexistencia de controles para la gestión de bienes inmuebles entregados en arriendo.

A su vez, la evaluación para el diseño del control y su efectividad arrojó un resultado de **2,500** puntos, que lo ubica en el rango de **inadecuado** y en la ponderación realizada junto con los componentes del control al finalizar la fase de ejecución, la matriz arrojó una calificación de **2,702** puntos que lo ubica en un rango **ineficiente**.

Lo anterior, se soporta en las deficiencias en la aplicación de los controles identificados en la etapa de planeación o la ausencia de estos, las cuales están reveladas en los hallazgos detallados en el presente informe, relacionados principalmente con:

- Selección de proveedor sin el lleno de requisitos que llevo al incumplimiento de las obras de adecuación y mantenimiento de la sede de arboletes, Antioquia.
- Deficiencias en el mantenimiento de las sedes de Bello – Antioquia, Villavicencio - Meta y Tuluá - Valle.
- Deficiencias en la supervisión del contrato de arriendo de los C.I Tibaitatá y Palmira que ponen en riesgo el patrimonio del ICA.
- Deficiencia en la supervisión de contratos de obra y mantenimiento, dando por recibidos y pagando ítems que no fueron ejecutados o dando por recibidos y pagando ítems diferentes a las especificaciones técnicas contratadas.
- Incumplimientos de obligaciones contractuales o legales en la ejecución de los contratos.

Concluido el análisis de la información aportada por el ICA y evaluados cada uno de los contratos seleccionados en la muestra y objeto de esta auditoría, la CGR señala que la administración y mantenimiento de las edificaciones y laboratorios del ICA en las vigencias 2019 a 2022, reflejada en los contratos de mantenimiento y obra, presentan deficiencias en el control de las actividades de selección de contratista, supervisión y actividades postcontractuales, al igual que el seguimiento y supervisión de los contratos de arriendo con AGROSAVIA.

2.5.2 Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria – AGROSAVIA.

La identificación de riesgos de los criterios de evaluación definidos como significativos por el equipo auditor, así como el diseño de los controles aplicados por el ICA para su mitigación y la efectividad de estos, le permitió a la CGR orientar los criterios de evaluación para conceptuar sobre el cumplimiento de los objetivos de la auditoría.

La evaluación de los componentes del control interno dio una calificación de **0,157** puntos que equivale a “**Adecuado**”, debido principalmente a lo observado en la etapa de planeación, identificando que la Corporación, cuenta con una estructura organizacional formalizada, ha documentado sus procesos y riesgos y cuenta con las herramientas necesarias para su medición, incluido el proceso de auditoría interna.

A su vez, la evaluación para el diseño del control y su efectividad arrojó un resultado de **1,433** puntos que lo ubica en el rango de **Adecuado** y en la ponderación realizada junto con los componentes del control al finalizar la fase de ejecución, la matriz arrojó una calificación de **1,590** puntos que lo ubica en un rango **Con deficiencias**.

Lo anterior, se soporta en las deficiencias en la aplicación de los controles identificados en la etapa de planeación, las cuales están reveladas en los hallazgos detallados en el presente informe, relacionados principalmente con:

- Deficiencias en la supervisión de órdenes de compra y contratos de mantenimiento de los Centros de Investigación.
- Ausencia de mantenimiento de edificaciones entregadas en arriendo.
- Incumplimiento de cláusulas del contrato de arriendo de los Centros de Investigación.

2.6 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTOS DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Como resultado de la auditoría realizada, la Contraloría General de la República emite los siguientes conceptos y conclusiones³:

Objetivo específico 1:

Evaluar y conceptuar sobre la eficiencia y eficacia de la gestión para la administración y mantenimiento de los inmuebles y laboratorios propiedad del ICA para las Vigencias 2019-2022.

Concepto: **Incumplimiento Material Adverso**

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que la información acerca de la materia controlada no resulta conforme, de acuerdo con los hallazgos de naturaleza fiscal determinados en cuantía de **\$1.060.443.910**; así como los incumplimientos en la supervisión de los contratos de arriendo de los Centros de Investigación, al igual que la deficiencia del mantenimiento en las sedes donde funciona el ICA a nivel seccional.

Objetivo específico 2:

Evaluar y conceptuar sobre la eficiencia y eficacia de la gestión para la administración y mantenimiento de los centros de investigación de AGROSAVIA para las Vigencias 2019-2022.

Concepto: **Incumplimiento Material con Reserva**

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que, salvo en lo referente a:

- El mantenimiento de las edificaciones en los Centros de Investigación de Tibaitatá y Palmira, al igual que los incumplimientos contractuales identificados en los mismos Centros de investigación.

³ Para garantizar mayor objetividad en los conceptos y unidad de criterio para las dos vigencias involucradas en la evaluación, el equipo auditor definió y el Comité de Evaluación Sectorial aprobó la inclusión de materialidad cualitativa, lo cual se encuentra debidamente documentado en el Aplicativo Proceso Auditor - APA-



- Supervisión de los contratos que determinó el pago de actividades u obras no ejecutadas en los contratos detallados en los hallazgos fiscales detallados en cuantía de \$ 8.363.259.

La información de la gestión de administración y mantenimiento de los centros de investigación a cargo de AGROSAVIA para las Vigencias 2019-2022 resulta conforme, en todos los aspectos significativos, relacionados con los criterios de evaluación.

2.7 RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría de Cumplimiento sobre la materia, la Contraloría General de la República constituyó 29 hallazgos administrativos, de los cuales 14 tienen incidencia fiscal (F) por valor de \$1.068.807.169, 24 posible incidencia disciplinaria (D), uno (1) presunta connotación penal (P), y uno (1) otras incidencias, con destino a las autoridades ambientales.

2.8 PLAN DE MEJORAMIENTO

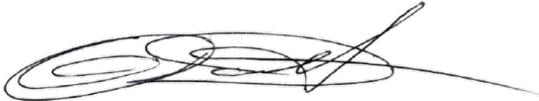
Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances del mismo, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes al recibo de este informe, según lo establecido en la Resolución Reglamentaria Orgánica REG – ORG No. 0064 del 04 de octubre de 2023 y debe contener las acciones y metas que se implementarán, que deberán responder a cada debilidad detectada y comunicada, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo.

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@contraloria.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: fabianl.vanegas@contraloria.gov.co y enan.quintero@contraloria.gov.co

Sobre el Plan de Mejoramiento elaborado por la entidad interviniente, 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 el ente objeto de control fiscal, para eliminar la causa de los hallazgos detectados. (Circular CGR 05 del 11 de marzo de 2019).

Bogotá, D. C., **13-DICIEMBRE-2023**



ANWAR SALIM DACCARETT ALVARADO
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

Elaboró: Equipo auditor

Revisó: Fabián Leonardo Vanegas Peña - Supervisor

*Aprobó: Sonia A. Gaviria Santacruz - Directora de Vigilancia Fiscal
JAFC*

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO 1

OBJETIVO ESPECÍFICO 1
Evaluar y conceptuar sobre la eficiencia y eficacia de la gestión para la administración y mantenimiento de los inmuebles y laboratorios propiedad del ICA para las Vigencias 2019-2022.

Hallazgo No. 1. Supervisión del contrato No ANT-MC-007-2022- ICA. (A1) (D1)

Constitución Política de Colombia.

“Artículo 209. Principios de la Función administrativa. 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.”

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

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

“Artículo 26. 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.

2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas”.

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

(...)

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

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

(...)

“Artículo 84. Facultades Y Deberes De Los Supervisores Y Los Interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

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

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

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

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

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

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

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

Estudios y documentos previos para adecuación y mejoras de la Infraestructura Física de las Oficinas de la Sede Arboletes, Seccional Antioquia.

“2.5.6. Supervisión: Se recomienda que el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico sobre el cumplimiento del objeto del contrato, sea ejercido por el funcionario designado por la Coordinación de Infraestructura de la Subgerencia Administrativa y Financiera y por el funcionario delegado por el Gerencia Seccional.

3.5.8. Obligaciones del ICA: Además de las obligaciones propias de este contrato, el ICA se obliga en especial con lo siguiente:

1. Verificar que el servicio de mantenimiento objeto del presente contrato sea prestado conforme a las especificaciones técnicas señaladas en los estudios previos.
3. Realizar el seguimiento del desarrollo del contrato a través del funcionario y/o contratista encargado de ejercer el control y vigilancia.
4. Ejercer el respectivo control en el cumplimiento del objeto del contrato.
9. Adoptar las medidas necesarias para mantener durante el desarrollo y ejecución del contrato las condiciones técnicas y financieras existentes”.

Manual De Contratación GRFT-GC-MP-001 V.9 2022

2.2.7. SUPERVISIÓN CONTRACTUAL

La función de supervisión y/o interventoría en el seguimiento de los contratos se debe ejercer con plena autonomía, pero siempre acatando las directrices que se hayan establecido para la toma de decisiones en la celebración y ejecución del contrato con el fin de garantizar la debida ejecución del mismo y el cabal cumplimiento de las obligaciones pactadas.

El supervisor y/o interventor deberá propender por que el contratista cumpla de manera idónea y oportuna el objeto contratado, de acuerdo con las especificaciones señaladas en los pliegos de condiciones o estudios previos y con las demás obligaciones previstas en el manual de supervisión y/o interventoría de Contratos del Instituto y este Manual.

(...)

Posteriormente, el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 establece que, 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.

El artículo 84 de la Ley 1474 de 2011, señala que la supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista, por ende, anterior a la autorización de pagos, se deberán presentar por parte de los supervisores informes periódicos, debidamente soportados, los cuales deberán estar avalados por los jefes de área. Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual y son responsables por mantener informada a la entidad contratante de

los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

El parágrafo 1 del artículo antes mencionado, establece como falta gravísima la no exigencia, por parte del supervisor o interventor, de la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También establece como gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.

Los interventores y supervisores pueden incurrir en responsabilidad civil, penal, fiscal o disciplinaria por razones relacionadas con:

El incumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría (cuando sea contratado), así como al funcionario por el incumplimiento de las obligaciones asignadas en relación con la supervisión.

Por los hechos u omisiones que causen daño o perjuicio a las entidades, en relación con la celebración y ejecución de los contratos que supervisan.

2.2.17. INCUMPLIMIENTO CONTRACTUAL

La ley estableció diferentes medidas encaminadas a constreñir o apremiar al contratista para el cumplimiento del objeto contractual; de igual forma, existen herramientas efectivamente sancionatorias a las que puede acudir la Entidad a fin de corregir o castigar el incumplimiento del contratista.

Estas medidas son las previstas en el Estatuto General de la Contratación Pública (Ley 80 de 1993) en la Ley 1150 de 2007 y/o las pactadas en el contrato cuyo incumplimiento se ha presentado. Estos mecanismos son aplicables durante toda la vigencia del contrato y aún después de su culminación (antes de liquidarlo) cuando el contratista no ha satisfecho las prestaciones a su cargo en las condiciones de tiempo, modo y lugar pactadas, lo haya hecho tardíamente o en forma defectuosa, desconociendo con ello sus compromisos contractuales y los deberes que tiene en materia contractual. De igual manera, estos mecanismos deben adoptarse cuando

quiera que los requerimientos ejercidos por la supervisión o interventor del contrato no proporcionen el resultado esperado.

Es decir en los casos en que persistan las deficiencias en la ejecución del contrato, cuando las inconformidades no se ajusten y se tornen repetitivas, cuando no se adopten los correctivos e instrucciones impartidos por el supervisor o el interventor del contrato de forma reiterada, en caso de presentarse falta de cumplimiento a reprogramaciones de ejecución, planes de mejoramiento acordado, a los pactos suscritos en reuniones y que consten en actas escritas, y en general, cuando resulte manifiesta la falta de voluntad o la negligencia del contratista para ajustar su actividad a lo descrito en los términos del contrato y sea renuente a los compromisos adquiridos durante su ejecución.

Cabe señalar que la imposición de sanciones durante la ejecución del contrato no exime al contratista del cumplimiento de sus obligaciones contractuales. El proceso que deberá seguir la Entidad estatal para la imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento es el ordenado en el artículo 86 de la ley 1474 de 2011 y/o cualquiera que la adicione, modifique o derogue.

En los eventos que el supervisor y/o interventor determinen que el contratista se encuentre presuntamente incumpliendo con las obligaciones pactadas en el contrato correspondiente, deberá solicitarle por escrito las razones o causas del presunto incumplimiento y conminarlo al cumplimiento de dichas obligaciones”.

(...)

SEGUIMIENTO Y VERIFICACIÓN A LA EJECUCIÓN DE CONTRATOS, CONVENIOS Y COMODATOS (SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA), GCO-SAF-P-017 V.2 2022

2. DESCRIPCIÓN DEL PROCEDIMIENTO:

Numeral 5 a 22.

(...)

“Verificar el correcto cumplimiento del objeto y las obligaciones pactadas.

(...)

3. DIAGRAMA DE FLUJO. INTERVENTOR / SUPERVISOR.

Ejercer adecuado y continuo control y vigilancia respecto de la correcta ejecución contrato, convenio o comodato y del cabal cumplimiento del objeto y las obligaciones pactadas en los términos establecidos”.

Teniendo en cuenta los citados preceptos y una vez verificada la actividad contractual que enmarca el contrato ANT-MC- 007-ICA-2022, se resaltan los siguientes aspectos:

Tabla 1 Aspectos Generales del Contrato

CONTRATO ANT-MC- 007-ICA-2022	
Objeto	Adecuación y mantenimiento de la oficina administrativa de Arboletes – Antioquia
Valor Total	\$ 39.822.134
Fecha de inicio	22 de noviembre de 2022
Fecha de terminación	30 de diciembre de 2022
Avance de obra	80.7%

Fuente: Informes de supervisión, expediente contractual, ICA.

De acuerdo con lo establecido en la solicitud de trámite de incumplimiento, se evidencia que, durante la etapa de ejecución del contrato, el contratista no realizó en su totalidad las actividades contempladas dentro del objeto contractual.

Adicionalmente, el informe de supervisión No 1 del 29 de diciembre de 2022, no es coherente respecto a las actividades que debía desarrollar el contratista, ya que se verificó que lo reportado en el informe presenta inconsistencias y no da cuenta del seguimiento real de las obligaciones contempladas para el cumplimiento de lo establecido en el contrato.

Los anteriores hechos, se presentaron por no adelantarse de manera efectiva y oportuna el ejercicio de la supervisión, por cuanto, solo se realizó visita a la obra para verificar las actividades que fueron ejecutadas en la Sede Arboletes por el contratista, hasta el día 5 de julio de 2023, es decir, 6 meses después de finalizado el plazo contractual, evidenciando de esta forma el incumplimiento a la totalidad de las obligaciones contractuales y a las especificaciones técnicas establecidas para la ejecución de la obra.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la entidad

Oficio No 20232124790 del 27 de noviembre de 2023.

“Con respecto a la observación presentada, vale la pena mencionar que el contratista INDUSTRIAS YOLUK S.A.S conocía el contrato No. ANT-MC-007-2022-ICA, las obligaciones, plazos y cláusulas de cumplimiento contractual, sin embargo, como es mencionado incumplió con las obligaciones contractuales, y a las especificaciones técnicas establecidas para la ejecución de la obra. Conforme a esto, en el transcurso del plazo de ejecución contractual, el cual finalizó el 30 de diciembre de 2022 (como se puede evidenciar en el informe de solicitud de incumplimiento anexo), el apoyo a la supervisión del contrato realizó múltiples requerimientos verbales y por vía telefónica apremiando al contratista para el cumplimiento del objeto y las obligaciones contractuales ya que no se encontraban los trabajos realizados de manera adecuada y la calidad de estos no era óptima.

Por consiguiente, de acuerdo con las informaciones y registros presentados por la Gerencia Seccional Antioquia, fue evidente el incumplimiento por parte del Contratista y es por ello, que se adelantaron las gestiones respectivas para declarar el incumplimiento contractual, donde en el marco del mismo, se realizó la visita el 5 de julio de 2023, que tenía como fin, verificar puntualmente las actividades que fueron ejecutadas en la Sede Arboletes por dicho contratista. De esta manera, se realizó la citación a la audiencia de incumplimiento de que trata el artículo 86 de la ley 1474 de 2011, para el próximo 24 de noviembre de 2023, con motivo de dar cierre al proceso.

Por lo anterior, el supervisor no incumplió su deber de supervisión dado que reporto en tiempo el incumplimiento del contrato a través de informe a la Coordinación de Contrato y consecuentemente no autorizo pago alguno con ocasión de las actividades realizadas.”

Análisis de Respuesta

Analizada la respuesta remitida por el ICA, la CGR, valida la observación como hallazgo por cuanto la entidad no presentó información adicional a la evaluada por el equipo auditor.

De acuerdo a lo expuesto por el ICA, se ratifica que no se adelantó el ejercicio de la supervisión de manera oportuna y efectiva, ya que, no se realizó una gestión eficiente de las actividades adelantadas por el contratista, lo que conllevó al incumplimiento de la totalidad de las obligaciones contractuales, y a las especificaciones técnicas establecidas para la ejecución de la obra, hecho que se evidenció en visita realizada por parte del supervisor, 6 meses después de finalizado la ejecución del contrato, es decir, el 5 de julio de 2023.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido con la Ley 1952 de 2019, en sus artículos 26 y 27.

Hallazgo No. 2. Selección del oferente, contrato No ANT-MC-007-2022-ICA (A2) (D2) (P1)

Constitución Política de Colombia.

“Artículo 209. Principios de la Función administrativa. 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.

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

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

Artículo 24. Del principio de Transparencia. En virtud de este principio:

2o. En los procesos contractuales los interesados tendrán oportunidad de conocer y controvertir los informes, conceptos y decisiones que se rindan o adopten, para lo



cual se establecerán etapas que permitan el conocimiento de dichas actuaciones y otorguen la posibilidad de expresar observaciones.

3o. Las actuaciones de las autoridades serán públicas y los expedientes que las contengan estarán abiertos al público, permitiendo en el caso de licitación el ejercicio del derecho de que trata el artículo 273 de la Constitución Política.

(...)

Artículo 25. Del Principio de Economía. En virtud de este principio:

1o. En las normas de selección y en los pliegos de condiciones o términos de referencia para la escogencia de contratistas, se cumplirán y establecerán los procedimientos y etapas estrictamente necesarios para asegurar la selección objetiva de la propuesta más favorable. Para este propósito, se señalarán términos preclusivos y perentorios para las diferentes etapas de la selección y las autoridades darán impulso oficioso a las actuaciones.

(...)

3o. Se tendrán en consideración que las reglas y procedimientos constituyen mecanismos de la actividad contractual que buscan servir a los fines estatales, a la adecuada, continua y eficiente prestación de los servicios públicos y a la protección y garantía de los derechos de los administrados.

4o. Los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato.

5o. Se adoptarán procedimientos que garanticen la pronta solución de las diferencias y controversias que con motivo de la celebración y ejecución del contrato se presenten.

(...)

7o. La conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y las autorizaciones y aprobaciones para ello, se analizarán o impartirán con antelación al inicio del proceso de selección del contratista o al de la firma del contrato, según el caso.

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

“Artículo 2o. De las modalidades de selección. La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección

abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas:

(...)

5. Contratación mínima cuantía. La contratación cuyo valor no excede del 10 por ciento de la menor cuantía de la entidad independientemente de su objeto, se efectuará de conformidad con las siguientes reglas:

(...)

c) La entidad seleccionará, mediante comunicación de aceptación de la oferta, la propuesta con el menor precio, siempre y cuando cumpla con las condiciones exigidas;

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

(...)

3. Sin excepción, las ofertas presentadas dentro de cada uno de los procesos de selección deberán ser evaluadas de manera objetiva, aplicando en forma exclusiva las reglas contenidas en los pliegos de condiciones o sus equivalentes.

Artículo 5o. De la selección objetiva. Es objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva. En consecuencia, los factores de escogencia y calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus equivalentes tendrán en cuenta los siguientes criterios:

1. La capacidad jurídica y las condiciones de experiencia, capacidad financiera y de organización de los proponentes serán objeto de verificación de cumplimiento como requisitos habilitantes para la participación en el proceso de selección y no otorgarán puntaje, con excepción de lo previsto en el numeral 4 del presente artículo. La exigencia de tales condiciones debe ser adecuada y proporcional a la naturaleza del contrato a suscribir y a su valor. La verificación documental de las condiciones antes señaladas será efectuada por las Cámaras de Comercio de conformidad con lo establecido en el artículo 6o de la presente ley, de acuerdo con lo cual se expedirá la respectiva certificación.

2. La oferta más favorable será aquella que, teniendo en cuenta los factores técnicos y económicos de escogencia y la ponderación precisa y detallada de los mismos



contenida en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, resulte ser la más ventajosa para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos. En los contratos de obra pública, el menor plazo ofrecido no será objeto de evaluación. La entidad efectuará las comparaciones del caso mediante el cotejo de los ofrecimientos recibidos y la consulta de precios o condiciones del mercado y los estudios y deducciones de la entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello.

En los procesos de selección en los que se tenga en cuenta los factores técnicos y económicos, la oferta más ventajosa será la que resulte de aplicar alguna de las siguientes alternativas:

- a) La ponderación de los elementos de calidad y precio soportados en puntajes o fórmulas señaladas en el pliego de condiciones; o*
- b) La ponderación de los elementos de calidad y precio que representen la mejor relación de costo-beneficio para la entidad”.*

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

“Artículo 94. Transparencia en contratación de mínima cuantía. Adiciónese al artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 el siguiente numeral.

La contratación cuyo valor no excede del 10 por ciento de la menor cuantía de la entidad independientemente de su objeto, se efectuará de conformidad con las siguientes reglas:

- c) La entidad seleccionará, mediante comunicación de aceptación de la oferta, la propuesta con el menor precio, siempre y cuando cumpla con las condiciones exigidas.*

Ley 599 de 2000 “Por la cual se expide el Código Penal”

(...)

“Artículo 409. Interés Indevido en la celebración de contratos. El servidor público que se interese en provecho propio o de un tercero, en cualquier clase de contrato u operación en que deba intervenir por razón de su cargo o de sus funciones, incurrirá en prisión de sesenta y cuatro (64) a doscientos dieciséis (216) meses, multa de sesenta y seis punto sesenta y seis (66.66) a trescientos (300) salarios



mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de ochenta (80) a doscientos dieciséis (216) meses.”

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

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

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

Decreto 1082 de 2015. "Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional"

“Artículo 2.2.1.1.1.6.1. 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.

Artículo 2.2.1.1.1.6.2. Determinación de los Requisitos Habilitantes. La Entidad Estatal debe establecer los requisitos habilitantes en los pliegos de condiciones o en la invitación, teniendo en cuenta: (a) el Riesgo del Proceso de Contratación; (b) el valor del contrato objeto del Proceso de Contratación; (c) el análisis del sector económico respectivo; y (d) el conocimiento de fondo de los posibles oferentes desde la perspectiva comercial. La Entidad Estatal no debe limitarse a la aplicación mecánica de fórmulas financieras para verificar los requisitos habilitantes.

Artículo 2.2.1.2.1.5.2. Procedimiento para la contratación de mínima cuantía. Las siguientes reglas son aplicables a la contratación cuyo valor no excede del diez por



ciento (10%) de la menor cuantía de la Entidad Estatal, independientemente de su objeto:

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

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

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

Estudios y Documentos Previos Para Adecuación y Mejoras de la Infraestructura Física de las Oficinas de la Sede Arboletes, Seccional Antioquia.

“5. CRITERIOS PARA SELECCIONAR LA OFERTA MÁS FAVORABLE

De acuerdo con lo establecido en el artículo 5 de la ley 1150 de 2007, la selección del proponente que ejecute el objeto del proceso de selección será objetiva teniendo presente que la escogencia se hará al ofrecimiento más favorable para la entidad y a los fines que ella busca.

Conforme con lo estipulado en el numeral 4 del artículo 2.2.1.2.1.5.2 del Decreto 1082 de 2015, “La entidad estatal debe revisar las ofertas económicas y verificar que la de menor precio cumple con las condiciones de la invitación. Si esta no cumple con las condiciones de la invitación, la entidad estatal debe verificar el cumplimiento de los requisitos de la invitación de la oferta con el segundo mejor precio, y así sucesivamente.

Así mismo, el numeral 6 del artículo en mención establece: “La entidad estatal debe aceptar la oferta de menor precio, siempre que cumpla con las condiciones establecidas en la invitación a participar en procesos de mínima cuantía. En la aceptación de la oferta, la entidad estatal debe informar al contratista el nombre del supervisor del contrato.

En virtud de lo anterior y teniendo en cuenta lo preceptuado por el artículo 94 de la ley 1474 de 2011 “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”, una vez recibidas las propuestas, el

Instituto Colombiano Agropecuario verificará cuál de ellas contiene el ofrecimiento más favorable, basado en los valores ofrecidos por el proponente, para proceder a la verificación de los requisitos habilitantes de este”.

6.7. CAPACIDAD TÉCNICA Y DE EXPERIENCIA ACREDITADA

“6.7.2. Especificaciones Mínimas Técnicas:

Las especificaciones técnicas mínimas para “Adecuación y mantenimiento de la oficina del ICA en Arboletes – Antioquia”, se relacionan en el Anexo No. 1 del presente documento, requerimientos sobre los cuales los posibles oferentes deben formular sus ofertas de tal forma que los mismos deben enmarcarse dentro de todas las exigencias y requerimientos del Instituto Colombiano Agropecuario ICA.

(...)

Para la verificación de cumplimiento del requisito técnico habilitante, el proponente deberá presentar junto con su propuesta los documentos que acrediten la idoneidad, experiencia y compromiso del equipo de trabajo, con los respectivos soportes:

La experiencia específica se acreditará mediante la presentación de las respectivas certificaciones, las cuales deben reunir los requisitos relacionados en el presente numeral según corresponda. Las certificaciones de experiencia específica del equipo de trabajo deben ser presentadas con copia del contrato que acredita la experiencia, celebrado con entidades públicas y/o privadas y cuyo objeto esté relacionado con construcción y/o adecuación y/o mejoramiento y/o ampliación y/o reparación y/o mantenimiento de edificaciones, como soporte para su validez. No se permiten auto certificaciones.

Manual de Contratación GRFT-GC-MP-001 V.9 2022

2.2.10. BUENAS PRÁCTICAS EN EL DESARROLLO DEL PROCESO CONTRACTUAL (SELECCIÓN Y CONTRATACIÓN)

“Se recomienda que, al momento de elaborar los estudios previos y pliegos de condiciones es necesario que se tengan en cuenta, entre otros, los principios de selección objetiva, libre concurrencia y promoción de la competencia, así:

Selección Objetiva: La exigencia de condiciones como la capacidad jurídica y las condiciones de experiencia, capacidad financiera y de organización de los proponentes debe ser adecuada y proporcional a la naturaleza del contrato a

suscribir y a su valor, así como de posible cumplimiento por un número plural de interesados en el proceso”.

Teniendo en cuenta los citados preceptos y una vez verificada la actividad contractual que enmarca el contrato ANT-MC- 007-ICA-2022, se resaltan los siguientes aspectos:

Tabla 2. Aspectos Generales del Contrato

CONTRATO ANT-MC- 007-ICA-2022	
Objeto	Adecuación y mantenimiento de la oficina administrativa de Arboletes – Antioquia
Valor Total	\$ 39.822.134
Fecha de inicio	22 de noviembre de 2022
Fecha de terminación	30 de diciembre de 2022
Avance de obra	80.7%

Fuente: Informes de supervisión, expediente contractual, ICA.

Las actividades contratadas obedecen a Adecuaciones Arquitectónicas y constructivas, como se relacionan a continuación:

Tabla 3. Términos generales del contrato

CAP	DESCRIPCIÓN	UND.	CANT.
1.0	Desmante de cielo-raso en machimbre. Incluye todo el desmante de la madera, reciclaje y retiro del material sobrante	m2	110
2.0	Corte y demolición de muros para implementación de cuchillas para pendiente de cubierta. Incluye disposición y retiro de escombros.	m2	48
3.0	Demolición de pisos de oficinas. Incluye disposición y retiro de escombros	m2	70
4.0	Construcción de viga de amarre aérea de 12 cm x 20 cm acero de 1/2 y est. De 3/4 ac. 20 cm, para soporte de cuchilla	ml	20
5.0	Construcción de cuchillas en mampostería con ladrillos de 10 x 20 x 40 cm	m2	40
6.0	Revoque y resane de cuchillas y todos los resanes resultantes en la construcción.	m2	60
7.0	Cambio de cubierta en láminas de fibrocemento, incluye desmante y retiro y disposición final de la cubierta actual.	m2	60
8.0	Construcción de piso en concreto allanado 3000 psi, esp. 7 cm	m2	78
9.0	Instalación enchape de piso con cerámica, en color referencia y tamaño existente incluye guarda escobas	m2	78.56



CAP	DESCRIPCIÓN	UND.	CANT.
10.0	Suministro y aplicación de pintura tipo 1 en interiores a dos manos. Incluye los resanes de muros y estuco necesarios	m2	288
11.0	Construcción de cielo-raso en láminas PVC. Incluye bases de refuerzo superiores metálicas. color en referencia.	m2	110
12.0	Instalación de redoblón/flanche metálico para protección de impermeabilización	ml	32
13.0	Instalación de manto de material de impermeabilización asfáltico con foil de aluminio para techo,	ml	32
14.0	Mantenimiento de canales y bajante de agua.	ML	40

Fuente: Contrato No. ANT-MC-007-2022- ICA

Verificada la propuesta del contratista INDUSTRIAS YOLUK SAS, seleccionada por el ICA en el marco del proceso contractual antes referido, se evidenció que esta no cumplía con los requisitos habilitantes, por cuanto, según lo inscrito en el certificado de Cámara de Comercio por la empresa en mención, las actividades económicas reportadas y acreditadas para su actividad comercial eran siguientes:

- *Actividad principal código CIU C3312. "Mantenimiento y reparación especializado de maquinaria y equipo"*
- *Actividad secundaria código CIU S9511. "Mantenimiento y reparación de computadores y de equipo periférico"*

Otras actividades código CIU

- *G4690 "Comercio al por mayor no especializado"*
- *F4322 "Instalaciones de fontanería, calefacción y aire acondicionado"*

Conforme a lo expuesto, la empresa INDUSTRIAS YOLUK SAS, no cumplía con las condiciones para llevar a cabo el objeto contractual denominado "*Adecuación y mantenimiento de la oficina administrativa de Arboletes- Antioquia*", por cuanto las actividades acreditadas a través de Cámara de Comercio, no guardaban relación con la necesidad a satisfacer, circunstancia que determinó el incumplimiento tanto normativo como procedimental por parte de la Gerencia General así como de la Seccional de Antioquia en la evaluación de la capacidad jurídica y financiera para elegir al oferente más idóneo para el cumplimiento de la naturaleza del contrato.

Lo antes descrito, se vio reflejado en la ejecución del contrato, teniendo en cuenta que el contratista no cumplió con las obligaciones establecidas en el mismo, lo que materializó el riesgo de seleccionar un contratista no idóneo para adelantar el objeto contractual

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y penal.

Respuesta de la entidad:

Oficio No 20232124790 del 27 de noviembre de 2023.

El Instituto Colombiano Agropecuario en la evaluación de los oferentes del proceso de selección ANT-MC-007-2022, revisó la capacidad jurídica de INDUSTRIAS YOLUK S.A.S., conforme a lo expresado en el numeral 11.1.1. Personas jurídicas, el cual contempla lo siguiente: El objeto social de la persona jurídica, que enmarque la actividad objeto del proceso de contratación.

El Certificado de Existencia y Representación Legal aportado por el oferente INDUSTRIAS YOLUK S.A.S., expedido por la Cámara de Comercio del Huila, señala en las actividades principales de su objeto social, las siguientes: (...) No obstante, tendrá como objeto social principal el desarrollo de las siguientes actividades: 1. Actividades relacionadas con el mantenimiento, reparación, instalación, adecuación, adquisición y/o suministros de elementos, repuestos, herramientas, maquinaria y equipos requeridos para el desarrollo de la misión de las actividades de naturaleza pública, privado o mixtas, y/o personas naturales.

Conforme a lo anterior, se observa que el objeto social de la sociedad INDUSTRIAS YOLUK S.A.S., guarda relación con las actividades a ejecutar en el Contrato ANT-MC-007-2022, cuyo objeto es: Adecuación y mantenimiento de la oficina administrativa de Arboletes – Antioquia, considerando que en las actividades principales que desarrolla la sociedad se encuentra el mantenimiento, reparación, instalación, adecuación para el desarrollo de la misión de las actividades de naturaleza pública.

Además, el oferente INDUSTRIAS YOLUK S.A.S. acreditó experiencia en la ejecución de contratos de mantenimiento, mejoramiento y adecuaciones locativas de infraestructura, expedidos por CRR Soluciones Integrales S.A.S. y Servicios Ambientales y Civiles J&M S.A.S.

Por otro lado, dentro de los ítems a ejecutar se encontraba el mantenimiento de canales y bajantes de agua de la Oficina Local de Arboletes, cuya actividad estaba contemplada dentro de la actividad económica acreditada por el oferente en el Registro Único Tributario y Certificado de Existencia y Representación Legal con

código CIUU F4322 "Instalaciones de fontanería, calefacción y aire acondicionado", aportado en el proceso de selección.

Análisis de Respuesta

Analizada la respuesta remitida por el ICA, la CGR valida la observación como hallazgo por cuanto la entidad no desvirtuó lo evidenciado por el equipo auditor.

De acuerdo a lo expuesto por el ICA, cuando indica que:

"El Certificado de Existencia y Representación Legal aportado por el oferente INDUSTRIAS YOLUK S.A.S., expedido por la Cámara de Comercio del Huila, señala en las actividades principales de su objeto social, las siguientes: (...) No obstante, tendrá como objeto social principal el desarrollo de las siguientes actividades: 1. Actividades relacionadas con el mantenimiento, reparación, instalación, adecuación, adquisición y/o suministros de elementos, repuestos, herramientas, maquinaria y equipos requeridos para el desarrollo de la misión de las actividades de naturaleza pública, privado o mixtas, y/o personas naturales."

La entidad menciona una de las actividades enmarcadas en el objeto social principal, dentro de las cuales también se encuentran inscritas en el certificado de Cámara de Comercio, las siguientes:

"(...) mantenimientos y reparación e instalación de equipos y maquinas a intervenir máquinas de confección, maniqués, marroquinería y calzado, maquinaria de joyería, equipos de refrigeración y congelación, aires acondicionados; equipos de comunicación, radio comunicación, radio difusión, torres auto soportadas y de comunicación, equipos periféricos, fotocopiadoras, multifotocopiadoras, plotter, impresoras, equipos de cómputo e informáticos, ups, fotografía, microfilmación, scanner, proyectores y audiovisuales, reflectores e iluminación, instalación de cableado estructurado de red de datos, voz, fibra óptica, estufas, freidoras y hornos industriales, asadores industriales, equipos de "cocina (licuadoras, pelapapas, horno microondas campanas, hieleras, ventiladores, extractores, grecas, entre otras), máquinas de gimnasio y/o deporte de acondicionamiento físico, maquinaria de jardinería y maquinaria agrícola, (motosierras, guadañas, corta setos, cortacésped, mini tractores de césped, tractores, roto speed, rastras de disco) entre otras."

Conforme a lo expuesto anteriormente, se evidenció que, las actividades económicas reportadas y las actividades principales de su objeto social acreditadas

e inscritas en los certificados de existencia y representación legal no obedecen a Adecuaciones Arquitectónicas y constructivas, razón por la cual no cumplían con las condiciones para llevar a cabo el objeto contractual denominado “*Adecuación y mantenimiento de la oficina administrativa de Arboletes – Antioquia*”, circunstancia que materializó riesgos en la ejecución del contrato, generando el incumplimiento del mismo al no elegir al oferente más idóneo, adecuado y proporcional.

Por otro lado, la entidad manifiesto que “*dentro de los ítems a ejecutar se encontraba el mantenimiento de canales y bajantes de agua de la Oficina Local de Arboletes, cuya actividad estaba contemplada dentro de la actividad económica acreditada por el oferente en el Registro Único Tributario y Certificado de Existencia y Representación Legal con código CIUU F4322 "Instalaciones de fontanería, calefacción y aire acondicionado"*”, a lo que cabe resaltar que el ítem en mención es solo un componente de las 14 actividades (ítems contractuales) que debía desarrollar el contratista. Por tal razón, la actividad económica acreditada por el oferente no cubre la totalidad de las obligaciones que fueron pactadas dentro del objeto contractual.

Por lo anterior, la CGR mantiene la observación y se valida como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y penal, de conformidad con lo establecido con la Ley 599 de 2000 en el artículo 409 y Ley 1952 de 2019, en sus artículos 26, 27.

Hallazgo No. 3. Supervisión del contrato No ANT-MC-006- 2022- ICA. (A3) (D3)

Constitución Política de Colombia.

“Artículo 209. Principios de la Función administrativa. 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.

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



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

Artículo 26. 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.

2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas”.

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

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

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

(...)

