



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

INFORME DE AUDITORÍA FINANCIERA
INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO - ICA
(Vigencia 2018)

00862

CGR - CDSA No.
Junio de 2019

**INFORME DE AUDITORÍA FINANCIERA
INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO - ICA**

(VIGENCIA 2018)

Contralor General de la República	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Vicecontralor (E)	Ricardo Rodríguez Yee
Contralor Delegado Sector Agropecuario	Gabriel José Romero Sundheim
Directora de Vigilancia Fiscal	Sonia Alexandra Gaviria Santacruz
Directora de Estudios Sectoriales	Adriana Lucía González Díaz
Supervisor de auditoría	Juan Carlos Abuabara Eljadue
Líder de auditoría	Martha Lucia Castañeda Aponte
Auditores	Fanny Matallana Molano Irma Yaneth Mojica Perico Sandra Rocío Espitia Zamora Zoila Rosa Torres Noguera Clara Cortés Clopatofsky Nicolás Chamat Luna Juan Carlos Medrano Sanabria -Apoyo Mario Enrique Espitia López -Apoyo
Gerencia CGR Atlántico	
Supervisor	Hermes Almanza Martínez



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Audidores

Vera Judith Castro Ruiz
Edgardo Rafael Arteta Ibáñez
Dayber A. Morales Castellanos
Rafael Hipólito Bernal Bernal

Gerencia Cesar

Supervisor
Audidores

Rafael Antonio Dajer Hernández
Hugo O. Arciniegas Molina
Jimmy López Andrade
Henry Vargas Aparicio
Wilfrido Cifuentes Hernández
Alfredo Orozco Sarmiento

Gerencia Boyacá

Supervisor
Auditor

José de Jesús Junco Muñoz
Diana Catalina Sabogal Triana

TABLA DE CONTENIDO

	Página
HECHOS RELEVANTES	5
1. CARTA DE CONCLUSIONES.....	7
1.1. OPINIÓN CONTABLE	9
1.1.1. Fundamento de la Opinión.....	9
1.1.2. Opinión Sin Salvedades.....	10
1.2. CONCEPTO SOBRE CONTROL INTERNO FINANCIERO	10
1.3. OPINION SOBRE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO	11
1.4. REFRENDACIÓN DE LAS RESERVAS PRESUPUESTALES.....	11
1.5. FENECIMIENTO DE LA CUENTA.....	12
1.6. HALLAZGOS DE AUDITORÍA.....	12
2. RELACION DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA.....	14
2.1. MACROPROCESO GESTIÓN FINANCIERA Y CONTABLE	14
2.2. MACROPROCESO GESTION PRESUPUESTAL, CONTRACTUAL Y DEL GASTO.....	21
3. EFECTIVIDAD PLAN DE MEJORAMIENTO.....	105
4. GLOSAS COMISION LEGAL DE CUENTAS	106
5. ATENCION DE DENUNCIAS	110

HECHOS RELEVANTES

Según datos del III Censo Nacional Agropecuario (III CNA), realizado por el DANE en 2014, Colombia tenía más de 165 mil hectáreas cultivadas en cítricos y los predios ascendían a cerca de 95 mil. La cantidad de árboles de cítricos cultivados, en todo el territorio nacional, era de alrededor de 89,3 millones.

Al analizar estas cifras, por distribución de área de cítricos y predios cultivados, se tiene que, de los 95 mil predios, el 71% (67 mil) correspondían a áreas menores de 2 hectáreas.

En cuanto a la concentración de área sembrada con relación a predios cultivados, se tenía que el 25% del área sembrada en cítricos, estaba en predios menores a 2 hectáreas, mientras que el 52% (85 mil ha) del área sembrada en cítricos estaba en predios entre 2 y 5 ha. Estas cifras indicarían que los pequeños predios (menores de 2 hectáreas), tienen una alta participación en número (71%) del total, pero no en área de cultivo. Además, muestra que la citricultura en Colombia está dominada, en número, por pequeños propietarios, pero en área predominan los predios de más de 2 hectáreas.

En lo que respecta al convenio 007 de 2018 suscrito entre el ICA y CORSODIMARP, cuyo objeto era *“Aunar esfuerzos para la prevención y control del HLB (Huanglongbing) en cultivos de cítricos en los departamentos de Atlántico, Bolívar, Cesar, La Guajira, Magdalena, Norte de Santander y establecimiento de áreas regionales de control (ARCO’S) en los departamentos de Bolívar, Cesar y Santander”*; en este informe se reportan cifras del III CNA de 2014 en lo que respecta a los cultivos de cítricos en los departamentos objeto del convenio mencionado.

Para el total de los departamentos del convenio 007 de 2018, el área en cítricos era del orden de 37 mil hectáreas, que representaba el 23% del total nacional; en la cantidad de árboles, se reportaban 10,2 millones de árboles, que representaba el 11% del total nacional y, en predios, se reportaban más de 22 mil predios, que participaban con el 24% del total nacional.

Los datos del III CNA no se tuvieron en cuenta, por parte del ICA, para llevar a cabo estudios técnicos y económicos de evaluación de la dinámica del HLB y, así, diseñar las estrategias y acciones para planear de manera económica, eficiente y efectiva el diagnóstico y las actividades encaminadas a prevenir y controlar la enfermedad del HLB en cítricos que, como el ICA lo enuncia en sus boletines epidemiológicos de HLB, es la enfermedad más devastadora de las especies de cítricos a nivel mundial.

Es así como, en el Plan Operativo de Actividades del Convenio 007 de 2018 ICA – CORSODIMARP, se contempló la erradicación de 79 mil plantas de cítricos en los departamentos de Atlántico, Bolívar, Cesar, La Guajira, Magdalena y Norte de Santander, los cuales al ser comparados con los datos del III CNA, solamente equivale al 1% del total de estos departamentos.

En los datos y documentos de seguimiento del vector y presencia del HLB, entregados por el ICA a la CGR, no se evidenció una planeación sistemática para cubrir el territorio en riesgo de expansión del HLB y, hasta el momento, no se ha elaborado un estudio que permita calcular o estimar la dispersión de la enfermedad a partir de los focos iniciales de la infección¹, tal como se referencia en estudios de otros países sobre esta problemática².

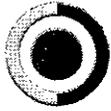
Además, la falta de una estrategia coherente para afrontar los riesgos del HLB en la citricultura contraviene lo establecido en el documento de la FAO TCP/RLA/3401, en el que se consigna “...con la operación de programas en forma aislada, existe el riesgo de que se presente una resistencia poco eficaz, con la incertidumbre de que países con recursos limitados para manejar la enfermedad se transformen en reservorios de inóculo, lo que constituiría un riesgo permanente para la gestión del HLB en la Región y una amenaza para la sustentabilidad de la citricultura”.

El ICA para el año 2019 expidió la Resolución 1668, en la que declara a la enfermedad HLB de los cítricos y su vector, el insecto *Diaphorina citri* Kuwayama, como plaga de control oficial y estableció medidas fitosanitarias para su manejo; esto indica, que las medidas tomadas por el ICA para la prevención y erradicación de la enfermedad carecieron de la efectividad esperada.

Los hechos descritos ponen en peligro la citricultura de todo el país y es cuestión de tiempo para que la enfermedad se propague a zonas de libre prevalencia, lo que

1 Según el ICA, la Epidemiología Agrícola, entre otros aspectos: i) Formula, prepara y desarrolla planes, programas, proyectos y procedimientos en epidemiología y vigilancia fitosanitaria ii) Estudia el nivel de prevalencia, comportamiento y predicción de los riesgos fitosanitarios iii) Establece mecanismos de pronóstico y alerta fitosanitaria para el control y prevención de plagas de importancia económica y social iv) Mantiene un sistema de información sobre la condición fitosanitaria del país v) Certifica el estatus fitosanitario del país con base en los estudios de vigilancia correspondientes, para la admisibilidad de productos agrícolas en mercados internacionales. (página web ICA, consulta de mayo 16 de 2019). De igual manera, en el numeral 2 del artículo 2.13.5.1 del Decreto 1071 de 2015, se establecieron obligaciones específicas al Instituto en estos temas.

2 Flores, J.L, et al. 2011. Gradientes de Dispersión del HLB a partir de focos iniciales de infección en la Península de Yucatán. 2do Simposio Nacional sobre investigación para el manejo del Psilido Asiático de los Cítricos y el Huanglongbing en México.
https://www.researchgate.net/publication/301891968_GRADIENTES_DE_DISPERSION_DEL_HLB_A_PARTIR_DE_FOCOS_INICIALES_DE_INFECTACION_EN_LA_PENINSULA_DE_YUCATAN



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

traería graves consecuencias a los productores nacionales y, por ende, al subsector agrícola colombiano.

1. DICTAMEN

Doctora
DEYANIRA BARRERO LEÓN
Gerente General
Instituto Colombiano Agropecuario - ICA
Bogotá, D. C.

Respetada doctora Barrero:

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, adelantó auditoría Financiera (PVCF 2019) al Instituto Colombiano Agropecuario -ICA, a través del examen del Balance General al 31 de diciembre de 2018 y el estado de actividad financiera, económica y social por el año terminado en esa fecha, así como la evaluación de la ejecución presupuestal de la vigencia 2018 y del Control Interno. Dicha información fue examinada y comparada con la del año anterior, la cual fue auditada por la Contraloría General de la República.

La auditoría financiera incluyó la comprobación de que las operaciones financieras y económicas, se realizaron conforme a las normas legales y procedimientos aplicables.

El Instituto Colombiano Agropecuario -ICA es responsable de la preparación y correcta presentación de los estados financieros y de la información presupuestal, de conformidad con las normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad generalmente aceptados prescritos por la Contaduría General de la Nación.

Esta responsabilidad incluye el diseñar, implementar y mantener mecanismos de control interno adecuados, para la preparación y presentación de estados financieros libres de incorrecciones materiales, bien sea por fraude o error, seleccionar y aplicar las políticas contables apropiadas, así como efectuar las estimaciones contables que resulten razonables en las circunstancias.

La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe que contenga el pronunciamiento sobre el fenecimiento o no de la cuenta, con fundamento en la opinión sobre los estados financieros y la ejecución presupuestal.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

El representante legal del Instituto Colombiano Agropecuario -ICA, rindió la cuenta por la vigencia fiscal 2018, dentro de los plazos previstos en la Resolución Orgánica 07350 de noviembre 29 de 2013.

La auditoría financiera se llevó a cabo de conformidad con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores -ISSAI, con arreglo a las Normas Internacionales de Auditoría -NIA, las cuales han sido adaptadas por la Contraloría General de la República, a través de la Guía de Auditoría Financiera -GAF. Dichas normas exigen que se cumpla con los requerimientos de ética, así como que se planifique y ejecute la auditoría, con el fin de obtener una seguridad razonable sobre si los estados financieros y cifras presupuestales, están libres de incorrección material.

La auditoría incluyó examinar, sobre una base selectiva, la evidencia que soporta las cifras, las revelaciones en los estados financieros y la adecuada implementación y funcionamiento del Control Interno Financiero.

La auditoría conllevó la aplicación de procedimientos, para obtener evidencia de auditoría sobre los valores y la información revelada por el sujeto de control. Los procedimientos seleccionados dependen del juicio del equipo auditor, incluida la valoración de los riesgos de incorrección material en los estados financieros y cifras presupuestales, debido a fraude o error. En la evaluación del riesgo, el auditor considera el control interno de la Entidad como relevante para todos sus propósitos, con el fin de diseñar procedimientos de auditoría que sean apropiados.

Esta auditoría también incluyó la evaluación de la adecuación de las políticas contables aplicadas y de la razonabilidad de las estimaciones contables realizadas por el ICA, así como la evaluación de la presentación global de las cifras financieras.

La Contraloría General de la República considera que la evidencia de auditoría que se ha obtenido, proporciona una base suficiente y adecuada para expresar la opinión. En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de la auditoría financiera.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad en el desarrollo de la auditoría y sus respuestas fueron analizadas.

1.1. OPINIÓN CONTABLE

1.1.1. Fundamento de la Opinión

Resultado de la evaluación de los estados financieros del Instituto Colombiano Agropecuario -ICA, a diciembre 31 de 2018, se determinaron incorrecciones no



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

materiales y no generalizadas por \$3.970.907.000, que corresponden a la sobrestimación en la cuenta Recursos Entregados en Administración por gastos no legalizados por \$2.605.704.000 y subestimación en los ingresos por venta de servicios no registrados como ingresos sino como pasivo por \$1.365.203.000. Adicionalmente, se presenta incertidumbre por \$1.692.599.872 por la diferencia en la información de ingresos, reportada entre los sistemas de información NOVASOFT Y SNRI; bienes que no se reflejan en los Inventarios e Ingresos causados por servicios tarifados, sin la prestación efectiva del servicio.

1.1.2. Opinión Sin Salvedades

En opinión de la Contraloría General de la República, por lo descrito en el párrafo de "*Fundamentos de la Opinión*", los Estados Contables del Instituto Colombiano Agropecuario -ICA presentan razonablemente en todos los aspectos importantes la situación financiera a 31 de diciembre de 2018 y los resultados de sus operaciones por el año que terminó en esta fecha, de conformidad con los principios y normas de contabilidad prescritos por la Contaduría General de la Nación.

1.2. CONCEPTO SOBRE CONTROL INTERNO FINANCIERO

Resultado de la evaluación del Control Interno Financiero, se determinó que el diseño de los controles es Adecuado; no obstante, la efectividad de los mismos presenta deficiencias. En consecuencia, de acuerdo con la metodología vigente para la evaluación de control interno, se obtuvo un puntaje final de 2.0, valor que permite a la Contraloría General de la República conceptuar que para el periodo auditado la calidad y eficiencia de Control Interno es CON DEFICIENCIAS.

Lo anterior por cuanto se presentan debilidades en el control de los bienes del instituto, en el proceso de validación de la información de ingresos generada por los sistemas de información, así como falta de oportunidad en el envío de información de las diferentes dependencias hacia el área contable.

El ICA continúa con las deficiencias en la supervisión de los convenios y contratos, en lo que respecta a la elaboración de los informes y consecución de los soportes de la ejecución contractual.

Se presentan debilidades de control en el Sistema Nacional de Recaudo del ICA - SNRI, relacionadas con el intercambio de información con los aplicativos SISPAP, SIGMA y VUT que gestionan información para el sistema.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

1.3. OPINION SOBRE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

La CGR evaluó la ejecución presupuestal de los proyectos “*Prevención y Control de Enfermedades y Plagas en Animales y Vegetales a Nivel Nacional*” y el de “*Mejoramiento y Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión del ICA a Nivel Nacional*”, mediante el análisis de convenios y contratos por valor de \$61.007.690.201. Con base en esta evaluación, se determinó que los recursos fueron ejecutados conforme a lo establecido en las normas legales aplicables.

Por lo expresado anteriormente, la opinión sobre la ejecución presupuestal del ICA para la vigencia 2018, es RAZONABLE.

1.4. REFRENDACIÓN DE LAS RESERVAS PRESUPUESTALES

Las reservas presupuestales constituidas a diciembre 31 de 2018 fueron de \$16.798.549.299, de las cuales se evaluaron \$12.742.172.833 que corresponden al 76%. Como resultado, se evidenció que las razones que justifican la constitución de reservas por \$2.651.846.765, son hechos previsibles en el proceso de planeación contractual y no obedecen a situaciones de caso fortuito o fuerza mayor.

Por lo anterior, la CGR no refrenda las partidas de las reservas presupuestales constituidas por el Instituto Colombiano Agropecuario –ICA, por valor de \$2.651.846.765

Reservas constituidas con fundamento en la Ley 1940 de 2018

La Contraloría General de la República - CGR - llama la atención sobre las reservas constituidas con corte a 31 de diciembre de 2018 por el **INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO - ICA** por valor de **\$12.738.651.036**; las cuales pese a lo reglado en el artículo 89 del Decreto 111 de 1996 que menciona: “*al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación y, que cada órgano constituirá al 31 de diciembre de año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios*”, fueron constituidas sin cumplir este requisito, basándose en la Ley 1940 de 2018 que estableció que las obligaciones que no contaban con PAC no podrían constituirse como cuentas por pagar. Nótese que tanto la Ley 1940 de 2018 como el artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, se encontraban vigentes, lo cual creó una dificultad para la presentación de la realidad económica por parte de las entidades, en la contabilidad presupuestal.

Por esta razón, en relación con este asunto, la opinión sobre la ejecución del presupuesto emitida por la CGR para esta entidad no contiene salvedades.

1.5. FENECIMIENTO DE LA CUENTA

Con fundamento en la opinión contable y presupuestal, la Contraloría General de la República FENECE la cuenta fiscal del Instituto Colombiano Agropecuario –ICA, por la vigencia fiscal 2018.

1.6. HALLAZGOS DE AUDITORÍA

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron veinticinco (25) hallazgos Administrativos, de los cuales uno (1) tienen presunta connotación Fiscal, nueve (9) con presunto alcance Disciplinario y tres (3) con presunta incidencia Penal. Adicionalmente, se solicitará la apertura de un Proceso Administrativo Sancionatorio –PAS.

1.7. PLAN DE MEJORAMIENTO

El ICA deberá elaborar el Plan de Mejoramiento con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República, como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe.

El Plan de Mejoramiento y sus avances, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al recibo de este informe, según lo establecido en la Resolución 07350 de 2013, y debe contener las acciones y metas que se implementarán por parte del Instituto Colombiano Agropecuario – ICA, 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: **juan.abuabara@contraloria.gov.co**, y **cecilia.gomez@contraloria.gov.co**.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

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 los diferentes entes objetos de control fiscal, para eliminar la causa de los hallazgos detectados

04 JUN. 2019

Bogotá, D. C.



GABRIEL JOSÉ ROMERO SUNDHEIM
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

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

2. RELACION DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA

2.1. MACROPROCESO GESTIÓN FINANCIERA Y CONTABLE

Hallazgo No. 1. Inventarios

El Manual de Políticas Contables, numeral 4 Inventarios, 4.2 Reconocimiento, establece que *“El Instituto Colombiano Agropecuario reconocerá como inventarios, los activos adquiridos (Materiales y Suministros para consumirse en las actividades de prestación de servicios de las áreas misionales y de apoyo del Instituto...), que se tengan con la intención de... c) Consumirse en actividades de prestación de servicios de las áreas misionales y de apoyo”*. Así mismo, en el numeral 4.6 Baja en Cuentas determina *“Las mermas, sustracciones o vencimiento de los inventarios, así como los materiales y suministros consumidos en el periodo, implicarán el retiro de estos y su reconocimiento como gastos en el resultado del periodo”*

Así mismo el numeral 5. Propiedad Planta y Equipo, 5.2. Reconocimiento, establece que *“Los bienes cuyo costo sea inferior a 1 SMMLV no se reconocerán como activos en el Estado de Situación Financiera, pero serán controlados administrativamente y se revelaran en las cuentas de orden de control por agrupación”*

El ICA, para el desarrollo de su objeto misional, contrata la adquisición de reactivos, elementos de laboratorios, productos químicos y agrícolas, entre otros, sobre los cuales una vez recibidos por el Instituto, se genera por parte de Almacén un *“Comprobante de Movimiento de Inventarios – CMI”* con tipo de novedad denominado *“Compra y Suministro Inmediato de Elementos de Consumo”*, documento que soporta la entrega de los bienes a los supervisores de los contratos, quienes a partir de esa operación, son los responsables de su custodia y suministro al destino final. Financieramente, se efectúa el registro contable en la cuenta de gastos generales.

Es así, que durante la vigencia 2018, se realizaron compras de inventarios por \$20.115.302.069, de las cuales en un 31%, equivalentes a \$6.298.412.089, fueron objeto de compra y suministro inmediato de elementos de consumo, hecho que no permite conocer y controlar por parte de Almacén, los inventarios entregados y disponibles a una fecha determinada.

Lo anterior evidencia debilidades en el seguimiento y control de los inventarios disponibles para la ejecución del objeto misional, lo cual ocasiona un riesgo de pérdida de bienes; además, contablemente, genera un mayor valor registrado como gastos generales y un menor valor en la cuenta de inventarios, en cuantía indeterminada.



El ICA en su respuesta manifiesta que... *“Producto del hallazgo determinado en la Auditoria a la Vigencia 2017, la cual fue realizada en el segundo semestre del 2018, en el cual se indicó que “... Este hecho origina que los inventarios disponibles para los proyectos queden en cabeza de los líderes nacionales y no en el almacén, con lo que se pierde el control de los elementos y, en consecuencia, que contablemente se refleje un mayor valor en gastos y un menor valor en inventario.”, el Instituto en su Plan de Mejoramiento estableció como acción de mejora “Hacer la entrega de los elementos recibidos a cada seccional de acuerdo a la distribución que haga el supervisor del contrato.”, para lo cual,” el ICA actualmente se encuentra en proceso la implementación de una funcionalidad adicional en el aplicativo Novasoft, que permitirá el control de la totalidad de los inventarios (materiales y suministros) de las bodegas de almacenes en el nivel nacional incluidos las bodegas de los laboratorios, esta funcionalidad permitirá tener el control de existencias y suministro en tiempo real”.*

Hallazgo No. 2. Recursos Entregados en Administración

El Manual de Políticas Contables en el numeral 7. Otros Activos 7.4. Medición Posterior, establece que *“El Instituto Colombiano Agropecuario medirá... b) Los recursos entregados en administración por el valor legalizado por el administrador o por el valor suministrado por el mismo dependiendo del tipo de negocio, a través del cual se administran los recursos”.*

El Manual de Contratación ICA numeral 12 Supervisión e Interventoría, Anexo 1, indica en el punto 1.4.7 *“Establecer, controlar y mantener actualizado el estado financiero del contrato o convenio el cual hará parte de los informes periódicos de supervisión o interventoría”*

Verificada la información del convenio 006 de 2018, suscrito por el ICA con FEDEPLAN, se determinó que los recursos aportados por el Instituto por valor de \$6.000.000.000, fueron ejecutados en un 100%, según el informe financiero final presentado el 10 de octubre de 2018, por el contador del convenio al supervisor del contrato.

Sin embargo, en la cuenta recursos entregados en administración a diciembre 31 de 2018, se registran \$2.605.704.000 pendientes de legalizar, debido a la no presentación oportuna del informe de ejecución financiera por parte de la supervisión, para su respectiva contabilización.

Lo anterior generó una sobrestimación de la cuenta Recursos Entregados en Administración por \$2.605.704.000 y una subestimación en la misma cuantía en el rubro de gastos generales.

Analizada la respuesta del ICA, en la que se indica que *"a la fecha de cierre no se contaba con el informe final de ejecución por parte de la supervisión, soporte indispensable para el registro contable"* y que *"el convenio está dentro de los términos legales de liquidación"*, no es procedente este argumento, por cuanto lo observado hace referencia a la legalización de los pagos realizados por el contratista, como ejecución del convenio, y no a la liquidación del mismo.

Hallazgo No. 3. Ingresos expedición Guías de Movilización Animal

El Manual de Políticas Contables en el numeral 15 Ingresos de transacciones con contraprestación – 15.2. Reconocimiento – 15.2.2 Ingresos por Prestación de Servicios establece que *"El resultado de una transacción puede estimarse con fiabilidad cuando se cumplan los siguientes requisitos: a) el valor de los ingresos puede medirse con fiabilidad y c) el grado de avance en la prestación del servicio, al final del periodo contable, puede medirse con fiabilidad."*

El ICA, dentro del proceso de expedición de guías de movilización animal, tiene establecido como procedimiento la generación de la factura por venta de servicios, con la consignación de recursos anticipados que realiza y presenta el usuario, para la expedición de las guías de movilización en la medida que las requiera, operación que no constituye un ingreso efectivo por prestación de servicios, sino un ingreso recibido por anticipado.

Esta situación no permite reflejar los ingresos reales por la expedición de guías de movilización, que se controlan en el Sistema de Guías de Movilización Animal – SIGMA, lo cual sobrestima los ingresos por venta de servicios y subestima el pasivo en una cifra indeterminada, dado que, si bien es cierto en el SIGMA se identifica y controla por usuario el saldo por utilizar, este no genera a nivel de reporte consolidado el valor total de los ingresos recibidos por anticipado pendientes por utilizar.

El ICA en su respuesta manifiesta que dentro del manual de políticas tiene establecido los servicios tarifados como Ingresos sin contraprestación y, por lo tanto, *"los recursos provenientes de la expedición de Guías de Movilización Interna, se registran de acuerdo con el recaudo efectivamente percibido a partir de las facturas que se generan entre los aplicativos SIGMA y SNRI..."*.

Para la CGR, si bien es cierto lo expuesto por el ICA, también lo es que el Instituto reconoce como Ingresos por prestación de servicios, la expedición de Guías de Movilización, cuyo valor obedece a lo aprobado en una resolución de tarifas; es decir, que el Instituto presta un servicio que debe ser pagado por el usuario, de



acuerdo con las tarifas establecidas, por lo que este ingreso obedece a una contraprestación como tal.

Hecho que también se define en el Marco normativo Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de la Información Financiera de las entidades de gobierno, expedido por la Contaduría General de la Nación en el numeral 6. Punto 6.1.4 Ingresos "...Eventualmente, las entidades de gobierno obtienen ingresos con contraprestación que son aquellos originados en la venta de bienes, en la **prestación de servicios**..." (negrilla fuera de texto).

Así mismo, el principio contable de Devengo establece "*Los hechos económicos se reconocen en el momento en que suceden, con independencia del instante en que se produce el flujo de efectivo o equivalentes al efectivo que se deriva de estos, es decir, el reconocimiento se efectúa cuando surgen los derechos y obligaciones, o cuando la transacción u operación originada por el hecho incide en los resultados del periodo*".

De otra parte, la Resolución 484/17 "*Por la cual se modifican el anexo de la Resolución 533 de 2015 en lo relacionado con las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos del Marco Normativo para Entidades de Gobierno y el artículo 42 de la Resolución 533 de 2015, y se dictan otras disposiciones*", clasifica los ingresos por prestación de servicios, en el Capítulo IV Ingresos, punto 2. Ingreso de transacciones con Contraprestación, numeral 2.1.2 Ingresos por prestación de servicios.

Sobre el tema de las Guías de Movilización y otros concernientes a las actividades misionales del Instituto, en reunión inicial de presentación del equipo auditor de la CGR con las directivas del ICA, la Gerente General manifestó su interés para poner en conocimiento del ente de control algunas situaciones irregulares del Instituto.

Con base en esta información, la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario acordó con el Instituto dos reuniones en la sede principal del organismo de control, las cuales fueron canceladas por parte del ICA. Debido a lo anterior, la Contraloría General de la República no recibió información formal acerca de las eventuales irregularidades mencionadas por la Gerente del ICA y tampoco tuvo acceso a soporte alguno de estos posibles hechos.

Hallazgo No. 4. Ingreso venta de servicios tarifados

El Manual de Políticas Contables en el numeral 15 Ingresos de transacciones con contraprestación – 15.2. Reconocimiento – 15.2.2 Ingresos por Prestación de Servicios establece que "*El resultado de una transacción puede estimarse con fiabilidad cuando se cumplan los siguientes requisitos: a) el valor de los ingresos*



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

puede medirse con fiabilidad y c) el grado de avance en la prestación del servicio, al final del periodo contable, puede medirse con fiabilidad.”

Los ingresos por venta de servicios tarifados a diciembre 31 de 2018 reflejados en el Sistema Nacional de Recaudo - SNRI, por \$56.612.349.345, presenta una diferencia de \$1.692.599.872 respecto al valor reportado por el Sistema de información NOVASOFT por \$58.304,949.217, sistema que se alimenta del SNRI para generar el valor total de los ingresos por venta de servicios.

Lo anterior, evidencia debilidades en el proceso de validación y conciliación de la información reportada en los diferentes sistemas que manejan y controlan los ingresos del Instituto, situación que genera incertidumbre sobre el valor de la diferencia por \$1.692.599.872.

El ICA en su respuesta indica que *“es necesario precisar que de los ingresos que se perciben en las cuentas bancarias de recaudos del ICA, no todos los valores son objeto de facturación durante la vigencia, pues en algunos casos únicamente se registran, como los ingresos por concepto de los Bancos de Germoplasma, la cuota de fomento tabacalero, los recaudos de la Ventanilla Única de Comercio Exterior, el Convenio suscrito con Porkcolombia y el IVA por arrendamientos recibido de Agrosavia”*, ingresos que según el reporte de NOVASOFT entregado a la CGR, ascienden a \$1.686.318.243, los cuales, para efecto de análisis, fueron descontados del valor reportado por NOVASOFT, por valor de \$59.991.267.460.

Igualmente, el ICA manifiesta que *“En este mismo sentido, es preciso aclarar, que tal y como lo establece el Procedimiento de Facturación y Recaudo GF-GI-P-008, los registros de facturas se generan a partir de la solicitud de los usuarios, quienes hacen entrega de los soportes originales para el efecto, por lo que durante la vigencia no se logra registrar la totalidad de las facturas vs. los recaudos que se perciben en las cuentas de recaudo nacional”*, hecho que no fue identificado y cuantificado en la respuesta del Instituto.

