

**INFORME AUDITORÍA FINANCIERA**

**INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO – ICA**  
**(Vigencia Fiscal 2019)**

**CGR - CDSA No. 00890**  
**Junio de 2020**

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

Contralor General de la República	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Vicecontralor (e)	Julián Mauricio Ruiz Rodríguez
Contralor Delegado S. Agropecuario	Gabriel José Romero Sundheim
Directora de Vigilancia Fiscal	Sonia Alexandra Gaviria Santacruz
Supervisor de Auditoría	Carlos Mao Salamanca Rosas
Líder de auditoría	Luz Marina Rodríguez Suárez
Auditores	Darío Enrique Yaneth Giovanetii Dolores Angel Cárdenas Cárdenas Jairo Armando Domínguez Clavijo Orlando García Sanandres Sandra Roció Espitia Zamora Pedro Alejo Urichechea (Asesor)

## TABLA DE CONTENIDO

	<b>Página</b>
<b>1. HECHOS RELEVANTES .....</b>	<b>4</b>
<b>2. DICTAMEN.....</b>	<b>5</b>
2.1. SUJETO DE CONTROL Y RESPONSABILIDAD.....	6
2.2. RESPONSABILIDAD DE LA CGR .....	6
2.3. OPINIÓN CONTABLE .....	7
<b>2.3.1. Fundamento de la Opinión.....</b>	<b>7</b>
<b>2.3.2. Opinión con Salvedades .....</b>	<b>7</b>
2.4. CONCEPTO SOBRE CONTROL INTERNO FINANCIERO .....	7
2.5. OPINIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL .....	8
<b>2.5.1. Fundamento de la opinión .....</b>	<b>8</b>
<b>2.5.2. Opinión No razonable.....</b>	<b>9</b>
2.6. REFRENDACIÓN DE LAS RESERVAS PRESUPUESTALES .....	9
2.7. FENECIMIENTO DE LA CUENTA .....	10
2.8. HALLAZGOS DE AUDITORÍA .....	10
2.9. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO.....	10
2.10. PLAN DE MEJORAMIENTO.....	10
<b>3. RELACION DE HALLAZGOS .....</b>	<b>12</b>
3.1. MACROPROCESO GESTION PRESUPUESTAL, CONTRACTUAL Y DEL GASTO .....	12
Hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario .....	17
<b>Respuesta de la entidad.....</b>	<b>23</b>
3.2. MACROPROCESO GESTION FINANCIERA Y CONTABLE .....	33
<b>4. ANEXOS.....</b>	<b>52</b>

## 1. HECHOS RELEVANTES

### **Valoración de costos Ambientales**

En la auditoría financiera practicada al Instituto Colombiano Agropecuario – ICA, correspondiente a la vigencia 2019, se estableció como uno de sus objetivos dar aplicación al Procedimiento Especializado de Valoración de Costos Ambientales (PE-PVCA), iniciando el proceso con la Actividad No. 1 del Procedimiento, Identificar la aplicabilidad del Principio de Valoración de Costos Ambientales, para lo cual se aplicó la Herramienta denominada Relaciones Capital Natural (Kn) y Servicios Ecosistémicos (SSEE), cuyo resultado fue negativo para todas las preguntas; es decir, la herramienta permite concluir preliminarmente que, bajo la modalidad financiera de la auditoría, no le aplicaba el resto del procedimiento especializado.

No obstante, revisando la naturaleza de la entidad, el equipo de trabajo y el acompañamiento técnico de la Universidad Nacional, deciden continuar con la aplicación del PE-PVCA hasta donde la metodología lo permita, para identificar su viabilidad en este tipo de auditorías considerando para esto el Plan Institucional de Gestión Ambiental – PIGA.

De la información remitida (presupuestos, fichas de programas de vertimientos, instructivos, manuales, planes, guías, entre otros documentos), se informa que sobre la gestión desarrollada por el Área de Gestión Ambiental de la Subgerencia de Análisis y Diagnóstico a través de sus laboratorios que generan residuos o desechos peligrosos y debido al estado de emergencia por la cuarenta decretada por el Gobierno Nacional, no fue posible verificar en el sitio el proceso de generación, tratamiento y disposición final de dichos residuos, por lo que no se pudo evidenciar que se haya afectado o producido impactos al Capital Natural (kn) y sus servicios ecosistémicos asociados.

## 2. DICTAMEN

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

Respetada doctora Deyanira.

La Contraloría General de la República (en adelante la "CGR"), con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, adelantó una Auditoría Financiera (PVCF 2020) al Estado de Situación Financiera al 31 de diciembre de 2019 y el Estado de Resultados por el año terminado en esa fecha, así como la evaluación de la Ejecución Presupuestal de la vigencia 2019 y del Control Interno Financiero del Instituto colombiano Agropecuario, (en adelante "ICA") de conformidad con las Normas Internacionales de Auditoría para las Entidades Fiscalizadoras Superiores - ISSAI (por sus siglas en inglés), con arreglo a las Normas Internacionales de Auditoría - NIA.

La Auditoría Financiera incluyó la comprobación de que las operaciones económicas se realizaron conforme a las normas legales y procedimientos aplicables.

Teniendo en cuenta la emergencia sanitaria global, originada por el COVID 19, el Gobierno Nacional, en forma imprevista, tomó la medida de confinamiento para evitar el contagio, lo cual conllevó, a que el proceso auditor continuara mediante la realización de trabajo en casa. Situación que generó inconvenientes en el desarrollo del mismo, al no poder ejecutar algunos procedimientos y técnicas de auditoría, como verificaciones, seguimientos, obtención de mayor información y otras actividades que pudieron contribuir de manera eficaz al cumplimiento de los objetivos de la auditoría dentro del cronograma previsto.

Los estudios y análisis realizados se encuentran documentados, con base en la información suministrada por el ICA y en papeles de trabajo que reposan en el Sistema Integrado para el Control de Auditorías - SICA de la CGR.

## 2.1. SUJETO DE CONTROL Y RESPONSABILIDAD

El Instituto Colombiano Agropecuario “ICA”, es un establecimiento público del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito al Ministerio de Agricultura y perteneciente al Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología; creado y estructurado de conformidad con los Decretos No. 1562 de 1962, 3116 de 1963, 1050, 2420, 3120 de 1968, 133 de 1976; 1114 de mayo de 1984; 2326 de octubre de 1989; 2464 de octubre de 1990, 2141 de 1992, 1454 del 19 de julio de 2001, así como los últimos Decretos Nos. 4765 de diciembre de 2008, por la cual se modifica la estructura del Instituto Colombiano Agropecuario - ICA y el No. 4766 de diciembre de 2008, por la cual se aprueba la modificación de la planta de personal y No. 1617 de 31 de julio de 2012 por la cual se autoriza la ampliación de la planta en 280 cargos nivel técnico operativo.

## 2.2. RESPONSABILIDAD DE LA CGR

La CGR realiza auditoría financiera con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, con el fin de vigilar la gestión fiscal de la administración y de los fondos o bienes de la Nación. Así mismo, de acuerdo con el artículo 268 constitucional, la CGR tiene la atribución de revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario.

La CGR ha llevado a cabo esta auditoría financiera de conformidad con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores - ISSAI, las cuales han sido adaptadas por la CGR a través de la Guía de Auditoría Financiera - GAF. Dichas normas exigen que la CGR 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 conlleva 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.

Al efectuar dichas valoraciones, la CGR tiene en cuenta el control interno para la preparación y presentación de la información, con el fin de diseñar los procedimientos de auditoría que sean adecuados en función de las circunstancias. Esta auditoría también incluyó la evaluación de la adecuación de las políticas contables aplicadas y la evaluación de la presentación global de los estados financieros y cifras presupuestales.

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.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente al Instituto Colombiano Agropecuario - ICA, dentro del desarrollo de la Auditoría Financiera, otorgando el plazo formalmente establecido para que emitiera los argumentos. Y sus respuestas fueron valoradas y tenidas en cuenta para emitir este informe.

## 2.3. OPINIÓN CONTABLE

### 2.3.1. Fundamento de la Opinión

Del resultado de la evaluación de los Estados Financieros del ICA a 31 de diciembre de 2019, se presentaron incertidumbres por \$9.914.7 millones, por las diferencias de: \$1.555.2 millones presentadas en la cuenta contable Ingresos - Otros servicios y lo reportado por el sistema de información Novasoft, \$8.331.6 millones por los valores reportados de Ingresos - Otros servicios, entre los sistemas de información Novasoft y el Sistema Nacional de Recaudo del ICA – SNRI, y \$27.8 millones de diferencia entre las cuentas por pagar por PAC registradas contablemente y el valor constituido como reservas presupuestales.

### 2.3.2. Opinión con Salvedades

En opinión de la CGR, excepto por lo descrito en el párrafo de fundamentos de la opinión, los Estados Financieros del ICA presentan razonablemente en todos los aspectos importantes, la situación financiera a 31 de diciembre de 2019 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.

## 2.4. CONCEPTO SOBRE CONTROL INTERNO FINANCIERO

Como resultado de la evaluación al diseño de controles implementados por el Instituto Colombiano Agropecuario - ICA, se determinó una calificación de “Parcialmente Adecuado”, teniendo en cuenta el resultado de la calificación del diseño de control y el riesgo combinado.

En la evaluación de la efectividad, se observaron situaciones como: ineffectividad en constitución de reservas presupuestales, falta de planeación y programación en la

suscripción de los contratos, deficiencias en presentación de los informes de supervisión, falta de efectividad en los controles para la elaboración y presentación de las notas contables, inoportunidad en el flujo de información por las diferentes áreas, falta de revisión de la información financiera y contable, situaciones que conllevaron a que la evaluación de la calidad y efectividad del Control Interno Financiero obtuviera una calificación de 2, emitiendo un concepto de un nivel de control **CON DEFICIENCIAS**.

## 2.5. OPINIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL

### 2.5.1. Fundamento de la opinión

El presupuesto inicial de gastos para la vigencia 2019 fue de \$ 335.401 millones, con reducciones por un valor neto de \$39.045 millones, para una apropiación definitiva de \$296.356 millones. De la asignación anterior se comprometieron \$275.468 millones y se obligaron \$247.756 millones, quedando pendiente por obligar la suma de \$27.712 millones, que corresponden a las reservas de apropiación.

Para el análisis de la ejecución presupuestal, se tomaron los compromisos del presupuesto de inversión por la suma de \$165.109 millones, distribuidos en los proyectos Prevención y Control de Enfermedades y Plagas e Inocuidad en la Producción Primaria Nacional con \$146.360 millones y Mejoramiento y Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión del ICA a Nivel Nacional por \$18.748 millones. De acuerdo con la contratación suscrita para la ejecución de los recursos de inversión, se tomó una muestra 35 contratos por la suma de \$48.187.8 millones que representa el 29% del valor de los recursos apropiados, determinando que éstos se ejecutaron conforme a lo establecido en las normas legales aplicables

De otra parte, se establecieron incorrecciones materiales y generalizadas en la constitución de reservas presupuestales, en cuantía de \$13.853.0 millones, por cuanto las justificaciones para su constitución, no cumplen con la normatividad que regula esta materia, pues no demuestra el nexo causal entre la situación de hecho invocada (fuerza mayor o caso fortuito).

Igualmente, se evidenciaron irregularidades en la presentación de los informes de supervisión y la certificación y acta de recibo a satisfacción de los contratos, afectando la ejecución del presupuesto, al no cumplir con los requerimientos establecidos en los contratos, por lo que se constituye en una imposibilidad no material.

## 2.5.2. Opinión No razonable.

Por lo expuesto anteriormente, la ejecución presupuestal del Instituto Agropecuario Colombia ICA para la vigencia 2019, correspondiente a los recursos del Presupuesto General de la Nación, la CGR emite una opinión **NO RAZONABLE**, con fundamento en las deficiencias relacionadas en el párrafo sobre la opinión y a que las incorrecciones superan 4,22 veces la materialidad de planeación.

## 2.6. REFRENDACIÓN DE LAS RESERVAS PRESUPUESTALES

Las reservas presupuestales constituidas por el Instituto Colombiano Agropecuario - ICA a diciembre 31 de 2019 fueron de \$27.756 millones. La auditoría analizó partidas por \$13.933.0 millones, que corresponden al 50% del total

Dentro de las partidas que se constituyeron en el rezago presupuestal como reservas de apropiación, la Contraloría General de la República llama la atención sobre las reservas constituidas con corte a 31 de diciembre de 2019 por el Instituto Colombiano Agropecuario - ICA por valor de \$13.779.1 millones, las cuales pese a lo reglado en el artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto 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 cada 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 lo establecido en el artículo 28 de la Ley 2008 de 2019 que estableció *“Para las cuentas por pagar que se constituyan a 31 de diciembre de 2019 se debe contar con el correspondiente programa anual mensualizado de caja de la vigencia, de lo contrario deberán hacerse los ajustes en los registros y constituir las correspondientes reservas presupuestales.”*

En relación con este asunto, no se determinaron incorrecciones para el sujeto auditado.

Por otra parte, se determinaron partidas en cuantía de \$13.853.0 millones que corresponden a reservas presupuestales que no están debidamente justificadas, por cuanto se evidenció que las razones que justifican la constitución no cumplen con la normatividad que regula esta materia, no se demuestra el nexo causal entre la situación de hecho invocada (fuerza mayor o caso fortuito).

## 2.7. FENECIMIENTO DE LA CUENTA

Con fundamento en la opinión contable y presupuestal, la Contraloría General de la República NO FENECE la cuenta fiscal del Instituto Colombiano Agropecuario - ICA, por la vigencia fiscal 2019.

## 2.8. HALLAZGOS DE AUDITORÍA

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron ocho (8) hallazgos administrativos, de los cuales, tres (3) tienen presunta incidencia Disciplinaria (D). Hallazgos que se trasladarán a la instancia correspondiente.

## 2.9. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

Del Plan de Mejoramiento presentado por la Instituto Colombiano Agropecuario - ICA, con corte a 31 de diciembre de 2019, se evaluaron 15 hallazgos correspondientes a las áreas financiera y presupuestal con 29 acciones para las vigencias 2018, 2017, 2016, 2015 y 2014, obteniendo como resultado una evaluación de INEFECTIVIDAD.

Como resultado del seguimiento al Plan de Mejoramiento, se evidenció que el Instituto Colombiano Agropecuario - ICA ejecutó las acciones de mejora contempladas en el mismo para 9 acciones; 20 acciones no cuentan con avance en su acción de mejora, y para los hallazgos H12, H13 de la vigencia 2018 y H9 de la vigencia 2017, se estableció que esta no han sido efectivas para corregir los hallazgos, debido a que en la actual auditoría nuevamente se presentan las deficiencias referente a la constitución de reservas presupuestales por hechos que no constituyen fuerza mayor o caso fortuito; otros ingresos en sistemas de información aplicativo Novasoft y las debilidades en la presentación de los informes de supervisión y la certificación y acta de recibo a satisfacción de los contratos

## 2.10. PLAN DE MEJORAMIENTO

El Instituto colombiano Agropecuario - 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.

Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances del mismo, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al recibo de este informe, conforme a lo establecido la Resolución 07350 de 2013.

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](mailto: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: [luz.rodriguez@contraloria.gov.co](mailto:luz.rodriguez@contraloria.gov.co) y [cecilia.gomez@contraloria.gov.co](mailto:cecilia.gomez@contraloria.gov.co)

Bogotá, D. C. **16-JUNIO-2020**



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

*Aprobó: Sonia Alexandra Gaviria S, Directora de Vigilancia Fiscal*  
*Revisó: Carlos Mao Salamanca Rosas, Supervisor*  
*Elaboró: Líder y equipo auditor*  
jafc

### 3. RELACION DE HALLAZGOS

Producto de la Auditoría Financiera al Instituto Colombiano Agropecuario – ICA, se determinaron 8 hallazgos administrativos, de los cuales 3 tienen posible incidencia disciplinaria.