“Artículo 84. Facultades Y Deberes De Los Supervisores Y Los Interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

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

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

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

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

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

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

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

Estudios y Documentos Previos Para Adecuación y Mantenimiento de la Oficina Administrativa de Cauca – Antioquia.

“ 2.5.5. Supervisión: Se recomienda que el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico sobre el cumplimiento del objeto del contrato, sea ejercido por el funcionario designado por la Coordinación de Infraestructura de la



Subgerencia Administrativa y Financiera y por el funcionario delegado por el Gerencia Seccional.

(...)

3.5.8. Obligaciones del ICA: Además de las obligaciones propias de este contrato, el ICA se obliga en especial con lo siguiente:

“1. Verificar que el servicio de mantenimiento objeto del presente contrato sea prestado conforme a las especificaciones técnicas señaladas en los estudios previos.

3. Realizar el seguimiento del desarrollo del contrato a través del funcionario y/o contratista.

encargado de ejercer el control y vigilancia.

4. Ejercer el respectivo control en el cumplimiento del objeto del contrato.

9. Adoptar las medidas necesarias para mantener durante el desarrollo y ejecución del contrato las condiciones técnicas y financieras existentes.”

Manual De Contratación GRFT-GC-MP-001 V.9 2022

2.2.7. SUPERVISIÓN CONTRACTUAL

La función de supervisión y/o interventoría en el seguimiento de los contratos se debe ejercer con plena autonomía, pero siempre acatando las directrices que se hayan establecido para la toma de decisiones en la celebración y ejecución del contrato con el fin de garantizar la debida ejecución del mismo y el cabal cumplimiento de las obligaciones pactadas.

El supervisor y/o interventor deberá propender por que el contratista cumpla de manera idónea y oportuna el objeto contratado, de acuerdo con las especificaciones señaladas en los pliegos de condiciones o estudios previos y con las demás obligaciones previstas en el manual de supervisión y/o interventoría de Contratos del Instituto y este Manual.

(...)

Posteriormente, el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 establece que, 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.

El artículo 84 de la Ley 1474 de 2011, señala que la supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista, por ende, anterior a la autorización de pagos, se deberán presentar por parte de los supervisores informes periódicos, debidamente soportados, los cuales deberán estar avalados por los jefes de área. Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual y son responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

El párrafo 1 del artículo antes mencionado, establece como falta gravísima la no exigencia, por parte del supervisor o interventor, de la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También establece como gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.

Los interventores y supervisores pueden incurrir en responsabilidad civil, penal, fiscal o disciplinaria por razones relacionadas con:

El incumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría (cuando sea contratado), así como al funcionario por el incumplimiento de las obligaciones asignadas en relación con la supervisión.

Por los hechos u omisiones que causen daño o perjuicio a las entidades, en relación con la celebración y ejecución de los contratos que supervisan.

2.2.17. INCUMPLIMIENTO CONTRACTUAL

La ley estableció diferentes medidas encaminadas a constreñir o apremiar al contratista para el cumplimiento del objeto contractual; de igual forma, existen herramientas efectivamente sancionatorias a las que puede acudir la Entidad a fin de corregir o castigar el incumplimiento del contratista.



Estas medidas son las previstas en el Estatuto General de la Contratación Pública (Ley 80 de 1993) en la Ley 1150 de 2007 y/o las pactadas en el contrato cuyo incumplimiento se ha presentado. Estos mecanismos son aplicables durante toda la vigencia del contrato y aún después de su culminación (antes de liquidarlo) cuando el contratista no ha satisfecho las prestaciones a su cargo en las condiciones de tiempo, modo y lugar pactadas, lo haya hecho tardíamente o en forma defectuosa, desconociendo con ello sus compromisos contractuales y los deberes que tiene en materia contractual. De igual manera, estos mecanismos deben adoptarse cuando quiera que los requerimientos ejercidos por la supervisión o interventor del contrato no proporcionen el resultado esperado.

Es decir en los casos en que persistan las deficiencias en la ejecución del contrato, cuando las inconformidades no se ajusten y se tornen repetitivas, cuando no se adopten los correctivos e instrucciones impartidos por el supervisor o el interventor del contrato de forma reiterada, en caso de presentarse falta de cumplimiento a reprogramaciones de ejecución, planes de mejoramiento acordado, a los pactos suscritos en reuniones y que consten en actas escritas, y en general, cuando resulte manifiesta la falta de voluntad o la negligencia del contratista para ajustar su actividad a lo descrito en los términos del contrato y sea renuente a los compromisos adquiridos durante su ejecución.

Cabe señalar que la imposición de sanciones durante la ejecución del contrato no exime al contratista del cumplimiento de sus obligaciones contractuales. El proceso que deberá seguir la Entidad estatal para la imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento es el ordenado en el artículo 86 de la ley 1474 de 2011 y/o cualquiera que la adicione, modifique o derogue.

En los eventos que el supervisor y/o interventor determinen que el contratista se encuentre presuntamente incumpliendo con las obligaciones pactadas en el contrato correspondiente, deberá solicitarle por escrito las razones o causas del presunto incumplimiento y conminarlo al cumplimiento de dichas obligaciones”.

(...)

SEGUIMIENTO Y VERIFICACIÓN A LA EJECUCIÓN DE CONTRATOS, CONVENIOS Y COMODATOS (SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA), GCO-SAF-P-017 V.2 2022

2. DESCRIPCIÓN DEL PROCEDIMIENTO:

Numeral 5 a 22.

(...)

“Verificar el correcto cumplimiento del objeto y las obligaciones pactadas.

(...)

3. DIAGRAMA DE FLUJO. INTERVENTOR / SUPERVISOR.

Ejercer adecuado y continuo control y vigilancia respecto de la correcta ejecución contrato, convenio o comodato y del cabal cumplimiento del objeto y las obligaciones pactadas en los términos establecidos”.

Teniendo en cuenta los citados preceptos y una vez verificada la actividad contractual que enmarca el contrato ANT-MC- 006-ICA-2022, se resaltan los siguientes aspectos:

Tabla 4 Aspectos Generales del Contrato

CONTRATO ANT-MC- 006-ICA-2022	
Objeto	<i>Adecuación y mantenimiento de la oficina administrativa de Caucasia-Antioquia.</i>
Valor Total	\$39.371.259
Fecha de inicio	30 de noviembre de 2022
Fecha de terminación	30 de diciembre de 2022
Avance de obra	20%

Fuente: Informe de supervisión, expediente contractual, ICA.

De acuerdo con lo establecido en el memorando de solicitud para hacer efectiva la póliza de cumplimiento con radicado ICA13233000121 del 13 de febrero de 2023, se evidenciaron los siguientes hechos:

Tabla 5 Descripción de los hechos

FECHA	HECHOS
12 de diciembre de 2022	El funcionario de la oficina local de Caucasia informó a la Gerente de la Seccional de Antioquia que no se había iniciado la adecuación y mantenimiento de la Oficina.
12 de diciembre de 2022	El supervisor designado mediante memorando ICA13223001854, a través de correo electrónico solicitó que se hiciera seguimiento al contratista porque de lo contrario habría que hacer efectivo el incumplimiento contractual.

FECHA	HECHOS
14 de diciembre de 2022	El funcionario de la Oficina Local de Cauca, a través de correo electrónico informa al supervisor designado que para el 15 de diciembre el contratista iniciaría con todos los trabajos.
22 de diciembre de 2022	El funcionario de la oficina local informa a la Gerencia Seccional y al supervisor del contrato designado, que solo llegó personal a trabajar entre los días 15 a 18 de diciembre y la residente de obra manifiesta que el contratista no brindó los materiales necesarios para el desarrollo de la obra y a la fecha no había avances significativos.
26 de diciembre de 2022	El funcionario de la oficina local informó al Subgerente Administrativo y Financiero, la Gerente Seccional de Antioquia y al Supervisor designado que 3 personas llegaron a laborar a las obras, pero sin los materiales, pues el contratista no las suministroo.
2 de febrero de 2023	El funcionario de la oficina local realizó Informe de supervisión, donde se describe que no hubo avance en la obra, igualmente se solicitó a la oficina jurídica a través de la colaboración de la Gestión Contractual realizar el trámite de incumplimiento

Fuente: Memorando de solicitud para hacer efectiva la póliza de cumplimiento con radicado ICA13233000121 del 13 de febrero de 2023,

Conforme a los hechos expuestos anteriormente, se logró evidenciar que, a pesar de las advertencias realizadas por funcionarios del ICA, sede Cauca, al supervisor designado durante la ejecución del contrato, este último no ejerció el control y seguimiento de manera idónea y oportuna, al no requerir al contratista el cumplimiento del aludido contrato, lo que afectó la correcta ejecución del mismo.

La circunstancia expuesta, se presentó por deficiencias en el ejercicio de la supervisión al no ejercer de manera oportuna el seguimiento al contrato, lo que generó el incumplimiento de las obligaciones en el mismo.

Respuesta de la entidad

Oficio No 20232124790 del 27 de noviembre de 2023.

En atención al ejercicio de gestión de control y seguimiento a la ejecución del contrato ANT-MC-006- 2022, se relaciona la trazabilidad de las actuaciones registradas desde el Grupo de Infraestructura y Mantenimiento y de los requerimientos que se le hicieron al contratista de obra señor Juan Carlos Páez Martínez, e indicamos lo siguiente:



A raíz que, desde la oficina local de Caucaasia informó al grupo de Infraestructura el día 12 de diciembre de 2022, que aún no se había iniciado las adecuaciones de la oficina local, el grupo de Infraestructura realizó solicitud a la gerencia seccional y oficina local para que se hiciera el seguimiento al contratista.

(...)

Que para el día 13 de diciembre de 2022, informó el encargado de la oficina local, de acuerdo a la solicitud de seguimiento solicitada por el Grupo de Infraestructura lo siguiente: “que en comunicación telefónica indica que el contratista NO podrá culminar la obra y quien fungiere como encargada de la obra por parte del contratista indica que si no le define el inicio de obra el contratista a la ingeniera subcontratada no garantiza que el inicio de la misma”, lo cual reporta la oficina local.

(...)

Que para el día siguiente 14 de diciembre de 2022, la oficina local nuevamente informa al Grupo de Infraestructura que el contratista está organizando el tema para iniciar el día de mañana 15 de diciembre de 2022, la ejecución de los trabajos y enviará documentos del profesional residente de quien estará a cargo de la obra.

(...)

Que, a raíz de que el contratista indicaba que NO terminaría la obra según correo del 13 de diciembre de 2022 y que luego en comunicado del 14 diciembre de 2022 donde indica que SI continuaría con la ejecución de los trabajos, el Grupo de Infraestructura citó al contratista para una reunión virtual a realizar el 15 de diciembre de 2022, donde se reunieron los siguientes participantes: el contratista Juan Carlos Páez Martínez, el Coordinador de Infraestructura Andrés Otero, los supervisores de la oficina local Caucaasia -Óscar Petro, Carlos David Lozano y la arquitecta Paula Alejandra Vargas Niño profesional del Grupo de Infraestructura, quien fuere la encargada de organizar la reunión como apoyo del equipo de Infraestructura. Ahora bien, Dentro de la reunión se desarrollaron varios temas para la correcta ejecución de la adecuación y mantenimiento de la Oficina Administrativa de Caucaasia, Antioquia, con las siguientes anotaciones a saber:

1. ACTA de inicio: El contrato tuvo como inicio el 30 de noviembre de 2022. La reunión se desarrolló el día 15 de diciembre de 2022, el contratista, manifestó que no había podido iniciar la obra por problemas de contratación de personal, sin embargo, aún contaba con tiempo para desarrollar las actividades pertinentes del contrato.

2. Documentos para pago: al contratista se le mencionó reiteradas veces la entrega de documentación de pago para el 23 de diciembre de 2022.

3. Para el 15 de diciembre, únicamente se habían realizado actividades tales como: retiro de capas de pintura generadas por la humedad y cerramiento de vano de la ventana.

4. Dentro de la reunión se realizó el balance presupuestal conjunto con los supervisores de la oficina local de Cauca, Antioquia, Óscar Petro y Carlos David Lozano, Allí se acordaron las actividades prioritarias a realizar.

(...)

Una vez realizada la reunión y dado el aval del balance de obra, en la mesa de trabajo se señaló que el contratista debía continuar ejecutando el contrato de acuerdo al compromiso pactado en dicha mesa; sin embargo, pasaron los días después del 15 de diciembre y no hubo un avance significativo por parte del contratista. Ahora bien, de acuerdo a la solicitud que se dio por infraestructura para que la oficina local de Cauca, informara del avance de la obra, a lo cual, la oficina local de Cauca indicó que: en muy pocas ocasiones hubo personal y materiales, por esta razón, se volvió a realizar una reunión vía telefónica con el contratista el día 21 de diciembre de 2022, para verificar el avance real de las actividades, y con el resultado de que no hubo avance alguno.

(...)

Teniendo en cuenta esta información por parte de la oficina local de Cauca y teniendo conocimiento la subgerencia Administrativa y Financiera solicita el incumplimiento del contrato.

(...)

Sin embargo, la oficina local acordó con el contratista Juan Carlos Páez Martínez realizar un avance de obra que fuera significativo y para realizar el día 26 de diciembre de 2022, con personal adecuado y los materiales correspondientes, compromiso que no se cumplió por parte del contratista, ya que llegaron tres personas del personal de trabajo, pero no con el material suficiente para trabajar según lo acordado.

Es así que, faltando cuatro días para terminar el contrato, se evidenció que no hay un porcentaje de avance significativo por lo tanto se declaró el presunto incumplimiento a la ejecución contractual y para establecer fecha de audiencia que ordena el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

Lo anterior, para dar un contexto de la intervención y seguimiento que se realizó por parte del supervisor del contrato junto con el apoyo la Seccional Cauca, esto en aras de que se ejecutara en debida forma y en el plazo establecido el objeto contractual y las obligaciones de este.

Conforme lo expuesto resulta evidente que la supervisión realizó seguimiento constante, a través reuniones, oficios y comunicaciones solicitando el cumplimiento del objeto contratado, sin embargo, como en cualquier contrato estatal existe un posible riesgo de incumplimiento y es por esta razón por la cual se solicitan las pólizas con el amparo de cumplimiento, dado que podría resultar un riesgo previsible. Por ello, y precisamente para evitar un riesgo fiscal no se pagaron las cuentas, así como tampoco se certificó el cumplimiento del contratista, y por el contrario si se gestionó la solicitud del adelantamiento del proceso de incumplimiento conforme lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

Análisis de la Respuesta.

Analizada la respuesta remitida por el ICA, se valida la observación como hallazgo, puesto que la entidad no presentó información adicional a la observada y no se desvirtúa lo evidenciado por el equipo auditor

Conforme a lo expuesto por la entidad, se evidenció que, a pesar de las advertencias realizadas por funcionarios del ICA, sede Cauca al supervisor designado durante la ejecución del contrato, este último no ejerció el control y seguimiento de manera idónea y oportuna, como se evidencia en la ausencia de comunicación directa del supervisor y el contratista, al igual que la respectiva visita a obra, sin requerir al contratista el cumplimiento del aludido contrato, lo que afectó la correcta ejecución del mismo generando así el incumplimiento de las obligaciones contractuales.

Por lo anterior, la CGR mantiene la observación y se valida como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido con la Ley 1952 de 2019, en sus artículos 26 y 27.

Hallazgo No. 4. Ejecución Contrato GGC-236-2021. ICA (A4) (D4) (F1)

Constitución Política de Colombia:

“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.

(...)

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

“Artículo 54. Faltas relacionadas con la Contratación Pública.

(...)

3. Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley.

(...)

6. No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción obra que no ha sido ejecutada a cabalidad.

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

(...)

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

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados.

Para la supervisión, la entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

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

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

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

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

Ley 610 de 2000. “Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”.

(...)

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



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

(...)

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, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público”.

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

Artículo 4.- De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:

(...)

4o. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan.

Las revisiones periódicas a que se refiere el presente numeral deberán llevarse a cabo por lo menos una vez cada seis (6) meses durante el término de vigencia de las garantías.

5o. Exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias, sin perjuicio de la facultad de exigir que tales bienes o servicios cumplan con las normas técnicas colombianas o, en su defecto, con normas internacionales elaboradas por organismos reconocidos a nivel mundial o con normas extranjeras aceptadas en los acuerdos internacionales suscrito por Colombia.



6o. Adelantarán las acciones conducentes a obtener la indemnización de los daños que sufran en desarrollo o con ocasión del contrato celebrado.

Artículo 5.- De los Derechos y Deberes de los Contratistas. Para la realización de los fines de que trata el artículo 3o. de esta Ley, los contratistas:

(...)

2o. Colaborarán con las entidades contratantes en lo que sea necesario para que el objeto contratado se cumpla y que éste sea de la mejor calidad; acatarán las órdenes que durante el desarrollo del contrato ellas les impartan y, de manera general, obrarán con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando las dilaciones y entramamiento que pudieran presentarse.

(...)

4o. Garantizarán la calidad de los bienes y servicios contratados y responderán por ello.

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

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

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

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

Consejo de Estado, Radicación R-766439:

"...Al respeto conviene a reiterar que en material contractual las entidades oficiales están obligada a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud de cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientes y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección".

Sentencia 85001233100019960030901/2007, de 29 de agosto de 2007.

"...al principio de planeación en cuanto es uno de los pilares en la actividad contractual, el cual impone que la decisión de contratar no sea el resultado de la improvisación, la improvisación o la discrecionalidad de las autoridades, sino que

obedezca a reales necesidades de la comunidad, cuya solución ha sido estudiada, planeada y presupuestada por el Estado con la debida antelación, con la única finalidad de cumplir los cometidos estatales”

El Instituto Colombiano Agropecuario - ICA, suscribió el contrato de obra No GGC-236-2021, con el contratista Unión Temporal Constructoras 2021, con el fin de realizar la “*adecuación y mantenimiento sede seccional y adecuación Laboratorio calidad molinera y Laboratorio fitosanitario de Villavicencio*”, con fecha de terminación el 14 de diciembre del 2021, por un valor total de \$954.551.092,52.

En desarrollo de la Auditoria de cumplimiento que adelanta la CGR, se realizó visita fiscal, con el fin de inspeccionar las obras contratadas por el instituto en la seccional de Villavicencio – Meta, donde aunado a la información documental aportada por el ICA se evidenció:

- **Cubierta:**

Las tejas termoacústicas² presentan ondulaciones, las cuales se manifiestan en las deformaciones diferenciales y en el desplazamiento de las tejas en diversas áreas de la estructura, tal como se evidencia en la ilustración 1. Estas deformaciones, han dado lugar a la apertura de las uniones o traslajos entre las mismas, lo que a su vez ha comprometido la impermeabilidad y estanqueidad de la cubierta.

Es necesario aclarar que, la cubierta en cuestión, tiene una configuración a dos aguas, y la recogida de aguas pluviales se efectúa en el centro, mediante una viga canal. Además, es relevante destacar que las áreas que más se ven afectadas en el interior de la edificación son aquellas por donde transcurre la viga canal.

Ilustración 1. Cubierta teja termoacústica Ecoroof ASA UPVC – ICA Villavicencio



Fuente: Equipo Auditor.

- **Viga Canal:**

La viga canal, ubicada en el centro de la cubierta, ha sido identificada como un punto crítico de interés, pues esta no posee la capacidad necesaria para el efectivo desagüe de las lluvias por escorrentía que se origina en las tejas instaladas en el área.

Ilustración 2. Viga Canal – Cubierta ICA Villavicencio



Fuente: Equipo Auditor

Así mismo, en la inspección, se observó que esta estructura se encuentra colmatada de hojas y otros detritos que obstruyen su capacidad de drenaje, lo que compromete la conducción de las aguas lluvias hacia las cajas de inspección; adicional, se detectó que las bajantes, que están destinadas a la evacuación del agua pluvial desde la cubierta, se encuentran medianamente obstruidas por el manto asfáltico instalado, como se muestra en la ilustración 2.

Lo anterior, dando como resultado la acumulación de agua en la cubierta, saturación de la viga canal y por ende, la filtración de agua al interior de las oficinas, afectando la integridad de los muros interiores adyacentes a la viga, generando un acelerado deterioro en el estuco y pintura aplicada en los muros, daños en las luminarias instaladas, rejillas de ventilación, tomas eléctricas y deterioro del cielo raso en PVC, ítems ejecutados dentro del marco del contrato en mención, tal como se constata en el siguiente registro fotográfico:

Ilustración 3. Deterioro muros internos oficina seccional ICA- Villavicencio



Fuente: Equipo Auditor.

Ilustración 4. Deterioro muros oficina seccional ICA- Villavicencio



Fuente: Equipo Auditor.

Lo expuesto, es causado por deficiencias en el seguimiento, vigilancia y control a la ejecución del contrato por parte de la supervisión, en cabeza del líder de Gestión de Infraestructura y Mantenimiento Físico de la Subgerencia Administrativa y Financiera del Instituto Agropecuario Colombiano – ICA y del contratista de obra, al no haber advertido sobre las fallas en el diseño en las diferentes fases constructivas, lo que ha generado que la infraestructura de las oficinas de la seccional ICA - Villavicencio experimentaran un significativo deterioro como resultado de las insuficientes medidas tomadas durante la supervisión, afectando negativamente los bienes públicos, ocasionado un detrimento al patrimonio, comprometiendo la integridad y el valor de los activos del instituto.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por la suma de **\$568.869.352**. El valor total del hallazgo se encuentra discriminado en el ANEXO “Hallazgo 4 ICA ITEMS CTO 236-2021” adjunto de presente documento.

Respuesta Entidad

“Con base en los hechos en mención, es de aclarar que, por parte de la Supervisión del contrato se realizó el debido seguimiento y control de la obra para llevarla a término, de acuerdo con los plazos de ejecución contractual y con base en las

especificaciones técnicas establecidas, como se puede verificar en el acta de recibo final.

Sin embargo, las fallas presentadas en la obra son posteriores al recibo a satisfacción, por lo cual, se ha realizado el requerimiento al Contratista UNIÓN TEMPORAL CONSTRUCTORAS 2021 y ante la aseguradora SEGUREXPO DE COLOMBIA S.A., para realizar los arreglos respectivos, en virtud de la póliza de cumplimiento que da cobertura a los riesgos que pueda presentar el contrato GGC-236-2021, para el caso, del amparo de estabilidad y calidad de la obra”.

Análisis de la Respuesta

Analizada la respuesta que sobre el particular allegó la entidad, el equipo auditor valida la observación como hallazgo por cuanto los argumentos no desvirtúan lo evidenciado por la CGR.

Lo anterior, toda vez que no se evidenció que el ICA y el contratista de obra, advirtieran de las fallencias existentes en las instalaciones hidráulicas que la seccional ICA Villavicencio presentaba y que ponían en riesgo la integridad de las obras del Contrato GGC-236-2021, fallencias que se reflejaron en el taponamiento de las bajantes producto del diámetro existente (ineficiente) y la insuficiencia en la capacidad de drenaje de la viga canal producto del área de la cubierta realizada.

Es importante recalcar que, se encuentran pruebas suficientes desde el punto de vista técnico que permite concluir que las fallas se presentaron durante el proceso de ejecución de la obra y que, dadas las deficiencias en el proceso de la supervisión, estas no fueron ajustadas o corregidas en tiempo.

Ahora bien, frente al argumento que señala el Instituto Colombiano Agropecuario – ICA respecto a las requisiciones realizadas a la aseguradora SEGUREXPO DE COLOMBIA S. A., en virtud del amparo de Calidad y Estabilidad de la Obra, es perentorio señalar que esto no es óbice para que la Contraloría General de la República ratifique el hallazgo, por cuanto el daño se consolidó teniendo en cuenta las afectaciones evidenciadas en la visita fiscal y que no dan cuenta de las obligaciones contractuales (ítems de obra) en términos de calidad que exigía el contrato referido.

De igual forma, es de anotar que hasta tanto no se surta la indemnización por parte de la compañía de seguros y/o dada la naturaleza resarcitoria del proceso de

responsabilidad fiscal, el daño evidenciado se mantendrá de acuerdo a lo evidenciado en la visita fiscal.

Así las cosas y dado que el Instituto en su respuesta, no desvirtúa el hecho en cuestión, la observación se ratifica como hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por cuantía de \$568.869.352.

Hallazgo No. 5. Seguimiento y control Infraestructura sedes ICA (A5)

Instituto Colombiano Agropecuario, Manual de Política de Bienes Inmuebles, Capítulo 3. Mantenimiento, Conservación, Mejoras Disminuciones De Bienes Inmuebles.

“El presente capítulo busca definir y unificar los lineamientos de carácter general y particular, respecto a las actividades y actuaciones administrativas previas, durante y posterior a los procesos de mantenimiento, conservación y mejoras en los bienes inmuebles de propiedad del instituto, las cuales buscan la adecuada gestión para realizar las actividades necesarias, con el propósito de aumentar la vida útil de la infraestructura; se pretende garantizar las condiciones de seguridad y el buen funcionamiento de las edificaciones tanto del área administrativa como de los diferentes laboratorios.

(...)

Mantenimiento Recurrente

Procesos o trabajos rutinarios de limpieza, aseo y orden que deben ser realizados diariamente o periódicamente y a intervalos de tiempo regulares, con el propósito de que las instalaciones y espacios de los edificios se encuentren operativas (...)

(...)

Mantenimiento Preventivo – Mantenimiento Planificado

Procesos de conservación de las condiciones físicas de la infraestructura; comprenden aquellas acciones que se deben realizar en forma planificada, periódica, permanente y sistemática, para prevenir, retrasar o evitar su deterioro y descompostura prematuros, fallos de equipos, previniendo incidencias antes de que ocurran, producto del uso normal, desgaste o paso del tiempo, con el propósito de alargar así su vida útil. Busca disminuir el gasto en reparaciones y/o el tiempo en que los equipos dejan de estar operativos”.

Al realizar visita fiscal a las sedes del ICA, en corroboración al cumplimiento de los objetos contractuales de los contratos seleccionados en la muestra de auditoría, el equipo auditor de la CGR, evidenció que las edificaciones del área administrativa, laboratorios y zonas comunes del Laboratorio de Diagnóstico Veterinario – Bello Antioquia y las seccionales Villavicencio y Tuluá, presentan deterioros que comprometen la integridad y vida útil de las instalaciones, así como el resultado de las actividades que se desarrollan en marco de su misionalidad, tal como se evidencia en el siguiente registro fotográfico:

Ilustración 5. Deterioro Cielo Razo Laboratorio de Diagnóstico Veterinario – Bello Antioquia



Ilustración 6. Humedades Laboratorio de Diagnóstico Veterinario – Bello Antioquia



Ilustración 7. Vegetación excesiva en las instalaciones de la seccional Villavicencio ICA.



Fuente: Equipo auditor

Ilustración 8. Humedades Excesivas en los muros de la seccional Tuluá - ICA



Fuente: Equipo Auditor

Lo anterior, se presenta por falta de gestión y planeación por parte del grupo de Gestión de Infraestructura y Mantenimiento Físico de la Subgerencia Administrativa y Financiera del Instituto Agropecuario Colombiano, debido a la ausencia en la priorización de actividades para la implementación de mantenimientos rutinarios y preventivos, así como la carencia de personal idóneo para el desarrollo de las actividades inherentes al mantenimiento y salvaguarda del estado de la infraestructura de los predios en propiedad del ICA.

Corolario, la infraestructura de las sedes del ICA denotan un evidente deterioro que ocasiona pérdida de su vida útil y por ende la perdurabilidad de las actividades ejecutadas en marco de los contratos de adecuación suscritos por la entidad.

Respuesta Entidad

“Es de mencionar que el ICA, dentro de la planeación estratégica del año 2022, incorporó una POLÍTICA DE BIENES INMUEBLES, donde en su Capítulo 3, se establecen los lineamientos de carácter general y particular, respecto a las actividades y actuaciones administrativas previas, durante y posterior a los procesos de mantenimiento, conservación y mejoras en los bienes inmuebles de propiedad del instituto, las cuales buscan la adecuada gestión para realizar las actividades necesarias, con el propósito de aumentar la vida útil de la infraestructura; se pretende garantizar las condiciones de seguridad y el buen funcionamiento de las edificaciones tanto del área administrativa como de los diferentes laboratorios.

Conforme a los procesos internos del ICA, con base en las necesidades y diagnósticos efectuados por los profesionales del Grupo de Gestión de Infraestructura Física y Mantenimiento, anualmente se hace la destinación presupuestal en proyectos de mejoramiento, mediante un rubro para el mantenimiento de oficinas y laboratorios a nivel nacional, cuyo producto son sedes mantenidas. Adicionalmente, por necesidades propias de cada sede, se programan periódicamente manteamientos con personal técnico del Grupo de Infraestructura.

Conforme a lo anterior, se espera a través de la política de bienes inmuebles, se realice una adecuada gestión de las sedes que en este momento presentan deterioro en su calidad física, sin embargo, resulta importante señalar que estas actividades se encuentran sujetas a la asignación presupuestal anual, por tanto, sus intervenciones se realizaran de manera priorizada, según el nivel de atención que se establezca”.



Análisis de la Respuesta

Una vez realizado el análisis de la respuesta allegada por parte la Instituto Colombiano Agropecuario - ICA, el equipo auditor encuentra carencias en los argumentos con los que se pretende justificar la planeación y gestión en los mantenimientos y mejoras de los bienes inmuebles de propiedad del instituto.

Aunado a lo anterior, de conformidad con la visita fiscal realizada y más allá de la priorización de los recursos, enfocados en la adecuación de las sedes, estos no han sido efectivos por cuanto las sedes presentan diferentes deterioros que comprometen la vida útil de la infraestructura.

Así las cosas y dado que el Instituto en su respuesta, no desvirtúa el hecho en cuestión, la observación se ratifica como hallazgo Administrativo

Hallazgo No. 6. Pago de ítems no ejecutados contrato GGC-177-2019 – ICA (A6) (D5)

Constitución Política de Colombia

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.

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

*Artículo 54. FALTAS RELACIONADAS CON LA CONTRATACIÓN PÚBLICA.
(...)*

6. No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción obra que no ha sido ejecutada a cabalidad.

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



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

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados.

Para la supervisión, la entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

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

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

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

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

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

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

(...)

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

Manual de contratación – ICA: GRFT-GC-MP-001 V.8:

(...)

2.2.7. SUPERVISIÓN CONTRACTUAL

La función de supervisión y/o interventoría en el seguimiento de los contratos se debe ejercer con plena autonomía, pero siempre acatando las directrices que se hayan establecido para la toma de decisiones en la celebración y ejecución del contrato con el fin de garantizar la debida ejecución del mismo y el cabal cumplimiento de las obligaciones pactadas.

El supervisor y/o interventor deberá propender porque el contratista cumpla de manera idónea y oportuna el objeto contratado, de acuerdo con las especificaciones señaladas en los pliegos de condiciones o estudios previos y con las demás obligaciones previstas en el manual de supervisión y/o interventoría de Contratos del Instituto y este Manual.

Manual de supervisión:

PROCEDIMIENTO: SEGUIMIENTO Y VERIFICACIÓN A LA EJECUCIÓN DE CONTRATOS Y CONVENIOS (SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA) CÓDIGO: GCO-SAF-P-017 V.4

1.2 DEFINICIONES:

(...)

Supervisión: Consiste en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato es ejercido por la misma entidad estatal a través de un funcionario, cuando no se requieran conocimientos especializados.

(...)

Vigilancia financiera y contable: Implica la realización de las siguientes actividades:

a) Revisar los documentos necesarios para efectuar los pagos al contrato o convenio, incluyendo el recibo a satisfacción de los bienes o servicios objeto del mismo.

b) Documentar los pagos y ajustes que se hagan al contrato y controlar el balance presupuestal del contrato o convenio para efecto de pagos y liquidación.

Contrato GGC-177-2019:

(...)

“CLAUSULA TERCERA: FORMA DE PAGO: El instituto Colombiano Agropecuario ICA, pagará al proponente favorecido del contrato resultante del proceso de selección, a través del Grupo de Gestión Financiera de la entidad en Bogotá D.C., con la presentación de actas parciales de obra, las cuales deben ser refrendadas por el contratista y el interventor o supervisor, dichas actas de obra deberán presentarse en el INSTITUTO, dentro de los cinco (5) días calendarios siguientes al corte de ejecución de las obras y las cantidades de obra y valores consignados en las respectivas actas, son de responsabilidad exclusiva del interventor o supervisor del contrato y del contratista. (Subrayado fuera de texto).

Analizado el contrato GGC-177-2019, suscrito entre el Instituto Colombiano Agropecuario – ICA y DIARQCO Constructores, cuyo objeto es: “Obra de adecuación del área de biología molecular para el Laboratorio de Diagnostico Veterinario seccional Antioquia”, por un valor inicial de \$306.939.709, se evidenció en el acta parcial No. 1 que se causaron y pagaron los ítems del capítulo 1 y 2 con ejecución total.

Asimismo, en el acta final de obra, se evidenció documento soporte de la factura de cobro No. FED16, en donde se observó que los ítems antes mencionados fueron ejecutados en menor cantidad, o no fueron realizados, aun cuando ya se había pagado el total de la cantidad de obra pactada contractualmente según el acta No.1, discriminado así:

Tabla 6 Relación de ítems pagados

No se encuentran elementos de tabla de ilustraciones.	ITEM	VALOR PAGADO ACTA PARCIAL 1	VALOR PAGADO SEGÚN ACTA FINAL	DIFERENCIA
1.2	Desmonte de cielo raso deteriorado; incluye retiro de sobrantes	\$ 1.983.029,00	\$ 1.910.900,00	\$ 72.129,00

No se encuentran elementos de tabla de ilustraciones.	ITEM	VALOR PAGADO ACTA PARCIAL 1	VALOR PAGADO SEGÚN ACTA FINAL	DIFERENCIA
1.3	Desmante de teja canaleta en fibrocemento deteriorado, fisuradas o rotas	\$ 1.826.828,00	\$ 0 – No se ejecutó	\$ 1.826.828,00
1.9	Demolición muros; incluye acarreo interno de escombros hasta el lugar de acopio	\$ 515.788,00	\$ 505.869,00	\$ 9.919,00
2.2	Excavación manual h=1.50m	\$ 560.682,00	\$ 427.053,00	\$ 133.629,00
2.3	Suministro e instalación de plástico para invernadero calibre 8	\$ 312.346,00	\$ 155.057,00	\$ 157.289,00
2.6	Suministro e instalación de tubo sanitario 6" PVC perforado, para recoger el exceso de agua del suelo y conducirlo hacia la caja de paso	\$ 1.052.156,00	\$ 865.774,00	\$ 186.382,00
2.7	Suministro e instalación de tubería sanitaria 6" PVC para desagüe de la caja de paso a la red existente	\$ 584.840,00	\$ 0 – No se ejecutó	\$ 584.840,00
2.8	Relleno con recebo compactado en la base	\$ 137.698,00	\$ 116.469,00	\$ 21.229,00
2.10	Construcción de andén e=12cms en concreto de 2500 psi; incluye tres (3) escalones o peldaños en concreto	\$ 893.914,00	\$ 730.029,00	\$ 163.885,00
TOTAL		\$ 7.867.281,00	\$ 4.711.151,00	\$ 3.156.130,00

Elaboró: Equipo auditor.

La anterior circunstancia, se originó por deficiencias en la función de seguimiento, vigilancia, control y cumplimiento de las obligaciones por parte de la supervisión del contrato, que dio origen a discrepancias entre lo consignado en el acta parcial y final de obra, así como cambios de ítems que inicialmente figuraban como pagados y que posteriormente fueron determinados como no ejecutados, lo que genera

incertidumbre sobre el seguimiento oportuno al cumplimiento de las obligaciones contractuales y las funciones propias del supervisor designado.

Respuesta de la entidad:

“ITEM 1.2

“Debido a la actividad propia de medición y revisión final por parte de la supervisión hubo menor cantidad, esto de acuerdo a lo indicado y tal como reposa en la bitácora de obra en sus observaciones que indica: “...se presentaron lluvias y vientos fuertes de gran intensidad con registro de granizo en el área de pasillo ubicado en las oficinas del laboratorio se presentó el desplome parcial del cielo raso en PVC e inundaciones las instalaciones...” Por tal razón hubo menor cantidad a ejecutar de 10.35 M2 por valor de \$ 72.129. Se anexa soporte de bitácora de obra. Ver (Anexo 8a). (Anexo 8aa)”

ITEM 1.3

“Para el ítem 1.3 tal y como quedo registrado en bitácora de obra se indica los siguiente: “...En el capítulo de cubiertas, teniendo en cuenta que no se va hacer ningún cambio de tejas, los supervisores del contrato hacen la aprobación para la limpieza e impermeabilización con manto asfáltico únicamente en las crestas e la teja (punto más alto de la teja donde se hace el traslapo de tejas) en el área de laboratorio y bodegas, resanado fisuras, tejas rotas o cualquier deterioro que afecte su buen funcionamiento, por lo anterior el ítem 1.3 Desmonte de teja de canaleta en fibrocemento deteriorado fisurado o rotas. ”

Lo anterior se da, conforme a lo indicado por parte del contratista de obra con No de radicado 20191135845 del 30 de diciembre de 2019 donde indica que ya no se encuentra disponible en el mercado el tipo de TEJA CANALETA 90 EN FIBRO-CEMENTO i, por lo cual requiere de manera urgente el cambio de especificaciones. Ver (Anexo 8b).

