



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

INFORME AUDITORÍA FINANCIERA

INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO - ICA
(Vigencia 2017)

00858

CGR - CDSA No.
Diciembre de 2018



**CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA**

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

(VIGENCIA 2017)

Contralor General de la República	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Vicecontralor (E)	Ricardo Rodríguez Yee
Contralor Delegado Sector Agropecuario	Gabriel José Romero Sundheim
Directora de Vigilancia Fiscal	Sonia Alexandra Gaviria Santacruz
Directora de Estudios Sectoriales	Adriana Lucía González Díaz
Supervisor de auditoría	Juan Carlos Abuabara Eljadue
Líder de auditoría	Fanny Matallana Molano
Audidores	Martha Lucia Castañeda Aponte Zoila Rosa Torres Noguera Clara Cortés Clopatofsky Nicolás Chamat Luna Gustavo Rivera Darío Enrique Yaneth Giovanetti

TABLA DE CONTENIDO

	Página
HECHOS RELEVANTES FIEBRE AFTOSA.....	4
1.1. OPINIÓN CONTABLE	8
1.1.1. Fundamento de la Opinión	8
1.1.2. Opinión Limpia (Sin Salvedades)	8
1.2. CONCEPTO SOBRE CONTROL INTERNO FINANCIERO	8
1.3. OPINION SOBRE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO (RAZONABLE)	9
1.4. REFRENDACIÓN DE LAS RESERVAS PRESUPUESTALES.....	10
1.5. FENECIMIENTO DE LA CUENTA.....	10
1.6. HALLAZGOS DE AUDITORÍA.....	10
2. RELACION DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA.....	12
2.1. MACROPROCESO GESTIÓN FINANCIERA Y CONTABLE	12
2.2. MACROPROCESO GESTION PRESUPUESTAL, CONTRACTUAL Y DEL GASTO.....	22
3. EFECTIVIDAD PLAN DE MEJORAMIENTO.....	84
4. ATENCION DE DENUNCIAS.....	84
5. ANEXOS	87

HECHOS RELEVANTES FIEBRE AFTOSA

A partir del año 2017 y en el transcurso de la vigencia 2018, el territorio nacional ha venido afrontando la presencia del virus de la fiebre aftosa tipo O, especialmente en los departamentos de Arauca, Boyacá, Cundinamarca, Norte de Santander y Cesar.

Debido a esta delicada situación, el país se encuentra descertificado frente a los organismos internacionales, lo cual afecta la exportación de carne y leche, generando incalculables pérdidas para el subsector ganadero y, en consecuencia, para la economía del país. Además, con esta problemática se incumple lo establecido en la Ley 395 de agosto 2 de 1997, *“Por la cual se declara de interés social nacional y como prioridad sanitaria la erradicación de la Fiebre Aftosa en todo el territorio colombiano y se dictan otras medidas encaminadas a este fin”*.

Los hechos mencionados se originan, principalmente, a partir de la deficiente gestión misional que el Instituto Colombiano Agropecuario -ICA- viene desarrollando frente a la existencia del virus de la fiebre aftosa en Colombia. Esta entidad, como responsable de *“contribuir al desarrollo sostenido del sector agropecuario, pesquero y acuícola, mediante la prevención, vigilancia y control de los riesgos sanitarios, biológicos y químicos para las especies animales y vegetales, la investigación aplicada y la administración, investigación y ordenamiento de los recursos pesqueros y acuícolas, con el fin de proteger la salud de las personas, los animales y las plantas y asegurar las condiciones del comercio”* (artículo 5 del Decreto 4765 de 2008), presenta las siguientes debilidades:

- Insuficiente personal técnico especializado, que lidere las campañas de prevención interna y externa (con la comunidad y pequeños ganaderos), como veterinarios, personal de puestos de control, entre otros.
- Falta de control a los Comités Ganaderos y a las personas que ejecutan las campañas de vacunación de cada ciclo, contratados por la Cuenta Nacional de Carne y Leche.
- Control y seguimiento inadecuado al insumo biológico que se utiliza en cada ciclo de vacunación, en lo referente a la cadena de frío que se debe mantener, la cual debe garantizar la viabilidad de la vacuna aplicada en cada ciclo.
- Desarticulación del Instituto con los entes responsables de los ciclos de vacunación, como Comités Ganaderos y la Cuenta Nacional de Carne y Leche;



asimismo, falta de interacción con los vacunadores y alta rotación de este personal en las diferentes zonas del país.

- Deficiente interacción la POLFA y DIAN, en relación con los puestos de control. Dado que el ICA cuenta con muy pocos de estos espacios en las regiones fronterizas, una adecuada coordinación con estas entidades podría minimizar el riesgo de ingreso de enfermedades que afectan el sector ganadero de Colombia, al igual que reducir el nivel de contrabando de animales al interior del país.
- Deficiencia en logística de transporte, tales como motos y vehículos. Esta situación dificulta la presencia de los técnicos del ICA en las regiones del país y, aún más, la oportuna atención de los brotes de fiebre aftosa en cualquier parte del territorio nacional.
- Reducido presupuesto para el mantenimiento de vehículos que, eventualmente, puedan ser utilizados para atender las emergencias sanitarias que se presenten.
- Falta de seguimiento a los ciclos de vacunación y ausencia de control en la movilización de bovinos; además, deficiente control de inventarios poblacional de bovinos, así como escasa presencia de personal técnico del ICA en puertos, aeropuertos y pasos fronterizos. Aunado a lo anterior, es deficiente el entrenamiento impartido a este personal.

1. CARTA DE CONCLUSIONES

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

Respetada doctora Barrero:

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, adelantó auditoría Financiera (PVCF 2018) al Instituto Colombiano Agropecuario -ICA, a través del examen del Balance General al 31 de diciembre de 2017 y el estado de actividad financiera, económica y social por el año terminado en esa fecha, así como la evaluación de la ejecución presupuestal de la vigencia 2017 y del Control Interno. Dicha información fue examinada y comparada con la del año anterior, la cual fue auditada por la Contraloría General de la República.

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

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

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

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



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

El representante legal del Instituto Colombiano Agropecuario -ICA, rindió la cuenta por la vigencia fiscal 2017, dentro de los plazos previstos en la Resolución Orgánica 07350 de noviembre 29 de 2013.

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

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

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

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

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

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



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

1.1. OPINIÓN CONTABLE

1.1.1. Fundamento de la Opinión

Para la vigencia 2017, el Instituto Colombiano Agropecuario -ICA, presenta activos por valor de \$926.295.551.470, representados así: Deudores 3.89%; Propiedad Planta y Equipo 7.5% y otros Activos 87.70%. Los Pasivos por \$49.235.402.329, de los cuales las cuentas por pagar representan el 27.52% y los Pasivos Estimados el 52.03%. El Patrimonio asciende a \$877.060.149.140, representado en un 92% en la Valorización de Activos.

Para la evaluación de los estados financieros del ICA, la CGR estableció una materialidad de \$27.789 millones, con un error tolerable de \$13.894 millones, tomando como base el total de los activos que ascienden a \$926.296 millones.

Resultado de la evaluación de los estados financieros del Instituto Colombiano Agropecuario -ICA, a diciembre 31 de 2017, se determinaron incorrecciones no materiales y no generalizadas por \$6.013.083.516, que corresponden a sobrestimación en boletines de Almacén y Facturación de Ingresos. Adicionalmente, se presentan incertidumbres por \$5.313.122.269 en Construcciones en curso e Indemnización por Salarios y Prestaciones Sociales.

1.1.2. Opinión Limpia (Sin Salvedades)

En opinión de la Contraloría General de la República, por lo descrito en el párrafo de "*Fundamentos de la Opinión*", los Estados Contables del Instituto Colombiano Agropecuario -ICA presentan razonablemente en todos los aspectos importantes la situación financiera a 31 de diciembre de 2017 y los resultados de sus operaciones por el año que terminó en esta fecha, de conformidad con los principios y normas de contabilidad prescritos por la Contaduría General de la Nación.