Hallazgo No. 5. Ingresos venta de servicios – Recaudos por Clasificar

El Manual de Políticas Contables en el numeral 15 Ingresos de transacciones con contraprestación – 15.2. Reconocimiento – 15.2.2 Ingresos por Prestación de Servicios establece que *“El resultado de una transacción puede estimarse con fiabilidad cuando se cumplan los siguientes requisitos: a) el valor de los ingresos puede medirse con fiabilidad y c) el grado de avance en la prestación del servicio, al final del periodo contable, puede medirse con fiabilidad.”*

Los ingresos por venta de servicios, a diciembre 31 de 2018, se encuentran subestimados por valor de \$1.365.203.531, correspondientes a servicios



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

facturados, respecto de los cuales el área financiera manifestó que “*el valor indicado como saldos por imputar de la vigencia 2018 corresponde a los registros que al momento de efectuar el cierre presupuestal de ingresos quedó pendiente de imputación, dado el cierre del aplicativo el día 15 de enero de 2019, fecha establecida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público*”, cifra que fue registrada en la cuenta del pasivo “Recaudos por clasificar”, presentando igualmente, una sobrestimación en esta cuenta a la fecha de cierre.

En su respuesta, el ICA manifiesta que, efectivamente, el valor de \$1.365.203.531 no fue reconocido como ingreso por la dificultad presentada con el SILF, por lo que dicho valor fue registrado en el pasivo.

Hallazgo No. 6. Revelación hechos económicos

El Manual de Políticas Contables dentro del Marco Conceptual - Proceso Contable - Revelación, establece:

“Presentación de notas a los estados financieros: Es la subetapa en la que se integra información cuantitativa y cualitativa que explica los hechos económicos presentados en la estructura de los estados financieros, con el fin de proporcionar información relevante para un mejor entendimiento e interpretación de la posición financiera y el desempeño del Instituto Colombiano Agropecuario.

Las notas explicativas permiten conocer situaciones que caracterizan particularmente al Instituto Colombiano Agropecuario y a las realidades de su proceso contable; también presentan información adicional sobre situaciones que no necesariamente afectan la estructura de los estados financieros pero que son relevantes para los usuarios de la información”

En la revisión de las Notas a los Estados Financieros, relacionadas con los rubros de Propiedad, Planta y Equipo e Ingresos por venta de servicios, se determinó lo siguiente:

- El ICA, en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 1470 del 06/08/2018, “*Por el cual se adiciona una función al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural*”, ordenó mediante Resolución 00035833 de Noviembre 9 de 2018, la entrega formal de los Bancos de Germoplasma de propiedad de la Nación, en cabeza del Instituto Colombiano Agropecuario - ICA al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, proceso que fue adelantado por el ICA en los meses de noviembre y diciembre de 2018, según consta en las actas de entrega suministradas al equipo auditor, donde se evidencia la entrega de los activos de los Bancos de Germoplasma, así como de los bienes muebles que fueron

dispuestos en su momento para las actividades asociadas a la conservación y mantenimiento de los mismos.

Verificada la información revelada en la “*Nota 11 Grupo 16 Propiedad, Planta y Equipo*”, se evidenció que, a pesar que en las diferentes cuentas que conforman este grupo, se hace alusión a la entrega de los bienes muebles al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, no se indica el valor de los mismos, lo cual impide conocer el impacto de la operación.

- El inventario de inmuebles refleja 125 bienes con valor \$0 a diciembre 31 de 2018, situación que no fue revelada en la “*Nota 11 Grupo 16 Propiedad, Planta y Equipo*”, por lo cual se imposibilita conocer las razones y/o restricciones que presentan estos bienes.
- En la “*Nota 21. Grupo 4 Ingresos - Cuenta 4390: Otros Servicios*”, se indica el valor total de los ingresos por venta de servicios tarifados, mas no se discrimina por tipo de servicio, concepto y valor. Esta situación impide conocer los ingresos generados por los diferentes servicios que presta el Instituto, en cumplimiento de su objeto misional.

Lo anterior, evidencia fallas en el suministro de información por parte de las dependencias que la generan, para el proceso de elaboración de las Notas a los Estados Financieros, con lo cual se incumple lo establecido en el Manual de Política Contable.

El ICA, en su respuesta, informa que ha dado estricto cumplimiento al manual de políticas contables, en lo referente a las notas a los estados financieros e informa el valor de los bienes entregados de los bancos de germoplasma y las razones y/o restricciones de los 125 bienes no valorados, información que no fue revelada en las notas, como así lo observó la CGR.

Así mismo, indica que no incluyó el detallado de los ingresos debido al gran volumen de servicios, hecho que no es aceptable, por cuanto la política contable establece que “*Las notas explicativas permiten conocer situaciones que caracterizan particularmente al Instituto Colombiano Agropecuario y a las realidades de su proceso contable...*”.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

2.2. MACROPROCESO GESTION PRESUPUESTAL, CONTRACTUAL Y DEL GASTO

Hallazgo No. 7. Reservas Presupuestales (D1)

Decreto 412 del 2 marzo de 2018. Artículo 2.8.1.7.3.2. Constitución de reservas presupuestales y cuentas por pagar. A más tardar el 20 de enero de cada año, los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación constituirán las reservas presupuestales y cuentas por pagar de la respectiva sección presupuestal correspondientes a la vigencia fiscal anterior, de conformidad con lo saldos registrados a 31 de diciembre a través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación. En dicho plazo solo se podrán efectuar los ajustes a que haya lugar para la constitución de las reservas presupuestales y de las cuentas por pagar, sin que en ningún caso se puedan registrar nuevos compromisos ni obligaciones.

El ICA emitió la Circular fechada el 30 de octubre de 2018 - Instrucciones para el cierre de operaciones financieras y presupuestales de la vigencia 2018, en el punto "5.RESERVAS PRESUPUESTALES. Las Reservas Presupuestales se refieren a los "COMPROMISOS" que durante la vigencia 2018 no se convirtieron en "OBLIGACIONES", en razón a que aun existiendo el compromiso legalmente contraído, no se recibieron los BIENES y/o SERVICIOS objeto del contrato a 31 de diciembre de 2018.

Las reservas presupuestales deben constituirse de manera excepcional o sea esporádico y justificado, únicamente en situaciones atípicas y ajenas a la voluntad del Instituto, que impidan la ejecución de los compromisos en las fechas inicialmente pactadas dentro de la presente vigencia, de tal forma que no se podrán utilizar para resolver deficiencias generadas en la falta de planeación.

Por tanto, la Reserva no puede ser producto de situaciones programadas, sino el resultado de hechos contractuales tales como suspensión de los contratos o situaciones de caso fortuito o fuerza mayor y en todo caso, no constituye una forma ordinaria de adquirir compromisos. Comúnmente se llama "caso fortuito" a lo que acontece inesperadamente, o sea a lo "imprevisible"; la fuerza mayor alude a lo irresistible, es decir lo "inevitable". Desde el punto de vista de los efectos jurídicos, en la medida que ambos conceptos se estén asimilados legalmente, no existiría distinción entre ambos. Sin embargo, la ley normalmente exime ambos casos, pero permite que se pacte en el contrato la responsabilidad en el caso fortuito.

Un caso fortuito existe cuando el suceso que impide el cumplimiento de la obligación, no era previsible usando de una diligencia normal, pero, de haberse podido evitar, se habría evitado.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

La fuerza mayor o causa mayor, es un hecho que no se puede evitar y tampoco se puede prever. Una vez aprobadas y constituidas las Reservas Presupuestales, sólo podrán utilizarse para cancelar los compromisos objeto de los contratos, que les dieron origen.

El ICA, con recursos de la vigencia 2018, constituyó reservas presupuestales por valor de \$4.217.030.373, sobre las cuales la CGR realizó la revisión del 100%, siendo justificadas por el Instituto así:

1. Contrato GGC-195-2018 suscrito con Pineda Gómez Diego Armando

El 26 de diciembre de 2018 se suscribió el contrato GGC-195-2018, por valor de \$981.105.530, con fecha de vencimiento 31 de diciembre de 2018, para la *Adecuación y mantenimiento de Infraestructura del laboratorio Nacional de Insumos Pecuarios- LANIP*, este contrato contempla actividades, tales como: pañetes, pisos, enchapes, instalaciones hidráulicas, instalaciones eléctricas, carpintería metálica, estuco y pintura, en los laboratorios de aftosa y microbiología (La Quince), mantenimiento caseta de control de acceso, obra eléctrica general, sistema hidráulico de suministro almacenamiento y red principal de distribución, sistema de desagüe y tratamiento de agua residuales.

El 28 de diciembre de 2018 se suscribió el modificatorio No. 1, en donde se prorrogó el contrato hasta el 2 de marzo de 2019, justificada así: *“Se ha indicado por parte de la supervisión que los diseños arquitectónicos del proyecto, requieren ajustarse, lo cual se encuentra en proceso de revisión y aprobación por parte de los coordinadores de laboratorios fitosanitarios y la supervisión, los cuales una vez remitidos por parte de la entidad se dará continuidad apropiada a las obras que se van a ejecutar.”*

Las justificaciones, por las que se aprueba la prórroga del contrato, constituyen hechos previsibles en el proceso de planeación contractual, como es la no ejecución de las actividades en el término establecido en el contrato; por lo tanto, no se refrenda la reserva presupuestal.

2. Contrato GGC-196-2018, suscrito con G&B Proyectos y Construcciones Company S.A.S.

El 26 de diciembre de 2018, se suscribió el contrato GGC-196-2018 por valor de \$499.595.195, con fecha de vencimiento el 31 de diciembre de 2018, para la *“Adecuación y mantenimiento de los laboratorios nacionales de diagnóstico fitosanitario, organismos genéticamente modificado y cría de insectos plaga de importancia económica”*, este contempla actividades tales como; *demolición de piso*



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

y placa en concreto, excavación manual de caja de inspección, demoliciones de muros en mampostería y en drywall, desmonte e instalación de marcos, puertas rejas, cubiertas, muros, pisos, tanques de almacenamiento, pintura general y accesorios, suministro de ventanería, puertas, instalación hidrosanitarias, e iluminación”.

El 28 de diciembre de 2018 se suscribió el modificatorio No. 1, en donde se le concede una prórroga de 60 días, hasta el 3 de marzo de 2019, justificado *“en el transcurso de la ejecución de esta actividad se presenta imprevisto con las instalaciones de las partes eléctricas existentes e instaladas, ya que al realizar las labores iniciales propias del presente objeto contractual se presentan interrupciones de puntos, redes y conexiones dentro del laboratorio, presentándose imprevistos con actividades que se encuentran en total deterioro y toca realizar una verificación por medio de un AVR, motivo por el cual se debe realizar diseño de red y distribución solicitado por parte de la supervisión del contrato esto con el fin de revisar la capacidad para instalar un regulador trifásico de voltaje ya que estos picos pueden producir daños en los equipos y neveras de los laboratorios, lo que se espera con esto dejar un correcto funcionamiento eléctrico de los laboratorios.”*

La justificación, en la que se sustenta la prórroga del contrato, son hechos previsible en el proceso de planeación contractual, como es la no ejecución de las actividades en el término establecido en el contrato; por lo tanto, no se refrenda la reserva presupuestal.

3. Contrato GGC-191-2018, suscrito con G&B Proyectos y Construcciones Company S.A.S.

El 26 de diciembre de 2018, se suscribió el *Contrato GGC-191-2018*, por valor de \$207.424.831, con fecha de vencimiento hasta el 31 de diciembre de 2018 para el *“Mantenimiento y adecuación del archivo central ubicado en Tibaitatá Mosquera – Cundinamarca”*, contempla realizar actividades en las bodegas No. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, tales como, tratamiento de humedades, escarificación y resanes de muros, estucos, pintura vinilo, retiro de zócalos, desmonte de sanitarios, lavamanos, suministro de los mismos, mantenimiento y reparación de la cubierta, desmonte de canales metálicos existentes, desmonte de bajantes existentes, suministro e instalación de canales prefabricadas, construcción de andén perimetral en parte posterior de los archivos 1, 2 y 3, pintura, impermeabilización, obras eléctricas, obras civiles y arquitectónicas Bodega 6, obras eléctricas bodega 6, entre otras.

El 28 de diciembre de 2018 se suscribió el modificatorio No. 1, en donde se le concede una prórroga de 60 días hasta el 2 de marzo de 2019, justificado en que *“Estas canaletas deben ser fabricadas y moldeadas con medidas exactas por el proveedor para su óptimo funcionamiento estructural. Este procedimiento de*



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

modelado de las canales tiene un tiempo de fabricación de 8 a 12 días aproximadamente por los proveedores del mercado...”.

La justificación por la que se aprueba la prórroga del contrato, constituye hechos previsibles en el proceso de planeación contractual, como es la no ejecución de las actividades en el término establecido en el contrato; por lo tanto, no se refrenda la reserva presupuestal.

4. Contrato GGC-202-2018, suscrito con Márquez Vargas Francisco Javier.

El 26 de diciembre de 2018, se suscribió el *Contrato GGC-202-2018*, por valor de \$92.454.961, con fecha de vencimiento hasta el 31 de diciembre de 2018 para el *“Mantenimiento de infraestructura de la oficina local del ICA en Acandí- Chocó”*, que contempla actividades como: reparación del cerramiento perimetral, reparación de cubierta y cielo raso, reparación de muros, baños y aljibe (tanque de almacenamiento de agua).

El 27 de diciembre de 2018 se suscribió el modificadorio No. 1, en donde se acordó una prórroga de 60 días calendario, hasta el 2 de marzo de 2019, justificado en que *“Debido a la finalización del año en curso, los proveedores suspenderán sus labores desde el día 20 de diciembre de 2018, hasta el 15 de enero de 2019, no siendo posible el avance normal de la obra, según el cronograma inicial”*.

La justificación, en la que se sustenta la prórroga del contrato, constituyen hechos previsibles en el proceso de planeación contractual, como es la no ejecución de las actividades en el término establecido en el contrato; por lo tanto, no se refrenda la reserva presupuestal.

5. Contrato CAL-MC-011-2018, suscrito con Ingeniería & Diseños Integrales SAS

El 26 de diciembre de 2018, se suscribió el *Contrato CAL-MC-011-2018*, por valor de \$43.298.666, con fecha de ejecución hasta el 31 de diciembre de 2018, para el *“Mantenimiento y adecuación infraestructura laboratorio de diagnóstico veterinario de la Oficina Local Dorada Caldas”*, contempla las siguientes actividades: demolición de muro existente, desmonte, traslado y montaje de aire acondicionado, mampostería, pañete, pintura, pisos, instalaciones hidrosanitarias, cubierta, carpintería metálica, puertas, iluminación, demolición y construcción de columna en concreto 3500 psi reforzado con acero, suministro e instalación de un aire acondicionado.

El 27 de diciembre de 2018, se suscribió el modificadorio No. 1, en donde se acuerda una prórroga hasta el 30 de enero de 2019, justificada en que *“Se ha indicado por parte de la supervisión que los diseños arquitectónicos del proyecto requieren*



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

ajustarse, lo cual se encuentra en proceso y posteriormente serán remitidos por parte de la misma para dar continuidad apropiada a las obras que se van a ejecutar.”

La causa que da lugar a la prórroga del contrato, es consecuencia de situaciones previsibles en el proceso de planeación contractual, como es la no ejecución de las actividades en el término establecido en el contrato; por lo tanto, no se refrenda la reserva presupuestal.

6. Contrato N de S MC-009-2018, suscrito con Génesis Construcciones SAS

El 12 de diciembre de 2018, se suscribió el Contrato N de S MC-009-2018, por valor de \$35.608.068, con fecha de vencimiento hasta el 30 de diciembre de 2018 para que *“se preste el servicio de mantenimiento y adecuación de la oficina local ICA Cúcuta en la Seccional Norte de Santander”*, contempla las siguientes actividades: localización y replanteo, demolición de muros, demolición de pisos, relleno, pañete resane muros existentes, concreto andén (incluye refuerzo malla 6MM acabado en granito, desmonte de ventanas y puertas, muros divisorios en *eterboard*, suministro e instalación marco en aluminio para lámparas de sobreponer de 60X60, puerta en vidrio templado, incluye montaje de cerradura, ventanería, puerta en perfilaría de aluminio natural, retiro de escombros y aseo en general.

El 21 de diciembre de 2018 se suscribió el modificadorio No. 1, en donde se le concede una prórroga de un mes hasta el 30 de enero de 2019, justificado en que *“Luego de aprobación de modificación al Plan Anual de Adquisiciones para la seccional, a finales del mes de noviembre de 2018, se inició proceso de invitación pública el día 28 de noviembre del mismo año, proceso del cual el día 12 de diciembre se dio inicio a la ejecución del contrato, pero con fecha 21 de diciembre el proveedor GENESIS, comunica al instituto que luego de extensa búsqueda en el mercado los proveedores de materiales en específico de vidrio templado y bloque de pvc habían cerrado pedidos por el año 2018, con fecha 7 de diciembre, razón por la cual, no es posible cumplir y entregar la totalidad el objeto contratado por razones de fuerza mayor.”*

La justificación de la prórroga del contrato, una vez más, es una situación previsible en la etapa de planeación contractual, como es la no ejecución de las actividades en el término establecido en el contrato; por lo tanto, no se refrenda la reserva presupuestal.

7. Contrato GGC-165-2018, suscrito con el Consorcio LNDV Bogotá 2018

El 16 de noviembre de 2018, se suscribe el Contrato GGC-165-2018, por valor de \$956.847.263, incluido el AUI e IVA, con fecha de vencimiento el 27 de diciembre de 2018 para el *“mantenimiento y adecuación de infraestructura de laboratorio*



veterinario LNDV Bogotá ICA”, contempla las siguientes actividades: retiro de: tapetes existentes, guarda escobas, humedades, cornisas y resane de muros; pintura general, limpieza de pisos, suministro de ventanería, suministro de puertas, suministro e instalación de seguridad para trabajo seguro en alturas que incluye argollas, fachadas, mantenimiento de cubiertas, separación de redes hidrosanitarias, las anteriores obras se realizaran en las oficinas del área administrativa, bloque 1 laboratorios LNDV, almacén, lavandería, istotecnia, oficinas bienestar social, mantenimiento de cubiertas suministro e instalación de estructura y cubierta de policarbonato macizo debe ser moldeado a través de termo-forrado.

El 27 de diciembre de 2018 se suscribió el modificadorio No. 1, en donde se le concede una prórroga de 60 días calendario hasta el 2 de marzo de 2019, justificado en que, “el procedimiento de moldeado de la cubierta tiene un tiempo de fabricación de 8 a 12 días aproximadamente dependiendo del proveedor. El fabricante informa que suspendió el termoforrado el 16 de diciembre de 2018 por motivo de festividades de fin de año, además, incluye la construcción de una rampa de discapacitados de acceso a bloque administrativo, durante el recorrido de la obra se encontró un árbol ubicado en el sitio para la construcción de la rampa, el cual no estaba contemplado, se detuvo esta actividad a la espera de una revisión por parte del ingeniero ambiental del ICA”.

La justificación, por la que se aprueba la prórroga del contrato, son hechos previsibles en el proceso de planeación contractual, como es la no ejecución de las actividades en el término establecido en el contrato; por lo tanto, no se refrenda la reserva presupuestal.

8. Contrato GGC-180-2018 suscrito con Gerencia de Construcciones de Obras Consultoría e Interventoría SAS

El 29 de noviembre de 2018, se suscribe el contrato GGC-180-2018, por valor de \$11.067.000 IVA incluido, con fecha de vencimiento hasta el 31 de diciembre de 2018, para la *“Interventora técnica, administrativa y financiera del contrato de obra que tiene como objeto mantenimiento y adecuación de infraestructura del laboratorio de diagnóstico veterinario LNDV Bogotá”*

El 31 de diciembre de 2018 se suscribió el modificadorio No. 1, en donde se le concede una prórroga de 70 días calendario hasta el 2 de marzo de 2019, con una adición de \$11.000.000, *“Justificación de la reserva, por valor de \$17.640.200: es necesario mantener la interventoría respecto del contrato citado.” Esta prórroga corresponde a la interventoría del Contrato de Obra No. 165 de 2018.*

La justificación, por la que se aprueba la prórroga del contrato, son hechos previsibles en el proceso de planeación contractual, como es la no ejecución de las



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

actividades en el término establecido en el contrato; por lo tanto, no se refrenda la reserva presupuestal.

9. Contrato GGC-184-2018 suscrito con Aldo Javier Barrera Navarro

El 27 de noviembre de 2018, se suscribe el contrato GGC-184-2018, por valor de \$399.937.668, con fecha de vencimiento hasta el 31 de diciembre de 2018, para la "Adecuación y mantenimiento infraestructura laboratorio fitosanitario oficina Manizales Caldas", que contempla las siguientes actividades: demolición de enchape piso y paredes, desmonte y retiro de aparatos sanitarios y lavamanos, demolición de muro en bloque, desmonte de: mesón, divisiones en madera, puertas, tapetes, cielo raso, rejas; hechura de muros y cielo rasos, pisos y enchapes, carpintería metálica y vidrios, instalaciones hidráulicas, sanitarias.

El 27 de diciembre de 2018 se suscribió el modificadorio No. 1, una prórroga de 60 días calendario, hasta el 2 de marzo de 2019, con la siguiente justificación: "Se ha indicado por parte de la supervisión que los diseños arquitectónicos del proyecto requieren ajustarse, lo cual se encuentra en proceso de revisión y aprobación por parte de los coordinadores de laboratorios fitosanitarios y la supervisión, los cuales una vez remitidos por parte de la entidad se dará continuidad apropiada a las obras que se van a ejecutar"

La justificación, por la que se aprueba la prórroga del contrato, son hechos previsibles en el proceso de planeación contractual, como es la no ejecución de las actividades en el término establecido en el contrato; por lo tanto, no se refrenda la reserva presupuestal.

Tal como se observa en las justificaciones de los contratos presentados, para constituir las reservas presupuestales, es evidente el incumplimiento de las normas presupuestales, en razón a que ninguna de estas justificaciones corresponde a un caso fortuito o de fuerza mayor. Lo anterior obedece a una falta de planeación de este tipo de contratos; por lo tanto, no se refrendan las reservas presupuestales de los contratos anteriormente enunciados por valor \$2.651.846.765.

Presunta connotación Disciplinaria, de conformidad con el numeral 1 del artículo 34 del Código Único Disciplinario.

Respuesta ICA:

La entidad respondió: "En referencia a lo citado a las fallas de planeación con algunas actividades y las especificaciones técnicas que no se alcanzarían a ejecutar en la vigencia anterior, se aclara que, estas fueron planificadas y proyectadas en su momento para realizarlas en diferentes etapas durante la ejecución de dichos



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

contratos. Cabe anotar que dichos procesos surgen de la necesidad de cumplir con un plan de mejoramiento presentado a los entes de control, como producto de unos hallazgos y deficiencia en la infraestructura física de laboratorios y edificios administrativos de la entidad, que a consideración de la Contraloría debían ser intervenidos para el óptimo funcionamiento y la eficiente prestación de los servicios en las diferentes unidades de laboratorios. Si bien es cierto, que las justificaciones por la que se aprueban las prórrogas de los contratos, constituyen hechos previsibles, también es cierto, que la entidad debía adelantar estas adecuaciones so pena de perder los recursos asignados por un valor aproximado de \$4.217.030.373.

Es importante resaltar, que dentro de la planificación del cronograma de ejecución de algunas actividades se contempló que estas podían presentar retrasos e incluso suspensiones, no obstante, la prioridad de la entidad era ejecutar las actividades de mantenimiento en pro de cumplir con el plan de mejoramiento pactado y planificado dentro de la institución para prestar un mejor servicio. Todo esto a sabiendas de una posible reserva presupuestal para los mismos, ya que con estas intervenciones se ampliaría las coberturas y servicios misionales de los laboratorios de referencia nacional y que se encontraban paralizados debido a deficiencias de áreas analíticas y de procesos para la toma de muestras y resultados propios de la entidad. Por último, se debe tener en cuenta que la actual administración encontró un panorama bastante deficiente en materia de contratación, una contratación rezagada por el valor aproximada de CINCUENTA MIL MILLONES DE PESOS (\$50.000.000.000) lo cual implicó la paralización de todo el cronograma de procesos a ejecutarse dentro de la vigencia anterior.”

Análisis respuesta:

En relación con la respuesta del ICA referida a la planificación del cronograma de ejecución, para la CGR la constitución de reservas obedece a una falta de planeación en los contratos de obra, en el entendido que estos se firmaron a escasos 8 días de terminar la vigencia fiscal 2018 y, además, todos tenían como fecha de terminación el último día de este mismo año. Se resalta, igualmente, que los contratos se prorrogaron para ser ejecutados en el 2019, con justificaciones de los supervisores tales como: “*que los diseños arquitectónicos del proyecto requieren ajustarse, lo cual se encuentra en proceso de revisión y aprobación por parte de los coordinadores de laboratorios fitosanitarios y la supervisión*”, y otras justificaciones que ya estaban inmersas en el contenido de cada uno de los contratos analizados.

2.2.2 Gestión Contractual

Hallazgo No. 8. Extralimitación de Funciones (D2)

La Constitución Política en su artículo 122 señala:

“No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.”

(..)

La Ley 734 del 5 de febrero de 2002, estipula en su artículo 35 las prohibiciones a los servidores públicos, así:

“Artículo 35. Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido:

*1. Incumplir los deberes o abusar de los derechos o **extralimitar las funciones** contenidas en la Constitución, los tratados internacionales 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 y los contratos de trabajo.”* (Negrilla fuera del texto)

La Resolución 005450 del 2011, por la cual se crean y organizan Grupos Internos de Trabajo en la Subgerencia Administrativa y Financiera del Instituto Colombiano Agropecuario – ICA y se asignan sus funciones y responsabilidades, señala en su numeral 5 del artículo segundo, las funciones del Grupo de Gestión de Infraestructura Física y Mantenimiento, así:

“5) GRUPO DE GESTION DE INFRAESTRUCTURA FISICA Y MANTENIMIENTO FUNCIONES:

- 1. Producir los planes de desarrollo físicos del Instituto, para las nuevas necesidades, organizar, coordinar y responder por las adecuaciones y mantenimiento de las construcciones ya existentes.*
- 2. Elaborar proyectos arquitectónicos, de ingeniería y diseño complementarios que respondan a las necesidades y factibilidades de las mismas, para establecer las especificaciones técnicas a contratar por el Instituto*
- 3. Ejercer el control de la parte técnica, financiera y administrativa de las obras en proceso de construcción directamente o a través de interventorías contratadas con particulares, en cualquier lugar del país.*



4. *Producir estudios de necesidades en coordinación con los diferentes procesos institucionales y establecer la cuantía de los presupuestos que debe invertir el ICA, para el desarrollo y conservación de todas sus instalaciones y propiciar la consecución de los recursos financieros.*
5. *Diseñar y elaborar los planes arquitectónicos estructurales, cimentación, instalaciones hidráulicas, eléctricas, sanitarias, planimetría, topografía y demás que sean necesarios en cada proyecto.*
6. *Elaborar los estudios previos requeridos para adelantar los procesos de contratación de obras y mantenimiento de la estructura física del Instituto, así como participar en la preparación de los pliegos de condiciones para solicitud de ofertas de construcción, consultorías y mantenimientos.*
7. *Evaluar y calificar técnicamente las propuestas e interventorías, en la ejecución de las obras contratadas.*
8. *Tramitar la documentación que de acuerdo con los decretos y normas vigentes debe llevarse en un proceso de construcción. (sic).*
9. *Realizar estudios para optimizar la utilización del espacio físico.*
10. *Recolectar información sobre el uso y estado de pertenencia (propio, comodato, arriendo), etc.) de los bienes inmuebles que está ocupando el ICA, para mantener actualizado el banco de datos de los mismos e informar a la administración sobre su uso y destino.*
11. *Elaborar informes para los entes superiores en el Instituto como organismo de fiscalización y control del Estado.*
12. *Elaborar a la Subgerencia Administrativa y Financiera los informes que le sean solicitados.*
13. *Participar en el desarrollo, implementación y sostenimiento del Sistema de Gestión de la Calidad y del Modelo Estándar de Control Interno.*
14. *Las demás funciones que le sean asignadas por la Subgerencia Administrativa y Financiera, inherentes a la misión del Grupo.*
15. *Participar en la formulación de políticas, medidas y procedimientos administrativos y financieros que contribuyan a incrementar la eficiencia y eficacia de la función administrativa.*
16. *Las demás funciones que le sean asignadas por la Subgerencia Administrativa y Financiera."*

En respuesta a la solicitud de información AG8-1-07, elevada por la CGR al ICA; mediante Memorando del 18 de marzo de 2019, el Instituto manifestó lo siguiente:

"(...) 3. Según lo estipulado en la resolución No. 005450 del 2011 Por la cual se crean y organizan grupos internos de trabajo en la Subgerencia Administrativa y Financiera del Instituto Colombiano Agropecuario –ICA- y se asignan funciones y responsabilidades", el Grupo de Gestión de Infraestructura Física y mantenimiento no tiene dentro de sus funciones emitir certificaciones sobre



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

los contratos de obra suscritos por el ICA. Adjuntamos resolución.” (Negrilla fuera del texto).