Siendo así por parte de la supervisión se autoriza el cambio de especificación tal y como reposa en la bitácora de obra. Ver (Anexo 8c).

ITEM 1.9

Que de acuerdo a lo las mediciones en sitio finales y al balance de mayores y menores cantidades, lo cual es reportado en las memorias de cálculo en el informe de general de actividades realizadas, se evidencia las cantidades de demolición ejecutas. Ver (Anexo 8d).

ITEM 2.2

Que de acuerdo a lo las mediciones en sitio finales y al balance de mayores y menores cantidades, lo cual es reportado en las memorias de cálculo en el informe de general de actividades realizadas, se evidencia las cantidades de excavación ejecutas. Ver (Anexo 8e).

ITEM 2.3

Que de acuerdo a lo las mediciones en sitio finales y al balance de mayores y menores cantidades, lo cual es reportado en las memorias de cálculo en el informe de general de actividades realizadas, se evidencia las cantidades ejecutadas de suministro e instalación de plástico para invernadero. Ver (Anexo 8f).

ITEM 2.7

Que de acuerdo a las actividades propias, el suministro de esta actividad no se requiero dado que al realizar las excavaciones se encuentra una caja existente de desagüe motivo por el cual se aprueba el uso de esta mismas caja existente y su red (tubería de 6”). Ver (Anexo 8g).

ITEM 2.8

Que de acuerdo a lo las mediciones en sitio finales y al balance de mayores y menores cantidades, lo cual es reportado en las memorias de cálculo en el informe de general de actividades realizadas, se evidencia las cantidades ejecutadas rellenos de recebo. Ver (Anexo 8h).

ITEM 2.10

Que de acuerdo a lo las mediciones en sitio finales y al balance de mayores y menores cantidades, lo cual es reportado en las memorias de cálculo en el informe de general de actividades realizadas, se evidencia las cantidades ejecutadas en m2 de construcción de andén. Ver (Anexo 8i).

Dado lo anterior y en el ejercicio de mayores y menores cantidades, que en Acta de inclusión de los ítems no previstos de 27 de enero de 2020 y que debido a que en el transcurso de la obra surgieron actividades esto con el fin de mejorar las condiciones del laboratorio ajustando estos NP al balance final de obra.”

Análisis de la Respuesta

Analizados los argumentos esgrimidos por la entidad y los anexos allegados en la misma, la CGR valida la observación como hallazgo de naturaleza disciplinaria desvirtuando la connotación fiscal.



La CGR no cuestiona el cambio de materiales y/o especificaciones técnicas de los ítems contractuales, ni la inclusión de ítems no previstos, lo cierto es que, lo observado es el pago total de las actividades contenidas en el capítulo I y II del presupuesto de obra, cantidades que se encuentran consignadas en el acta parcial No. 1, documento que soporta el pago de la factura DCS 286, las cuales difieren a lo reflejado en el acta final de obra.

Es de aclarar que, se levanta la connotación fiscal por cuanto la entidad allegó un balance final de obra que da cuenta de compensaciones respecto a los ítems inicialmente observados; sin embargo, este órgano de control reitera que dichos cambios no son coherentes respecto a lo plasmado inicialmente en el acta parcial No. 1 y el acta final suscritas por la supervisión y que avalaron pagos sobre ítems que no corresponden a las cantidades ejecutadas.

Igualmente, la CGR no desconoce el ejercicio de mayores y menores cantidades, que, si bien obedecen a las memorias de cálculo del contrato, las mismas no justifican el pago total (100%) de los ítems, que no contaban con la ejecución total en el primer corte de obra.

Por lo anterior, la CGR ratifica la observación como hallazgo por cuanto la entidad no media respuesta referente al reconocimiento y pago de ítems por parte de la supervisión del contrato.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo No. 7. Cumplimiento Obligaciones Contractuales del Contrato No GGC-183-2020, celebrado entre el Instituto Colombiano Agropecuario – ICA y H.A.H Construcciones SAS. (A7)

Constitución Política de Colombia:

“(…)

Artículo 209. De la función administrativa. 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”.

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

“(…)

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

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

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

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

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

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

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

Contrato de Obra No. GGC-183-2020:

Cláusula Tercera - Forma de Pago: El Instituto Colombiano Agropecuario ICA, pagará al contratista, a través del Grupo de Gestión Financiera de la entidad en Bogotá D.C una vez presentado dentro de los cinco (5) días calendarios siguientes al corte de ejecución de las obras: i). Informes de Supervisor firmado por éste; ii). informes de Ejecución firmado por el supervisor y el contratista; iii). Acta de entrega y recibo parcial o final (según corresponda) firmada por el supervisor y el contratista (las actas deberán consignar cantidades y valores de lo ejecutado respectivamente y serán responsabilidad del contratista) previa validación y cumplimiento de todos los requisitos administrativos y fiscales. Los pagos se realizarán así: i). Un primer desembolso correspondiente al 20% del valor del contrato al cumplir el 20% de avance ejecutado de obra; ii). Un segundo desembolso correspondiente al 50% del valor del contrato al cumplir el 70% de avance ejecutado de obra; iii). Un tercer desembolso al 30% del valor del contrato al cumplir el 100% de avance ejecutado de obra (...)

Cláusula Octava. - Mecanismo de Cobertura del Riesgo:

El CONTRATISTA se obliga a constituir garantía a través de (i) un contrato de seguro contenido en una póliza, (ii) patrimonio autónomo, o (iii) garantía bancaria, expedida por un banco o compañía de seguros legalmente establecidos en Colombia con la aprobación de la Superintendencia Financiera de Colombia. La garantía cubrirá los riesgos derivados de las obligaciones legales o contractuales, para lo cual, el contratista deberá constituir GARANTÍA ÚNICA a favor del Instituto Colombiano Agropecuario – ICA con NIT es 899.999.069-7, que ampare los siguientes riesgos: (...):

COBERTURA	VALOR ASEGURABLE	VIGENCIA
<i>Estabilidad y calidad de la obra.</i>	<i>20% del valor del contrato</i>	<i>Cinco (5) años contados a partir de la fecha en que el ICA reciba a satisfacción las obras realizadas.</i>

Decreto 1082 de 2015. Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional:

“(…)

Artículo 2.2.1.2.3.1.7. Garantía de cumplimiento. La garantía de cumplimiento del contrato debe cubrir:

(…)

5. Estabilidad y calidad de la obra. Este amparo cubre a la Entidad Estatal de los perjuicios ocasionados por cualquier tipo de daño o deterioro, imputable al contratista, sufrido por la obra entregada a satisfacción.

Artículo 2.2.1.2.3.1.14. Suficiencia de la garantía de estabilidad y calidad de la obra. Esta garantía debe estar vigente por un término no inferior a cinco (5) años contados a partir de la fecha en la cual la Entidad Estatal recibe a satisfacción la obra”.

Manual del Proceso - Procedimiento: Seguimiento y Verificación a la Ejecución de Contratos y Convenios (Supervisión e Interventoría)- CÓDIGO: GCO-SAF-P-017 V

1- Grupo de Gestión Contractual 2020 – ICA:

“(…)

2. Descripción del Procedimiento: responsable Interventor/ Supervisor:

- *Verificar el correcto cumplimiento del objeto y las obligaciones pactadas.*
- *Verificar la completitud de los documentos necesarios para el pago de los honorarios”.*

Manual de Contratación del ICA - Código: GRFT-GC-MP-001 V.8:

“(…)

2.2.4. GARANTIAS. El artículo 2.2.1.1.1.6.3 del Decreto 1082 de 2015 dispone que la Entidad Estatal debe evaluar el Riesgo que el Proceso de Contratación representa para el cumplimiento de sus metas y objetivos. Las garantías son instrumentos de cobertura de algunos Riesgos comunes en Procesos de Contratación. En la planeación del Proceso de Contratación, la Entidad Estatal debe identificar las garantías a solicitar de acuerdo con el objeto, el valor, la naturaleza y las obligaciones del contrato.

La suficiencia y la vigencia de las garantías deben ser las establecidas en los artículos 2.2.1.2.3.1.9 a 2.2.1.2.3.1.16 del Decreto 1082 de 2015. Los contratistas deberán presentar para la aprobación del Grupo de Gestión Contractual las correspondientes garantías que amparen el cumplimiento de las obligaciones surgidas en favor de la Entidad de acuerdo con las normas reglamentarias vigentes.

El monto y las vigencias de los amparos que deben integrar la garantía única de cumplimiento se determinarán en el estudio previo y del sector y se fijarán en el Pliego de Condiciones o en el contrato, cuando se celebre de forma directa, de acuerdo con la naturaleza, cuantía y riesgos del proyecto.

Obligaciones posteriores a la ejecución: En esta fase se cubren los Riesgos que se presenten con posterioridad a la terminación del contrato y sus amparos son: a. Estabilidad y calidad de la obra. Este amparo cubre a la Entidad Estatal de los perjuicios ocasionados por cualquier tipo de daño o deterioro, imputable al contratista, sufrido por la obra entregada a satisfacción.

2.2.7. Supervisión Contractual: (...) El supervisor y/o interventor deberá propender porque el contratista cumpla de manera idónea y oportuna el objeto contratado, de acuerdo con las especificaciones señaladas en los pliegos de condiciones (...).

De la revisión del Contrato de Obra No GGC-183-2020⁴, celebrado entre el Instituto Colombiano Agropecuario – ICA y H.A.H CONSTRUCCIONES SAS, cuyo objeto es la: “Adecuación y Mantenimiento de la Infraestructura Física del Laboratorio de

⁴Link de Secop:

<https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.1378364&isFromPublicArea=True&isModal=true&asPopupView=true>.

Respuesta del ICA mediante radicados:

No 20232117464 del 12/09/2023.

No 20232118178 del 19/09/2023.

No 20232120809 del 13/10/2023.

Semillas, Áreas Administrativas y Casa Malla de la Seccional Tolima Del Ica”, se evidenciaron los siguientes hechos:

1. Al revisar los documentos que se mencionan en cláusula tercera del contrato, no hay evidencia de los informes de ejecución que avalan el primer y segundo pago.
2. En la póliza de garantía única de cumplimiento en favor de entidades estatales No 400 – 47-994000071562, no quedó modificada la vigencia de la cobertura de estabilidad y calidad de la obra, conforme a lo indicado en la cláusula octava, y en el acta de recibo final del contrato.

Las circunstancias expuestas, se presentaron por debilidades en el ejercicio de la supervisión, por cuanto no se realizó una adecuada verificación del cumplimiento de las obligaciones contractuales, así como del grupo de gestión contractual del ICA, al no adelantar la revisión y aprobación de la garantía presentada por el contratista,

Lo anterior, se genera incertidumbre respecto a la existencia o no de informes que den cuenta de las actividades del contratista y los soportes de pagos, así como de la cobertura de estabilidad y calidad de la obra respecto a la vigencia de las misma para los perjuicios ocasionados por cualquier tipo de daño o deterioro imputable al contratista.

Respuesta de la Entidad:

“Revisada la información relacionada con la póliza de garantía única de cumplimiento en favor de entidades estatales No 400-479940000071562, nos permitimos aclarar que dentro del acta final de recibido a satisfacciones, el supervisor del contrato Alberto Castellanos Trujillo evidencio la necesidad de modificar este amparo de acuerdo a la cláusula octava del contrato GGC-183-2020, razón por la cual quedo firmado por el contratista y por las partes intervinientes en este proceso; una vez verificada la documentación del contrato GGC-183-2020 se pudo evidenciar que el contratista realizo la modificación a la póliza de acuerdo a lo indicado en el acta la cual se anexa al presente comunicado.”

Análisis de Respuesta

La entidad frente al incumplimiento de la cláusula tercera del contrato no hace objeción alguna, y en cuanto a lo establecido en la cláusula octava y en el acta de

recibo final del contrato, allegó un documento donde se evidencia que el 23/04/2021, se realizó modificación de la vigencia de la cobertura de estabilidad y calidad de la obra, pese a que esta se recibió a satisfacción el 25/11/2020, lo que indica que la obra, quedo sin cobertura por cualquier tipo de daño o deterioro imputable al contratista, durante un periodo de 5 meses.

Teniendo en cuenta lo anterior, las afirmaciones y los soportes presentadas por la entidad no desvirtúan la observación comunicada y esta se valida como hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 8. Registro de activos adquiridos con la ejecución de contratos de obra. (A8)

*“MANUAL DE POLITICAS CONTABLES
5. PROPIEDAD, PLANTA Y EQUIPO
5.1. ALCANCE*

Para el Instituto Colombiano Agropecuario, la política de propiedad, planta y equipos aplicable a las cuentas de Terrenos; Semovientes y plantas; Construcciones en curso; Bienes muebles en bodega; Propiedad, planta y equipo no explotados, Edificaciones, Redes, líneas y cables; Maquinaria y equipo, Equipo médico y científico; Muebles; enseres y equipo de oficina; Equipos de comunicación y computación; Equipos de transporte, tracción y elevación; Equipos de comedor, cocina, despensa y hotelería; Depreciación acumulada de propiedades, planta y equipo y Deterioro acumulado de propiedades, planta y equipo.”

“5.2. RECONOCIMIENTO

El Instituto Colombiano Agropecuario reconocerá como propiedades, planta y equipo:

- Los activos tangibles empleados para la producción o suministro de bienes, para la prestación de servicios y para propósitos administrativos del Instituto Colombiano Agropecuario. (...)*

“5.3. Medición Inicial

El Instituto Colombiano Agropecuario, dependiendo de la forma de adquisición, medirá las propiedades, planta y equipo así:



5.3.1 ADQUISICIÓN DE PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO EN TRANSACCIONES CON CONTRAPRESTACIÓN

La propiedad, planta y equipo, adquirida en una transacción con contraprestación se medirá por el costo, el cual comprende, entre otros, los siguientes conceptos:

- a) Precio de adquisición;*
- b) Aranceles de importación;*
- c) Impuestos indirectos no recuperables que recaigan sobre la adquisición;*
- d) Costos de beneficios a los empleados que procedan directamente de la construcción o adquisición de un elemento de propiedades, planta y equipo;*
- e) Costos de preparación del lugar para su ubicación física;*
- f) Costos de entrega inicial y los de manipulación o transporte posterior;*
- g) Costos de instalación y montaje;*
- h) Costos de comprobación del adecuado funcionamiento del activo originados después de deducir el valor neto de la venta de los elementos producidos durante el proceso de instalación y puesta a punto del activo (por ejemplo, las muestras producidas mientras se prueba el equipo);*
- i) Honorarios profesionales; y*
- j) Todos los costos directamente atribuibles a la ubicación del activo en el lugar y en las condiciones necesarias para que pueda operar de la forma prevista.”*

Manual supervisión contratos

“El supervisor debe coordinar con el funcionario encargado del almacén el recibo de los respectivos bienes y/o elementos, así como verificar que los mismos ingresaron al almacén en las condiciones y características señaladas en el contrato.”

Se evidencian deficiencias en la medición inicial y registro de activos adquiridos por el Instituto Colombiano Agropecuario de acuerdo con lo establecido en su Manual de Política Contable y manual de supervisión de contratos.

En la ejecución del contrato GGC-272-2020 por valor de \$195.450.005, con el objeto de *“Adecuación de infraestructura física de la Sede Seccional Cesar y del Laboratorio de Semillas, localizados en la entrada a Valledupar – Cesar”*, se evidenció la adquisición de activos (archivadores, aires acondicionados) por valor de \$39.375.964, que a la fecha de la vista realizada a la seccional (octubre del 2023), no se han incorporado al inventario de activos del Instituto.

Lo anterior circunstancia, se presenta por deficiencias en la administración y control de los activos del instituto por las debilidades de la función de supervisión, adicionalmente, desde el punto de vista contable esta situación representa una sobreestimación del gasto y subestimación de la cuenta de activos.

Respuesta de la Entidad

“Conforme con la observación efectuada por la CGR, se realizó la revisión de la ejecución del contrato GGC-272-2020, y se evidenció que no fueron incorporados los activos (archivadores, aires acondicionados), por valor de \$39.375.964, al inventario del Instituto. Por lo cual, se procederá por parte del Grupo de Gestión de Infraestructura Física y Mantenimiento a realizar el informe correspondiente, para remitirlo al área contable y de control de activos, en concordancia con las actividades establecidos en el Plan de Mejoramiento del ICA de la vigencia 2022.”

Análisis de la respuesta

El Instituto menciona en su respuesta que realizará el trámite correspondiente para corregir la situación; de acuerdo con las actividades establecidas en el plan de mejoramiento de la vigencia 2022. Lo anterior confirma la situación como recurrente, por lo tanto, se configura como hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 9. Pago de ITEMS no ejecutados GGC- 234-2019 (A9) (D6) (F2)

Constitución Política de Colombia

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”.

Ley 610 de 2000. "Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

“Artículo 3°. Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que



realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales

Artículo 6. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo

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

“ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS DE LA VIGILANCIA Y EL CONTROL FISCAL. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:

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

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

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

Ley 1952 de 2019, “Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”.



“Artículo 25. Destinatarios de la ley disciplinaria. Son destinatarios de la ley disciplinaria los servidores públicos, aunque se encuentren retirados del servicio y los particulares contemplados en esta ley. Para los efectos de esta ley y en concordancia con el artículo 38 de la Ley 489 de 1998; son servidores públicos disciplinables los gerentes de cooperativas, fundaciones, corporaciones y asociaciones que se creen y organicen por el Estado o con su participación mayoritaria.

(...)

Artículo 70 Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia.”

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

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

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

(...)

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

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como



conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

PARÁGRAFO 1. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así: No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.”

Procedimiento: seguimiento y verificación a la ejecución de contratos y convenios (supervisión e interventoría) código: gco-saf-p-017 v.4 ICA “Vigilancia financiera y contable: Implica la realización de las siguientes actividades:

b) Documentar los pagos y ajustes que se hagan al contrato y controlar el balance presupuestal del contrato o convenio para efecto de pagos y liquidación.

d) Verificar que las actividades adicionales que impliquen aumento del valor inicialmente pactado, cuenten con autorización y se encuentren justificados técnica, presupuestal y jurídicamente.

j) Coordinar la liberación de los recursos no utilizados en cada contrato o convenio al finalizar la vigencia fiscal”

(...)

MANUAL DE CONTRATACIÓN GRFT-GC-MP-001

12.2.1 QUE ES LA SUPERVISIÓN

Consiste 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 podrá contratar personal de apoyo, a través de contratos de prestación de servicios.

(...)

12.5.2.9 El supervisor y/o interventor debe advertir oportunamente al contratista sobre el cumplimiento de sus obligaciones y si fuere necesario, solicitarle acciones correctivas, siempre con plazo perentorio.

MANUAL DE SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA GCO-SAF-P-017- V.4

Vigilancia técnica: Implica la realización de las siguientes actividades:

A) Verificar y aprobar la existencia de las condiciones técnicas para iniciar la ejecución del contrato, tales como planos, diseños, licencias, autorizaciones, estudios, cálculos, especificaciones, etc.

Vigilancia financiera y contable: Implica la realización de las siguientes actividades: Revisar los documentos necesarios para efectuar los pagos al contrato o convenio, incluyendo el recibo a satisfacción de los bienes o servicios objeto del mismo.

Documentar los pagos y ajustes que se hagan al contrato y controlar el balance presupuestal del contrato o convenio para efecto de pagos y liquidación.

Contrato GGC-234-2019

“OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL CONTRATISTA: “presentar al supervisor del contrato dentro de los tres (3) días siguientes a la firma del contrato, análisis de precios unitarios (APU), en el cual se deberá discriminar como mínimo la cantidad y costo de materiales” (...)

OBLIGACIONES DEL ICA

3. “realizar el seguimiento del desarrollo del contrato a través del funcionario y/o contratista encargado de ejercer el control y vigilancia.

Contrato GGC-234-2019, suscrito entre el ICA y CARLOS RODOLFO DAZA RAMIREZ, con el objeto: *“Adecuación de la infraestructura física de los laboratorios de diagnóstico veterinario y de semillas en la sede seccional Santander”*; con una duración de un mes a partir del 16 de diciembre de 2019, por valor de \$119.153.836.

En visita fiscal adelantada el 17 de octubre de 2023 a la Seccional ICA Santander, con el fin de verificar la ejecución y el estado de las obras del referido contrato, no se evidenció la ejecución de los ítems que a continuación se relacionan y, de los cuales, no median memorias de cálculo y APU respectivos para la debida verificación de su ejecución, pese a existir pagos por parte de la entidad para dichas actividades:

Tabla 7. Mayores y menores cantidades Contrato GGc-234-2019

Contrato GGC-234-2019										
Objeto: adecuación de la infraestructura física de los laboratorios de diagnóstico veterinario y de semillas en la sede seccional Santander.										
ITEM NO PREVISTOS										
CAP	Descripción	unidad	Cantidad	Valor Unitario	Valor Total	Mayores y menores cantidades		Acta de obra		HALLAZGO
						Mayores +	Menores -	Cantidad	Valor Total	
NP-01	Construcción de mesón incluye mampostería	I Global		700.000		1		1	\$700.000	No se identificó en la visita.
NP-03	Construcción de cañuela en concreto de 20*40 cms, incluye desmonte de adoquín	I Global		33,623,00		1		51	\$1.714.773	No cumple con las medidas establecidas.
TOTAL									\$2.474.773	

Fuente: balance de obra

Elaboró: equipo auditor

Lo anterior, es ocasionado por deficiencias en el ejercicio de supervisión, al inobservar las condiciones establecidas en los pliegos de condiciones y las obligaciones contractuales, así como del contratista al incumplir los lineamientos establecidos en el contrato, lo que generó el pago de actividades que no cumplían con las especificaciones técnicas del mismo.

Respuesta ICA

“Para el ítem de pago NP-01, Construcción de mesón incluye mampostería, si bien la CGR informa que no se identificó en la visita, no significa esto que no se haya ejecutado, dado que en la seccional del ICA en Bucaramanga Santander existen hoy día distintos mesones en todas las áreas de laboratorios y tal situación fue corroborada en su momento por el supervisor del contrato GGC-234-2019, por lo cual fue pagado al contratista dicho ítem”.

“De igual forma, en el informe de ejecución de obra de enero de 2020, entregado por el contratista Carlos Rodolfo Daza, se evidencia en la fotografía No. 3, página 9 del referido informe el mesón de mampostería construido, por lo cual dicha actividad, según la documentación que reposa en la entidad si fue construido”.

*“Para el ítem de pago NP-03, Construcción de cañuela en concreto de 20*40 cms, incluye desmonte de adoquín, la CGR informa que dicha obra no cumple con las especificaciones técnicas establecidas en el contrato, sin embargo, en los documentos que reposan en la entidad y que fueron entregados a la contraloría se constata la construcción de la referida cañuela tal como se muestra a continuación”.*

Análisis de la respuesta

El ICA en su respuesta no desvirtúa lo observado por la CGR, toda vez que expone un registro fotográfico de diferentes mesones, sin que se pueda evidenciar cual de esos corresponde a la ejecución del NP-01, *“Construcción de mesón incluye mampostería”.*

Los mesones que señala el ICA en las fotos corresponden a la ejecución del Ítem 5.3, *“suministro e instalación de pocetas en acero inoxidable”*, de igual forma, en lo referente *“a la fotografía No 3 pagina 9”* en el informe del contratista, se muestra la ejecución del *“Suministro e instalación de superficie en lámina superboard para espacio entre el mesón y el muro de la ventana; incluye elemento de soporte y fijación”*, lo cual no corresponde al Ítem en cuestión.

Así mismo, referente a la “construcción” de la cañuela, el instituto se centra en decir que esta fue construida tal y como se muestra en el informe del contratista, sin embargo, la CGR cuestiona es que dicha cañuela en concreto no cuenta con las especificaciones técnicas contratadas y pagadas lo que se pudo corroborar en la visita fiscal adelantada a las instalaciones del centro de investigación, es decir no cuenta con las medidas establecidas.

De igual forma, la entidad no allegó las memorias de cálculo y APU, donde permitan corroborar lo mencionado en la respuesta dada por el ICA. De ahí que no es posible establecer la correcta ejecución de los ítems en mención, donde uno no cuenta con las especificaciones técnicas establecidas y pagadas y el otro no se evidenció en la seccional ICA Santander.

Por lo tanto, se configura como hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario y presunta connotación fiscal de acuerdo con la Ley 610 de 2000, por la suma de \$2.474.773.

Hallazgo No. 10. Ajuste de ítems contrato GGC-188-2019. (A10) (D7)

Constitución Política de Colombia



“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”.

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

(...)

“ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS DE LA VIGILANCIA Y EL CONTROL FISCAL. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:

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

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

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

Ley 1952 de 2019, “Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”.

“Artículo 25. Destinatarios de la ley disciplinaria. Son destinatarios de la ley disciplinaria los servidores públicos, aunque se encuentren retirados del servicio y los particulares contemplados en esta ley. Para los efectos de esta ley y en concordancia con el artículo 38 de la Ley 489 de 1998; son servidores públicos disciplinables los gerentes de cooperativas, fundaciones, corporaciones y asociaciones que se creen y organicen por el Estado o con su participación mayoritaria.

(...)

Artículo 70 Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que

administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia.”

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

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

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

(...)

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

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

PARÁGRAFO 1. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así:

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



cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.” Procedimiento: seguimiento y verificación a la ejecución de contratos y convenios (supervisión e interventoría) código: gco-saf-p-017 v.4

“Vigilancia financiera y contable: Implica la realización de las siguientes actividades:

b) Documentar los pagos y ajustes que se hagan al contrato y controlar el balance presupuestal del contrato o convenio para efecto de pagos y liquidación.

d) Verificar que las actividades adicionales que impliquen aumento del valor inicialmente pactado, cuenten con autorización y se encuentren justificados técnica, presupuestal y jurídicamente.

j) Coordinar la liberación de los recursos no utilizados en cada contrato o convenio al finalizar la vigencia fiscal” (...)

MANUAL DE CONTRATACIÓN GRFT-GC-MP-001

“12.2.1 QUE ES LA SUPERVISIÓN “Consiste 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 podrá contratar personal de apoyo, a través de contratos de prestación de servicios”.

(...)

12.5.2.9 “El supervisor y/o interventor debe advertir oportunamente al contratista sobre el cumplimiento de sus obligaciones y si fuere necesario, solicitarle acciones correctivas, siempre con plazo perentorio”.

MANUAL DE SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA GCO-SAF-P-017- V.4

“Vigilancia técnica: Implica la realización de las siguientes actividades:

“Verificar y aprobar la existencia de las condiciones técnicas para iniciar la ejecución del contrato, tales como planos, diseños, licencias, autorizaciones, estudios, cálculos, especificaciones, etc”.

Vigilancia financiera y contable: Implica la realización de las siguientes actividades:

“Revisar los documentos necesarios para efectuar los pagos al contrato o convenio, incluyendo el recibo a satisfacción de los bienes o servicios objeto del mismo”.

“Documentar los pagos y ajustes que se hagan al contrato y controlar el balance presupuestal del contrato o convenio para efecto de pagos y liquidación”.

Analizado el contrato GGC-188-2019, suscrito entre el ICA y la Compañía Consorcio DIARQCO CONSTRUCTORES SAS, con el objeto de ejecutar “Obras de instalación de acometida eléctrica del laboratorio de diagnóstico fitosanitario a la planta eléctrica de emergencia y adecuación de archivo central, ubicados en la sede seccional valle del cauca”, con una duración de un (1) mes a partir del 29 de noviembre de 2019, por valor de \$347.768.956, se observa que, en el acta de corte parcial de obra suscrita el 18 de diciembre de 2019, se aprobó la inclusión y pago de 3 ítems identificados así:

A+A1:M5CTA DE CORTE PARCIAL DE OBRA No 1									ACTA DE ENTREGA FINAL			
Capítulos		Presupuesto Contractual				Obra Ejecutada			Mayores y Menores		Modificaciones finales del Contrato	
No	Item de Pago	Unidad	Cantidad	Valor Unitario	Valor Total	Cantidad	Valor Total	% Ejecutado	Mayores +	Menores -	Cantidad Real ejecutada	Valor Total ejecutado
1,1,5	Suministro e instalación de cableado en conductor de cobre encauchetado con 3x16 AWG para cargador de baterías	ML	93	4.441	413.013	60	266.460	65%		-93	0	0
2,7,2	Suministro e inflación de salida para tomacorriente polo a tierra GFCl, incluye cable cobre 7 HILOS No 32 AWG THHN/THWN 90C 600V marcado L5ZH cajas, accesorios de fijación, ductos PVC (En muro) y EMT (sobre cieloraso) y marquillado	UN	1	184.068	184.068	1	184.068	100%		-1	0	0
2,7,4	Suministro e instalación de salida para tomacorriente bifásico trifilar 2F+T, incluye cable 7 hilos No AWG	UN	2	204.266	408.532	2	408.532	100%		-2	0	0

A+A1:M5CTA DE CORTE PARCIAL DE OBRA No 1									ACTA DE ENTREGA FINAL			
Capítulos		Presupuesto Contractual				Obra Ejecutada			Mayores y Menores		Modificaciones finales del Contrato	
No	Item de Pago	Unidad	Cantidad	Valor Unitario	Valor Total	Cantidad	Valor Total	% Ejecutado	Mayores +	Menores -	Cantidad Real ejecutada	Valor Total ejecutado
	THHN/THWN 90C 600V marcado LSZH, accesorios de fijación. Ductos PVC /EN MURO (Y emt (SOBRE CIELORASO) Y TOMACORRINT E 250v,20A y breaker bipolar 20A											
						Total:		\$859.060				

Fuente: Acta de corte parcial de obra No1
 Elaboró: equipo auditor

Por otra parte, se evidencia que en el acta de entrega final y recibo a satisfacción de fecha 27 de enero de 2020 de los ítems anteriormente mencionados no se reflejó porcentaje de ejecución.

Lo anterior, se originó por deficiencias en la función de seguimiento, vigilancia, control y cumplimiento de las obligaciones por parte de la supervisión del contrato, que dio origen a discrepancias entre los consignado en el acta parcial y final de obra, así como cambios de ítems que inicialmente figuraban como pagos y que posteriormente fueron determinados como no ejecutados, lo que genera incertidumbre sobre el seguimiento oportuno al cumplimiento de las obligaciones contractuales y las funciones propias del supervisor designado. Hallazgo Administrativa con presunta incidencia disciplinaria

Respuesta de la Entidad:

“Respecto a la observación presentada, vale la pena aclarar que los ítems mencionados no pudieron ser incluidos ni pagos, toda vez que como lo evidencia el ACTA DE INCLUSIÓN DE ÍTEMS NO PREVEISTOS, solamente se aprobó la inclusión de un ítem, el NP1 que corresponde a “Acometida en cable 3F#4+N#4 tubería PVC 1” embebida en tierra y tubería EMT de 1” incluye excavación 44mts, conectores terminales, conta peligro, regatas, cajas de paso, accesorios de

conexión y fijación”. Es decir que los ítems mencionados han pertenecido siempre al presupuesto oficial del contrato”.

“Efectivamente como se menciona, en el acta de entrega final y recibo a satisfacción del 27 de enero de 2020, los ítems mencionados no reflejan porcentaje de ejecución, sin embargo, también se evidencia en el acta de entrega final que en la casilla de mayores y menores cantidades de los tres ítems se encuentran en menores cantidades en la totalidad del valor cuantitativo -93, -1 y -2 respectivamente y en la casilla de valor ejecutado se encuentra en cero”.

“Por consiguiente, de acuerdo con la información sustentada, estos ítems no fueron recibidos ni pagados por parte de la entidad. Ver (anexo Observación 15)”

Análisis de la Respuesta

Analizados los argumentos esgrimidos por la entidad y los anexos allegados en la misma, la CGR valida la observación como hallazgo de naturaleza disciplinaria desvirtuando la connotación fiscal, por cuanto la entidad no desvirtúa lo evidenciado por el equipo auditor.

La CGR no cuestiona el cambio de materiales y/o especificaciones técnicas de los ítems contractuales, ni la inclusión de ítems no previstos, lo cierto es que, lo observado es el pago total de las actividades contenidas en el capítulo I y II del presupuesto de obra, cantidades que se encuentran consignadas en el acta parcial No. 1, documento que soporta el pago de la factura DCS 285, las cuales difieren a lo reflejado en el acta final de obra.

Es de aclarar que, se levanta la connotación fiscal por cuanto la entidad allegó un balance final de obra que da cuenta de compensaciones respecto a los ítems inicialmente observados, sin embargo, este órgano de control reitera que dichos cambios no son coherentes respecto a lo plasmado inicialmente en el acta parcial No. 1 y el acta final suscritas por la supervisión y que avalaron pagos sobre ítems que no corresponden a las cantidades ejecutadas.

Igualmente, la CGR no desconoce el ejercicio de mayores y menores cantidades, que, si bien obedecen a las memorias de cálculo del contrato, las mismas no justifican el pago total (100%) de los ítems que no contaban con la ejecución total en el primer corte de obra.

Por lo anterior, la CGR ratifica la observación como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo No. 11. Contrato de obra GGC-221-2020 (A11) (D8) (F3)

Constitución Política de Colombia:

“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”.

Ley 610 de 2000. "Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”.

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

Artículo 6. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo.

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

ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS DE LA VIGILANCIA Y EL CONTROL FISCAL. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:

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

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

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

(...)

LEY 84 DE 1873 “Código Civil Colombiano”

ARTICULO 1495. DEFINICIÓN DE CONTRATO O CONVENCIÓN

“Contrato o convención es un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa. Cada parte puede ser de una o de muchas personas”.

(...)

ARTÍCULO 1602. LOS CONTRATOS SON LEY PARA LAS PARTES. “Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales”.

AR-M-03 ABASTECIMIENTO DE BIENES Y SERVICIOS V-8

5.1 PRINCIPIOS

Buena fe. “Las partes que participen en el proceso de abastecimiento de bienes y servicios que adelante la Corporación, deberán actuar de buena fe de forma leal y fiel en todas sus actuaciones. Los contratos que se suscriban obligan no sólo a lo pactado expresamente en ellos, sino a todo lo que corresponda de acuerdo con su



naturaleza, el régimen legal del derecho privado que regula su ejecución, la costumbre y la equidad”. (Subrayado fuera de texto)

(...)

Responsabilidad. “Los empleados de la Corporación y los proponentes serán responsables del cumplimiento de la constitución, la ley, las normas reglamentarias y las disposiciones contractuales aplicables en el proceso de abastecimiento. Los trabajadores y proveedores que intervengan en los procesos de abastecimiento de bienes y servicios están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto de la orden de compra o contrato y a proteger los derechos y el patrimonio de la Corporación, del proveedor y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución de la orden o contrato”. (Subrayado fuera de texto)

(...)

AR-M-08 MANUAL DE SUPERVISION V0

SUPERVISIÓN O INTERVENTORÍA: “acción de seguimiento, verificación y control a la ejecución y cumplimiento de los aspectos técnicos, administrativos, financieros y jurídicos, establecidos en los vínculos negociales y proyectos que ejecuta LA CORPORACIÓN”.

(...)

5. GENERALIDADES

“Todos los supervisores, interventores, y quienes realizan el apoyo a la supervisión o supervisión conjunta deben realizar un seguimiento activo a los soportes, facturas, vencimiento de los contratos, acuerdos y demás actividades implicadas en el desarrollo del objeto del vínculo negocial”.

(...)

12. AUTORIDAD Y RESPONSABILIDAD EN LA SUPERVISIÓN

“Adicional con lo establecido en la circular “Supervisión o interventoría de vínculos negociales y proyectos que ejecute la Corporación” o aquella que la sustituya, para ejercer adecuado seguimiento y control, es de autoridad y responsabilidad del supervisor (es):

*Exigir el cumplimiento de las obligaciones pactadas en el contrato
Seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.*



Los supervisores o interventores pueden ser responsables fiscales cuando el incumplimiento de sus funciones de control y vigilancia ocasiona un detrimento patrimonial para la Corporación “.

AR-P-23 Construcción, adecuación y mantenimiento infraestructura V-6

SUPERVISIÓN O INTERVENTORIA: acción de seguimiento, verificación y control a la ejecución y cumplimiento de los aspectos técnicos, administrativos, financieros y jurídicos, de los vínculos negociales que suscribe y desarrolla la Corporación, la cual se contrata con un tercero, persona natural o jurídica, cuando en la nómina Corporativa no se cuente con la capacidad técnica o la disponibilidad para efectuar tales actividades a través de una Supervisión, cuyo alcance se encuentra establecido en la Circular 007 del 30 de diciembre de 2016, la que la modifique o sustituya.

(...)

El Instituto Colombiano Agropecuario – ICA y MAURICIO RAFAEL PABA PINZON, suscribieron el contrato No. GGC-221 del 19/09/2020 por valor de \$929.793.205 cuyo objeto fue: “Adecuación y mantenimiento del edificio la “E” en la sede Tibaitata, seccional -Cundinamarca.”