1.2. CONCEPTO SOBRE CONTROL INTERNO FINANCIERO

Resultado de la evaluación del Control Interno Financiero, se determinó que el diseño de los controles es Adecuado; no obstante, la efectividad de los mismos presenta deficiencias. En consecuencia, de acuerdo con la metodología vigente para la evaluación de control interno, se obtuvo un puntaje final de 1.48, valor que permite a la Contraloría General de la República conceptuar que para el periodo auditado la calidad y eficiencia de Control Interno es CON DEFICIENCIAS.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

En las pruebas realizadas a los almacenes de Cundinamarca, Nariño, Antioquia y Arauca, así como al almacén de oficinas nacionales ubicado en Mosquera, se establecieron deficiencias de control en el ingreso y salida de elementos de almacén. Igualmente, en los boletines de almacén se presentan diferencias entre lo reportado por las seccionales y lo registrado en las oficinas nacionales.

Asimismo, no hay oportunidad en el flujo de información de las diferentes dependencias de la entidad hacia el área contable.

El ICA continúa con las deficiencias en la supervisión de los convenios y contratos, en lo que respecta a la elaboración de los informes, como también en los controles de revisión y elaboración de los diferentes documentos necesarios en la etapa precontractual.

El ICA maneja en cuentas corrientes, los recursos de presupuesto nacional aportados en los convenios de asociación, situación que no permite generar rendimientos financieros, lo cual afecta el recaudo de ingresos del Presupuesto General de la Nación.

Se presentan debilidades de control en el Sistema Nacional de Recaudo del ICA - SNRI, relacionadas con la consolidación de los ingresos facturados frente a los diferentes aplicativos que integran información al sistema, como SISAP, SIGMA, VUCE, entre otros¹.

1.3. OPINION SOBRE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO (RAZONABLE)

La ejecución presupuestal del Instituto Colombiano Agropecuario -ICA en la vigencia 2017, ascendió a \$276.601.991.012, de los cuales el 63% correspondió a proyectos de inversión por \$174.273.158.357, el 36.9% a gastos de funcionamiento por \$12.169.681.578 y el 0.1% al servicio de la deuda por \$159.151.077.

Para la evaluación presupuestal del ICA, la CGR determinó una materialidad de \$5.228 millones, con un error tolerable de \$3.921 millones; la base utilizada fueron los gastos de inversión comprometidos por \$174.273 millones.

La CGR evaluó el 28% de la ejecución presupuestal, por valor de \$48.167.579.268, correspondiente a los proyectos "*Prevención y Control de Enfermedades y Plagas en Animales y Vegetales a Nivel Nacional*" y el de

¹ SISAP: Sistema de Información Sanitaria para Importación y Exportación de Productos Agrícolas y Pecuarios. SIGMA: Sistema de Información para Guías de Movilización Animal. VUCE: Ventanilla Única de Comercio Exterior.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

“Mejoramiento y Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión del ICA a Nivel Nacional”. Con base en esta evaluación, se determinó que los recursos fueron ejecutados conforme a lo establecido en las normas legales aplicables.

Por lo expresado anteriormente, la opinión sobre la ejecución presupuestal del ICA para la vigencia 2017, es RAZONABLE.

1.4. REFRENDACIÓN DE LAS RESERVAS PRESUPUESTALES

Las reservas presupuestales, constituidas a diciembre 31 de 2017, fueron de \$6.259.925.043, de las cuales se evaluaron \$4.993.207.586 que corresponden al 80%. Como resultado, se evidenció que las razones que justifican la constitución de reservas del 51% del valor evaluado, es decir \$2.564.873.592, son hechos previsible en el proceso de planeación contractual y no obedecen a situaciones de caso fortuito o fuerza mayor.

Por lo anterior, la CGR no refrenda las partidas de las reservas presupuestales constituidas por el Instituto Colombiano Agropecuario –ICA, por valor de \$2.564.873.592.

1.5. FENECIMIENTO DE LA CUENTA

Con fundamento en la opinión contable y presupuestal, la Contraloría General de la República FENECE la cuenta fiscal del Instituto Colombiano Agropecuario –ICA, por la vigencia fiscal 2017.

1.6. HALLAZGOS DE AUDITORÍA

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron treinta y uno (31) hallazgos Administrativos, de los cuales uno (1) tiene presunta connotación Fiscal, nueve (9) con presunto alcance Disciplinario, tres (3) con presunta incidencia Penal y uno (1) para Indagación Preliminar -IP-.

1.7 PLAN DE MEJORAMIENTO

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



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

El Plan de Mejoramiento y sus avances, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al recibo de este informe, según lo establecido la Resolución 07350 de 2013, y debe contener las acciones y metas que se implementarán por parte del Instituto Colombiano Agropecuario – ICA, que deberán responder a cada debilidad detectada y comunicada, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo.

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

Sobre el Plan de Mejoramiento elaborado por la entidad interviniente, la Contraloría General de la República no emitirá pronunciamiento, sino que dentro de la siguiente actuación de vigilancia y control fiscal se evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por los diferentes entes objetos de control fiscal, para eliminar la causa de los hallazgos detectados

Bogotá, D. C. 17 DIC. 2018

GABRIEL JOSÉ ROMERO SUNDHEIM
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

Aprobó: *Sonia Alexandra Gaviria Santacruz, Directora de Vigilancia Fiscal*
Revisó: *Juan Carlos Abuabara Eljadue, Supervisor*
Elaboró: *Líder y equipo auditor*

2. RELACION DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA

2.1. MACROPROCESO GESTIÓN FINANCIERA Y CONTABLE

Hallazgo No. 1 – Construcciones en curso

En el Manual de Procedimientos de la Contaduría General de la Nación se estableció que las “*Construcciones en curso, representa el valor de los costos y demás cargos incurridos en el proceso de construcción o ampliación de bienes inmuebles, hasta cuando estén en condiciones de ser utilizados en desarrollo de las funciones de cometido estatal de la entidad contable pública*”.

Revisada la cuenta 1615 Construcciones en curso, con saldo a diciembre 31 de 2017, por valor de \$5.313.122.268, se observó que corresponde a contratos pendientes de liquidar y legalizar, desde los años 2012 a 2015. Esta situación se presenta debido a la falta de soportes, tales como: actas de liquidación y conceptos técnicos, para que el área contable realice los respectivos registros.

Tabla No. 1
Construcciones en curso ICA, vigencia 2017

NUMERO DE CONTRATO	FECHA DE SUSCRIPCION ACTA LIQUIDACION	VALOR DEL CONTRATO (\$)	SALDO POR LEGALIZAR A DICIEMBRE 2017 (\$)
GC-202-2012	28/12/2012	66.307.652	348
SN-MC-SA-001-2012		51.243.543	76.244.000
COR-SA-005-2013	15/12/2013	395.926.982	346.967.156
VAL-SA-023-2013		79.497.667	106.619.859
GGC-SA-01-04-2013		162.086.453	162.086.453
GGC-193-2013, CUN-SA-MC-05-201, GGC-069-2013	04/07/2016; 01/05/2014; 24/11/2014	\$310.880.297 \$151.926.960 \$268.374.059	731.181.316
SUC-O-SA-003-2013	27/11/2013	199.335.346	199.335.346
PUT-MC-013-2013	15/11/2013	13.855.760	13.855.760
MET-SA-MC-003-2013	12/07/2014	331.735.684	173.452.236
GC-186-2012	13/02/2016	149.268.901	149.268.901
GGC-124-2013	24/11/2014	1.924.194.269	1.312.870.209
CA-SA-MC-01-2013	15/02/2014	210.000.000	210.000.000
CUN-SA-MC-02-2013		318.445.434	318.445.434
SUC-O-SA-004-2013	06/02/2014	154.952.899	154.952.899
CAL-SA-001-2014	15/07/2015	414.970.742	1.629.607
ICA-BOL-12-2013	29/08/2014	245.765.000	245.765.000
GC-311-2012	12/11/2013	185.429.601	185.429.601
GC-295-2012	14/05/2013	166.818.229	166.818.229
GGC-115-2014	07/07/2016	389.118.144	128.182.625



NUMERO DE CONTRATO	FECHA DE SUSCRIPCION ACTA LIQUIDACION	VALOR DEL CONTRATO (\$)	SALDO POR LEGALIZAR A DICIEMBRE 2017 (\$)
GGC-244-2014	14/09/2016	385.376.076	109.110.655
GGC-101-2014		322.004.865	322.004.865
GGC-077-2015	12/11/2015	198.901.768	198.901.768
	TOTAL		5.313.122.268

Fuente: Notas Estados Financieros ICA 2017

Por lo anterior se presenta incertidumbre en su saldo, originado en la falta de oportunidad en la liquidación de los contratos lo cual afecta el saldo real de la cuenta.