#### 3.1. MACROPROCESO GESTION PRESUPUESTAL, CONTRACTUAL Y DEL GASTO

##### **HALLAZGO No. 1 - Constitución de Reservas Presupuestales (A1) (D1)**

Artículo 209 Constitución Política de Colombia:

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

*Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.*

El Decreto 111 de 1996, por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto, establece:

**“ARTÍCULO 14. ANUALIDAD.** *El año fiscal comienza el 1o. de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción.”*

**“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 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. Las reservas presupuestales sólo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen.*

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

*El Gobierno Nacional establecerá los requisitos y plazos que se deben observar para el cumplimiento del presente artículo”*

Circular Externa No. 05 de 2012 - Contraloría General de la Republica, por medio de la cual señala sobre los requisitos de constitución de reservas presupuestales – que deben ser atribuidos a situaciones de fuerza Mayor y caso fortuito.

Circular 031 del 2011 - Procuraduría General de la Nación, en la cual manifiesta que *“las reservas presupuestales no se pueden utilizar para resolver deficiencias generadas en la planeación”*.

Memorando 2020IE0020443 del 2 de marzo de 2020 Contraloría Delegada de Economía y Finanzas – CGR.

**DECRETO 1068 DE 2015. 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 los saldos registrados a 31 de diciembre a través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación. En dicho plazo, 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. (Subrayado fuera del texto).*

**DECRETO 1068 DE 2015. Artículo 2.8.1.7.6.** *Ejecución compromisos presupuestales. Los compromisos presupuestales legalmente adquiridos, se cumplen o ejecutan, tratándose de contratos o convenios, con la recepción de los bienes y servicios, y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago.*

*El cumplimiento de la obligación se da cuando se cuente con las exigibilidades correspondientes para su pago.*

**DECRETO 1068 DE 2015. Artículo 2.8.3.2.** Principios presupuestales. Los principios presupuestales son: la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, la coherencia macroeconómica y la sostenibilidad y estabilidad fiscal. Este último de conformidad con el artículo 8 de la Ley 1473 de 2011.

**Ley 2008 de 2019. Artículo 28.** A través del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) - Nación se constituirán con corte a 31 de diciembre de 2019 las reservas presupuestales y cuentas por pagar de cada una de las secciones del Presupuesto General de la Nación, a las que se refiere el artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. Como máximo, las reservas presupuestales corresponderán a la diferencia entre los compromisos y las obligaciones, y las cuentas por pagar por la diferencia entre las obligaciones y los pagos.

Para las cuentas por pagar que se constituyan a 31 de diciembre de 2019 se debe contar con el correspondiente programa anual mensualizado de caja de la vigencia, de lo contrario deberán hacerse los ajustes en los registros y constituir las correspondientes reservas presupuestales. Igual procedimiento se deberá cumplir en la vigencia 2020

**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.

**PRINCIPIO DE PLANEACIÓN:** la Sección Tercera del Consejo del Estado, en fallo del 24 de abril de 2013, dentro del expediente con radicación número: 68001-23-15-000-1998-01743-01(27315), con ponencia del Consejero Jaime Orlando Santofimio Gamboa, señaló: "(...) **2.** De acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado "deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad.

La ausencia de planeación ataca la esencia misma del interés general, con consecuencias gravosas y muchas veces nefastas, no sólo para la realización efectiva de los objetos pactados, sino también para el patrimonio público, que en

*últimas es el que siempre está involucrado en todo contrato estatal. Se trata de exigirles perentoriamente a las administraciones públicas una real y efectiva racionalización y organización de sus acciones y actividades con el fin de lograr los fines propuestos por medio de los negocios estatales.*

*Si bien es cierto que el legislador no tipifica la planeación de manera directa en el texto de la Ley 80 de 1993, su presencia como uno de los principios rectores del contrato estatal es inevitable y se infiere: de los artículos 209, 339 y 341 constitucionales; de los numerales 6, 7 y 11 a 14 del artículo 25, del numeral 3 del artículo 26, de los numerales 1 y 2 del artículo 30, todos de la Ley 80 de 1993; y del artículo 2º del Decreto 01 de 1984; según los cuales para el manejo de los asuntos públicos y el cumplimiento de los fines estatales, con el fin de hacer uso eficiente de los recursos y obtener un desempeño adecuado de las funciones, debe existir un estricto orden para la adopción de las decisiones que efectivamente deban materializarse a favor de los intereses comunales.*

*En esta perspectiva, la planeación y, en este sentido, la totalidad de sus exigencias constituyen sin lugar a dudas un precioso marco jurídico que puede catalogarse como requisito para la actividad contractual. Es decir que los presupuestos establecidos por el legislador, tendientes a la racionalización, organización y coherencia de las decisiones contractuales, hacen parte de la legalidad del contrato y no pueden ser desconocidos por los operadores del derecho contractual del estado. En otras palabras, la planeación tiene fuerza vinculante en todo lo relacionado con el contrato del Estado.*

*Del estudio de los componentes normativos del principio de la planeación deducimos que el legislador les indica con claridad a los responsables de la contratación estatal en el derecho colombiano ciertos parámetros que deben observarse para satisfacer ampliamente el principio de orden y priorización en materia contractual. En este sentido, observamos en la ley de contratación parámetros técnicos, presupuestales, de oportunidad, de mercado, jurídicos, de elaboración de pliegos y términos de referencia que deben observarse previamente por las autoridades para cumplir con el principio de la planeación contractual. Se trata de exigencias que deben materializarse con la debida antelación a la apertura de los procesos de escogencia de contratistas.”*

Tal como ha sido manifestado reiteradamente por la Jurisprudencia, las reservas presupuestales deben constituirse de manera excepcional, o sea esporádica y de manera justificada, únicamente en situaciones atípicas y ajenas a la voluntad, que impidan la ejecución de los compromisos en las fechas inicialmente pactadas dentro de la 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 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 ejecutado con una diligencia normal, pero, de haberse podido evitar, se habría evitado.

La fuerza mayor o causa mayor, es un hecho que no se puede evitar y tampoco se puede prever.

Es también de anotar que una vez aprobadas y constituidas las reservas presupuestales, sólo podrán utilizarse para cancelar los compromisos objeto de los contratos que les dieron origen.

El Instituto Colombiano Agropecuario - ICA, para el 2019, constituyó reservas presupuestales por la suma de VEINTISIETEMIL SEICIENTOS NOVENTA MILLONES SEICIENTOS DOS MIL NOVECIENTOS TREINTA PESOS (\$27.690.602.930) de las cuales el ICA, en su criterio, justificó TRECE MIL NOVECIENTOS TREINTA Y DOS MILLONES NOVECIENTOS SESENTA Y UN MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y DOS PESOS (\$13.932.961.862).

Analizados los documentos que soportan el rezago presupuestal, se observó que las justificaciones de las reservas constituidas por la entidad por valor de TRECE MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y TRES MILLONES TREINTA Y SEIS MIL NOVECIENTOS DIECINUEVE PESOS (\$13.853.036.919), no cumplen con la normatividad que regula esta materia, dado que la información suministrada no demuestra el nexo causal entre la situación de hecho invocada (fuerza mayor o caso fortuito) y la imposibilidad del cumplimiento de las obligaciones contractuales, de tal manera que permitan establecer la condición de una reserva presupuestal.

**Cuadro Reservas Presupuestales 2019 – No refrendadas.**

ITEMS	Número Documento	Razón Social	Valor Reserva
1	GGC-032-2019	BIOINSTRUMENTAL S.A.S.	146.501.600
2	GGC-110-2019	AVANTIKA COLOMBIA S.A.S	5.503.965.747
3	GGC-119-2019	VIDCOL SAS	9.448.600
4	GGC-124-2019	NUEVOS RECURSOS S A S	220.543.890
5	GGC-168-2019	AVANTIKA COLOMBIA S.A.S	2.389.021.386
6	GGC-177-2019	DIARQCO CONSTRUCTORES SAS	245.551.768
7	GGC-185-2019	CONSORCIO PROYECTAR 2019	204.614.308
8	GGC-188-2019	DIARQCO CONSTRUCTORES SAS	278.215.165
9	GGC-192-2019	CONSORCIO INFRAESTRUCTURA AGROPECUARIA	425.135.618
10	GGC-202-2019	GRUPO KTDRA S.A.S.	6.296.480
11	GGC-203-2019	LIBRETEC.COM. SAS	22.375.000
12	GGC-212-2019	CASA CIENTIFICA BLANCO Y COMPAÑIA S.A.S	643.575.800
13	GGC-213-2019	AVANZA INTERNACIONAL GROUP	16.780.000
14	GGC-214-2019	MICROMEDICA	64.260.000
15	GGC-220-2019	UNIÓN TEMPORAL CONVERGENTE SG-2019	3.377.692.162
16	GGC-231-2019	ASOCIACION ASESORIA AMBIENTAL & CONSTRUCCIONES INTEGRALES ASOCERT	43.187.048
17	GGC-234-2019	DAZA RAMIREZ CARLOS RODOLFO	119.153.836
18	GGC-235-2019	INGGEA CONSTRUCTORES SAS	136.738.491
<b>TOTAL</b>			<b>13.853.036.919</b>

El incumplimiento de las exigencias legales, se generó por la inadecuada planeación y programación en la suscripción de los contratos, así como, la ausencia de evidencia frente a la relación entre un hecho externo (paro nacional) y las obligaciones contractuales.

Este incumplimiento altera la ejecución de los contratos en el tiempo establecido, lo cual conlleva a infringir el principio de anualidad.

Hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario

**Respuesta de entidad.**

Para los contratos GGC-032-2019, GG-202 y GGC-203, los cuales tuvieron incumplimiento, la respuesta de la entidad fue:

*Una vez cumplido el plazo de ejecución del contrato, el supervisor mediante informe final de fecha..., solicito al Grupo de Gestión Contractual, adelantar los trámites*

*correspondientes para la declaratoria de incumplimiento, ya que el contratista, no hizo entrega de los elementos objeto de contratación, tal y como se evidencia en los informes de supervisión.*

*De lo anteriormente expuesto se precisa que se solicitó la reserva presupuestal debido a que al momento de realizar dicha solicitud, el supervisor había informado del incumplimiento del contrato al Grupo de Gestión Contractual, y a esa fecha no se había llevado a cabo la audiencia de descargos en donde se declararía el incumplimiento, y por tanto era necesario realizar la respectiva reserva con la finalidad de que en caso de que el contratista demostrará que el incumplimiento atendía a razones de fuerza mayor o caso fortuito, y pudiera suministrar los bienes y servicios dándole cumplimiento a las obligaciones contractuales, en la actual vigencia, estos pudieran ser pagados por parte de la entidad.*

*Ahora bien, sobre la audiencia del artículo 86 como ya se ha mencionado en este escrito, es importante tener en cuenta que de acuerdo con el artículo 6 del Decreto 491 de 2020 y la Resolución 064827 del 1 de abril del 2020, este tipo de actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa se encuentran sometidas a la suspensión de términos por cuenta de la declaratoria de emergencia por el COVID 19.*

Para 19 contratos que tuvieron recursos en reserva, se argumentaron razones de fuerza mayor y caso fortuito de la siguiente manera:

*Es menester precisar que para la fecha de este trámite contractual, el país atravesaba una coyuntura política con el surgimiento de la crisis social y económica, en ese aspecto específico, el Paro Nacional impactó negativamente el trámite normal de la ejecución del respectivo contrato, aspecto que se evidenció en las comunicaciones allegadas por el contratista, donde refiere que sus proveedores (Casas fabricantes y distribuidores autorizados) entre ellos las firmas Al Día Logística; Kuehnet+Nagel; Belmes S.A.S; Quinberlab; Filtración y Análisis; y Son Global, argumentaron que no obstante los plazos establecidos, el paro nacional los afectó directamente, aunado a los problemas de orden público con el bloqueo de las carreteras y el consecuente retraso en los despachos de mercancías para todo el territorio nacional sin excepciones (cartas adjuntas en los anexos).*

*Esta situación impacto significativamente el desarrollo de las actividades de logística y distribución, afectando el cumplimiento y desarrollo del objeto contractual. Lo expresado anteriormente, corresponde a un evento constitutivo de fuerza mayor, al reunir las condiciones de imprevisibilidad e inevitabilidad que a la postre impidieron la movilización de los ciudadanos por varios días a sus respectivos sitios de trabajo, sin contar con los inconvenientes en el transporte de carga, que fue suspendido por temas de seguridad, evitando riesgos en la integridad física de las personas y por supuesto salvaguardándolas en una labor preventiva.*

*Debido a los problemas de la movilización y la afectación de las normales jornadas laborales de trabajo del personal en las zonas francas y los funcionarios de la DIAN, el habitual desarrollo de los trámites de importación y nacionalización de los equipos fueron afectados.*

Para la constitución de las reservas se apoyan en precedente administrativo:

*Aunado a lo anterior, la contraloría general de la Republica frente a un caso similar contrato GGC-153-2015 VANSOLIX S.A, emitió un concepto en el cual valido la constitución de la reserva razón por la cual tal y como se deriva de las disposiciones del artículo 10 de la ley 1437 de 2011 CPACA frente a supuestos facticos y jurídicos iguales o similares las autoridades administrativas deben decidir los casos futuros en el mismo sentido. Al respecto es importante contemplar las razones de decisión de la sentencia C634 de 2011 en la que la corte constitucional crea las correspondientes reglas y subreglas para aplicar lo aquí mencionado.*

*..... Significa, además, que la Administración cuenta con la facultad de analizar su conveniencia al momento de vencerse el plazo inicial y, por ende, de autorizar extender el plazo del contrato si así lo determina el interés general y los requiere el cumplimiento de los fines misionales de las entidades. Este aspecto fue considerado de conformidad con los motivos expuestos por el contratista y sus proveedores, y el área técnica de manera integral. En ese sentido, se puede concluir que los hechos si tenían incidencia en el desarrollo de la misión institucional para prestar servicios al Agro Colombiano, lo que implicaba de suyo una justificación adecuada en beneficio de los usuarios finales.*

## **Análisis de la respuesta**

Estudiadas las respuestas emitidas por la entidad auditada los argumentos esgrimidos se pueden concluir en dos grupos:

- 1. Anuncio de incumplimiento del contrato.** *La reserva presupuestal se justifica debido al anuncio de incumplimiento por parte del Supervisor y a esa fecha no se había llevado a cabo la audiencia de descargos en donde se declarararía el incumplimiento, y por tanto era necesario realizar la respectiva reserva con la finalidad de que en caso de que el contratista demostrará que el incumplimiento atendía a razones de fuerza mayor o caso fortuito, y pudiera suministrar los bienes y servicios dándole cumplimiento a las obligaciones contractuales, en la actual vigencia, estos pudieran ser pagados por parte de la entidad.*
- 2. Fuerza mayor y caso fortuito.** *El Paro Nacional ocasionó retrasos en el cumplimiento de los contratos como: suministro de elementos necesarios para el cumplimiento del objeto, en los tramites de legalización de mercancías en la DIAN y en los de ejecución de obra; de igual manera por*

*aspectos ambientales, grupos alzados en armas y de personal, todo lo anterior aunado a la facultad discrecional que tiene la entidad para definir la prórroga de los mismos, en aras de recibir el bien o servicio contratado.*

Las respuestas emitidas no contienen argumentos que desvirtúen las observaciones efectuadas, manteniendo incólumes las mismas, en atención a lo expuesto a continuación:

a. De lo expresado y los documentos aportados no se evidencia nexo causal entre el caso fortuito o fuerza mayor alegada y la imposibilidad de cumplimiento de la obligación.

b. La causa externa esgrimida es atribuible a falencias en el principio de la planeación contractual, lo que conlleva a reiterar que la figura de las reservas presupuestales no puede ser utilizada para suplir debilidades en el mencionado principio.