En desarrollo de la Auditoría de Cumplimiento, la CGR adelantó visita fiscal a la Sede de la Seccional -Cundinamarca del ICA, ubicada en el municipio de Mosquera-Cundinamarca, entre el 27 y 29 de septiembre de 2023, con el fin de verificar las obras realizadas en cumplimiento del contrato.

Resultado de la visita, que contó con el acompañamiento de funcionarios del ICA, se evidenciaron faltantes en los ítems correspondientes al suministro de puertas, así mismo, el incumplimiento de las especificaciones técnicas establecidas en el ítem 6.1 (rampa de acceso) y aspectos básicos de la Norma Técnica NTC Colombiana 6047⁵, Norma Técnica NTC Colombiana 4143⁶ y Resolución 14861 de 1985 expedida por el Ministerio de Salud, al no contar con la continuidad del material que permita acceder a la circulación vertical (rampa), pasamanos de seguridad y errores constructivos en las dilataciones, como se detalla en la siguiente ilustración:

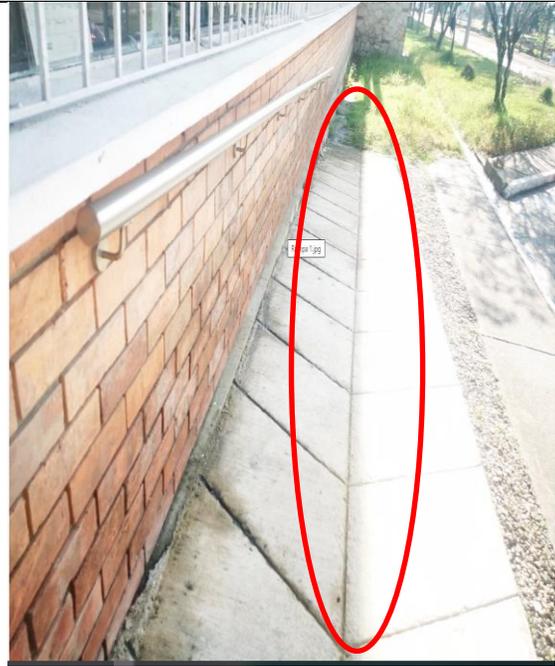
⁵ Norma Técnica de accesibilidad al medio físico. Espacios de servicio al ciudadano en la administración Público. Requisitos.

⁶ Norma Técnica de accesibilidad al medio físico. Edificios y espacios urbanos. Rampas fijas adecuadas y básicas

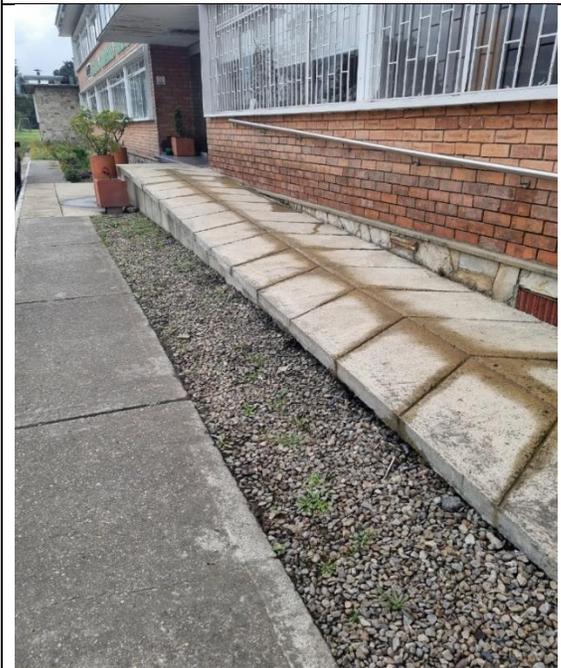
Ilustración 9. Rampa Acceso Sede Cundinamarca ICA



Cambios de nivel del nivel impiden acceso
Finalizado en una zona verde



Dilataciones invertidas



Falta de pasamanos, con riesgo de caída	Falta de pasamanos, con riesgo de caída
---	---

Fuente: Registro fotográfico visita CGR

De igual forma, se pudo corroborar que los anteriores ítems fueron recibidos a satisfacción por el supervisor del contrato el 28 de diciembre de 2020 y pagados en su totalidad por la Entidad, como se describen en la siguiente tabla:

Tabla 8. Ítems no ejecutados o defectuosos contrato No. GGC-221-2020

ITEM	DESCRIPCIÓN	UNIDAD	CANTIDAD	VALOR INCLUYE IVA 19% Y AIU 24%	Porcentaje pagado por la entidad
4.3	SUMINISTRO E INSTALACION DE PUERTA ENTAMBORADA EN FORMICA DE 0,80 X 2,50 MTS DE ALTURA CON MARCO ENCHAPADO EN FORMICA, INCLUYE CHAPAS EN ACERO INOXIDABLE Y BISAGRAS IMPORTADAS. (VER PLANO ADJUNTO). LAS PUERTAS CORRESPONDIENTES ACCESO A COCINAS Y BAÑOS DEBEN TENER BISAGRAS DE RETORNO. INCLUYE INSTALACION. MARCO, HERRAJES, BISAGRAS DE RETORNO, Y CERRADURAS PERFECTAMENTE PUESTAS.	1	1	\$ 1.051.908	100%
4.4	SUMINISTRO E INSTALACION DE PUERTA ENTAMBORADA EN FORMICA DE 1,0 X 2,50 MTS DE ALTURA CON MARCO ENCHAPADO EN FORMICA, INCLUYE CHAPAS EN ACERO INOXIDABLE Y BISAGRAS IMPORTADAS. (VER PLANO ADJUNTO). LAS PUERTAS CORRESPONDIENTES ACCESO A COCINAS Y BAÑOS DEBEN TENER BISAGRAS DE RETORNO. INCLUYE INSTALACION. MARCO, HERRAJES, BISAGRAS DE RETORNO, Y CERRADURAS PERFECTAMENTE PUESTAS	1	1	\$ 1.051.908	100%
6.1	RAMPA DE ACCESO EN CONCRETO REFORZADO 10,00 X 1,40 (INCLUYE PASAMANOS EN ACERO INOXIDABLE, TOTALMENTE INSTALADO	M2	16,17	\$3.219.485	100%
	TOTAL			\$6.707.679,55	

Fuente: ICA

Las situaciones descritas anteriormente, se presentan por deficiencias en el seguimiento y control de la supervisión a cargo del ICA, al no verificar la entrega de

los ítems de obra en virtud de las obligaciones pactadas. En consecuencia, se genera una afectación al patrimonio público y se pone en riesgo la seguridad de las personas que transitan por la rampa.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía material de \$6.707.679,55.

Respuesta de la entidad

Al respecto la entidad manifestó lo siguiente:

“En esta observación se hace referencia a ítems faltantes de ejecución por no haberse contabilizado en la visita llevada a cabo, no obstante, esto no quiere decir que en realidad hagan falta o no hayan sido ejecutados.”

Tabla 9. Información de ítem respuesta ICA

ITEM	DESCRIPCIÓN	UNIDAD	CANTIDAD	VALOR INCLUYE IVA 19% Y AIU 24%	Porcentaje pagado por la entidad
4.3	SUMINISTRO E INSTALACION DE PUERTA ENTAMBORADA EN FORMICA DE 0,80 X 2,50 MTS DE ALTURA CON MARCO ENCHAPADO EN FORMICA, INCLUYE CHAPAS EN ACERO INOXIDABLE Y BISAGRAS IMPORTADAS. (VER PLANO ADJUNTO). LAS PUERTAS CORRESPONDIENTES ACCESO A COCINAS Y BAÑOS DEBEN TENER BISAGRAS DE RETORNO. INCLUYE INSTALACION, MARCO, HERRAJES, BISAGRAS DE RETORNO, Y CERRADURAS PERFECTAMENTE PUESTAS.	1	1	\$ 1.051.908	100%

“Se puede encontrar según informe de ejecución de obra la contabilización del total de las 9 puertas junto con la ubicación de cada elemento pagado”.

“De igual forma adjunto un plano de bosquejo arquitectónico, indicando los lugares de instalación de las puertas”.

Ilustración 10. Bosquejo Respuesta ICA

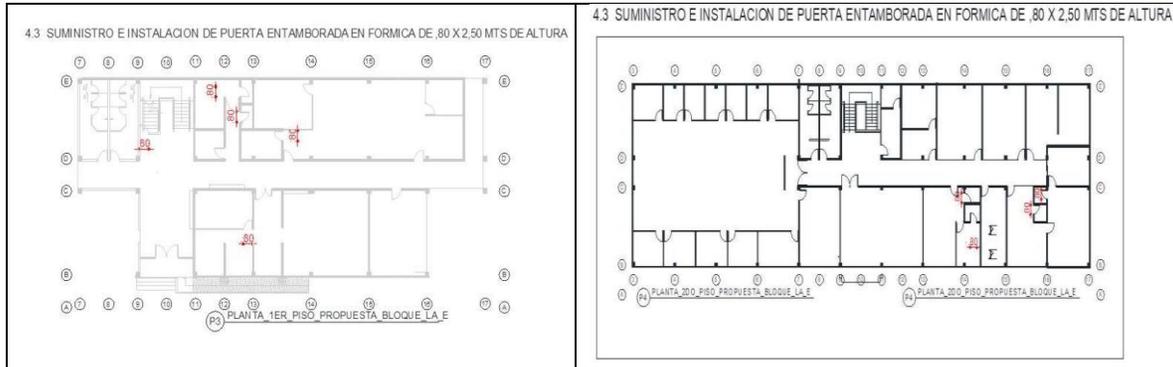


Tabla 10. Información de ítem respuesta ICA

6.1	RAMPA DE ACCESO EN CONCRETO REFORZADO 10,00 X 1,40 (INCLUYE PASAMANOS EN ACERO INOXIDABLE. TOTALMENTE INSTALADO	M2	16,17	\$3.219.485	100%
-----	---	----	-------	-------------	------

“Acorde a lo planteado en el ítem, en consideración con lo detallado en su alcance económico, las actividades correspondieron a la ejecución de una rampa de acceso y un pasamanos en acero inoxidable, elementos que fueron ejecutados como se evidencia en los informes de Interventoría y en la visita realizada por la CGR”.

Análisis de respuesta

Analizada la respuesta allegada por la entidad se determina por parte del equipo auditor validar la observación como hallazgo por cuanto los argumentos esgrimidos no desvirtúan lo evidenciado por la CGR en la visita fiscal.

De igual forma, no es de recibo de este órgano de control que se haga alusión a un cumplimiento de la totalidad del proyecto, por cuanto según lo allegado en la respuesta a la observación los planos de bosquejo arquitectónico del ítem 4.3 no ratifica el suministro e instalación de la puerta faltante.

Respecto al ítems 4.4 el ICA, no se pronunció y no aportó alguna evidencia que permita desvirtuar lo observado por este ente de control.



Finalmente, la rampa que fue contratada por el ICA, no cumple con los niveles básicos de seguridad y uso, presentando un riesgo para la seguridad de las personas que transitan. Por lo tanto, es claro para este ente de control el incumplimiento de las especificaciones técnicas establecidas en el ítem 6.1 (rampa de acceso) y aspectos básicos de la NORMA TÉCNICA NTC COLOMBIANA 6047, NORMA TÉCNICA NTC COLOMBIANA 4143 y Resolución 14861 de 1985 Ministerio de Salud. Al igual que los principios de gestión fiscal de eficacia y eficiencia, siendo un bien que no puede prestar un uso a la población objeto (personas de movilidad reducida).

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de \$6.707.679,55.

Hallazgo No. 12. Contrato de obra GGC- 185-2019 (A12) (D9) (F4)

Constitución Política de Colombia

“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”.

Ley 610 de 2000. “Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”.

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



Artículo 6. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo

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

ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS DE LA VIGILANCIA Y EL CONTROL FISCAL. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:

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

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

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

(...)

LEY 84 DE 1873 “Código Civil Colombiano”

ARTICULO 1495. DEFINICIÓN DE CONTRATO O CONVENCION

“Contrato o convención es un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa. Cada parte puede ser de una o de muchas personas”.

(...)

ARTÍCULO 1602. LOS CONTRATOS SON LEY PARA LAS PARTES. “*Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales*”.

AR-M-03 ABASTECIMIENTO DE BIENES Y SERVICIOS V-8

5.1 PRINCIPIOS

Buena fe. “Las partes que participen en el proceso de abastecimiento de bienes y servicios que adelante la Corporación, deberán actuar de buena fe de forma leal y fiel en todas sus actuaciones. Los contratos que se suscriban obligan no sólo a lo pactado expresamente en ellos, sino a todo lo que corresponda de acuerdo con su naturaleza, el régimen legal del derecho privado que regula su ejecución, la costumbre y la equidad”. (Subrayado fuera de texto)

(...)

Responsabilidad. “Los empleados de la Corporación y los proponentes serán responsables del cumplimiento de la constitución, la ley, las normas reglamentarias y las disposiciones contractuales aplicables en el proceso de abastecimiento. Los trabajadores y proveedores que intervengan en los procesos de abastecimiento de bienes y servicios están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto de la orden de compra o contrato y a proteger los derechos y el patrimonio de la Corporación, del proveedor y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución de la orden o contrato”. (Subrayado fuera de texto)

(...)

AR-M-08 MANUAL DE SUPERVISION V0

SUPERVISIÓN O INTERVENTORÍA: “*acción de seguimiento, verificación y control a la ejecución y cumplimiento de los aspectos técnicos, administrativos, financieros y jurídicos, establecidos en los vínculos negociales y proyectos que ejecuta LA CORPORACIÓN*”.

(...)

5. GENERALIDADES

“Todos los supervisores, interventores, y quienes realizan el apoyo a la supervisión o supervisión conjunta deben realizar un seguimiento activo a los soportes, facturas, vencimiento de los contratos, acuerdos y demás actividades implicadas en el desarrollo del objeto del vínculo negocial”.

(...)

12. AUTORIDAD Y RESPONSABILIDAD EN LA SUPERVISIÓN

“Adicional con lo establecido en la circular “Supervisión o interventoría de vínculos negociales y proyectos que ejecute la Corporación” o aquella que la sustituya, para ejercer adecuado seguimiento y control, es de autoridad y responsabilidad del supervisor (es):

Exigir el cumplimiento de las obligaciones pactadas en el contrato

Seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Los supervisores o interventores pueden ser responsables fiscales cuando el incumplimiento de sus funciones de control y vigilancia ocasiona un detrimento patrimonial para la Corporación “.

AR-P-23 Construcción, adecuación y mantenimiento infraestructura V-6

SUPERVISIÓN O INTERVENTORIA: acción de seguimiento, verificación y control a la ejecución y cumplimiento de los aspectos técnicos, administrativos, financieros y jurídicos, de los vínculos negociales que suscribe y desarrolla la Corporación, la cual se contrata con un tercero, persona natural o jurídica, cuando en la nómina Corporativa no se cuente con la capacidad técnica o la disponibilidad para efectuar tales actividades a través de una Supervisión, cuyo alcance se encuentra establecido en la Circular 007 del 30 de diciembre de 2016, la que la modifique o sustituya.

(...)

El Instituto Colombiano Agropecuario - ICA, suscribió el contrato No. GGC- 185 del 08/11/2019 con el contratista CONSORCIO PROYECTAR, por valor de \$485.163.700 cuyo objeto es: *“Adecuación de infraestructura física del Laboratorio Nacional de Diagnóstico Fitosanitario-LNDF.”*

La CGR adelantó visita fiscal al LNDF, ubicado en el municipio de Mosquera – Cundinamarca, entre el 27 y 29 de septiembre de 2023, para verificar las obras realizadas en cumplimiento del contrato No GGC- 185-2019.

Al realizar la verificación de los ítems contratados y pagados del referido contrato, se identificó que los siguientes no fueron ejecutados ni entregados:

Tabla 11. Ítems no ejecutados contrato No GGC- 185-2019.

ITEM	DESCRIPCIÓN	UNIDAD	CANTIDAD	VALOR INCLUYE IVA 19% Y AIU 27%	PORCENTAJE PAGADO
4.5.2	SUMINISTRO E INSTALACION DE REGULADOR ESTABILIZADOR TRIFASICO DE 140 KVA, REGULADOR DE ALTA POTENCIA, ALTA EFICIENCIA, SISTEMA DE SUPRESION DE PICOS DE VOLTAJE QUE ELIMINA VOLTAJES NOCIVOS PROVENIENTES DE LA RED PROTEGIENDO LOS EQUIPOS, VARIACIÓN DE VOLTAJE EN SALIDA DE 2%. PROTECCIOÓN CONTRA TRANSIGENTES, CORRECCIÓN INMEDIATA LUEGO DE LA MEDICIÓN DE TRUE RMS 8.3 MILISEGUNDOS. CON FF (FN) 200(115), 208(120),220(127) FRECUENCIA DE TRABAJO (HZ) 60 HZ , DISTORSIÓN THD < 1%, EFICIENCIA HISTERISI ENTREPASOS <1 %, EFICIENCIA > 95% A PLENA CARGA,CONTROL MICROCONTROLADO ,CONMUTACIÓN TRIACS, TECNOLOGIA SUMA Y RRESTA FASORIAL, NUMERO DE TAPS 3 , TIEMPO DE MEDICION PARA CORRECCIÓN 8,3 MILISEGUNDOS , PROTECTOR CONTRA TRANSINGENTES , 3 VARISTORES FASE NEUTRO FASE TIERRA (25 NANOSEGUNDOS TYP), INDICADORES VISUALES LED ,INDICADOR DE ENCENDIDO ,ENTRADA TACO DE ACUERDO A LA CAPACIDAD Y BORNERA PARA NEUTRO Y TIERRA , SALIDA DE BORNERA PARA FASES , BREAKER DE ENCENDIDO ,CHASIS C.R.ZINCADA, TAPA C.R. PINTURA ELECTROTASTICA , INCLUYE CONECTORES DE CONEXIÓNADO Y SISTEMA DE BY PASS DE MANTENIMIENTO.	UND	1	\$46.996.441	100%
	TOTAL			\$46.996.441	

Cabe resaltar que, la visita fiscal realizada por la CGR, fue acompañada por funcionarios del ICA, donde no se evidenciaron los ítems correspondientes al suministro de mueble de acero inoxidable, puerta hermética en PVC y el regulador estabilizador trifásico de 140 KVA, informando a la CGR que el instalado fue un regulador con potencia de 100 KVA, que no corresponde al ítem contratado, tal y como se presenta en la siguiente ilustración:

Ilustración 11. Ítem que no corresponde al contratado regulador estabilizador trifásico de 100 KVA



Fuente: Fotografía visita CGR

Lo antes expuesto, se presenta por deficiencias en el seguimiento y control por parte de la supervisión a cargo del ICA, al no verificar la entrega de los ítems de obra antes mencionados en virtud del proyecto GGC- 185 del 2019, circunstancia que generó el pago de actividad sin que las misma se ejecutara afectando el patrimonio público.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía material de \$46.996.441.

Respuesta de la Entidad

Al respecto la entidad manifestó lo siguiente:

ITEM 2.5

una vez verificado el balance final de cantidades ejecutadas sobre el acta de mayores y menores cantidades se pudo evidenciar que el ítem mencionado no fue pagado, sino que existió una compensación de actividades, quedando en ceros tanto la cantidad como el valor de la actividad total

Se adjunta como soporte ANEXO 17A. “Balance final de mayores y menores cantidades”

ITEM 2.17

verificado el balance final de cantidades ejecutadas sobre el acta de mayores y menores cantidades se pudo evidenciar que el ítem mencionado no fue pagado, sino que existe una compensación de actividades, quedando en ceros tanto la cantidad como el valor de la actividad total en el momento de la liquidación y terminación de la obra.

Se adjunta como soporte ANEXO 17A. “Balance final de mayores y menores cantidades”

ITEM 4.5.2

RESPUESTA: revisada la información documental correspondiente al expediente del contrato GGC-185-2019, se evidencia que no existe soporte ni justificación en el cambio de la especificación.

Análisis de respuesta

Analizada la respuesta allegada por la entidad se determina por parte del equipo auditor validar la observación como hallazgo por cuanto los argumentos esgrimidos no desvirtúan lo evidenciado por la CGR en la visita adelantada al proyecto.

Es de aclarar que se ajusta la cuantía del daño fiscal en \$46.996.441, por cuanto la entidad demostró que los ítems 2.5 y 2.17 fueron compensados en acta final de obra. Sin embargo, en lo referente al ítem 4.5.2, relacionado con el regulador la entidad no justificó el cambio en la especificación técnica.

Por lo tanto, se configura el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de \$46.996.441, correspondiente al ítem 4.5.2

Hallazgo No. 13. Contrato de obra GGC- 235-2021 (A13) (D10) (F5)

Constitución Política de Colombia:

Artículo 209. De la función administrativa. 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”.

Ley 610 del 2000. Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

(...)

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

(...)

Artículo 6. Daño patrimonial al Estado: Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, 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”.

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



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

Artículo 4o. De los derechos y deberes de las entidades estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:
1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante.

2o. Adelantarán las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar.

3o. Solicitarán la actualización o la revisión de los precios cuando se produzcan fenómenos que alteren en su contra el equilibrio económico o financiero del contrato.

4o. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan. Las revisiones periódicas a que se refiere el presente numeral deberán llevarse a cabo por lo menos una vez cada seis (6) meses durante el término de vigencia de las garantías.

5o. Exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias, sin perjuicio de la facultad de exigir que tales bienes o servicios cumplan con las normas técnicas colombianas o, en su defecto, con normas internacionales elaboradas por organismos reconocidos a nivel mundial o con normas extranjeras aceptadas en los acuerdos internacionales suscritos por Colombia.

6o. Adelantarán las acciones conducentes a obtener la indemnización de los daños que sufran en desarrollo o con ocasión del contrato celebrado.

7o. Sin perjuicio del llamamiento en garantía, repetirán contra los servidores públicos, contra el contratista o los terceros responsables, según el caso, por las indemnizaciones que deban pagar como consecuencia de la actividad contractual.



(...)

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

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

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

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

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

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



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

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

Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

(...)

“Artículo 3. Principios de la Función Administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.

PARAGRAFO. Los principios de la función administrativa deberán ser tenidos en cuenta por los órganos de control y el Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 343 de la Constitución Política, al evaluar el desempeño de las entidades y organismos administrativos y al juzgar la legalidad de la conducta de los servidores públicos en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, legales o reglamentarios, garantizando en todo momento que prime el interés colectivo sobre el particular.

Artículo 4. Finalidades de la Función Administrativa. La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política. Los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general”.



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

(...)

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

Artículo 27. Acción y omisión. “Las faltas disciplinarias puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

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

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

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

(...)

3. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.

(...)

16. Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el

reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos.

MANUAL DE CONTRATACIÓN GRFT-GC-MP-001 V.9

2.2.7. SUPERVISIÓN CONTRACTUAL

La función de supervisión y/o interventoría en el seguimiento de los contratos se debe ejercer con plena autonomía, pero siempre acatando las directrices que se hayan establecido para la toma de decisiones en la celebración y ejecución del contrato con el fin de garantizar la debida ejecución del mismo y el cabal cumplimiento de las obligaciones pactadas.

El supervisor y/o interventor deberá propender por que el contratista cumpla de manera idónea y oportuna el objeto contratado, de acuerdo con las especificaciones señaladas en los pliegos de condiciones o estudios previos y con las demás obligaciones previstas en el manual de supervisión y/o interventoría de Contratos del Instituto y este Manual.

(...)

MANUAL DE SUPERVISIÓN E INTERVENTORIA GCO-SAF-P-017- V.4

“Vigilancia técnica: Implica la realización de las siguientes actividades:

a) Verificar y aprobar la existencia de las condiciones técnicas para iniciar la ejecución del contrato, tales como planos, diseños, licencias, autorizaciones, estudios, cálculos, especificaciones, etc.

Vigilancia financiera y contable: Implica la realización de las siguientes actividades:

A) Revisar los documentos necesarios para efectuar los pagos al contrato o convenio, incluyendo el recibo a satisfacción de los bienes o servicios objeto del mismo.”

(...)

El Instituto Colombiano Agropecuario - ICA, suscribió el contrato No. GGC- 235 del 12/08/2021 con el contratista RAELJA INGENIERIA S.A.S, por valor de \$1.941.104.728,41 cuyo objeto fue: “Adecuación y mantenimiento del laboratorio Nacional de insumos Agrícolas -LANIA, Laboratorio Nacional de insumos Pecuarios – LANIP, Estación de cuarentena Vegetal LANIP, Área de administrativa LNDV.

Laboratorio Nacional de Diagnóstico Veterinario y área de Grupo de Gestión Calidad Analítica, LNDV.”

La CGR realizó del 27 al 29 de septiembre de 2023, visita fiscal a los laboratorios del ICA ubicados en el municipio de Mosquera – Cundinamarca, para verificar el cumplimiento de las obras ejecutadas en cumplimiento del contrato No GGC- 235-2021.

Al realizar la verificación de los ítems contratados y pagados de este contrato, se identificaron los siguientes incumplimientos:

1. “**ADECUACION DE LABORATORIO DE INSUMOS NACIONALES AGROPECUARIOS LANIA**”. La CGR identificó faltante en el capítulo de carpintería metálica como se describe a continuación:

Tabla 12. Faltante LANIA

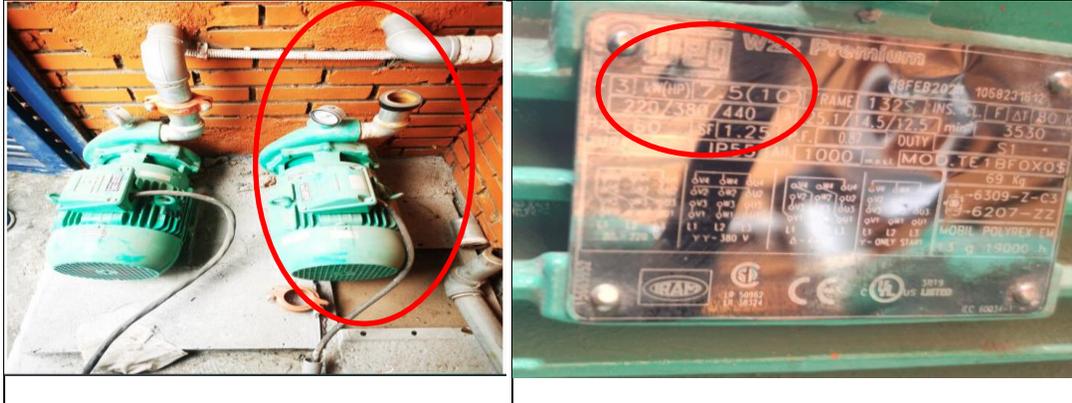
ITEM	DESCRIPCIÓN	UNIDAD	CANTIDAD	VALOR INCLUYE IVA 19% Y AIU 27%	PORCENTAJE PAGADO
11.2	SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE CIERRA PUERTA DE PISO OCULTO INFERIOR Y SUPERIOR CIERRA PUERTA OCULTO INFERIOR DE 90° .- PUERTA DE ENTRADA EN UNO O DOS SENTIDOS SE VENDE CON BRAZO TIPO S. ACCESORIOS: LA VISAGRA VIENE CON PIVOTE RADIAL AL PISO, MONTADA EN VALINERA 310-G PARA MONTARSE AL PISO – COLOCACION: SE COLOCA EN PERFIL DE ALUMINIO DE 13/4 X4 -AJUSTE DOS VALVULAS DE AJUSTE. DESPUES DE LA INSTALACION SE SUMINISTRARÁ JUEGO DE CIERRA PUERTAS DE ACCESO AL ÁREA ADMINISTRATIVA Y ACCESO A LABORATORIOS SE DEBE AJUSTAR A LAS PUERTAS DE VIDRIO EXISTENTES. CHASIS EN ACERO Y TAPAS EN ZINC Y/O SIMILARES. SE SUGIERE YALE 90 PIVOTE	UND	1	\$ 1.197.316,8	100%

Fuente: expediente contrato ICA

2. “**ADECUACION OFICINAS Y LABORATORIO LANIP- MOSQUERA**”. En el capítulo instalaciones hidráulicas se instalaron dos motobombas 7.5 HP eléctricas, de las cuales una ya se encuentra fuera de funcionamiento, como

se presenta en la siguiente ilustración:

Ilustración 12. Motobombas 7.5 HP



Fuente: Registro fotográfico visita CGR

Sin embargo, el ítem contratado y pagado corresponde a 2 motobombas de **9 HP**, como se describe a continuación:

Tabla 13. Ítem contratado

ITEM	DESCRIPCIÓN	UNIDAD	CANTIDAD	VALOR INCLUYE IVA 19% Y AIU 24%	PORCENTAJE PAGADO
6.1.1	SUMINISTRO DE 2 MOTOBOMBAS ELECTRICAS TIPO MONOBLOCK DE 9HP/220 VAC/1 ½ ENTRADA Y SALIDA	UND	2	\$ 28.172.160	100%

Fuente: Expediente contrato ICA

Lo antes expuesto, se presentó por deficiencias en el seguimiento y control por parte de la supervisión a cargo del ICA, al no verificar la entrega de los ítems antes mencionados en virtud del contrato, circunstancia que generó el pago de bienes y actividades sin que las misma se ejecutara, afectando el patrimonio público.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía material de \$29.369.476

Respuesta de la Entidad

Al respecto la entidad manifestó lo siguiente:



Para la observación 1. “ADECUACION DE LABORATORIO DE INSUMOS NACIONALES AGROPECUARIOS LANIA”, se adjunta ACTA PARCIAL FINAL GGC-235-2021 donde se evidencia en el ítem 11.2 que corresponde a la instalación del sistema de soporte en aluminio y bisagra con pivote radial en las hojas existentes de vidrio templado de laboratorio y administrativa, se ejecutó al 100% en los accesos anteriormente mencionados, como se evidencia en el siguiente registro fotográfico”

“Para la observación 2. “ADECUACION OFICINAS Y LABORATORIO LANIP-MOSQUERA”, según los siguientes cálculos, se comprueba que las bombas adquiridas cumplen con la potencia requerida para su funcionamiento:

“Según la ecuación, el caudal que se requiere para suministrar agua potable al laboratorio es de, de acuerdo al modelo de bomba adquirido de la marca Barnes, para la referencia HE 1.5 75-1 1E0669, el caudal máximo (Q) máximo que logra es de 95 gpm (galones por minuto), evidenciando que cumple con lo requerido”

Análisis de Respuesta

Analizada la repuesta allegada por la entidad se valida la observación como hallazgo, por cuanto la entidad no desvirtuó lo evidenciado por el equipo auditor. Se reitera que, respecto al ítem de carpintería de puertas, el pago se realizó por dos de estas, encontrándose solamente una.

De igual forma, la entidad no justificó el cambio de los motores eléctricos de menor potencia (Caballos de Fuerza) a la contratada y pagada.

Por lo tanto, se configura el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía material de \$29.369.476

Hallazgo No. 14. Contrato de obra GGC-201-2019 (A14) (D11) (F6)

Constitución Política de Colombia:

“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. (...)

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

*“Artículo 54. Faltas relacionadas con la Contratación Pública.
(...)”*

*3. Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley.
(...)”*

6. No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción obra que no ha sido ejecutada a cabalidad.

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

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

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados.

Para la supervisión, la entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.



La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría. Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del Supervisor.

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

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

Ley 610 de 2000. “Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”.

(...)

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

(...)

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, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público”.

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

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

- a) Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.*
- b) Eficacia: En virtud de este principio los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.*

El Instituto Colombiano Agropecuario – ICA, suscribió el contrato No. GGC-201-2019 del 14/11/2019 con la empresa CONSORCIO INGENIERIA COLOMBIANA S.A.S. – CODEING S.A.S., por valor de \$458.680.484 cuyo objeto es: “*Construcción área de esterilización de la estación de cuarentena vegetal - LANIP Mosquera laboratorio.*”

El 17 de noviembre de 2023, la CGR adelantó visita fiscal al Laboratorio Nacional Insumos Pecuarios – LANIP, ubicado en el municipio de Mosquera - Cundinamarca, con el fin de verificar la ejecución de las obras del respectivo contrato. Siendo importante resaltar que dicha visita contó con el acompañamiento de funcionarios del ICA.

Para este contrato, se contemplaron Obras de drenajes que se debían realizar en la vía de acceso al laboratorio. Las mencionadas actividades, tenían por objetivo controlar y dirigir el exceso de agua, así como la recolección y eliminación de aguas

pluviales y residuales, evitando el estancamiento e inundación para mantener el equilibrio hidrológico.

Al respecto, se evidenció que no se cumplió con la ejecución de las obras contratadas, por cuanto no se construyeron los conductos tipo sumideros e instalaciones complementarias que permitieran el drenaje y disposición final del agua.

Tabla 14. Tramo de vía que fue intervenida, para colocación de filtro planar.



Foto: Tramo de vía que fue intervenida, para colocación de filtro planar.

Fuente: Registro Fotográfico Visita CGR

Por lo tanto, los ítems contratados y pagados que no fueron entregados, son los siguientes:

Tabla 15. Ítems pagados y no entregados contrato GGC-201-2019

ÍTEM	DESCRIPCIÓN	UNIDAD	CANTIDAD	VALOR
15.3.1	Construcción de filtro Geodrén planar h=2.0 m c=100 mm (incluye suministro e instalación)	ML	199.50	\$25.935.000
15.3.2	Excavación mecánica h= 1.50 m	M3	119.70	\$11.788.875
15.3.3	Suministro e instalación de plástico para invernadero calibre 8	ML	142,56	\$2.851.200
15.3.5	Aplicación de gravilla de río compactada mecánicamente	M3	181,5	\$23.506.850
15.3.7	Suministro e instalación de tubería sanitaria 6" en PVC para desagüe de la caja de paso a la red existente incluye accesorios	ML	30	\$2.400.000
15.3.8	Relleno con recebo compactado en la base del filtro	M3	83,90	\$5.873.000
15.3.9	Construcción caja de inspección de 80x80 cms x 1 ,0	UND	2	\$700.000
	TOTAL			\$73.054.925

Fuente: Información contractual ICA

Lo antes expuesto, se presenta por deficiencias en el seguimiento y control por parte de la supervisión designada, al no verificar la entrega de los ítems de obra antes mencionados en virtud del contrato, circunstancia que generó el pago de las actividades sin que las mismas se ejecutaran, afectando el patrimonio del ICA.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía material de \$73.054.925

Respuesta de la entidad

Al respecto la entidad manifestó lo siguiente:

“Vale la pena mencionar que si bien los ítems, se encuentran mencionados en el capítulo 15.3 Obras de Drenaje, en los informes de supervisión las cantidades se incluyen en el Capítulo de VIAS DE ACCESO AL LABORATORIO y se presentan soportes de la ejecución a través del seguimiento continuo de la supervisión del

Contrato. Conforme con lo anterior, se remiten en el Anexo los informes de seguimiento.”

Análisis de la respuesta

Analizada la respuesta allegada por la entidad, se valida la observación como hallazgo, por cuanto no se desvirtúa lo evidenciado por el equipo auditor en la visita adelantada los días del 28 y 29 de septiembre de 2023 y 17 de noviembre de 2023.

La Entidad remite un registro fotográfico no legible, suministrado por el contratista CODEIN G SAS que no pertenece a la construcción del filtro Geodrén Planar, sin que se haga alusión a los hechos que dieron origen a la observación.

Se reitera que la no construcción de las obras de conformidad con los lineamientos técnicos establecidos en el contrato, genera que el recurso público invertido no cumpla con las finalidades del objeto contractual, lo que afecta que, al no canalizar las fluctuaciones de agua captadas por el Geodrén Planar, no se realice el proceso de conducción y evacuación incrementado la susceptibilidad a cambios volumétricos en la superficie, generando la deformación de la vía.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía material de \$73.054.925

Hallazgo No. 15. Precios No Previstos Contrato GGC-244-2021. (A15) (D12) (F7)

Constitución Política

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

Ley 80 de 1993

“Artículo 26. Del Principio de Responsabilidad.

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.

2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.

3o. Las entidades y los servidores públicos, responderán cuando hubieren abierto licitaciones sin haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, diseños, estudios, planos y evaluaciones que fueren necesarios, o cuando los pliegos de condiciones hayan sido elaborados en forma incompleta, ambigua o confusa que conduzcan a interpretaciones o decisiones de carácter subjetivo por parte de aquellos.

Decreto 1082 del 2015. Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional.

Libro 2. Régimen Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional. Parte 2. Reglamentaciones. Título 1. Contratación Estatal. Capítulo 1. Sistema de Compras y Contratación Pública. Sección 2. Estructura y Documentos del Proceso de Contratación. Subsección 1. Planeación.

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. Estos deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:

(...)

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

Ley 610 de 2000. Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

“Artículo 3°. Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a



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

Artículo 6. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo.”

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

“Artículo 54. Faltas relacionadas con la Contratación Pública. (...)

3. Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley.

(...)

6. No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción obra que no ha sido ejecutada a cabalidad.”

“Artículo 70 Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia.”

Ley 1474 de 2011. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los

mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

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

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

(...)

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

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

PARÁGRAFO 1. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así: No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.”