Hallazgo No. 2 - Almacenes

El procedimiento Manejo y Control Administrativo de los Bienes del ICA, establece que:

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

De igual manera, menciona que:

“El Instituto cuenta con un almacén en el Grupo de Gestión Control de Activos y Almacenes en Bogotá; en las seccionales el control de los bienes está a cargo de las Gerencias Seccionales, quienes ordenarán la función de Control de Activos y Almacenes, entre las cuales tenemos la recepción, organización, custodia, manejo, administración, conservación y suministro de bienes, y la coordinación permanente de sus funciones con las dependencias del Instituto a nivel nacional.

...Para el manejo y control de los bienes el Instituto cuenta con un software llamado Novasoft, módulo de activos fijos y almacén, el cual permite la captura y registro de los diferentes movimientos que afectan los inventarios del ICA, de conformidad con las entradas y salidas de los elementos devolutivos y de consumo, de acuerdo con las novedades de almacén. El manejo de programa Novasoft referido a activos y almacenes, está restringido al personal autorizado, a través de los usuarios que posean la clave suministrada por el



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Coordinador de Grupo Gestión de Control de Activos y Almacenes, como responsable del proceso.

Para el trámite de las cuentas en los referente a movimientos de almacén, las Seccionales tramitarán en forma directa las cuentas ante el grupo de Gestión Contractual para trámite de pago, para lo cual con base en las facturas y de acuerdo con la copia del contrato (cuando este amerite), diligenciarán los comprobantes de movimiento de inventario (CMI) con la firma del funcionario de apoyo administrativo y Gerencia Seccional, según corresponda, NO siendo necesario él envió al grupo de Gestión Control de Activos y Almacenes”.

En las visitas realizadas a las seccionales de Cundinamarca, Antioquia, Nariño y Arauca, se evidenció que el manejo de los almacenes se encuentra centralizado en las oficinas nacionales, a través del aplicativo Novasoft. Con esta centralización, se registran los ingresos y salidas de activos de las diferentes seccionales, situación que no permite a los almacenistas de estas sedes ejercer un control de los elementos a cargo de los mismos.

De otra parte, se observó que, para el manejo de proyectos, los elementos son recibidos por el almacén de Oficinas Nacionales y entregados por este a los líderes nacionales de los proyectos, mediante un Comprobante de Movimiento de Inventario –CMI. Este hecho origina que los inventarios disponibles para los proyectos queden en cabeza de los líderes nacionales y no en el almacén, con lo que se pierde el control de los elementos y, en consecuencia, que contablemente se refleje un mayor valor en gastos y un menor valor en inventario.

Igualmente, se observó que las bodegas de almacén de oficinas nacionales y Seccional Cundinamarca, ubicadas en Mosquera, no cuentan con un sistema de cámaras y/o monitoreo, que permita una seguridad óptima de los activos que se encuentran bajo su responsabilidad.

Igualmente, en la verificación del procedimiento en los almacenes visitados, se encontró lo siguiente:

Almacenes Oficinas Nacionales

- Los comprobantes de movimiento de inventario (CMI) elaborados para el ingreso y salida de elementos de almacén, se hacen desde el almacén Oficinas Nacionales en Bogotá. Debido a esta situación, los almacenistas de las seccionales se limitan a recibir productos con remisiones parciales de proveedores, sin tener conocimiento de lo que realmente tienen que entregarles.



- En el almacén de Mosquera existen 64 cajas, 30 costales y paquetes en plástico negro y 9 paquetes con el contenido de cajas de elementos de dotación, los cuales hacen parte de la entrega del Contrato GGC-089-2018 y fueron recibidos sin verificar por parte de los encargados del almacén, debido a que vienen listos y personalizados desde el proveedor para su entrega. La dotación se coordinó por la Oficina de Talento Humano; sin embargo, no se evidenció que esta dependencia haya realizado la verificación de lo contratado, recibido y entregado a los funcionarios.

En este mismo almacén, los faltantes y sobrantes encontrados obedecen a la entrega de elementos sin el CMI de salida y a elementos que tienen el CMI de salida y no se retiran del almacén, como en los siguientes casos:

Tabla No. 2
Prueba selectiva de Almacén Oficinas Nacionales Mosquera

CODIGO	DESCRIPCION	UNIDAD	SALDO 25-09-2018	Conteo Fisico	Sobrantes	Faltantes
No esta en el inventario	Nevera Icopor de 2 litros	unidades	0	40	40	
110001340	Nevera de Icopor 3 lts	Unidad	125	175	50	
110001385	Nevera icopor 5 litros	Unidad	25	0		25
132001002	Batas de Laboratorio	Unidad	697	*		
132001030	Zapatos de laboratorio color blanco	Par	364	*		
138014001	Carpeta carta	Unidad	1950	1980	30	
138014003	Carpeta propalcota	Unidad	4500	50		4450
138016001	CD-R	Unidad	10	11	1	
138018001	Chinches	Caja	158	158		
138019001	Cinta acrílica impresa	Unidad	372	608	236	
138019004	Cinta adhesiva transparente 48mm	Unidad	144	176	32	
138027001	Estuche acrílico para cd/DVD	Unidad	50	40		10
139001074	Toner Lexmark X654X11L X654/56/58 36.000 PAG	Unidad	8	7		1

Fuente: Visita de inspección de la CGR, septiembre de 2018

- No existe seguridad en la bodega del almacén de Oficinas Nacionales ubicado en Mosquera, por cuanto tiene acceso por dos entradas y las puertas no cuentan con chapas de seguridad; además, no existen rejillas en la parte del techo, ni existe una puerta reja de separación entre la bodega y las oficinas que no pertenecen al almacén.
- La bodega no cuenta con suficientes estanterías y estibas donde se puedan ubicar y organizar los diferentes elementos; asimismo, no se lleva un control por

elemento y los que tienen la misma especificación están dispersos en diferentes lugares de la bodega.

Almacén Seccional Cundinamarca

- 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. Esta situación obedeció a que, en el almacén de Oficinas Nacionales, no se generaron en su oportunidad los CMI de salida de elementos del almacén Seccional Cundinamarca, no obstante que mensualmente se remite el boletín de almacén de la seccional al almacén Oficinas Nacionales.

Debido a lo anterior, en agosto 29 de 2018 se realizó un ajuste de almacén por el valor de la diferencia antes mencionada, correspondiente a salidas de almacén pendientes del año 2017, por \$86.098.616, y del primer semestre del 2018, por \$46.089.452. Lo anterior sobrestima el valor de bienes en bodega de la vigencia 2017, por \$86.098.616, y subestima los gastos en la misma cuantía.

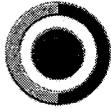
- En la bodega se encontró:

Elementos almacenados a cargo de los líderes seccionales de los proyectos y que, como tal, no están reportados como elementos de bodega bajo la responsabilidad del almacén.

Hay almacenadas 363 cajas identificadas con un serial de 200 unidades que contienen Dispositivos para la Identificación Nacional –DIN, elementos que son del almacén de Oficinas Nacionales.

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.

Cuatro (4) kits de derrame ambiental para entregar a los laboratorios, los cuales ya fueron descargados de almacén con un CMI y se está a la espera de que los responsables de los laboratorios recojan estos kits, para proceder a la entrega de los mismos.