Resulta oportuno traer lo dispuesto en la doctrina frente a la innovación jurídica de la existencia del precedente judicial administrativo consagrado en el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011, en aras de responder la afirmación de la entidad en el sentido de aplicación del precedente administrativo utilizado en un caso similar en el año 2005.

*“El precedente administrativo actúa dentro de la discrecionalidad administrativa como un instrumento que permite controlar los actos de la administración, evitando de esta forma la arbitrariedad y sirviendo como referente de legalidad.*

*Es dentro de la discrecionalidad de la administración que el precedente encuentra sin duda su relevancia dentro del ordenamiento jurídico, pero también es a la vez, el punto que restringe con mayor fuerza su producción. No debe olvidarse que todas las entidades administrativas deben su existencia a la constitución o a la Ley, lo que per se indica que deben regirse por parámetros positivos, o si se prefiere por normas consagradas textualmente.*

*La discrecionalidad administrativa es un fenómeno muy particular, **ya que su manifestación ocurre frente a los vacíos legales o jurisprudenciales que acontezcan en el ordenamiento jurídico, lo que en el caso colombiano es muy escaso, ya que la excesiva producción de leyes, así como su detalle, o el papel activo de las Altas Cortes restringen al máximo este hecho. (Subrayado fuera de texto)***

*Visto esto, es perceptible que la discrecionalidad de la administración está atada a la legalidad y a unos supuestos jurídicos ya arreglados, **lo que indica que el***

**precedente administrativo se crea en los aspectos no regulados o no pensados por el legislador y el juez.**

*Es esta característica la que genera mayor inquietud. Por un lado, se encuentra un escenario donde la jurisprudencia de la Corte Constitucional y la ley habilita a la administración para generar precedentes administrativos, y con ellos para ser en dicho momento una fuente oficial de Derecho, como se ha observado, pero por el otro se halla un panorama en el que se indica que todas las actuaciones de la administración deben estar regladas, o dicho de otra manera, debe estar previamente constituida en una norma para ser aplicadas...”<sup>1</sup> (Subrayado fuera del texto).*

De lo anterior, el Equipo Auditor puede concluir que, en el ordenamiento jurídico positivo, sí existe norma que resuelva el caso en estudio, el artículo 89 del Decreto 111, razón por la cual considera no procedente la aplicación del precedente solicitado.

Una vez analizada las Reservas Justificadas constituidas por el Instituto Colombiano Agropecuario - ICA, por valor de TRECEMIL NOVECIENTOS TREINTA Y DOS MILLONES NOVECIENTOS SESENTA Y UN MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y DOS PESOS (\$13.932.961.862), la CGR refrenda SETENTA Y NUEVE MILLONES NOVECIENTOS CUATRO MIL NOVECIENTOS SESENTA Y TRE MIL PESOS (\$ 79.904.963), es decir el 0.57% de las mismas, y el restante 99,43% TRECEMIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y TRES MILLONES TREINTA Y SEIS MIL NOVECIENTOS DIECINUEVE PESOS (\$13.853.036.919), no se refrendan como se muestra en el cuadro anterior.

El equipo auditor considera mantener el Hallazgo administrativo con posible incidencia Disciplinaria.

**HALLAZGO No. 2 - Publicación en el Sistema Electrónico de Contratación Pública SECOP (A2) (D2)**

**La Ley 1712 de 2014, “por medio de la cual se crea la Ley de transparencia y del Derecho de acceso a la información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”, establece: ARTÍCULO 2º. PRINCIPIO DE MÁXIMA PUBLICIDAD PARA TITULAR UNIVERSAL. Toda información en posesión, bajo control o**

---

<sup>1</sup> El precedente administrativo en Colombia: implicaciones y dificultades, Ricardo Quecán Gamba \* mrquecang@unal.edu.co , Juzgado Primero Civil del Circuito de Bogotá, Colombia . Revista Estudios Socio-Jurídicos, vol. 22, núm. 1, 2020

*custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal, de conformidad con la presente ley.*

*Artículo 3º. Otros principios de la Transparencia y Acceso a la Información Pública. En la interpretación del derecho de acceso a la información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, así como aplicar los siguientes principios: (...)*

*(...) Principio de la calidad de la información. Toda información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad.*

*Principio de transparencia. Principio conforme al cual toda la información en poder de los sujetos obligados definidos en esta ley se presume pública, en consecuencia, de lo cual dichos sujetos están en el deber de proporcionar y facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles y a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley, excluyendo solo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales y legales y bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley. (...).*

*El decreto 1082 de 2015, en el artículo 2.2.1.1.1.3.1 determina: 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.*

*Colombia Compra Eficiente ha precisado: “que los Documentos del Proceso son: los estudios y documentos previos; el aviso de convocatoria; los pliegos de condiciones o la invitación; las Adendas; la oferta; el informe de evaluación; el contrato; y cualquier otro documento expedido por la Entidad Estatal durante el Proceso de Contratación. Ahora, cuando se dice que cualquier otro documento expedido por la Entidad Estatal durante el Proceso de Contratación, se hace referencia a todo documento diferente a los mencionados, siempre que sea expedido dentro del Proceso de Contratación. La Ley de Transparencia establece la obligación de publicar todos los contratos que se realicen con cargo a recursos públicos, es así que los sujetos obligados deben publicar la información relativa a la ejecución de sus contratos, obligación que fue desarrollada por el Decreto 1082 de 2015, el cual estableció que para la publicación de la ejecución de los contratos, los sujetos obligados deben publicar las aprobaciones, autorizaciones, requerimientos o informes del supervisor o del interventor que aprueben la ejecución del contrato”.*

Con ocasión de la situación por la que atraviesa el país (cuarentena por COVID-19) y, en aras de hacer la evaluación integral de los procesos contractuales, el equipo auditor procedió a consultar la información de la muestra en el SECOP, encontrando ausencia de la publicación de la ejecución contractual, desconociendo de esta manera las obligaciones de transparencia y publicidad contemplada en la normatividad relacionada.

Lo anterior, debido a la inobservancia de los principios de divulgación y transparencia de la información y a debilidades de control y seguimiento.

Este incumplimiento obstaculiza ejercer el control legal a la información, lo cual le resta transparencia a los procesos de contratación suscritos por la entidad.

Hallazgo presunto alcance Disciplinario.

### **Respuesta de la entidad.**

*En relación con la observación planteada debe manifestarse que todos los expedientes de contratación que fueron objeto de auditoría por parte del equipo de auditor contienen todas las actividades e información que se surtieron en los procesos de contratación, en cada una de sus etapas precontractual, contractual y pos contractual, y esa información reposa integralmente en los cuadernos administrativos que le fueron remitidos en tiempo a la Contraloría General de la República para su análisis.*

*Es importante mencionar, que el ICA garantizó en cada una de sus actuaciones precontractuales y contractuales el principio de publicidad y acceso a la información, puesto que, los participantes de los procesos de contratación, los entes de control y las diferentes veedurías tuvieron acceso y conocimiento oportuno de las decisiones adoptadas en cada una de las actuaciones contractuales, por solicitudes que se allegaron, ya sea por los canales de atención al usuario implementados por el Instituto a través de la Oficina Grupo Atención al Ciudadano ([contactenos@ica.gov.co](mailto:contactenos@ica.gov.co)), o al correo que la Oficina Grupo Gestión Contractual habilitó para recibir los requerimientos en los procesos de contratación ([mínima.cuantia@ica.gov.co](mailto:mínima.cuantia@ica.gov.co) y [procesos.contractual@ica.gov.co](mailto:procesos.contractual@ica.gov.co)), facilitando de esta manera su participación en las decisiones en las que tenían interés o que tuvieron una incidencia en los derechos que le asisten como participantes o como sociedad.*

*Como pudo observar el ente de control, los cronogramas de los procesos se cumplieron a cabalidad, sin que se viera afectado el cumplimiento cronológico de cada uno de ellos, muy a pesar de las situaciones adversas que se tenía en su momento, como es el caso de la falta de personal y la emergencia sanitaria*

*declarara por el ICA, mediante la Resolución ICA 11912 del 9 de agosto de 2019 en el Departamento de Guajira por la detección y confirmación del patógeno Fusarium oxysporum f. sp. cubense Raza 4 Tropical - Foc R4T (Fusarium odoratissimum Maryani, Lombard, Kema & Crous, 2019).*

*Es importante resaltar, que en ningún momento la entidad se ha reservado el derecho de guardar información o de clasificarla en “Reserva”, ya que en virtud de principio de publicidad y transparencia la entidad ha dado respuesta a las diferentes solicitudes de información que han surgido con ocasión a la puesta en marcha de los procesos de contratación como por ejemplo la expedición de copias de los expedientes o la digitalización de actuaciones específicas, lo cual demuestra, que si bien es cierto se tiene falencias en la publicación de lo pos contractual, también es cierto que la entidad ha tomado medidas que permitan garantizar el acceso a la información de los procesos de contratación.*

*Para la vigencia 2019 el Instituto Colombiano Agropecuario - ICA, tenía proyectado contratar para el Grupo Gestión Contractual 3 técnicos que tuvieran experiencia en el manejo de la plataforma de Secop, con la finalidad que nos apoyaran en la publicación de las diferentes actuaciones que surgieran en el trámite de los procesos de contratación. Sin embargo, a raíz del congelamiento de los recursos que hizo el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el mes de enero por un valor aproximado de CINCUENTA MIL MILLONES DE PESOS (\$50.000.000.000), el se vio en la obligación de reestructurar todas sus necesidades y reducir el número de contratos que se tenía previsto para ejecutar en sus diferentes áreas y dependencias.*

*Como consecuencia de lo anterior el Grupo Gestión Contractual pasó de tener una planta de personal entre funcionarios de carrera y contratista de 40 a 23 personas. De los cuales, 5 eran funcionarios de carrera, 4 abogados y 1 auxiliar administrativo. De los abogados para la vigencia 2019 renunciaron 2 a sus cargos de carrera, quienes apoyaban a la oficina en el trámite de procesos de bienes y servicios, quedando así solo 3 funcionarios de planta: Un profesional especializado, que se encarga de adelantar todo lo relacionado a planes de mejoramientos y auditorías, y quien presta apoyo en el proceso de prestación de servicios personales, aunque se debe advertir que este funcionario estuvo incapacitado por motivos de accidente el año pasado; un profesional universitario que ahora se encuentra reubicado en la Oficina Jurídica y apoyaba en su momento al trámite de los procesos de prestación de servicios personales; y la auxiliar administrativa quien se encarga de las actividades secretariales de la oficina.*

*Ahora bien, respecto a los contratistas, solo se pudo contratar 6 abogados (Procesos de Contratación), 2 economistas (Análisis del Sector), 1 estudiante de*

último año de derecho (Procesos de Prestación de Servicios Personales), 3 técnicos en archivo (Organización del Archivo de Bienes y Servicios y Personal – Plan de Mejoramiento Archivístico), 1 técnico administrativo (Publicación SECOP), 1 administrador público (Respuestas PQR), y 2 bachilleres (Certificaciones), los cuales apoyaron a la oficina en el trámite de los diferentes procesos de contratación de bienes y servicios, personal, y requerimientos de tipo administrativo y judicial.

Específicamente en relación con los temas de procesos de contratación se designaron: 6 abogados, al estudiante de último año derecho y como apoyo a la publicación se designó a 1 técnico administrativo. Este último se encargaba de hacer las publicaciones en Secop I, persona que era insuficiente, ya que en el año 2018 se tenía a 3 personas para realizar esta labor.

Es ese sentido, se trabajó en un esquema en pro de un mejoramiento escalonado para garantizar la publicación en tiempo de los actos precontractuales y contractuales, es decir, hacer las respectivas publicaciones dentro de los 3 días siguientes que otorga el estatuto de contratación y los decretos reglamentarios en esta materia. Y con ello garantizar la aplicación del principio de publicidad y transparencia, para que, todas aquellas personas interesadas en las actuaciones contractuales y en los resultados de las mismas pudieran formular sus observaciones en el tiempo procesal.

Conscientes de la falta de personal el Grupo Gestión Contractual a través de la Subgerencia Administrativa y Financiera le solicitó a la Agencia Nacional de Contratación - Colombia Compra Eficiente implementar en la entidad la plataforma de Secop II, a efectos que los procesos de contratación se pudieran realizar en línea y la entidad evitara por el volumen de procesos incurrir en alguna omisión, pues el proceso que se venía trabajando en el Instituto era bajo la orientación de la plataforma de SECOP I

Como respuesta a esa solicitud Colombia Compra Eficiente incluyó al ICA dentro de las entidades piloto para implementar la plataforma de Secop II, designando a técnicos que capacitaran a los funcionarios y contratistas del Grupo Gestión Contractual y a los diferentes enlaces de las áreas misionales sobre el funcionamiento de la plataforma.

Por razones de cronograma y tiempos de la Agencia, Colombia Compra Eficiente estimó la entrada del ICA a la plataforma SECOP II a partir de enero de esta vigencia.

Así mismo, se debe tener en cuenta que durante la vigencia 2019 la entidad tuvo que atender con suma urgencia la emergencia sanitaria declarada mediante la Resolución ICA 11912 del 9 de agosto de 2019 en el Departamento de Guajira por

*la detección y confirmación del patógeno *Fusarium oxysporum f. sp. cubense* Raza 4 Tropical - Foc R4T (*Fusarium odoratissimum* Maryani, Lombard, Kema & Crous, 2019), y tramitar los procesos de contratación (20 procesos) producto de la Urgencia Manifiesta declarada a través de la Resolución No 050072 del 16 de agosto de 2019.*

*Esto nos llevó a que concentráramos todas las fuerzas en sacar adelante todos los trámites contractuales para atender la emergencia y garantizar que los insumos, equipos, reactivos y elementos de laboratorios, así como el personal técnico y profesional estuvieran a disposición de las áreas misionales y de esta manera se diera respuesta pronta a la diseminación de la enfermedad en los departamentos de la costa, como por ejemplo Bolívar y Magdalena*

*De lo anterior se tiene que estas situaciones de alguna u otra manera afectaron la planeación de los procesos, afectaron el cronograma de las actuaciones contractuales, como es el caso de la publicación de los postcontractual.*

*Es por ello, que el Grupo Gestión Contractual con la entrada en vigencia de la Plataforma del Secop II ha dispuesto en habilitar un módulo de consulta en la cual se encontraran todos los trámites poscontractuales (Facturas – Informes de Supervisión – Actas de Liquidación – Actas de Ingreso- entre otros), esto con la finalidad de subsanar todas aquellas deficiencias que se presentaron con la operación de la plataforma de Secop I.*

*Es claro entonces, que no estamos frente a una falta disciplinaria puesto que como entidad lo único que hemos propendido es garantizar que los trámites contractuales se lleven con observancia de los principios de la contratación pública, especialmente los de publicidad y transparencia. Sin embargo, tal y como lo hemos manifestado estamos en toda la disposición de subsanar las deficiencias, aclarando que en ningún momento se han afectado derechos de terceros y tampoco se limitó el alcance de la auditoría, dado que, toda la información pudo ser verificada en los diferentes cuadernillos administrativos que fueron enviados al equipo auditor.*

*Así mismo, el equipo auditor pudo constatar la veracidad de la información contenida en los expedientes y lo que fue tramitado y ejecutado por cada una de las dependencias, sin encontrar inconsistencias o irregularidad alguna.*

*En ese sentido, se solicita al equipo auditor reconsiderar el alcance de la observación y le permita a la entidad con la implementación del SECOP II subsanar las falencias esgrimidas.*

## Análisis de la respuesta

Lo expuesto en la respuesta emitida, no desvirtúa la observación expresada, por el contrario, se confirman las falencias administrativas que ha presentado la entidad para cumplir con el mandato legal, situación que no exime ninguna responsabilidad, se considera pertinente reiterar lo dispuesto por Colombia Compra Eficiente en la circular externa única: *“El Sistema Electrónico de Contratación Pública - SECOP es el medio de información oficial de toda la contratación realizada con dineros públicos. El SECOP es el punto único de ingreso de información para las entidades que contratan con cargo a recursos públicos, los entes de control y la ciudadanía en general”*, la entidad no se encuentra inmersa en ninguna de las excepciones al deber de publicidad que asiste a las entidades del estado.