Sin embargo, analizados los contratos que se relacionan a continuación, se evidenció que el Coordinador del Grupo de Gestión de Infraestructura Física y Mantenimiento, extralimitó sus funciones al expedir certificaciones que dan cuenta que el oferente adjudicatario, suscribió contratos de obra, las cuales fueron recibidas a entera satisfacción y dentro de los plazos contractuales, así:

1. GGC-182-2018 del 27 de noviembre de 2018 (GC-SA-145-2018):

A folio 440 de la oferta del adjudicatario se encuentra certificación del 10 de mayo de 2018, en la que el Coordinador Grupo de Gestión Infraestructura Física y Mantenimiento, certifica la suscripción del Contrato GGC-178-2017, entre el Instituto Colombiano Agropecuario y el señor Aldo Javier Barrera Navarro.

2. GGC-184-2018 del 27 de noviembre de 2018 (GC-SA-131-2018):

A folio 444 de la oferta del adjudicatario está la certificación del 10 de mayo de 2018, expedida por el Coordinador del Grupo de Gestión Infraestructura Física y Mantenimiento, en donde certifica que el ingeniero Aldo Javier Barrera Navarro, suscribió con el Instituto Colombiano Agropecuario ICA el contrato GGC-182-2018 y que la obra fue recibida a entera satisfacción por el ICA y dentro de los plazos contractuales; además, que su desempeño fue bueno.

A folio 446 de la oferta del adjudicatario se encuentra una certificación fechada 10 de mayo de 2018, expedida por el Coordinador del Grupo de Gestión Infraestructura Física y Mantenimiento, en donde certifica que el ingeniero Aldo Javier Barrera Navarro, suscribió con el Instituto Colombiano Agropecuario ICA el contrato GGC-178-2018 y que la obra fue recibida a entera satisfacción por el ICA, dentro de los plazos contractuales y con buen desempeño del contratista.

3. GGC-195-2018 del 26 de diciembre de 2018 (GC-SA-154-2018):

En el Folio 175 de la oferta del adjudicatario reposa una Certificación del 20 de octubre de 2017, expedida por el Coordinador del Grupo de Infraestructura Física y Mantenimiento, en donde hace constar que el contratista Diego Armando Pineda Gómez, suscribió con el Instituto Colombiano Agropecuario ICA el contrato No. GGC-057-2017 y que la obra fue recibida a entera satisfacción y dentro de los plazos contractuales.

La anterior situación se generó por desconocimiento de las funciones de cada uno de los Grupos creados por el Instituto y afectó el resultado de los procesos de



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

selección, toda vez que estas certificaciones fueron objeto de puntaje y determinantes en la adjudicación de los contratos.

Respuesta ICA:

El Instituto Colombiano Agropecuario ICA, manifiesta en su respuesta que “existe el deber por parte del supervisor de emitir certificaciones de los contratos que le hayan sido asignados dentro de la ejecución del contrato y como requisito para emitir el certificado de recibo a satisfacción. De esta forma, aun cuando la función de supervisión se detalla en el numeral 3º del manual funcional del grupo de infraestructura y allí no se indique la expedición de certificaciones, debe de forma extensiva indicarse que a cargo del grupo de infraestructura, existen otras funciones que de manera coordinada y transversal se activan en el ejercicio funcional. “

Asimismo, indica la Entidad que “...como quiera que el artículo 6º constitucional indica que los servidores públicos deben cumplir con la Constitución y la ley y de manera alguna no deben omitir ni extralimitar su catálogo funcional, debe ésta entidad indicarle al grupo auditor, que dicha situación no se presentó en el caso auditado, toda vez siempre se salvaguardó el cumplimiento de las funciones asignadas al Grupo de Infraestructura y la firma de las certificación sea en condición de supervisor y/o de Coordinador del Grupo de Infraestructura y Mantenimiento del Instituto, se dio en cumplimiento estricto al manual funcional. Pretender presumir una extralimitación funcional, es erróneo, toda vez, del estudio integral y del contexto de funciones, otorga el panorama completo que permite que se entienda que las suscripciones de los documentos siempre fueron en el marco de los deberes de los funcionarios que participaron en el cometido estatal.”

Análisis respuesta:

Los argumentos esgrimidos por el ICA no se aceptan, en razón a que, si bien es cierto, el Grupo de Gestión de Infraestructura Física y Mantenimiento se encuentra dentro de la estructura de la Subgerencia Administrativa y Financiera, este tiene establecidas las funciones en el artículo segundo, numeral 3 – 23 de la Resolución No. 05450 del 2011, en la cual se dispone que el Grupo de Gestión Contractual tiene la facultad de expedir las certificaciones solicitadas, referentes a los contratos suscritos por el Instituto. Con lo anterior, se infiere que el Coordinador del Grupo de Gestión de Infraestructura, extralimitó sus funciones al despojar de las competencias al Grupo de Gestión Contractual, el cual sí estaba facultado para expedir las certificaciones citadas.

Ahora bien, en los memorandos en donde se designó como supervisor al Coordinador del Grupo de Gestión de Infraestructura Física, se puede observar que el numeral 1 se señala que una de las actividades a desarrollar por parte del



supervisor “**Para el trámite de las cuentas a pagar al contratista, deben radicar directamente los siguientes documentos en original y copia en el Grupo de Gestión Contractual.**”, es la de expedir “**Certificación de cumplimiento a satisfacción parcial y final, según corresponda**”, más no la de emitir certificaciones a los contratistas sobre los contratos suscritos y ejecutados por los mismos, función que como ya se dijo, es competencia del Grupo de Gestión Contractual. (Negrilla fuera del texto)

Como se observa, el supervisor solamente puede certificar el cumplimiento a satisfacción parcial y final en la ejecución del contrato, con el propósito de adelantar el trámite de las cuentas a pagar al contratista y, en este caso, no se da esta situación por cuanto las certificaciones expedidas por el Coordinador del Grupo de Gestión de Infraestructura Física se allegaron para comprobar la experiencia dentro de un proceso contractual, en cumplimiento de un requisito exigido en el pliego de condiciones.

Por otra parte, se corrobora lo manifestado por la CGR, en lo señalado en los considerandos de la Sentencia del Consejo de Estado, con radicado No. 52001-23-31-000-2010-00021-01 (Ac) del 6 de mayo de 2010, en relación con que las funciones pertenecen al cargo:

*“(...) En este orden de ideas, resulta claro que **las funciones pertenecientes al cargo** al cual se inscribió la demandante y las desempeñadas como Asesora Jurídica de la Secretaría de Gobierno de Pasto guardan una relación sustancial, pues, en términos generales, comprenden factores de análisis jurídico, coordinación de personal, gestión, apoyo y control dentro de la entidad. Por tal razón, no es admisible que la Comisión de Carrera Administrativa de la Defensoría del Pueblo no hubiera tenido como experiencia relacionada la referente al citado cargo.”* (Negrilla fuera del texto).

Hallazgo No. 9. Publicación en el SECOP (D3)

El Decreto 1082 del 26 de mayo de 2015, reseña:

*“Artículo 2.2.1.1.7.1. Publicidad en el SECOP. La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. **La oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación.** Los documentos de las operaciones que se realicen en bolsa de productos no tienen que ser publicados en el SECOP.”* (Negrilla fuera del texto).



La Entidad Estatal está obligada a publicar oportunamente el aviso de convocatoria o la invitación en los Procesos de Contratación de mínima cuantía y el proyecto de pliegos de condiciones en el SECOP para que los interesados en el Proceso de Contratación puedan presentar observaciones o solicitar aclaraciones en el término previsto para el efecto en el artículo 2.2.1.1.2.1.4 del presente decreto.”

Sobre el particular, se observó que en la página web del SECOP, no se encuentran publicadas las ofertas del adjudicatario de los contratos GGC- 196-2018 del 26 de diciembre de 2018 (GC-SA-143-2018) y GGC-182-2018 del 27 de noviembre de 2018 (GC-SA-145-2018), por parte de las Oficinas Nacionales del ICA, escenario que fue causado por la terminación de los contratos de prestación de servicios del Talento Humano asignado al Grupo de Gestión Contractual.

Así mismo, en la revisión de los Contratos BOY-017-2018; BOY-018-2018, BOY-019-2018, y BOY-015-2018 de la seccional ICA Boyacá, se advirtieron las siguientes situaciones: (i) los contratos fueron publicados de manera extemporánea, según términos fijados en las normas (ii) no fueron publicados todos los actos administrativos derivados de la ejecución de los mismos. Estos hechos se evidencian en la siguiente tabla:

Tabla No. 1
Relación de Contratos y fechas de publicación en el SECOP

No. Contrato	Fecha de Suscripción	Fecha publicación SECOP	Observaciones
BOY-017-2018	20/11/2018	04/12/2018	La publicación del contrato se realizó el 04 de diciembre de 2018, es decir, 8 días después de la fecha de celebración del contrato, además no se encuentra publicado en el SECOP los estudios previos del proceso contractual y el acta de liquidación del mismo.
BOY-018-2018	20/11/2018	04/12/2018	La publicación del contrato se realizó el 04 de diciembre de 2018, es decir, 8 días después de la fecha de celebración del contrato, además no se encuentra publicado en el SECOP los estudios previos del proceso contractual y el acta de liquidación del mismo.
BOY-019-2018	22/11/2018	04/12/2018	La publicación del contrato se realizó el 04 de diciembre de 2018, es decir, 8 días después de la fecha de celebración del contrato, además no se encuentra publicado en el SECOP los estudios previos del proceso contractual y el acta de liquidación del mismo.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

No. Contrato	Fecha de Suscripción	Fecha publicación SECOP	Observaciones
BOY-015-2018	24/10/2018	10/10/2018	No se han cargado la totalidad de documentos al SECOP, no se ha actualizado en el aplicativo el estado del contrato, el cual ya se encuentra liquidado.

Fuente: SECOP – Carpetas de los contratos

Lo anterior obedece a deficiencias en los mecanismos de seguimiento y control al procedimiento de publicación de los contratos y demás actos administrativos en el SECOP, con lo cual se afectan el principio de transparencia y el ejercicio del control ciudadano.

Se configura una presunta incidencia disciplinaria, de conformidad con el numeral 1º del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Respuesta ICA:

Revela en la respuesta el Instituto, con respecto a la publicación de las ofertas adjudicatarias, que estos documentos fueron producidos en la última semana del año, época en la que no se contaba con contratistas de apoyo para estas actividades y, en el Grupo de Gestión Contractual, sólo se tenían asignados 3 funcionarios de planta para asumir todas las actividades.

La Seccional Boyacá argumenta, con respecto a la no publicación de algunos documentos de procesos contractuales, *“Que de acuerdo a la fecha de terminación del contrato de la persona que adelantaba dicha publicación (30 de noviembre de 2018), además de publicar en SECOP debía presentar otras obligaciones según contrato y preparar su informe final y entregar el archivo físico de los documentos a su cargo, fue olvidado el requisito de la publicación de los documentos en SECOP, sin embargo, una vez observado la omisión de éste se realizó el trámite de manera inmediata (04/12/2018).*

*Respecto al documento pendiente de publicación en el proceso **BOY-015-2018** el cual corresponde al Acta de liquidación del contrato el cual fue firmado e 114 de marzo de 2019, la Gerencia procederá a publicar el documento y actualizar el estado del mismo.*

Es preciso aclarar que la omisión de la publicación en el SECOP solo correspondió a éste caso, el cual fue de inmediato corregido”.

Análisis respuesta:

No es de recibo la respuesta presentada por la Entidad, toda vez que la carencia de talento humano no es justificación válida para incumplir la obligación legal de publicación de las ofertas adjudicatarias de los procesos contractuales en el SECOP.

En cuanto a la Seccional Boyacá del ICA, lo manifestado no desvirtúa lo observado, toda vez que el Instituto estaba obligado a publicar en el SECOP, los documentos y actos administrativos del proceso de contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. Si bien los procesos BOY-017-2018, BOY-018-2018 y BOY-019-2018, fueron celebrados bajo las disposiciones de emergencia sanitaria declarada por la Resolución 33682 de 2018, la selección del contratista obedeció a una contratación directa, lo que conlleva según la Ley 1510 de 2013, a hacer las publicaciones oportunas en el aplicativo.

Por otra parte, el contrato de obra BOY-015-2018 presenta deficiencias en la oportunidad del cargue de los documentos de liquidación del contrato, situación repetitiva con la información restante cargada en el aplicativo.

Hallazgo No. 10. Incumplimiento requisitos legales (alteración, incongruencias en documentos y otras irregularidades contractuales) (D4) (P1)

La Constitución Política establece: **“artículo 209.** *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de **igualdad**, moralidad, eficacia, economía, celeridad, **imparcialidad** y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.”* (Negrilla fuera del texto)

Por otro lado, la Ley 80 de 1993 reseña en su **“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.”* (Negrilla fuera del texto).

Así mismo, indica en su **“Artículo 51.** *De la responsabilidad de los servidores públicos. El servidor público responderá disciplinaria, civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la Constitución y de la ley.”*



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

La Ley 1474 de 2011 señala en su "Artículo 27. Acuerdos restrictivos de la competencia. La Ley 599 de 2000 tendrá un artículo 410 A, el cual quedará así: El que en un proceso de licitación pública, subasta pública, selección abreviada o concurso se concertare con otro con el fin de alterar ilícitamente el procedimiento contractual, incurrirá en prisión de seis (6) a doce (12) años y multa de doscientos (200) a mil (1000) salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilidad para contratar con entidades estatales por ocho (8) años.

Parágrafo. El que en su condición de delator o clemente mediante resolución en firme obtenga exoneración total de la multa a imponer por parte de Superintendencia de Industria y Comercio en una investigación por acuerdo anticompetitivos en un proceso de contratación pública obtendrá los siguientes beneficios: reducción de la pena en una tercera parte, un 40% de la multa a imponer y una inhabilidad para contratar con entidades estatales por cinco (5) años."

El código penal establece en su "Artículo 287. Falsedad material en documento público. El que falsifique documento público que pueda servir de prueba, incurrirá en prisión de tres (3) a seis (6) años.

Si la conducta fuere realizada por un servidor público en ejercicio de sus funciones, la pena será de cuatro (4) a ocho (8) años e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de cinco (5) a diez (10) años."

La Ley 734 de 2002, contempla en el artículo 48, numeral 31, lo siguiente.

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

El Pliego de Condiciones definitivo de los procesos contractuales GC-SA-145-2018 (GGC-182-2018), GGC-184-2018 del 27 de noviembre de 2018 (GC-SA-131-2018) y GGC-191-2018 del 20 de diciembre de 2018 (GC-SA-146-2018) registra en su contenido, lo siguiente:

"3.3.4. EQUIPO MÍNIMO DE TRABAJO:

El oferente en su propuesta técnica deberá acreditar la idoneidad, experiencia y compromiso del personal mínimo requerido para la prestación del servicio:



Personal mínimo requerido para conformación del equipo de trabajo			
CARGO	CANTIDAD	REQUISITO	DEDICACIÓN
Director de obra	1	<ul style="list-style-type: none"> - Deberá ser arquitecto titulado o ingeniero civil titulado. - Experiencia profesional o general igual o superior a cinco (5) AÑOS a partir de la expedición de la tarjeta profesional. - Experiencia específica certificada como DIRECTOR DE OBRA en DOS (2) CONTRATOS DE OBRAS CIVILES RELACIONADOS CON INTERVENCIÓN DE EDIFICACIONES (*), celebrado con entidades públicas y/o privadas y cuyo sumatoria de las cuantías (valor) sea igual o superior al cincuenta por ciento (50%) del presupuesto oficial del presente proceso, expresado en SMMLV. 	50%

"(...) 4.6.2.2. EXPERIENCIA Y FORMACIÓN ADICIONAL A LA MÍNIMA REQUERIDA PARA EL DIRECTOR DE OBRA. MÁXIMO 150 PUNTOS:

Se le otorgará un puntaje máximo de ciento cincuenta puntos (150) al oferente que ofrezca dentro del equipo de trabajo un (1) DIRECTOR DE OBRA, que cumpla con los siguientes requisitos:

ITEM	REQUISITO	PUNTAJE OTORGADO	DEDICACIÓN
Opción No. 1	<ul style="list-style-type: none"> - Con posgrado en Gestión ambiental o especializaciones afines. - Adicional al mínimo requerido debe acreditar Experiencia general igual o superior a OCHO (8) AÑOS, para una experiencia total de TRECE (13) AÑOS a partir de la expedición de la tarjeta profesional. Experiencia específica certificada como DIRECTOR DE OBRA y/o CONTRATISTA en CINCO (5) proyectos de edificaciones, celebrado con entidades públicas y/o privadas y cuyo valor sea igual o superior a dos (02) veces el presupuesto oficial del presente proceso, expresado en SMMLV. 	150 PUNTOS	50%
Opción No. 2	<ul style="list-style-type: none"> - Con posgrado en Gestión ambiental o especializaciones afines. - Adicional al mínimo requerido debe acreditar Experiencia general igual o superior a TRES (3) AÑOS, para una experiencia total de OCHO (8) AÑOS a partir de la expedición de la tarjeta profesional. Experiencia específica certificada como DIRECTOR DE OBRA y/o CONTRATISTA en CINCO (5) proyectos de edificaciones, celebrado con entidades públicas y/o privadas y cuyo valor sea igual o superior al presupuesto oficial del presente proceso, expresado en SMMLV". 	100 PUNTOS	50%



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Evaluados los contratos de obra: GGC-196-2018 (GC-SA-143.2018), suscrito con G&B Proyectos y Construcciones Company S.A.S; GGC-191-2018 del 20 de diciembre de 2018 (GC-SA-146-2018), celebrado con G&B Proyectos y Construcciones Company S.A.S; GGC-195-2018(GC-SA-154-2018), suscrito con Diego Armando Pineda Gómez; GGC-122-2018 del 22 de agosto de 2018(GC-SA-093-2018 con Aldo Javier Barrera Navarro; GGC-184-2018 del 27 de noviembre de 2018 (GC-SA-131-2018), celebrado con Aldo Javier Barrera Navarro; GGC-123-2018 del 16 de agosto de 2018 (GC-SA-094-2018), suscrito con Diego Armando Pineda Gómez y GGC-182-2018 del 27 de noviembre de 2018 (GC-SA-145-2018) con Aldo Javier Barrera Navarro, se evidenciaron presuntas irregularidades en los procesos contractuales, tales como falsedad ideológica en documento público y falsedad en documento privado, entre otros, de acuerdo con los siguientes hechos:

Las cotizaciones que soportan el cálculo de los precios unitarios, son expedidas por empresas que tienen su domicilio en las ciudades de Cúcuta y Barranquilla, lo que no es coherente, toda vez que las obras se realizaron en ciudades diferentes como Bogotá, Aguachica-Cesar, Manizales y Villavicencio -Meta, solamente una de las obras se adelantó en la ciudad de Cúcuta, tales empresas y personas naturales son: EQUICOSTA, Diego Armando Pineda Gómez, Melisa G. Bermon Bercandino, Leonel Valero Escalante, Fundación para el Desarrollo Sostenible en el Caribe Colombiano -FUNDESCA-, COINCO y Fundación para el Progreso Comunitario -FUNPROCOM-.

Los contratistas aludidos se turnaban en la presentación de ofertas en los diferentes procesos contractuales y, a veces, presentaban simultáneamente ofertas en el mismo proceso.

La mayoría de los procesos contractuales adelantados en la vigencia 2018 fueron adjudicados a los contratistas mencionados anteriormente.

En el contrato de obra GGC-191-2018, suscrito con la empresa G&B Proyectos y Construcciones Company S.A.S, fungió como director de obra el señor Aldo Javier Barrera Navarro, quien también ha sido contratista en varios contratos de obra.

Los domicilios de las empresas y personas, contratistas de obras, son las ciudades de Cúcuta y Barranquilla.

El Instituto Colombiano Agropecuario -ICA, aceptó y concedió puntaje de las propuestas de los procesos GGC-182-2018 del 27 de noviembre de 2018 (GC-SA-145-2018), GGC-184-2018 del 27 de noviembre de 2018 (GC-SA-131-2018) y GGC-191-2018 del 20 de diciembre de 2018 (GC-SA-146-2018), en lo relativo a la Directora de Obra (Miryam Dolores Arteaga Cárdenas), pese a que los pliegos de

condiciones en el numeral 3.3.4 y 4.6.2.2, exijan una dedicación del 50%, lo que en este caso no se dio, debido a la cercanía de las fechas en que fueron suscritos los contratos de obra indicados y a que su terminación se pactó para el 28 de diciembre de 2018.

Se registra un número diferente de la Tarjeta Profesional a la asignada por el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería COPNIA, en las siguientes certificaciones de experiencia de la señora Miryam Dolores Arteaga Cárdenas, de las ofertas adjudicatarias para los contratos de obra: GGC-191-2018 del 20 de diciembre de 2018 (GC-SA-146-2018), GGC-122-2018 del 22 de agosto de 2018 (GC-SA-093-2018), GGC-182-2018 del 27 de noviembre de 2018 (GC-SA-145-2018), GGC-184-2018 del 27 de noviembre de 2018 (GC-SA-131-2018). Estas certificaciones fueron determinantes en la escogencia del contratista, con excepción de las del contrato de obra GGC-191-2018, que no fueron tenidas en cuenta para asignar el puntaje correspondiente debido a que se realizó el cambio del Comité Evaluador.

Así las cosas, el equipo auditor con el propósito de aclarar la información, solicitó al COPNIA, a través de la comunicación radicada bajo el número 2019EE0033158 del 21 de marzo de 2019, información del nombre del profesional a quien le fue asignada la tarjeta profesional identificada con el número 54202-148025 NTS.

A través del oficio S2019NAL00002784 del 2 de abril del año en curso, el Consejo Profesional de Ingeniería, informó que el número de la tarjeta profesional 54202-148025 NTS, fue asignado al señor Aldo Javier Barrera Navarro, lo que confirma que las certificaciones de la señora Miryam Dolores Arteaga Cárdenas sí presentaban datos erróneos.

Certificaciones expedidas por la Gobernación del Norte de Santander y la Universidad Francisco de Paula Santander, fechadas el 2 de junio de 2015, 7 de mayo de 2015 y 10 de febrero de 2014, presentadas dentro de la oferta adjudicataria del contrato GGC-191-2018, suscrito con la firma G&B Proyectos y Construcciones Company, que contienen una presunta alteración en un párrafo en donde la letra y tamaño, no coinciden con la del resto del documento. Estas certificaciones fueron determinantes en la escogencia del contratista.

Con base en lo anterior la CGR, con el objeto de verificar estos hechos, elevó requerimientos a la Universidad Francisco de Caldas Santander mediante oficio No. 2019EE0032795 del 20 de marzo de 2019 y a la Gobernación del Norte de Santander, con el oficio No. 2019EE0032808 del 20 de marzo de 2019, en los cuales se solicitó la remisión de copia de las certificaciones, a fin de realizar un cotejo de la información registrada en las mismas.

La Universidad Francisco de Paula Santander, a través de la comunicación No. 10000.20.01-002599 del 10 de abril de 2019, manifestó que la información consignada en la certificación aludida corresponde a los contratos allí enunciados.

Posteriormente, la Universidad remitió el oficio No. 10000.20.01-002599 del 25 de abril de 2019, en donde afirma que, revisados los archivos físicos de esa dependencia, se pudo constatar que no reposan copias de estas certificaciones.

La Gobernación del Norte de Santander, mediante correo electrónico del 25 de abril de 2019, solicitó prórroga por diez (10) días para dar respuesta de fondo, la cual fue concedida por la Directora de Vigilancia Fiscal hasta el viernes 3 de mayo de 2019. A través del oficio 10000.20.01-002887 del 25 de abril de 2019, este ente territorial manifiesta que se pudo constatar que copias de esas certificaciones, no reposan en los archivos físicos.

Es importante resaltar que, en la vigencia 2018, se adelantaron catorce (14) procesos contractuales de obra, los cuales se adjudicaron así: cuatro (4) a Diego Armando Pineda Gómez, cuatro (4) a Aldo Javier Barrera Navarro, dos (2) a G&B Proyectos y Construcciones Company SAS, tres (3) a Francisco Javier Márquez y uno (1) a Raelja Ingeniería SAS.

La anterior situación se generó debido a las restricciones de los requisitos técnicos en los pliegos de condiciones y a las falencias en su evaluación, por parte del comité. Este hecho impidió la concurrencia plural de oferentes y propició la adjudicación de procesos contractuales a aspirantes que presentaron, en sus propuestas, documentos con presuntas alteraciones e incongruencias.

Se configuran presuntas connotaciones disciplinarias de conformidad con el numeral 1 del artículo 34, 48 de la Ley 734 de 2002 y penal por los hechos documentales expuestos en el hallazgo.

Respuesta ICA:

El Instituto en su respuesta menciona que "Es importante resaltar que, durante la vigencia anterior en los procesos adelantados por la entidad, la concurrencia de posibles oferentes durante las manifestaciones de interés sumaba un promedio de 30 a 50 proponentes de todo el país, dando así cumplimiento al principio de pluralidad de oferentes. Sin embargo, ante el alto número de proponentes se optó por la Audiencia de Sorteo Potestativa, escogiendo por el sistema de balotas 10 proponentes, de los cuales resultaron presentándose entre 1 y 3 propuestas. Ahora bien, tal y como se puede observar en cada uno de los procesos de contratación en las audiencias de sorteo, los mismo se realizaron con el acompañamiento del personal adscrito a la Oficina de Control Interno de la entidad".

En ese sentido, la entidad aclara que se surtieron los trámites pertinentes conforme a lo establecido en la ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y sus Decretos reglamentarios, poniendo a disposición de la ciudadanía y proponentes en la página Web www.colombiacompra.gov.co, el aviso de convocatoria sobre la contratación a realizar, apertura del proceso, pliego de condiciones definitivo, observaciones y respuesta de observaciones, cierre del proceso, informe de evaluación y de adjudicaron los procesos de selección abreviada, de acuerdo a las especificaciones descritas en el pliego de condiciones.

Por otra parte el SECOP -Sistema Electrónico para la Contratación Pública- www.contratos.gov.co o www.colombiacompra.gov.co , es el lugar virtual donde se puede consultar la información sobre los procesos de contratación estatal, el cual busca mejorar el acceso a la información para permitir la participación de la ciudadanía en general. Para los empresarios es una herramienta útil y de fácil utilización, ya que permite acceder a las oportunidades de negocio que tiene el Estado. Dicho lo anterior cualquier persona que cumpla los requisitos exigidos podrá participar en estos procesos. Dado que los criterios técnicos y de experiencia, y los factores de calificación que habían sido evaluados y ponderados cumplían con los lineamientos establecidos en el pliego de condiciones definitivos y las adendas acatando los principios de igualdad, objetividad y transparencia por tanto siempre se adjudicaban los procesos a ofertas con mayores puntajes”.

Análisis respuesta:

Analizada la respuesta que sobre el particular allega la Entidad, la CGR concluye que los argumentos esgrimidos no desvirtúan lo inicialmente evidenciado, debido a que se limitan a debatir lo relativo a la concurrencia y al cumplimiento de los trámites pertinentes.

Sobre el particular, aclara el equipo auditor que, si bien es cierto que en los procesos contractuales de obra, concurrieron muchas firmas para manifestar su interés en el proceso, también lo es que, en el momento de la presentación de las ofertas, sólo una (1), dos (2), o tres (3) firmas, efectivamente presentaron ofertas dentro del proceso.

Ahora bien, los hechos relacionados con las incongruencias en las certificaciones de experiencia de la directora de obra, señora Miryam Dolores Arteaga Cárdenas, en relación con el número de la tarjeta profesional y las supuestas alteraciones de las certificaciones expedidas por la Universidad Francisco de Paula Santander y la Gobernación del Norte de Santander, fueron denunciados ante el ICA por otros proponentes, lo que llevó al Grupo de Gestión Contractual a dar traslado de esta

denuncia a la Fiscalía General de la Nación y a la Superintendencia de Industria y Comercio, para lo de su competencia.

En atención a que en la vigencia 2017, también se presentaron denuncias relativas a irregularidades presentadas en los procesos contractuales de obras públicas, la Contraloría General de la República pondrá en conocimiento de estas situaciones a la Superintendencia de Industria y Comercio para que adelante las acciones dentro de su competencia.