Almacén Seccional Antioquia

- En la visita realizada se encontraron elementos de proyectos, que no han sido incorporados en el nivel central, frente a lo cual la seccional realizó un procedimiento interno para su control. Es el caso de elementos adquiridos en el convenio ICA-ASOGAUCA CN-070-2011, así:

Tabla No. 3
Almacén Seccional Antioquia

Placa de Inventario	Descripción	Valor (\$)
624215	Aire acondicionado Hyundai de 9000BTU	639.900
624220	Aire Acondicionado LG SW342 CP	2.950.000
624221	Nevera Haceb 417	1.600.000
624216	Impresora 8600 plus	650.000
624218	Impresora LX 300	490.000
624217	Computador core I52310 Board Intel DH 61, Monitor 18.5 led, teclado – Mouse y regulador	1.250.000
624219	Computador Celeron 2 DAG530 Monitor, Teclado, Mouse, Parlantes y Regulador	900.000
624219	Computador Lenovo todo en uno C 40-30, procesador Intel core i3, memoria RAM 4 Gb, Disco duro 1 Tb, unidad de quemador DVD	1.690.000
626324	Impresora Epson L220 Multifuncional	500.000
626325	UPS UNITEC 850	146.551

Fuente: Almacén Seccional Antioquia ICA

- Se encuentra registrado en los activos un campero a gasolina de placa PTA 276 y código de inventario 0101140, por valor de \$5.972.673, el cual fue vendido en subasta en 2017 y no se ha retirado de los activos fijos.
- No se ha efectuado una depuración de elementos, ya que se evidenciaron algunos inservibles que requieren darse de baja, entre otros los de placa: 0228839, 0228852, 061475, 0608101, 0508722, 0503773, 0608101 (no aparece en el inventario, motocicleta Honda de placa JTO 44B).
- Hay elementos que fueron entregados por alguna oficina de la seccional y que no aparecen en el inventario de disponibles, es el caso de dos (2) fax con placas de inventario 0602193 y 0608038.
- Se encuentra en la bodega 16 impresoras de punto (reintegradas por las oficinas), de las cuales aún no se ha decidido su manejo.
- En la cuenta 16371100 se encuentra registrado el campero Vitara OCK 144, por valor de \$49.115.054; sin embargo, este automóvil está en servicio a nombre

del Gerente Seccional. En el mismo aplicativo de NOVASOFT, también se evidenció su registro en la cuenta 167502001 (servicio) por los siguientes valores. \$24.960.000 y \$26.000.000.

- El activo Oxímetro YSI de placa 5008513 tiene doble registro y por diferentes valores; por una parte, está en la cuenta 16371100 (disponibles), por valor de \$6.078.400 y en la cuenta 8390, por valor de \$386.800.
- Se evidenciaron elementos de papelería con mínima o nula rotación y arrumados en cajas, como: blocks de hojas cuadrículadas y rayadas, perforadoras de tres huecos, acetatos para impresoras y fotocopiadoras, rollos de papel para sumadoras, ganchos legajadores con partes metálicas, tóner para impresoras.
- Las bodegas presentan problemas en su infraestructura (techos caídos y paredes en regular estado).
- Elementos sin placa de inventario del ICA, como: motocicleta Yamaha de placa EUP 14D, motocicleta AKT de placa NWM 58D.

Almacén Seccional Nariño

Mediante visita selectiva realizada el 2 de octubre de 2018, se evidenció lo siguiente:

Tabla No. 4
Visita Almacén Seccional Nariño

Código	Descripción	Saldo Cantidades (2-10-2018)	Ítems contados	Sobrantes	Faltantes
138044005	Papel resma carta	647	795	148	
139001008	Fotoconductor 50F4X00	25	19		4
139001054	Tóner Lexmark 60f4X00	7	6		1
139001070	Tóner Lexmark E360DN	8	10	2	
150001007	DIN	10000	2400		7600*

Fuente: Visita CGR Almacén Seccional Nariño ICA

- 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. Esta situación se originó porque las entregas de los DIN son realizadas a los aplicadores directamente por los responsables del programa IDENTIFICA, mediante actas de entrega. Posteriormente, los aplicadores presentan el informe de la utilización de los dispositivos; al revisar estas actas, se encontraron los 7.600 DIN que faltaron en el conteo inicial.



- En revisión de los bienes reportados en el acta de inventario, con corte a 15 de noviembre de 2017, bajo la responsabilidad del líder del puerto fronterizo en Rumichaca, se determinó que se encuentran dos (2) equipos de disección entomológico, con placas 0607860 y 0607861, los cuales no han sido utilizados, pese a que se encuentran en el inventario desde el 24 de septiembre de 2008, es decir, diez (10) años, sin que preste ningún servicio.

Almacén Seccional Arauca

- En la visita adelantada por la CGR a la Seccional ICA Arauca, se evidenció la existencia de elementos inservibles que reposan en esta sede, como vehículos, motocicletas, equipos de cómputo, tóner de impresora, aires acondicionados, entre otros, los cuales ya han cumplido los requisitos y procedimientos para ser dados de baja.

Por lo anterior, se evidencia que no se ha tenido en cuenta a esta seccional en los diferentes procesos de remate que ha adelantado la entidad. Asimismo, no se ha dado cumplimiento por parte del ICA a lo establecido en su manual de funciones.

Esta situación afecta el espacio físico donde se almacenan los elementos servibles en uso; de igual manera, fomenta el incremento de roedores y reptiles que ponen en riesgo la salud y seguridad de los servidores que laboran en esta sede de trabajo.

- En las visitas practicadas en los departamentos de Arauca y Cundinamarca, con el objeto de verificar el cumplimiento de la entrega de elementos adquiridos mediante los **contratos GGC-141-2017 y GGC-117-2017**, generados por la emergencia sanitaria de fiebre aftosa en la vigencia 2017, en los cuales no se pudo verificar por parte de la CGR la entrega de los 120 ítems de que trata dichos contratos, como: Chapetas, tubos de vacío, fumigadoras, cavas, vacutainer, botas, overoles, desinfectantes, conos de identificación, chalecos reflectores, entre otros

Lo anterior, debido a que estos fueron entregados directamente al Líder seccional del programa, sin tener en cuenta a los almacenes seccionales y de las oficinas locales, evidenciando falta de control en el manejo de los insumos adquiridos por el ICA.



Hallazgo No. 3 – Boletines de Almacén

En el artículo 174 del Régimen de contabilidad Pública se establece que, “Las propiedades, planta y equipo deben reconocerse y revelarse de acuerdo con su naturaleza y capacidad de desplazamiento, en muebles, inmuebles, plantaciones y de locomoción propia. Los bienes muebles se revelarán de acuerdo con su naturaleza, destinación y estado normal de funcionamiento o de situaciones especiales para ser involucrados en procesos operativos o administrativos. En los bienes inmuebles se revelará por separado el valor que corresponda a los terrenos. Los bienes clasificados como de locomoción propia corresponden a los semovientes y se revelan en forma separada”.

Revisados los 32 boletines de almacén consolidado a diciembre de 2017, en donde se reportan los activos a cargo de las seccionales del ICA, se observaron diferencias en la información por valor de \$3.023.140.308, frente a lo registrado contablemente en oficinas nacionales, así:

Tabla No. 5
Boletines de Almacén Seccionales ICA

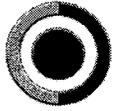
Seccionales	Boletín Seccional 31-12-2017	Registro boletín Almacén - en Contabilidad	DIFERENCIA
Arauca	2.326.111.973	2.339.258.639	13.146.666
Casanare	1.928.822.470	1.928.922.470	100.000
Cesar	2.715.486.564	2.691.352.425	-24.134.138
Choco	540.480.886	540.477.886	-3.000
Cundinamarca	23.418.861.269	26.505.426.635	3.086.565.366
Huila	1.117.042.222	1.102.266.069	-14.776.152
Quindío	1.275.833.173	1.259.758.492	-16.074.681
Santander	3.995.293.134	3.976.394.706	-18.898.428
Valle del Cauca	5.377.005.045	5.374.219.721	-2.785.325
TOTALES	42.694.936.736	45.718.077.044	3.023.140.308

Fuente: Boletines de Almacén Seccionales ICA

Lo anterior, evidencia deficiencias en el proceso de consolidación de la información reportada en los boletines de almacenes seccionales y reflejada en las cuentas que conforman los estados financieros. Esta situación generó una sobrestimación en los activos fijos, por valor neto de \$3.023.140.308 y, como contrapartida, afectación en igual cuantía en el patrimonio.

Hallazgo No. 4 – Facturación de Ingresos por Venta de Servicios

De acuerdo con el Régimen de Contabilidad Pública. 9.1.4.1 Ingresos. “264. Los ingresos son los flujos de entrada de recursos generados por la entidad contable



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

pública, susceptibles de incrementar el patrimonio público durante el periodo contable, bien sea por aumento de activos o por disminución de pasivos, expresados en forma cuantitativa y que reflejan el desarrollo de la actividad ordinaria y los ingresos de carácter extraordinario.