La citada circular señala el termino en el que se deben dar las publicaciones así: *“Las Entidades que aún utilizan el SECOP I están obligadas a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. La información registrada por las Entidades en el SECOP II y en la Tienda Virtual del Estado Colombiano, está disponible en tiempo real en razón a que las actuaciones del Proceso de Contratación tienen lugar electrónicamente a través de dichas plataformas transaccionales. Con respecto a los documentos que no son generados electrónicamente, el SECOP II permite publicarlos a través de un “mensaje público” o como un “documento del proceso”, para la publicidad de dichos documentos la Entidad Estatal tiene el plazo de tres días siguientes a su expedición”*.

El SECOP está en operación todos los días del año, las veinticuatro (24) horas del día. Las fallas en el SECOP no habilitan a las Entidades Compradoras ni a los Proveedores a interrumpir o incumplir los plazos del Proceso de Contratación. En el evento en que se presenten indisponibilidades se deberá verificar el procedimiento correspondiente para cada plataforma.

La jurisprudencia Constitucional ha reiterado que la publicidad es una garantía constitucional para la consolidación de la democracia, el fortalecimiento de la seguridad jurídica, y el respeto de los derechos fundamentales de los asociados, que se constituye en uno de los pilares del ejercicio de la función pública y del afianzamiento del Estado Social de Derecho (C.P. Art. 209). Dicho principio, permite exteriorizar la voluntad de las autoridades en el cumplimiento de sus deberes y en el ejercicio de sus atribuciones, y además brinda la oportunidad a los ciudadanos de conocer tales decisiones, los derechos que les asisten, y las obligaciones y cargas que les imponen las diferentes ramas del poder público.

*La publicidad cumple las condiciones que permiten: (i) la imparcialidad y transparencia en el manejo y publicación de la información, en especial de las*

*decisiones adoptadas por la administración; (ii) la oportuna y suficiente posibilidad de participación de los interesados en el proceso contractual, así como los órganos de control y (iii) el conocimiento oportuno de la información relativa a la contratación estatal, que garantice los derechos constitucionales a la defensa, el debido proceso y el acceso a los documentos públicos. Así, el Legislador, en ejercicio de su libertad de configuración, puede estipular diversos medios a través de los cuales dichas condiciones se cumplan, sean estos escritos o mediante el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones, sistemas estos últimos que han sido avalados en pronunciamientos de esta Corporación como aptos para el cumplimiento del principio de publicidad<sup>1</sup>.*

El grupo auditor considera mantener el Hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario.

### **HALLAZGO No. 3 - Informes de Supervisión y Certificación y Acta de Recibo a Satisfacción (A3) (D3)**

Ley 1474 de 2011, obligaciones de los supervisores

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

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

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

*Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual en el contrato respectivo de*

<sup>1</sup> Sentencia C-711/12- Bogotá DC, 12 de septiembre de 2012

*interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del Supervisor.*

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

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

La Clausula Novena establece lo siguiente: “... **SUPERVISIÓN:** La supervisión, vigilancia y control en la ejecución de los contrato y de los respectivos informes y certificados, será ejercida por el Instituto a través del **Líder del área de soporte y mantenimiento a equipo de los laboratorios de la Subgerencia de Análisis y diagnóstico, CARLOS EDUARDO BENITEZ ALVARADO,** o quien haga sus veces, quienes tendrán además de las funciones que por índole y naturaleza del contrato le sean propias, las establecidas en el numeral 12 del Manual de Contratación de la entidad, quien cumple el perfil para desempeñar dicha labor. El supervisor del contrato contará con el acompañamiento técnico de los Coordinadores de los laboratorios (LNDV-LNDF-LDV- LDF) y/o responsables de los laboratorios, quienes adelantaran las labores de verificación y funcionamiento operacional de los medios isotermos. Para ello, emitirán su concepto al respecto. Igualmente contará con la asistencia técnica de los profesionales y/o técnicos del Grupo de Soporte de Soporte de Laboratorios de la Subgerencia, para que verifiquen las condiciones técnicas objeto del servicio contratado, y emitan su concepto al respecto de las actividades ejecutadas...”

Artículo 48 de la Ley 734 de 2000 numeral 34 en su párrafo 1 que establece “...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...”

Manual de Contratación del Ica No.12. Obligaciones generales de la función de Supervisión e Interventoría “12.5.1.1 La comunicación entre el supervisor y/o interventor y el contratista, y de este último, con el supervisor y/o interventor, es

*absolutamente formal, es decir siempre, deberá constar por escrito y debe estar debidamente radicada en la Oficina de Gestión Contractual, con el fin que repose en el expediente contractual. 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. 12.5.2.3 El supervisor y/o interventor debe erigirse como el interlocutor válido y actuar como conducto regular de las relaciones entre la Entidad y el contratista. 12.5.2.4 El supervisor y/o interventor revisará que los sitios de entrega de elementos, y ubicación de materiales, localizaciones, etc., corresponda al señalado en los pliegos de condiciones o en las invitaciones públicas, según corresponda. 12.5.2.5 Las actas que surjan en desarrollo del contrato serán numeradas en forma consecutiva; elaboradas y fechadas el mismo día en que sucede el evento. 12.5.2.9 El supervisor y/o interventor debe advertir oportunamente al contratista sobre el cumplimiento de sus obligaciones y si fuere necesario, solicitarle acciones correctivas, siempre con plazo perentorio. 12.5.2.13 Adelantar los trámites necesarios para la liquidación del contrato dentro del término pactado en el mismo. 12.5.2.15 Exigir al contratista al finalizar la obra, actividad, servicio o en general la ejecución del contrato, adecuar la póliza de estabilidad o calidad del bien o servicio, según el caso, ampliación de la póliza de salarios y prestaciones sociales, si SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD 115 fuese necesario, para la aprobación por parte del Grupo de Gestión Contractual, previa suscripción del acta de liquidación del contrato. 12.5.2.17 Controlar el avance del contrato de acuerdo con el cronograma de ejecución aprobado. Para lograr la ejecución oportuna del proyecto, el supervisor y/o interventor, según sea el caso, exigirá al contratista el inicio de los trabajos en las fechas previamente programadas, controlando en forma permanente el avance del proyecto. Para ello, debe revisar, aprobar y complementar el programa de trabajo y/o cronograma de actividades con el contratista. 12.5.2.18 Controlar que el contratista mantenga el personal profesional, técnico, operativo y administrativo de acuerdo con lo ofrecido en su propuesta. En caso que se requieran cambios de personal durante el transcurso del proyecto, será reemplazado dentro del plazo que disponga el supervisor y/o interventor, según sea el caso, por otro de las mismas o mejores calidades profesionales y técnicas propuestas, previamente aprobados por la supervisión y/o interventoría del contrato. 12.5.2.21 Presentar por escrito al contratista las observaciones o recomendaciones que estime oportunas y procedentes para el mejor cumplimiento del servicio, debiendo impartir las órdenes perentorias que sean necesarias, para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contractuales, sin que ello implique modificación al objeto o plazo contractual.”*

Decreto 4836 del 21 de diciembre de 2011, en su artículo 3 modificó el artículo 1 de Decreto 1957 de 2007 estableciendo: “...*Los compromisos presupuestales legalmente adquiridos, se cumplen o ejecutan, tratándose de contratos o convenios, con la recepción de los bienes y servicios, y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago.*”

Analizados los documentos que soportan los contratos GGC-074-2019; GGC-097 - 2019 y GGC-130-2019, suscritos con ADVANCE INSTRUMENTS S.A.S., se evidenciaron irregularidades por parte del supervisor de los contratos, en la presentación de los informes de supervisión y la certificación y acta de recibo a satisfacción.

Para el caso de los informes de supervisión, el documento que lo soporta es la transcripción de la factura, omitiendo los conceptos de los Coordinadores de los Laboratorios encargados de la verificación y funcionamiento operacional de los equipos técnicos, y el concepto de los profesionales y/o técnicos del grupo de soporte de laboratorios de la subgerencia, responsables de verificar las condiciones técnicas objeto del servicio contratado.

La certificación y el acta de recibo a satisfacción la soportan los informes de mantenimiento e informes de calificación, correspondiendo éstos a una obligación específica del contratista.

Lo anterior, obedece a deficiencias en los mecanismos de seguimiento y control, incumpliendo lo establecido en la Ley 1474 de 2011 y las cláusulas de supervisión de los contratos y, en consecuencia, afectando la ejecución del presupuesto al no contar con una ejecución real y material del servicio prestado y, en su defecto, el incumplimiento de los requisitos para hacer exigible el pago.

### **Respuesta de la entidad**

Respecto a la observación donde se manifiesta que se evidencian irregularidades por parte del supervisor en la presentación de los informes de supervisión y la certificación y acta de recibo a satisfacción de los contratos GGC-074-2019; GGC-097-2019; GGC-130-2019 y GGC-108-2019, suscritos con ADVANCE INSTRUMENTS S.A.S., nos permitimos indicar lo siguiente.

En los documentos que reposan en los expedientes contractuales, se evidencia que, el supervisor junto con el personal de apoyo de la supervisión, actuaron en forma imparcial y objetiva en la valoración y verificación del cumplimiento de las obligaciones por parte del contratista, tal y como obra en el expediente contractual.

De acuerdo a la observación del equipo auditor “*Para el caso de los informes de supervisión, el documento que lo soporta es la transcripción de la factura, omitiendo*

*los conceptos de los Coordinadores de los Laboratorios encargados de la verificación y funcionamiento operacional, de los equipos técnicos y el concepto de los profesionales y/o técnicos del grupo de soporte de laboratorios de la subgerencia, responsables de verificar las condiciones técnicas objeto del servicio contratado.*”, respecto de lo cual, al verificar cada uno de los expedientes contractuales se encontraron los respectivos informes de supervisión y documentos anexos que evidencian las actividades dentro de la ejecución del contrato. En estos informes, se pueden observar aspectos económicos, administrativos, técnicos y jurídicos, a partir del apoyo brindado por los coordinadores y/o responsables de los laboratorios, quienes son las personas encargadas de firmar los reportes de servicio junto con el contratista.

Con relación a la observación en la cual se manifiesta que *“La certificación y el acta de recibo a satisfacción la soportan los informes de mantenimiento e informes de calificación, correspondiendo éstos a una obligación específica del contratista”*, en efecto, se basan en la obligación específica contenida en la Nota 1 de las Obligaciones del contratista, mediante la cual, éste se obliga a entregar su informe de mantenimiento de manera física y digital por cada equipo y se debe entregar en cada uno de los laboratorios; es así que, quien debe realizar el informe de las actividades realizadas, es el mismo contratista y consecuentemente con lo anterior y luego de haber verificado estas actividades, procede el supervisor a diligenciar las actas de supervisión y acta de recibo final. En ese sentido, el procedimiento establecido no va en contravía de nuestro ordenamiento jurídico.

Por lo anterior, para la entidad dentro de los informes de supervisión de los contratos GGC-074-2019, GGC-097-2019, GGC-130-2019 y GGC-108-2019, puede evidenciarse la actividad de supervisión ejercida a través del Líder del área de soporte y mantenimiento a equipos de los laboratorios de la Subgerencia de Análisis y Diagnóstico, y que la misma se desarrolló conforme a la ley y al manual de contratación de la entidad, puesto que para cada uno de los mantenimientos que se realizaron a los equipos que conforman la red de laboratorios del Instituto, se suscribió por parte de la empresa contratista un “REPORTE DE SERVICIO TÉCNICO”, en cual se consignaba en el acápite de “OBSERVACIONES GENERALES DEL SERVICIO”, las condiciones en las que se encontraban los elementos a intervenir; además, este reporte de servicio, siempre fue suscrito entre el contratista y el coordinador y/o responsable del laboratorio de la entidad que fue visitado, denotando con ello el seguimiento al contrato y el deber de la entidad de ejercer la supervisión respectiva, a través de uno o varios funcionario de planta expertos en la materia conforme lo establece el artículo 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011 y el Manual de Contratación de la entidad.

En estos términos damos respuesta y solicitamos de manera respetuosa se desestime la observación del grupo auditor de la Contraloría General de la República.

### **Análisis de la respuesta**

La entidad en su respuesta, no justifica el por qué no se encuentran los conceptos de los Coordinadores y/o responsables de los Laboratorios encargados de la verificación y funcionamiento operacional de los equipos técnicos, y el concepto de los profesionales y/o técnicos del grupo de soporte de laboratorios, de la subgerencia, responsables de verificar las condiciones técnicas objeto del servicio contratado, aduciendo que los informes de supervisión se hacen a partir de apoyo brindado por los coordinadores y /o responsables de los laboratorios, quienes son los encargados de firmar los reportes del servicio junto con el contratista, estando éste como procedimiento dentro de las obligaciones del contratista para el recibo a satisfacción, que es totalmente diferente al concepto de verificación y funcionamiento operacional, así como verificación de las condiciones técnicas por parte de los profesionales y/o técnicos del grupo de soporte de los laboratorios.

Igualmente, en la certificación y el acta de recibo a satisfacción, la entidad acepta que el soporte es el informe de mantenimiento de manera física y digital por cada equipo y que se debe entregar en cada uno de los laboratorios por parte del contratista.

De otra parte, por error de transcripción en los contratos mencionados en la observación, se dejó el contrato GGC-108-2019, siendo el correcto GGC-198-2019, no obstante, la entidad no se pronunció al respecto; se retira este contrato de la redacción del hallazgo.

En conclusión, la CGR confirma el hallazgo con incidencia disciplinaria, y reitera que la actividad del contratista en el ejercicio de sus funciones y los informes que presenta, son independientes de los informes que debe presentar el supervisor en cumplimiento de las obligaciones contractuales.

### **3.2. MACROPROCESO GESTION FINANCIERA Y CONTABLE**

#### **HALLAZGO No. 4 - Diferencias en la data de los sistemas de información SIGMA, SISPA y VUT con el SNRI. (A4)**

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.INF.01 Responsabilidad y gestión de Componentes de información. *La dirección de Tecnologías y Sistemas de la Información o quien haga sus veces debe definir las directrices y liderar la gestión de los Componentes de información durante su ciclo de vida. Así mismo, debe trabajar en conjunto con las dependencias para establecer acuerdos que garanticen la calidad de la información.*

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.*

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.*

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 realizó análisis a las Bases de datos de los sistemas de información: SIGMA - Sistema de Información para Guías de Movilización, SISPAP- Sistema de

Información Sanitaria para Importación y Exportación de Productos Agrícolas y Pecuarios, VUT - Ventanilla Única de Trámites contra la base de datos de SNRI - Sistema Nacional de Recaudo del ICA.