Contrato No. GGC-244_2021

“Cláusula Cuarta: Obligaciones Específicas del Contratista:

127



1. Cumplir a cabalidad con el objeto del contrato ejecutando la obra contratada de acuerdo con las condiciones, especificaciones técnicas, cantidades de obra y precio unitario fijo, contenidos en la propuesta presentada y el pliego de condiciones.”

Manual de Contratación. Código: GRFT-GC-MP-001 V.5

“2.1.1.4.5. DE LAS BUENAS PRACTICAS EN LA ETAPA PRECONTRACTUAL PLANEACIÓN

“Con el fin de implementar las recomendaciones y prácticas que permitan a los diferentes intervinientes de la fase contractual optimizar sus actividades o gestiones contractuales en procura de desarrollar el mejoramiento continuo del proceso de adquisición de bienes y servicios, es preciso tener en cuenta los siguientes lineamientos de Buenas Prácticas de transparencia en la Gestión Contractual:

(...)

Las invitaciones a cotizar deberán contener los requerimientos técnicos mínimos del objeto a contratar, los cuales deberán establecerse en igualdad de condiciones para todos los posibles cotizantes de manera clara y puntual. El presupuesto oficial deberá establecerse con fundamento en el promedio que arrojen como MÍNIMO TRES (3) COTIZACIONES; por tanto, es deber de la dependencia requirente de la contratación, remitir la precitada invitación al mayor número de proveedores del bien o servicio a contratar para dar cumplimiento a la directriz antes citada.”

Pliego de Condiciones Definitivo Licitación Pública No. GC-LP-055-2021

“2.6 PROPUESTA ECONÓMICA. Los precios presentados deben incluir AIU y todos los costos directos e indirectos en que pueda incurrir el proponente que salga favorecido con el contrato, para cumplir a cabalidad con el objeto del mismo, incluyendo tanto los gastos de administración, nacionalización, impuestos, tasas y contribuciones legalmente establecidas a cargo del Contratista, así como los costos de producción, embalaje, fletes, transporte, bodegaje, imprevistos, utilidades del contratista y demás costos hasta el momento de su entrega.

(...)

Las sumas cotizadas por el PROPONENTE, se entenderán que contemplan la totalidad de los costos en que incurrirá el CONTRATISTA para la ejecución y cumplimiento del contrato, razón por la cual LA ENTIDAD no reconocerá costo adicional alguno por este concepto.

(...)

Será responsabilidad exclusiva del oferente los errores u omisiones en que incurra al indicar el valor unitario, debiendo asumir los mayores costos o pérdidas que se deriven de dichos errores u omisiones.

NOTA 1: REAJUSTE DE PRECIOS: El ICA no reconocerá ningún reajuste de tarifas o precios durante la vigencia del contrato, por lo tanto, el oferente debe proyectar el valor de la oferta por el tiempo de ejecución del mismo. Estos valores no estarán sujetos a modificaciones por concepto de inflación y por ningún motivo se considera costos adicionales.”

Contrato GGC-244-2021 suscrito con la UNION TEMPORAL CONSTRUCTORAS 2021, con el objeto de efectuar “Adecuación y mantenimiento del área administrativa y adecuación del laboratorio de diagnóstico fitosanitario y veterinario Cereté – Seccional Córdoba.” con un plazo de ejecución de tres (3) meses contados a partir del acta de inicio de fecha 19 de agosto de 2021.”

En desarrollo del contrato antes referido, se incluyeron algunos ítems no previstos en reemplazo de ítems pactados inicialmente, donde se aprecia un incremento en el costo de las actividades, en contravía de lo estipulado en el pliego de condiciones y en el contrato suscrito entre las partes, en el que se hace alusión expresa a que el ICA no reconocería costos adicionales para la ejecución y cumplimiento del contrato.

Los ítems no previstos y en los que determinó un incremento en los costos de las actividades se relacionan a continuación:

Cuadro No. 1. Cálculo valor presunto detrimento por pago de actividades a un precio superior al contratado:

Ítem	Descripción	Unidad	Contratado			Instalado		
			Cantidad	Valor Unitario	Valor Total	Cantida d	Valor Unitario	Valor Total
5.2	Porcelanato esmaltado Ref.VILEMA AD2 23x1,20 Mts Color Roble	ML	188,1	\$30.459	\$5.729.337,90			
NP3	Suministro e instalación depiso en cerámica 0.15x0.60 mts Ref: Madera Nogal	M2				194,34	\$ 87.803	\$ 17.063.697,21
DIFERENCIA								\$ 11.334.359,31

Justificación dada para incluir el ítem NP3: “Reemplaza el ítem 5.2 **debido al alto costo** y a la poca oferta en el mercado del porcelanato especificado inicialmente, se realiza el estudio de mercado y se evidencia la disponibilidad y viabilidad de inclusión de este tipo de material.” (Negrilla y subrayado fuera de texto original).

Ítem	Descripción	Unidad	Contratado			Instalado		
			Cantidad	Valor Unitario	Valor Total	Cantidad	Valor Unitario	Valor Total
5.1	Guardaescobas en PVC colorigual al piso de 10 cms de altura	M2	76,12	\$17.414	\$ 1.325.553,68			
NP4	Suministro e instalación de guarda escoba en cerámica	ML				150	\$ 19.921	\$ 2.988.139,50
DIFERENCIA								\$ 1.662.585,82

Justificación dada para incluir el ítem NP4: “Reemplaza el ítem 5.1 para mantener uniformidad en los pisos, se contempla el guarda escoba en el mismo material del piso de auditorio, oficinas y PSG.”

Ítem	Descripción	Unidad	Contratado			Instalado		
			Cantidad	Valor Unitario	Valor Total	Cantidad	Valor Unitario	Valor Total
2.2	Suministro e instalación de teja termoacústica (Incluye retiro de escombros)	M2	405	\$ 77.747,00	\$31.487.535			
NP5	Suministro e instalación de cubierta en teja termoacústica Ecoroof 37	M2				414,54	\$111.090,55	\$ 46.051.476,60
DIFERENCIA								\$ 14.563.941,60

Justificación dada para incluir el ítem NP5: “Reemplaza el ítem 2.2. Debido a que la contemplada inicialmente se encuentra con poca oferta a nivel nacional **y al encontrar disponibilidad en la ciudad de Bogotá se presenta un sobrecosto en transporte** y una demora aproximada de días en la entrega del material lo cual afectaría el tiempo de ejecución de la obra. (Negrilla y subrayado fuera de texto original).”

Ítem	Descripción	Unidad	Contratado			Instalado		
			Cantidad	Val Unitario	Valor Total	Cantidad	Valor Unitario	Valor Total

6.1	Suministro e instalación de enchape en baños en porcelanato	M2	37,82	\$ 66.663,00	\$ 2.521.194,66			
NP9	Suministro e instalación de cerámica para baños 0.58x0.58 mts	M2				51,86	\$ 127.288,57	\$ 6.601.185,24
DIFERENCIA								\$ 4.079.990,58
Justificación dada para incluir el ítem NP9: "Este ítem reemplaza el ítem 6.1 toda vez que, según recomendaciones técnicas de los fabricantes de porcelanato, este no se utiliza para baños o zonas húmedas. Por tal razón se contempla la instalación de cerámica antideslizante."								
Ítem	Descripción	Unidad	Contratado			Instalado		
			Cantidad	Valor Unitario	Valor Total	Cantidad	Valor Unitario	Valor Total
6.1	Suministro e instalación de enchape en baños en porcelanato	M2	8,7	\$ 66.663,00	\$ 579.968,10			
NP10	Enchape de muros para baños de auditorio de cerámica multicolor 19,8x19,8 o similar	M2				8,7	\$ 73.745,88	\$ 641.589,16
DIFERENCIA								\$ 61.621,06
Justificación dada para incluir el ítem NP10: "Ítem requerido para reemplazar el ítem 6.1 enchape de baños en porcelanato".								

Fuente: Cuenta Final GGC-244-2021.pdf Documento aportado por ICA en el expediente contractual.

Así las cosas y, una vez relacionados los ítems no previstos con sus respectivas justificaciones, se presenta un daño patrimonial de conformidad con los valores a continuación descritos:

Cuadro No. 2. Valor Total Diferencias por inclusión de ítems no previstos:

Detalle	Valor
Ítem NP3	\$ 11.334.359,31
Ítem NP4	\$ 1.662.585,82
Ítem NP5	\$ 14.563.941,60

Ítem NP9	\$ 4.079.990,58
Ítem NP10	\$ 61.621,06
TOTAL	\$ 31.702.498,37

Fuente: Cuenta Final GGC-244-2021.pdf Documento aportado por ICA en el expediente contractual.

La anterior situación, se presenta por deficiencias en las funciones de supervisión a cargo del Grupo de Gestión de Infraestructura Física y Mantenimiento, por el desconocimiento de las condiciones fijadas precontractualmente en el pliego de condiciones y el contrato, respecto al cambio de precios en ítems, así como, lo contemplado en la matriz de riesgos incluida en los estudios previos, donde se advierte que la inadecuada proyección de costos económicos sin tener en cuenta variables exógenas y endógenas incurridos por el contratista en la ejecución del contrato al momento de presentar su propuesta económica a la administración debe ser asumida 100% por el ejecutor, lo que generó un presunto detrimento de los recursos públicos en un valor de \$31.702.498,37.

Hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario y fiscal.

Respuesta de la Entidad

“Respuesta: Conforme con lo anterior, y en concordancia con el Plan de Mejoramiento del ICA, frente a la eventualidad que presenta la ejecución del contrato GGC- 244-2021, en los Ítems referidos por la CGR, que incluyeron Ítems no previstos en reemplazo de unos pactados inicialmente, en el contrato suscrito entre las partes, situación que es susceptible de ser mejorada en la práctica contractual por el Instituto Colombiano Agropecuario ICA, en atención a la correcta vigilancia y seguimiento de la ejecución de los contratos, en consonancia con lo consagrado en el artículo 83 de la ley 1474 de 2011, y demás normas señaladas por la Ley.

Teniendo en cuenta la observación, se revisa inicialmente el documento de justificación de ITEMS no previstos del contrato de referencia presentado por el contratista de la obra el día 24 de septiembre del 2021, aprobado por la supervisión y se observa que se relacionaron los ítems del presupuesto inicial.

Revisado el expediente no se encontró soporte sobre el cambio de especificación, sin embargo, se verifica la referencia y calidad de piso enchape y guarda escoba instalado, relacionado en el documento justificación de ITEMS no previstos del contrato de referencia NP4, NP3, NP5, NP9 y NP10 la observación según informe

*de seguimiento semanal N3, N5. Actividades realizadas y aprobadas según informe N1, N2 y final de supervisión de contrato.
(...)"*

Análisis de respuesta

Se valida la observación como hallazgo por cuanto la entidad no desvirtúa lo evidenciado por la CGR y en su lugar, confirmó las deficiencias de la supervisión al indicar que, " ... *es una situación que es susceptible de ser mejorada en la práctica contractual...*" además de reconocer que, efectivamente, la entidad aprobó sin soporte el cambio de especificación de los ítems, con lo cual se reconocen las deficiencias en las funciones a cargo del Grupo de Gestión de Infraestructura Física y Mantenimiento.

Por lo tanto, se valida la observación como hallazgo administrativo, con presunto alcance disciplinario y fiscal por valor de \$31.702.498,37.

Hallazgo No. 16. Cumplimiento Especificaciones Ítems Contrato GGC- 244-2021. (A16) (D13) (F8)

Constitución Política

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

Ley 610 de 2000. Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

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

Artículo 6. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo.”

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

“Artículo 54. Faltas relacionadas con la Contratación Pública.(...)

3. Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley.

(...)

6. No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción obra que no ha sido ejecutada a cabalidad.”

“Artículo 70 Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia.”

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

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

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

(...)

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

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

PARÁGRAFO 1. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así: No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.”

Ley 80 de 1993.

Artículo 26. *“Del Principio de Responsabilidad.*

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.

2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.

3o. Las entidades y los servidores públicos, responderán cuando hubieren abierto licitaciones sin haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, diseños, estudios, planos y evaluaciones que fueren necesarios, o cuando los pliegos de condiciones hayan sido elaborados en forma incompleta, ambigua o confusa que conduzcan a interpretaciones o decisiones de carácter subjetivo por parte de aquellos.”

Contrato No. GGC-244-2021

“Cláusula Cuarta: Obligaciones Específicas del Contratista:

1. Cumplir a cabalidad con el objeto del contrato ejecutando la obra contratada de acuerdo con las condiciones, especificaciones técnicas, cantidades de obra y precio unitario fijo, contenidos en la propuesta presentada y el pliego de condiciones.”

Pliego de Condiciones Definitivo Licitación Pública No. GC-LP-055-2021

“2.6 PROPUESTA ECONÓMICA. Los precios presentados deben incluir AIU y todos los costos directos e indirectos en que pueda incurrir el proponente que salga favorecido con el contrato, para cumplir a cabalidad con el objeto del mismo, incluyendo tanto los gastos de administración, nacionalización, impuestos, tasas y contribuciones legalmente establecidas a cargo del Contratista, así como los costos de producción, embalaje, fletes, transporte, bodegaje, imprevistos, utilidades del contratista y demás costos hasta el momento de su entrega.

(...)

Será responsabilidad exclusiva del oferente los errores u omisiones en que incurra al indicar el valor unitario, debiendo asumir los mayores costos o pérdidas que se deriven de dichos errores u omisiones.”

Contrato GGC-244-2021, suscrito entre el Instituto Colombiano Agropecuario – ICA con la UNION TEMPORAL CONSTRUCTORAS 2021, cuyo objeto fue el de “Adecuación y mantenimiento del área administrativa y adecuación del laboratorio

de diagnóstico fitosanitario y veterinario Cereté – Seccional Córdoba.” con un plazo de ejecución de tres (3) meses contados a partir del acta de inicio de fecha 19 de agosto de 2021.”

Durante la visita física adelantada por la CGR a la sede administrativa de Montería, entre el 30 de octubre y el 3 de noviembre de 2023, se evidenció que el contratista incumplió las especificaciones pactadas del ítem 14.6, correspondiente al “Suministro e instalación de adecuación de salidas para iluminación incluye conexión con toma corriente doble y clavija, cajas, tapas, ductos (EMT sobre cielo raso) y cable encauchetado # 12”.

Evidenciado lo anterior, y con base en los análisis de precios unitarios presentados, se efectuó el cálculo del valor de los elementos no instalados así:

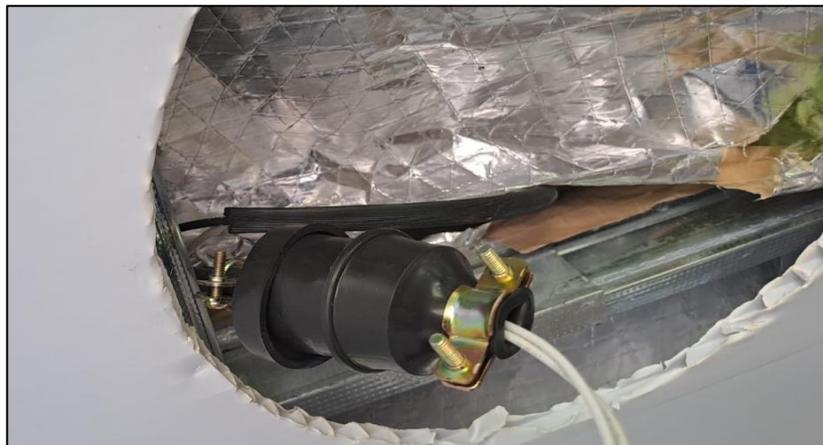
Cuadro No. 3. Valor diferencias por inclusión de material no instalado:

Ítem	Descripción	Unidad	Cantidad	Valor Unitario	Valor Total
14.6	Suministro e instalación de toma doble P/TBlanca.	Un	38	\$ 20.900	\$ 794.200

Fuente: Acta Recibo Parcial y Final y análisis de precios unitarios del contrato aportados por el ICA.

Como se aprecia en las siguientes imágenes, la conexión de las salidas para iluminación, no tiene instalado **el tomacorriente doble** que se describe en el ítem, en su lugar, se puede observar la instalación de un tomacorriente sencillo.

Imágenes 1, 2 y 3. Instalación salida para iluminación con tomacorriente sencillo.



Fuente: Visita fiscal efectuada por la comisión de la CGR.

De igual forma, en la revisión física a las actividades ejecutadas en el Laboratorio Fitosanitario de Cereté, se evidenció que en el ítem 2.1, correspondiente a “*Mantenimiento de la bomba 1.5 HP, revisión y reparación de sistema de riego para invernadero*”, existen inconsistencias tales como:

1. La motobomba objeto de mantenimiento fue desinstalada y guardada para prevenir el hurto de la misma, por lo tanto, el sistema de riego no está funcionando.

2. Al verificar las especificaciones de la motobomba expuesta a la CGR, se pudo determinar que la potencia de la misma es de 1 H.P. y no corresponde con las especificaciones citadas en la descripción del ítem donde se hace referencia a una motobomba con potencia de 1.5 H.P., tal y como se ilustra a continuación:

Imágenes de la motobomba mostrada a la CGR.



Fuente: Registro fotográfico tomado por la comisión de la CGR durante la visita.

Por lo anterior, se calcula en el siguiente cuadro, las diferencias respecto a la ejecución de la actividad de mantenimiento:

Cuadro No. 4. Valor diferencia por inclusión de material no instalado:

Ítem	Descripción	Unidad	Cantidad	Valor Unitario	Valor Total
2.1	Mantenimiento de la bomba 1.5 HP, revisión y reparación de sistema de riego para invernadero	Un	1	\$ 984.144	\$ 984.144

Fuente: Acta Recibo Parcial y Final y análisis de precios unitarios del contrato aportados por el ICA.

Así mismo, en el expediente del contrato aportado por el ICA, no se evidencia la existencia del certificado emitido por escombrera certificada derivado de la ejecución de los ítems 1.2, 17.2, 1.1 y 6.2, relacionados con el retiro y disposición de escombros a lugar autorizado por autoridades ambientales.

Durante la visita de la CGR, se solicitó al Arq. Gabriel Huertas (Contratista del ICA que atendió la visita), la presentación del certificado en referencia, el cual no fue entregado, en su lugar, fue aportado un subcontrato suscrito por el contratista de obra con un particular, quien recogió los escombros sin dar cuenta de su disposición final.

Por lo anterior, se presenta no sólo un presunto detrimento por el pago de actividades no ejecutadas de conformidad con las especificaciones contractuales así.

Cuadro No. 5. Cálculo de posible detrimento patrimonial

Ítem	Descripción	Unidad	Contratado			Instalado		Valor Diferencia
			Cantidad	Valor Unitario	Valor Total	Cantidad	Valor Total	
1.2	Demolición y/o desmonte cubierta asbesto cemento auditorio. Incluye el retiro de disposición final en los lugares autorizados.	M2	414,54	\$ 11.513	\$ 4.772.599	0	\$ -	\$ 4.772.599
17.2	Retiro de escombros a lugar autorizado por autoridades ambientales (incluye cargue, traslado y retiro)	M3	40	\$ 43.340	\$ 1.733.600	0	\$ -	\$ 1.733.600
1.1	Demolición manual de andén lateral h=15, incluye cargue, retiro de disposición de escombros.	M2	21,1	\$ 10.743	\$ 226.677	0	\$ -	\$ 226.677
6.2	Retiro de escombros al lugar autorizado por autoridades ambientales	M3	6	\$ 43.340	\$ 260.040	0	\$ -	\$ 260.040
Total Costos Directos								\$ 6.992.916

Fuente: Acta Recibo Parcial y Final y análisis de precios unitarios del contrato aportados por el ICA.

Las situaciones antes mencionadas, se presentaron por el incumplimiento de las funciones a cargo de la supervisión del contrato en cabeza del Grupo de Gestión de Infraestructura Física y Mantenimiento, reflejadas en el desconocimiento de las condiciones precontractuales establecidas en el pliego de condiciones y el contrato, lo que genera un presunto detrimento de los recursos públicos.

Hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario y fiscal por valor de valor de \$8.771.260.

Respuesta de la Entidad

“Respuesta: Conforme con lo anterior, y en concordancia con el Plan de Mejoramiento del ICA, frente a la eventualidad que presenta la ejecución del



contrato GGC- 244-2021, en atención al incumplimiento de algunas especificaciones técnicas, como se observa CGR, situación que es susceptible de ser mejorada en la práctica contractual por el Instituto Colombiano Agropecuario ICA, en atención a la correcta vigilancia y seguimiento de la ejecución de los contratos, en consonancia con lo consagrado en el artículo 83 de la ley 1474 de 2011, y demás normas señaladas por la Ley.

Teniendo en cuenta la observación, se revisa inicialmente el documento de **justificación de ITEMS no previstos del contrato de referencia** presentado por el contratista de la obra el día 24 de septiembre del 2021, aprobado por la supervisión y se observa que se relacionaron los ítems del presupuesto inicial.

Revisado el expediente no se encontró soporte sobre el cambio de especificación, sin embargo, se verifica la referencia y calidad de lo relacionado en el documento **Acta de recibo Parcial y Final y Análisis de precios unitarios** según ítem 2.1

(...)

Ítem 2.1 se determina que existe un error en la digitación en cuanto a la especificación de la potencia de la bomba que se relaciona en 1.5 HP siendo de 1.0 HP y se aclara que la bomba existente es de 1.0 HP.

Se aclara que a la bomba se le hizo el correcto mantenimiento y su funcionalidad es de 10/10, lo que permite el funcionamiento del sistema de riego para el invernadero ya que sin esta el invernadero no podría funcionar.

Se aclara que durante la visita efectivamente la bomba se encontraba desinstalada por motivo a que en ese momento se estaba a la espera de un mantenimiento a una parte de la cubierta del invernadero ya que por motivos climáticos de fuertes lluvias y vientos en días anteriores se desprendió una parte de la cubierta y se presentó una caída de una fase ó línea de corriente que alimenta la parte del invernadero, esto no permitió que se probara el funcionamiento de la bomba.

Sin embargo, se evidencia que la bomba se encontraba desinstalada para evitar que se dañara o fuera objeto de hurto mientras se solucionaba el impase de la cubierta.”

Revisado el expediente no se encontró soporte de certificado de la escombrera sin embargo se aclara que todas las actividades descritas en esta observación fueron ejecutadas al 100% como se evidencia en las actas parciales y finales de ejecución

de la supervisión y de las actas e informes de seguimiento semanal. Por tal motivo no existe detrimento patrimonial.

Análisis de respuesta

Respecto al ítem 14.6 relacionado con la salida para luminaria, donde no se instaló el tomacorriente doble especificado en el ítem, se ratifica lo observado por la CGR, toda vez que el Instituto no lo desvirtuó y en su lugar, confirmó las fallas de la supervisión al indicar que, “... *es una situación que es susceptible de ser mejorada en la práctica contractual...*”, con lo cual se reconocen las deficiencias en las funciones a cargo del Grupo de Gestión de Infraestructura Física y Mantenimiento.

En cuanto al ítem “*mantenimiento de la bomba 1.5 HP, revisión y reparación de sistema de riego para invernadero*”, la CGR ratifica lo observado, considerando que la entidad no demostró la funcionalidad del sistema de riego ni la operación de la motobomba, maniobra que habría podido ser implementada a pesar de la falla en la red de energía argumentada.

Además, para la CGR no es de recibo el argumento de la existencia de un “*error en la digitación en cuanto a la especificación de la potencia de la bomba*”, ya que las características de las dos denominaciones (1.5 HP y 1.0 HP) difieren y la especificación de 1.5 HP constituye la base sobre la cual el contratista ofertó y recibió el pago correspondiente.

Referente a la certificación sobre la disposición de escombros, la entidad reconoce que no fue encontrado el documento soporte; sin embargo, advierte que las actividades fueron ejecutadas al 100% y en tal condición no existe detrimento por dicha actividad, lo cual evidentemente carece de validez considerando que, la disposición en lugar autorizado es un factor común incluido textualmente en los ítems objetados por la CGR.

Por lo tanto, se valida la observación como hallazgo con incidencia administrativa, disciplinaria y fiscal por valor de \$ 8.771.260.

Hallazgo No. 17. Pago de Cantidades Ítems Contrato GGC-224-2020 (A17) (D13) (F9)

Constitución Política



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

Ley 80 de 1993.

“Artículo 26. Del Principio de Responsabilidad.

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.

2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas. 3o. Las entidades y los servidores públicos, responderán cuando hubieren abierto licitaciones sin haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, diseños, estudios, planos y evaluaciones que fueren necesarios, o cuando los pliegos de condiciones hayan sido elaborados en forma incompleta, ambigua o confusa que conduzcan a interpretaciones o decisiones de carácter subjetivo por parte de aquellos.

Ley 610 de 2000. Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

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

Artículo 6. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o

recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo.”

Decreto 1082 del 2015. Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional.

Libro 2. Régimen Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional. Parte 2. Reglamentaciones. Título 1. Contratación Estatal. Capítulo 1. Sistema de Compras y Contratación Pública. Sección 2. Estructura y Documentos del Proceso de Contratación. Subsección 1. Planeación.

*“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. Estos deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:
(...)*

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

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

“Artículo 54. Faltas relacionadas con la Contratación Pública. (...)

3. Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley.



(...)

6. No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción obra que no ha sido ejecutada a cabalidad.”

“Artículo 70 Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia.”

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

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

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

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría. Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de

interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del Supervisor.

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

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

PARÁGRAFO 1. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así: No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.”

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

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

- a) Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.*
- b) Eficacia: En virtud de este principio los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.*

El Instituto Colombiano Agropecuario – ICA, suscribió el contrato de obra No. GGC-224-2020 con el contratista FREDY SAUL GRIMALDOS MURALLAS, con el fin de

realizar la “*Obra de adecuación del sistema eléctrico de la Seccional Santander ubicado en la ciudad de Bucaramanga.*”, con fecha de terminación el 10 de diciembre del 2020, por un valor total de \$ 366.993.936.

En visita fiscal adelantada entre el 17 y el 20 de octubre de 2023 a las obras contratadas por el Instituto Colombiano Agropecuario – ICA, en la Sede Administrativa Bucaramanga, se constataron las cantidades de obra relacionadas en el “Acta Mayores y Menores Cantidades y Balance del Contrato” anexa a la Cuenta Final presentada y pagada al contratista, evidenciándose lo siguiente:

- **Ítem 6.20⁷**

Al efectuar el conteo físico de las salidas eléctricas correspondientes a este ítem, se evidenció que sólo se encuentran instaladas 14 unidades, frente a las 23 cobradas y pagadas al contratista. Estas salidas fueron destinadas a la conexión de los equipos de aire acondicionado (mini-split) ubicados en las diferentes oficinas de la seccional, como se puede observar en el siguiente registro fotográfico:

⁷ ITEM contractual que estipula: Salida para tomacorriente bifásico trifilar 2F+T. Cable Cobre 7 Hilos No.10 AWG THHN/THWN 90°C 600V Marcado LSZH. Incluye cableado, accesorios de fijación, cajas, ductos PVC (En muros) y EMT

(Sobre Cielo Raso) y tomacorriente 250V, 20A. Incluye breaker Bipolar 30A.

Imágenes No. 6 y 7. Instalación de tomacorrientes bifásicos para conexión de aire acondicionado



Fuente: Imágenes tomadas durante la visita técnica de la CGR.

- **Ítem 6.7⁸**

⁸ ITEM contractual que estipula: Diseño, construcción e instalación de tablero de distribución general, cofre 16, para alojar totalizador general de 400 A y interruptores termomagnéticos tripolares de caja moldeada 3x125 A (1), 3x100 A (3), 3x80 A (3), 3x60 A (2), 2x30 A (5), con espacio para reservas, DPS, barraje de fase neutro y tierra, incluye: Obras civiles, conexión de circuitos existentes, marquillado, termomagnéticos, retiro de tablero existente. Cumplimiento de normas NTC 2050 y RETIE.

El totalizador general instalado no es de 400 A como se describe en el ítem, en su lugar, se instaló un breaker totalizador de caja moldeada marca Schneider con corriente nominal de 320 A (inferior a la especificada de 400 A).

Así mismo, se evidenció que se instalaron tres interruptores termomagnéticos de 2x30 A, y el ítem indica que se debían instalar cinco, es decir, faltaron por instalar dos interruptores de 2x30 A.

De igual forma, se observó que no se instaló el interruptor tripolar de 3x125 A incluido en la descripción del ítem.

Adicionalmente, el tablero de distribución general se encuentra rotulado parcialmente incumpliendo lo exigido en el RETIE, como se evidencia en la ilustración No. 8.



Fuente: Imágenes tomadas durante la visita técnica de la CGR.

- **Ítem 6.9⁹**

⁹ ÍTEM contractual que estipula: Salida para iluminación incluye conexión con tomacorriente doble y clavija, caja fundida, tapa, cable de Cu 7 hilos No. 12 AWG, THHN/THWN 90° C, 600 V, LSZH, ductos (EMT sobre cielo raso o sobrepuesto y PVC empotrado en muros) y retiro de cableado existente. Todos los elementos deben tener certificación RETIE.

No se instaló el tomacorriente doble y su correspondiente clavija indicados en la descripción del ítem y pagados al contratista, en su lugar, se instaló directamente el cable a la caja con tapa, a través de prensaestopas, como se evidencia en el siguiente registro fotográfico:



Fuente: Imágenes tomadas durante la visita técnica de la CGR.

Las circunstancias expuestas, se presentaron por deficiencias en la función de seguimiento, vigilancia, control y cumplimiento de las obligaciones por parte de la supervisión del contrato, que dio por recibidos ítems que no fueron ejecutados total o parcialmente y que avaló pagos de los mismos, sin mediar la verificación de porcentajes y cantidades de obra realizadas, generando incertidumbre sobre el seguimiento oportuno al cumplimiento de las obligaciones contractuales y las funciones propias del supervisor designado.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por la suma de \$31.617.600,00 discriminado en el siguiente cuadro:

Cuadro. Discriminación valores Hallazgo 17.

Item	Descripción	Unidad	Cobrado y Pagado			Instalado		Valor Diferencia
			Cantidad	Valor Unitario	Valor Total	Cantidad	Valor Total	
6.7	Diseño, construcción e instalación de tablero de distribución general, cofre 16, para alojar totalizador general de 400 A y interruptores termomagnéticos tripolares de caja moldeada 3x125 A (1), 3x100 A (3), 3x80 A (3), 3x60 A (2), 2x30 A (5), con espacio para reservas, DPS, barraje de fase neutro y tierra, incluye: Obras civiles, conexionado de circuitos existentes, marquillado, termomagnéticos, retiro de tablero existente. Cumplimiento de normas NTC 2050 y RETIE.	Un	1	\$5.230.000	\$5.230.000	0	\$ 0	\$5.230.000
6.9	Salida para iluminación incluye conexión con tomacorriente doble y clavija, caja fundida, tapa, cable de Cu 7 hilos No. 12 AWG, THHN/THWN 90° C, 600V, LSZH, ductos (EMT sobre cielo raso o sobrepuesto y PVC empotrado en muros) y retiro de cableado existente. Todos los elementos deben tener certificación RETIE	Un	151	\$164.000	\$24.764.000	0	\$ 0	\$24.764.000
6.20	Salida para tomacorriente bifásico trifilar 2F+T. Cable Cobre 7 Hilos No.10 AWG THHN/THWN 90°C 600V Marcado LSZH. Incluye cableado, accesorios de fijación, cajas, ductos PVC (En muros) y EMT (Sobre Cielo Raso) y tomacorriente 250V, 20A. Incluye breaker Bipolar 30A.	Un	23	\$180.400	\$4.149.200	14	\$2.525.600	\$ 1.623.600
DIFERENCIA								\$31.617.600

Respuesta de la Entidad

“Revisado el expediente no se encontró soporte sobre el cambio de especificación técnicas en ítems 6.7 – 6.9 y 6.20, sin embargo, Conforme con lo anterior, y en concordancia con el Plan de Mejoramiento del ICA, frente a la eventualidad que presenta la ejecución del contrato GGC- 244-2021, en atención al incumplimiento de algunas especificaciones técnicas, como se observa CGR, situación que es susceptible de ser mejorada en la práctica contractual por el Instituto Colombiano Agropecuario ICA, en atención a la correcta vigilancia y seguimiento de la ejecución de los contratos, en consonancia con lo consagrado en el artículo 83 de la ley 1474 de 2011, y demás normas señaladas por la Ley.”

Análisis de Respuesta

Se ratifica la observación efectuada por la CGR, toda vez que el Instituto no desvirtuó lo observado por la CGR y en su lugar, confirmó las fallas de la supervisión al indicar que es una " ... *situación que es susceptible de ser mejorada en la práctica contractual...*", además de reconocer que efectivamente, la entidad aprobó sin soporte el cambio de especificación de los ítems, con lo cual se reconocen las deficiencias en las funciones a cargo del Grupo de Gestión de Infraestructura Física y Mantenimiento.

Por lo tanto, se valida la observación como hallazgo con incidencia administrativa, disciplinaria y fiscal por valor de \$ 31.617.600.

Hallazgo No. 18. Ítem Pagado y Ajuste de Precios Contrato GGC-095-2022. (A18) (D14) (F10)

Constitución Política

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

Ley 610 de 2000. Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

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

Artículo 6. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el



menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo.”

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

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

- a) Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.*
- b) Eficacia: En virtud de este principio los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.*

(...)

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

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

“Artículo 54. Faltas relacionadas con la Contratación Pública.

(...)

3. Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la



contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley.

(...)

6. No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción obra que no ha sido ejecutada a cabalidad.”

“Artículo 70 Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia.”

Decreto 1082 del 2015. Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional.

“Libro 2. Régimen Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional. Parte 2. Reglamentaciones. Título 1. Contratación Estatal. Capítulo 1. Sistema de Compras y Contratación Pública. Sección 2. Estructura y Documentos del Proceso de Contratación. Subsección 1. Planeación. 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. Estos deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:

(...)

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

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

“Artículo 83. Supervisión e Interventoría Contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están



obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

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

(...)

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

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

PARÁGRAFO 1. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así: No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.”

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

“Artículo 26. Del Principio de Responsabilidad.

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.



2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas. 3o. Las entidades y los servidores públicos, responderán cuando hubieren abierto licitaciones sin haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, diseños, estudios, planos y evaluaciones que fueren necesarios, o cuando los pliegos de condiciones hayan sido elaborados en forma incompleta, ambigua o confusa que conduzcan a interpretaciones o decisiones de carácter subjetivo por parte de aquellos.”

Contrato No. GGC-095_2022

“Cláusula Cuarta: Obligaciones Específicas del Contratista:

1. Cumplir a cabalidad con el objeto del contrato ejecutando la obra contratada de acuerdo con las condiciones, especificaciones técnicas, cantidades de obra y precio unitario fijo, contenidos en la propuesta presentada y el pliego de condiciones.”

Pliego de Condiciones Definitivo Selección Abreviada de Menor Cuantía No. GCSA-086-2022

“2.5 PROPUESTA ECONÓMICA. Los precios presentados deben incluir todos los costos directos e indirectos en que pueda incurrir el proponente que salga favorecido con el contrato, para cumplir a cabalidad con el objeto del mismo, incluyendo tanto los gastos de administración, nacionalización, impuestos, tasas y contribuciones legalmente establecidas a cargo del Contratista, así como los costos de producción, embalaje, fletes, transporte, bodegaje, imprevistos, utilidades del contratista y demás costos hasta el momento de su entrega.

(...)

Las sumas cotizadas por el PROPONENTE, se entenderán que contemplan la totalidad de los costos en que incurrirá el CONTRATISTA para la ejecución y cumplimiento del contrato, razón por la cual LA ENTIDAD no reconocerá costo adicional alguno por este concepto.

(...)

Será responsabilidad exclusiva del oferente los errores u omisiones en que incurra al indicar el valor unitario, debiendo asumir los mayores costos o pérdidas que se deriven de dichos errores u omisiones.

NOTA 1: REAJUSTE DE PRECIOS: El ICA no reconocerá ningún reajuste de tarifas o precios durante la vigencia del contrato, por lo tanto, el oferente debe proyectar el valor de la oferta por el tiempo de ejecución del mismo. Estos valores no estarán sujetos a modificaciones por concepto de inflación y por ningún motivo se considera costos adicionales.”

Contrato GGC-095-2022, suscrito con la COMPAÑÍA ABC SAS con el objeto de efectuar “Adecuación y mantenimiento de infraestructura del Laboratorio de Diagnóstico Fitosanitario y Veterinario de Ibagué - Tolima.”, con un plazo de ejecución de tres (3) meses contados a partir del día 1 de agosto de 2022 por un valor de \$449.444.338.

Durante la visita fiscal adelantada a las instalaciones del laboratorio fitosanitario ubicado en Ibagué en el periodo comprendido entre el 23 y el 27 de octubre de 2023, se evidenció que en el Acta de Recibo Parcial y Final del Contrato GGC095-2022, se incluyó una motosierra a gasolina para la poda de árboles, sin que dicha herramienta se encuentre físicamente en las instalaciones del ICA, ya que no posee registro de ingreso al almacén mediante el Comprobante de Movimiento de Inventarios (CMI).