Se encontró una diferencia de \$2.244.877.061 al cruzar la cuenta Ingresos por Venta de Servicios y Otros Ingresos que tiene un valor contable de \$51.895.877.539 a diciembre de 2017, frente a lo reportado por el Sistema Nacional de Recaudo -SNRI- ICA, de la misma vigencia y un valor total de \$49.651.000.478, en la cual se consolida la facturación por venta de servicios y otros ingresos facturados en otros aplicativos.

Lo anterior debido a deficiencias en la validación de la información reportada por los aplicativos, frente a lo registrado contablemente. La situación mencionada generó una sobrestimación de \$2.244.877.061 en la cuenta de Ingresos por Venta de Servicios.

Hallazgo No. 5 – Indemnizaciones salarios y prestaciones sociales

Según el Régimen de Contabilidad Pública. “9.1.2.3. *Cuentas por pagar. Las cuentas por pagar son las obligaciones adquiridas por la entidad contable pública con terceros, relacionados con sus operaciones en desarrollo de funciones de cometido estatal*”.

Revisadas las cuentas por pagar a 31 de diciembre de 2017, por Salarios y Prestaciones Sociales, se observó un registro contable desde hace nueve (9) años por concepto de Indemnizaciones por valor de \$246.443.000, suma calculada por Talento Humano como actualización de las indemnizaciones a favor de los funcionarios que quedaron en la planta transitoria, desde el mes de diciembre de 2008. Sobre este hecho, no se pudo evidenciar la realidad del mismo por cuanto el ICA no entregó respuesta al requerimiento realizado por la CGR, lo que impidió conocer el estado real de dichas indemnizaciones. Por lo anterior, se presenta una incertidumbre de \$246.443.000 sobre el saldo de la cuenta.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

2.2. MACROPROCESO GESTIÓN PRESUPUESTAL, CONTRACTUAL Y DEL GASTO

2.2.1 Gestión Presupuestal

Hallazgo No. 6 - Reportes Ejecución Presupuestal

La Ley 1815 de diciembre 7 de 2016, “*por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2017*”, estableció en el artículo 3 Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones, el valor de \$216.779.433.333 para el Instituto Colombiano Agropecuario.

El Decreto 2170 de diciembre 27 de 2016 “*por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal 2017, se detallan las apropiaciones y se clasifican y se definen los gastos*”, en su artículo 3, estableció para el ICA una apropiación de \$216.779.433.333, cifra que fue incorporada por el ICA como presupuesto inicial de gastos y su regionalización, mediante Resolución 000116 del 11 de enero de 2017.

La Ley 1837 del 30 de junio de 2017 “*por la cual se efectúan unas modificaciones al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2017*” y el Decreto 1238 del 19 de julio de 2017 “*por el cual se liquida la Ley 1837 de 2017*”, establecieron una adición de \$60.000.000.000 para el ICA (\$42.000.000.000 para el proyecto Prevención y control de enfermedades y plagas en animales y vegetales a nivel nacional y \$18.000.000.000 para el proyecto Mejoramiento y fortalecimiento de la capacidad de gestión del ICA a nivel nacional).

La Resolución 3762 del 15 de noviembre de 2017, “*por la cual se efectúa una distribución en el Presupuesto de Gastos de Funcionamiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la vigencia fiscal 2017*”, asignó el valor de \$8.964 millones para gastos de funcionamiento del Instituto Colombiano Agropecuario - ICA.

Evaluada la ejecución presupuestal del ICA, para la vigencia 2017, se consultaron diferentes fuentes de información como son: el SIIF Nación, el reporte entregado por el Instituto a la CGR y la página web del Instituto, las cuales presentan diferencias en las apropiaciones, compromisos y obligaciones, así:

Tabla No. 6
Diferencias presupuestales, vigencia 2017 (Millones de Pesos)

Reportes	Apropiación inicial	Apropiación adicionada	Apropiación reducida	Apropiación vigente	Total CDP	Apropiación disponible	Total compromisos	Total obligaciones
Ejecución Presupuestal ICA SIIF Nación (*)	216.779	79.302	10.338	285.743	284.369	1.374	276.601	270.342
EJEC DEC 31 DIC 2017 DEFINITIVA (Entregada por ICA a la CGR)	263.455	101.002	78.882	285.575	284.369	1.206	276.601	270.342
EJECUCION PRESUPUESTAL DESAGREGADA A DICIEMBRE 31 DE 2017 (Pagina web ICA)	288.431	64.138	70.439	282.129	281.036	1.093	273.361	267.101

Fuente: ICA

Así mismo, durante la vigencia 2017, vía Decreto y Resolución del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se adicionaron \$68.964.000.000 al presupuesto de gastos del Instituto y mediante 72 resoluciones proferidas por el ICA se realizaron modificaciones presupuestales (contracréditos y créditos) por \$29.078.000.000 para un total de \$98.042 millones de adiciones y \$29.078.000.000 de reducciones, cifras que no se reflejan en ninguno de los reportes evaluados.

Por lo anterior, la información reportada no brinda confiabilidad en las cifras presupuestales reveladas por el Instituto 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.

El ICA en su respuesta manifiesta que, “mediante radicado 1-2018-10637 del 29 de octubre de 2018 recibido en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el ICA solicitó explicación del porqué la información de ejecución que presentamos a la Auditoría y que fue descargada del Sistema Integrado de Información Financiera – SIIF, no coincide, principalmente en lo que refiere a la apropiación inicial y la apropiación vigente. De igual forma, con el mismo radicado se solicitó aclaración del porqué el valor de las adiciones y reducciones no refleja el total de los movimientos internos realizados entre rubros, subunidades y dependencias de afectación del gasto”.

A la fecha de cierre del proceso auditoría, no se obtuvo respuesta por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.



Hallazgo No. 7 – Gastos de Inversión (D1)

El Decreto 2170 de diciembre 27 de 2016, “por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2017, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos”, establece los siguientes conceptos de gastos así:

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

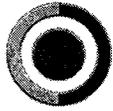
C- INVERSIÓN: Son aquellas erogaciones susceptibles de causar réditos o de ser de algún modo económicamente productivas, o que tengan cuerpo de bienes de utilización perdurable, llamados también de capital por oposición a los de funcionamiento, que se hayan destinado por lo común a extinguirse con su empleo. Asimismo, aquellos gastos destinados a crear infraestructura social. La característica fundamental de este gasto debe ser que su asignación permita acrecentar la capacidad de producción y productividad en el campo de la estructura física, económica y social”.

El ICA dentro de los cuatro proyectos de inversión, contempla el Proyecto de “Mejoramiento y fortalecimiento de la capacidad de gestión del ICA a nivel nacional”, su objetivo general es “Incrementar la capacidad institucional de atención a las necesidades de los usuarios del ICA y ampliar la cobertura de los servicios en el territorio nacional”. Los recursos asignados de presupuesto nacional para el proyecto fueron de \$41.000.000.000, de los cuales se comprometieron \$39.229.288.522, de estos recursos, la Subgerencia Administrativa y Financiera ejecutó el 79%, equivalente a \$30.967.755.578.