Base de datos	Total registros base de datos	Registros coincidentes con SNRI	Registros no coincidentes con SNRI	Registros sin relación con las 3 bases de datos
SNRI	1.296.918			204.600
SIGMA	1.179.604	966.938	212.666	
SISPAP	123.177	123.112	65	
VUT	2.269	2.268	1	
<b>Total</b>		<b>1.092.318</b>	<b>212.732</b>	<b>204.600</b>

Del análisis realizado se evidenciaron las siguientes diferencias:

**CASO 1:** Cruce bases de datos VUT - SNRI

- a. Las facturas Nos. 020191135381 y 020191133319 presentan diferentes estados en las dos bases de datos:

N_FACTURA	NOMBRE_RAZON_SOCIAL	N_DOCUMENTO	VALOR	ESTADO_VUT	ESTADO_SNRI
020191135381	AGROJAR S.A.S	900224099	90.912	ELIMINADA	PAGADA
020191133319	AGROJAR S.A.S	900224099	90.912	ELIMINADA	RECHAZADA

Lo que conlleva a que se presenten diferencias en valor de sus estados, así:

**VUT coincidentes con SNRI**

Estado_Factura_VUT	Cuenta de N_FACTURA	VALOR_VUT	VALOR_SNRI
ANULADA	1.085	234.953.940	234.953.940
CREADA	68	21.498.002	21.498.002
ELIMINADA	2	181.824	181.824
PAGADA	939	169.726.485	169.726.485
RECHAZADA	174	33.300.445	33.300.445
<b>Total general</b>	<b>2.268</b>	<b>459.660.696</b>	<b>459.660.696</b>

**SNRI coincidentes con VUT**

Estado_Factura_SNRI	Cuenta de N_FACTURA	VALOR_VUT	VALOR_SNRI
ANULADA	1.085	234.953.940	234.953.940
CREADA	68	21.498.002	21.498.002
PAGADA	940	169.817.397	169.817.397
RECHAZADA	175	33.391.357	33.391.357
<b>Total, general</b>	<b>2.268</b>	<b>459.660.696</b>	<b>459.660.696</b>

- b. Se encontró que en 31 registros de las bases de datos VUT – SNRI, los nombres y/o razón social de los usuarios solicitantes del servicio no tienen una estandarización en las dos bases de datos.

**CASO 2:** Cruce bases de datos SISPAP - SNRI

- a. Se encontró que en 1.752 registros de las bases de datos SISPAP – SNRI, los números de documentos de los usuarios solicitantes del servicio no coinciden, y adicionalmente en 1.266 de estos mismos, algunos nombres y/o razón social tampoco coinciden y/o difieren por caracteres uno del otro; se evidencia que no hay una estandarización de nombres y números de documentos entre las dos bases.
- b. Las facturas Nos. 020190461475 y 020190446295 muestran estado RECHAZADA en la base datos SNRI.

**CASO 3:** Cruce bases de datos SIGMA - SNRI

- a. Existen 8.839 facturas que presentan diferentes estados entre las dos bases de datos. Estos estados reflejan diferencia en sus valores así:

**SIGMA coincidentes con SNRI**

Estado_Factura_SIGMA	Cuenta de N_FACTURA	VALOR_SIGMA	VALOR_SNRI
ANULADA	2	14.624	14.624
PAGADA	966.708	12.674.265.261	12.674.265.261
RECHAZADA	1	73.120	73.120
WEBSERVICES	7	116.992	116.992
(en blanco)	220	138.477.928	138.477.928
<b>Total general</b>	<b>966.938</b>	<b>12.812.947.925</b>	<b>12.812.947.925</b>

**SNRI coincidentes con SIGMA**

Estado_Factura_SNRI	Cuenta de N_FACTURA	Suma de VALOR_SIGMA	Suma de VALOR_SNRI
ANULADA	107	1.448.790	1.448.790
CEDIDA	1	232	232
PAGADA	958.291	12.363.457.055	12.363.457.055
RECHAZADA	8.537	448.021.616	448.021.616
SANEADA	1	232	232
WEBSERVICES	1	20.000	20.000
<b>Total, general</b>	<b>966.938</b>	<b>12.812.947.925</b>	<b>12.812.947.925</b>

**CASO 4:** Base de datos SNRI

La base datos de SNRI analiza tiene 1.296.918 registros, detallados así:

ESTADO_SNRI	No. Registros	VALOR_SNRI
RECHAZADA	84.472	16.862.699.739
PAGADA	1.179.356	57.616.260.483
ANULADA	28.729	3.394.189.508
NULL	3.453	-
WEBSERVICES	836	10.534.537
CREADA	70	21.500.002
SANEADA	1	232
CEDIDA	1	232
<b>TOTAL</b>	<b>1.296.918</b>	<b>77.905.184.733</b>

De los 1.296.928 registros, en 90.884 en estado PAGADA, no se pudo establecer relación con los registros de las tres bases analizadas, pese a que como se muestra a continuación en la base de datos de SNRI si tiene un proyecto asignado.

PROYECTO_SNRI	ANULADA		CREADA		PAGADA		RECHAZADA		WEBSERVICES		(en blanco)		Total Reg.	VALOR_SNRI
	# Reg.	VALOR	# Reg.	VALOR	# Reg.	VALOR	# Reg.	VALOR	# Reg.	VALOR	# Reg.	VALOR		
SIGMA	19.730	534.465.466	1	1.000	6.128	1.008.181.658	54.035	2.520.212.520	835	10.514.537			80.729	4.073.375.181
SISPAP	5.998	1.193.038.658	1	1.000	3	2.323.461	12.529	2.320.050.235					18.531	3.515.413.354
SNRI	1.809	1.430.282.654			90.884	22.128.742.900	9.208	11.539.144.058					101.901	35.098.169.612
(en blanco)												3.453	3.453	
Total general	27.537	3.157.786.778	2	2.000	97.015	23.139.248.019	75.772	16.379.406.813	835	10.514.537	3.453		204.614	42.686.958.147

Lo anterior obedece a debilidades en 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 que se presenten errores en los datos, y a su vez afecta la integridad de la información reportada por los sistemas de información del ICA.

### Respuesta de la entidad

Contesta la Entidad, que la verificación y seguimiento en lo relacionado con los ingresos que percibe el Instituto, se basa primordialmente en las facturas en estado pagadas, pues son las que efectivamente cuentan con un recaudo en las cuentas bancarias del ICA y, por ende, las que justamente producen efectos en la gestión financiera y contable del Instituto.

De otra parte, manifiesta que, de acuerdo a la construcción del servicio, que permite interoperar las aplicaciones misionales con el SNRI, y la interacción definida entre las aplicaciones, se evidenció la inconsistencia de estos estados debido a la ausencia de un proceso definido de compensación tecnológica, cuando los sistemas

misionales presentan problemas de conexión con el servicio de actualización del estado de la factura, basada en la respuesta del pago de la pasarela; lo cual conllevó a presentarse la diferencia de estados.

Igualmente, manifiesta la entidad, que el problema en la extracción de la información de las bases de datos se presentó debido que el filtro de fechas que se realizó en la consulta SQL, no se definió la hora/minuto/segundo de la fecha de finalización del periodo, por lo que el motor de base de datos autocompletó dicho formato, dejándolo en 0 horas, 0 minutos, 0 segundos, como resultado ignoró todos los registros realizados el día 31/12/2019 desde las 00HH:00MI:01SS hasta 23HH:59MI:59SS

Acepta y aclara el ICA que con el fin de que la información relacionada con las bases de datos de terceros se encuentre debidamente homologada, se informa que se está realizando un proceso de implementación de un método de actualización de terceros a través del servicio web que consumen las aplicaciones que ingresan información al SNRI, garantizando que en todas las bases de datos se maneje en forma coherente.

Para el caso 4, manifestó la entidad que los 90.884 registros que tiene SNRI en estado PAGADO son facturas generadas, en forma manual, por los recaudadores a nivel nacional dentro del mismo aplicativo, siendo ajeno a los recaudos de los aplicativos misionales y corresponden a otros servicios que se prestan, basados en la Resolución de Tarifas vigente.

### **Análisis de respuesta**

En relación con las respuestas del ICA, se aceptan algunos argumentos dados por la entidad y se retiran algunos literales de los casos inicialmente observados.

Se mantienen los casos en donde efectivamente existen debilidades, como son los procesos que permiten actualizar el estado a través del servicio web de facturación y la homologación en la base de datos de terceros.

Para el caso 4, se mantiene lo observado, específicamente, en los relacionado con los 90.884 registros en estado PAGADA, por valor de \$22.128.742.290, ya que para la CGR el argumento expuesto por la entidad no lo desvirtúa, debido a que faltó más detalle y soportes de dicho recaudo.

### **Hallazgo Administrativo**

En razón a las inconsistencias, la CGR valorará la posibilidad de realizar actuaciones fiscales sobre este tema.

## **HALLAZGO No. 5 – Inconsistencia nota a los estados financieros No. 20 – Grupo 4 Ingresos - 4390 - Otros Ingresos (A5)**

En el Manual de Políticas Contables del Instituto en el numeral 16.3.6. Notas a los estados financieros establece: *“Las notas son descripciones o desagregaciones de partidas de los estados financieros presentadas en forma sistemática”*

En cumplimiento de la norma anterior, en la nota a los estados financieros número 20, la entidad revela ingresos por la suma de \$28.195.1 millones, cifra que, al ser comparada con los saldos del libro auxiliar de la cuenta que ascienden a \$49.585.0 millones, éstos presentan un mayor valor de \$20.669.4 millones.

Diferencia que se originó debido a que la nota contable se creó de manera errada con un archivo de ingresos de Tesorería incompleto; por lo tanto, el valor para cada servicio difiere del valor en el balance. Lo que evidencia, además, falta de la revisión y control en la información presentada.

Lo anterior, afecta de manera significativa el propósito de las notas contables y distorsiona la fidelidad de la información contable.

### **Respuesta de la entidad.**

*“En la nota contable 20. GRUPO DE INGRESOS, la gráfica con la información de los principales códigos de servicios por los cuales se generó mayor ingreso en la cuenta 4390 durante la vigencia 2019, se creó de manera errada, debido que el archivo de ingresos de Tesorería del aplicativo Novasoft con el cual se extrae la información, el sistema genero el reporte de manera incompleta, por lo tanto el valor para cada servicio difiere del valor en el balance, sin embargo, se realizó una nueva validación de los códigos de servicios de los movimientos de las cuentas de ingresos y están acordes con los saldos del balance.”*

### **Análisis de la Respuesta.**

Revisada la respuesta de la entidad, ésta confirma el hallazgo al manifestar que la nota se generó con un archivo incompleto de ingresos, y por lo tanto los saldos de la nota difiere del valor del balance. Situación que incumple con el objetivo de las notas a los estados financieros que es, el de brindar los elementos necesarios para que los usuarios que los leen, los puedan comprender claramente y les permita obtener la mayor utilidad de ellos.

Por lo expuesto anteriormente el hallazgo se mantiene.

## **HALLAZGO No. 6 – Otros Ingresos – Prestación de Servicios. (A6)**

En 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: *los ingresos por prestación de servicios se reconocen cuando el resultado de una transacción pueda estimarse con fiabilidad. 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.*

Al cruzar los saldos contables de estos servicios, con los saldos del aplicativo Novasoft, se determinó que éstos presentan un menor valor de \$ 1.555.2 millones, según se muestra en la tabla siguiente:

<b>CUENTA</b>	<b>DESCRIPCION</b>	<b>Saldo a 31 de diciembre 2019</b>	<b>Saldos Novasoft</b>	<b>Diferencias</b>
43900417438	guías de movilización de animales, prods	12.926.035.844	12.923.948.501	2.087.343,00
4390049001	Recaudos sin Identificar Servicios	5.882.726.504	7442708916	-1.559.982.412,41
43900401017	Licencia venta prods veterinarios	1.700.658.009	1.698.001.073	2.656.936,00
<b>Total diferencias</b>		<b>20.509.420.357</b>	<b>22.064.658.490</b>	<b>-1.555.238.133,41</b>

Fuente. Auxiliar cuenta 4390 otros ingresos – Saldos aplicativos Novaste

Sobre el valor de la diferencia, la entidad presentó una conciliación de saldos y la explicación a cada una de las partidas conciliatorias, justificaciones que no son claras de acuerdo con los movimientos que deben realizar para obtener saldos iguales, además, no anexaron los documento soporte para su verificación. Situación que genera incertidumbre sobre el valor de la diferencia establecida.

### **Respuesta de la entidad**

*Revisada la tabla de datos respecto a los ingresos, tomada de la base de datos de Novasoft reportada en la respuesta presentada al Oficio AG8-1- 04, es importante aclarar que el requerimiento se basó para Novasoft en la data de Ingresos y fue la información que efectivamente se transmitió. Así mismo, se aclara que en Novasoft se maneja el detalle de los ingresos del Instituto desde el módulo de tesorería, información que se transmitió a la Contraloría de acuerdo a lo requerido y de la cual, es necesario aclarar: En la observación que presenta la Contraloría, se evidencia que la tabla que indica como fuente Auxiliar cuenta 4390 otros ingresos – Saldos aplicativos Novasoft, se tomó para la columna saldos Novasoft, la sumatoria de los*

valores de los dos tipos de documentos que se encuentran en la base de datos, lo cual no es correcto, pues corresponden a registros con efectos contables diferentes, como a continuación se informa:

- En los documentos tipo 009, se registran los ingresos en forma detallada, a partir de los códigos de servicio de ingresos, que en contabilidad incrementan las cuentas de ingreso, valga la redundancia.
- En los documentos tipo 260, se registran reversiones a los ingresos, a partir de códigos de servicio de gasto, que en contabilidad disminuyen las cuentas de ingreso

En este sentido, los valores a tener en cuenta, son los que a continuación se informan:

CUENTA	DESCRIPCION	Saldo a 31 de diciembre 2019	Saldos Novasoft	Diferencias
43900417438	guías de movilización de animales, prods	12.926.035.844,00	12.926.035.844,00	0,00
4390049001	Recaudos sin Identificar Servicios	5.882.726.504,00	7.442.708.916,41	(1.559.982.412,41)
43900401053	Supervis calidad alim animales por tonel	4.649.308.806,00	4.652.265.078,00	(2.956.272,00)
43900401017	Licencia venta product veterinarios	1.700.658.009,00	1.700.658.009,00	0,00
<b>Total, diferencias</b>		<b>25.158.729.163,00</b>	<b>26.721.667.847,41</b>	<b>(1.562.938.684,41)</b>

(...) La situación anterior se presenta debido a que no se elaboran conciliaciones entre los saldos de los aplicativos de recaudo Novasoft y saldos contables, de manera que permitan obtener una información que cumpla con las características fundamentales de relevancia y representación fiel. Generando incertidumbre sobre el valor de la diferencia por \$1.572.8 millones.

Respecto a la afirmación de no realizar conciliaciones, el Instituto aclara que, si se realizan conciliaciones entre los módulos de tesorería y contabilidad del aplicativo Novasoft, y las diferencias corresponden a los registros de ingresos detallados que se generan y son transferidos al módulo contable, donde son verificados y de ser necesario se registran los movimientos contables relacionados con reclasificaciones, ajustes y causaciones.