Hallazgo No. 11. Rendimientos financieros - contrato interadministrativo GGC-043-2018, suscrito con la Sociedad Hotelera Tequendama (D5)

El Decreto 1853 del 16 de septiembre de 2015, respecto a la devolución de los rendimientos financieros, en sus artículos reseña:

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

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

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

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

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

Objeto del contrato: *“Servicio de administración delegada de recursos para la operación logística integral de eventos técnicos que requiere el ICA en todos los municipios a nivel nacional, en el desarrollo de su objetivo misional”*

Sobre este contrato, se evidenció que el Instituto Colombiano Agropecuario entregó en administración delegada, recursos de la Nación a la Sociedad Hotelera Colombiana por cuantía de \$2.578.938.019, los que fueron girados a una cuenta corriente del contratista, en la cual se manejan recursos de otras fuentes. Este hecho se originó por las siguientes razones: i) En el contenido del contrato no se especifican con claridad las obligaciones para el contratista, frente al manejo de los recursos entregados por el ICA ii) Falta de control y seguimiento en la supervisión frente a los recursos entregados, al igual que deficiencias en los controles realizados por parte del Grupo de Gestión Contractual.

Si bien en el numeral cuarto de la cláusula quinta (Obligaciones específicas del contratista), se estipuló como obligación específica la de abrir una cuenta que generara rendimientos financieros en virtud del anticipo, este hecho contraviene lo establecido en la cláusula tercera referente a la forma de pago, en la cual se estableció el pago anticipado como mecanismo de entrega de los recursos. La CGR observó que, seis meses después de suscrito el contrato inicial, el ICA mediante modificación del 29 de junio de 2018, eliminó esta obligación para el contratista.

En conclusión, los hechos mencionados generan un vacío jurídico en las obligaciones pactadas en el contrato.

Por lo anterior, se configura una presunta connotación con incidencia Disciplinaria, según los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 del 2011.

Respuesta ICA:

El ICA entre sus argumentos esbozados en la respuesta, manifiesta:

*“La jurisprudencia y la doctrina han definido el contrato de administración delegada o administración como **“...negocios jurídicos mediante los cuales la Nación y las Entidades descentralizadas encargan a un tercero idóneo, a efectos de que este desarrolle para la Entidad, la administración integral de un proyecto (...)** pero por cuenta y riesgo de la entidad contratante...”*

Es decir, que, el tercero – administrador del proyecto, mediante una modalidad de mandato- es una persona al servicio y representación de la entidad estatal, fungiendo esta última como titular del proyecto, ya que esta última se ve en la necesidad de que un contratista altamente calificado, que cuenta con la capacidad



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

técnica y administrativa para el efecto, administre el proyecto, siendo todos estos, "recursos" para que el proyecto sea ejecutado.

Nótese, a diferencia del criterio del comité auditor, que la característica principal (o requisito esencial) del contrato es la actuación por cuenta y riesgo del contratante de una actividad encomendada, basada en una relación de confianza que deposita la entidad en su contratista, para la gestión de los negocios y no la entrega de un recurso para que el tercero lo administre. Este supuesto puede existir (Administración de recurso financiero) pero se convierte en un elemento accidental del contrato, lo que en la dogmática contractual significa que facultativo de las partes y de no existir no desnaturaliza la finalidad del contrato, la cual se itera, se materializa esencialmente en la ejecución de un proyecto y para el caso concreto de un objeto contractual.

La tesis que se acaba de esbozar, fue la que el ICA planteó para su contrato de operación logística, así:

a) La Entidad no cuenta con personal idóneo que pueda administrar y llevar a cabo proyectos de índole misional que deben ser presentados por el mismo ICA, verbigracia, AGROEXPO.

b) El realizar una contratación por prestación de servicios de apoyo a la gestión genera que el contratista cuente con total independencia y autonomía al igual que se convierte en un "apoyo" y no en un delegatario.

c) En el entendido que la Entidad contaba con una adecuada planeación no requirió pactar la entrega de recursos para el manejo del delegatario (anticipo), sino que pagó de manera anticipada sus actuaciones próximas.

d) Que, de este punto en adelante, el delegatario efectuó los proyectos con sus recursos, siendo pagaderos por la Entidad contra facturas de cobro, por lo que no existió entrega de recursos a ningún título de manera previa y aun así se continuó con la figura de administración de proyectos, hecho que demuestra la solvencia económica del contratista y la experticia del mismo en la ejecución de contratos similares.

Entiende la Entidad que el comité hace referencia a la tipología denominada "contratos de financiamiento", los cuales, de acuerdo con la jurisprudencia, es sabido que propio de su esencia si resulta imperativa la entrega de recursos para que desarrolle ciertas actividades, siendo este un requisito de existencia del negocio jurídico y ante cuya ausencia no podría denominarse así."

Análisis respuesta:

Se aceptan parcialmente y se retira la connotación fiscal, teniendo en cuenta los argumentos esbozados por el ICA, en el entendido que en la Cláusula Tercera – Forma de pago, se pactó el pago de los recursos de manera anticipada y no como anticipo, lo que le permite al Contratista manejar los recursos girados por el Instituto Colombiano Agropecuario, a su libre arbitrio, siempre y cuando cumpla con el objeto contractual.

No obstante, cabe anotar que en las obligaciones específicas del contratista se señaló en el numeral 4 de la cláusula quinta del contrato interadministrativo **“4. El contratista deberá: abrir una cuenta bancaria que generen rendimientos financieros para el manejo del valor del anticipo...”**, lo que no era coherente con la forma de pago estipulada en la Cláusula Tercera de la minuta del contrato, obligación que fue eliminada posteriormente en la Cláusula Primera (Modificación No. 1 del 29 de junio de 2018), situación que debió ser detectada por el Grupo de Gestión Contractual desde la elaboración del contrato y ulteriormente por el Supervisor del contrato en el ejercicio de sus funciones, lo que reafirma el incumplimiento de los deberes del supervisor, toda vez que en esos cinco (5) meses de vigencia del numeral enunciado, no se le hizo ningún requerimiento al Contratista. (Negrilla fuera del texto).

Por lo anterior, el hallazgo se confirma como Disciplinario.

Hallazgo No. 12. Soportes de la ejecución contractual (D6).

La Ley 1474 de 2011, respecto de las obligaciones de los supervisores establece:

“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.

El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal.

Parágrafo 1º. en adición a la obligación de contar con interventoría, teniendo en cuenta la capacidad de la entidad para asumir o no la respectiva supervisión en los contratos de obra a que se refiere el artículo 32 de la ley 80 de 1993, los estudios previos de los contratos cuyo valor supere la menor cuantía de la entidad, con independencia de la modalidad de selección, se pronunciarán sobre la necesidad de contar con interventoría.

Parágrafo 2º. el gobierno Nacional reglamentará la materia.

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 1º. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2000 <sic, es 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.

Parágrafo 2º. Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8º, numeral 1º, con el siguiente literal: El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con 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.

Esta inhabilidad se extenderá por un término de cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que así lo declare, previa la actuación administrativa correspondiente.

Parágrafo 3º. El interventor que no haya informado oportunamente a la Entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcial o total, de alguna de las obligaciones a cargo del contratista, será solidariamente responsable con este de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento por los daños que le sean imputables al interventor.

Cuando el ordenador del gasto sea informado oportunamente de los posibles incumplimientos de un contratista y no lo comine al cumplimiento de lo pactado o adopte las medidas necesarias para salvaguardar el interés general y los recursos públicos involucrados, será responsable solidariamente con este, de los perjuicios que se ocasionen.

Parágrafo 4º. Cuando el interventor sea consorcio o unión temporal la solidaridad se aplicará en los términos previstos en el artículo 7º de la Ley 80 de 1993, respecto del régimen sancionatorio.”

La cláusula cuarta, en las obligaciones específicas del Contratista establece lo siguiente:

“(…) 2-EL CONTRATISTA, en el momento en que sea firmado el contrato y previo a iniciación de trabajos, debe presentar el programa detallado de obra a realizar por capítulos, a partir de los planos, documentos técnicos, las condiciones de sitio, utilizando una aplicación software tipo Proyecto similar en un diagrama de barra, discriminando en semanas, con el plazo máximo de ejecución establecido y dentro de los parámetros propuestos. Este trabajo se entregará a la supervisión dentro de los tres (3) días siguientes a la firma del contrato. Deberá incluir, la secuencia y duración de cada una de las actividades, indicadas en el formato de cantidades de



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

la propuesta económica, ruta crítica, programación de los trabajos que incluya todas las actividades.

(..)

El Manual de Contratación del Instituto Colombiano Agropecuario ICA, contempla en su numeral 12.5.1.2 *“Todos los documentos que se generen en desarrollo de un contrato deben estar numerados y fechados, relacionando y referenciando cada uno de sus anexos si los hay. Además, deben estar acompañados de sus soportes y estar archivados en la carpeta del contrato que para el efecto lleve el Área de Gestión Contractual, en forma secuencial, foliados y registrados.”*

Analizados los soportes de los contratos de obra GGC-196-2018 (GC-SA-143-2018), GGC-191-2018 del 20 de diciembre de 2018 (GC-SA-146-2018), GGC-195-2018(GC-SA-154-2018), GGC-122-2018 del 22 de agosto de 2018(GC-SA-093-2018 GGC-184-2018 del 27 de noviembre de 2018 (GC-SA-131-2018); GGC-123-2018 del 16 de agosto de 2018 (GC-SA-094-2018) y GGC-182-2018 del 27 de noviembre de 2018 (GC-SA-145-2018), se evidenció la ausencia del programa detallado de obra, obligación estipulada en el numeral 2 de la cláusula cuarta.

Lo anterior, fue ocasionado por deficiencias en el ejercicio de las funciones del supervisor, con la consecuente afectación en la ejecución de la obra contratada.

Respuesta ICA:

El Instituto, en respuesta a la observación atinente a la ausencia del programa detallado de obra, manifiesta que, *“Estos documentos reposan dentro de los expedientes de supervisión toda vez que aún se encuentran en ejecución dichos contratos en mención y una vez finalizados se entregaran al grupo de gestión contractual para su archivo”.*

Análisis respuesta:

No se acepta la respuesta esgrimida por el ICA, en razón a que en este contrato se plasman términos perentorios para la presentación del programa, el cual debió ser entregado a la supervisión dentro de los tres (3) días siguientes a la firma del contrato, documento que no reposa en el expediente contractual ni fue anexado a la respuesta.

Ahora bien, el Manual de Contratación del Instituto contempla, intrínsecamente, en las obligaciones generales de la función de Supervisión e Interventoría, la del manejo y disposición de la documentación atinente a los procesos contractuales, aun cuando no se haya vencido el término de ejecución del contrato.

Hallazgo No. 13. Gestión Archivística (D7).

Ley 594 del 14 de julio de 2000, *“Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones”*, cuyo objeto es *“establecer las reglas y principios generales que regulan la función archivística del Estado”*.

Los artículos 4 y 5 del Acuerdo No. 002 del 14 de marzo de 2014 del Archivo General de la Nación, contempla:

*“Artículo 4°. Obligatoriedad de la conformación de los expedientes y unidades documentales simples. Todas las entidades públicas están obligadas a crear y conformar expedientes de archivo con la totalidad de los documentos y actuaciones que se gestionen en desarrollo de un mismo trámite o procedimiento, **teniendo en cuenta los principios de procedencia, orden original e integridad**, así como a conformar las unidades documentales simples en el caso de documentos del mismo tipo documental.*

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

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

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

La Ley 734 de 2002, señala en su artículo 34 numeral 5, lo siguiente:

“(…) Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o función conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, e impedir o evitar la sustracción, destrucción, ocultamiento o utilización indebidos.”

Resolución No. 000741 del 2014, por la cual se establecen funciones a los Supervisores de los convenios suscritos por el Instituto Colombiano Agropecuario ICA, señala en su Artículo Décimo Tercero. Funciones Relacionadas con el Manejo Documental *“Será responsabilidad del supervisor el envío de toda la documentación*



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

originada en la relación convencional al Grupo de Gestión de Convenios de Cooperación Técnica con miras a que repose en el expediente respectivo.”

No obstante lo anterior, y una vez analizados los expedientes de los contratos GGC-196-2018 (GC-SA-143.2018), suscrito con G&B Proyectos y Construcciones Company S.A.S, GGC-191-2018 del 20 de diciembre de 2018 (GC-SA-146-2018), celebrado con G&B Proyectos y Construcciones Company S.A.S; GGC-195-2018(GC-SA-154-2018), suscrito con Diego Armando Pineda Gómez; GGC-122-2018 del 22 de agosto de 2018(GC-SA-093-2018) con Aldo Javier Barrera Navarro; GGC-184-2018 del 27 de noviembre de 2018 (GC-SA-131-2018); celebrado con Aldo Javier Barrera Navarro; GGC-123-2018 del 16 de agosto de 2018 (GC-SA-094-2018), suscrito con Diego Armando Pineda Gómez; GGC-182-2018 del 27 de noviembre de 2018 (GC-SA-145-201), celebrado con Aldo Javier Barrera Navarro; GGC-043-2018- Contrato Interadministrativo celebrado con la Sociedad Hotelera Tequendama y Acuerdo Marco de Precios - Orden 24948-GGC-046-2018 con GOLDTOUR S.A y el Convenio ICA - UNAGA 005-2018, se evidenciaron las siguientes deficiencias en los expedientes contractuales entregados a la CGR:

1. Ausencia de los documentos soportes de la ejecución de los contratos de obra, interadministrativos y convenios.
2. Los documentos se encuentran archivados sin orden cronológico.
3. Documentos archivados que no corresponden a los expedientes contractuales.

Lo anterior se presenta por falta de mecanismos de control documental, por parte de los supervisores y el Grupo de Gestión Contractual, lo que dificultó la consulta y evaluación de los expedientes; de igual forma, esta situación genera un riesgo de pérdida de la información.

Por lo expuesto, se incurre en una presunta connotación disciplinaria de conformidad con el numeral 1 y 5 del artículo 34 del Código Único Disciplinario.

Respuesta ICA:

El Instituto manifestó, en su respuesta, que están adelantando acciones preventivas y correctivas mediante un plan de choque para la organización de los archivos de gestión, debido a su gran volumen documental, en cumplimiento al Plan de Mejoramiento Archivístico suscrito con el Archivo General de la Nación, como también han realizado socializaciones y sensibilizaciones en Gestión Documental a todo el personal de planta y contratistas del Instituto, con énfasis en la responsabilidad que tienen como servidores para organizar y custodiar la documentación producto de sus funciones y actividades.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Análisis respuesta:

Desde el año 2000, entró en vigencia la Ley de archivo, la cual ha sido desarrollada a través de acuerdos expedidos por el Archivo General de la Nación, en donde se han impartido instrucciones para ser aplicadas por las Entidades Públicas y, por ende, se expidan las autorregulaciones que contengan los manuales y procedimientos relacionados con la gestión documental.

El Instituto Colombiano Agropecuario no ha eliminado las causas que le están generando las dificultades en la organización, manejo, custodia y seguridad de la memoria institucional, pese a que se han adelantado acciones preventivas y correctivas, las que no han sido efectivas.

Hallazgo No. 14. Contrato GGC-113 de 2018 Doble Pago de Factura (Beneficio de Auditoría 1).

Cláusula Tercera, Forma de Pago del contrato GGC-113 de 2018:

“El Instituto Colombiano Agropecuario – ICA pagará al contratista el valor del contrato, a través del Grupo de Gestión Financiera de la Entidad en Bogotá D.C. Se realizará uno o varios pagos dependiendo de las entregas y del bien adquirido, dentro de los 30 días calendario siguiente, a la presentación de la factura, con la certificación del recibo a satisfacción, por parte del supervisor de los elementos y reactivo a adquirir, previa validación del cumplimiento de todos los requisitos administrativos y fiscales”

Manual de contratación:

“1.2 Obligaciones Administrativas: El interventor o supervisor efectuará el control sobre el cumplimiento de las diligencias de orden administrativo propias del contrato suscrito, a saber:

(...) 1.2.4 Los supervisores de los contratos o convenios, deberán recibir del contratista o conveniente, la factura o cuenta de cobro con todos los soportes exigidos legalmente para facilitar su pago. En desarrollo de esta función el supervisor solicitará al contratista o conveniente las correcciones y enmiendas a las facturas presentadas, para el trámite de pago correspondiente.

1.2.5 Revisar los informes, facturas y/o cuentas, presentados por el contratista o conveniente, y con base en estos, expedir la certificación de cumplimiento y/o recibido a satisfacción, para los correspondientes pagos, previo visto bueno del Gerente Seccional, Jefe del Área o dependencia que solicitó el bien o servicio u obra a realizar.

1.2.6 Remitir al Grupo de Gestión Contractual o al Grupo de Gestión de Convenios de Cooperación Técnica, según corresponda, la certificación de cumplimiento de las obligaciones pactadas en el contrato o convenio y/o recibido a satisfacción, con original y copia del informe de actividades, para el respectivo pago”.

En desarrollo del contrato GGC-113 de 2018, suscrito entre el Instituto Colombiano Agropecuario y Avantika Colombia SAS, por valor de \$4.621.844.682, cuyo objeto contractual es: “*La adquisición de reactivos y elementos de laboratorio para las dependencias del ICA*”, se realizó un doble pago por valor neto de \$16.300.262, correspondiente a la factura No. 51091. Los dos pagos se efectuaron el 11 y el 18 de diciembre de 2018, respaldados en los Comprobantes de Ingreso CMI OFI182415 y CMI OFI182538, respectivamente; el primero de ellos, se soportó con el original del informe de supervisión y el segundo con una copia del mismo.

Es de aclarar que estos pagos aparecen reportados en el SIIF y las dos erogaciones afectan al mismo rubro presupuestal C1701-1100-2-0-28-2.

Esta situación es debida a la falta de controles en la radicación de documentos y en la conformación de las cuentas para ser enviadas para su pago, por parte de Control de Activos. En este proceso, también se evidenciaron deficiencias de control en el área financiera, encargada del trámite de pago y registro, dado que el hecho no fue detectado en esta dependencia.

Lo anterior afectó la disponibilidad de recursos para la ejecución del contrato y los demás compromisos adquiridos por el Instituto.

Finalmente, se precisa que el 5 de abril de 2019, Avantika Colombia SAS reintegró los recursos correspondientes al doble pago, por valor de \$16.300.262, como resultado de la verificación realizada por la CGR mediante la aplicación de pruebas sustantivas, situación soportada en los documentos remitidos a la comisión auditora a través de correo electrónico.

Por todo lo anterior, se considera un Beneficio de Auditoría, por un valor de \$16.300.262.

Hallazgo No. 15. Manejo y control administrativo de Bienes

GRFIS/INV-P-001: Procedimiento manejo y control administrativo de los bienes del ICA Punto 7. Actualización del inventario de bienes en bodega en forma manual (kárdex) o sistematizada.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

“El kardex es un medio de trabajo, que mediante el uso de tarjetas permite conocer periódicamente en forma agrupada el inventario de bienes depositados en los Almacenes del instituto, Es de apoyo para la administración, porque facilita conocer en determinado momento la historia del elemento y su ubicación, así mismo, es útil como medio de comprobación para los funcionarios de control fiscal.

El procedimiento de actualización del inventario mediante el Kardex, consiste en tomar los CMI del boletín periódico del almacén y registrar según el código del elemento y el número o placa del inventario, si es devolutivo, en la tarjeta de kardex respectiva el movimiento de entrada o salida, para luego realizar las operaciones aritméticas respectivas y determinar los nuevos saldos. El registro se efectúa en la tarjeta (forma 4-298), cuyo diseño permite diligenciarlas en forma sencilla y lógica. En las tarjetas kardex destinadas al registro de elementos de consumo, no se usa el número de inventario, ya que estos bienes no lo requieren, por su finalidad, además cada registro (renglón) se realiza por una o más unidades de la misma especie.”

La Resolución No. 005450 de fecha 30 de diciembre de 2011, integra los grupos de trabajo de la Subgerencia Administrativa y Financiera, y se crea el Grupo de Gestión Control de Activos y Almacenes, el cual se encarga de coordinar las funciones relacionadas con la adecuada administración de los bienes del Instituto, realizando eficazmente las funciones establecidas en este manual, contribuyendo al logro de la misión institucional.

En el control y manejo de inventarios del Almacén de Oficinas Nacionales, se evidenció lo siguiente:

- Ausencia de herramientas para el manejo de inventario, como las tarjetas kárdex, ya sean diligenciadas en forma manual o sistematizada, tal como lo establece el procedimiento de manejo de bienes.
- La disposición, organización y ubicación de los diferentes elementos no permite su adecuado control y manejo.
- No hay registro de la recepción y entrega de los elementos a las diferentes dependencias del Instituto, principalmente en las bodegas definidas para mantener stocks.

En conclusión, estas deficiencias dificultan la prestación de un servicio ágil y efectivo y muestran, además, falta de control del inventario de los bienes y elementos necesarios para el cumplimiento de la misión del Instituto.

Hallazgo No. 16. Contrato No. 031 de 2018. Saldo a liberar

Decreto 111 de 1996, d) Del régimen de las apropiaciones y reservas artículo 89. *“Las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación, son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse ni contracreditarse. Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando sean legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales sólo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen”.*

Definición de Reserva Presupuestal: artículo 73 del Decreto 111 *“Corresponde a los saldos presupuestales de los compromisos no cumplidos a 31 de diciembre, de cada vigencia fiscal siempre y cuando estén legalmente contenidos y desarrollen el objeto de cada una de las apropiaciones del Presupuesto de Gastos”*

En el contrato No. 031 de 2018, suscrito por el ICA con la Organización Panamericana de la Salud Centro Panamericano de Fiebre Aftosa - PANAFTOSA en el 2018, por un valor de \$990.179.072, cuyo objeto contractual fue el Suministro de Kits de Reactivos para el Diagnóstico de la Fiebre Aftosa y Estomatitis Vesicular, cuyo valor final fue de \$972.414.000, diferencia generada por el cambio del dólar, en el momento de la negociación.

Como resultado de lo anterior, quedó un saldo por liberar por valor de \$17.765.072, tal como califican en el informe, quienes ejercieron la supervisión del contrato, la coordinadora del Laboratorio Nacional de Diagnostico Veterinario - LNDV y del Laboratorio Nacional de Insumos Pecuarios – LANIP; sin embargo, se evidenció que fue constituida una reserva por este valor, sin que se tenga u observe un soporte válido.

Lo anterior, afecta la información del Instituto Colombiano Agropecuario, respecto de la disponibilidad de recursos por dicho valor, al constituirse una reserva que no responde a la génesis de la misma.

Hallazgo No. 17. Ingresos Elementos de Almacén Boyacá

Procedimiento GRFIS-INV-P-001 “Manejo y control administrativo de bienes del ICA”; 5.1-Ingreso de Bienes numeral 5.1.1, Compra, establece *“...El procedimiento para la incorporación con la novedad compra consiste en recibir de parte del proveedor los bienes adquiridos, la factura y remisión respectiva y del Grupo de*



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Gestión Contractual (o quien haga sus veces) los documentos soportes de la compra (Contrato, tabla de distribución, según corresponda). Seguidamente se compara físicamente las características y especificaciones de los bienes, contra las registradas en los documentos soportes; si todo está conforme, se firma el recibido en la factura, se recibe certificación del supervisor y se dispone la elaboración del comprobante de movimiento de inventario por el ingreso de los bienes (CMI)".

Ley 87 de 1993, artículo 3°, el cual señala: literal d) Todas las transacciones de las entidades deberán registrarse en forma exacta, veraz y oportuna de forma tal que permita preparar informes operativos, administrativos y financieros."

Respecto de los Contratos BOY-017-2018; BOY-018-2018, BOY-019-2018, suscritos por el ICA seccional Boyacá, para la atención de la emergencia sanitaria del brote de aftosa, se observó que los Comprobantes de Movimiento de Inventario (CMI) de los elementos adquiridos mediante los citados contratos, se generaron el 31 de enero de 2019, es decir, dos meses después de la fecha real de compra de estos elementos; de igual manera, se consignó como fecha de compra de los semovientes el 21/12/2018, siendo la fecha real el 20/11/2018.

Según la encargada del Almacén, en la oficina principal de esta seccional, la razón de la inconsistencia en la fecha de registro en el CMI, obedece a dos razones:

1. La remisión de la factura de venta, informe de supervisión y cuentas de cobro para elaboración del CMI, se realizó el 11/12/2018.
2. Para la fecha de remisión, el aplicativo Novasoft fue abierto, pero debió surtir una revisión en el nivel central, la cual se realizó en el mes de enero, por lo que no fue posible realizar el registro con base en las fechas reales de compra.

Lo anterior, es debido a la falta de diligencia en el trámite para el registro de los bienes y al manejo centralizado del aplicativo Novasoft. Estos hechos restringen por periodos muy largos el ingreso de los movimientos de los bienes y conllevan a que los registros no coincidan con la entrega real y material de los bienes contratados emitiéndose, en consecuencia, CMI con datos inexactos.

Si bien, la entidad explica por qué se presentan diferencias de fechas entre la entrega real y material de los bienes, el registro en el CMI y las situaciones particulares que se presentaron durante el proceso de cargue de la información al aplicativo Novasoft, el ICA reconoce, a su vez, que se van a realizar acciones correctivas, con el fin que se plasmen las fechas reales de adquisición de los bienes en los respectivos CMI.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

2.2.3 Subgerencia de Protección Animal

Hallazgo No. 18. Convenio Interadministrativo 020-2018 (D8) (P2)

La Ley 80 de 1993, reseña en su artículo 41. Del Perfeccionamiento Del Contrato. "Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación **y éste se eleve a escrito.** (Negrilla fuera de texto).

Inciso modificado por el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007. Para la ejecución se requerirá de la aprobación de la garantía y de la existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes, salvo que se trate de la contratación con recursos de vigencias fiscales futuras de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del presupuesto".

La Ley No. 1873 de diciembre de 2017 por medio de la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018, establece:

(...)

Capítulo II de los Gastos:

(...)

"Artículo 15. Prohíbese tramitar actos administrativos u obligaciones que afecten el presupuesto de gastos cuando no reúnan los requisitos legales o se configuren como hechos cumplidos. El representante legal y ordenador del gasto o en quienes estos hayan delegado, responderán disciplinaria, fiscal y penalmente por incumplir lo establecido en esta norma." (Negrilla Fuera de Texto)

El artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, en lo referente a la supervisión e Interventoría contractual, establece: "Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda".

Así mismo, el artículo 84 de la misma Ley, en cuanto a las facultades y deberes de los supervisores y los Interventores, establece 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".



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

La Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, en sentencia proferida dentro del expediente No. CSJ-SPENAL-19392-2006, se pronunció sobre la legalización de hechos cumplidos en la contratación pública, así:

*"(...) Además de típica la conducta es antijurídica porque lesionó el bien jurídico de la fe pública, en concreto la confianza y credibilidad que la comunidad local tenía sobre la veracidad de los documentos expedidos por la administración departamental, al pretender hacer creer que la adquisición de los repuestos y la realización de los arreglos de la camioneta habían sido el resultado de la tramitación y celebración de un contrato con arreglo a la ley, cuando lo que realmente pretendía era legalizar un hecho cumplido y cancelar su valor, propósito que se frustró porque la Asesora Jurídica se negó a firmarlo; amén de que puso en peligro los intereses de otros proveedores con el deseo de suministrar los elementos y realizar la reparación, a quienes se les privó del derecho de participar en el proceso de contratación en igualdad de condiciones que el seleccionado arbitraria y caprichosamente por el acusado.
(...)*

*También conocía el significado de un hecho cumplido ya que todas las ordenanzas aprobatorias del presupuesto departamental y los decretos por medio de los cuales el mismo se liquidaba, expresamente prohibían tramitar o legalizar actos administrativos u obligaciones que afecten el presupuesto de gastos cuando no reúnan los requisitos legales o se configuren como hechos cumplidos."
(...)*

Objeto Convenio Interadministrativo 020-2018: *"Aunar esfuerzos para controlar y erradicar los focos de fiebre aftosa que se han presentado durante el año 2018 y los que se puedan presentar, así como adelantar las actividades necesarias tendientes a la recuperación del estatus sanitario de Colombia como país libre de Fiebre Aftosa con vacunación. Valor de hasta \$ 2.127.283.095.00, aportes discriminados de la siguiente manera: a. El ICA aportará en dinero la suma de \$1.802.000.000.00, b. FIDUAGRARIA \$325.283.095.00"*

La cláusula décima quinta del convenio aludido señala: *"perfeccionamiento y ejecución: el presente Convenio se considere perfeccionado mediante la firma de los representantes de las partes. El presente convenio se ejecutará en los departamentos de Cesar, la Guajira, Boyacá y demás departamentos donde se han presentado o se presenten brotes de Fiebre Aftosa y se requieran puestos de control"*.