Resultado de la evaluación de los gastos de inversión del mencionado proyecto, se evidenció que los gastos registrados, corresponden a funcionamiento como se detalla a continuación:

Tabla No. 7
Compromisos Subgerencia Administrativa y Financiera - Proyecto Mejoramiento y Fortalecimiento de la Capacidad Institucional del ICA a nivel nacional, 2017

Tipo Compromiso	Concepto Gasto	Descripción Gastos	Valor	Valor Total Tipo de Compromiso
Operación sedes	Contratos de arrendamiento sedes	Arriendos sedes a nivel nacional	10.157.311.050	22.058.215.553
	Contratos prestación de servicios	Aseo y Cafetería, distribución correspondencia, mantenimiento planta telefónica, tala de árboles, mantenimiento vehículos, reparaciones locativas,	5.644.102.247	



Tipo Compromiso	Concepto Gasto	Descripción Gastos	Valor	Valor Total Tipo de Compromiso
		mantenimiento neveras, aires acondicionados, guadañadoras, servicio de transporte terrestre funcionarios ICA, servicio de fotocopias, apoyo a la gestión archivística, servicio de correo certificado, arriendo inmuebles seccionales, apoyar gestión administrativa en las gerencias seccionales, apoyo administrativo actividades contables y financieras.		
	Compra y venta de suministros	Elementos de papelería y archivo, aires acondicionados, llantas, uniformes, estantería, adecuación oficinas, recarga extintores, mantenimiento muebles.	1.656.354.408	
	Facturas	Pago de servicios públicos y otras facturas	3.382.054.492	
	Órdenes de compra	Servicio telefónico y suministro combustible impresora.	394.341.460	
	Otros Gastos	Pago servicios públicos, peajes, reembolsos caja menor, viáticos, comisiones y gastos de desplazamiento, exámenes médicos ocupacionales periódicos, impuesto predial. Apoyo gestión administrativa	824.051.896	
Mantenimiento Infraestructura	Adecuación y mantenimiento infraestructura	Mantenimiento y adecuación de infraestructura en las sedes del ICA	3.378.450.934	3.378.450.934
Apoyo a la Gestión Institucional Subgerencia Administrativa	Gastos Generales y servicios personales	Compra uniformes, gravamen financiero, inscripción gerentes y funcionarios a talleres, cursos, congresos, suministro tiquetes, elaboración cálculo actuarial, apoyo logístico, jornadas lúdicas, recreativas, culturales y de clima organizacional, actividades de integración, compra de materiales y suministros para la brigada de emergencia del ICA, logística para adelantar jornada de reconocimiento a los servidores del ICA.	5.531.089.091	5.531.089.091
TOTAL COMPROMISOS SUBGERENCIA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA - PROYECTO MEJORAMIENTO Y FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DEL ICA A NIVEL NACIONAL				30.967.755.578

Fuente: Listado de compromisos 2017 SIIF

Lo anterior, contraviene lo definido como gastos de funcionamiento y de inversión en el Decreto de liquidación del Presupuesto General de la Nación y no permite conocer el valor real de los gastos de funcionamiento, es así que, en la ejecución presupuestal del ICA de la vigencia 2017, los gastos generales comprometidos y reflejados dentro de los gastos de funcionamiento fueron de \$13.866.213.826, y los gastos generales comprometidos y reflejados en gastos de inversión y que corresponden a funcionamiento, fueron de \$30.967.755.578.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Presunta connotación disciplinaria en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público -MHCP-, de conformidad con el numeral 1 del artículo 34 del Código Único Disciplinario.

Al respecto el ICA mediante oficio ICA-021, de octubre 8 de 2018, manifestó que *"...el ICA además de las gestiones que adelanta cada año frente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para lograr el incremento del presupuesto de funcionamiento acorde con sus necesidades reales; en el año 2017 en el marco de la discusión que adelantó el Congreso de la República para la aprobación del Presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia 2018, logró con carta modificatoria No. 2 que las Comisiones de Senado y Cámara aprobaran una proposición en el sentido de incrementar el techo del presupuesto de funcionamiento en el rubro de gastos generales por el valor de \$25.000 millones adicionales. Esta proposición lamentablemente no fue considerada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y vimos como el esfuerzo adelantado se frustró"*.

LA CGR, mediante oficio No 2018EE0131856 del 29 de octubre de 2017, comunicó la observación de auditoría al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En su respuesta, el Ministerio envía copia a la CGR del oficio 2-2018-042243 del 20 de noviembre de 2018, con el cual da traslado de la observación al Departamento Nacional de Planeación - DNP.

A la fecha de cierre del proceso auditoría, no se obtuvo respuesta por parte del Departamento Nacional de Planeación.

Hallazgo No. 8 – Constitución Rezago Presupuestal

La Ley 1815 de diciembre 7 de 2016, *"por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2017"*, en el artículo 32, estableció que, *"...Como máximo, la constitución de las reservas presupuestales corresponderá a la diferencia entre los compromisos y las obligaciones, y las cuentas por pagar por la diferencia entre las obligaciones y los pagos"*.

El Manual de Contratación, Anexo No.1 punto 1. Obligaciones específicas del Supervisor y/o interventoría, numeral 1.4 Obligaciones Financieras, establece: *"1.4.9 Coordinar con el Grupo de Gestión Financiera, al final de la vigencia fiscal, el valor por el cual deben constituirse las cuentas por pagar y las reservas de apropiación de los contratos o convenios en ejecución"*.

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, la cual, según lo manifestado por el Instituto, obedece a que el supervisor de los contratos o jefes de área encargadas de la ejecución del presupuesto no solicitaron la constitución de la reserva.

Lo anterior, evidencia falta de gestión por parte de los supervisores y jefes de las dependencias que ejecutan el presupuesto, en el sentido de informar oportunamente el estado de ejecución de los recursos que permita realizar los ajustes correspondientes y, de esa manera, reflejar la ejecución presupuestal sujeta a la realidad.

Este hecho ocasionó que en la ejecución presupuestal, de la vigencia 2017, se reflejara un mayor valor en los compromisos por la suma de \$91.820.015.

Hallazgo No. 9 – Reservas Presupuestales (D2)

El Decreto Único Reglamentario No. 1068 de 2015 en artículo 2.8.1.7.3.2., indica que, *“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”*

El artículo 2.8.1.7.6 de este mismo Decreto, refiere: *“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”*.

De otro lado, la Circular ICA de Cierre de Operaciones Financieras y Presupuestales No. 20174100133 del 9 de noviembre de 2017, en el numeral 5. Reservas Presupuestales estableció que, *“...Las reservas presupuestales deben constituirse de manera excepcional o sea esporádico y justificado, únicamente en situaciones atípicas y ajenas a la voluntad del Instituto, que impidan la ejecución de los compromisos en las fechas inicialmente pactadas dentro de la presente vigencia, de tal forma que no se podrán utilizar para resolver deficiencias generadas en la falta de planeación. Por tanto, la Reserva no puede ser producto de situaciones programadas, sino el resultado de hechos contractuales tales como suspensión de los contratos o situaciones de caso fortuito o fuerza mayor y en todo caso, no constituye una forma ordinaria de adquirir compromisos...”*



El ICA, para la vigencia 2017, constituyó reservas presupuestales por valor de \$6.259.925.043. En la revisión realizada por la CGR al 80% de las reservas constituidas, se determinaron los siguientes hechos respecto a la justificación de las mismas:

1. *Contrato GGC-200-2017 suscrito con Avantika Colombia SAS*

El 15 de diciembre de 2017 el ICA suscribió el contrato GGC-200-2017 por valor de \$1.180.494.665, con fecha de vencimiento el 29 de diciembre de 2017, para la "Adquisición de reactivos y elementos de laboratorio para las dependencias del ICA" (220 ítems). El 28 de diciembre de 2017 suscribió el modificadorio No. 1, en donde se prorrogó el contrato hasta el 28 de febrero de 2018, justificado en la solicitud de prórroga por 57 días que hizo el contratista, por cuanto "la importación de los productos debe agotar varios trámites administrativos de autorización, importación y nacionalización, lo que implica que no puede ejecutarse en el plazo establecido por la entidad"

Las razones por las que se aprueba la prórroga del contrato constituyen hechos previsibles en el proceso de planeación contractual, como es el tiempo requerido para la importación de los productos; por lo tanto, no se refrenda la reserva presupuestal.

2. *Contrato GGC-201-2017 suscrito con la Unión Temporal Creaciones y Suministros SAS – VIDCOL SAS*

El 15 de diciembre de 2017, el ICA suscribió el contrato GGC-201-2017 por valor de \$442.785.369, con fecha de vencimiento el 29 de diciembre de 2017, para la "Adquisición de reactivos y elementos de laboratorio para las dependencias del ICA" (109 ítems). El 28 de diciembre de 2017 se suscribió el modificadorio No. 1, en donde se adicionaron \$111.666.981 y se prorrogó el contrato hasta el 28 de febrero de 2018, justificado en la solicitud de prórroga por 57 días que hizo el contratista, por cuanto "la importación de los productos debe agotar varios trámites administrativos de autorización, importación y nacionalización, lo que implica que no puede ejecutarse en el plazo establecido por la entidad"

Las razones por las que se aprueba la prórroga del contrato constituyen hechos previsibles en el proceso de planeación contractual, como es el tiempo requerido para la importación de los productos; por lo tanto, no se refrenda la reserva presupuestal.