Tabla 16. Valor herramienta no suministrada en la ejecución del contrato

Ítem	Descripción	Unidad	Cantidad	Valor Total
9.1	Motosierra a gasolina, de 50cm de espada y 2 Kw de potencia	Un	1	\$ 3.066.908,59

Fuente: Acta Recibo Parcial y Final Contrato del GGC-095-2022, documento aportado por ICA en el expediente contractual.

Además, en desarrollo del contrato, se incluyeron algunos ítems no previstos en reemplazo de ítems pactados inicialmente, donde se aprecia un incremento en el costo de las actividades, en contravía de lo estipulado en el pliego de condiciones y en el contrato suscrito entre las partes, respecto a que el ICA no reconocería costos adicionales para la ejecución y cumplimiento del contrato, tal y como se ilustra a continuación:

Tabla 17. Cálculo diferencia por ajuste en valor de mesón.

Ítem	Descripción	Unidad	Contratado		
			Cantidad	Valor Unitario	Valor Total

10.2	Mesón de 0,75 en Granato Plus Cristalino	m	21,90	\$ 587.816,06	\$ 12.873.171,80
A10.2	Mesón de máximo 0,70 en Granato Plus Cristalino	m	22,0	\$ 1.848.628,02	\$ 40.669.816,44
Diferencia en Costo Directo					\$ 27.796.644,64

Fuente: Acta Recibo Parcial y Final Contrato del GGC-095-2022, documento aportado por ICA en el expediente contractual.

Tabla 18. Cálculo diferencia por ajuste en valor de poceta

Ítem	Descripción	Unidad	Contratado		
			Cantidad	Valor Unitario	Valor Total
10.3	Poceta Ref. Laboratorio	Un	4,00	\$ 1.160.381,29	\$ 4.641.525,16
A10.3	Poceta Ref. Laboratorio	Un	4,00	\$ 1.563.272,67	\$ 6.253.090,68
Diferencia en Costo Directo					\$ 1.611.565,52

Fuente: Acta Recibo Parcial y Final Contrato del GGC-095-2022, documento aportado por ICA en el expediente contractual.

Tabla 19. Cálculo diferencia por ajuste en valor de puertas.

Ítem	Descripción	Unidad	Cantidad	Valor Unitario	Valor Total
4,3	<i>M2 Puerta en hojas abatibles de aluminio anodizado natural de 13 micras con cerco de 45x45 mm. Hoja de 60x52 mm y 1.7 mm de espesor, para un aislamiento máximo de 37 mm consiguiendo una reducción del nivel acústico de 40 dB, con zócalo inferior ciego de 40 cm, herrajes de colgar, p.p. de cerradura Yale o similar y costos indirectos. Totalmente instalada.</i>	m2	32,29	\$ 380.360,11	\$ 12.281.048,21
4,3	<i>M2 Puerta en hojas abatibles de aluminio anodizado natural de 13 micras variedad en puerta lámina completa, mitad lámina mitad vidrio, vidrio completo con división en aluminio. Totalmente instalada</i>	m2	32,29	\$ 880.000,00	\$ 28.413.396,00
Diferencia en Costo Directo					\$ 16.132.347,79

Fuente: Acta Recibo Parcial y Final Contrato del GGC-095-2022, documento aportado por ICA en el expediente contractual.

La diferencia total por concepto de ítem pagado y no suministrado, y el ajuste de precios de ítems, se resume en la siguiente tabla:

Tabla 20. Cálculo consolidado del presunto detrimento por pago de actividades a un precio superior al contratado

Tabla	Detalle	Valor
No. 16	Ítem 9.1	\$ 3.066.908,59
No. 17	Ítem A 10.2	\$ 27.796.644,64
No. 18	Ítem A 10.3	\$ 1.611.565,52
No. 19	Ítem 4.3	\$ 16.132.347,79
	TOTAL	\$ 48.607.466,54

Fuente: Elaborado por Equipo Auditor de la CGR.

La anterior situación, se presentó por deficiencias en las funciones de supervisión a cargo del Grupo de Gestión de Infraestructura Física y Mantenimiento por el desconocimiento de las condiciones fijadas precontractualmente en el pliego de condiciones y el contrato, respecto al cambio y/o ajuste de precios en ítems, así como lo contemplado en la matriz de riesgos incluida en los estudios previos, donde se advierte que el contratista debe efectuar un análisis económico previo de los precios de mercado de los materiales, los insumos y las cantidades de obra que le permita proyectar el valor del AIU de forma consistente con la propuesta técnica y económica. Lo anterior, genera un presunto detrimento de los recursos públicos en un valor de \$48.607.466,54.

Hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario y fiscal.

Respuesta de la Entidad

Se evidencia que, dentro de la ejecución del Contrato GGC-095-2022 y las Actas de recibo parcial se realizó entrega a satisfacción de la motosierra de acuerdo con las especificaciones técnicas solicitadas, por tanto, se procederá a realizar la revisión con la gerencia seccional para localizar la misma, y efectuar el debido registro de ingreso al almacén mediante el Comprobante de Movimiento de Inventarios (CMI).

Conforme a los ítems no previstos en reemplazo de ítems pactados inicialmente, a pesar de que existe un incremento en el costo de las actividades, el mismo no afectó

el presupuesto final de las obras, para la ejecución y cumplimiento del contrato, por lo que fue un ajuste de menores y mayores cantidades.”

Análisis de Respuesta

Analizada la respuesta allegada por la entidad, se determina que, respecto a la motosierra, la entidad no demostró su existencia y registro como activo de la entidad a través del CMI.

En cuanto a los ítems no previstos, la entidad admite que hubo un incremento en el costo de las actividades, con lo cual, aunque el presupuesto final de la obra no se afectó, se evidenció que estaba expresamente desautorizado según lo indicado en los pliegos de condiciones, lo cual, además está en contravía de los principios de economía, eficiencia y eficacia que deben comportar los costos asociados a un proyecto financiado con recursos públicos, situación que reafirma la falta de planeación del proyecto.

El ICA no desvirtuó lo observado por la CGR y, en su lugar, confirmó las deficiencias de la supervisión a cargo del Grupo de Gestión de Infraestructura Física y Mantenimiento, por lo anterior, se confirma la observación como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal, por valor de \$48.607.466.

Hallazgo No. 19. Pago de imprevistos Contratos de Obra Pública – vigencias 2020 a 2022, ICA. (A19) (D15) (F11)

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

“Artículo 54. Faltas relacionadas con la Contratación Pública.

(...)

3. Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley.

(...)

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



técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción obra que no ha sido ejecutada a cabalidad.

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

(...)

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

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

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

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

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

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o

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

Ley 610 de 2000. *“Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”.*

(...)

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

(...)

“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, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público”.

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

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

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



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

Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo. sección tercera/
subsección A. Rad.199603577-01, 2013.

“El Consejo de Estado sostuvo una posición distinta respecto del porcentaje del AIU, al considerar:

Además, exige que se discrimine entre costos directos, es decir, los que están directamente relacionados con la construcción de la obra (materiales, mano de obra, maquinaria, etc.) y los costos indirectos que corresponden a los rubros que no están directamente relacionados con la construcción, pero en los cuales se requiere incurrir para poder ejecutar el proyecto (arriendo y gastos administrativos de la oficina, honorarios del director de la obra, del contador, del residente de obra y, en general, del personal especializado). Parte de esos costos indirectos está representada por el componente denominado “AIU”, que corresponde a un porcentaje de los costos directos estimados, donde “A” significa administración y comprende los costos indirectos propiamente dichos, destinados a cubrir los gastos a los que se ha hecho alusión, la “I” significa imprevistos y corresponde a un porcentaje destinado a cubrir contingencias menores que se puedan presentar en el curso del contrato (a este respecto, es bueno precisar, que si bien el rubro de imprevistos debe estar contemplado en la oferta, realmente no es un dinero que pertenezca o vaya a pertenecer al constructor; por tal razón, al momento de liquidar el contrato, las partes deben tener en cuenta si este porcentaje fue amortizado y, en caso de que no se haya afectado este rubro, el dinero correspondiente debe ser reintegrado al comitente, pues, de lo contrario, tales dineros se convertirían en ganancia del constructor, con lo cual éste se enriquecería sin justa causa) y la “U” representa la utilidad o la ganancia neta que recibirá el constructor por la ejecución del proyecto. El “AIU” debe estar incluido en cada uno de los ítems cotizados, aunque la correcta técnica exige que se analice y se discrimine por separado (...).”

Concepto de la CGR- OJ-0194-2020

El concepto de la oficina jurídica de la Contraloría General de la República CGR-OJ-0194-2020 expresa en el numeral 5.1 y 5.3 que:

“5.1 El contratista tiene la obligación de acreditar ante la entidad contratante la afectación del rubro de imprevistos y su monto. En los eventos en que no acredite



su afectación o cuando ésta sea inferior al monto total incluido en la oferta y pactado en el contrato por dicho concepto, el contratista tiene la obligación de devolverlo total o parcialmente, según sea el caso. A su vez, el interventor y el representante legal de la entidad contratante tienen la obligación de exigir su devolución.

(...)

5.3. La obligación del contratista de usar el rubro de imprevistos con la destinación específica que se ha descrito en este concepto encuentra sustento en los principios que rigen la contratación estatal, entre éstos el de selección objetiva, transparencia, economía y responsabilidad, consagrados en los artículos 24 a 26 y 29 de la Ley 80 de 1993 y 5 de la Ley 1150 de 2007.”

Concepto de la CGR- OJ-PI-0830-2022

El concepto de la oficina jurídica de la Contraloría General de la República CGR-OJ-PI-0830-2022 expresa en el numeral 6. CONCLUSIONES:

(...)

“6.1. Existe relativa autonomía para pactar y pagar el A.I.U; sin embargo, el ejercicio de dicha autonomía está limitado por la información que se obtenga durante la fase de planeación de sus contratos, particularmente, la que se evidencie en el análisis del sector y del mercado, el cual deberá reflejar la información con base en la cual podrán establecer, en cada caso concreto, si resulta más adecuado y conveniente pactarlo como un porcentaje de los costos directos o integrarlo en el precio unitario de cada uno de los ítems.

6.2. A las entidades contratantes les corresponde determinar con base en la información obtenida durante la fase de planeación si, en un caso particular debe exigirse al contratista que rinda cuentas respecto de la ejecución de las partidas que integran el A.I.U. En tal caso, así deberá pactarse explícitamente en el contrato suscrito entre las Partes. (Subrayado fuera del texto original)

6.3. Durante la ejecución de los contratos estatales en cuyo valor se ha incluido el rubro de- A.I.U., las-entidades- estatales y el- contratista -estarán sometidos a las condiciones fijadas para su reconocimiento y pago, en el pliego de condiciones y en el respectivo contrato. (Subrayado fuera del texto original)

Pliegos de condiciones definitivos para cada proceso de selección donde se establece:

“ANÁLISIS DEL A.I.U (Administración, imprevistos y Utilidad).”

(...)

Imprevistos: En este porcentaje se incluyen los eventos naturales o sociales, ajenos a la voluntad del constructor y que afectan el normal desarrollo de las actividades previstas de acuerdo con el cronograma propuesto. El valor asignado a los imprevistos será reconocido por la entidad, con base en la justificación del gasto generado, en todo caso no podrá exceder el valor del porcentaje previsto por el proponente en el correspondiente análisis.

Analizados los contratos de obra pública que a continuación se relacionan, se observó que, en las actas de recibo parcial,¹⁰ mediante las cuales se discrimina el ítem “imprevistos” que soportan las facturas de cobro por parte del contratista, se causaron y pagaron por concepto de imprevistos los siguientes valores, sin que obre en el expediente contractual soportes de los mismos:

Tabla 21. Cobro imprevistos Contratos de obra vigencia 2020

NO. CONTRATO	OBJETO	VALOR CONTRATO	NO. FACTURA	% IMPREVISTO	\$ IMPREVISTO
GGC-166-2020	SEDE SECCIONAL SUCRE: OBRA DE ADECUACION DE LA INFRAESTRUCTA FISICA SECCIONAL SUCRE (ÁREA ADMINISTRATIVA)	\$ 197.991.465,00	NO. 31 NO. 1 NO. 2	3%	\$ 4.522.762,47
GGC-172-2020	OBRA DE ADECUACION Y MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA FISICA DE LA SEDE SECCIONAL SURBATA-BOYACA	\$ 389.088.136,00	C-2 C-3 C-5	2%	\$ 6.083.397,00
GGC-183-2020	“OBRA DE ADECUACIÓN DE INFRAESTRUCTURA FÍSICA DEL LABORATORIO DE SEMILLAS, UBICADO EN LA SEDE DE LA SECCIONAL TOLIMA, ADECUACIÓN Y MANTENIMIENTO OFICINA SEDE SECCIONAL Y OFICINAS LOCALES	\$ 203.534.939,00	FV 7 FV 10 FV 19	1%	\$ 1.558.818,00

¹⁰ Se remitió por parte del ICA copia del expediente contractual del contrato GGC-172-2020, a través del oficio 20232117464 del 12 de septiembre del 2023.



NO. CONTRATO	OBJETO	VALOR CONTRATO	NO. FACTURA	% IMPREVISTO	\$ IMPREVISTO
GGC-207-2020	ADECUACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA DE LOS LABORATORIOS LANIA, LANASE, PTARLANIP, LNDV BLOQUE 3 Y LNDV BLOQUE 7 LNDV	\$ 624.269.924,30	OM1 OM2 OM4	3%	\$ 15.726.858,87
GGC-260-2020	"OBRA DE MANTENIMIENTO Y ADECUACION SEDE SECCIONAL YOPAL CASANARE".	\$ 198.346.621,00	5SYS-8 5SYS-9 5SYS-13	2%	\$ 3.125.606,17
GGC-221-2020	SEDE SECCIONAL CUNDINAMARCA: OBRA DE ADECUACIÓN Y MANTENIMIENTO SEDE SECCIONAL EDIFICIO LA E TIBAITATA-CUNDINAMARCA	\$929.793.205	FEV No 2 FEV No 7 FEV No 19	2%	\$ 14.860.048,00
GGC-272-2020	ADECUACIÓN DE INFRAESTRUCTURA FISICA DEL LA SEDE SECCIONAL CESAR Y DEL LABORATORIO DE SEMILLAS, LOCALIZADOS EN LA ENTRADA A VALLEDUPAR - CESAR	\$ 195.450.005,93	A1-9 A1-11 A1-12	2%	\$ 2.976.471,56
GGC-136-2021	ADECUACIÓN DEL LABORATORIO DE CALIDAD MOLINERA DE MAGANGÜÉ	\$ 88.097.425,85	ELEC-15 ELEC-17 ELEC-21	0,10%	\$ 68.266,11
GGC-174-2021	ADECUACIÓN Y MANTENIMIENTO SEDE SECCIONAL ATLÁNTICO	\$ 340.324.066,00	5SSYS-40 5SSYS-40 5SSYS-63	6%	\$ 15.935.261,00



NO. CONTRATO	OBJETO	VALOR CONTRATO	NO. FACTURA	% IMPREVISTO	\$ IMPREVISTO
GGC-235-2021	ADECUACIÓN DEL LABORATORIO NACIONAL DE INSUMOS AGRÍCOLAS-LANIA, ADECUACIÓN DEL LABORATORIO NACIONAL DE INSUMOS PECUARIOS-LANIP, ADECUACIÓN ESTACIÓN DE CUARENTENA VEGETAL LANIP, ADECUACIÓN PARTE ADMINISTRATIVA LNDV. ADECUACIÓN DEL LABORATORIO NACIONAL DE DIAGNÓSTICO VETERINARIO Y ADECUACIÓN GRUPO DE GESTIÓN CALIDAD ANALÍTICA, LNDV	\$1.941.104.728,41	RI-46 RI-52 RI-67	2%	\$ 30.341.613,57
GGC-236-2021	ADECUACIÓN Y MANTENIMIENTO SEDE SECCIONAL, DECUACIÓN LABORATORIO CALIDAD MOLINERA, ADECUACIÓN DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURA DEL LABORATORIO FITOSANITARIO DE VILLAVICENCIO- META	\$ 954.551.092,00	UTVC1 UTVC2 UTVC3	6%	\$ 43.610.040,00
GGC-244-2021	ADECUACIÓN Y MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA DEL LABORATORIO DE DIAGNÓSTICO FITOSANITARIO Y VETERINARIO DE IBAGUE - TOLIMA	\$ 437.940.261,99	UTCC1 UTCC2 UTCC3	6%	\$ 20.506.021,32
GGC-95-2022	ADECUACIÓN Y MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA DEL LABORATORIO DE DIAGNÓSTICO FITOSANITARIO Y VETERINARIO DE IBAGUE - TOLIMA	\$ 435.069.857,00	FVE9 FVE11 FVE15	6%	\$ 19.876.792,37

NO. CONTRATO	OBJETO	VALOR CONTRATO	NO. FACTURA	% IMPREVISTO	\$ IMPREVISTO
GGC-140-2022	ADECUACIÓN DE INFRAESTRUCTURA DE LAS ÁREAS DE RESIDUOS VETERINARIOS, CONTAMINANTES QUÍMICOS Y RESISTENCIA ANTIMICROBIANA RAM DEL LABORATORIO NACIONAL DE INSUMOS PECUARIOS LANIP	\$ 736.098.316,00	FE-2 FE-3 FE-4	6%	\$ 23.540.797,43
GGC-201-2022	ADECUACIÓN Y MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA DEL LABORATORIO DE DIAGNÓSTICO FITOSANITARIO DE SOGAMOSO - BOYACÁ	\$ 485.689.042,95	FEV-9 FEV-11 FEV-12	2%	\$ 7.700.793,45
CA-MC-05-2022	"ADECUACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA OFICINA ICA - SECCIONAL FLORENCIA, CAQUETÁ",	\$ 44.996.854,82	FE59 CA-MC-05-2022	2%	\$ 731.953,00
MC-ICA-BOL-06-2022	ADECUACION Y MANTENIMIENTO DE LA OFICINA DEL ICA EN CARTAGENA-BOLIVAR	\$ 44.967.354,00	LMP-1040	2%	\$ 743.569,00
MAG-MC-005-2022	MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA DE LA OFICINA ICA EL BANCO-MAGDALENA	\$ 44.313.102,00	LMP-1041	1%	\$ 363.371,00
TOTAL IMPREVISTOS PAGADOS					\$ 212.272.440,32

Fuente: Soportes de pago expedientes contractuales- Elaboro: Equipo Auditor

La anterior circunstancia, se originó por deficiencias en la función de control y vigilancia del Grupo de Gestión de Infraestructura y Mantenimiento Físico del Instituto y la supervisión, lo que generó pagos por concepto de imprevistos sin la soportabilidad que los justifique de conformidad con lo estipulado en el pliego de condiciones.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por la suma de \$ 212.272.440,32.

Respuesta de la entidad:

168

Con relación a la solicitud efectuada por la CGR, se realizó la revisión de los Contratos de obra No. GGC-166-2020, GGC-172-2020, GGC-183-2020, GGC-207-2020, GGC-260-2020, GGC-221-2020, GGC-272- 2020, GGC-136- 2021, GGC-174- 2021, GGC-235- 2021, GGC-236- 2021, GGC-244-2021, GGC-95-2022, GGC-140-2022, GGC-201-2022, CA-MC-05-2022, MC-ICA-BOL-06-2022 y MAG-MC-005-2022GGC-140-2022, y no se encontró el oportuno registro que justifique el gasto del valor destinado para imprevistos, como lo establece el pliego de condiciones definitivo que hace parte integral cada uno de los contratos de obra.

Conforme con lo anterior, y en concordancia con el Plan de Mejoramiento del ICA de la vigencia 2022, producto de la Auditoría Financiera efectuada en julio del presente año por la CGR, se solicitará al contratista el reintegro de dichas sumas en el marco de las liquidaciones contractuales, o se iniciará con el apoyo de la Coordinación Jurídica de la Entidad las acciones legales correspondientes, para los contratos que a la fecha se encuentran con cierre contractual.

Análisis de la respuesta

Analizados los argumentos esgrimidos por la entidad, la CGR ratifica la observación como hallazgo por cuanto la entidad no desvirtúa lo evidenciado por el equipo auditor.

Si bien la entidad hace referencia al reintegro de los imprevistos al contratista en el marco de la liquidación contractual, como quiera que esta no se ha realizado a la fecha, se encuentra consolidado el daño teniendo en cuenta los pagos realizados por dicho concepto.

Se reitera que, la observación en mención tiene por fundamento la estipulación del pliego de condiciones definitivo para cada proceso contractual referido al análisis del AIU, y en el que se consignó, de manera clara y sin equívocos para el pago de los imprevistos, la necesaria justificación de su ocurrencia.

Ahora bien, frente al escenario y argumento que esgrime la entidad respecto la liquidación del contrato como escenario para amortizar el imprevisto, es de importancia señalar que el control fiscal que ejerce la Contraloría General de la República por mandato del artículo 267 de la Carta Política, es posterior y selectivo, además de ser preventivo y concomitante, lo que le permite a este órgano de control adelantar la vigilancia y control fiscal en cualquier estadio de la contratación, de tal forma que, una vez realizado el pago al contratista por parte del instituto de los

imprevistos, como se acreditó en el proceso auditor, se habilita el control fiscal a dichos recursos, máxime cuando estos no pueden pregonarse de propiedad del contratista.

Sobre el particular, la Corte Constitucional¹¹ ha dispuesto en reiteradas sentencias la posibilidad del control fiscal en los diferentes estadios de la contratación así:

“(...)6.7.- Ahora bien, durante los procesos de contratación pública existen varios momentos en los cuales los organismos autónomos de control fiscal pueden intervenir para asegurar el cumplimiento de su misión constitucional: (i) cuando han concluido los trámites administrativos de legalización de los contratos, (ii) cuando se ejerce el control posterior de las cuentas y pagos realizados; y (iii) cuando se han liquidado o terminado dichos actos. Este tópico fue abordado en la Sentencia C-623 de 1999, precisamente al analizar el alcance del artículo 65 de la Ley 80 de 1993, en los siguientes términos:

(...)

Pues bien: el control fiscal sobre la actividad contractual de la administración pública, según la disposición acusada, tiene lugar en dos momentos distintos: 1. una vez concluidos los trámites administrativos de legalización de los contratos, es decir, cuando se ha perfeccionado el acuerdo de voluntades, para vigilar la gestión fiscal de la administración y, en general, el cumplimiento de las normas y principios que rigen la contratación estatal. Igualmente, se deberá ejercer control posterior sobre las cuentas y pagos derivados del contrato, y 2. una vez liquidados o terminados los contratos, para ejercer un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

Así las cosas, la CGR ratifica la observación como hallazgo por cuanto la entidad y el contratista no acreditaron ni soportaron la ocurrencia del imprevisto para su reconocimiento y pago, tal y como se encontraba consignado en el pliego de condiciones definitivo, lo que ratifica el daño fiscal por valor de \$ 212.272.440,32, al no poder este órgano de control determinar el destino de los recursos pagados por dicho concepto.

¹¹ Corte Constitucional expediente D-9043DEL 21 DE NOVIEMBRE DE 2012

Hallazgo No. 20. Interventoría a contratos de obra pública - ICA. (A20) (D16)

Constitución Política de Colombia

“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.

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

“Artículo 32. De los Contratos Estatales. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación

1. Contrato de Obra Son contratos de obra los que celebren las entidades estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago. (subrayado fuera de texto)

En los contratos de obra que hayan sido celebrados como resultado de un proceso de licitación o concurso públicos, la interventoría deberá ser contratada con una persona independiente de la entidad contratante y del contratista, quien responderá por los hechos y omisiones que le fueren imputables en los términos previstos en el artículo 53 del presente estatuto.

(...)

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

(...)

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

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados.

Para la supervisión, la entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

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

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

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

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

Manual de contratación ICA: GRFT-GC-MP-001 V.8

2.2.6. TIPOLOGIA CONTRACTUAL

CONTRATOS DE OBRA: Los contratos de obra son aquellos suscritos con el objeto de realizar la construcción, reconstrucción, rehabilitación, el mantenimiento y en

general, cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución.

CONTRATOS DE INTERVENTORIA: La interventoría consiste en el seguimiento técnico o integral que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión de este lo justifiquen. De conformidad con lo establecido en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, la interventoría será obligatoria para los contratos de obra que se tramiten por licitación pública, en los demás casos, en cada estudio previo se determinará el tipo de instancia de seguimiento y control que se requiere, por la complejidad y cuantía de la contratación.

Guía para Procesos de Contratación de obra pública, G-GPCOP-01 Colombia Compra Eficiente.

(...)

III. Fase de ejecución en Procesos de Contratación de obra pública.

(...)

B. Interventoría y supervisión en contratos de obra pública

Las Entidades Estatales están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución de los contratos de obra pública y lo deben hacer a través de un supervisor o interventor, según corresponda. La supervisión es el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico y la Entidad Estatal la ejerce directamente. La interventoría es el seguimiento técnico especializado que realiza una persona natural o jurídica diferente a la Entidad Estatal. La interventoría también puede incluir la obligación de realizar la supervisión de los temas financieros, contables, administrativos y jurídicos.

(...)

Los contratos de obra pública cuya modalidad de selección es la licitación pública deben contar con un interventor.

Analizada la ejecución contractual¹² del Instituto Colombiano Agropecuario-ICA, vigencias 2019-2022, se evidenció que los contratos de obra pública, y cuya modalidad de selección fue de licitación pública, no se contrató la interventoría para los contratos que se relacionan en la tabla que a continuación se relaciona, teniendo en cuenta la exigibilidad del seguimiento técnico especializado, financiero, contable, administrativo y jurídico, establecido en el artículo 83 de la Ley de 1474 de 2011.

Tabla 22. Relación contratos obra pública

No. Contrato	Objeto	Departamento	contratista
GGC-235-2021	Adecuación del laboratorio nacional de insumos agrícolas-LANIA, adecuación del laboratorio nacional de insumos pecuarios-LANIP, adecuación estación de cuarentena vegetal LANIP, adecuación parte administrativa LNDV. Adecuación del laboratorio nacional de diagnóstico veterinario y adecuación grupo de gestión calidad analítica, LNDV.	Cundinamarca	Raelja Ingeniería S.A.S
GGC-236-2021	Adecuación y mantenimiento sede seccional, adecuación laboratorio calidad molinera, adecuación de obras de infraestructura del laboratorio fitosanitario de Villavicencio- Meta.	Meta	U.T. Constructora 2021
GGC-221-2020	Sede seccional Cundinamarca: obra de adecuación y mantenimiento sede seccional edificio la e Tibaitata Cundinamarca	Cundinamarca	Mauricio Paba
GGC-207-2020	Adecuación y mantenimiento de la infraestructura de los laboratorios LANIA, LANASE, PTAR-LANIP, LNDV bloque 3 y LNDV bloque 7 LNDV	Cundinamarca	Consorcio O&M
GGC-201-2022	Adecuación y mantenimiento infraestructura del laboratorio de diagnóstico fitosanitario de Sogamoso - Boyacá	Boyacá	Totall S.A.S
GGC-244-2021	Adecuación y mantenimiento del área administrativa de la seccional Córdoba y adecuación de los laboratorios de diagnóstico fitosanitario y veterinario Cereté - córdoba	Córdoba	Unión Temporal Constructoras 2021

Elaboró: Equipo auditor.

Lo anterior, se presentó por la omisión de las funciones propias del grupo de gestión contractual, en cabeza de la Subgerencia Administrativa y Financiera del Instituto Colombiano Agropecuario- ICA y desconociendo la normatividad aplicable para la

¹² Muestra seleccionada en plan de trabajo para el desarrollo de la Auditoría de Cumplimiento a los inmuebles y laboratorios de propiedad del ICA y los centros de investigación de AGROSAVIA vigencias 2019 – 2022.

suscripción de los contratos de obra pública¹³, generando posibles riesgos a la estabilidad técnica y financiera de los contratos anteriormente citados, y dando lugar a posibles reprocesos en la ejecución o mayores tiempos en la misma.

Hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario.

Respuesta de la entidad:

“Conforme con lo anterior, y en concordancia con el Plan de Mejoramiento del ICA, frente a la eventualidad que revisten los contratos GGC- 235-2021, GGC-236-2021, GGC-221-2020, GGC-207-2020, GGC-201-2022 y GGC-244-2021, que no cuentan con una interventoría, situación que es susceptible de ser mejorada en la práctica contractual por el Instituto Colombiano Agropecuario ICA, por lo anterior, se adoptará la medida para los contratos de obra, bajo la modalidad de selección de licitación pública, en atención y cumplimiento al artículo 32 de la Ley 80 de 1993, y demás normas aplicables en la materia.

Sin perjuicio de lo expuesto, es importante explicar al órgano de control, que la razón de que los contratos en mención no cuenten con una interventoría, es debido a que en su momento se consideró que el objeto contractual y las actividades a desarrollar, no requerían de mayor complejidad en su ejecución, no requerían de una intervención de un equipo especializado, o de un acompañamiento técnico externo; de tal manera que, la supervisión para el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico de los contratos GGC- 235-2021, GGC-236-2021, GGC-221-2020, GGC-207-2020, GGC-201-2022 y GGC-244-2021, fue ejercida por la misma entidad estatal.”

Análisis de la respuesta

Analizados los argumentos esgrimidos por la entidad, la CGR ratifica la observación como hallazgo, por cuanto la entidad no desvirtúa lo evidenciado por el equipo auditor.

Así mismo, y teniendo en cuenta la naturaleza de los contratos referidos se ratifica necesaria la contratación de una interventoría a efectos del seguimiento técnico y especializado que requería el desarrollo de los contratos de obra.

¹³ Artículo 32, Ley 80 de 1993.

Ahora bien, la entidad no da cuenta de una justificación válida por el incumplimiento de lo establecido en el artículo 32 de la ley 80 de 1993.

Así las cosas, la CGR ratifica la observación como hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario.

Hallazgo No. 21. Retiro y Disposición de escombros (A21) (D17) (O1)

Constitución Política de Colombia:

(...) Artículo 209. De la función administrativa. 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”.

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

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

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

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



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

Decreto 2811 de 1974, “Por el Cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

Artículo 1. El ambiente es patrimonio común. El Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo, que son de utilidad pública e interés social.

Artículo 2. “Fundado en el principio de que el ambiente es patrimonio común de la humanidad y necesario para la supervivencia y el desarrollo económico y social de los pueblos, este Código tiene por objeto: (...)

3. Regular la conducta humana, individual o colectiva y la actividad de la Administración Pública, respecto del ambiente y de los recursos naturales renovables y las relaciones que surgen del aprovechamiento y conservación de tales recursos y del ambiente.

Artículo 35. Se prohíbe descargar, sin autorización, los residuos, basuras y desperdicios, y en general, de desechos que deterioren los suelos o, causen daño o molestia al individuo o núcleos humanos.

Decreto 838 DE 2005. Por el cual se modifica el Decreto 1713 de 2002 sobre disposición final de residuos sólidos y se dictan otras disposiciones.
(...)

“Artículo 23. Disposición de escombros. Los escombros que no sean objeto de un programa de recuperación y aprovechamiento deberán ser dispuestos adecuadamente en escombreras cuya ubicación haya sido previamente definida por el municipio o distrito, teniendo en cuenta lo dispuesto en la Resolución 541 de 1994 del Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o la norma que la sustituya, modifique o adicione y demás disposiciones ambientales vigentes.

Decreto 2981 de 2013. Por el cual se reglamenta la prestación del servicio público de aseo.

“Artículo 2°. Definiciones. Para los efectos de este decreto, se adoptan las siguientes definiciones

Residuo sólido especial: Es todo residuo sólido que, por su naturaleza, composición, tamaño, volumen y peso, necesidades de transporte, condiciones de almacenaje y compactación, no puede ser recolectado, manejado, tratado o dispuesto normalmente por la persona prestadora del servicio público de aseo. El precio del servicio de recolección, transporte y disposición de los mismos será pactado libremente entre la persona prestadora y el usuario, sin perjuicio de los que sean objeto de regulación del Sistema de Gestión Posconsumo.

Artículo 45. Recolección de residuos de construcción y demolición. La responsabilidad por el manejo y disposición de los residuos de construcción y demolición serán del generador, con sujeción a las normas que regulen la materia.

Decreto 1076 de 2015 Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

“Artículo 2.2.5.14.1.1. Objeto. Reglamentar el formato, presentación y contenido del comparendo ambiental de que trata la Ley 1259 de 2008, así como establecer los lineamientos generales para su imposición al momento de la comisión de cualquiera de las infracciones sobre aseo, limpieza y recolección de residuos sólidos, que adelante se codifican.

Parágrafo. Entiéndase por comparendo ambiental la orden formal de notificación para que el presunto infractor se presente ante la autoridad competente

Resolución 472 de 2017, (febrero 28), Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible: Por la cual se reglamenta la gestión integral de los residuos generados en las actividades de Construcción y Demolición (RCD) y se dictan otras disposiciones:

Artículo 20. Prohibiciones. Se prohíbe:

- 1. El abandono de residuos de construcción y demolición en el territorio nacional.*
- 2. Disponer residuos de construcción y demolición en espacio público o en los rellenos sanitarios.*
- 3. Mezclar los RCD generados con residuos sólidos ordinarios o residuos peligrosos.*
- 4. Recibir en los sitios de disposición final de RCD, residuos sólidos ordinarios o*



residuos peligrosos mezclados con RCD.

5. El almacenamiento temporal o permanente de RCD en zonas verdes, áreas arborizadas, reservas forestales, áreas de recreación y parques, ríos, quebradas, playas, canales, caños, páramos, humedales, manglares y zonas ribereñas.

Resolución 1257 de 2021 Por la cual se modifica la Resolución 0472 de 2017 sobre la gestión integral de Residuos de Construcción y Demolición (RCD) y se adoptan otras disposiciones

Artículo 5º. Modificar el artículo 15 de la Resolución 0472 de 2017, el cual quedará así:

2. Para pequeños generadores:

Entregar los RCD únicamente a gestores de RCD para que realicen las actividades de recolección, transporte, almacenamiento, aprovechamiento y/o disposición final en los puntos limpios, sitios de aprovechamiento y/o disposición final, según sea el caso”.

“Artículo 15. Obligaciones de los generadores de RCD. Son obligaciones de los generadores de RCD las siguientes:

Artículo 6º. Modificar el artículo 16 de la Resolución 0472 de 2017, el cual quedará así:

“Artículo 16. Obligaciones de los gestores de RCD. Son obligaciones de los gestores de RCD de puntos limpios, plantas de aprovechamiento y sitios de disposición final, las siguientes:

3. Expedir constancia al generador de la cantidad exacta de residuos gestionados en un tiempo máximo de 15 días calendario posteriores a la recepción del RCD para su gestión, conforme a la información requerida en el formato del Anexo II, que forma parte integral de la presente resolución.

Artículo 8º. Modificar el artículo 18 de la Resolución 0472 de 2017, el cual quedará así:

“Artículo 18. Obligaciones de la autoridad ambiental competente. Son obligaciones de la autoridad ambiental competente:

2. Efectuar el seguimiento y control a las actividades realizadas por los generadores y gestores de RCD.

Analizados los contratos requeridos mediante solicitud del 5 de septiembre de 2023,

se evidenció que en los expedientes contractuales de obra pública remitidos¹⁴ por la entidad, no reposan los certificados de disposición final de Residuos de Construcción y Demolición – RCD, establecidos en el ítem: “*retiro de escombros a sitio autorizado*”, desconociendo el sitio de disposición final de los residuos de obra.

Lo anterior, se presentó por la falta de control y revisión por parte de la supervisión de los documentos presentados por el contratista, desconociendo lo estipulado en la cláusula “*Obligaciones del Contratista*” especificada en los contratos de obra, circunstancia que genera incertidumbre frente a los lugares finales de disposición, los cuales están diseñados para evitar la contaminación, y riesgos al ambiente y por ende a la salud humana.

Hallazgo Administrativo, con presunta incidencia disciplinaria y que será puesta en conocimiento de las autoridades ambientales competentes.

Respuesta de la Entidad

“Se efectuó la validación de los Contratos de Obra para la vigencia 2019-2022, y se evidenció que no existe el registro del certificado de disposición de Residuos de Construcción y Demolición – RCD, por lo cual, se procederá a realizar la solicitud a cada uno de los mismos, en la vigencia respectiva, para dar alcance a la observación presentada por la CGR.

Es de mencionar, que como medida de cumplimiento ambiental se incorporó en la vigencia 2023, dentro de los Contratos de obra, el cumplimiento de la normatividad en lo que respecta a Resolución 1257 de 2021 “Por la cual se modifica la Resolución 0472 de 2017 sobre la gestión integral de Residuos de Construcción y Demolición (RCD) y se adoptan otras disposiciones” y demás normas correspondientes. (COMPLEMENTAR)”.

Análisis de Respuesta

La entidad en su respuesta confirma lo evidenciado por el equipo auditor, debido a que no existen los certificados de disposición de Residuos de Construcción y Demolición – RCD, cuya obligación quedó estipulada en los contratos de obra vigencias 2019 – 2022, lo que conlleva al desconocimiento del cumplimiento de la

¹⁴ Radicados ICA 20232117464 - Respuesta Req 4 CGR del 12/09/2023 y 20232118178 Respuesta CGR 2023EE0157827 reiteración requerimiento 4 del 19/09/2023

normatividad ambiental.