Analizados los soportes de las erogaciones realizadas en el convenio 020 del 10 de diciembre de 2018, se evidenció la cancelación de prestación de servicios y



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

suministro de bienes con recursos del ICA, los cuales se prestaron y entregaron con anterioridad a la fecha de suscripción y firma de este convenio, lo que presuntamente configura hechos cumplidos, como a continuación se describen:

- Con la factura 160796, por valor de \$91.891.053, se pagaron \$16.990.192 con recursos del ICA, el restante con aportes de la Cuenta Nacional de Carne y Leche -CNCL-, cuya descripción es costo de personal temporal suministrado, Nómina del 1-nov-2018 al 30 nov 2018, periodo en el que aún no se había firmado el convenio.
- De la factura 160953, por valor de \$302.667.430, se pagaron nueve (9) días con recursos ICA, del costo del personal temporal suministrado, nómina del 01-Dic-2018 al 30-Dic-2018, a pesar que el convenio se suscribió el 10 de diciembre de 2018.
- Se evidencia que las facturas de fecha 7 de diciembre de Agrocampo, por valor de \$43.156.667, fueron canceladas en su totalidad con recursos del ICA, no obstante que a esa fecha aún no se había firmado el convenio.

En la tabla siguiente, se discrimina lo antes descrito:

Tabla No. 2
Convenio interadministrativo No. 020 de 2018 ICA-FIDUAGRARIA

Memorando Autorización	Comprobante de egreso	Concepto	No. Factura	Fecha de Factura	Descripción	Concepto Anexo Factura	Valor	Recursos ICA	Recursos CNCL
Memorando EF CNL-MADR-2803 fecha diciembre 27 de 2018 Asunto Autorización pago facturas SERVIOLA Emergencia Foco 2018 por valor de \$398,220,254	CNCL Comprobante de Egreso CE 06781 fecha 2019-01-04 beneficiario SERVIOLA SAS	Pago Factura 160796 y 160773, 160932, 160940 y 160953 del mes de diciembre de 2018 por concepto de nómina	160796	18/12/2018	Costo del personal temporal suministrado del 1-Nov-2018 al 30-Nov-2018	Anexo Factura 160796 Emergencia Foco 2018 periodo del 01/11/2018 al 30/11/2018	91891053	16990192	74900861
		Emergencia Foco convenio ICA	160953	26/12/2018	Costo del personal temporal suministrado del 01-Dic-2018 al 30-Dic-2018	Anexo Fac: 160953 Emergencia Foco 2018 periodo del 01/12/2018 al 30/12/2018	302667430	302667430	
Memorando CNCL-TECN-2018-0705 fecha diciembre 27 de 2018 Asunto: Autorización pago de pago al contrato No. 610 - Agrocampo SAS por concepto de suministro, entrega y distribución los insumos pecuarios del KIT de vacunación para el 2DO ciclo de vacunación 2018	CNCL Comprobante de Egreso CE 06782 fecha Ene-08-2019 beneficiario AGROCAMPO	Pago suministro, entrega y distribución de insumos pecuarios del KIT de vacunación para el 2DO ciclo de vacunación 2018, contrato 610	1001003269	07/12/2018			1940422	43.156.667	
			1001003268						
			1001003265						
			1001003263						
			1001003261						
			1001003267						
			1001003266						
			1001003262						
			1001003270						
			1001003264						
			1001003258						
			1001003435 flete						
			1001003434 flete						
			1517214						
1389874									
1524306									
4371269									
8814561									
8726606									
5094712									
6500475									
148614									
148614									
172.000									
1.260.000									

Fuente: ICA Subgerencia de Protección Animal, Facturas Convenio 020/18



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Lo anterior se presenta por falta de control y seguimiento a los recursos entregados, configurándose presuntas connotaciones disciplinarias de conformidad con el numeral 1 del artículo 34, 48 de la Ley 734 de 2002 y penal.

Respuesta ICA:

El ICA, inicialmente, expuso en su respuesta la problemática generada por la presencia de Focos de Fiebre Aftosa desde la vigencia 2017 y que para la vigencia 2018 se presentó también en los cerdos, situación que para efectuar el control epidemiológico de la enfermedad los hizo continuar con medidas inmediatas para evitar la propagación de la enfermedad.

A renglón seguido, el Instituto argumentó lo siguiente:

“a) Hecho cumplido

“la Contraloría General de la República, en ejercicio de sus funciones, emitió el concepto 2013EE0066330, en el que aclara controversia en torno a los hechos cumplidos en la contratación estatal Hechos cumplidos. La sala inicia su pronunciamiento mencionado que el tema de “hechos cumplidos” como tal, no se encuentra definido expresamente en la normatividad. Sin embargo, menciona que en la ley de apropiaciones se hace una alusión a dicho término y que, si bien en el estatuto orgánico del presupuesto no se hace una alusión específica, los hechos notorios aluden específicamente al tema presupuestal, como lo menciona la dirección general de apoyo fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito público. “Los hechos cumplidos son actuaciones administrativas mediante las cuales una entidad pública materializa una obligación de erogación o pago sin el trámite presupuestal correspondiente”.

Por lo expuesto y considerando el objeto de la auditoria efectuada, es de obligatoria observancia referirnos al instructivo AUDITORIA FINANCIERA No.4 EVALUACIÓN PRESUPUESTAL de fecha febrero de 2017, pues dicho documento marca de manera clara el conjunto de pasos y protocolos de evaluación en el marco de la auditoria actualmente desarrollada, el cual señala:

“8.2.3 Certificado de disponibilidad presupuestal, Verifique la existencia del certificado de disponibilidad presupuestal previo, para todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales, que garanticen la apropiación suficiente para atender los gastos. Los actos administrativos asumidos sin el cumplimiento de este requisito se constituyen en hechos cumplidos y la responsabilidad personal y pecuniaria estará a cargo del funcionario que los ordenó, en materia contractual la fecha de expedición del



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

certificado de disponibilidad presupuestal debe ser anterior al inicio del proceso precontractual.”

Como corolario, se puede identificar elementos esenciales del denominado hecho cumplido: 1) hace expresa referencia a la materia de contratación estatal 2) se configura con aquellos negocios jurídicos materializados y que pueden generar obligaciones o erogaciones que afecten recursos públicos, sin que previamente hayan cumplido de lleno con las apropiaciones presupuestales para tal efecto.

Al puntuar el análisis a lo presentado en la observación número 15, resulta descontextualizado citar el artículo 41 de la ley 80 de 1993 “del perfeccionamiento del contrato” pues si bien tanto el convenio como el contrato son actos administrativos, son conceptualmente diferentes y, por ende, tienen regímenes jurídicos distintos.

Igualmente, el Grupo Auditor cita jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala, Penal en sentencia proferida dentro del expediente No. 19392-2006

(...)Además de típica la conducta es antijurídica porque lesionó el bien jurídico de la fe pública, en concreto la confianza y credibilidad que la comunidad local tenía sobre la veracidad de los documentos expedidos por la administración departamental, al pretender hacer creer que la adquisición de los repuestos y la realización de los arreglos de la camioneta habían sido el resultado de la tramitación y celebración de un contrato con arreglo a la ley, cuando lo que realmente pretendía era legalizar un hecho cumplido y cancelar su valor, propósito que se frustró porque la Asesora Jurídica se negó a firmarlo; amén de que puso en peligro los intereses de otros proveedores con el deseo de suministrar los elementos y realizar la reparación, a quienes se les privó del derecho de participar en el proceso de contratación en igualdad de condiciones que el seleccionado arbitraria y caprichosamente por el acusado. (...)

Sin embargo, resulta completamente descontextualizado incluir dicho análisis pues la Corte en este fragmento hace puntual análisis a la comisión de falsedad ideológica en documento público, circunstancia que en ninguna medida se asemeja o compara en el caso sub examine.

Igualmente el alcance presentado por el grupo auditor cita el presunto incumplimiento del artículo 15 de la LEY 1873 DE 2017 “Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018” a lo cual precisamos que la suscripción del convenio 020 de 2018, no se configura como



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

un hecho cumplido, pues, el 23 de noviembre del 2018, fecha anterior a la suscripción del convenio, ya se contaba con el certificado de disponibilidad presupuestal número 37118 con los recursos específicos para tal fin, así mismo, se encontraba enmarcado en el contrato de encargo fiduciario vigente la época de los hechos.

En menor medida, podrá pensarse en “hecho cumplido” por parte del negocio fiduciario considerando, su naturaleza particular, regido por normas de derecho privado y comercial, y reiterando tal como se señalan en escrito por ellos remitido “el 30 de noviembre de 2018 como consta en acta número 32 el comité fiduciario aprobó la suscripción del convenio, que el 12 de octubre de 2018 el ICA expidió la Resolución 34241 “Por medio de la cual se declara una urgencia manifiesta”, permitiendo así hacer uso de los recursos disponibles para la atención de los focos, y que el 23 de noviembre del mismo año ya se contaba con el certificado de disponibilidad presupuestal número 37118 con los recursos del convenio, se adelantaron actividades operacionales previas a la suscripción del convenio considerando la obligación de instalar y mantener en funcionamiento las zonas de control, pues de no hacerlo, se hubiese puesto en peligro el estatus sanitario del país por la propagación del virus, aspecto técnico que puede ser ampliado por el ICA como autoridad sanitaria competente.”

Igualmente reconocemos la imperiosa necesidad de haber efectuado actividades operacionales 3 días antes de la firma del convenio, pues las consecuencias negativas como señala el informe epidemiológico, pérdidas económicas, hubiesen sido de gran magnitud para el territorio colombiano.

Igualmente, dentro del marco de la Emergencia Sanitaria, se hizo necesaria la vacunación de los porcinos ubicados en predios de los departamentos de Cesar y La Guajira, ya que el Programa Nacional de Vacunación contra la Fiebre Aftosa de Colombia no contempla la vacunación de esta especie en los ciclos regulares de vacunación, lo que hace a este tipo de animales altamente susceptible a infectarse del virus de la enfermedad y más cuando hay brotes activos. Así mismo, dentro de la investigación epidemiológica del brote se encontró que esta especie fue la más afectada y que el virus difundió entre municipios por la movilización ilegal de cerdos enfermos.

La medida sanitaria de vacunación establecida para esta especie, buscaba crear inmunidad en los animales a fin de controlar el avance de la enfermedad y la cantidad de virus circulante, ya que los cerdos son amplificadores del virus, lo que agrava la situación sanitaria y el alcance del brote, en esta medida para poder hacer la vacunación en la especie porcina, era necesario hacer la compra de los materiales, elementos de protección y demás insumos



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

requeridos por los vacunadores, para dar inicio a su labor. Estos elementos debían ser comprados de manera prioritaria pues como lo menciona el informe epidemiológico elaborado por el Dr. Alfonso Araujo Director Técnico de Vigilancia Epidemiológica del ICA, la vacunación debía hacerse de manera urgente.

Es de aclarar que las facturas tanto de personal como de insumos, se expidieron con esa fecha pues la fiduciaria por el giro ordinario de sus asignaciones legales ya contaba con contrato vigente tanto con la empresa de servicios temporales SERVIOLA como con AGROCAMPO.

b) ausencia de supervisión y seguimiento

La supervisión de un contrato estatal 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 cuando no se requieren conocimientos especializados”.

Al referirnos a la supervisión técnica, el convenio en mención se desarrolló con completo acompañamiento, pues en nuestra calidad de autoridad sanitaria teníamos el conocimiento y propuesta metodológica para establecer de manera adecuada medidas necesarias. Así pues el cruce de información en la ejecución del convenio fue permanente.

Igualmente, es oportuno precisar el constante control en lo que respecta a la ejecución administrativa, contable, financiera y jurídica, hecho de fácil constatación con el cruce de información en el cual se reportaba la totalidad de novedades en el tema de contratación del personal requerido en cada zona, así mismo el seguimiento financiero con los certificados de paz y salvo expedidos por nosotros”

Análisis respuesta:

El ICA centra sus argumentos en que no se configuran como hechos cumplidos, el haber adquirido servicios y bienes con anterioridad a la suscripción del convenio, en razón a que se tenía las apropiaciones presupuestales, amparados en el Certificado de Disponibilidad Presupuestal - CDP- No. 37118 del 23 de noviembre de 2018 y que, el negocio fiduciario, es de naturaleza particular regido por normas de derecho privado y comercial.

Ahora bien, el que exista un CDP no implica el compromiso para algún tipo de gasto, como sí lo es el registro presupuestal, a partir del cual nace el compromiso; por lo tanto, si la fecha del registro presupuestal es posterior a la

fecha de los gastos realizados, indica que los mismos se ejecutaron sin el amparo del registro incurriendo en hechos cumplidos.

De la misma manera, en materia contractual, la normatividad vigente aplicable a los convenios interadministrativos, establece que, para el perfeccionamiento de un contrato, es requisito *sine qua non*, elevar a escrito una vez se acuerde el objeto y la contraprestación, situación que en este caso no se dio, toda vez que, sin haberse suscrito el convenio, se realizaron adquisiciones de bienes y servicios.

La CGR aclara que los recursos que se están objetando son los atinentes al Instituto, más no los del encargo fiduciario.

El supervisor del ICA, en la legalización de las facturas y demás documentos que daban cuenta de la ejecución del convenio, no se pronunció sobre el pago de hechos cumplidos.

2.2.4 Subgerencia de Protección Vegetal

Hallazgo No. 19. Convenio 009 de 2018 (ICA y la Fundación para el Desarrollo Integral de Colombia -BIOPAZ-).

El concepto de Estudios Previos se estableció en el artículo 8 del Decreto 2170 de 2002 y el Decreto 2474 de 2008, que reglamentó la Ley 1150 de 2007.

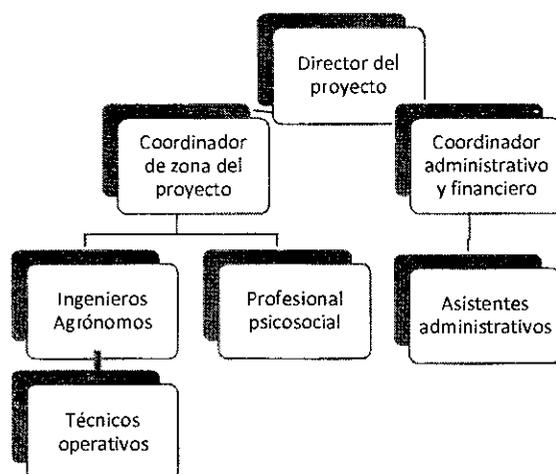
En el Manual de Contratación del ICA se determinaron los requisitos, funciones y actividades que le competen a los funcionarios y/o contratistas que desempeñen labores de supervisión.

En el literal C de la cláusula 4 del Convenio 009 de 2018, se establecieron las obligaciones de BIOPAZ para el cumplimiento del objeto contractual.

Convenio suscrito en marzo 6 de 2018, con duración inicial hasta agosto 31 de 2018 y prórroga hasta noviembre 30 de 2018. Tuvo como objeto "Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros con el fin de reducir y controlar el riesgo de afectaciones por *Ralstonia solanacearum* (Moko) y detener el avance de la enfermedad, en cultivos de musáceas de los departamentos de Atlántico, Arauca, Bolívar, Boyacá, Casanare, Cundinamarca y Meta." El valor total del convenio ascendió a \$6.475.208.680, de los cuales el ICA aportó \$4.892.208.680 en efectivo y BIOPAZ \$1.583.000.000 en especie.

De la evaluación documental a este convenio, se encontró lo siguiente:

- En el numeral 3.2.1.3 (Estructura organizacional) del Pliego de Condiciones, se exige que *“la ESAL debe aportar el documento pertinente (organigrama) en el cual se identifique claramente cuáles son sus órganos de administración, tales como: junta directiva, comités directivos u otro órgano diferente independiente que supervise las actividades de los administradores”*. Este requerimiento no fue cumplido por BIOPAZ, en tanto que presentó en su propuesta una *“estructura organizacional”* que se relaciona con las necesidades de personal técnico y administrativo para ejecutar el convenio, así:



- Pese a que en el Pliego de Condiciones se exigió un desglose del valor de los aportes y un detalle minucioso de las inversiones para el cumplimiento del objeto contractual, en la propuesta económica presentada por BIOPAZ no se especifican las actividades a desarrollar como aporte de contrapartida por \$1.583.000.000, solamente se relacionan dos conceptos globales, así:

Tabla No. 3
Contrapartida BIOPAZ, Convenio 009/18

Concepto	Unidad	Cantidad real	Valor unidad (\$)	Tiempo (meses)	Aporte BIOPAZ (\$)
Labores culturales	Jornal	3	30.000	8.700	783.000.000
Gastos administrativos y financieros	Global	1	800.000.000	-	800.000.000
Total					1.583.000.000

Fuente: Propuesta económica de BIOPAZ.

- No se diligenciaron correctamente los registros de visita Nos. 2079, 2100, 9942, 9904, 9913, 9914, 9920, 9919, 9927, 9926, 9924, del municipio de Moniquirá (Boyacá), lo que impide conocer si hay presencia de la enfermedad en la plantación.
- Revisadas, selectivamente, las actas de compromiso y supresión de focos de moko, las cartas de entendimiento suscritas entre el productor y BIOPAZ, así como el consolidado actividades realizadas por BIOPAZ convenio ICA – BIOPAZ 009 – 2018 diciembre 28 2018, se encontraron las siguientes inconsistencias:

Tabla No. 4
Revisión selectiva actas de compromiso y supresión de focos – Cartas de entendimiento

Departamento	Municipio	Productor	No. de plantas erradicadas (*)	No. de plantas erradicadas (1)	Observaciones
Arauca	Fortul	Ana Adelaida Anave	280	103	
		Carlos Urises Cruz	80	95	
		Luis Carlos Vera	265	100	
		Moisés Parra Cárdenas	198	310	
		Carlos Alfredo Giraldo	897	391	
Bolívar	Carmen de Bolívar	Ayda Isabel Guerrero	95	1.920	Sólo hay un soporte físico de la erradicación realizada en julio 23/18, a 95 plantas. De las 1.920 plantas, erradicación efectuada en junio 18/18, no se encontró soporte físico en la documentación.
		Julia Tapia Rodríguez	19	21	
	María La Baja	María Primera Moreno	532	552	
		Ingrís Cáceres Cardona	500	130	
Boyacá	Moniquirá	Marco Velásquez Hurtado	378	490	
		Juan Carlos García	37	52	



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Departamento	Municipio	Productor	No. de plantas erradicadas (*)	No. de plantas erradicadas (1)	Observaciones
		Carmen Alicia García	5	8	
		Ana Irene Moreno de Torres	105	143	
		Elio José Hurtado Vargas	1.007	1.442	
		Rosa Nidia García Ulloa	506	733	
		Helí Forero Salazar	1.316	1.851	
		Luis Alfredo Piravague	30	40	
		Carlos Enrique Londoño	165	224	
		Ana Silvia Roncancio	194	287	
Casanare	Pore	Alcira Hechenique Córdoba	1.164	531	Hay un soporte físico de la erradicación de 1.164 plantas en julio 13/18. De las 531 del consolidado no se encontró soporte en la documentación entregada por el ICA (aunque en ambos se consigna iguales área suprimida y utilización de productos).
		Ana Bertilde Burgos	484	140	A pesar de los datos diferentes, la fecha de erradicación es la misma en ambas fuentes.
		Ana Joaquina Pinto	479	93	
		Ana Tulia Pinto	1.149	400	
		Arnulfo Pregonero	628	1.244	La fecha de erradicación registrada en el consolidado es de abril 27/18, mientras que en el acta física de supresión es de junio 6/18. Las cantidades de productos utilizados en la erradicación es la misma.
		Camilo Pinto	1.136	469	En las dos fuentes son iguales las fechas de erradicación, áreas
Elver Cepeda Laverde	2.068	695			

Departamento	Municipio	Productor	No. de plantas erradicadas (*)	No. de plantas erradicadas (1)	Observaciones
		Isabel María Mejía	435	162	erradicadas y cantidades de productos utilizados.
		Naimés Jiménez Pamplona	779	331	
		Silvestre Cruz	1.861	711	La misma fecha de erradicación en ambas fuentes.
	Yopal	Alicia Castellanos	49	92	
		Luis Francisco Murillo	959	1.855	Si bien los datos de área erradicada y cantidad de productos utilizados son iguales en ambas fuentes, las fechas de erradicación difieren.
		Luz Miriam López	1.078	639	
	Paz de Ariporo	Arnulfo Ibica	1.034	813	Misma fecha de erradicación en ambos documentos y cantidad de productos utilizados. En el acta de compromiso y supresión se relacionan un total de 800 plantas en el predio; sin embargo, también se consigna una erradicación de 1.034 plantas (¿?).
		Lucrecia Ibica	568	444	Si bien las cantidades de plantas erradicadas son diferentes en ambas fuentes, las fechas de erradicación, área erradicada y cantidad de productos utilizados son iguales.
		Luis Antonio Manuel Bellizia	1.085	578	
		María Ninfa Carvajal	1.775	681	Misma fecha de erradicación en las dos fuentes. De acuerdo con los datos consignados en el acta de supresión, la densidad de siembra sería de 13.131 plantas/ha, valor completamente alejado de los criterios técnicos para el cultivo de plátano, en los que según el sistema de siembra (tresbolillo o en

Departamento	Municipio	Productor	No. de plantas erradicadas (*)	No. de plantas erradicadas (1)	Observaciones
					cuadro) y los cultivos asociados, los productores de la zona manejan densidades entre 1.000 y 2.500 plantas/ha.
Cundinamarca	La Mesa	Mariano Carvajal	964	1.887	Las fechas de erradicación, el área erradicada y las cantidades de producto utilizados coinciden en los dos archivos; no obstante, tal como se evidencia en la tabla, el número de plantas erradicadas presenta grandes diferencias.
		Alfonso Gutiérrez Vargas	1.478	2.899	
		Eduardo López Nope	1.191	2.444	
		Luis Lamprea Cortés	490	1.154	
	El Colegio	Ismael Casallas Ávila	23	44	
		Ariel Arjona Palomar	55	106	
	Viotá	Norberto Fidel Franco	115	224	
		Daniel Eduardo Camargo	257	495	
Meta	Fuente de Oro	Jorge Eliécer Santana	8.843	1.801	Las fechas de erradicación en el acta de compromiso y en el consolidado son diferentes; en la primera es mayo 30/18 y en el segundo es mayo 4/18.
		Diana Mileth Cruz	9.417	3.225	Las fechas de erradicación en el acta de compromiso y en el consolidado son diferentes; en la primera es junio 23/18 y en el segundo es mayo 30/18.
		Jaime Garzón Rayo	4.264	1.549	Las fechas de erradicación en el acta de compromiso y en el consolidado son diferentes; en la primera es

Departamento	Municipio	Productor	No. de plantas erradicadas (*)	No. de plantas erradicadas (1)	Observaciones
					julio 4/18 y en el segundo es mayo 4/18.
		Rito Alfonso Velasco	1.315	196	Las fechas de erradicación difieren en ambas fuentes.
		Ramiro Antonio Ríos	1.187	273	
		Olga Lucía Garzón	1.518	351	En el acta no se registró la fecha de erradicación, al igual que el valor de la cantidad de glifosato utilizado.

(*) Según actas de compromiso y supresión de focos de moko, así como las cartas de entendimiento suscritas entre el productor y BIOPAZ.

(1) Según consolidado actividades realizadas por BIOPAZ convenio ICA – BIOPAZ 009 – 2018 diciembre 28 2018.

- En lo relacionado con los productos utilizados para las erradicaciones, se encontraron las siguientes diferencias entre lo consignado en las actas de compromiso y supresión de focos de moko, frente a lo informado en el consolidado de actividades realizadas por BIOPAZ convenio ICA - BIOPAZ 009 - 2018 diciembre 28 2018:

Tabla No. 5
Selectiva aplicación insumos, convenio 009/18

Departamento	Productor	Producto utilizado					
		Glifosato (lt)		Oxolina (lt)		Basamid (kg)	
		Acta	Consolidado	Acta	Consolidado	Acta	Consolidado
Atlántico	Adalberto Beltrán García	4.5	3.0	4.5	2.5	6.3	3.5
Bolívar	Ayda Isabel Guerrero	2.0	49.5	2.0	49.5	2.8	69.3
	María Trespalacios de Flórez	SD	5.5	SD	5.5	SD	7.7
Meta	Diana Mileth Cruz	121.38	68.9	20.0	0	-	-
	Jorge Eliécer Santana	72.93	62.44	71.5	71.5	100.1	105.82
	Jaime Garzón Rayo	45.39	37.32	44.5	44.5	65.8	



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Departamento	Productor	Producto utilizado					
		Glifosato (lt)		Oxolina (lt)		Basamid (kg)	
		Acta	Consolidado	Acta	Consolidado	Acta	Consolidado
	Zenaida Mondragón Gómez	48.96	14.01	48.0	48.0	71.04	71.04

Fuentes: Actas de compromiso y supresión de focos de moko – Consolidado de actividades realizadas por BIOPAZ

Los hechos reseñados se deben a una deficiente labor de supervisión a las actividades del convenio y a que en el proceso de contratación no se exige el cumplimiento de los requisitos establecidos por el ICA en los Estudios Previos y el Pliego de Condiciones. Esta situación afecta la veracidad y confiabilidad de los resultados obtenidos en relación con el objeto del convenio.

Respuesta ICA:

En la observación se expresa... En el numeral 3.2.1.3 (Estructura organizacional) del Pliego de Condiciones, se exige que "la ESAL debe aportar el documento pertinente (organigrama) en el cual se identifique claramente cuáles son sus órganos de administración, tales como: junta directiva, comités directivos u otro órgano diferente independiente que supervise las actividades de los administradores". Este requerimiento no fue cumplido por BIOPAZ, en tanto que presentó en su propuesta una "estructura organizacional" que se relaciona con las necesidades de personal técnico y administrativo para ejecutar el convenio.

El ICA considera que para el proceso de selección la ESAL en mención aportó certificado de cámara de comercio, donde se verifica la legalidad de la entidad y su composición (junta directiva, representante legal y revisor fiscal), y así mismo, con la documentación exigida en el numeral

3.2.1.1 Capacidad del personal de la entidad privada sin ánimo de lucro, donde se aporta hoja de vida de un profesional en Ingeniería Agronómica y del contador, y a su vez el organigrama de organización del proyecto aportado en la propuesta a página 288, son evidencias que se consideran suficientes para saber que la ESAL tiene unos órganos de administración vigentes y registrados que vigilan a sus administrados.

-En la observación se expresa... Pese a que en el Pliego de Condiciones se exigió un desglose del valor de los aportes y un detalle minucioso de las inversiones para el cumplimiento del objeto contractual, en la propuesta económica presentada por BIOPAZ no se especifican las



actividades a desarrollar como aporte de contrapartida por \$1.583.000.000, solamente se relacionan dos conceptos globales, así:

Concepto	Unidad	Cantidad real	Valor unidad (\$)	Tiempo (meses)	Aporte BIOPAZ(\$)
Labores culturales	Jornal	3	30.000	8.700	783.000.000
Gastos administrativos y financieros	Global	1	800.000.000	-	800.000.000
Total					1.583.000.000

Fuente: Propuesta económica de BIOPAZ.

El ICA, aclara que en el numeral "3.2.4. PROPUESTA ECONÓMICA. La ESAL participante en la presente convocatoria, deberá presentar una propuesta económica desglosando el valor de los aportes que pondrá como contrapartida y el valor aportado por el ICA (\$4.892.208.680), para la ejecución del mismo, detallando minuciosamente las inversiones para el cumplimiento del objeto". En los folios 305 a 309 de la propuesta económica presentada por BIOPAZ, se presenta el detalle de inversión minuciosa de los \$4.892.208.680 y el desglose de los \$1.583.000.000 de contrapartida, distribuidos en dos ítems Labores culturales y gastos administrativos y financieros.

El ICA, informa que el convenio se encuentra en etapa de liquidación y revisión de informes finales y dentro de las solicitudes hechas al ejecutor está el desglose de las actividades de contrapartida las cuales fueron así:

DISCRIMINACIÓN LABORES CULTURALES CN 009 -2018 - POR DEPARTAMENTO					
ITEM	DEPARTAMENTO	CANTIDAD DE FOCOS	CANTIDAD JORNALES	% SOBRE TOTAL	VALOR
1	Atlántico	400	1.200	4,60%	\$35.996.250
2	Bolívar	1.600	4.800	18,39%	\$144.006.750
3	Boyacá	1.300	3.900	14,94%	\$116.993.250
4	Casanare	1.804	5.412	20,74%	\$162.363.750
5	Cundinamarca	1.700	5.100	19,54%	\$152.989.500
6	Meta	1.700	5.100	19,54%	\$152.989.500
7	Arauca	196	589	2,26%	\$17.661.000
8	TOTAL	8.700	26.100	100,00%	\$783.000.000

DISCRIMINACIÓN GASTOS ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS CONTRAPARTIDA CN 009 -2018			
ITEM	CONCEPTO	VALOR	% SOBRE TOTAL
1	Gravámenes financieros	\$33.900.000	4,24%
2	Arrendamiento de inmuebles	\$96.000.000	12,00%
3	Servicios públicos	\$25.000.000	3,13%
4	Impuestos	\$55.000.000	6,88%
5	Gastos financieros	\$100.000.000	12,50%
6	Materiales y/o equipos de oficina	\$35.000.000	4,38%
7	Mobiliario	\$10.000.000	1,25%
8	Gastos legales	\$45.000.000	5,63%
9	Seguros	\$45.000.000	5,63%
10	Gastos administrativos	\$355.100.000	44,39%
11	TOTAL	\$800.000.000	100,00%

Esta contrapartida se solicitó que debe venir firmada en un certificado por parte del representante legal.