3. Contrato GGC-180-2017 suscrito con la Unión temporal UT SOAIN GTS – SOPORTE ICA

El 27 de noviembre de 2017 el ICA suscribió el contrato GGC-180-2017 por valor de \$289.997.050, con fecha de vencimiento el 29 de diciembre de 2017 cuyo objeto fue *“Servicio de soporte, mantenimiento, nuevos desarrollos y ajustes de los procesos que hacen parte del aplicativo Sistema Nacional de Administración Documental SINAD”*.

El 28 de diciembre de 2017 suscribió el modificatorio No. 1, en donde se prorrogó el contrato hasta el 31 de enero de 2018, justificado en la solicitud de prórroga por parte del supervisor y contratista fundamentada en, *“...posterior a la revisión y diagnóstico inicial realizado en días pasados observamos que el desarrollo del proyecto se dará de la siguiente manera: El soporte se ejecutará en el tiempo establecido en el contrato fecha de finalización diciembre 31 de 2017. Los nuevos desarrollos fueron catalogados en tres grupos de complejidad baja, media y alta. Los de complejidad baja se estima un tiempo máximo de ejecución hasta 31 de enero de 2018, por cuanto en la primera propuesta inicial no se contaba con la información técnica exacta de cada solicitud, algunos de los casos están asociados con temas que deben ser escalados al fabricante y dichos tiempos están por fuera del control del proyecto”*.

El 31 de enero de 2018 se suscribió el modificatorio No. 2 en donde se prorrogó el contrato hasta el 30 de abril de 2018, por cuanto según lo manifestado por el supervisor, *“...De los 29 requerimientos inicialmente solicitados, fueron desarrollados 8 catalogados de complejidad baja, para los 21 restantes, se evidenció que por su complejidad alta requieren un mayor tiempo de análisis, implementación y pruebas antes de poder ser desplegados en producción...”*

Las razones por las que se aprueba la prórroga del contrato, como son los nuevos desarrollos y ajustes al aplicativo no se podían ejecutar en el tiempo establecido en el contrato y constituyen hechos previsibles en el proceso de planeación contractual; por lo tanto, no se refrenda la reserva presupuestal.

4. Contrato GGC-198-2017 suscrito con Grupo R&G Ltda.

El 15 de diciembre de 2017 el ICA suscribió el contrato GGC-198-2017 por valor de \$243.044.509, con fecha de vencimiento el 31 de diciembre de 2017 cuyo objeto es, *“Realizar obra para mantenimiento locativo en la Infraestructura Física del Centro de Inspección y Tránsito Agropecuario – CITAG, localizado en el Aeropuerto El Dorado en Bogotá D.C.”* y contempla 55 actividades relacionadas con tareas preliminares, mampostería, pañetes, pisos y enchapes, cubiertas, cielo



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

raso, instalaciones eléctricas, instalación hidrosanitaria, carpintería metálica, estuco y pintura.

El 28 de diciembre de 2017 suscribió el modificatorio No. 1, en donde se prorrogó el contrato hasta el 30 de enero de 2018, justificado en que, *“el contratista realizó tramite a través de la oficina del ICA en el Aeropuerto El Dorado, de carta informativa en la cual se presenta como contratista del ICQ para ejecutar el objeto contratado y de esta forma dar cumplimiento a los lineamientos exigidos por la administración del aeropuerto según lo establecido en el contrato. Sin embargo, de acuerdo a lo manifestado por OPAIN, el estudio de la documentación dura 8 a 10 días hábiles, por lo tanto el contratista el 18 de diciembre de 2017, solicitó prórroga de 30 días para entregar el trabajo”*.

Las razones por las que se aprueba la prórroga del contrato constituyen hechos previsible en el proceso de planeación contractual, como son: el tiempo requerido para la autorización de entrada al aeropuerto y la no ejecución de 55 actividades en el término establecido en el contrato (15 días); por lo tanto, no se refrenda la reserva presupuestal.

5. Contrato CAS-SA-001-2017 suscrito con CBC Ingeniería Civil y Mantenimiento SAS

El 7 de diciembre de 2017 el ICA suscribió el contrato CAS-SA-001-2017 por valor de \$204.925.053, con fecha de vencimiento el 31 de diciembre de 2017, para el *“Mantenimiento de las Instalaciones de la Gerencia Seccional Casanare”*. Este contrato, contempla 56 actividades relacionadas con tareas preliminares, muros, pañetes y mantenimiento muros, desmonte de cubiertas y cielos raso, suministro e instalación de cubiertas y cielos raso en pvc, impermeabilización de canales, instalaciones eléctricas, pisos y enchapes, carpintería metálica, cimentación y estructuras, instalaciones hidrosanitarias, etc., para el bloque principal y sitio de almacenamiento de residuos.

El 18 de diciembre de 2017 se suscribió el modificatorio No. 1, en donde se prorrogó el contrato hasta el 30 de enero de 2018, justificado en que, *“El Gerente Seccional manifiesta que se está en época de lluvias (Diciembre) y que una de las actividades es el cambio de cubiertas, y se pone en riesgo los bienes y la seguridad de los funcionarios. Igualmente por la prestación del servicio, se han presentado inconvenientes en el traslado de equipos de cómputo por los aplicativos SIGMA, SINIGAN y SNRI. La disponibilidad del material solicitado (cielo raso) es limitado en la región y el distribuidor directo en la ciudad de Sogamoso no entrega el pedido en un tiempo menor a 15 días hábiles, estos materiales se podrán disponer hasta la segunda semana del mes de enero de 2018”*.



Las razones por las que se aprueba la prórroga del contrato, constituyen hechos previsibles en el proceso de planeación contractual, como es la no ejecución de las 55 actividades en el término establecido en el contrato; por lo tanto, no se refrenda la reserva presupuestal.

6. Contrato GGC-174-2017 suscrito con Francisco Javier Márquez Vargas

El 22 de noviembre de 2017 el ICA suscribió el contrato GGC-174-2017 por valor de \$125.801.541, con fecha de vencimiento el 30 de diciembre de 2017, para el *“Mantenimiento y adecuación de la Infraestructura Física de la Seccional Antioquia localizada en el municipio de Bello Antioquia”*, el cual contempló 177 actividades relacionadas con tareas preliminares, cimentación, estructura, mampostería, pañetes, cubiertas, instalaciones eléctricas, instalación hidráulica y sanitaria, carpintería metálica, estuco y pintura, para el cuarto de almacenamiento de residuos ordinarios, laboratorio de diagnóstico veterinario, laboratorio de diagnóstico fitosanitario y tanque elevado de almacenamiento de aguas.

El 22 de diciembre de 2017 suscribió el modificatorio No. 1, en donde se prorrogó el contrato hasta el 29 de enero de 2018, justificado en que, *“El supervisor del contrato solicitó la prórroga hasta el 29/01/2018, por cuanto fue necesario replantear la localización de las unidades de almacenamiento de residuos peligrosos y no peligrosos. Adicionalmente el contratista comunica que ha tenido dificultades para el suministro de algunos materiales, debido a que las grandes empresas proveedoras programan vacaciones a su personal en esta época del año y por lo tanto solicitó prórroga por 30 días.”*

Las razones por las que se aprueba la prórroga del contrato constituyen hechos previsibles en el proceso de planeación contractual, como es la no ejecución de las 177 actividades en el tiempo establecido en el contrato (25 días); por lo tanto, no se refrenda la reserva presupuestal.

7. Contrato GGC-202-2017 suscrito con Anascol SAS

El 15 de diciembre de 2017 el ICA suscribió el contrato GGC-202-2017 por valor de \$77.825.405, con fecha de vencimiento el 30 de diciembre de 2017, para la *“Caracterización Físico Química de las aguas residuales no domesticas (Vertimientos) generados por los laboratorios de la Subgerencia de Análisis y Diagnóstico del ICA”*. El 27 de diciembre de 2017 suscribió el modificatorio No. 1, en donde se prorrogó el contrato hasta el 28 de febrero de 2018, justificado en *“La empresa contratista solicito prórroga teniendo en cuenta que en varios puntos donde se iban a tomar las muestras, se estaban realizando jornadas de fumigación para el control de plagas y roedores”*



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Las razones por las que se aprueba la prórroga del contrato constituyen hechos previsibles en el proceso de planeación contractual, en particular que su ejecución no podía realizarse en un término de 15 días, es así que, la prórroga se dio por dos meses más; por lo tanto, no se refrenda la reserva presupuestal.