Como soporte a su respuesta la entidad aportó un certificado de disposición final de residuos, que no corresponde a ninguno de los contratos auditados por la CGR. Por lo anterior, se valida la observación como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y que será puesta en conocimiento de las autoridades ambientales para lo de su competencia.

Hallazgo No. 22. Liquidaciones Contractuales – ICA (A22) (D18)

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

“ARTÍCULO 60. DE LA OCURRENCIA Y CONTENIDO DE LA LIQUIDACIÓN. Los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación.

También en esta etapa las partes acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar.

En el acta de liquidación constarán los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo.

Para la liquidación se exigirá al contratista la extensión o ampliación, si es del caso, de la garantía del contrato a la estabilidad de la obra, a la calidad del bien o servicio suministrado, a la provisión de repuestos y accesorios, al pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones, a la responsabilidad civil y, en general, para avalar las obligaciones que deba cumplir con posterioridad a la extinción del contrato.

La liquidación a que se refiere el presente artículo no será obligatoria en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.

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

(...)

"Artículo 11. Del plazo para la liquidación de los contratos. La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de



condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.

En aquellos casos en que el contratista no se presente a la liquidación previa notificación o convocatoria que le haga la entidad, o las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, la entidad tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 del C. C. A.

Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 136 del C.C.A.

Los contratistas tendrán derecho a efectuar salvedades a la liquidación por mutuo acuerdo, y en este evento la liquidación unilateral solo procederá en relación con los aspectos que no hayan sido objeto de acuerdo."

Ley 1952 de 2019, por la cual se expide Código General Disciplinario.

(...)

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

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

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

MANUAL DE CONTRATACIÓN GRFT-GC-MP-001- ICA

(...)

“1.3.6. ACTA DE LIQUIDACIÓN. Documento suscrito por las partes, en el cual se hace el balance final de la ejecución del contrato y las partes se declaran a paz y salvo.

1.3.49 DOCUMENTOS CONTRACTUALES. Son todos aquellos documentos relacionados con el contrato y generados antes y durante su ejecución, los cuales pueden tener implicaciones legales, jurídicas y de relación contractual: estudio previo, pliego de condiciones, especificaciones de obra, planos de construcción, memorias de estudios técnicos, propuesta, normas y disposiciones legales vigentes, contrato, actas de recibo parcial, final y de liquidación, suspensión, reinicio, comités de obra, informes de interventoría y supervisión, modificaciones o adiciones contractuales, acta de entrega y recibo de obra, libro de obra, correspondencia, etc.

(...)

1.357 LIQUIDACION: Documento elaborado por el Supervisor o Interventor en el cual consta el estado financiero, el cumplimiento de las obligaciones, estado de las garantías, los acuerdos, el cruce de cuentas de las partes y demás acuerdos en que las partes puedan declararse a paz y salvo, una vez finalizado el plazo de ejecución del contrato. Debe ser suscrito de común acuerdo entre el contratista, el competente contractual el supervisor (Procederá en los casos en que el Ordenador del Gasto lo establezca y será señalado en la invitación pública respectiva).

Analizados los contratos que a continuación se relacionan, se observa que el Instituto Colombiano Agropecuario -ICA no realizó, en los términos establecidos para el efecto, las respectivas liquidaciones contractuales, pese a la finalización de la ejecución y los plazos contractuales.

Tabla 23. Contratos sin liquidar

No. Contrato	Objeto	Valor contrato
Ggc-177-2019	Obra de adecuación de la infraestructura física del área de biología molecular para el laboratorio de diagnóstico veterinario seccional de Antioquia.	\$ 306.939.709,00
Ggc-188-2019	Obra de instalación de acometida eléctrica del laboratorio de diagnóstico fitosanitario a la planta eléctrica de emergencia y archivo central, ubicada en la sede seccional valle del cauca.	\$ 347.768.956,00
Ggc-224-2020	Sede seccional Santander: obra de adecuación del sistema eléctrico de la seccional Santander, ubicado en la ciudad de Bucaramanga.	\$ 338.741.826,00

La circunstancia expuesta, se presentó por debilidades en el ejercicio de supervisión y del grupo de gestión contractual del ICA, al no atender de manera oportuna los plazos establecidos por la ley y el contrato para adelantar las liquidaciones contractuales, lo que genera la pérdida de competencia para ejercer dicha facultad por el Instituto. Hallazgo Administrativo con presenta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la entidad

Una vez verificados los contratos relacionados en la presente observación se pudo constatar que por error involuntario no fueron relacionadas las liquidaciones de los contratos GGC-186-2019, GGC-234-2019, GGC-166-2020 y GGC172-2020, las cuales procedemos a anexar.

Finalmente, en cuanto a la liquidación de los contratos GGC177-2019, GGC-188-2019 y GGC-224-2020, se informa que no se encuentra trazabilidad de la existencia del acta de liquidación. Sin embargo, seguiremos en la búsqueda de dicha información y se les informará de cualquier novedad.

Análisis de la respuesta

Analizada la respuesta allegada por la entidad, se determina por parte de la CGR, validar la observación como hallazgo por cuanto la entidad acepta que para los contratos GGC177-2019, GGC-188- 2019 y GGC-224-2020, no se tiene trazabilidad ni soporte de la liquidación de los mismos.

Respecto a los contratos GGC-186-2019, GGC-234-2019, GGC-166-2020 y GGC172-2020, se anexaron las correspondientes liquidaciones por lo que se retiran del hallazgo.

Los hallazgos 23 a 26 descritos en el siguiente capítulo correspondiente al objetivo específico No. 2, fueron comunicados tanto al ICA como a AGROSAVIA, razón por la cual, los alcances y las correspondientes acciones correctivas son competencia de ambas entidades.

3.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO 2

OBJETIVO ESPECÍFICO 2
Evaluar y conceptuar sobre la eficiencia y eficacia de la gestión para la administración y mantenimiento de los centros de investigación de AGROSAVIA para las Vigencias 2019-2022.

Hallazgo No. 23. Destinación inmuebles Contrato de Arrendamiento entre el Instituto Colombiano Agropecuario ICA y la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria CORPOICA hoy AGROSAVIA, Centro de Investigación Tibaitatá. (A23) (D19)

Constitución Política de Colombia:

(...)

“Artículo 209. De la función administrativa. 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”.

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

Artículo 26. 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.

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

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



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

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

(...)

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

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

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

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

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

“Artículo 26. La Falta Disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y



violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.

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

Código Civil Colombiano. Título XXVI. Del Contrato de Arrendamiento

“Artículo 1973. El arrendamiento es un contrato en que las dos partes se obligan recíprocamente, la una a conceder el goce de una cosa, o a ejecutar una obra o prestar un servicio, y la otra a pagar por este goce, obra o servicio un precio determinado.

Contrato C.I Tibaitatá.

Contrato de Arrendamiento Celebrado entre el Instituto Colombiano Agropecuario “ICA” y la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria “CORPOICA” hoy AGROSAVIA - Centro de Investigación Tibaitatá.

Primera. Objeto: El ICA se compromete a entregar a título de arriendo a CORPOICA y este recibe al mismo título el bien inmueble denominado, Centro de Investigación

Tibaitatá, ubicado en el Municipio de Mosquera, departamento de Cundinamarca, Meta, con los terrenos, las construcciones e instalaciones.

Segunda. Destinación: CORPOICA en calidad de arrendatario destinará el inmueble, las construcciones e instalaciones para realizar actividades de investigación, capacitación y transferencia de tecnología agropecuaria.

(...)

Décima Supervisión y control: El ICA, ejercerá la supervisión, inspección y control al cumplimiento de las obligaciones surgidas de este contrato, a través del Gerente Seccional del ICA Cundinamarca; en consecuencia, podrá efectuar inspecciones en cualquier momento al área arrendada, construcciones e instalaciones, comunicando por escrito las observaciones e irregularidades y formulando sugerencias y recomendaciones al respectivo Director del Centro de Investigación de CORPOICA.

Analizado el contrato de arrendamiento suscrito entre el Instituto Colombiano Agropecuario ICA y la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria “CORPOICA”¹⁵ hoy AGROSAVIA que se relaciona en la siguiente tabla y con ocasión de la visita fiscal adelantada a dicho predio.

Tabla 24. Aspectos Generales del Contrato

Contrato de Arrendamiento Celebrado entre el Instituto Colombiano Agropecuario “ICA” y la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria “CORPOICA” hoy AGROSAVIA				
No	Nombre del predio	Objeto	Depto.	Municipio
	Centro de Investigación Tibaitatá	El ICA se compromete a entregar a título de arrendamiento a CORPOICA y este recibe al mismo título el bien inmueble denominado Centro de Investigación Tibaitatá.	Cundinamarca	Mosquera

Fuente: Contrato de Arrendamiento Celebrado entre el Instituto Colombiano Agropecuario “ICA” y la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria “CORPOICA” hoy AGROSAVIA.

Se evidenció que Agrosavia está destinando parte del predio para fines diferentes a los establecidos en la cláusula segunda pactada del contrato de arrendamiento, es decir, para actividades disímiles a las de investigación, capacitación y transferencia de tecnología agropecuaria, tales como arrendamiento destinado a usos habitacionales.

La situación descrita, se originó por deficiencias en el cumplimiento de las funciones de supervisión por parte del ICA, ya que la misma no ha ejercido seguimiento, vigilancia y control, respecto al predio sujeto del contrato de arrendamiento con AGROSAVIA, circunstancia que genera riesgos de destinación diferente para los inmuebles.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de AGROSAVIA

Oficio No 2231000006304 del 27 de noviembre de 2023.

¹⁵ Hoy Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria- AGROSAVIA.



"...En cuanto al contrato del Centro de Investigación Tibaitatá si bien no se cuenta con una autorización expresa como la referida en el párrafo previo lo cierto es que la misma se puede inferir con facilidad del hecho que en él sí se contempló que la entrega del inmueble se formalizaría mediante acta e inventario "(...) donde se hará constar el estado en que se encuentran las instalaciones, la infraestructura y todos los elementos existentes en él (...) Con el presente contrato, se está entregando para uso exclusivo de CORPOICA la mera tenencia del área, construcciones e instalaciones señaladas en el acta de entrega (...)” y que en dicha acta e inventario expresamente se contemplaron diversas edificaciones denominadas como “viviendas” lo que indudablemente se liga al hecho de que las mismas están cubiertas no solo por el arrendamiento mismo sino también por la posibilidad de darle el uso habitacional para el que fueron edificadas. A lo anterior se suma el hecho de que, en desarrollo del rol de supervisor, el Instituto Colombiano Agropecuario – ICA no ha hecho requerimientos en torno a dicho uso habitacional que, se reitera, es propio y natural de las infraestructuras calificadas como “viviendas”.

“...Así, para el caso de todos los Centros de Investigación, (...) Tibaitatá se cuenta o bien con autorización general y expresa de uso habitacional de las locaciones asentadas en ellas (edificadas con tal propósito) o con la autorización tácita del mismo respaldada en el contenido literal del acta e inventario que forman parte integral del vínculo negocial.

Respuesta del ICA

Oficio No 2023124985 del 29 de noviembre de 2023

*“Para iniciar, resulta importante señalar que, la problemática planteada en la presente observación (**destinación de los inmuebles**) corresponde a una situación que, conforme fue pactado en cada contrato de arrendamiento suscrito entre el Instituto Colombiano Agropecuario -ICA- y la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria CORPOICA (hoy AGROSAVIA), debe ser supervisada por las Gerencias Seccionales del lugar de ubicación de cada predio.*

Ahora bien, de la revisión minuciosa de los expedientes que conforman los inmuebles consultados y que se encuentran en custodia de la Oficina Asesora Jurídica del ICA (Oficinas Nacionales) no se observaron informes de supervisión previos al presente requerimiento, suscritos por las Gerencias Seccionales del ICA, en su calidad de supervisores de los contratos de arrendamiento celebrados, por medio de los cuales se haya advertido a la Gerencia General de este Instituto

*inconsistencias y/o incumplimientos puntuales por parte de AGROSAVIA asociados a la **destinación** de los inmuebles (...) TIBAITATÁ.*

PREDIO TIBAITATÁ

*“... mediante **Oficio con radicado ICA20232124195 del 21 de noviembre de 2023**, este Instituto, a través de la Oficina Asesora Jurídica, solicitó a CORPOICA (hoy AGROSAVIA) indicar, en tratándose del **CENTRO DE INVESTIGACIÓN TIBAITATÁ**, si el mismo estaba siendo destinado para fines diferentes a los establecidos en el Contrato de arrendamiento de fecha 01 de febrero de 2012 suscrito entre el ICA y CORPOICA (hoy AGROSAVIA), tales como subarriendos destinados a usos habitacionales”.*

*“...Sobre el particular, mediante **Oficio con radicado AGROSAVIA No. 2231000006251 del 23 de noviembre de 2023**, AGROSAVIA informa que:*

En el año 2012, delegados del Instituto Colombiano Agropecuario - ICA y de LA CORPORACIÓN llevaron a cabo una acuciosa revisión del estado del Centro de Investigación Tibaitatá y plasmaron lo encontrado en un documento tipo informe. Al revisar con detenimiento el contenido del referido informe, suscrito por delegados de ambas instituciones, se observa la inclusión de diversas edificaciones expresamente calificadas como "viviendas", es decir, infraestructura orientada a soportar el alojamiento, hospedaje o albergue de seres humanos. Por ende, es claro que tanto ICA como LA CORPORACIÓN concurrieron a la celebración del citado contrato de arrendamiento bajo la innegable convicción de que el mismo abarcaría las viviendas dispuestas en el mismo cuyo uso podría ser únicamente habitacional dada la infraestructura de las mismas y el hecho de que las mismas fueron edificadas precisamente para albergar a seres humanos. A lo anterior se suma el hecho de que, en razón del contenido y naturaleza de las funciones a cargo de algunos trabajadores, su presencia o disponibilidad permanente en las sedes de trabajo resulta imperiosa aun cuando las mismas se den por fuera del horario laboral.”

En consecuencia, se considera que el contrato y el acta e inventario anexos a él contienen una autorización tácita de uso y destinación de las viviendas asentadas en la citada sede.

“...de la lectura sistemática e integral del Clausulado que conforma el contrato de arrendamiento referido, se observa que la Cláusula segunda del mismo, debe analizarse en conjunto con la Cláusula novena.”



“...con respecto al **CENTRO DE INVESTIGACIÓN CI TIBAITATÁ**, concluye que, frente a edificaciones calificadas expresamente como “VIVIENDAS”, **NO EXISTE** ningún tipo de excepción, ni es posible aludir a una interpretación diferente al contenido textual de la Cláusula novena, que permita a la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria -AGROSAVIA-, subarrendar para fines habitacionales, sin previa y expresa **AUTORIZACIÓN DE LA GERENCIA GENERAL DEL ICA.**”

“...En dicho sentido, es importante señalar que el hecho de que algunas edificaciones hayan sido calificadas como “viviendas” dentro del acta de entrega e inventario que soporta el Contrato de arrendamiento de fecha 01 de febrero de 2012, suscrito con respecto al predio **TIBAITATÁ**, no significa, **de ninguna manera**, que este Instituto haya concurrido con la CORPORACIÓN a que las mismas fuesen subarrendadas para usos habitacionales, sin previa autorización del ICA y que pueda aceptarse que el acta e inventario anexos al contrato, contengan una autorización tácita de uso y destinación de las viviendas asentadas en la citada Sede”.

En virtud de todo lo expuesto y en cumplimiento estricto a las cláusulas pactadas en el Contrato de arrendamiento de fecha 01 de febrero de 2012, sobre el predio conocido como **CENTRO DE INVESTIGACIÓN TIBAITATÁ**, mediante **Oficio con radicado ICA20232124896 de fecha 28 de noviembre de 2023**, la Oficina Asesora Jurídica del ICA solicitó a la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria -AGROSAVIA-, **ABSTENERSE** de realizar cualquier tipo de subarriendo en instalaciones diferentes a casinos o cafeterías, sin previa autorización de este Instituto y, en consecuencia, adoptar todas las medidas correctivas que correspondan para reestablecer la destinación y el uso de las edificaciones que conforman la citada Sede, so pena de que este Instituto inicie las acciones jurídicas que correspondan ante un eventual incumplimiento contractual por parte de la CORPORACIÓN.”

Análisis de la respuesta AGROSAVIA e ICA.

Analizada la respuesta remitida por AGROSAVIA e ICA, para el contrato de arrendamiento celebrado entre el Instituto Colombiano Agropecuario “ICA” y la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria “CORPOICA” hoy AGROSAVIA - Centro de Investigación Tibaitatá, se valida la observación como hallazgo por cuanto no existe autorización expresa por parte del ICA para subarrendar en todo o en parte el referido bien o entregarlo a cualquier otro título a

terceros, incumpliendo con la cláusula del contrato que refiere lo siguiente: **CLAUSULA NOVENA. PROHIBICIONES- CORPOICA no podrá subarrendar en todo ni en parte el inmueble objeto del presente contrato, ni entregarlo a terceros a ningún título, sin la autorización expresa por parte del ICA, con excepción de las cafeterías y casinos disponibles en el centro, que no son administradas directamente por CORPOICA y requiere delegarlas a terceros.**

El ICA, con respecto al Centro de Investigación CI TIBAITATÁ, manifestó en su respuesta lo siguiente:

“...frente a edificaciones calificadas expresamente como “VIVIENDAS”, NO EXISTE ningún tipo de excepción, ni es posible aludir a una interpretación diferente al contenido textual de la Cláusula novena, que permita a la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria -AGROSAVIA-, subarrendar para fines habitacionales, sin previa y expresa AUTORIZACIÓN DE LA GERENCIA GENERAL DEL ICA.”

...la Oficina Asesora Jurídica del ICA solicitó a la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria -AGROSAVIA-, ABSTENERSE de realizar cualquier tipo de subarriendo en instalaciones diferentes a casinos o cafeterías, sin previa autorización de este Instituto.”

Lo anterior da cuenta de la aceptación por parte del ICA de la no posibilidad de utilizar el predio para fines habitacionales circunstancia que va en contravía de lo plasmado en la respuesta de AGROSAVIA.

Por lo tanto, para el caso de Tibaitatá no es viable el argumento de AGROSAVIA en el sentido de inferir la posibilidad de habitar dicho inmueble por cuanto las estipulaciones contractuales establecen claramente las prerrogativas para casino y cafetería excluyendo la posibilidad de vivienda. Así mismo, es de anotar que, el acta de inventario da cuenta del estado de recepción del inmueble y sus características, más no de una autorización tácita de uso y destinación de las viviendas asentadas en la citada Sede.

En virtud de todo lo expuesto, se evidencian las falencias en las funciones de supervisión por parte del ICA, ya que la misma no ha ejercido seguimiento, vigilancia y control, respecto al predio sujeto del contrato de arrendamiento con AGROSAVIA.



Por lo anterior, la CGR mantiene la observación y se valida como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido con la Ley 1952 de 2019, en sus artículos 26 y 27.

Hallazgo No. 24. Obligación mantenimiento contratos arrendamiento entre ICA y AGROSAVIA para Centros de Investigación Palmira y Tibaitatá (A24)

Constitución Política de Colombia

“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”.

Decreto 403 de 2020. “Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 4 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal”.

“ARTÍCULO 3º. PRINCIPIOS DE LA VIGILANCIA Y EL CONTROL FISCAL. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:

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

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

LEY 84 DEL 1873. CODIGO CIVIL COLOMBIANO

(...)

“ARTÍCULO 1602. LOS CONTRATOS SON LEY PARA LAS PARTES. Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales.

ARTICULO 1605. OBLIGACION DE DAR. “La obligación de dar contiene la de entregar la cosa; y si ésta es una especie o cuerpo cierto, contiene, además, la de



conservarla hasta la entrega, so pena pagar los perjuicios al acreedor que no se ha constituido en mora de recibir”.

ARTICULO 1606. OBLIGACION DE CONSERVAR LA COSA. *“La obligación de conservar la cosa exige que se emplee en su custodia el debido cuidado”. (...)*

ARTICULO 2030. OTRAS OBLIGACIONES DEL ARRENDATARIO. *“El inquilino es, además, obligado a mantener las paredes, pavimentos y demás partes interiores del edificio medianamente aseadas; a mantener limpios los pozos, acequias y cañerías, y a deshollinar las chimeneas.*

La negligencia grave bajo cualquiera de estos respectos dará derecho al arrendador para indemnización de perjuicios, y aún para hacer cesar inmediatamente el arriendo en casos graves”.

Decreto 1077 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.”

“ARTÍCULO 2.2.6.1.1.10 Reparaciones locativas. *“Se entiende por reparaciones o mejoras locativas aquellas obras que tienen como finalidad mantener el inmueble en las debidas condiciones de higiene y ornato sin afectar su estructura portante, su distribución interior, sus características funcionales, formales y/o volumétricas. No requerirán licencia de construcción las reparaciones o mejoras locativas a que hace referencia el artículo 8 de la Ley 810 de 2003 o la norma que lo adicione, modifique o sustituya.*

Están incluidas dentro de las reparaciones locativas, entre otras, las siguientes obras: el mantenimiento, la sustitución, restitución o mejoramiento de los materiales de pisos, cielorrasos, enchapes, pintura en general, y la sustitución, mejoramiento o ampliación de redes de instalaciones hidráulicas, sanitarias, eléctricas, telefónicas o de gas”.

AR-P-23 PROCEDIMIENTO PARA REALIZAR LA CONSTRUCCIÓN,
ADECUACION Y MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA V-06 ICA

CONTEXTUALIZACIÓN

“Este procedimiento se encuentra relacionado con la caracterización del proceso de Administración de Recursos”.

(...)

DEFINICIONES

“MANTENIMIENTO: el conjunto de trabajos necesarios para asegurar el buen funcionamiento de las instalaciones.

MANTENIMIENTO CORRECTIVO: mantenimiento que se realiza con el fin de reparar un fallo o los defectos observados en la infraestructura, consiste en localizar averías o defectos (emergencia o urgencia) y corregirlos o repararlos.

MANTENIMIENTO PREVENTIVO: mantenimiento destinado a la conservación de la infraestructura mediante la realización de la revisión y reparación que garanticen su buen funcionamiento y un periodo de uso fiable”.

(...)

4. DEFINICIONES

PLAN DE MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA: “planificación con las actividades de mantenimiento preventivo y correctivo tendientes a la conservación de la infraestructura en condiciones óptimas de habitabilidad para el ejercicio de las actividades de la Corporación. Éste es definido y priorizado por los Centros de Investigación teniendo en cuenta los compromisos de los contratos de arriendo y aprobado por la Dirección Administrativa y Financiera por un período de tiempo según asignación de recursos”.

(...)

CONDICIONES GENERALES

(...)

- *“El plan de mantenimiento será presentado cada año para aprobación del Instituto Colombiano Agropecuario – ICA, en los predios que ostente calidad de propietario.*
- *Toda obra de infraestructura deberá dar cumplimiento con la normatividad técnica vigente y asociada a las actividades a realizar” (...)*

6.1 PLAN DE MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA

“La Coordinación Administrativa y Financiera de cada Centro de Investigación como responsable del plan de mantenimiento de la infraestructura (PMI), realizará, consolidará y hará seguimiento a las actividades de mantenimiento preventivo y correctivo asociadas a la infraestructura y equipos necesarios para la operación del



Centro, tales como plantas de tratamiento de agua potable y residual, sistemas de puesta a tierra, mantenimiento de canales, vías, cerramientos, edificaciones, redes y equipos eléctricos, podas, jardinería, piscinas, sistemas de riego, sistemas de ventilación y refrigeración, redes y aparatos hidrosanitarios, sistemas contra caídas, entre otras; valorando las actividades teniendo en cuenta la ejecución de las mismas durante la vigencia que finaliza”.

Contrato 0039 DE 2007 OBJETO “EL ICA se compromete a entregar a título de arrendamiento a CORPOICA y este recibe al mismo título el bien inmueble denominado CENTRO DE INVESTIGACION C.I PALMIRA, ubicado en el Municipio de Palmira, departamento del Valle, con los terrenos, las construcciones e instalaciones. Los linderos generales se describen en la escritura No 1006 del 6 de marzo de 1974, de la Notaria 2 de Bogotá. Las construcciones e instalaciones en arrendamiento se relacionan en el Acta de entrega firmada por las partes, el cual hace parte integral del presente contrato”.

(...)

“CLÁUSULA SEXTA MANTENIMIENTO- “CORPOICA se obliga además del canon pactado, a la presentación del plan anual de conservación y mantenimiento del inmueble, incluidas sus construcciones e instalaciones antes del 31 de enero de cada año y a su ejecución, evitando que por ausencia de este, se cause detrimento patrimonial al ICA; el incumplimiento de esta responsabilidad dará derecho al ICA para hacer cesar inmediatamente los efectos de este contrato y exigir judicial o extrajudicial la restitución del inmueble, construcciones e instalaciones”.

CONTRATO DE ARRENDAMIENTO ENTRE EL INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO “ICA” Y LA CORPORACIÓN COLOMBIANA DE INVESTIGACIÓN AGROPECUARIA “CORPOICA” C.I TIBAITATÁ (2012)

“CLAUSULA SEXTA MANTENIMIENTO- “CORPOICA se obliga además del canon pactado, a la presentación del plan anual de conservación y mantenimiento del inmueble, incluidas sus construcciones e instalaciones antes del 31 de marzo de cada año y deberá ejecutarse dentro del año siguiente evitando que por ausencia de este, se cause detrimento patrimonial al inmueble de propiedad del ICA que aprobará el supervisor de este contrato dentro de los (30) días siguientes a su presentación; el incumplimiento de esta responsabilidad dará derecho al ICA para hacer cesar inmediatamente los efectos de este contrato y exigir judicial o extrajudicial la restitución del inmueble, construcciones e instalaciones”.

Del análisis realizado a los contratos de arrendamiento 039 de 2007 C.I. Palmira y C.I. Tibaitatá (sin número), suscritos entre el Instituto Colombiano Agropecuario ICA y la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria - AGROSAVIA, se evidenció que, dentro de las obligaciones establecidas al arrendatario, se encontraba la de conservar y mantener el inmueble y sus instalaciones.

En visita fiscal adelantada al Centro de Investigación Tibaitatá entre el 25 y 27 de septiembre y al Centro de Investigación Palmira, el 30 de octubre de 2023, la CGR evidenció, que las instalaciones e infraestructura del Centro relacionadas en el acta suscrita por funcionarios de la CGR, ICA y AGROSAVIA, se encuentran deterioradas y en mal estado de conservación, tal y como se evidencia en el registro fotográfico que a continuación se presenta:

Ilustración 13. Centro de investigación Palmira



Foto: Visita fiscal



Casino



Poste con desplome sobre fachada



Fuente: Registro Fotográfico Visita CGR

Ilustración 14. Centro de investigación Tibaitatá



Agrietamientos Edificación lote 70



Agrietamientos Edificación lote 70



Edificaciones abandonadas lote 61 consolicitud de demolición



Edificaciones abandonadas lote 61 con solicitud de demolición



Agrietamiento Edificación lote 35 con solicitud de demolición

La anterior circunstancia se presenta por cuanto, AGROSAVIA en su plan anual de conservación y mantenimiento no está teniendo en cuenta las necesidades reales de mantenimiento y conservación de los inmuebles, conforme a lo estipulado en el contrato, lo que genera riesgos de deterioro para la infraestructura y el personal que labora en dichas instalaciones y el patrimonio del ICA.

Hallazgo administrativo.

Respuesta AGROSAVIA:

“En términos de mantenimiento y conservación de las edificaciones bajo la administración de La Corporación, se ha requerido gestión de recursos al ICA según comunicaciones del 24 de marzo de 2010 y 26 de abril de 2021 (ver carpeta “Observación Nro. 2” subcarpeta” Gestión de recursos”).

“Adicional a los planes de mantenimiento que cada año se radican antes de marzo para aprobación del ICA donde se informa la NO disponibilidad de recursos a esa fecha, durante la ejecución anual de los convenios la corporación gestiona recursos para lograr mantener la infraestructura que se usa en cada uno de los centros de investigación, lo que se evidencia con el informe anual de ejecución del plan de mantenimiento que se informa al ICA, del cual presentamos cifras del periodo auditado” (...) subrayado fuera de texto

“Específicamente en el Centro de Investigación Palmira se han identificado necesidades reales de mantenimiento y conservación de los inmuebles. El Centro de Investigación Palmira, así como en la gran mayoría de los centros de investigación a nivel nacional, presenta numerosas infraestructuras las cuales se

encuentran dispersas a lo largo y ancho del predio, hecho que dificulta su mantenimiento y aumenta los costos asociados al mismo. Sin embargo, desde AGROSAVIA se realizan importantes esfuerzos para planificar y ejecutar mantenimientos acordes a la disponibilidad de los recursos. Si bien se han realizado diversas intervenciones, la asignación de estos recursos para atender todas las necesidades de mantenimiento y conservación de los inmuebles, sigue siendo limitada” (...)

Respuesta ICA:

“En cada contrato de arrendamiento suscrito entre el Instituto Colombiano Agropecuario -ICA- y la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria CORPOICA (hoy AGROSAVIA), debe ser supervisada por las Gerencias Seccionales del lugar de ubicación de cada predio”.

“Ahora bien, de la revisión minuciosa de los expedientes que conforman los inmuebles consultados y que se encuentran en custodia de la Oficina Asesora Jurídica del ICA (Oficinas Nacionales) no se observaron informes de supervisión previos al presente requerimiento, suscritos por las Gerencias Seccionales del ICA, en su calidad de supervisores de los contratos de arrendamiento celebrados” (...)

En dicho sentido, se observa que aun cuando AGROSAVIA ha venido presentado a este Instituto los Planes Anuales de Conservación y Mantenimiento por cada vigencia, lo cierto es que, en ellos, se ha venido priorizando únicamente el mantenimiento de algunas de las instalaciones que son utilizadas (usadas) por la CORPORACIÓN (...)

Finalmente, el ICA informa, que ha requerido incluir en los planes de mantenimiento las edificaciones que se encuentran en evidente estado de deterioro.

Análisis de Respuesta

AGROSAVIA en su respuesta muestra la trazabilidad de las intervenciones que se le han realizado a las edificaciones del centro de investigación Palmira y Tibaitata, las cuales se presentan al ICA mediante el plan de mantenimiento y conservación, de los años 2019 al 2022, así mismo, se anexó el soporte de los planes anuales.

De igual forma, la entidad reconoce las necesidades reales de mantenimiento y conservación que se presentan en el Centro de Investigación Palmira y en la mayoría de los centros de investigación, sin embargo, se hace énfasis en que la

ejecución anual de los recursos gestionados son para mantener la infraestructura que se usa.

Así mismo, respecto a las demoliciones del centro de investigación Tibaitatá, ambas Entidades, hacen referencia a unas “*autorizaciones de demolición*”, no obstante, no existen evidencias de actos administrativos expedidos por el ICA, en los cuales se autorice la demolición de las edificaciones, por lo tanto, se ratifica la falta de mantenimiento y descuido de la infraestructura, puesto que, la cláusula sexta obliga a mantener en buen estado las edificaciones, las cuales deben ser priorizadas, sin que esto le genere detrimento al ICA.

Así las cosas, el ICA en su respuesta reconoce la falta de supervisión a los contratos de arrendamiento, en ese sentido, hace mención que en los planes de mantenimiento y conservación se está priorizando lo que AGROSAVIA utiliza, mas no las edificaciones que presenta una verdadera necesidad.

Lo antes descrito, ratifica las falencias en la planificación de las actividades de mantenimiento preventivo y correctivo tendientes a conservar y mantener la infraestructura, debido a que esta se encuentra en deterioro avanzado, lo cual fue evidenciado y ratificado en las visitas fiscales adelantadas por la CGR.

Por lo tanto, se configura como hallazgo administrativo, toda vez que, las medidas y actividades ejecutadas mediante el Plan Anual de Conservación y mantenimiento no han sido efectivas y eficientes para mitigar el riesgo de deterioro.

Hallazgo No. 25. Institución educativa en Centro de Investigación Palmira-Seccional ICA Valle (A25) (D20)

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

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

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida



por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos. (...)

Artículo 84. FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES. *La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratada sobre las obligaciones a cargo del contratista.*

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

PARÁGRAFO 1. *El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así: No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.”*

Ley 1952 de 2019. “Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”.

“Artículo 26. LA FALTA DISCIPLINARIA. *“Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.”*



Artículo 27. ACCIÓN Y OMISIÓN. “Las faltas disciplinarias puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.”

LEY 84 DEL 1873 CODIGO CIVIL COLOMBIANO

“ARTÍCULO 1602. LOS CONTRATOS SON LEY PARA LAS PARTES. Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales.

ARTÍCULO 1603. EJECUCION DE BUENA FE. Los contratos deben ejecutarse de buena fe, y por consiguiente obligan no solo a lo que en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación, o que por ley pertenecen a ella.

AR-M-08 Manual de Supervisión V0 AGROSAVIA

5. GENERALIDADES

Son requisitos generales para todos los vínculos negociales celerados por AGROSAVIA, los siguientes:

Todos los soportes generados durante la ejecución de los vínculos negociales deben ser entregados de manera oportuna al área que administra la tabla de retención documental del respectivo vinculo comercial. El supervisor solo conservará copias de dichos documentos como archivo personal (...)

En las supervisiones, interventorías, y apoyos a la supervisión deben estar definidas las responsabilidades y obligaciones acordadas con el supervisor principal de manera que las mismas no entren en contraposición una con la otra.

POLÍTICA DE BIENES INMUEBLES GRFIS-SAF-POL-001 V.1 ICA

“3. Supervisión contratos de Arrendamiento y de Comodato

De acuerdo con lo anterior, debe el ICA ejercer el control y vigilancia de la ejecución de los contratos y convenios que celebre, interna o externamente, a través de un supervisor o de un interventor, según la entidad cuente o no con el personal idóneo y suficiente para realizar dicha labor. Para materializar lo anterior el ICA soporta su



actividad de supervisión en el PROCEDIMIENTO: SEGUIMIENTO Y VERIFICACIÓN A LA EJECUCIÓN DE CONTRATOS Y CONVENIOS (SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA) CÓDIGO: GCO-SAF-P-017 V.4”.

“Este control tiene como objetivo principal verificar que los contratistas cumplan estrictamente con las condiciones establecidas en los estudios previos, las propuestas presentadas y en los pliegos de condiciones o invitación, así como con el objeto y las obligaciones pactadas contractualmente, los cronogramas de actividades, las condiciones de entrega, la gestión de las comunicaciones, la presentación de informes de actividades, el cargue y publicidad de la información de los procesos contractuales en los espacios y plataformas establecidos por la Ley y la atención oportuna de los requerimientos efectuados por la entidad”.

MANUAL DE CONTRATACION GRFT-GC-MP-001 ICA

“12.2.1 QUE ES LA SUPERVISION

Consiste 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 podrá contratar personal de apoyo, a través de contratos de prestación de servicios.

12.5.2.9 El supervisor y/o interventor debe advertir oportunamente al contratista sobre el cumplimiento de sus obligaciones y si fuere necesario, solicitarle acciones correctivas, siempre con plazo perentorio.

Contrato 0039 DE 2007. OBJETO. “EL ICA se compromete a entregar a título de arrendamiento a CORPOICA y este recibe al mismo título el bien inmueble denominado CENTRO DE INVESTIGACION C.I PALMIRA, ubicado en el Municipio de Palmira, departamento del Valle, con los terrenos, las construcciones e instalaciones. Los linderos generales se describen en la escritura No 1006 del 6 de marzo de 1974, de la Notaria 2 de Bogotá. Las construcciones e instalaciones en arrendamiento se relacionan en el Acta de entrega firmada por las partes, el cual hace parte integral del presente contrato”. (...)

“CLÁUSULA SEGUNDA- DESTINACIÓN- CORPOICA en calidad de arrendatario destinará el inmueble, las construcciones e instalaciones para realizar actividades de investigación, capacitación y transferencia de tecnología agropecuaria” (...)

Decreto No 192 DE 2014 “por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los acuerdos municipales 109 de 2001,058 de 2003,080 de 2011, 018 de 2013 y 028 de 2014”.

CAPITULO 5. Patrimonio Natural y Construido.

“Artículo 60 Identificación. Se considera dentro del suelo de protección, con el fin de prevenir su alteración o cambio de uso, los elementos que se enumeran a continuación los cuales aparecen localizados en los planos: No A7 patrimonio Cultura Rural, No A8 Patrimonio Cultural Urbano y no A10 Suelo de Protección que forma parte integral del presente acuerdo”:

Edificaciones institucionales

52. Conjunto de edificaciones de ICA. CORPOICA (Centro Nacional de Investigaciones Agropecuarias de Palmira)

(...)

d) patrimonio científico

3. ICA-CORPOICA (Granja agrícola de Palmira)

4. (...)