De igual forma es preciso indicar que en la aclaración enviada al equipo auditor se mencionaron los auxiliares de las cuentas, los cuales son consultados directamente del aplicativo Novasoft, como sistema de registro del detalle de los

*ingresos del Instituto, por lo que los saldos no fueron intercambiados, sino explicados.*

*Para efectos de la revisión, se adjunta la mencionada conciliación.*

*(...) En respuesta a la solicitud de aclaración presentada por el contador, manifiesta para los ingresos por concepto de guías de movilización de animales lo siguiente: En el auxiliar de la cuenta el recaudo de ingresos ascienden a la suma de \$12.926.035.844 y no existen movimientos de causación, ajustes o notas débitos para esta cuenta durante la vigencia que afecten el saldo de la misma. Lo cual confirma que los saldos deben ser iguales, por tanto, no debe presentar ninguna diferencia.*

*Conforme se aclaró antes, para la cuenta contable 43900417438 guías de movilización de animales, prods, no existe diferencia, pues tanto en el módulo de tesorería, como en el contable, el valor de los registros de ingresos es de 12.926.035.844 cifra que puede de igual forma verificarse en la mencionada conciliación.*

*(...) Para el caso del servicio de Supervisión Calidad de Alimentos por tonel la aclaración dada a esta diferencia es: En el auxiliar de la cuenta el valor de \$4.652.265.078 corresponde al valor del recaudo de ingresos en la vigencia 2019. La diferencia con los \$4.649.308.806 se genera por ajuste contable correspondiente a reclasificación de comprobante de ingreso. En la respuesta los saldos se intercambiaron ya que el saldo del auxiliar no corresponde al tomado por la entidad y tampoco se describe el número del comprobante mediante el cual se realizó la reclasificación.*

*Para la cuenta contable 43900401053- Supervis calidad alim animales por tonel, la diferencia evidenciada corresponde realmente a un movimiento de ajuste efectuado, tal y como se dio a conocer en la aclaración enviada al equipo auditor, el cual se realizó mediante documento 750 19-0045 por valor de \$2.956.272 y está asociado a reclasificación de comprobante ingreso por pago de factura número 20160460380 como se puede evidenciar en el auxiliar de la cuenta.*

*(...) En las licencias de venta de productos veterinarios en la aclaración menciona: En el auxiliar de la cuenta el recaudo de ingresos asciende a la suma de \$1.700.658.009 y no existen movimientos de causación, ajustes o notas débitos para esta cuenta durante la vigencia que afecten el saldo de la misma. En virtud de la respuesta los saldos deben ser iguales y la diferencia se confirma.*

*Para la cuenta contable 43900401017 Licencia venta product veterinarios, no existe diferencia, pues tanto en el módulo de tesorería como en el contable, el valor*

*de los registros de ingresos es de 1.700.658.009 cifra que puede de igual forma verificarse en la mencionada conciliación.*

*(...) Respecto a la diferencia en los Recaudos por Identificar por \$ 1.565.120.8 millones la aclaración a la diferencia es: En el auxiliar de la cuenta, el valor de \$7.447.847.384 corresponde al valor del recaudo de ingresos en la vigencia 2019. La diferencia con los \$5.882.726.504 corresponde a los movimientos de causación, ajustes contables y notas débito a lo largo de la vigencia. En la aclaración se intercambiaron los saldos, teniendo en cuenta que el saldo en el auxiliar contable no corresponde y no hace claridad a la clase de ajustes y notas débito.*

*En el caso de la cuenta contable 4390049001-recaudos sin identificar la diferencia realmente corresponde a \$1.559.982.412,41 valor que se encuentra debidamente soportado con los movimientos contables efectuados en la cuenta mediante comprobantes de causación, reclasificaciones y ajustes, tal y como se dio a conocer en la aclaración enviada al equipo auditor y que de igual forma se puede ver en la conciliación y corresponde a lo siguiente:*

- \$5.138.468,00 incluidos en las notas débito de los documentos 260 transmitidos desde el módulo de ingresos, que como se mencionó afectan disminuyendo la cuenta contable; valor que está debidamente soportado en la conciliación.
- \$1.339.599.284,79 correspondientes a ingresos registrados desde el módulo de ingresos y que se encontraban en recaudos por clasificar en la cuenta 240720001 a 31 de diciembre de 2018. Este valor quedó en plan de mejoramiento pendiente de registro, por lo que, con el ajuste, se dio cumplimiento.
- \$220.383.127,62 se encuentran en los documentos de causación y ajustes relacionados con reclasificaciones entre cuentas efectuadas por procesos tales como depuración de la cartera del Instituto debido a que el ingreso se causó en esta cuenta y al ser identificado se reclasifica a la cuenta correspondiente, es el caso también de algunas cuentas de IVA por Arrendamiento, que al figurar en dicha cuenta son reclasificadas una vez se identifican los NIT y valores de procedencia.

*Conforme a lo mencionado, se solicita descartar la observación, pues como se evidencia si se realiza la conciliación de los registros y se cuenta con toda la información requerida para garantizar que el detalle de los ingresos registrados, están debidamente soportados.*

## Análisis de Respuesta

- Ingreso Servicios Guías de Movilización

Teniendo en cuenta las aclaraciones realizadas por la entidad, y a los efectos contables que tienen los tipos de documentos 009 y 260, que se encuentran en la base de datos del aplicativo Novasoft, se determinó que el valor neto de ingresos por concepto de guías de movilización es de \$12.923.948.501, valor que corresponde a \$12.926.035.844 por ingresos por este concepto, registrados mediante el documento 009 y \$2.087.343 a reversiones realizadas mediante registros en el documento tipo 260. Valores que fueron extractados del aplicativo Novasoft, tal como se evidencia a continuación:

cod_ser	4438	
Etiquetas de fila	Recuento de ano_doc	Suma de tot_doc
9	933703	12.926.035.844,00
260	206	2.087.343,00
Total general	933909	12.923.948.501,00

Información Aplicativo Novasoft

De esta forma, el saldo contable por valor de \$12.926.035.844, frente al valor de \$12.923.948.501 del aplicativo Novasoft, presenta un mayor valor de \$2.087.343.

- Ingresos por Licencia de venta de productos veterinarios (Alimento para animales)

Al igual que en las guías de movilización, los ingresos por este concepto en el aplicativo Novasoft corresponden a un valor neto de \$1.698.001.073, de los cuales \$1.700.658.009 corresponde a ingresos registrados mediante el documento 009 y \$2.656.936 a reversiones registradas, mediante documento 260. A continuación, se presentan las cifras tomadas del aplicativo en mención.

cod_ser	4017	
Etiquetas de fila	Recuento de ano_doc	Suma de tot_doc
9	972	1.700.658.009,00
260	2	2.656.936,00
Total general	974	1.698.001.073,00

#### Información Aplicativo Novasoft

Comparado el saldo del auxiliar contable de ingresos por licencia de venta de productos veterinarios, por la suma de \$1.700.658.009, frente al saldo del aplicativo Novasoft por este mismo concepto, presenta un mayor valor de \$2.656.936.

- Ingresos Supervisión calidad alimento animales por tonel

Frente a la diferencia de \$2.956.272 que se presenta entre el saldo contable a 31 de diciembre de 2019 por \$4.649.308.806 y el saldo del aplicativo Novasoft por \$4.652.265.078, la entidad manifiesta que corresponde a una reclasificación de comprobante de ingreso por pago de factura número 20160460380, registro que se efectuó mediante comprobante No 19 – 00045 del 30 de diciembre de 2019. Situación que se verificó en los documentos adjuntos, justificando de esta forma el valor de la diferencia presentada.

- Ingresos Recaudados sin Identificar Servicios.

De acuerdo con la diferencia establecida por el equipo auditor, entre el saldo contable y el aplicativo Novasoft, a 31 de diciembre de 2019, por la suma de \$1.565.120.880, la entidad presenta una conciliación de saldos en la cual refleja dos partidas conciliatorias, una por \$ 5.138.468 de notas débito 260 y la otra por \$1.559.982.412,63, que de acuerdo con el comentario corresponden a reversión de ingresos ya registrados y a reclasificaciones entre cuentas, efectuadas por procesos de depuración de cartera, e identificación por terceros de IVA por arrendamiento.

Sobre la partida conciliatoria de \$1.559.982.412,6, manifiestan que corresponde a mayor valor registrado en el aplicativo Novasoft, por los siguientes conceptos: \$1.339.599.284,79, de ingresos registrados desde el módulo de ingresos y que se encontraban en recaudos por clasificar en la cuenta 240720001, a 31 de diciembre de 2018, valor que, de acuerdo con el informe de auditoría de la vigencia anterior, quedó pendiente de registrar como ingreso, y \$220.383.127,62 se encuentran en los documentos de causación y ajustes relacionados con reclasificaciones entre cuentas efectuadas por procesos de depuración de la cartera del Instituto, debido a que el ingreso se causó en esta cuenta y al ser identificado se reclasifica a la cuenta correspondiente, es el caso también de algunas cuentas de IVA por Arrendamiento, que al figurar en dicha cuenta son reclasificadas una vez se identifican los NIT y valores de procedencia.

Tal como se comenta anteriormente, la entidad presentó la conciliación de saldos con sus debidas explicaciones, pero no adjunto los documentos soportes con el fin de analizar y verificar el origen y la correcta afectación de los registros.

Por lo expuesto en el análisis de la respuesta, el hallazgo se ajustó en consideración a las aclaraciones dadas por en la entidad, las cuales fueron tenidas en cuenta.

Hallazgo Administrativo

### **HALLAZGO No. 7 – Consistencia de información Ingresos Tarifados (A7)**

En 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: *los ingresos por prestación de servicios se reconocen cuando el resultado de una transacción pueda estimarse con fiabilidad. 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 servicios que generan mayor ingreso a la entidad a diciembre 31 de 2019, en el sistema de información Novasoft refleja un valor de \$51.157.421.675, cifra que presenta una diferencia por mayor valor de \$8.331.675.537, respecto al valor del Sistema Nacional de Recaudo – SNRI por \$42.825.746.138, sistema que alimenta a Novasoft.

La anterior situación se presenta a debilidades en el proceso de validación de cifras, y a la falta de conciliaciones de saldos entre las diferentes fuentes de la información, generando incertidumbre sobre la diferencia establecida.

Sobre la situación anterior, se solicitó aclaración al contador de la entidad quien en la respuesta manifestó: *En cuanto a la diferencia entre el saldo de las cuentas en los aplicativos Novasoft y SNRI se da a conocer que a través de SNRI se realiza diariamente la expedición de facturas a partir de las solicitudes que realizan los usuarios para la prestación de los servicios, de acuerdo a la necesidad y a los requisitos que deben cumplir conforme a la normatividad sanitaria establecida.*

*Dichas facturas se expiden ya sea en línea por parte de los usuarios directamente, en cuyo caso el pago es inmediato, como también a partir de consignaciones manuales que realizan en las entidades bancarias de recaudo a nivel nacional, las cuales pueden ser de fecha actual o de fechas anteriores, incluso de vigencias anteriores, que son entregadas por los usuarios en el momento que se acercan a las sedes del ICA, para efectos de expedición de la factura y posteriormente solicitar el servicio ante el área técnica.*

*Es así, que los registros de facturación que se generan en el SNRI presentan diferencias frente a los registros generados en Novasoft, pues los primeros se alimentan como se indica anteriormente, de los soportes de pago que entregan los usuarios y los segundos de todos los movimientos bancarios de acuerdo con los recaudos efectivamente percibidos en las cuentas de recaudo nacional durante la vigencia, tengan o no una factura asociada.*

Analizada la aclaración sobre la diferencia presentada, es evidente el origen de la misma, pero no se ha realizado el proceso para su identificación.

### **Respuesta de la entidad**

*Según se ha informado, a través de SNRI se realiza diariamente la expedición de facturas a partir de las solicitudes que realizan los usuarios para la prestación de los servicios, de acuerdo a la necesidad y a los requisitos que deben cumplirse conforme a la normatividad sanitaria establecida.*

*Dichas facturas se expiden ya sea en línea por parte de los usuarios directamente, en cuyo caso el pago es inmediato, como también a partir de consignaciones manuales que realizan en las entidades bancarias de recaudo a nivel nacional, las cuales pueden ser de fecha actual o de fechas anteriores, incluso de vigencias anteriores, que son entregadas por los usuarios en el momento que se acercan a las sedes del ICA, para efectos de expedición de la factura y posteriormente solicitar el servicio ante el área técnica.*

*Es así, que los registros de facturación que se generan en el SNRI presentan diferencias frente a los registros generados en Novasoft, pues los primeros se alimentan como lo indiqué antes, de los soportes de pago que entregan los usuarios y los segundos de todos los movimientos bancarios de acuerdo con los recaudos efectivamente percibidos en las cuentas de recaudo nacional durante la vigencia, tengan o no una factura asociada.*

*La gestión del reconocimiento de ingresos se realiza conforme se encuentra definido en el Procedimiento de Ingresos GRFIN-GI-P-005, el cual fue objeto de ilustración al equipo auditor de la Contraloría, donde se evidencian los controles que se realizan diariamente a la expedición de las facturas, las cuales pasan por un proceso de verificación antes de su registro en Novasoft, a partir de la realización de una conciliación de los pagos incluidos en cada caso, versus los movimientos bancarios.*

*Así mismo, es de anotar que el ICA percibe ingresos por concepto de la prestación de servicios a través de la Ventanilla Única de Comercio Exterior VUCE, recursos*

*que no se encuentran reflejados en el SNRI, dado que el registro se efectúa a través de una plataforma que maneja directamente el Ministerio de Comercio de Exterior y aún no se encuentra integrada con nuestro sistema, movimientos que, de igual forma, son debidamente identificados, asociados y registrados.*

*Conforme a lo expuesto, reitero que se identifican los movimientos bancarios que se asocian a las facturas y conceptos correspondientes, los cuales se van registrando en Novasoft durante el año y al final de la vigencia se incluyen también los demás registros de dichos movimientos bancarios que queden sin un documento vinculado, pero que efectivamente fueron recibidos en las cuentas bancarias del Instituto, que por ende deben ser reconocidos como tal, acorde a las políticas financieras y contables y los procedimientos establecidos.*

*Finalmente, solicito se descarte la observación, pues como se evidencia y conforme al mencionado procedimiento, si se realiza la conciliación de los registros y se cuenta con toda la información requerida para garantizar que los detalles de los ingresos registrados están debidamente soportados.*

### **Análisis de respuesta**

La entidad en su respuesta establecen que realmente se presentan diferencias entre los saldos del aplicativo SNRI y Novasoft, teniendo en cuenta la forma como cada uno de estos aplicativos se alimenta; además, manifiestan que perciben ingresos generados por concepto de la prestación de servicios a través de la Ventanilla Única de Comercio Exterior-VUCE, los cuales no se encuentran reflejados en el SNRI, dado que el registro se efectúa a través de una plataforma que maneja directamente el Ministerio de Comercio de Exterior, y aún no se encuentra integrada al sistema de la entidad, movimientos que de igual forma, son debidamente identificados, asociados y registrados.

A pesar de la entidad identificar y ejercer controles sobre la información registrada por cada uno de estos aplicativos, y de los ingresos por servicios prestados a través de la VUCE, en su respuesta no presentó conciliación entre los saldos de estos aplicativos, de tal manera que se pueda obtener certeza sobre la diferencia presentada y, así, objetar de manera precisa el hallazgo.

Por lo expuesto anteriormente, el hallazgo se mantiene

### **HALLAZGO No. 8 – Cuentas por pagar adquisición de bienes y servicios. (A8)**

En el Manual de Políticas de la Entidad, en el Título: Características Cualitativas de la Información Financiera – Relevancia Fiel, establece: “*Para ser útil, la información*

*financiera debe representar fielmente los hechos económicos. La representación fiel Se alcanza cuando la descripción del hecho económico, es completa, neutral, y libre de error significativo”.*

De otro lado, en las características de mejora establece: *“En general, las características cualitativas que mejoran la utilidad de la información financiera deben maximizarse en la medida de lo posible. Sin embargo, estas (individualmente o en grupo) no pueden hacer que la información sea útil si es irrelevante y no representa fielmente los hechos económicos de la entidad”.*

Del saldo de la cuenta por pagar “Adquisición de Bienes y Servicios”, a 31 de diciembre de 2019 por \$ 14.942.4 millones, se tomó una muestra para su análisis de \$ 9.662.4 millones, valores que fueron cruzados con el listado de las reservas por falta de PAC, estableciendo una diferencia de \$ 27.8 millones, que corresponde a un mayor valor en las reservas constituidas con respecto a los saldos contables. Cifra que a continuación se especifica:

<b>Tercero</b>	<b>Saldo Cuenta por Pagar 2019</b>	<b>Reservas por PAC 2019</b>	<b>Diferencia</b>
Miguel Quijano Ltda.	182.104.205	188.175.302	6.071.097
ARC Análisis S.A.S	865.679.985	882.891.988	17.212.003
Disproquilab Ltda.	427.197.490	431.786.562	4.589.072
<b>Total</b>	<b>1.474.981.680</b>	<b>1.502.853.852</b>	<b>27.872.172</b>

Fuente Auxiliar contable por terceros y listado reservas por PAC- ICA

La Situación anterior obedece a deficiencias en los controles presupuestales y contables y a la ausencia de conciliaciones de saldos, generados por las diferentes fuentes de la entidad, generando incertidumbre sobre la diferencia presentada, debido a que no fue posible obtener los documentos soporte que permitieran tener certeza el origen de las mismas.