Con respecto a las observaciones técnicas, por encontrarse en etapa de liquidación y verificación de soportes, se informa que el equipo de apoyo a la supervisión del ICA antes de entregar las carpetas originales que reposan en la comisión auditora de la CGR, estaba en la labor de verificación de soportes técnicos; se elaboró un informe preliminar dentro del cual coinciden algunas de las diferencias encontradas y se solicitó una aclaración al ejecutor, las cuales si no son contestadas a satisfacción se procederá a solicitar la devolución de recursos, si fuere el caso.

Análisis respuesta:

En atención al análisis realizado, los argumentos presentados por el ICA no responden a lo observado, por cuanto lo establecido en el Pliego de Condiciones es obligación para las partes y, en relación con las observaciones técnicas, la Entidad acepta las inconsistencias determinadas por la CGR.

Hallazgo No. 20. Sistema de Información Epidemiológica y Vigilancia Fitosanitaria -SISFITO-

En el Capítulo 5 del Decreto 1071 de 2015, "por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural", se estableció, entre otras, las siguientes atribuciones al ICA: "6. Mantener un sistema de vigilancia y fitosanitaria y zoonosanitaria que permita brindar de manera oportuna, recomendaciones a los

productores, sobre técnicas para la prevención y efectivo control y manejo de enfermedades y malezas”.

En las Resoluciones ICA Nos. 3330/13, 7109/17 y 1668/19, entre otras, el Instituto declaró cuarentenas y medidas de control fitosanitarias en HLB de cítricos y moko en plátano y banano.

El Sistema de Información Epidemiológica y Vigilancia Fitosanitaria -SISFITO- del ICA carece de un módulo específico para HLB en cítricos, tampoco tiene para el Moko en banano y plátano; para los otros cultivos, es deficiente y con acceso restringido.

Esta situación se evidenció mediante:

- Consulta hecha en la página <https://sisfито.ica.gov.co/nuevoregistro.php>, el 13 de abril de 2019, en la cual se observaron únicamente los módulos para “Ornamentales Exportación, Forestales, Flor Nacional, Vigiaalgodon, Viveros II”; no aparecen los de cítricos, plátano y banano.
- Solicitud al ICA de la base de datos completa referida a la presencia de la enfermedad HLB de los cítricos, desde que se detectó la enfermedad hasta la fecha. El Instituto remitió libros en Excel, denominados soportes estadísticos, que no se pueden considerar como bases de datos, puesto que además de no tener la información georreferenciada de ubicación de sitios de árboles con la enfermedad HLB, no están estructurados para ser incorporados en el sistema de información epidemiológica y vigilancia sanitaria para los cítricos.
- En las actividades de manejo y control, el ICA no georreferenció las plantas afectadas por la enfermedad, para su posterior erradicación. Este hecho contraviene lo establecido en el documento técnico FAO TCP/RLA/3401³, donde se indica: 5.1.8.1 Eliminación de plantas con síntomas en predios productores: “...*Se debe explorar el total de la superficie del foco, revisando el 100% de las plantas...*” y, en el evento que se confirme o ratifique la presencia de la enfermedad “...*marca el árbol y **georreferencia la planta...***” (Negritas fuera de texto).
- Si bien en su escrito de respuesta, el ICA manifestó que la “...*Erradicación voluntaria por parte de los propietarios de plantas reportadas positivas, las*

³ Asistencia Técnica para la Gestión Regional del Huanglongbing (HLB). Plan de Acción Nacional de Colombia en el manejo del HLB integrado a la Gestión Regional de la FAO. Versión Escenario I, II y III /No 1.0³, página 34 y 35.



cuales están siendo compensadas por especies frutales diferentes a hospedantes de la familia de los cítricos”; esta afirmación va en contravía de lo establecido en el Decreto 1071 de 2015, capítulo 8 artículos 2.13.1.8.1 y 2.13.1.8.2, que tratan sobre el estado de Emergencia Sanitaria y la aplicación de las medidas correspondientes. De igual manera, se incumple con lo estipulado en el numeral 4.4 (eliminación de plantas enfermas por HLB) de la Resolución ICA No. 7109 de 2017, “por medio de la cual se declara el estado de emergencia fitosanitaria en el territorio nacional por la presencia de la enfermedad conocida como Huanglongbing (HLB) de los cítricos”.

- En el artículo 2.13.1.8.3 del capítulo 8 del Decreto 1071 de 2015 (Sistemas de Compensación), se estableció que *“En los casos no culposos ni dolosos de emergencia sanitaria, en que sea necesario eliminar o destruir animales y vegetales, sus partes y sus productos transformados y no transformados, con el fin de erradicar enfermedades o plagas, o impedir su diseminación, el ICA establecerá un sistema de compensación”* (negrilla fuera de texto). No obstante, en relación con este pago de la erradicación y la compensación de plantas enfermas de HLB de cítricos, por especies frutales diferentes, la CGR no evidenció documento alguno o estudio realizado por el Instituto en el cual se soporte la compensación otorgada a los productores.

En conclusión, la carencia de una base de datos de la presencia del HLB en cítricos y el incumplimiento de la normatividad citada, impide consolidar un sistema de información fitosanitario para generar conocimiento sobre esta enfermedad con el propósito de sustentar, de manera técnica, el diseño, control y seguimiento de las acciones emprendidas dentro de la cuarentena sanitaria y, en consecuencia, conllevaría a que no se ejecuten las acciones efectivas para evitar la diseminación indiscriminada de la enfermedad en el territorio nacional, que tendría catastróficas afectaciones económicas al subsector citrícola, en razón a que en la actualidad no se cuenta con un método de control curativo para esta enfermedad.

Hallazgo No. 21. Vigilancia y control en la movilización de material vegetal por parte del ICA.

En el Decreto 1071 de 2015. Parte 13. Capítulo 4. Artículo 2.13.1.4.1, Cuarentena agropecuaria, se establecen medidas de restricción del movimiento de vegetales con la finalidad de prevenir la dispersión o diseminación de plagas y enfermedades que afectan o puedan afectar la sanidad vegetal del país.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Con la Resolución 3973 de abril 14 de 2016, el ICA reglamentó la Licencia Fitosanitaria para la Movilización de Material Vegetal en el territorio nacional.

En visita efectuada por la CGR al departamento de Bolívar, del 8 al 12 de abril de 2019, se observó que el ICA no atiende el puesto de control y vigilancia de movilización de material vegetal ubicado en el departamento; este hecho, es causado por debilidades del Instituto en el ejercicio de sus funciones como máxima autoridad sanitaria en el sector agropecuario. Con esta situación, se favorece la dispersión de enfermedades y plagas de áreas con baja o alta prevalencia hacia zonas libres y genera incremento de los riesgos fitosanitarios para la producción agrícola nacional.

Hallazgo No. 22. Deficiencias Convenio 006/2018 ICA y la Federación para el Desarrollo Platanicultor de Colombia -FEDEPLAN- (D9) (P3) (F1)

El concepto de Estudios Previos se estableció en el artículo 8 del Decreto 2170 de 2002 y el Decreto 2474 de 2008, que reglamentó la Ley 1150 de 2007.

En el Manual de Contratación del ICA se determinaron los requisitos, funciones y actividades que le competen a los funcionarios y/o contratistas que desempeñen labores de supervisión.

En la cláusula 2 del Convenio 006 de 2018, se establecieron las obligaciones de FEDEPLAN para desarrollar las actividades formuladas en cumplimiento del objeto contractual.

El Convenio de Asociación fue suscribió el día 19 de febrero de 2018, entre ICA y FEDEPLAN. Cuyo objeto fue "Apoyar en el manejo y control de las condiciones fitosanitarias de aguacate Hass en 72 núcleos productivos priorizados en el departamento de Antioquia, Caldas, Cauca, Quindío, Risaralda, Tolima y Valle del Cauca para la admisibilidad al mercado de los Estados Unidos, mediante el apoyo a la certificación de buffers libres de plagas cuarentenarias a través del ICA". Su plazo de ejecución fue hasta el 31 de agosto de 2018. El valor total del convenio ascendió a \$7.564.590.000, de los cuales el ICA aportó \$6.000.000.000 en efectivo y FEDEPLAN \$1.564.590.000 en especie.

Como resultado del análisis a la documentación de este convenio, se evidenció lo siguiente:



- En los numerales 3.3.7 y 3.2.3.2 de los Estudios Previos y del Pliego de Condiciones, respectivamente, relacionados con la Experiencia de la ESAL, se estableció que la Entidad Sin Ánimo de Lucro -ESAL- participante *“...deberá presentar certificación y/o copia de convenios o contratos suscritos terminados o en ejecución, con entidades estatales y/o privadas y/o organismos de cooperación internacional en el área de influencia del desarrollo del objeto contractual del presente proceso...”* (negrilla fuera de texto). Sin embargo, FEDEPLAN solamente presentó soportes de actividades en los departamentos de Antioquia, Caldas, Quindío y Risaralda (Convenio 076/17 con ICA), sin demostrar ejecución en Cauca, Tolima y Valle del Cauca.

El ICA en su respuesta menciona que *“...la experiencia en el área de influencia de una entidad candidata a convenio, busca medir la operatividad de la ESAL o proponente fuera de su domicilio, por lo tanto, no se pidió al oferente, que su certificación cubriera el 100% del área de influencia de ejecución del presente convenio, ni se establecieron cantidades exactas de departamentos donde tenían que mostrar esta experiencia ya que esto podría ir en contra del principio de pluralidad y libertad de concurrencia para estos procesos abiertos; en tal sentido no es dable dar una interpretación y alcance diferente al del texto del pliego de condiciones”*.

A este respecto, la CGR debe aclarar que no le ha dado ninguna interpretación o alcance diferente al texto del pliego de condiciones, como lo afirma el Instituto; por el contrario, se permite advertir que en sentencia radicada con el No. 25 000 23 26 000 2000 02482 01 acumulado 25 000 23 26 000 2000 02757 01, expediente No. 28.041, acumulado 28.598 del 24 de julio de 2013, Consejero ponente Mauricio Fajardo Gómez, el Consejo de Estado en sus consideraciones señala:

(..)

***“5.2. El pliego de condiciones contiene el reglamento del procedimiento de licitación y constituye Ley del Contrato.*”**

El Consejo de Estado ha puntualizado desde hace varios años que el pliego de condiciones contiene un acto reglado y reglamentario del procedimiento de licitación pública, el cual constituye el compendio de los términos y condiciones para las diversas actuaciones dentro del citado procedimiento - como son la presentación de las ofertas, la evaluación y calificación de propuestas y la adjudicación del contrato o la declaratoria desierta de la convocatoria- así como contiene a su vez las reglas del contrato respectivo.



Igualmente, esta Corporación ha advertido que el pliego de condiciones es la ley del procedimiento de licitación, obligatoria tanto para la Administración Pública convocante como para los proponentes y que en caso de adjudicación del contrato, el pliego se incorpora como parte del mismo de manera que por ello constituye también la Ley del Contrato⁴ (negrilla fuera de texto).

Siendo así, el acto administrativo que declara desierta una licitación pública debe respetar las reglas del Pliego de Condiciones, las cuales a su vez se deben establecer en respeto de la ley de contratación estatal y por lo tanto de los principios en ella contenidos.”

ASPECTOS FINANCIEROS DEL CONVENIO 006 DE 2018

De la revisión efectuada a los movimientos contables caja, bancos y los extractos bancarios, no se logró establecer la existencia de los bienes y servicios contratados, pagados por FEDEPLAN como entidad ejecutante del convenio, tal como se presenta a continuación:

1. Servicio Puntual SAS.

Se presenta la factura No. 871 del 30 de abril de 2018, por valor de \$541.800.000 incluido el IVA, se le practicó retención del 4% para un neto de \$523.588.235, de acuerdo a lo siguiente:

Tabla No. 6
Valores cancelados factura 871

Fecha pago	Valor cancelado
Marzo 8/18	\$199.000.000
Marzo 12/18	\$42.680.000
Abril 26/18	\$100.000.000
Junio 26/18	\$110.000.000
Junio 28/18	\$65.040.000
Julio 7/18	\$6.868.235
Total pagos	523.588.235

Fuente: ICA

De acuerdo con lo anterior, se presentan pagos anticipados al proveedor por valor de \$341.680.000, realizados con anterioridad a la fecha de la factura 871,

⁴ Sentencia de 16 de enero de 1975, Consejero Ponente: Doctor Gabriel Rojas Arbeláez. Exp. 1.503, actor: Pablo De Narváez; Sentencia de 29 de marzo de 1984, Consejero Ponente: Doctor. Alejandro Boniventó Fernández. Exp. 2.418, actor: Instrumentos Científicos Ltda.; sentencia de junio 19 de 1996, Consejero Ponente: Doctor Jesús María Carrillo Ballesteros, expediente No. 9868, actor: Soc. Ingeniería Construcciones y Asesoría Ltda., demandado: Instituto De Desarrollo Urbano –IDU-.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

en la cual no se discriminan especificaciones técnicas, de cada uno de los elementos alquilados.

Igualmente, no existen los soportes de entrega por parte del proveedor, ni entrega de los mismos a los técnicos que participaron en la ejecución del convenio, ni existe acta de devolución de los elementos alquilados al proveedor. Por otra parte, FEDEPLAN para la adquisición de los mismos no realizó ningún proceso contractual para de los siguientes bienes:

Tabla No. 7
Relación de elementos de la factura 871 de 30 de abril de 2018

Descripción	Cantidad	Valor unitario (\$)	Valor total (\$)
Alquiler de tabletas	48	420.168	20.168.067
Alquiler lona de monitoreo	48	714.286	34.285.714
Alquiler de material para técnicos de campo	14	1.512.605	21.176.471
Alquiler motosierra para podas	28	3.529.412	98.823.529
Alquiler motosierra para derribo	28	3.529.412	98.823.529
Alquiler de podadoras de altura	28	3.529.412	98.823.529
Alquiler kits de seguridad	60	151.261	9.75.630
Alquiler kits especial de seguridad alturas	30	1.092.437	32.773.109
Morral de dotación	70	50.420	3.529.412
Alquiler kits de seguridad motosierra	30	1.260.504	37.815.126
		Subtotal	455.294.118
		IVA	86.505.882
		Total	541.800.000

Fuente: FEDEPLAN -Factura 871 de 30 de abril de 2018-

Por lo anterior y como quiera que dentro de la visita fiscal efectuada por el grupo auditor en las instalaciones de FEDEPLAN ubicada en el municipio de Apartado, departamento de Antioquía, no fueron encontrados, ni aportados los documentos que demuestren la contratación, su adquisición y distribución para el alquiler de los elementos anteriormente anotados, al no justificarse dicha inversión se presenta un daño patrimonial al Estado en la suma de \$541.800.000 por cuanto se pagaron por elementos que no fueron suministrados por el proveedor.

En la ausencia de los soportes de los elementos adquiridos por FEDEPLAN, como ejecutora del proyecto, se solicitaron al ICA en su condición de supervisor del convenio 006 de 2018, los cuales tampoco fueron entregados. Sin embargo, se revisaron las carpetas que contenían los documentos relacionados con el convenio, en las cuales no se evidenció documento alguno frente a este gasto.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

No obstante lo anterior, una vez presentada la observación al ICA, fue FEDEPLAN quien proyectó la respuesta, si bien se menciona la adquisición de estos bienes, tampoco fueron aportados los documentos que respalden su adquisición.

Se concluye entonces, que el ICA no tuvo conocimiento de la manera como se ejecutaron los recursos públicos por parte de FEDEPLAN entregados en virtud del convenio 006 de 2018, en el entendido que este debía ejercer la supervisión. Se reitera que se revisaron las carpetas contractuales tanto en FEDEPLAN como en el ICA, en donde no se evidenció documento alguno que respaldara la adquisición de estos bienes.

Igualmente, al no efectuarse el proceso de contratación para la adquisición de los bienes por parte de FEDEPLAN como entidad ejecutora, con anuencia del ICA, se colocaron en riesgo los recursos públicos, al no establecerse las condiciones contractuales para su cumplimiento, y por ende no exigir las garantías que aseguraran el cumplimiento en caso de alguna eventualidad. Sin embargo, frente a la ausencia del proceso contractual por parte de FEDEPLAN, no existió ningún pronunciamiento por el ICA.

Respuesta ICA:

Respuesta dada por FEDEPLAN. Se realizan pagos anticipados para que el proveedor organice su logística e inicie el proceso de fabricación o programación de actividades, luego se entrega la factura toda vez que el precio de los bienes o valores a recibir ya habían sido contratados a un precio determinado. La empresa realizó una contratación de servicio integral, donde la empresa realizaba la entrega de los artículos que eran necesarios para el desempeño de la labor asignada por el proyecto; los empleados si recibieron y portaron los elementos citados en las facturas tales como tablets, gps, lonas, motosierras y otros elementos los cuales les ayudaron a cumplir con la labor encomendada a través del convenio, como bien se puede evidenciar en el trabajo técnico que fue presentando ante la visita realizada por ustedes (se refiere a la visitas de la CGR a la sede de FEDEPLAN en días anteriores). Se debe solicitar a la empresa las actas de entrega y recibo de dichos artículos puesto que ellos si las poseen, toda vez que esos elementos hacen parte de su inventario y deben de tener una trazabilidad en su alquiler y movimiento. Los técnicos expresan haber tenido en su poder dichos elementos y de ser necesario dan fe de ello por escrito. También los beneficiarios del proyecto pueden dar fe de que los técnicos al llegar a los predios contaban con toda la dotación de protección y maquinaria para realizar la labor que tenía otorgada; así lo evidencia la compensación que se realiza al erradicar un árbol (necesitan



herramienta pesada para hacerlo). Los elementos como lonas y otros eran utilizados para realizar charlas educativas a los diferentes municipios.

2. Servicios Agropecuarios e Industriales YAS SAS

Se presentó una factura por concepto de servicio mantenimiento de maquinaria, equipos y su respectivo suministro de combustible, así:

Factura No. 113 del 30-04-2018, por valor de \$420.000.000, se le practicó retención del 4% para un neto de \$403.200.000, se evidencia los siguientes pagos.

Tabla No. 8
Valores Cancelados factura 113

Fecha pago	Valor cancelado
Marzo 8/18	\$199.000.000
Junio 22/18	\$203.400.000
Julio 5/18	\$800.000
Total pagos	403.200.000

Fuente: ICA

De acuerdo con la visita fiscal a FEDEPLAN, se tiene que no se efectuó proceso contractual para la adquisición de estos bienes y servicios. Por otra parte, no existen soportes que demuestren la relación de la maquinaria y equipo, a los cuales se le realizó el mantenimiento y el suministro de combustible, teniendo en cuenta que el proyecto se desarrolló en diferentes departamentos (Antioquía, Caldas, Risaralda, Quindío, Valle del Cauca, Tolima, Cauca). Al no tenerse los soportes que demuestren la manera como se contrató su ejecución y la justificación de los pagos, estamos frente a un daño patrimonial al Estado por valor de \$420.000.000. Por cuanto lleva a concluir que se pagaron por servicios que no se prestaron.

Por lo anterior y como quiera que dentro de la visita fiscal efectuada por el grupo auditor en las instalaciones de FEDEPLAN ubicada en el municipio de apartado departamento de Antioquía, no fueron aportados, ni encontrados los documentos en las carpetas puestas a disposición de la comisión, que demuestren la contratación, la adquisición y distribución del alquiler de los elementos y servicios prestados, se presenta un daño patrimonial al Estado en la suma de \$403.200.0000 por cuanto se infiere que se pagaron por elementos que no fueron suministrados, ni prestados por el proveedor.

En la ausencia de los soportes de los elementos adquiridos por FEDEPLAN como ejecutora del proyecto, se solicitaron al ICA en su condición de



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

supervisor del convenio 006 de 2018, los cuales tampoco fueron entregados, ni evidenciados en las carpetas contractuales del convenio 006 de 2018. Si bien, fueron puestas a disposición algunas carpetas que contienen información del convenio, ninguna de estas se evidencia la ejecución de los recursos entregados a FEDEPLAN.

No obstante lo anterior, una vez presentada la observación al ICA, fue FEDEPLAN, quien proyectó la respuesta, si bien en su contenido se menciona la adquisición de estos bienes, tampoco en esta oportunidad fueron allegados los soportes respectivos. En donde se concluye que, el ICA de manera inexplicable abandonó su función de control y seguimiento que por mandato legal y contractual estaba obligado a ejercer, con el cual se garantizarían el buen manejo de los recursos públicos.

Igualmente, al no efectuarse la contratación debida para la adquisición de los bienes por parte de FEDEPLAN, con anuencia del ICA, su puso en riesgo los recursos, al no establecerse las condiciones contractuales para su cumplimiento, y por ende no exigir las garantías que aseguraran el cumplimiento en caso de alguna eventualidad. Sin embargo, frente a la ausencia del proceso contractual por parte de FEDEPLAN, para la adquisición de los bienes, no existió ningún pronunciamiento por parte del ICA.

Respuesta ICA:

Servicios Agropecuarios e Industriales YAS SAS. Factura No. 113 del 30-04-2018, por valor de \$420.000.000, se le practicó retención del 4% para un neto de \$403.200.000.

Respuesta dada por FEDEPLAN. Los mantenimientos y el combustible fueron suministrados y transportados al sitio de labores, por las camionetas que realizaban el servicio de desplazamiento de las cuadrillas y así también se hacía la rotación de la maquinaria para el pleno mantenimiento; también se contrató servicio integral con repuestos para la maquinaria, y el abastecimiento de combustible por 6 meses.

3. Bellavista Servicios Integrales SAS.

Se presenta la factura No. 0065 del 30-04-2018, por valor de \$555.000.000, se le practicó una retención en la fuente del 4%, para un neto de \$532.8000.000, que fueron cancelados, así:

Tabla No. 9
Valores cancelados factura 065

Fecha pago	Valor cancelado
Marzo 8/18	\$199.000.000
Marzo 9/18	\$199.000.000
Abril 17/18	\$70.000.000
Mayo 2/18	\$36.000.000
Junio 26/18	\$9.000.000
Julio 6/18	\$19.800.000
Total pagos	\$532.800.000

Fuente ICA

De lo anterior, se observó que se presentaron pagos anticipados por valor de \$468.000.000, realizados con anterioridad a la fecha de la factura No. 0065 del 30-04-2018; bajo los siguientes conceptos:

Tabla No. 10
Detalle de la factura 065 del 30 de abril de 2018

Cantidad	Descripción	Valor unitario	Valor total
7	Socialización	\$20.000.000	\$140.000.000
7	Talleres de interpretación y comercialización	\$15.000.000	\$105.000.000
7	Capacitación MIPE	\$15.000.000	\$105.000.000
7	Evento de Apertura de Canales de Exportador	\$65.000.000	\$65.000.000
7	Evento de cierre con prestación de Resultados	\$20.000.000	\$20.000.000
	Total		\$555.000.000

Fuente ICA

No obstante, lo establecido en la anterior tabla, de acuerdo con lo manifestado por el Coordinador Técnico a cargo del convenio 006 de 2018, el evento *Apertura de Canales de Exportador* no se realizó, por esta razón se carece de los respectivos soportes. Sin embargo, a pesar de no haberse ejecutado esta actividad, se pagó al proveedor la suma de \$65.000.000, de acuerdo con la relación de pagos arriba mencionados.

Estos hechos, permiten concluir que se realizaron pagos por servicios no prestados, lo que se constituye en un daño patrimonial al Estado por la suma de \$65.000.000. Es de anotar que, dentro del contexto de la respuesta del ICA, no se hizo referencia al evento de Apertura de Canales de Exportador.

Respuesta ICA:

Bellavista Servicios Integrales SAS. Se presenta la factura No. 0065 del 30-04-2018, por valor de \$555.000.000, se le practicó una retención en la fuente del 4%, para un neto de \$532.8000.000.

“Respuesta dada por FEDEPLAN. Se realizó contratación integral por el servicio de talleres y eventos, los cuales se realizaron en el transcurso de la durabilidad del proyecto, compartiendo diversos temas, los cuales eran propuestos por el director del proyecto. Los talleres fueron realizados como se evidencia en las actas de asistencia a cada una de ellas, como lo pudo observar la CGR en la visita realizada a FEDEPLAN, donde se denota en el entregable los siguientes ítems: charla, nombre de la charla, quien la dicta, fecha de ejecución, número de asistentes al evento, municipio todo esto consignado en las actas de charla o evento debidamente firmada por los productores”.

4. FERROLÍNEAS SAS.

La factura No. 0849 del 30 de abril de 2018 por valor de \$79.800.003, donde se adquirieron los siguientes elementos:

Tabla No. 11
Detalle de la factura 0849 del 30 de abril de 2018

Cantidad	Descripción	Valor unitario	Valor total
100	Unidades de cicatrizante	\$54.622	\$5.462.200
40	Serruchos plegables de seguridad	\$121.849	\$4.873.960
150	Elementos menores para intervención valor unitario	\$378.151	\$56.722.666
		Subtotal	\$67.058.826
		IVA	\$12.741.177
		Total a pagar	\$79.800.003

Fuente ICA

Para la adquisición de estos elementos, FEDEPLAN no efectuó ningún proceso contractual, de acuerdo con lo manifestado por su Representante Legal en el transcurso de la visita fiscal realizada por la CGR; así mismo, no se encontraron los soportes de su posterior suministro a los técnicos. El no estar justificada y demostrada su adquisición y entrega por parte del proveedor, se constituye un daño fiscal al Estado por valor de \$79.800.003.

De la respuesta dada por el Entidad, si bien se hace alusión de los elementos contratados, en la visita fiscal FEDEPLAN no aportó los soportes que

respaldaran dicha contratación, tampoco se allegaron como anexo a la respuesta de la observación. Esta circunstancia permite determinar que no se adquirieron los productos relacionados en la tabla No. 11., y se confirma lo evidenciando en la visita fiscal a FEDEPLAN por parte del grupo auditor.

Respuesta ICA:

Ferrolíneas SAS. Sobre la factura No. 0849 del 30 de abril de 2018 por valor de \$79.800.003.

“Respuesta dada por FEDEPLAN. Estos elementos fueron utilizados en la erradicación de árboles, utilizados para la cicatrización e intervención de la plantación, de ello se evidencia la erradicación y la compensación. Cada técnico contaba con los elementos necesarios para la realización de su labor; por ejemplo, los cicatrizantes eran necesarios para la labor; la empresa tiene las actas de entrega de dichos elementos”.

5. Ocampo Katty Alejandra.

Factura No. 1 del 11 de mayo de 2018, para la adquisición de 4.000 cartillas, como material de apoyo didáctico, valor unitario de \$50.000 para un total de \$200.000.000. A esta factura se le practicó retefuente del 3.5%, resultando un valor neto de \$193.000.00, que fue cancelado así:

Tabla No. 12
Valores cancelados factura No. 1

Fecha	Valor cancelado
Marzo 9/18	\$110.000.000
Junio 30/18	\$63.720.000
Julio 4/18	\$19.280.000
Total	\$193.000.00

Fuente ICA

De lo anterior, se observa que se presentaron pagos anticipados al proveedor por valor de \$110.000.000, cancelados con anterioridad a la fecha de la factura (mayo 11 de 2018). De acuerdo con los soportes presentados por FEDEPLAN en la visita fiscal, se evidenció que, de las 4.000 cartillas adquiridas, solo fueron entregadas 2.500 por el proveedor, según lo manifestado por el Representante Legal de FEDEPLAN. Por haberse cancelado el valor total de los ejemplares, se presenta un detrimento patrimonial por \$75.000.000, que corresponden al valor de las 1.500 cartillas que fueron entregadas por el proveedor.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

De acuerdo con la respuesta dada por el ICA, si bien menciona que el proveedor cuenta con las 1.500 cartillas, no se allegó el soporte donde conste que, efectivamente, estos ejemplares se entregaron por parte del proveedor a FEDEPLAN.

Respuesta ICA:

Ocampo Katty Alejandra. Factura No. 1 de fecha 11 de mayo de 2018 para la adquisición de 4.000 cartillas, como material de apoyo didáctico, valor unitario de \$50.000 para un total de \$200.000.000, se le practicó retefuente del 3.5%, para un valor neto de \$193.000.00.