“Artículo 63. Patrimonio Científico. Las instalaciones y terrenos del centro internacional de Agricultura Tropical CIAT, el Centro de Investigación ICA-CORPOICA (granja agrícola de Palmira) y de la Universidad Nacional, deben ser conservadas en su destinación como centros académicos de investigación, desarrollo y transferencia de tecnológica y docencia, para el apoyo, ejecución y desarrollo de la seguridad alimentaria, por su vocación agropecuaria, Agroindustrial, agroalimentaria y de innovación técnico-científica en esos mismos sectores. Deben conservar en forma indefinida el uso de del suelo y su infraestructura destinado a la investigación, Bancos de Germoplasma Vegetal y/o Animal, colecciones de Especies forestales, la docencia, manejo ambiental y ecológico, desarrollo y transferencia tecnológica”.

Analizado el contrato No 0039 de 2007, suscrito entre el Instituto Colombiano Agropecuario ICA y la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria-AGROSAVIA cuyo objeto es: “EL ICA se compromete a entregar a título de arrendamiento a CORPOICA y este recibe al mismo título el bien inmueble



denominado CENTRO DE INVESTIGACION C.I PALMIRA, ubicado en el Municipio de Palmira, departamento del Valle, con los terrenos, las construcciones e instalaciones”, se observó que, en el anexo del acta de entrega de inventario de edificaciones, se la relaciona la infraestructura de un plantel educativo que en la actualidad se encuentra en funcionamiento, circunstancia que se pudo constatar en visita fiscal adelantada por la CGR el 30 de octubre de 2023 al Centro de Investigación Palmira.

De igual forma y, según manifestación de la directora del plantel educativo, este presta sus servicios en virtud de un “acuerdo” suscrito con AGROSAVIA para su funcionamiento en las instalaciones del centro de investigación.

No obstante, dicho acuerdo no fue allegado a la CGR pese a haberse consignado en el acta de visita fiscal como compromiso de la misma.

Es de anotar que, el mencionado plantel educativo se encuentra en funcionamiento sin mediar autorización por parte del Instituto Colombiano Agropecuario ICA, ni habilitación del plan de ordenamiento territorial que, estipula que, en dicha ubicación de terreno solo se pueden adelantar actividades destinadas a la investigación, desarrollo y transferencia tecnológica.

De igual forma, se observa que se han presentado reparaciones locativas por parte de la dirección del colegio, mismas que fueron aprobadas por AGROSAVIA, pero con recursos del plantel educativo.

A continuación, se relaciona el registro fotográfico de la visita adelantada por la CGR:

Ilustración 15. Institución educativa en Centro de Investigación Palmira



La anterior circunstancia, se presenta por deficiencias en el seguimiento, vigilancia y control por parte de la supervisión del ICA y AGROSAVIA a la destinación de infraestructura para fines diferentes a los establecidos en el contrato de arrendamiento y el Plan De Ordenamiento Territorial POT , lo que genera riesgos de posibles prescripciones adquisitivas de porciones de terreno, así como, demandas por afectaciones de los infantes que se encuentran en el plantel educativo ante riesgos de seguridad por colindar el predio con la Institución Penitenciaria de Palmira.

Hallazgo administrativa y presunta connotación disciplinaria

Respuesta AGROSAVIA

“La infraestructura del Colegio ICA hace parte del inventario de las infraestructuras contempladas en el contrato de arrendamiento Nro. 0039 del 2007 suscrito entre el ICA y AGROSAVIA. En consecuencia, en visita ocular realizada entre el ICA y AGROSAVIA en febrero del 2022 a la infraestructura del Colegio ICA, se acordó realizar intervención al bloque kínder del colegio. El concepto técnico de la intervención fue elaborado por el área de infraestructura de AGROSAVIA Centro de Investigación Palmira y la ejecución de la intervención realizada fue notificada al ICA el 31 de mayo del 2022 (los soportes de la visita ocular, concepto técnico, contratación de las obras y notificación de la intervención al ICA fueron compartidos a la CGR durante la visita al Centro de Investigación Palmira)”

(...)

“Es importante resaltar que AGROSAVIA no ha celebrado contrato de arrendamiento con el Colegio ICA “DANIEL SARRIA VILLANO”, ni recibe dineros por concepto de arrendamiento de los propietarios del plantel educativo. A la fecha AGROSAVIA no ha celebrado vínculo contractual con los propietarios del Colegio ICA “DANIEL SARRIA VILLANO”.

“Aunado a lo anterior resulta sencillo inferir que LA CORPORACIÓN no tuvo incidencia alguna en la creación, establecimiento y asentamiento del “Colegio ICA “Daniel Sarria Villano”” en el lugar en el que el mismo se erige pues tales actuaciones ocurrieron de forma previa a que AGROSAVIA fuese si quiera una persona jurídica capaz de obligarse”.

Respuesta ICA

*“Resulta importante señalar que, la situación planteada en la misma **(funcionamiento de una Institución Educativa al interior del Centro de Investigación CI Palmira)**, es un escenario que, conforme fue pactado en el Contrato de arrendamiento No. 0039 del 02 de enero de 2007 suscrito entre el Instituto Colombiano Agropecuario -ICA- y la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria CORPOICA (hoy AGROSAVIA), corresponde ser supervisada y documentada por la Gerencia Seccional del Valle del Cauca, conforme al lugar de ubicación del inmueble (Palmira - Valle del Cauca)”*

(...)

“El Instituto también solicitó a AGROSAVIA remitir la autorización emitida por parte del ICA para el funcionamiento del Plantel Educativo al interior del inmueble de

propiedad del ICA, CI PALMIRA e información relacionada con irregularidades en el funcionamiento de la misma”. (...)

“Es de señalar que, una vez efectuada la revisión de la información aportada por AGROSAVIA, se observa que la referida Institución Educativa inició su funcionamiento en el año 1987 conforme a la Resolución No. 0810 del 31 de marzo de 1987 expedida por el Gobernador y secretario de Educación Departamental del Valle del Cauca (anexa en la respuesta emitida por AGROSAVIA) y, al contrastar los títulos de adquisición del inmueble, éste fue adquirido por el ICA en mayor extensión desde el año 1974. Luego entonces, desde las Oficinas Nacionales del ICA se están realizando internamente las indagaciones respectivas, verificando el sistema documental de manera exhaustiva, a efectos de entregar a la Contraloría General de la República información clara, veraz y precisa de la circunstancia en cuestión”.

“A partir de esta verificación, y una vez se cuente con las conclusiones del caso, el ICA procederá a adoptar las medidas jurídicas y administrativas que correspondan, todo lo cual le será informado a la Contraloría General de la República -CGR-“.

Análisis Respuestas

Analizada la respuesta remitida por el ICA y AGROSAVIA, ambas entidades manifiestan que el plantel educativo se encontraba en funcionamiento en el Centro de Investigación Palmira desde años anteriores a la creación de AGROSAVIA. Sin embargo, la CGR no cuestiona la legitimación de la referida Institución ni se está pidiendo el desalojo de la misma, ya que, la Gobernación del valle dio la habilitación para el funcionamiento de este.

Lo que se cuestiona, es que no exista acuerdo o convenio donde muestre la relación jurídica que se tiene entre la institución educativa, AGROSAVIA e ICA, el cual señale los acuerdos y obligaciones que acredite la instancia de esta en el predio, debido a que, en visita fiscal no se allegó el documento en mención que permita evidenciar los acuerdos entre las partes.

De igual forma, es de anotar que el ICA desconoce bajo qué condiciones se encuentra el plantel educativo en el C.I circunstancia que no es de recibo de este ente de control por cuanto el ICA debe tener el control de las actividades que se adelantan al interior de dicho predio, puesto que, la institución educativa ha realizado reparaciones locativas, asumidas por la misma, de las cuales no ha habido un pronunciamiento por parte de ICA ni AGROSAVIA.

De igual forma, la CGR pone de presente los riesgos que comporta el funcionamiento de una institución educativa en un predio que debe ser destinado para el desarrollo de investigación, capacitación y transferencia de tecnología

agropecuaria, aunado a ello que se cuenta como predio colindante un establecimiento penitenciario.

De igual forma, no se discute el derecho a la educación, más bien se evidencia la falta de control sobre esta institución, y la inexistencia de un negocio jurídico, ya que, se observa que se está ejerciendo derechos de señor y dueño, lo que genera riesgos al Instituto Colombiano Agropecuario- ICA de posibles prescripciones adquisitivas de porciones de terreno, así como, demandas por afectaciones de los infantes que se encuentran en el plantel educativo ante riesgos de seguridad por colindar el predio con la Institución Penitenciaria de Palmira.

Por lo mencionado anteriormente, se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo No. 26. Subarriendo y Destinación Predios Contrato 0039 (A26) (D21)

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

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

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

Artículo 84. FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratada sobre las obligaciones a cargo del contratista.

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



PARÁGRAFO 1. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así: No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.”

Ley 1952 de 2019. “Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”.

“Artículo 26. LA FALTA DISCIPLINARIA. “Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.”

Artículo 27. ACCIÓN Y OMISIÓN. “Las faltas disciplinarias puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.”

LEY 84 DEL 1873 CODIGO CIVIL COLOMBIANO

“ARTÍCULO 1602. LOS CONTRATOS SON LEY PARA LAS PARTES. Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales.

(...)

ARTÍCULO 1603. EJECUCION DE BUENA FE. Los contratos deben ejecutarse de buena fe, y por consiguiente obligan no solo a lo que en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación, o que por ley pertenecen a ella.



(...)

ARTÍCULO 523. SUBARRIENDO Y CESIÓN DE CONTRATO DE ARRENDAMIENTO. *“El arrendatario no podrá, sin la autorización expresa o tácita del arrendador, subarrendar totalmente los locales o inmuebles, ni darles, en forma que lesione los derechos del arrendador, una destinación distinta a la prevista en el contrato” (...)*

Contrato 0039 DE 2007. OBJETO. *“EL ICA se compromete a entregar a título de arrendamiento a CORPOICA y este recibe al mismo título el bien inmueble denominado CENTRO DE INVESTIGACION C.I PALMIRA, ubicado en el Municipio de Palmira, departamento del Valle, con los terrenos, las construcciones e instalaciones. Los linderos generales se describen en la escritura No 1006 del 6 de marzo de 1974, de la Notaria 2 de Bogotá. Las construcciones e instalaciones en arrendamiento se relacionan en el Acta de entrega firmada por las partes, el cual hace parte integral del presente contrato”. (...)*

“CLÁUSULA SEGUNDA- DESTINACIÓN- CORPOICA en calidad de arrendatario destinará el inmueble, las construcciones e instalaciones para realizar actividades de investigación, capacitación y transferencia de tecnología agropecuaria” (...)

“CLÁUSULA NOVENA PROHIBICIONES- CORPOICA no podrá subarrendar en todo ni en parte el inmueble objeto del presente contrato, ni entregarlo a terceros a ningún título, sin la autorización expresa por parte del ICA, con excepción de las viviendas, cafeterías, casinos disponibles en el centro, que son administrados directamente por CORPOICA y requiere delegar a terceros.

DECRETO No 192 2014 *“por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los acuerdos municipales 109 de 2001,058 de 2003,080 de 2011,018 de 2013 y 028 de 2014”*

“CAPITULO 5. Patrimonio Natural y Construido.

“Artículo 60 Identificación. Se considera dentro del suelo de protección, con el fin de prevenir su alteración o cambio de uso, los elementos que se enumeran a continuación los cuales aparecen localizados en los planos: No A7 patrimonio Cultura Rural, No A8 Patrimonio Cultural Urbano y no A10 Suelo de Protección que forma parte integral del presente acuerdo”:

Edificaciones institucionales

52. Conjunto de edificaciones de ICA. CORPOICA (Centro Nacional de Investigaciones Agropecuarias de Palmira)
(...)

d) patrimonio científico

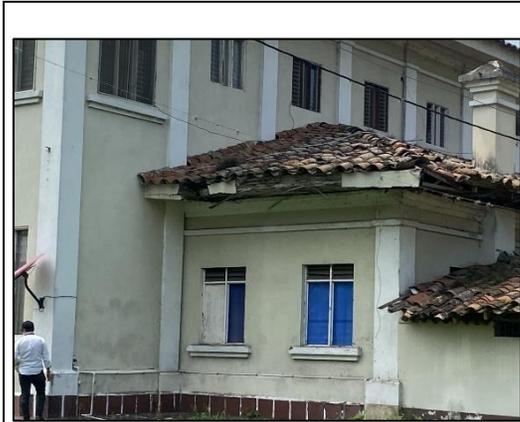
2. ICA-CORPOICA (Granja agrícola de palmira)

“Artículo 63. Patrimonio Científico. Las instalaciones y terrenos del centro internacional de Agricultura Tropical CIAT, el Centro de Investigación ICA-CORPOICA (granja agrícola de Palmira) y de la Universidad Nacional, deben ser conservadas en su destinación como centros académicos de investigación, desarrollo y transferencia de tecnológica y docencia, para el apoyo, ejecución y desarrollo de la seguridad alimentaria, por su vocación agropecuaria, Agroindustrial, agroalimentaria y de innovación técnico-científica en esos mismos sectores. Deben conservar en forma indefinida el uso de del suelo y su infraestructura destinado a la investigación, Bancos de Germoplasma Vegetal y/o Animal, colecciones de Especies forestales, la docencia, manejo ambiental y ecológico, desarrollo y transferencia tecnológica”.

De acuerdo con la visita fiscal adelantada el 30 de octubre de 2023, al Centro de Investigación Palmira, se evidenció que las viviendas ubicadas en el predio, se encuentran arrendadas a los colaboradores de AGROSAVIA, mediando contrato de arrendamiento por parte de la Corporación y haciendo descuentos por nomina correspondientes al Canon establecido en estos, sin tener autorización del Arrendador para el caso el Instituto Agropecuario ICA.

De igual forma, se evidenció que el uso establecido para las edificaciones entregadas en el inventario del ICA como casino y bodega, se encuentran bajo uso habitacional aun cuando las mismas presentan alto deterioro tal y cómo se evidencia en el siguiente registro fotográfico:

Ilustración 16. C.I. Palmira casino y bodega



CASINO



BODEGA





Fotos: Visita fiscal

La circunstancia expuesta, se presenta por deficiencias en la vigilancia seguimiento y control por parte de la supervisión adelantada por el ICA y AGROSAVIA, respecto a la destinación de la infraestructura del predio la granja Palmira, para fines diferentes a los establecidos en el contrato de arrendamiento del predio, así como, lo referido en el plan de ordenamiento territorial POT, lo que genera riesgos para las entidades de demandas ante posibles afectaciones físicas a las personas que se encuentran en condición de habitabilidad.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta AGROSAVIA

“La cláusula novena del referido contrato de arrendamiento señala que le está prohibido a AGROSAVIA entregar el bien a cualquier título a terceros, incluyendo el subarrendamiento, sin contar con autorización expresa del Instituto Colombiano Agropecuario – ICA, sin embargo, la misma previsión contractual establece que dicha autorización “(...) no se requerirá en los casos de las edificaciones ubicadas al interior del predio arrendado destinados a viviendas, cafeterías y casinos disponibles en el Centro (...)”,⁴¹ por ende, es claro que LA CORPORACIÓN cuenta con una autorización general en virtud de la cual puede hacer uso del citado Centro de Investigación y sus instalaciones y edificaciones brindar el servicio de hospedaje (temporal o a largo plazo) a sus trabajadores u otros colaboradores sin que ello constituya un incumplimiento al clausulado objeto de revisión.”

Respuesta ICA

*“De la revisión minuciosa del expediente que conforma el inmueble consultado y que se encuentra en custodia de la Oficina Asesora Jurídica del ICA (Oficinas Nacionales) no se observaron informes de supervisión previos al presente requerimiento, suscritos por la Gerencia Seccional del Valle del Cauca ICA, en su calidad de supervisor del Contrato de arrendamiento No. 0039 del 02 de enero de 2007 celebrado entre el ICA y CORPOICA (hoy AGROSAVIA), por medio de los cuales se haya advertido a la Gerencia General de este Instituto inconsistencias y/o incumplimientos puntuales por parte de AGROSAVIA asociados a la **prohibiciones de subarriendo** de las edificaciones que se encuentran al interior del **CENTRO DE INVESTIGACIÓN CI PALMIRA**. de acuerdo con el análisis jurídico realizado a lo pactado en el clausulado del contrato de arrendamiento suscrito, es viable concluir que la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria -AGROSAVIA-, se encuentra facultada y no requiere autorización por parte del ICA, para subarrendar **viviendas, cafeterías y casinos disponibles en el centro y, para el caso en concreto, no se está incurriendo en actividades disímiles a las contempladas en el objeto contractual.***

Análisis Respuestas

La respuesta dada por ambas entidades hace referencia a que AGROSAVIA no requiere autorización por parte del ICA para subarrendar, sin embargo, la CGR cuestiona el uso de ciertas edificaciones como casino y bodega, las cuales se encuentran bajo uso habitacional, teniendo un alto deterioro o siendo estas establecidas para actividades diferentes a las habitacionales.

Así mismo, la CGR cuestiona la destinación del predio para fines habitacionales toda vez, que el plan de ordenamiento territorial es claro, al establecer este para fines científicos, al igual que la cláusula segunda del contrato 0039.

De ahí que, en la respuesta del ICA, se logra establecer las deficiencias en la vigilancia, seguimiento y control por parte de la supervisión, respecto a la destinación de la infraestructura del predio, dejando al arbitrio de AGROSAVIA subarrendar sin autorización y edificaciones las cuales no han sido construidas para uso habitacional.

Lo que genera riesgos para las entidades de demandas ante posibles afectaciones físicas a las personas que se encuentran en condición de habitabilidad, por lo tanto, se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.



Hallazgo No. 27. Pago imprevistos contrato 026 de 2019 AGROSAVIA. (A27) (D22) (F12)

Constitución Política de Colombia:

“Artículo 23. 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”.

Ley 610 de 2000. "Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”.

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

Artículo 6. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo.

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

“ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS DE LA VIGILANCIA Y EL CONTROL FISCAL. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:

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

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

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

AR-M-08 MANUAL DE SUPERVISION V0

SUPERVISIÓN O INTERVENTORÍA: “acción de seguimiento, verificación y control a la ejecución y cumplimiento de los aspectos técnicos, administrativos, financieros y jurídicos, establecidos en los vínculos negociales y proyectos que ejecuta LA CORPORACIÓN”.

(...)

GENERALIDADES

“Todos los supervisores, interventores, y quienes realizan el apoyo a la supervisión o supervisión conjunta deben realizar un seguimiento activo a los soportes, facturas, vencimiento de los contratos, acuerdos y demás actividades implicadas en el desarrollo del objeto del vínculo negocial”.

(...)

AUTORIDAD Y RESPONSABILIDAD EN LA SUPERVISIÓN

“Adicional con lo establecido en la circular “Supervisión o interventoría de vínculos negociales y proyectos que ejecute la Corporación” o aquella que la sustituya, para

ejercer adecuado seguimiento y control, es de autoridad y responsabilidad del supervisor (es):

Los supervisores o interventores pueden ser responsables fiscales cuando el incumplimiento de sus funciones de control y vigilancia ocasiona un detrimento patrimonial para la Corporación “.

CONTRATO 026 DE 2019: ACTA No 6 RECIBO CON OBSERVACIONES Fecha 09/10/2020

“Según la ejecución de la obra, el balance final de la obra muestra un valor total por Doscientos veinte dos millones setecientos nueve mil seiscientos cincuenta y dos pesos (\$ 244.709.652), a continuación, se desglosa valores generales para la facturación:

Costo directo ejecutado \$202.641.315

<i>Administración</i>	<i>\$30.396.197</i>
<i>Imprevisto</i>	<i>\$2.026.413</i>
<i>Utilidad</i>	<i>\$8.105.653</i>
<i>IVA sobre la utilidad</i>	<i>\$1.504.074</i>
<i>Valor total ejecutado</i>	<i>\$ 244.709.652</i>

Fuente Acta 6 AGROSAVIA

Con respecto al cuadro anterior, la supervisión no autoriza el pago de los imprevistos, dado que no hubo incidentes en obra que se considerarán como imprevistos. El área financiera debe revisar las diferentes deducciones según aplique”.

Analizado el contrato de obra No 000-026-2019/481, suscrito entre la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria – AGROSAVIA y JESUS IVAN TAITIVA DUEÑAS, cuyo objeto fue: *“Construcción de un box culvert en la sede Taluma.”*, se observó que en el balance final del contrato, mediante el cual, se discrimina el ítem “imprevistos” que soporta la factura de cobro por parte del contratista, se causaron y pagaron por concepto de imprevistos los valores de la tabla 19, a pesar de que el supervisor en el acta de recibo con observaciones No 6. negara el pago de los mismos por no contar con los soportes necesarios para su pago.

Tabla 25. Cobro imprevistos Contrato No. 026-2019

Pago	Número de Factura	Fecha Factura	Valor Total Factura	% de Imprevisto	Valor de imprevistos
1	JITD2	20/11/2020	\$ 244.478.640.96	1%	\$ 2.026.413
TOTAL					\$ 2.026.413

Fuente: Soportes de pago contrato No GGC-236-2021- Elaboro: Equipo Auditor

La anterior circunstancia, se originó por deficiencias en el ejercicio de la supervisión y del área financiera al avalar el pago de imprevistos sin la correspondiente soportabilidad y causación de estos.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por la suma de \$ 2.026.419

Respuesta de la entidad:

“En el acta de recibo final (documento entregado al equipo auditor durante el desarrollo del ejercicio) se reseñó el no pago de los imprevistos. Sin embargo, pese a que el CONTRATISTA tenía conocimiento de ese documento y del valor final a facturar, contrariando los principios de buena fe y confianza legítima, procedió a incluir el ítem de imprevistos objetado para su pago.

Sin embargo, la Corporación previo a la visita de la Contraloría al Centro de Investigación; detectó este hecho e identificó una serie de mejoras que se encuentra analizando como mecanismo de mitigación de riesgos asociados en los contratos para proyectos de infraestructura, entre las que se encuentran el proceso de solicitud de devolución de los recursos por parte del CONTRATISTA. De igual forma, la Corporación ha venido implementando medidas adicionales, mediante las cuales se prevengan este tipo de casos aislados para evitar su materialización.”

Análisis de la Respuesta

Analizada la respuesta dada por la entidad, la CGR valida la observación como hallazgo toda vez que, la entidad en su respuesta no desvirtúa lo observado, aunado a esto, informan que se encuentra en proceso la solicitud de devolución de los recursos por parte del contratista, sin que hasta la fecha se haya presentado.

Por otra parte, AGROSAVIA no anexó soportabilidad que justifique la causación y pago de los imprevistos, tal como se evidencia en la factura de pago JITD2 del 20

de noviembre de 2020, donde el contratista debe acreditar ante la entidad contratante la afectación del rubro correspondiente a Imprevistos y su monto, lo cual debe estar debidamente justificado y sustentado por el supervisor.

Por ende, se configura como hallazgo administrativo, con presunta incidencia disciplinaria y connotación fiscal por la suma de \$ 2.026.419.

Hallazgo No. 28. Contrato No 000-031-2018. (A28) (D23) (F13)

Constitución Política de Colombia:

“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”.

Ley 610 de 2000. *“Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”.*

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

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

proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo.

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

“ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS DE LA VIGILANCIA Y EL CONTROL FISCAL. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:

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

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

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

(...)

LEY 84 DE 1873 “Código Civil Colombiano”

ARTÍCULO 1495. DEFINICIÓN DE CONTRATO O CONVENCION

“Contrato o convención es un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa. Cada parte puede ser de una o de muchas personas”.

(...)

ARTÍCULO 1602. LOS CONTRATOS SON LEY PARA LAS PARTES. “Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales”.

AR-M-03 ABASTECIMIENTO DE BIENES Y SERVICIOS V-8



5.1 PRINCIPIOS

Buena fe. “Las partes que participen en el proceso de abastecimiento de bienes y servicios que adelante la Corporación, deberán actuar de buena fe de forma leal y fiel en todas sus actuaciones. Los contratos que se suscriban obligan no sólo a lo pactado expresamente en ellos, sino a todo lo que corresponda de acuerdo con su naturaleza, el régimen legal del derecho privado que regula su ejecución, la costumbre y la equidad”. (Subrayado fuera de texto)

(...)

Responsabilidad. “Los empleados de la Corporación y los proponentes serán responsables del cumplimiento de la constitución, la ley, las normas reglamentarias y las disposiciones contractuales aplicables en el proceso de abastecimiento. Los trabajadores y proveedores que intervengan en los procesos de abastecimiento de bienes y servicios están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto de la orden de compra o contrato y a proteger los derechos y el patrimonio de la Corporación, del proveedor y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución de la orden o contrato”. (Subrayado fuera de texto)

(...)

AR-M-08 MANUAL DE SUPERVISION V0

SUPERVISIÓN O INTERVENTORÍA: “acción de seguimiento, verificación y control a la ejecución y cumplimiento de los aspectos técnicos, administrativos, financieros y jurídicos, establecidos en los vínculos negociales y proyectos que ejecuta LA CORPORACIÓN”.

(...)

5. GENERALIDADES

“Todos los supervisores, interventores, y quienes realizan el apoyo a la supervisión o supervisión conjunta deben realizar un seguimiento activo a los soportes, facturas, vencimiento de los contratos, acuerdos y demás actividades implicadas en el desarrollo del objeto del vínculo negocial”.

(...)

12. AUTORIDAD Y RESPONSABILIDAD EN LA SUPERVISIÓN

“Adicional con lo establecido en la circular “Supervisión o interventoría de vínculos negociales y proyectos que ejecute la Corporación” o aquella que la sustituya, para

ejercer adecuado seguimiento y control, es de autoridad y responsabilidad del supervisor (es):

Exigir el cumplimiento de las obligaciones pactadas en el contrato

Seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Los supervisores o interventores pueden ser responsables fiscales cuando el incumplimiento de sus funciones de control y vigilancia ocasiona un detrimento patrimonial para la Corporación “.

AR-P-23 Construcción, adecuación y mantenimiento infraestructura V-6

SUPERVISIÓN O INTERVENTORIA: acción de seguimiento, verificación y control a la ejecución y cumplimiento de los aspectos técnicos, administrativos, financieros y jurídicos, de los vínculos negociales que suscribe y desarrolla la Corporación, la cual se contrata con un tercero, persona natural o jurídica, cuando en la nómina Corporativa no se cuente con la capacidad técnica o la disponibilidad para efectuar tales actividades a través de una Supervisión, cuyo alcance se encuentra establecido en la Circular 007 del 30 de diciembre de 2016, la que la modifique o sustituya.

(...)

La Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria – AGROSAVIA, suscribió el contrato No. 000-031-2018 del 28/12/2018 con la empresa MONIS ARQUITECTOS S.A.S, por valor de \$908.066.400 cuyo objeto es: *“Fase 1: Implementación del diseño arquitectónico y componentes técnicos, Fase 2: Ejecución de los diseños finales para las oficinas del mezzanine de producción vegetal en el C.I Tibaitata.”*

La CGR, adelantó visita fiscal del 25 al 27 de septiembre de 2023, al Centro de Investigaciones Tibaitatá en el cual tiene sus instalaciones Agrosavia, ubicado en el municipio de Mosquera - Cundinamarca, para verificar el cumplimiento de las obras realizadas en desarrollo del contrato No 000-031-2018.

Resultado de la visita, se identificó que Agrosavia pago por tres (3) pulsadores de alarma convencional de rearme manual como se describe en el ítem 10.5 del Balance final de obra, mismos que no fueron instalados, pero si facturados por un valor de \$1.086.840.

Lo antes expuesto, se presenta por deficiencias en el seguimiento y control por parte

de la supervisión del contrato, al no verificar que los pagos realizados al contratista concordaran con la entrega de los ítems de obra presentes en la entrega final, circunstancia que generó el pago de las actividades sin que las mismas se ejecutaran, afectando el patrimonio de AGROSAVIA.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de \$1.086.840.

Respuesta de la Entidad

Al respecto, Agrosavia en su respuesta indica:

“Como resultado de esta visita, se incluyó la siguiente observación relacionada con el contrato No000-031-2018, (...) Sin embargo y como se evidenció por las personas que atendieron la visita se encontró un faltante de tres pulsadores de alarma convencional de rearme manual, de ABS color rojo correspondiente a la fase 2 del contrato 000-031-2018. (...). Es decir que se evidenciaron faltantes solo para el ítem 10.5;”

Análisis respuesta

La CGR, confirma y configura el hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de \$1.086.840, al no ser desvirtuado lo observado por este Ente de Control; toda vez que, en su respuesta, Agrosavia aceptan el faltante de 3 pulsadores del ítem 10.5. tal y como se identificó en visita fiscal.

Hallazgo No. 29. Cumplimiento orden de compra 427047 AGROSAVIA (A29) (D24) (F14)

Constitución Política de Colombia:

“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”.



Ley 610 de 2000. "Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías".

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

"Artículo 6. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo".

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

"ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS DE LA VIGILANCIA Y EL CONTROL FISCAL. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:

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

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



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

(...)

LEY 84 DE 1873 “Código Civil Colombiano”

ARTICULO 1495. DEFINICIÓN DE CONTRATO O CONVENCION

“Contrato o convención es un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa. Cada parte puede ser de una o de muchas personas”.

(...)

“ARTÍCULO 1602. LOS CONTRATOS SON LEY PARA LAS PARTES. Todo contrato

legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales”.

AR-M-03 ABASTECIMIENTO DE BIENES Y SERVICIOS AGROSAVIA V-8

5.1 PRINCIPIOS

“Buena fe. Las partes que participen en el proceso de abastecimiento de bienes y servicios que adelante la Corporación, deberán actuar de buena fe de forma leal y fiel en todas sus actuaciones. Los contratos que se suscriban obligan no sólo a lo pactado expresamente en ellos, sino a todo lo que corresponda de acuerdo con su naturaleza, el régimen legal del derecho privado que regula su ejecución, la costumbre y la equidad”. (Subrayado fuera de texto)

(...)

“Responsabilidad. Los empleados de la Corporación y los proponentes serán responsables del cumplimiento de la constitución, la ley, las normas reglamentarias y las disposiciones contractuales aplicables en el proceso de abastecimiento. Los trabajadores y proveedores que intervengan en los procesos de abastecimiento de bienes y servicios están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto de la orden de compra o contrato y a proteger los derechos y el patrimonio de la Corporación, del proveedor y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución de la orden o contrato”. (Subrayado fuera de texto)

(...)

AR-M-08 MANUAL DE SUPERVISION V0

228



SUPERVISIÓN O INTERVENTORÍA: “acción de seguimiento, verificación y control a la ejecución y cumplimiento de los aspectos técnicos, administrativos, financieros y jurídicos, establecidos en los vínculos negociales y proyectos que ejecuta LA CORPORACIÓN”.

(...)

GENERALIDADES

“Todos los supervisores, interventores, y quienes realizan el apoyo a la supervisión o supervisión conjunta deben realizar un seguimiento activo a los soportes, facturas, vencimiento de los contratos, acuerdos y demás actividades implicadas en el desarrollo del objeto del vínculo negocial”.

(...)

AUTORIDAD Y RESPONSABILIDAD EN LA SUPERVISIÓN

“Adicional con lo establecido en la circular “Supervisión o interventoría de vínculos negociales y proyectos que ejecute la Corporación” o aquella que la sustituya, para ejercer adecuado seguimiento y control, es de autoridad y responsabilidad del supervisor (es):

Exigir el cumplimiento de las obligaciones pactadas en el contrato

Seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Los supervisores o interventores pueden ser responsables fiscales cuando el incumplimiento de sus funciones de control y vigilancia ocasiona un detrimento patrimonial para la Corporación “.

La corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria- AGROSAVIA, suscribió la Orden de Compra 427047 de 2020, con el contratista Giovanni Fernando Castro, cuyo objeto era: *“Servicio de mantenimiento predictivo y preventivo de acometidas media y baja tensión de laboratorios del C.I. La Libertad”*, por valor de \$74,265,975.

Revisada la documentación suministrada por AGROSAVIA, se observó que, en el acta No 4 recibo final 2, el supervisor deja como constancia que: *“queda pendiente la entrega de los resultados del punto 11 analizador de redes, para este punto el contratista expone que no tiene flujo de caja en este momento dada la situación económica por la pandemia, y esto ha impedido finalizar los compromisos financieros con el experto calificado que emite los resultados, por lo cual solicita a la supervisión la aprobación del informe con la claridad que los resultados serán entregados en un tiempo máximo de 5 días calendario a partir del desembolso final,*

con este dinero realizará el pago y así enviarán los resultados”. Según lo expuesto el supervisor da visto bueno al informe y aprueba el pago final.

Por consiguiente, en visita fiscal adelantada el 23 de octubre de 2023, la CGR evidenció, que el ítem 11, por valor de \$5.250.000 fue ejecutado por el área de infraestructura de AGROSAVIA y no por el contratista encargado de la actividad, tal como se evidencia en el informe de supervisión.

De igual forma, no se observan reclamaciones administrativas ante las aseguradoras por el incumplimiento ni la devolución del recurso pagado al contratista de la mencionada actividad.

La circunstancia expuesta, se presentó por deficiencias en el ejercicio de la supervisión durante la ejecución del contrato, lo que generó pagos de actividades y recibo a satisfacción de ítems de obra no ejecutados por el contratista.

Hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario y posible connotación fiscal por la suma de \$5.250.000

Respuesta de la entidad:

“Según lo establecido en el documento de condiciones y especificaciones, en su numeral 8.2 ACTIVIDADES A REALIZAR (valor de esta actividad \$5.250.000) se define en la actividad 11 lo siguiente: “Revisión con analizador de redes calibrado por laboratorio acreditado por ONAC”. La anterior actividad, fue efectivamente ejecutada por parte del contratista y se puede evidenciar el montaje del equipo en el informe final denominado “Informe LIB Pág. 8” (archivo que se encuentra en la carpeta “Observación Nro. 5”).

Sin embargo, por parte del supervisor de la orden de compra - OC se efectuó una solicitud adicional, la cual no se encontraba dentro del alcance de la orden de compra ni en documento alguno que incidiera en los resultados de esta. Dicha solicitud consistió en la entrega de los resultados o mediciones con los equipos instalados. Dicha actividad, se solicitó mediante acta Nro. 4

Se evidencia la revisión con analizador de redes en funcionamiento, por lo que se ratifica que el valor pagado por este ítem se llevó a cabo según la medición realizada por el contratista y la actividad contratada por valor de \$5.250.000 sí fue ejecutada de acuerdo con lo establecido en el documento de condiciones y especificaciones.

Análisis de la respuesta

Una vez verificada la información allegada por la entidad, la CGR valida la observación como hallazgo, toda vez que, en el informe final del contratista “informe LIB”, no se muestra la ejecución de la actividad relacionada con el ítem No 11 por parte del contratista. De igual forma, las fotos allegadas en la respuesta, están relacionadas al desarrollo del ítem 3.

Referente a la solicitud efectuada por el supervisor, “*relacionada con la entrega de los resultados o mediciones con los equipos*”, estos resultados hacen parte de la ejecución del ítem 11 “*Revisión con analizador de redes calibrado por laboratorio acreditado por ONAC*”, la cual debe contener los protocolos con los resultados de las pruebas efectuadas debidamente avalados por el profesional que las practicó, certificación de calibración del analizador de redes con el que se efectuaron las pruebas y certificación del laboratorio ante la ONAC. Los cuales no fueron anexados.

De ahí que, en visita fiscal adelantada el 23 de octubre de 2023, se corroboró el incumplimiento del contratista del ítem 11, el cual fue ejecutado por el área de infraestructura de AGROSAVIA pese a que no era una obligación de la supervisión sino del contratista lo cual quedó constancia plasmado en el acta de visita.

Por lo tanto, se configura como hallazgo administrativo, con presunto alcance disciplinario y connotación fiscal por la suma de \$5.250.000.

3.3 RESULTADOS PLAN DE MEJORAMIENTO

Plan de Mejoramiento ICA

Revisado el plan de mejoramiento registrado en el SIRECI, la CGR identificó que, con ocasión de la auditoría financiera realizada en el primer semestre de 2023, se configuraron 9 hallazgos, y el respectivo plan de mejoramiento tuvo fecha de suscripción el 23 de octubre de 2023, por lo tanto, para la presente auditoría dicho plan no es sujeto de evaluación.

Plan de Mejoramiento AGROSAVIA

Revisado el plan de mejoramiento registrado en el SIRECI, la CGR identificó que, con ocasión de la auditoría de cumplimiento realizada en 2022, se configuraron 11 hallazgos y el respectivo plan de mejoramiento tuvo fecha de suscripción el 28 de julio de 2022, encontrando que los hallazgos que tienen cumplimiento de actividades

antes del 31 de diciembre de 2022, no tienen relación con el asunto de esta auditoría. Por lo tanto, para la presente auditoría dicho plan no es sujeto de evaluación.

4. ANEXOS

1.1 Anexo No. 1 - CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD
ADMINISTRATIVOS	29
FISCALES	14
PENALES	1
INDAGACIÓN PRELIMINAR	0
DISCIPLINARIOS	24
OTRAS INCIDENCIAS	1