## **Respuesta de la entidad**

*Mediante Circular externa 032 de noviembre 18 de 2019, la Administración del SIIF Nación informó los “Aspectos a considerar para el cierre de la vigencia 2019 y apertura del año 2020 en el sistema integrado de información financiera - SIIF Nación”.*

*El literal g. Constitución de reservas presupuestales y cuentas por pagar 2019 del numeral 11.2. Aspectos a tener en cuenta después del 31 de diciembre de 2019 señala:*

*“g. Constitución de reservas presupuestales y cuentas por pagar 2019: De conformidad con lo establecido en los artículos 2.8.1.7.3.1. y 2.8.1.7.3.2. del Decreto 1068 de 2015, las reservas presupuestales y las cuentas por pagar del año 2019, se constituyen con los saldos registrados en el SIF Nación al 20 de enero de 2020, así:*

- Reservas presupuestales: Con los Compromisos no obligados a 31 de diciembre.*
- Cuentas por pagar: Con las obligaciones no pagadas a 31 de diciembre.*

*Según lo establece el artículo 28 de la ley de presupuesto para la vigencia 2020, “Para las cuentas por pagar que se constituyen a 31 de diciembre de 2019 se debe contar con el correspondiente programa anual mensualizado de caja de la vigencia, de lo contrario deberán hacerse los ajustes en los registros y constituir las correspondientes reservas presupuestales. Igual procedimiento se deberá cumplir en la vigencia 2020” (Negrilla fuera de texto).*

*Con el fin de verificar la constitución del rezago presupuestal, el Grupo de Gestión Financiera envió a las diferentes dependencias de Instituto como son Subgerencia de Protección Animal y Subgerencia de Análisis y Diagnóstico, mediante correo electrónico, un listado de saldos por obligar de los compromisos que se registraron durante la vigencia 2019 que afectaban el presupuesto asignado a dicha Subgerencia, con el fin de que se realizara la revisión, para saber si se debían liberar o constituir como una reserva presupuestal.*

*Como respuesta a la solicitud, la Subgerencia de Protección Animal indicó que el saldo del contrato GGC-138-2019 a nombre Manuel y Quijano por concepto de “Adquisición de dispositivos de identificación nacional - DIN” por valor de \$188.175.302 se debía constituir como una reserva presupuestal ya que no fue posible realizar la obligación. (Adjunto copia del listado de compromisos con las Observaciones realizadas por la dependencia).*

*La Subgerencia de Análisis y Diagnóstico no brindo una respuesta respecto a los saldos de los contratos GGC-254-2020 a nombre de ARC análisis y GGC-121-2020 a nombre de Disproquilab LTDA, por lo tanto, se procedió a constituir estos saldos como una reserva presupuestal, con el fin de tener un amparo presupuestal en caso que se llegare a presentar la factura por parte del proveedor por la prestación del servicio.*

*A continuación, se indican los saldos de estos contratos a la fecha de la presentación de la respuesta así:*

TERCERO	NUMERO DE CONTRATO	VALOR COMPROMISOS 2019	OBLIGACIONES	SALDO
Miguel y Quijano LTDA	GGC-138-2019	188.175.302	179.414.018	8.761.284
ARC ANALISIS S.A.S.	GGC-132-2019	462.828.780	462.828.780	0
ARC ANALISIS S.A.S.	GGC-254-2019	420.063.208	402.851.205	17.212.003
Disproquilab LTDA	GGC-121-2019	135.485.745	125.632.545	9.853.200
Disproquilab LTDA	GGC-256-2019	301.564.999	301.564.999	0

Saldo de ejecución a 11 de mayo

*En atención a ésta solicitud y de acuerdo a las instrucciones impartidas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la circular de cierre de la vigencia 2019, así como el artículo 28 de la Ley 2008 de 27 de diciembre de 2019, el Grupo de Gestión Financiera procedió a realizar la constitución de esta reserva presupuestal atendiendo a la prudencia y realizó un acta de constitución de las Reservas Presupuestales vigencia 2019 - 2020 con corte a 31 de diciembre de la vigencia indicada; de los saldos de los registros presupuestales que no pudieron ser obligados durante la vigencia 2019 y de los cuales fueron recibidos a satisfacción los bienes y servicios por el Instituto Colombiano Agropecuario – ICA al finalizar la vigencia.*

*Por lo anterior, se adjuntan soportes que evidencian lo consignado en la respuesta.*

### **Análisis de respuesta**

La respuesta dada por la entidad no es acorde con la situación presentada, sin que se dé la aclaración pertinente a la diferencia de las cuentas por pagar por falta de PAC registradas contablemente y las constituidas por estas mismas como reservas presupuestales.

De otra parte, la respuesta deja entrever las deficiencias en la calidad y oportunidad en el suministro de la información por parte de las diferentes direcciones de la entidad, lo que conlleva a que los procedimientos establecidos para la ejecución y constitución de las reservas presupuestales no se realicen de conformidad con las normas establecidas para tal fin. Acudiendo a procedimientos que no están acordes con la normatividad y solo conllevan a cometer imprecisiones en la información generada.

En virtud de lo anterior el hallazgo administrativo se mantiene.

## 4. ANEXOS

### 4.1. Anexo No. 1. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS

<b>TIPO DE HALLAZGO</b>	<b>CANTIDAD</b>
<b>ADMINISTRATIVOS</b>	<b>8</b>
<b>FISCALES</b>	<b>0</b>
<b>DISCIPLINARIOS</b>	<b>3</b>
<b>PENALES</b>	<b>0</b>

## Anexo No. 2. EVALUACION PLAN DE MEJORAMIENTO

Codificación en el Plan de Mejoramiento de la Entidad	Hallazgo	El hallazgo persiste en la vigencia actual auditada (SI/NO)?	Observaciones o comentarios del Equipo Auditor
1	<p><b>2018</b></p> <p>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.</p>	NO	Verificado con los soportes suministrados por control interno, Acta de julio 22 de 2019 de socialización y capacitación en los laboratorios, sobre el manejo del aplicativo Novasoft, para solicitar elementos en tiempo real, para corregir este hallazgo, quedando evidenciado su cumplimiento de la acción, es correctiva, y Efectiva.
1	<p>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.</p>	NO	Verificado con los soportes suministrados por control interno, Acta de julio 22 de 2019 de socialización y capacitación en los laboratorios, sobre el manejo del aplicativo Novasoft, para solicitar elementos en tiempo real, para corregir este hallazgo, quedando evidenciado su cumplimiento de la acción, es correctiva, y Efectiva
3	En la cuenta recursos entregados en administración a diciembre 31 de 2018, se registran \$2.605.704.000 pendientes de legalizar	NO	Según la información suministrada por control interno, El avance físico con corte al 31/12/2019 es cero (0), acción vencida, teniendo en cuenta que la fecha de cumplimiento era el 01/10/19
2	En la cuenta recursos entregados en administración a diciembre 31 de 2018, se registran \$2.605.704.000 pendientes de legalizar	NO	Según la información suministrada por control interno, El avance físico con corte al 31/12/2019 es cero (0), acción vencida, teniendo en cuenta que la fecha de cumplimiento era el 01/10/19

3	El proceso de expedición establece la generación de facturas por venta de servicios con consignación de recursos realizado por los usuarios, esto no constituye un ingreso efectivo sino un ingreso recibido por anticipado, situación que no permite reflejar los ingresos reales y subestima los ingresos por venta de servicios y el pasivo en una cifra indeterminada	SI	Verificado con los soportes suministrados por control interno, donde se presenta el sisad 20193117396 de fecha 17/07/19, mediante el cual el Grupo Gestión Financiera, solicita a SIGMA, la generación del reporte de saldos prepago, con sisad 20193117785 fecha 19/07/19, sin embargo, se mantiene el hallazgo por cuanto la entidad persiste en irregularidades de este orden.
6	¿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	NO	Según la información suministrada por control interno, El avance físico con corte al 31/12/2019 es cero (0), acción vencida, teniendo en cuenta que la fecha de cumplimiento era el 31/07/19
12	Se evidenciaron deficiencias en el ejercicio de las funciones de supervisión, con la consecuente afectación en la ejecución de la obra contratada	Si	Según la información suministrada por la oficina de control interno el avance es cero, sin embargo, se mantiene el hallazgo por cuanto la entidad persiste en irregularidades de este orden.
12	Se evidenciaron deficiencias en el ejercicio de las funciones de supervisión, con la consecuente afectación en la ejecución de la obra contratada	SI	Según la información suministrada por la oficina de control interno el avance es cero, sin embargo, se mantiene el hallazgo por cuanto la entidad persiste en irregularidades de este orden
1	<b>Auditoria regular 2017</b> Revisada la cuenta 1615 Construcciones en curso, con saldo a 31 de diciembre de 2017, por valor de \$5.313.122.268, se observó que corresponde a contratos pendientes de legalizar y liquidar desde los años 2012 a 2015.	NO	Según la información suministrada por control interno, El avance físico con corte al 31/12/2019 es cero (0), acción vencida, teniendo en cuenta que la fecha de cumplimiento era el 31/12/19

2	En Cundinamarca, Antioquia, Nariño y Arauca, se evidenció que el manejo de los almacenes se encuentra centralizado en las oficinas nacionales, lo que no permite a los almacenistas ejercer un control de los elementos a cargo de los mismos, así como los elementos para el manejo de proyectos.	NO	Verificado con los soportes suministrados por la oficina de control interno, la acción correctiva de registro fotográfico de la organización de la bodega, <b>no es una acción Efectiva</b> , puesto que lo que correspondía era la verificación periódicamente de la aplicación de los procedimientos por parte de los Almacenistas Seccionales de acuerdo con el manual de procedimientos para el manejo administrativo de los bienes
2	El almacén Oficinas Nacionales realizó un cruce de información entre lo reportado por Novasoft, como inventario de elementos de consumo de la Seccional Cundinamarca, frente a lo reportado en el boletín de almacén de la misma seccional, determinándose una diferencia de \$132.188.068	NO	Verificado con los soportes suministrados por la oficina de control interno, la acción correctiva de registro fotográfico de la organización de la bodega, <b>no es una acción Efectiva</b> , puesto que lo que correspondía era Incluir dentro de las minutas de los contratos de suministro elaborados por la entidad que en la entrega de bienes esté presente además del supervisor del proyecto el almacenista
2	El almacén Oficinas Nacionales realizó un cruce de información entre lo reportado por Novasoft, como inventario de elementos de consumo de la Seccional Cundinamarca, frente a lo reportado en el boletín de almacén de la misma seccional, determinándose una diferencia de \$132.188.068	NO	Verificado con los soportes suministrados por la oficina de control interno, la acción correctiva de registro fotográfico de la organización de la bodega, <b>no es una acción Efectiva</b> , puesto que lo que correspondía era modificar el manual de procedimientos de administración de bienes incorporando lineamientos para que las seccionales participen en la entrega de los bienes de los proyectos.
2	Se almacenan elementos como equipos de cómputo, impresoras, módulos de trabajo, archivos documentales que corresponden al convenio con APHIS, sobre los cuales la responsable del almacén indica que estos han permanecido en ese lugar desde que se hizo cargo de la bodega.	No	Verificado con los soportes suministrados por la oficina de control interno, la acción correctiva de registro fotográfico de la organización de la bodega, <b>no es una acción Efectiva</b> , puesto que lo que correspondía era definir la situación de los bienes para incorporación o devolución según corresponda

2	Elementos sin placa de inventario del ICA, como: motocicleta Yamaha de placa EUP 14D, motocicleta AKT de placa NWM 58D.	NO	Verificado con los soportes suministrados por la oficina de control interno, la acción correctiva de registro fotográfico de la organización de la bodega, <b>no es una acción Efectiva</b> , puesto que lo que correspondía era suministrar placas de inventario para replaquetear elementos que han perdido la placa de inventario las cuales se envían mediante memorando previa verificación y solicitud de la seccional
2	Del ítem código 150001007 ingresaron 10.000 DIN, según el listado de almacén. En el conteo físico realizado durante la visita, se cuantificó un faltante de 7.600 dispositivos, debido a que no se realiza la salida por CMI de almacén por parte de oficina nacional.	NO	Verificado con los soportes suministrados por la oficina de control interno, la acción correctiva de registro fotográfico de la organización de la bodega, <b>no es una acción Efectiva</b> , puesto que lo que correspondía era modificar el manual de procedimientos de administración de bienes incorporando lineamientos para que las seccionales participen en la entrega de los bienes de los proyectos.
2	Del ítem código 150001007 ingresaron 10.000 DIN, según el listado de almacén. En el conteo físico realizado durante la visita, se cuantificó un faltante de 7.600 dispositivos, debido a que no se realiza la salida por CMI de almacén por parte de oficina nacional.	NO	Verificado con los soportes suministrados por la oficina de control interno, la acción correctiva de registro fotográfico de la organización de la bodega, <b>no es una acción Efectiva</b> , puesto que lo que correspondía era incluir dentro de las minutas de los contratos de suministro elaborados por la entidad que en la entrega de bienes esté presente además del supervisor del proyecto el almacenista
6	La información reportada no brinda confiabilidad en las cifras presupuestales reveladas por el ICA y evidencia falta de gestión ante el Ministerio de Hacienda para establecer la razón de las diferencias en los reportes, que permita realizar los ajustes a que haya lugar y de esta manera, presentar cifras consistentes en las distintas fuentes de información de la ejecución presupuestal.	NO	Se determinó como acción correctiva Remitir a la CGR, el oficio de respuesta emitido por el MHCP, 1-2018-106317, de fecha 11-12-2017, donde se argumenta por qué no coinciden los reportes de ejecución. * Dada esta situación trasladar al MHCP, una solicitud para que se realicen los ajustes que correspondan, y según lo reportado por la oficina de control interno solo se remitió el Oficio dirigido al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por lo cual esta actividad se reportó con porcentaje de avance 50% y en estado vencida pues la fecha de terminación era el 15/03/2019

8	Verificadas las reservas presupuestales reflejadas en la ejecución presupuestal de la vigencia 2017, y las desagregadas en el reporte entregado por el ICA, se determinó una diferencia de \$91,820,015.	NO	Verificada acta de liberación de compromiso de fecha 15/01/2019, suministrada por la oficina de control Interno, quedando evidenciado su cumplimiento de la acción, es correctiva, y Efectiva
9	Se evidencia un incumplimiento de las normas presupuestales, debido a que las razones que justifican la constitución de las reservas presupuestales, son hechos previsible en el proceso de planeación contractual y no obedecen a situaciones de caso fortuito o fuerza mayor.	Si	Según la información suministrada por la oficina de control interno el avance es cero, sin embargo, se mantiene el hallazgo por cuanto la entidad persiste en irregularidades de este orden.
	Se evidencia un incumplimiento de las normas presupuestales, debido a que las razones que justifican la constitución de las reservas presupuestales, son hechos previsible en el proceso de planeación contractual y no obedecen a situaciones de caso fortuito o fuerza mayor.	SI	Según la información suministrada por la oficina de control interno el avance es cero, sin embargo, se mantiene el hallazgo por cuanto la entidad persiste en irregularidades de este orden.
10	A diciembre 31 de 2017, el ICA constituyó como reserva presupuestal el valor de \$4.268,000 por concepto de viáticos pendientes de legalizar, los cuales no corresponden a lo definido como reserva, en el sentido de que la misma obedece a compromisos adquiridos y no ejecutados a la fecha de cierre.	NO	Según la información suministrada por control interno, El avance físico con corte al 31/12/2019 es cero (0), acción vencida, teniendo en cuenta que la fecha de cumplimiento era el 30/03/2019
38	<p><b>Auditoria Regular 2016</b></p> <p>¿Afectaciones contables al rubro Valorizaciones Terrenos y Edificaciones? Predios Tibú y Villavicencio. El hallazgo presentado en el informe de auditoría vigencia 2015, persiste con el mismo efecto contable para la vigencia 2016.</p>		Según la información suministrada por la Oficina de Control Interno, el soporte de esta acción se presentó en el reporte con corte al 31/12/2017. La Oficina Asesora Jurídica mediante radicado 20183101134 del 16/01/2018, solicita eliminación de esta actividad, ya que, estudiado el expediente del predio, se encontró que la oficina de Registros e Instrumentos Públicos de Cúcuta, mediante oficio de 27/08/2013, señala que no es procedente el registro de la Escritura de Donación del predio ICA- Tibú, hasta que la misma no sea corregida, acción cumplida