Respuesta dada por FEDEPLAN. El proveedor en este momento cuenta con las 1500 agendas disponibles para la entrega de ellas; fue un error que persistió en materiales, pero se encuentra superado.

6. Papelera Manuela – Martha Lucia Úsuga Graciano.

En la visita fiscal a FEDEPLAN, se revisó la factura de venta No. 063 de 30 de abril de 2018, por valor \$ 66.400.000, por concepto de suministro de papelería de oficina. En este documento, no se detalla el tipo de elementos de papelería adquiridos como tampoco se encontraron los soportes que indiquen las cantidades, fechas y lugares de entrega por el proveedor, con quien no se suscribió un contrato para la adquisición de estos elementos.

En desarrollo de esta diligencia⁵, la CGR le comunicó esta situación al Representante Legal de FEDEPLAN, quien manifestó que solamente se contaba con la factura y que no existían más soportes que demostraran la adquisición, entrega y distribución de estos bienes.

De lo anterior y teniendo en cuenta que no existen los soportes respectivos de la adquisición y distribución de los elementos de papelería, que fueron pagados y no entregados por parte del proveedor, se constituye un daño patrimonial al Estado en la suma de \$66.400.000.

De acuerdo con la respuesta dada por la entidad, se confirma lo evidenciado en la visita fiscal por parte del grupo auditor. FEDEPLAN menciona la existencia de una serie de elementos de oficina que se adquirieron para el desarrollo del proyecto; sin embargo, no aportó los documentos que permitan evidenciar su adquisición, entrega y distribución. El mismo Instituto, no

⁵ Acta de visita fiscal a FEDEPLAN, del 11 de abril de 2019, en el municipio de Apartadó (Antioquia).



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

obstante haber fungido como supervisor del convenio, carece de soportes que evidencien su adquisición, distribución.

La CGR ratifica que estas situaciones crean incertidumbre sobre la adquisición y entrega de los elementos y generan el detrimento fiscal por valor de \$66.400.000. Por cuanto se pagaron por elementos no entregados.

Respuesta ICA:

Papelería Manuela – Martha Lucia Úsuga Graciano. Factura de venta No. 063 de 30 de abril de 2018, por valor \$66.400.000.

Respuesta dada por FEDEPLAN. Se contrató la entrega de todos los materiales de oficina necesarios para el desarrollo de la misma durante 6 meses, tanto de talonarios, como de formularios, tonner, fotocopias, resmas de papel, lapiceros, tablas y demás elementos solicitados para el debido funcionamiento del proyecto. Esto se puede evidenciar en los formatos en los que se diligenciaron las actas de visita y todo documento aportado por FEDEPLAN para soporte del proyecto.

7. Restrepo Correal Mauricio Antonio.

Contrato de transportes 050-2018 suscrito entre FEDEPLAN y Mauricio Antonio Restrepo Correal, por valor \$ 1.019.800.000, cuyo objeto era el servicio de transporte de personal, de insumos, herramientas y equipos a FEDEPLAN y/o ICA.

De este contrato, no existe soporte que demuestre las actividades específicas asumidas por el contratista, con las cuales se demostraría su ejecución. De acuerdo con lo manifestado por el Representante Legal de FEDEPLAN, los únicos soportes que existen son los que reposan en una carpeta, referentes a: copia de cuatro facturas, copia del contrato 050 de 2018, Cámara de Comercio y fotocopias relacionadas con unos vehículos.

Tabla No. 13
Relación de pagos efectuados al contrato 050-2018

Descripción	No factura y Fecha	Valor	Fecha de pagos	Valor Neto Pagado
Movilidad de Equipos	No. 235 del 30-04-2018	\$485.700.005	Marzo 12/18	\$242.850.000
			Abril 26/18	\$90.000.000
			Junio 26/18	\$145.240.000
			Julio 6/18	\$2.753.005
			Total	480.843.005

Descripción	No factura y Fecha	Valor	Fecha de pagos	Valor Neto Pagado
Movilidad de Jefes de Cuadrilla	No. 236 del 30-04-2018	\$63.700.000	Marzo 12/18	\$48.500.000
			Julio 3/18	\$11.378.000
			Total	\$59.878.000
Movilidad de técnicos	No. 237 del 30-04-2018	\$470.400.000	Marzo 13/18	\$100.000.000
			Marzo 16/18	\$135.200.000
			Junio 22/18	\$203.400.000
			Julio 4/18	\$3.576.000
			Total	442.176.000
Movilidad de Coordinador	No. 243 del 19-06-2018	28.000.000	Junio 26/18	26.880.000
Movilidad Coordinador Financiero	No. 242 19-06-2018	28.000.000	Junio 26/18	26.880.000
	TOTAL	\$1.075.800.005		

Fuente: FEDEPLAN

Lo anterior se constituye en un daño patrimonial en la suma de \$1.075.800.005, al no estar justificados los pagos con las diferentes actividades ejecutadas por el contratista relacionadas con los recorridos, transporte de personal, sitios, fechas, relación de los vehículos utilizados, ente otros.

El sentido de la respuesta confirma la situación evidenciada por el grupo auditor, si bien FEDEPLAN menciona una serie de actividades y elementos que corresponden a lo supuestamente contratado, ni la Federación como ejecutora del proyecto ni el ICA, en su condición de supervisor del convenio, allegaron los soportes correspondientes. En cual se constituye en un detrimento a los recursos públicos por cuanto pagaron por servicios no prestados y elementos no entregados.

8. Honorarios de personal contratado

En la revisión efectuada a los extractos bancarios de la cuenta No. 238077150 del Banco de Bogotá, donde se consignaron los recursos del convenio, se efectuaron diferentes retiros que ascendieron a la suma de \$1.975.892.000, que ingresaron al movimiento de caja de FEDEPLAN. De estos dineros, \$988.640.000 fueron utilizados en el pago de honorarios de 51 contratistas y de facturas de proveedores.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Se evidenció que, al personal contratado, se le adeudaba la suma de \$142.200.000, correspondiente a sueldos de agosto de 2018, valor que fue presentado al ICA como cancelado en los informes financieros. De la información contenida en el cuadro siguiente, se evidenció que entre el mes de enero y marzo de 2019, se han cancelado por este concepto \$45.346.667 (no se evidenciaron algunos soportes de estas consignaciones), quedando como saldo pendiente por pagar a los terceros la suma de \$96.853.333; sin embargo, se observa que FEDEPLAN liquidó estos contratos.

Tabla No. 14
Salarios adeudados mes de agosto de 2018

	NOMBRE COMPLETO	Salario agosto 2018	Valor a consignar (\$)	Fecha consignación	Valor consignación (\$)	Se adeuda (\$)	Observación
1	Aicaro Dorian Vélez Rivera	3.200.000	3.200.000	14/03/2019	2.280.000	920	Consignación \$1.000.000
2	Andrés Felipe Yepes Agudelo	3.200.000	3.200.000	14/03/2019	1.000.000	2.200.000	
3	Ariel Antonio Ramos Vidal	3.200.000	3.200.000	01/02/2019	1.000.000	2.200.000	
4	Balbino Torres Ramírez	3.200.000	3.200.000	29/01/2019	1.000.000	2.200.000	
5	Brayan Giraldo Osorio	3.200.000	3.200.000	14/03/2019	1.000.000	2.200.000	
6	Carlos Andrés Marín Uribe	3.200.000	3.200.000	14/03/2019	1.000.000	2.200.000	
7	Daniel Echeverri Estrada	3.200.000	3.200.000	14/03/2019	1.000.000	2.200.000	
8	Daniela Piedrahita Arias	3.200.000	3.200.000	29/01/2019	1.000.000	2.200.000	
9	Deisy Tatiana Castañeda Morales	3.200.000	3.200.000	14/03/2019	1.000.000	2.200.000	
10	Dora Elsy Arboleda Cartagena	3.200.000	3.200.000	29/01/2019	1.000.000	2.200.000	
11	Duván Arboleda	3.200.000	3.200.000	14/03/2019	1.000.000	2.200.000	
12	Edwin de Jesús Ramírez Palacio	3.200.000	3.200.000	29/01/2019	1.000.000	2.200.000	
13	Elizabeth Cristina Monroy Higueta	3.200.000	3.200.000	14/03/2019	1.000.000	2.200.000	
14	Felipe Ceballos Múnera	3.200.000	3.200.000	29/01/2019	1.000.000	2.200.000	
15	Hernando Alberto Rojas Colorado	4.000.000	4.000.000	29/01/2019	2.066.667	1.933.333	Consignación por \$1.000.000



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

	NOMBRE COMPLETO	Salario agosto 2018	Valor a consignar (\$)	Fecha consignación	Valor consignación (\$)	Se adeuda (\$)	Observación
16	Jhon Alvaro Correa Cataño	3.200.000	3.200.000	29/01/2019	1.000.000	2.200.000	
17	Jonathan Arley Muños	3.200.000	3.200.000	01/02/2019	1.000.000	2.200.000	No hay soporte
18	Jhonny Alexander Sánchez Posada	3.200.000	3.200.000	29/01/2019	1.000.000	2.200.000	
19	Katherine Rúa Uribe	3.200.000	3.200.000	29/01/2019	1.000.000	2.200.000	
20	José Mercedes Mosquera Asprilla	3.200.000	3.200.000	14/03/2019	1.000.000	2.200.000	
21	Juan Camilo Suarez Patiño	3.200.000	3.200.000	29/01/2019	1.000.000	2.200.000	
22	Juan Felipe Arango Gómez	3.200.000	3.200.000	14/03/2019	1.000.000	2.200.000	
23	Julián David Arboleda Acevedo	3.200.000	3.200.000	29/01/2019	1.000.000	2.200.000	
24	Leidy Tatiana Moreno Zapata	3.200.000	3.200.000	14/03/2019	1.000.000	2.200.000	
25	Luis Alejandro Vazco Giraldo	4.000.000	4.000.000	01/02/2019	1.000.000	3.000.000	
26	Luis Fernando Ceballos Osorio	3.200.000	3.200.000	29/01/2019	1.000.000	2.200.000	
27	Luz Arleny Muñoz Chavarría	3.200.000	3.200.000	01/02/2019	1.000.000	2.200.000	
28	Manuela Hernández Marín	3.200.000	3.200.000			3.200.000	
29	María Del Pilar Escobar Peláez	3.200.000	3.200.000	01/02/2019	1.000.000	2.200.000	
30	Mariana Varela Parra	3.200.000	3.200.000	14/03/2019	1.000.000	2.200.000	
31	Maritza Alexandra López Aguirrez	3.200.000	3.200.000	29/01/2019	1.000.000	2.200.000	
32	Martha Cecilia Gallo Cardona	3.200.000	3.200.000	29/01/2019	1.000.000	2.200.000	
33	Mateo Zapata Serna	3.200.000	3.200.000	29/01/2019	1.000.000	2.200.000	
34	Omar Humberto Molina Munera	3.200.000	2.200.000	14/03/2019	1.000.000	1.200.000	
35	Paola Andrea Montes Martínez	4.000.000	4.000.000	29/01/2019	1.000.000	3.000.000	No hay soporte
36	Rosa María Arias Ramírez	3.200.000	3.200.000	29/01/2019	1.000.000	2.200.000	No hay soporte
37	Sergio Andrés Correa Maya	3.200.000	3.200.000	14/03/2019	1.000.000	2.200.000	



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

	NOMBRE COMPLETO	Salario agosto 2018	Valor a consignar (\$)	Fecha consignación	Valor consignación (\$)	Se adeuda (\$)	Observación
38	Walter Andrés Giraldo Orozco	3.200.000	3.200.000	29/01/2019	1.000.000	2.200.000	
39	Wendy Caterine Cardona Méndez	3.200.000	3.200.000	14/03/2019	1.000.000	2.200.000	
40	Wileiner Estiben Tobón Henao	3.200.000	3.200.000	29/01/2019	1.000.000	2.200.000	
41	Yesid Gómez García	3.200.000	3.200.000	01/02/2019	1.000.000	2.200.000	
42	Yudy Tatiana Montoya Pérez	3.200.000	3.200.000	29/01/2019	1.000.000	2.200.000	
43	Zorany Villada Lotero	3.200.000	3.200.000	29/01/2019	1.000.000	2.200.000	
44	Elida Liliana Aguirre Giraldo	3.200.000	3.200.000	14/03/2019	1.000.000	2.200.000	
	TOTAL		142.200.000		45.346.667	96.853.333	

Fuente FEDEPLAN

En la respuesta, FEDEPLAN informa que fueron cancelados en su totalidad lo adeudado a los técnicos, entre el 21 y 22 de abril de 2019; sin embargo, no aportó los soportes respectivos que demuestren la cancelación de dicha obligación. Por otra parte, dentro de la respuesta dada por la entidad, se hace alusión a la liquidación del convenio, situación que no fue objeto de reproche por la CGR.

Respuesta ICA:

Honorarios de personal contratado

"Respuesta dada por FEDEPLAN. En este momento se encuentra cancelado la totalidad de lo adeudado a los técnicos por parte de FEDEPLAN con pagos realizados entre el 21 y 22 de abril de 2019.

Recibidas estas respuestas de parte del oferente, el ICA aclara que el convenio en mención está en etapa de verificación y liquidación. Al respecto, señala la Guía para la liquidación de los Procesos de Contratación expedida por Colombia Compra Eficiente lo siguiente: "La liquidación es el procedimiento a través del cual, una vez concluido el contrato, las partes cruzan cuentas respecto sus Obligaciones. El objetivo de la liquidación es determinar si las partes pueden declararse a paz y salvo mutuo o si existen obligaciones por cumplir y la forma en que deben ser cumplidas. Por esta



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

razón, la liquidación sólo procede con posterioridad a la terminación de la ejecución del contrato”.

De lo anterior se entiende que, finalizada la ejecución del convenio, la fase de liquidación es cuando la entidad verifica si las partes pueden declararse a paz y salvo y se realiza el balance de desembolsos y cumplimiento de obligaciones; es decir, se definen los compromisos y obligaciones que aún subsisten a cargo de uno u otra parte y a partir de allí se realiza un balance final de cuentas.

Por lo anterior, la entidad aclara que el convenio objeto de estudio se encuentra en fase de verificación y liquidación por tanto no se ha dado el cierre definitivo del mismo”.

En términos generales, las deficiencias encontradas fueron producto de la comparación entre los comprobantes de egreso y los soportes correspondientes a la ejecución, tales como facturas, extractos bancarios, movimientos de caja y bancos en donde se manejaron los recursos del convenio interadministrativo 006 de 2018, desde el punto de vista técnico, los informes de avance. Es preciso mencionar que, tanto la información suministrada por el ICA, como la allegada por FEDEPLAN, en su contexto es la misma y por ende ninguna contiene información correspondiente a la forma como se ejecutaron los recursos por parte de la entidad cooperante.

Debe indicarse que, además de las deficiencias en el aspecto financiero y técnico, existieron otras relacionadas con la supervisión por parte del ICA dentro de la ejecución del convenio interadministrativo No. 006 de 2018. Dado que ninguno de los egresos se encuentra justificado y soportado, con lo únicamente que se cuenta es con la factura de venta, el cual no permite determinar las calidades y cantidades de los servicios prestados como de los elementos adquiridos.

Igualmente, no existe documento en FEDEPLAN ni el ICA que demuestre que los servicios prestados y los elementos adquiridos, hayan sido entregados por los distintos proveedores. Sin embargo, existe certeza del pago por parte del FEDEPLAN con los recursos públicos asignados al convenio 006 de 2018, el cual permite concluir, que, al no estar justificados debidamente la ejecución de estos recursos, se presenta un daño patrimonial al Estado, por cuanto se pagaron servicios no prestados y elementos no entregados.

Precisamente, el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011, al referirse a la responsabilidad de los supervisores de los contratos y/o convenios respecto de los cuales son asignados contempla que: **“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 1o. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2000 <sic, es 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."

Se tiene entonces que el detrimento patrimonial, es acorde a lo dispuesto por el artículo 6º de la ley 610 de 2000, en la ejecución del convenio 006 de 2018, representado en el menoscabo de los recursos públicos, en razón a que no están justificados los gastos en que incurrió FEDEPLAN, como se relaciona a continuación:

Tabla No. 15
Relación de gastos injustificados por FEDEPLAN, convenio 006/18

NUMERO DE FACTURA	PROVEEDOR	VALOR DETRIMENTO (\$)
0871 del 30-04-2018	Servicio Puntual SAS	541.800.000
108 del 30-04-2018	Servicios Agropecuarios Industriales SAS	420.000.000
065 del 30-04-2018	Bellavista Servicios Integrales	65.000.000
0851 del 30-04-2018	Ferrolíneas	79.800.000
01 del 11-05-2018	Ocampo Katy Alejandra	75.000.000
No. 063 del 30-04-2018	Martha Lucia Úsuga Graciano	66.400.000
Contrato de transportes 050-2018	Restrepo Correal Mauricio	1.075.800.000



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Pago de Honorarios	Honorarios de Personal Contratado (Por Pagar)	96.853.333
	TOTAL	2.420.653.333

Fuente: ICA - FEDEPLAN

Los anteriores hechos irregulares, constituyen presuntas faltas disciplinarias de acuerdo con el artículo 34° de la Ley 734 de 2002 y, lo correspondiente al daño fiscal, con el artículo 6° de la Ley 610 de 2000, en concordancia con el artículo 83 y siguientes de la Ley 1474 de 2011 y el artículo 397 del Código Penal.

2.2.5 Tecnologías de Información

Hallazgo 23. Aplicación de las Resoluciones de tarifas en los sistemas SIGMA, SISAP, SNRI y VUT

Decreto 1008 2019:

A partir del Decreto 1008 de 2018 (cuyas disposiciones se compilan en el Decreto 1078 de 2015, "Decreto Único Reglamentario del sector TIC", específicamente en el capítulo 1, título 9, parte 2, libro 2), la Política de Gobierno Digital tiene como objetivo "Promover el uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones para consolidar un Estado y ciudadanos competitivos, proactivos, e innovadores, que generen valor público en un entorno de confianza digital".

MinTIC. Manual de Gobierno digital:

Implementación de la Política de Gobierno Digital Decreto 1078 de 2015 libro 2, parte 2, título 9. Cap. 1. Documento conocido tradicionalmente como "Manual de Gobierno en Línea" y que ahora evoluciona para ser el "Manual para la implementación de la política de Gobierno Digital".

LI.SIS.05 Metodología de referencia para el desarrollo de sistemas de información. *La dirección de Tecnologías y Sistemas de la Información o quien haga sus veces debe definir una metodología formal para el desarrollo y mantenimiento de software, que oriente los proyectos de construcción o evolución de los sistemas de información que se desarrollen a la medida, ya sea internamente o a través de terceros.*



El ICA para recaudar sus ingresos cuenta con cuatro (4) sistemas de información⁶, que gestionan los recaudos por prestación de servicios. Aunque los cuatro (4) sistemas de información poseen una única fuente de información para la aplicación de las tarifas de los servicios “*resolución de tarifas de servicios*”, cada uno, la diseña y gestiona de manera diferente obteniendo con ello, 4 componentes de software diferentes para la ejecución de una misma tarea.

Esta situación se presenta por cuanto la entidad no tiene una *metodología de referencia* para el desarrollo, mantenimiento y actualización de los sistemas de información, que permita contar con componentes únicos de información para la ejecución de una misma función. Lo expresado genera incertidumbre sobre la confiabilidad, completitud y veracidad de la información, en razón a que una fuente única de información es gestionada de forma diferente por los cuatro sistemas.

La siguiente tabla muestra cómo, cada sistema de información trabaja de manera diferente la Resolución tarifaria:

Tabla No. 16
Aplicación de la Resolución de tarifas 2018

Sistema de información	Campo	Gestión de la resolución de tarifas	Impacto en SNRI
SIGMA	NA	El SI factura 2 servicios: 1) 04438 Guía de movilización de animales, productos y subproductos, por cada vehículo. \$7.080 2) 04439 Guía de movilización de animales, productos y subproductos que se transporten a pie, por cada lote sin tener en cuenta la cantidad ni la especie. \$7080 El código y descripción del servicio de la resolución no quedan registrados en la base de datos. El valor unitario del servicio establecido por la resolución no es el mismo para todos los pagos de las facturas_ SNRI del 2018.	El código “04438” es asignado a todos los registros que son ingresados en el SNRI. Por tanto, en SNRI no se conoce el valor por cada servicio 04438 y 04439.

6 SIGMA: Sistema de Información para Guías de Movilización Animal. SISAP: Sistema de Información Sanitaria para la Importación y Exportación de Productos Agrícolas y Pecuarios. SNRI: Sistema Nacional de Recaudo del ICA. VUT: Ventanilla Única de Trámites.



Sistema de información	Campo	Gestión de la resolución de tarifas	Impacto en SNRI
SISPAP	NA	<p>Los campos "código" y "nombre del servicio" de la resolución de tarifas, no están registrados en la base de datos.</p> <p>El sistema asigna el nombre y el costo del servicio como regla de negocio inmersa en el código.</p> <p>La descripción del servicio no es la misma de la resolución de tarifas.</p> <p>En la base de datos no se registra el detalle (cantidad, valor unitario, medida) de los servicios facturados.</p>	<p>Las facturas SISPAP que ingresan al SNRI no contienen:</p> <ol style="list-style-type: none">1) el código de servicio establecido en la Resolución de tarifas.2) los registros detalle de la facturación (Número, código servicio, unidad, cantidad, valor unitario).
VUT	COD SERVICIO	<p>Los campos "código" y "nombre del servicio" de la resolución de tarifas son requisitos de negocio gestionados con una tabla auxiliar de uso exclusivo de VUT. El "código" del servicio es gestionado a través del ID de la tabla de servicios.</p> <p>Esto significa que el servicio se gestiona con un código asignado al código del servicio.</p>	<p>No se aplica el código de servicio de la resolución como identificador del servicio, se gestiona asignándole otro código.</p>
SNRI	ID CODIGO SERVICIOS	<p>Los campos "código" y "nombre del servicio" de la Resolución de tarifas son requisitos de negocio gestionados con una tabla auxiliar de uso exclusivo de SNRI. El "código" del servicio es gestionado a través del ID de la tabla de servicios.</p> <p>Esto significa que el servicio se gestiona con un código asignado al código del servicio.</p>	<p>No se aplica el código de servicio de la resolución como identificador del servicio, se gestiona asignándole otro código.</p>

Fuente: CGR. Grupo auditor. Análisis de datos

En SIGMA y SISPAP, el código y descripción del servicio no son campos de la base de datos, mientras que en SNRI y VUT el código, descripción y tarifa del servicio, se gestiona por tabla auxiliar de uso exclusivo y el código de servicio se trabaja con otro código (id registro).



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Análisis respuesta:

Sobre la aplicación de la resolución de tarifas en los sistemas de información, la entidad en su respuesta identifica el origen de las inconsistencias comunicadas por la CGR y describe las potenciales acciones de mejora en cada uno de ellos. Para la CGR, esta acción correctiva no soluciona la problemática evidenciada, dado que, de acuerdo con las buenas prácticas de desarrollo de software, soluciones individuales a un requisito global no minimiza el riesgo de futuras inconsistencias en los datos de los 4 sistemas de información ya que serían 4 soluciones diferentes para un mismo problema.

Hallazgo No. 24. Intercambio de información entre los sistemas SIGMA, SISPA y VUT con el SNRI (PAS)

Decreto 1008 2019:

A partir del Decreto 1008 de 2018 (cuyas disposiciones se compilan en el Decreto 1078 de 2015, "Decreto Único Reglamentario del sector TIC", específicamente en el capítulo 1, título 9, parte 2, libro 2), la Política de Gobierno Digital tiene como objetivo "Promover el uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones para consolidar un Estado y ciudadanos competitivos, proactivos, e innovadores, que generen valor público en un entorno de confianza digital".

MinTIC. Manual de Gobierno digital:

Implementación de la Política de Gobierno Digital Decreto 1078 de 2015 libro 2, parte 2, título 9. Cap. 1. Documento conocido tradicionalmente como "Manual de Gobierno en Línea" y que ahora evoluciona para ser el "Manual para la implementación de la política de Gobierno Digital".

Lineamiento LI-INF.11 Acuerdos de intercambio de Información: *La dirección de Tecnologías y Sistemas de la Información o quien haga sus veces debe establecer los Acuerdos de Nivel de Servicio (ANS) con las dependencias o instituciones para el intercambio de la información de calidad, que contemplen las características de oportunidad, disponibilidad y seguridad que requieran los Componentes de información.*

La CGR evidenció la ausencia de un lenguaje común de intercambio interno de componentes de información entre los sistemas de información SIGMA, SISPA y VUT con el SNRI, ya que, por una parte, estos sistemas no entregan todos los datos requeridos por el SNRI y por la otra, hay controles insuficientes para evitar la duplicidad de información.

Se evidenciaron inconsistencias adicionales, que impactan directamente el proceso de intercambio entre el SIGMA y el SNRI, que exigen ser analizados en el marco de su parametrización y actualización, a saber:

- 1) La correspondencia relacional entre los registros de cabecera y detalle no aplica en 10.919 registros.
- 2) Los 10.919 pagos tienen ESTADO=ACTIVO.
- 3) Los 10.919 pagos suman \$93.495.844, registran número de factura para el SNRI, 9.397 son pagos por CONSIGNACIÓN, 1.369 son pagos en EFECTIVO, 56 por FACTURA_SNRI y 97 por PSE.
- 4) En cinco (5) casos SIGMA asignó el mismo número de factura SNRI a 2 pagos diferentes. La siguiente tabla relaciona los pagos y el NO_FACTURA_SNRI que se repite:
- 5)

Tabla No.17
Pagos y números de facturas repetidos en SNRI

ID_PAGO	NO_FACTURA_SNRI	TIPO_PAGO	VALOR (pesos)
3562494	20180656258	PSE	70.800
3562496	20180656258	PSE	70.800
3728828	20180828840	PSE	21.240
3728829	20180828840	PSE	21.240
3858915	20180955853	PSE	21.240
3858916	20180955853	PSE	21.240
3860195	20180957303	PSE	708.000
3860196	20180957303	PSE	708.000
3192388	20180279555	PSE	99.120
3201562	20180279555	PSE	99.120
		Total	1.840.800

Fuente: CGR Grupo auditor. Soporte para el análisis de datos: 2019 BD SIGMA_rta.str.

- 6) Dado que, por cada pago, SIGMA crea un registro de cabecera (archivo *PagosSigma2018.txt*) y al menos uno de detalle (archivo *DetallePagos2018.txt*), se adelantó una verificación del total de recaudo (TIPO_PAGO) con los campos VALOR_UNITARIO y VALOR para confirmar la correcta sincronización y consistencia entre los archivos. Se evidenció que el total de recaudo es diferente en cada caso. La siguiente tabla muestra las diferencias positivas y negativas que se presentan:

Tabla No. 18
Diferencias positivas y negativas en SIGMA

TIPO_PAGO	VALOR_UNITARIO_S um (\$)	VALOR_Sum (\$)	DIFERENCIA (\$)
CONSIGNACION	11.063.358.516	11.253.183.670	189.825.154
EFFECTIVO	1.625.349.648	1.625.371.320	21.672
PSE	298.639.775	304.496.640	5.856.865
FACTURA_SNRI	106.921.867	110.601.764	3.679.897
CONCILIACION	1.233.456.000	950.012.480	283.443.520
Total general	14.327.725.806	14.243.665.874	84.059.932
Totales respecto a Rta Observación 27	12.595.454.291	12.507.692.790	-87.761.501

Fuente: CGR Grupo auditor. Soporte para el análisis de datos: 2019 BD SIGMA a_rta.str.

NOTA. Las filas en color gris en los tipos de pago referencia registros que no ingresan al SNRI: Respuesta de la entidad.

- 7) El total de recaudo por SIGMA es calculado sobre los pagos que cumplen con el requisito de negocio obligatorio de su estructura (cabecera y detalle) y aplicando el principio de correspondencia que determina que por cada ID_PAGO, la suma de los VALOR_UNITARIO en "detalle" es igual al contenido en el campo VALOR de "cabecera". Se obtienen los resultados presentados en la siguiente tabla:

Tabla No. 19
Recaudo SIGMA

TIPO_PAGO	VALOR_UNITARIO_Sum	Record_Count
CONCILIACION	1.233.456.000	176.281
CONSIGNACION	11.063.358.516	1.623.149
EFFECTIVO	1.625.349.648	229.575
PSE	298.639.775	42.151
FACTURA_SNRI	106.921.867	15.181
Total	14.327.725.806	2.086.337

Fuente: CGR Grupo auditor. Soporte para el análisis de datos: 2019 BD SIGMA.str.

Lo anterior es debido a la ausencia de acuerdos formales entre las áreas funcionales y técnicas, que lideran y gestionan los procesos y sistemas de información para el intercambio de información.

Los datos generados por los sistemas de información no son completos, veraces y comparables; por lo tanto, su integridad y confiabilidad es incierta.

Análisis respuesta:

La entidad presenta los resultados de su análisis con respecto a los ítems, *“Facturas SIGMA/SISPAP/VUT que no están en SNRI”, “Facturas SIGMA/SISPAP/VUT que se repiten en SNRI”* y las *“Diferencias en la FORMA DE PAGO y TOTALES en SIGMA, SISPAP y VUT con respecto a los totales y formas de pago obtenidos en el SNRI”*.

Para argumentar la diferencia en el párrafo de *“Facturas SIGMA que no están en SNRI”*, la entidad menciona, entre otros ítems, que *“Los 162 registros (162 facturas pagadas con valor no reportado) que no fueron encontrados en el archivo ConsultaSNRIGeneral2018 (entregado a la CGR) fueron consultados directamente en la base de datos de SNRI en la tabla FACTURA_VENTA por el campo de nombre N_FACTURA y se encuentran en dicha tabla...”*. (Negrilla fuera del texto). Esta afirmación evidencia que la base de datos del SNRI, entregada por la entidad a la CGR, está incompleta.

Siendo así las cosas, los resultados obtenidos por la CGR y por la entidad, son inciertos, por cuanto el análisis de datos evaluó los resultados del proceso de intercambio de información de SIGMA, SISPAP y VUT, con la base de datos del Sistema Nacional de Recaudo del ICA – SNRI entregada a la CGR.

Con respecto a los Sistemas de Información SISPAP y VUT, la Entidad informa que la sincronización de los pagos con el SNRI presenta error en el servicio web para el intercambio de información cuya corrección, como lo verificó la CGR, está incluida en el plan de mejoramiento entregado por el ICA como respuesta a la auditoría financiera de 2017.

Finalmente, en razón a la ausencia de integridad, completitud y oportunidad de la información entregada en la base de datos del SNRI, la CGR de acuerdo son lo establecido en los artículos 100 y 101 de la Ley 42 de 1993 adelantará un proceso administrativo sancionatorio.



Hallazgo No. 25. Calidad de los datos en los sistemas de información SIGMA, SISPAP, SNRI y VUT.

Decreto 1008 2019:

A partir del Decreto 1008 de 2018 (cuyas disposiciones se compilan en el Decreto 1078 de 2015, “Decreto Único Reglamentario del sector TIC”, específicamente en el capítulo 1, título 9, parte 2, libro 2), la Política de Gobierno Digital tiene como objetivo “Promover el uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones para consolidar un Estado y ciudadanos competitivos, proactivos, e innovadores, que generen valor público en un entorno de confianza digital”.

MinTIC. Manual de Gobierno digital:

Implementación de la Política de Gobierno Digital Decreto 1078 de 2015 libro 2, parte 2, título 9. Cap. 1. Documento conocido tradicionalmente como “Manual de Gobierno en Línea” y que ahora evoluciona para ser el “Manual para la implementación de la política de Gobierno Digital”.

Lineamiento LI.INF.02 Plan de calidad de los componentes de información.

La dirección de Tecnologías y Sistemas de la Información o quien haga sus veces debe contar con un plan de calidad de los componentes de información que incluya etapas de aseguramiento, control e inspección, medición de indicadores de calidad, actividades preventivas, correctivas y de mejoramiento continuo de la calidad de los componentes.

La CGR evidencia la ausencia de ejercicios de análisis de datos, depuración e inspección en las bases de datos, para definir controles de calidad a los datos gestionados por los sistemas de información.

La siguiente tabla relaciona, datos atípicos en el contenido de los campos que conforman la base de datos gestionada por los sistemas de información analizados:

Tabla No. 20
Datos atípicos en la base de datos

Sistema de información	Campo	Mínimo	Máximo
SIGMA	NUMERO_PAGO	0	9172018155720770000
PagosSigma2018.txt	FECHA_PAGO	20/08/1930	18/11/2023

Sistema de información	Campo	Mínimo	Máximo
	VALOR	0	6.130.572
	TERCERO	1	621189791211552
	IDENTIFICACION_USUARIO	1111	112223701200
DetallePagos2018.txt	VALOR_UNITARIO	1	7.312
	NUMERO_GUIA	101232096	192271000017
	FECHA_CREO_GSMI	28/11/2014	21/02/2019
	IDENTIFICACION_USUARIO_D	1111	112223701200
SISPAP	N_IDENTIFICACION	70	1053796919000
	VALOR	1858	7.395.432
SNRI	NUMERO_DOCUMENTO	-1152210845	621189791211552
FACTURACION_PAGOS_01012018_30062018 FACTURACION_PAGOS_01072018_31122018	CANTIDAD	1	1739.900
	VALOR	-	759.000.524
	VALOR_CONSIGNACION_PAGO	-	274.385.403
	VALOR_TRANSFERENCIA	-	274.385.403
FACTURACION_PAGOS_DETALLE_2018	NUMERO_DOCUMENTO	-1144043867	621189791211552
	CANTIDAD	1	5653719
	VALOR	-	22.125.148
	VALOR_CONSIGNACION_PAGO	-	110.108.093
	VALOR_TRANSFERENCIA	-	110.108.093



Sistema de información	Campo	Mínimo	Máximo
VUT	COD_SERVICIO	1	2123199
ReporteFacturasVUT2018	IDENTIFICACION_PERS	261.712	10577800683
	VALOR	7.080	1.610.424
	USUARIO_CREO	1	2575
	USUARIO_MODIFICO	1	2476
	FECHA_MODIFICACION	11/12/2017	12/02/2019
	NRO_CONSIGNACION	1 solo registro gestionado	
	BANCO	Banco sin No. consignación?	
SISFITO ⁷ : Seguimiento al HLB Excel "Rastreo del HLB 2013-2018 (003).xlsx" con 19 campos y 17.422 registros			
Inconsistencias evidenciadas			
1) En el sistema de información SISFITO no se registra datos de seguimiento al HLB			
2) Contenidos de los campos:			
DEPARTAMENTO	Se registran 66 nombres de departamento		
SINTOMAS OBSERVADOS	Se registran 115 nombres de síntomas		
ESTADO FENOLOGICO	Se registran 190 nombres para estado fenológico		
PRESENCIA	Se registran 5 nombres para presencia		
NO PRESENCIA	Se registran 4 nombres para no-presencia		
AREA	Se registran datos no numéricos; no se identifica una unidad única de medición		
COLECTOR	Contenido no corresponde a nombre de persona		
Campo sin identificar	Con contenido		
3) Valores por fuera de contexto		Valor mínimo	Valor máximo
EDAD		0	5141520
ALTURA		-19	15276
4) Repeticiones			
Campo: NÚMERO DE MUESTRA		Número de muestras que se repiten	Repeticiones
		1489	6

⁷ SISFITO: Sistema de Información Epidemiológica y Vigilancia Fitosanitaria

Sistema de información	Campo	Mínimo	Máximo
		179	5
		1434	4
		164	3
		52	2
		1261	1

Fuente: CGR Grupo auditor. Análisis de datos

Lo anterior es debido a que los líderes funcionales y técnicos de los procesos y sistemas de información, no han implementado un plan permanente de calidad de los datos que se integre a los procesos de desarrollo, mantenimiento y actualización de los sistemas de información. Esta situación genera un incremento permanente de los errores “ocultos” en los datos y afecta la integridad de la información reportada por los sistemas institucionales.

Análisis respuesta:

La entidad informa que procederá a definir una acción de mejora con el fin de “dar mayor calidad a los datos de los sistemas de información”.

Dado que la entidad debe garantizar la calidad de los datos gestionados por todos los sistemas de información, se integra a este hallazgo y a la anterior tabla lo evidenciado en el hallazgo 20, así como los resultados obtenidos en el análisis desarrollado por la CGR sobre el archivo Excel “Rastreo del HLB 2013-2018 (003).xlsx”, herramienta soporte del seguimiento a la enfermedad HLB en cítricos.

3. EFECTIVIDAD PLAN DE MEJORAMIENTO

El Plan de Mejoramiento del Instituto Colombiano Agropecuario -ICA-, con corte a diciembre 31 de 2018, contiene 34 hallazgos y 64 acciones de mejora relacionados con el área contable y presupuestal, con fecha de cumplimiento en la vigencia 2018.

Resultado del seguimiento realizado al cumplimiento de las acciones de mejora se estableció lo siguiente:

- Cincuenta y cinco (55) acciones de mejora, fueron cumplidas y efectivas.

- Una (1) acción de mejora fue cumplida y no efectiva, referente a las deficiencias estructurales de la entidad y falta de mecanismos de control por parte de los supervisores y el grupo de contratación.
- Ocho (8) acciones de mejora no fueron cumplidas, relacionadas con la no presentación de la conciliación de saldos de cobro coactivo y contabilidad; el no suministro de los soportes que evidencien el plaqueteo de algunos bienes en el laboratorio LNDV y otros laboratorios; la no legalización del traspaso ante el organismo de tránsito de 35 vehículos vendidos en subasta por el Instituto; la no actualización del manual de contratación en lo relacionado con la supervisión de los contratos de comodato y arrendamiento de los predios del ICA, la reglamentación de las actividades del proceso adquisición de bienes y servicios, y el control, seguimiento y responsabilidad de los supervisores frente a los anticipos y rendimientos que estos produzcan.

4. GLOSAS COMISION LEGAL DE CUENTAS

A. DE ORDEN PRESUPUESTAL.

El ICA durante la vigencia 2018 ejecutó el rezago presupuestal constituido a 31 de diciembre de 2017 por \$18.660.538.000.

A diciembre 31 de 2018 el ICA constituyó un rezago presupuestal por \$17.034.045.142 conformado por cuentas por pagar por \$235.293.213 y reservas presupuestales por \$16.798.751.929, de las cuales, \$12.581.721.556 corresponden a cuentas por pagar por cuanto fue recibido el bien o servicio y atendiendo la Ley 1940 de 2018 que estableció que, “*las obligaciones que no contaban con PAC no podrían constituirse como cuentas por pagar*”, fueron constituidas como reserva presupuestal.

B. DE ORDEN CONTABLE.

- El ICA al igual que en la vigencia 2017, en las notas a los estados financieros con corte a diciembre 31 de 2018 menciona dentro de la “*Nota 4. Limitaciones y deficiencias de tipo operativo o administrativo que inciden en el normal desarrollo del proceso contable ... Nota 4.2 Orden Contable: Al cierre del periodo de diciembre 31 de 2018, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público aún no ha habilitado los procesos de Cartera, Nomina, Propiedad Planta y Equipo en el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF, lo anterior obliga que la entidad deba manejar*”

adicionalmente y de forma paralela otro sistema de información (NOVASOFT); Esta situación genera duplicidad en las cargas de trabajo”.

- El total de las cuentas por cobrar de difícil recaudo a diciembre 31 de 2018 fueron de \$1.679.711.022, cifra que disminuyó en un 0.97% respecto a diciembre 31 de 2017, las cuales fueron de \$1.696.180.773. Estas cuentas corresponden a los Procesos Coactivos trasladados a la Oficina Asesora Jurídica cumpliendo los requisitos según Resolución 000090 del 14 de enero de 2010 y la Ley 1066/2006.
- Para la vigencia 2018, el Instituto Colombiano Agropecuario da aplicación al nuevo Marco normativo de contabilidad pública para las entidades del Gobierno, las cuales se soportan en la Resolución 533 de 2015 y sus modificaciones, así como lo dispuesto en el Instructivo de transición 002 de 2015, el Catálogo General de Cuentas, anexo a la Resolución 620 de 2015 y sus modificaciones. Es así que, para la vigencia 2018 las cuentas y saldos aludidos en las glosas de 2017 fueron reclasificados y su valor a la fecha de cierre 2018 es: 190603 Avances para viáticos y gastos de viaje sin legalizar \$52.153.251; 1637 Propiedad planta y equipos no explotado \$1.377.518.751; 242411 Embargos Judiciales \$24.160.522; 2701 Provisión para Litigios y demandas en contra \$21.954.961.482

C. DE ORDEN ADMINISTRATIVO.

- El ICA al igual que en la vigencia 2017, en las notas a los estados financieros con corte a diciembre 31 de 2018 menciona dentro de la *“Nota 4. Limitaciones y deficiencias de tipo operativo o administrativo que inciden en el normal desarrollo del proceso contable - Nota 4.1 Orden Administrativo: El proceso contable del Instituto se está viendo afectado, por lo siguiente: El instituto no cuenta con suficiente personal de planta, como efecto de la nueva estructura implementada en diciembre de 2008 el personal con vinculación en la planta de la Entidad no es suficiente para atender con la oportunidad las tareas que corresponden al proceso de Gestión de Recursos Financieros, esto genera la necesidad de vincular personal mediante contratos de prestación de servicios. Esta vinculación está limitada a la vigencia presupuestal, por esta razón se interrumpe en la época en que más se requiere del apoyo en las actividades inherentes al cierre contable y a la preparación de informes, además se pierde por esta circunstancia, la continuidad en los procesos”.*



D. INFORME SOBRE LA EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO CONTABLE A 31 DE DICIEMBRE DE 2017.

El ICA respecto a las debilidades del sistema de control interno, informó lo siguiente:

- El Manual de Políticas Contables se publicó en el aplicativo diamante con el código GRF-SAF-M-001. Versión 01.
- El Instituto por ser un ente del Gobierno Nacional realiza sus operaciones contables en el aplicativo SIIF nación II, según lo establecido en el decreto 2674 de 2012, derogado por el decreto No 1068 de 2015, emitidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- El Instituto a través del Grupo de Gestión Financiera ha venido implementando herramientas de verificación y control en el proceso de ingresos, tendientes a garantizar que los recursos percibidos sean adecuadamente reconocidos conforme se presten los servicios técnicos tarifados, a partir de la expedición de facturas y posteriores conciliaciones diarias de ingresos, como mecanismo de identificación de los terceros y servicios atendidos en cada una de las áreas técnicas y sedes a nivel nacional. Así mismo, durante la vigencia 2018, en cumplimiento de las directrices impartidas por la Contaduría General de la Nación sobre el proceso de implementación de normas internacionales de contabilidad para el sector público, se acogió el Manual de Políticas Contables, con el fin de armonizar los procedimientos contables existentes y constituirse en documento oficial en la aplicación de manera uniforme a las transacciones contables que diariamente registra el Instituto Colombiano Agropecuario, para la generación de Estados Financieros de propósito general. En este sentido, dicho documento en su numeral 14.2 respecto a los Ingresos de Transacciones sin Contraprestación, dentro de los que se encuentran los servicios tarifados, establece:

"14.2. Reconocimiento: Se reconocen como ingresos de transacciones sin contraprestación, los recursos, monetarios (efectivo derivado del presupuesto nacional u otros recursos de convenio con organismos públicos o privados) o no monetarios (inventarios, propiedades, planta y equipo o intangibles, donados o transferidos por organismos privados o por otros entes públicos), que reciba el Instituto Colombiano Agropecuario sin que deba entregar a cambio una contraprestación que se aproxime al valor de mercado del recurso que se recibe, es decir, el Instituto Colombiano Agropecuario no entrega nada a cambio del recurso recibido o, si lo hace,



el valor entregado es significativamente menor al valor de mercado del recurso recibido. También se reconocen como ingresos de transacciones sin contraprestación aquellos que obtiene el Instituto Colombiano Agropecuario dada la facultad legal que tiene para exigir cobros que no tienen valor de mercado (tales como las multas, sanciones, servicios tarifados, rentas parafiscales y demás derechos a favor del Instituto Colombiano Agropecuario)."

- En lo referente a las reclasificaciones y ajustes manuales estas se presentan principalmente para los movimientos de Nomina, cartera y propiedad planta y equipo, lo anterior se presenta por que el SIIF aún no ha habilitado los procesos de Cartera, Nomina, Propiedad Planta y Equipo en el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF, como se informó anteriormente.
- El grupo gestión contable realiza el cierre de cada periodo las conciliaciones con las diferentes áreas así: conciliaciones de bancos y efectivo, conciliación de cartera, conciliación de propiedad planta y equipo, conciliación de pasivo, conciliación de ingresos. Lo anterior permite que al cierre de cada periodo se tengan saldos debidamente validados para su presentación.
- El Ministerio de Hacienda y Crédito Público remite para cada vigencia el cronograma mensual para el cierre de operaciones en el SIIF, el cual realiza los cierres de manera automática. Según lo anterior después de cierre no es posible realizar registros contables en el SIIF.
- Con el fin de dar cumplimiento al proceso de homologación e implementación de NICSP, la firma Key Advisor SAS, adelantó la revisión e inventario físico de la totalidad de los bienes a nivel nacional, este inventario fue base para la asignación del valor inicial de los elementos registrados en el Instituto, en atención a que este proceso se efectuó en la vigencia 2018, no se adelantó toma de inventario físico por parte de los funcionarios que tienen a cargo el proceso de control de activos a nivel seccional, por considerarse que esta revisión había sido cubierta por la citada firma.
- Todos los comprobantes contables cuentan con sus respectivos soportes ya sean en físico o en medio magnético, caso puntual los movimientos de propiedad planta y equipo.
- Las notas explicativas a los estados financieros se elaboran principalmente



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

para el cierre de cada vigencia y en el cambio de representante legal, en el marco de normas internacionales de contabilidad NICSP, las notas explicativas a los estados financieros mensuales se deben elaborar si en cada periodo ocurre un evento no recurrente en la contabilidad.

- El grupo gestión contable emite para cada vigencia un cronograma a cada una de las áreas del Instituto, en el cual se estipulan la fecha de entrega de información para su verificación, registro, conciliación y ajustes.
- Con ocasión de la implementación de NICSP, se efectuó revisión y depuración de las cuentas de Propiedad Planta y Equipo, esta depuración no amparó la depuración las cuentas de orden, relacionadas con propiedad planta y equipo, sin que esto incida de alguna manera con los valores reportado en los estados financieros.

5. ATENCION DE DENUNCIAS

2018-150282-82111-SE y 2018-150360-82111-IS

La Contraloría General de la República, recibió el 28 de diciembre de 2018 y 3 de enero del 2019, sobre los mismos hechos y por el mismo denunciante, la primera a través de correo electrónico, en donde el señor José Israel Triana Cárdenas, denuncia sobre presuntas irregularidades en los procesos de contratación de obras, relacionados con fraccionamiento de contratos, omisión en las reglas estipuladas de los pliegos de condiciones, incongruencias en las certificaciones presentadas por algunos proponentes, alteraciones en el contenido de algunas certificaciones expedidas por la Universidad Francisco de Paula Santander y la Gobernación del Norte de Santander, entre otras.

Como resultado del análisis efectuado a los contratos indicados en la denuncia, se desprendieron seis (6) hallazgos con presuntas incidencias disciplinarias y penal.

2018-150074-8211-IS Radicado 2018ER0132947 BIOPAZ

La Contraloría General de la República -CGR- recibió denuncia radicada bajo el número 2018-150074-8211-IS, en la cual la Oficina de Control Interno del Instituto Colombiano Agropecuario -ICA- menciona algunos resultantes del seguimiento al Convenio de Asociación No. 009 de 2018, suscrito entre el ICA y la ESAL BIOPAZ.

Este convenio se firmó en marzo 6 de 2018, con duración inicial hasta agosto 31 de 2018 y prórroga hasta noviembre 30 de 2018. Tuvo como objeto *“Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros con el fin de reducir y controlar el riesgo de afectaciones por Ralstonia solanacearum (Moko) y detener el avance de la enfermedad, en cultivos de musáceas de los departamentos de Atlántico, Arauca, Bolívar, Boyacá, Casanare, Cundinamarca y Meta.”* El valor total del convenio ascendió a \$6.475.208.680, de los cuales el ICA aportó \$4.892.208.680 en efectivo y BIOPAZ \$1.583.000.000 en especie.

En su escrito, el denunciante comunica sobre algunas situaciones que generan incertidumbre sobre la correcta ejecución de los recursos públicos invertidos en desarrollo de las actividades contractuales. Entre otras, se refiere a las siguientes:

- Ausencia de soportes relacionados con:
 - Ejecución del aporte en especie por parte de BIOPAZ, referidas a las labores culturales.
 - Ejecución de las actividades adelantadas por el personal contratado.
 - Las actividades de socialización en cada departamento.
 - La entrega del material divulgativo.

- Inconsistencias en:
 - Los soportes de ejecución de la supresión de focos de moko.
 - Las cifras de erradicación de plantas, reportadas en el consolidado final y las actas de supresión.
 - Los listados de asistencia a las capacitaciones.

Finalmente, el quejoso denuncia que las falencias en la labor de supervisión del convenio, como la principal causa de las situaciones evidenciadas.

Actuaciones de la CGR

En desarrollo del presente proceso auditor, la CGR asumió esta denuncia y adelantó las correspondientes actuaciones en el ámbito de su competencia. Como resultado del análisis, se formuló el Hallazgo No. 19, que hace parte integral de este informe, en el cual se confirman algunas de las irregularidades observadas por el quejoso en su denuncia, relacionadas con la ejecución del Convenio 009 de 2018, firmado por el ICA con BIOPAZ.

ANEXOS

TABLA CONSOLIDADA DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGO	NÚMERO	VALOR (\$)
ADMINISTRATIVOS	25	-
DISCIPLINARIOS	9	-
PENALES	3	-
FISCALES	1	\$2.420.653.333
BENEFICIO DE AUDITORÍA	1	\$16.300.262
PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO	1	-



El campo
es de todos
Ministerio de Agricultura

INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO "ICA"
BALANCE GENERAL
A DICIEMBRE 2018
(CIFRAS EN MILES DE PESOS)

Cuenta	ACTIVO	2018	Cuenta	PASIVO	2018
	CORRIENTE	57.430.642		CDRRIENTE	26.958.035
	EFFECTIVO Y EQUIVALENTES AL				
	11 EFECTIVO	10.200.726		24 CUENTAS POR PAGAR	13.776.597
	1105 Caja	0		2401 Adquisición de bienes y servicios nacionales	11.200.471
	1110 Depósitos en instituciones financieras	10.200.726		2407 Recursos a favor de terceros	1.521.951
				2424 Descuentos de nomina	110.492
	13 CUENTAS POR COBRAR	2.818.148		2436 Retención en la fuente e impuesto de timbre	719.738
	1311 Contribuciones tasas e ingresos no tributarios	1.301.872		2440 Impuestos contribuciones y tasa por pagar	203.431
	1317 Prestación de Servicios	1.275.156		2460 Creditos Judiciales	3.672
	1384 Dtras cuentas por cobrar	241.120		2490 Dtras cuentas por pagar	16.842
	14 PRESTAMOS POR COBRAR	918.774		25 BENFICIOS A LOS EMPLEADOS	12.784.753
	1415 Préstamos concedidos	918.774		2511 Beneficios a los empleados a corto plazo	10.092.642
	15 INVENTARIOS	9.020.055		2512 Beneficios a los empleados a largo plazo	978.105
				2514	
	1514 Materiales y suministro	9.020.055		Beneficios posempleado pensiones	1.714.006
	19 OTROS ACTIVOS	34.472.939		29 OTROS PASIVOS	396.685
	1905 Bienes y servicios pagados por anticipado	1.220.682		2902 Recursos recibidos en administracion	181.690
	1906 Avances y anticipos entregados	1.957.686		2910 Ingresos Recibidos por Anticipado	214.995
	1908 Recursos entregados en administracion	29.627.808			
	1909 Deposito entregados en garantía	1.666.763			
	NO CORRIENTE	876.221.108		NO CORRIENTE	21.954.961
	12 INVERSIDNES E INSTRUMENTDS DERIVA	9.143			
	1224 Inversiones de administración de liquidez al costo	9.143			
	13 CUENTAS POR COBRAR	1.642.279			

1385 Cuentas por cobrar de difícil cobro	1.679.711
1386 Deterioro Acumulado de Cuentas por Cobrar	-37.432

27 PROVISIONES	NOTA 17	21.954.961
2701 Litigios y demanda		21.954.961
TOTAL PASIVO		48.912.996

16 PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO	NOTA 11	873.227.753
1605 Terrenos		657.120.826
1610 Semovientes y plantas		132.931
1615 Construcciones en curso		556.776
1635 Bienes muebles en bodega		2.351.895
1637 Propiedad Planta y Equipo no Explotado		1.377.519
1640 Edificaciones		186.919.449
1645 Plantas, Ductos y Tuneles		4.873
1650 Redes Líneas y Cables		361.086
1655 Maquinaria y equipo		2.927.135
1660 Equipo médico y científico		18.599.966
1665 Muebles, enseres y equipos de oficina		253.284
1670 Equipos de comunicación y computación		4.678.134
1675 Equipo de transporte, tracción y elevación		7.558.793
1680 Equipo de comedor, cocina, despensa y hotelería		50.793
1685 Depreciación acumulada (cr)		-9.665.707

19 Otros activos	NOTA 12	1.341.933
1970 Activos Intangibles		1.533.823
1975 Amortización acumulada de activos intangibles (cr)		-191.890
TOTAL ACTIVO		933.651.750

CUENTAS DE ORDEN DEUDORAS	NOTA 24	0
81 Activos contingentes		2.258.003
83 Deudoras de control		5.145.377
89 Deudoras por contra (cr)		-7.403.380

PATRIMONIO	NOTA 19	886.233.647
-------------------	----------------	--------------------

31 PATRIMONIO DE LAS ENTIDADES DE GOBIERNO	NOTA 20	886.233.647
3105 Capital fiscal		65.075.141
3110 Utilidad o excedente del ejercicio		0
3145 Impacto por transición al nuevo marco normativo		821.158.506

TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO		935.146.643
----------------------------------	--	--------------------

CUENTAS DE ORDEN ACREEDORAS	NOTA 25	0
91 Pasivos contingentes		21.481.309
93 Acreedoras de control		8.310.071
99 Acreedoras por contra (db)		-29.791.380

REPRESENTANTE LEGAL
DEYANIRA BARRERO LEON
 C.C. No. 65.694.118

Norberto Marroquin Virguez
Profesional Universitario
 T.P. 109855- T
 Cédula No.79.206.716

INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO "ICA"
ESTADO DE ACTIVIDAD FINANCIERA, ECONÓMICA Y SOCIAL
A DICIEMBRE DE 2018
(Cifras en miles de pesos)

Código	Cuentas		2018
	INGRESOS FISCALES	NOTA 21	60.630.733
41	Ingresos fiscales		730.762
4110	No tributarios		696.335
4115	Rentas Parafiscales		34.427
43	VENTA DE SERVICIOS		59.899.971
4390	Otros Servicios		59.992.755
4395	Devoluciones, Rebajas y Descuentos en venta		-92.784
	GASTOS OPERACIONALES		326.728.374
51	DE ADMINISTRACIÓN Y OPERACIÓN	NOTA 22	326.728.374
5101	Sueldos y salarios		48.600.754
5102	Contribuciones Imputadas		1.584.219
5103	Contribuciones Efectivas		13.410.706
5104	Aportes sobre la Nomina		2.967.358
5107	Prestaciones sociales		25.474.444
5108	Gasto de personal diversos		466.689
5111	Generales		229.220.487
5120	Impuestos contribuciones y tasas		5.003.717
62	COSTOS DE VENTAS	NOTA 23	14.046
6205	Costos de ventas de bienes		14.046
	Bienes producidos		14.046
	DEFICIT OPERACIONAL		-266.111.687
	INGRESOS NO OPERACIONALES		284.198.128
44	TRANSFERENCIAS Y SUBVENCIONES		601.675
4428	Otras transferencias		601.675
47	Operaciones Interinstitucionales	NOTA 21	274.380.125
4705	Fondos recibidos		272.791.500
4722	Operaciones sin flujo de efectivo		1.588.625
48	OTROS INGRESOS	NOTA 21	9.216.328
4802	Financieros		127.686
4806	Ingresos diversos		9.088.642
	GASTOS NO OPERACIONALES	NOTA 22	19.581.334
53	Deterioro depreciacion amortizaciones y provisiones		12.877.724
5347	Deterioro de cuentas por cobrar		37.432
5360	Depreciacion de propiedades, planta y equipo		9.881.657
5366	Amortizacion de activos intangibles		191.891
5368	Provision litigios y demanda		2.766.744
57	Operaciones interinstitucionales	NOTA 22	331.540
5720	Operaciones de enlace		331.540
58	OTROS GASTOS	NOTA 22	6.372.070
5802	Comisiones		385.121
5804	Financieros		2.909
5890	Gastos diversos		5.943.924
5893	Devoluciones y descuentos Ingresos fiscales		831
5895	Devolucion rebajas y descuentos en venta de servicios		39.285
	EXCEDENTE NO OPERACIONAL		264.616.794
	DEFICIT DEL EJERCICIO		-1.494.893

REPRESENTANTE LEGAL
DEYANIRA BARRERO LEON
C.C. No. 65.694.118

Norberto Marroquin Virguez
Profesional Universitario
T.P. 109855- T
Cédula No. 79.206.716