38	¿Afectaciones contables al rubro Valorizaciones Terrenos y Edificaciones? Predios Tibú y Villavicencio. El hallazgo presentado en el informe de auditoría vigencia 2015, persiste con el mismo efecto contable para la vigencia 2016.	NO	Según la información suministrada por la Oficina de Control Interno, el soporte de esta acción se presentó en el reporte con corte al 31/12/2017. La Oficina Asesora Jurídica mediante radicado 20183101134 del 16/01/2018, solicita eliminación de esta actividad, ya que, estudiado el expediente del predio, se encontró que la oficina de Registros e Instrumentos Públicos de Cúcuta, mediante oficio de 27/08/2013, señala que no es procedente el registro de la Escritura de Donación del predio ICA- Tibú, hasta que la misma no sea corregida, acción cumplida
38	¿Afectaciones contables al rubro Valorizaciones Terrenos y Edificaciones? Predios Tibú y Villavicencio. El hallazgo presentado en el informe de auditoría vigencia 2015, persiste con el mismo efecto contable para la vigencia 2016.	NO	Según la información suministrada por la Oficina de Control Interno, el soporte de esta acción se presentó en el reporte con corte al 31/12/2017. La Oficina Asesora Jurídica mediante radicado 20183101134 del 16/01/2018, solicita eliminación de esta actividad, ya que, estudiado el expediente del predio, se encontró que la oficina de Registros e Instrumentos Públicos de Cúcuta, mediante oficio de 27/08/2013, señala que no es procedente el registro de la Escritura de Donación del predio ICA- Tibú, hasta que la misma no sea corregida, acción cumplida
29	<b>Auditoria Regular 2015</b> Afectaciones contables al rubro Valorizaciones Terrenos y Edificaciones	NO	Según la información suministrada por la Oficina de Control Interno, el soporte de esta acción se presentó en el reporte con corte al 31/12/2017. La acción de mejora se reformuló, teniendo en cuenta la solicitud realizada por la Oficina Asesora Jurídica con radicado No. 20183101134 del 16/01/2018, se verificó el soporte del pago del impuesto del predio objeto del hallazgo. Acción cumplida

29	Afectaciones contables al rubro Valorizaciones Terrenos y Edificaciones	NO	Según la información suministrada por la Oficina de Control Interno, el soporte de esta acción se presentó en el reporte con corte al 31/12/2017. La acción de mejora se reformuló, teniendo en cuenta la solicitud realizada por la Oficina Asesora Jurídica con radicado No. 20183101134 del 16/01/2018, se verificó el soporte del pago del impuesto del predio objeto del hallazgo. Acción cumplida
38	Se han realizado solamente 8 traspasos de vehículos, quedando pendiente el resto, lo cual genera posibles riesgos por el uso inadecuado de estos bienes, que continúan a nombre del ICA.	NO	Según la información suministrada por la Oficina de Control Interno, el soporte de esta acción se presentó en el reporte con corte al 31/12/2017
69	Auditoria Regular 2014  En 2013 el MADR informa al ICA las acciones que se deben adelantar para sanear la titularidad del inmueble que le fue entregado al ICA desde hace 40 años por el IFA.	NO	Según la información suministrada por control interno, El avance físico con corte al 31/12/2019 es cero (0), acción vencida, teniendo en cuenta que la fecha de cumplimiento era el 31/12/19
69	En 2013 el MADR informa al ICA las acciones que se deben adelantar para sanear la titularidad del inmueble que le fue entregado al ICA desde hace 40 años por el IFA.	NO	Según la información suministrada por control interno, El avance físico con corte al 31/12/2019 es cero (0), acción vencida, teniendo en cuenta que la fecha de cumplimiento era el 01/10/19

## 4.2. Anexo No. 2. ESTADOS FINANCIEROS



**INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO "ICA"**  
**ESTADO DE RESULTADOS**  
**AL 31 DE DICIEMBRE DE 2019**  
**(Cifras en miles de pesos)**

Código	Cuentas		2019	2018
	<b>INGRESOS FISCALES</b>	<b>NQ1A.20</b>	<b>64.618.476</b>	<b>60.630.733</b>
41	<b>Ingresos Fiscales</b>		<b>1.125.543</b>	<b>730.762</b>
4110	No tributarios		1.125.543	696.335
4115	Rentas Parafiscales		0	34.427
43	<b>Venta de servicios</b>		<b>63.492.933</b>	<b>59.899.971</b>
4345	<b>SERVICIOS HOTELERO S Y DE PROMOCIÓN TURÍSTICA</b>		<b>14.048</b>	<b>0</b>
4390	Otros servicios		63.553.248	59.992.755
4395	Devoluciones, Rebajas y Descuentos en venta de servicios		-74.363	-92.784
	<b>GASTOS OPERACIONALES</b>	<b>NQ1A.21</b>	<b>250.555.456</b>	<b>326.728.374</b>
51	<b>De Administración y Operación</b>	<b>NQ1A.22</b>	<b>250.555.456</b>	<b>326.728.374</b>
5101	Sueldos y salarios		49.052.380	48.600.754
5102	Contribuciones Imputadas		1.976.879	1.584.219
5103	Contribuciones Efectivas		13.278.931	13.410.706
5104	Aportes sobre la Nómina		2.897.547	2.967.358
5107	Prestaciones sociales		20.433.118	25.474.444
5108	Gastos de personal diversos		360.462	466.689
5111	Generales		157.761.760	229.220.487
5120	Impuestos, Contribuciones y Tasas		4.794.379	5.003.717
	<b>COSTOS DE VENTA</b>		<b>0</b>	<b>14.046</b>
62	<b>Costos de ventas de bienes</b>		<b>0</b>	<b>14.046</b>
6205	Bienes producidos		0	14.046
	<b>DEFICIT OPERACIONAL</b>		<b>-185.936.980</b>	<b>-266.111.687</b>
	<b>INGRESOS NO OPERACIONALES</b>		<b>217.790.972</b>	<b>284.198.128</b>
44	<b>Transferencias y Subvenciones</b>		<b>268.453</b>	<b>601.675</b>
4428	Otras transferencias		268.453	601.675
47	<b>Operaciones Interinstitucionales</b>		<b>211.797.125</b>	<b>274.380.125</b>
4705	Fondos recibidos		208.728.949	272.791.500
4722	Operaciones sin flujo de efectivo		3.068.176	1.588.625
48	<b>Otros Ingresos</b>		<b>5.725.394</b>	<b>3.216.328</b>
4802	Financieros		43.021	127.686
4808	Ingresos diversos		5.682.373	9.088.642
	<b>GASTOS NO OPERACIONALES</b>		<b>17.449.545</b>	<b>19.581.334</b>
53	<b>Deterioro depreciación amortizaciones y provisiones</b>	<b>NQ1A.23</b>	<b>13.025.310</b>	<b>12.877.724</b>
5347	Deterioro de cuentas por cobrar		293.857	37.432
5360	Depreciación de propiedades, planta y equipo		10.089.898	9.881.657
5366	Amortización de activos intangibles		735.035	191.891
5368	Provisiones litigios y demandas		1.906.520	2.766.744
57	<b>Operaciones Interinstitucionales</b>	<b>NQ1A.24</b>	<b>3.379.689</b>	<b>331.540</b>
5720	Operaciones de enlace		3.379.689	331.540
58	<b>Otros Gastos</b>	<b>NQ1A.25</b>	<b>1.044.546</b>	<b>6.372.070</b>
5802	Comisiones		0	385.121
5804	Financieros		0	2.909
5890	Gastos diversos		974.601	5.943.924
5893	Devoluciones y descuentos Ingresos fiscales		0	831
5895	Devoluciones rebajas y descuentos en venta de servicios		69.945	39.285
	<b>EXCEDENTE NO OPERACIONAL</b>		<b>200.341.427</b>	<b>264.616.794</b>
	<b>UTILIDAD O EXCÉDENTE DEL EJERCICIO</b>		<b>14.404.447</b>	<b>-1.494.893</b>



**Deyanira Barrero León**  
Gerente General  
Cédula No.65.694.118  
Vo.Bo.Subgerencia Administrativa y Financiera



**Norberto Marroquín Virguez**  
Coordinador Grupo de Gestión Contable  
T.P. 105855- T  
Cédula No.79.206.716

INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO "ICA"  
ESTADO DE SITUACIÓN FINANCIERA  
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2019  
(CIFRAS EN MILES DE PESOS)

Cuenta	ACTIVO		2019	2018	Cuenta	PASIVO	NOTA 13	2019	2018
	CORRIENTE		79.245.955	57.430.642		CORRIENTE		32.162.035	26.958.035
<b>11 EFECTIVO Y EQUIVALENTES AL EFECTIVO</b>	<b>NOTA 8</b>	<b>11.106.675</b>	<b>10.200.726</b>	<b>24 CUENTAS POR PAGAR</b>	<b>NOTA 14</b>	<b>18.195.539</b>	<b>13.776.597</b>		
1110 Depósitos en instituciones financieras		11.106.675	10.200.726	2401 Adquisición de bienes y servicios nacionales		14.942.441	11.200.471		
				2407 Recursos a favor de terceros		225.594	1.521.951		
				2424 Descuentos de nómina		1.138.271	110.492		
<b>13 CUENTAS POR COBRAR</b>	<b>NOTA 8</b>	<b>1.772.347</b>	<b>2.818.148</b>	2436 Retención en la fuente e impuesto de timbre		1.501.913	719.738		
1311 Contribuciones tasas e ingresos no tributarios		1.061.845	1.301.872	2440 Impuestos, Contribuciones y Tasas por Pagar		122.382	203.431		
1317 Prestación de Servicios		448.810	1.275.156	2460 Créditos Judiciales		0	3.672		
1384 Otras cuentas por cobrar		261.692	241.120	2490 Otras cuentas por pagar		264.938	16.842		
<b>14 PRÉSTAMOS POR COBRAR</b>	<b>NOTA 9</b>	<b>869.967</b>	<b>918.774</b>	<b>25 BENEFICIOS A LOS EMPLEADOS</b>	<b>NOTA 16</b>	<b>13.751.485</b>	<b>12.784.753</b>		
1415 Préstamos concedidos		869.967	918.774	2511 Beneficios a los empleados a corto plazo		11.243.571	10.092.642		
<b>15 INVENTARIOS</b>	<b>NOTA 10</b>	<b>15.297.206</b>	<b>9.020.055</b>	2512 Beneficios a los empleados a largo plazo		965.527	978.105		
1514 Materiales y suministro		15.297.206	9.020.055	2514 Beneficios posempleado pensiones		1.542.387	1.714.006		
<b>19 OTROS ACTIVOS</b>		<b>50.199.760</b>	<b>34.472.939</b>	<b>29 OTROS PASIVOS</b>	<b>NOTA 17</b>	<b>215.011</b>	<b>396.685</b>		
1905 Bienes y servicios pagados por anticipado		1.324.203	1.220.682	2902 Recursos recibidos en administración		16	181.690		
1906 Avances y anticipos entregados		2.105.326	1.957.686	2910 Ingresos Recibidos por Anticipado		214.995	214.995		
1908 Recursos entregados en administración		45.473.732	29.627.808						
1909 Depósito entregados en garantía		1.295.499	1.666.763						
<b>NO CORRIENTE</b>		<b>872.361.212</b>	<b>876.221.108</b>	<b>NO CORRIENTE</b>		<b>20.301.931</b>	<b>21.954.961</b>		
<b>12 INVERSIONES E INSTRUMENTOS DERIVADOS</b>	<b>NOTA 7</b>	<b>9.143</b>	<b>9.143</b>						
1224 Inversiones de administración de liquidez al costo		9.143	9.143						
<b>13 CUENTAS POR COBRAR</b>		<b>1.485.556</b>	<b>1.642.279</b>						
1385 Cuentas por cobrar de difícil cobro		1.816.846	1.679.711						
1386 Deterioro Acumulado de Cuentas por Cobrar		-331.290	-37.432						

				<b>27 PASIVOS ESTIMADOS</b>				
				2701 Litigios y demanda	NOTA 18	20.301.931	21.954.961	
						20.301.931	21.954.961	
				<b>TOTAL PASIVO</b>		<b>52.463.966</b>	<b>48.912.996</b>	
<b>16 PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO</b>	NOTA 11	<b>870.148.652</b>	<b>873.227.753</b>					
1605 Terrenos		657.120.826	657.120.826					
1610 Semovientes		125.631	132.931					
1615 Construcciones en curso		0	556.776					
1635 Bienes muebles en bodega		7.824.791	2.351.895					
1637 Propiedad Planta y Equipo no Explotado		1.675.095	1.377.519					
1640 Edificaciones		187.219.334	186.919.449					
1645 Plantas, Ductos y Tuneles		4.873	4.873					
1650 Redes Líneas y Cables		351.352	361.086					
1655 Maquinaria y equipo		3.127.458	2.927.135					
1660 Equipo médico y científico		19.624.332	18.599.966					
1665 Muebles, enseres y equipos de oficina		377.619	253.284					
1670 Equipos de comunicación y computación		4.837.268	4.678.134					
1675 Equipo de transporte, tracción y elevación		7.542.632	7.558.793					
1680 Equipo de comedor, cocina, despensa y hotelería		54.981	50.793					
1685 Depreciación acumulada (cr)		-19.737.538	-9.665.707					
<b>19 Otros activos</b>	NOTA 12	<b>717.861</b>	<b>1.341.933</b>					
1970 Activos Intangibles		1.584.353	1.533.823					
1975 Amortización acumulada de activos intangibles (cr)		-866.492	-191.890					
<b>TOTAL ACTIVO</b>		<b>951.607.167</b>	<b>933.651.750</b>					
<b>CUENTAS DE ORDEN DEUDORAS</b>	NOTA 28	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>CUENTAS DE ORDEN ACREEDORAS</b>	NOTA 27	<b>0</b>	<b>0</b>	
81 Activos contingentes		2.306.469	2.258.003	91 Pasivos contingentes		31.431.432	21.481.309	
83 Deudoras de control		5.275.359	5.145.377	93 Acreedoras de control		8.310.228	8.310.071	
89 Deudoras por contra (cr)		-7.581.828	-7.403.380	99 Acreedoras por contra (db)		-39.741.660	-29.791.380	
				<b>TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO</b>		<b>951.607.167</b>	<b>933.651.750</b>	
				<b>31 PATRIMONIO DE LAS ENTIDADES DE GOBIERNO</b>	NOTA 18	<b>899.143.201</b>	<b>884.738.754</b>	
				3105 Capital fiscal		65.075.141	65.075.141	
				3109 Resultado de ejercicios anteriores		819.663.613	0	
				3110 Utilidad o Excedente del Ejercicio		14.404.447	-1.494.893	
				3145 Impacto por transacción al nuevo marco normativo		0	821.158.506	



Deyanira Barrero León  
Gerente General  
Cédula No.65.694.118

Vo.Bo.Subgerencia Administrativa y Financiera



Norberto Marroquin Virguez  
Coordinador Grupo Gestión Contable  
T.P. 109856- T  
Cédula No.79.206.716