En conclusión, lo anterior evidencia un incumplimiento de las normas presupuestales, debido a que las razones que justifican la constitución de las reservas presupuestales, son hechos previsibles en el proceso de planeación contractual y no obedecen a situaciones de caso fortuito o fuerza mayor; por lo tanto, no se refrendan las reservas presupuestales de los contratos enunciados.

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

El Grupo de Gestión Contractual del ICA manifestó lo siguiente: *“Por otra parte, respecto de la observación No. 16 este Despacho manifestó que no era de su competencia, sin embargo brindaría el apoyo jurídico en sus respuestas, por lo que se presenta una respuesta para ésta con el aval de la única área que solicitó dicho acompañamiento”,* indicando que, *“el proceso de licitación pública desde el área técnica, sólo pudo ser presentado el segundo semestre, específicamente el mes de septiembre, por temas de recortes y ajustes presupuestales”.*

Así mismo, manifiesta que, *“El año 2017 fue un año difícil para la Subgerencia de Análisis y Diagnóstico, debido a los brotes de fiebre aftosa que se presentaron; los laboratorios, tuvieron que actuar con toda su capacidad operativa y técnica, lo cual conllevó, a que se utilizara en mayores proporciones elementos y reactivos de laboratorio, razón por la cual, había que adquirir de nuevo todo lo utilizado durante la emergencia. Es de resaltar, que la justificación para avalar la solicitud de prórroga obedeció a que las empresas contratistas se encontraron supeditadas a la producción de los insumos por parte de las casas matrices, y por lo tanto, se llevara a cabo el proceso de importación y nacionalización de los productos, trámites indispensables, para que se pudiera hacer la entrega definitiva de los reactivos y elementos al Instituto, y a su vez, que la empresa garantizara la entrega permanente de los ítems durante el periodo de prórroga.*

El ICA tomo la decisión de adjudicar el proceso de licitación en diciembre, ya que si éste no se ejecutaba, los laboratorios no podrían cumplir con las actividades misionales programadas para terminar la vigencia del 2017, entre ellos, los requerimientos de reactivos y materiales para la emergencia de Fiebre aftosa”.



La respuesta dada por la entidad fue de forma general a lo observado y no aportó documentos que evidencien lo allí consignado, aunado a que no se tuvo respuesta puntual para cada uno de los contratos.

Hallazgo No. 10 – Reserva Presupuestal Viáticos

El Decreto 111 de 1996 en su artículo 89 establece: “...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...”

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, situación que se presenta de manera reiterada, por cuanto en la vigencia 2016, las reservas presupuestales incluyeron por este concepto el valor de \$32.598.199.

Lo anterior se presenta por falta de seguimiento y control en la constitución de las reservas presupuestales, lo cual conlleva al incumplimiento de lo establecido en las normas presupuestales.

2.2.2 Gestión Contractual

Hallazgo No. 11 – Documentos de Estudios previos (contrato de comisión No. GGC-127 del 22 de septiembre de 2017- Geocapital) (D3)

El Decreto 1082 de 2015, señala en su “**Artículo 2.2.1.1.2.1.1. Estudios y documentos previos.** Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:

(...)

3. La modalidad de selección del contratista y su justificación, incluyendo los fundamentos jurídicos.

(...)



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

5. *Los criterios para seleccionar la oferta más favorable.*

(...)

7. *Las garantías que la Entidad Estatal contempla exigir en el Proceso de Contratación”.*

El mismo Decreto en el artículo 2.2.1.2.2.13. *“Requisitos para actuar como comisionista de Entidad Estatal. La Entidad Estatal puede exigir a los comisionistas interesados en participar en el procedimiento de selección a través de las bolsas de productos, el cumplimiento de requisitos habilitantes adicionales a su condición de tales, siempre y cuando estos sean adecuados y proporcionales al objeto a contratar y a su valor”.*

Del análisis efectuado al Contrato de Comisión aludido, se observó que en los documentos de *“Solicitud de la Contratación”* remitida por el Subgerente de Protección Animal y el Coordinador del Programa Identifica y en el de *“Análisis del Sector”*, elaborado por el Grupo de Gestión Contractual, respectivamente, no se plasmó la modalidad de selección del contratista, los fundamentos jurídicos de esa modalidad, los criterios para seleccionar al comisionista, como tampoco la garantía que se le exigiría constituir al mismo, sólo contienen los requisitos y las especificaciones técnicas que debe cumplir el vendedor de los dispositivos de identificación.

Asimismo, se evidenció que no se elaboró la minuta de los estudios previos, lo que fue ocasionado por deficiencias en los controles en la Subgerencia de Protección Animal y del Grupo de Gestión Contractual, respectivamente, lo que no permitió conocer los requisitos exigidos para la escogencia del comisionista que se encargaría de adelantar el proceso de compra de los dispositivos de identificación DIN, a través de la Bolsa Mercantil Colombiana S.A., a nombre del ICA.

Se configura una presunta connotación disciplinaria, de conformidad con el numeral 1 del artículo 34 del Código Único Disciplinario.

En su respuesta, el ICA informó que no se elaboró un documento que de manera explícita determinara las mencionadas ventajas, dichas ventajas se pueden encontrar en los documentos del proceso como son; estudio del sector, de la solicitud de contratación, de la carta de intención del ICA dirigido a la Bolsa Mercantil de Colombia, donde son claras las ventajas que ofrece el proceso de selección abreviada a través del procedimiento de adquisición en bolsa de productos. Además, hizo un recuento de los fundamentos jurídicos contenidos en los artículos 2.2.1.2.1.2.11 a 2.2.1.2.1.2.19, 2.2.1.2.1.2.11 y siguientes del Decreto 1082 de 2015, relacionados con la modalidad de Selección Abreviada para la



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

adquisición de Bienes y Servicios de Características Técnicas Uniformes en Bolsa de Productos.

Para la CGR, el ICA en su escrito no da respuesta de los hechos observados, como tampoco presenta los motivos por los cuales no elaboró el estudio previo; por lo tanto, no se aceptan los argumentos presentados, en razón a que la carta de intención dirigida a la Bolsa Mercantil de Colombia, debe ser resultado de lo plasmado en los documentos previos del proceso.

Hallazgo No. 12 - Cumplimiento normatividad (Contrato de Comisión No. GGC-127 del 22 de septiembre de 2017- Geocapital) (D4)

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

El estudio mencionado debe mostrar la forma en que la Entidad Estatal garantiza los principios y objetivos del sistema de compras y contratación pública.”

No obstante lo anterior, los documentos de Solicitud de Contratación y Análisis del Sector para la Adquisición de Dispositivos de Identificación Nacional –DIN, elaborados por la Subgerencia de Protección Animal y el Grupo de Gestión Contractual, respectivamente, no contienen el estudio de las ventajas de utilizar la Bolsa de Productos frente a la subasta inversa y al Acuerdo Marco de Precios.

Esta situación obedeció a falta de elaboración de la minuta de estudio previo y a deficiencias en los controles ejercidos por parte del Grupo de Gestión Contractual, lo que pudo haber incrementado el valor del contrato.

Se configura una presunta connotación disciplinaria, de conformidad con el numeral 1 del artículo 34 del Código Único Disciplinario.

El ICA en su respuesta, argumenta que no se elaboró un documento que de manera explícita determinara las mencionadas ventajas, dichas ventajas se pueden encontrar en los documentos del proceso como son; estudio del sector, de la solicitud de contratación, de la carta de intención del ICA dirigido a la Bolsa Mercantil de Colombia, donde son claras las ventajas que ofrece el proceso de selección abreviada a través del procedimiento de adquisición en bolsa de productos.

El Instituto relaciona, además, una serie de ventajas, tales como:

- Contar con un mercado ciego, los compradores y vendedores actúan a través de sociedades comisionistas de Bolsa.
- Contar con pluralidad de oferentes.
- Poseer un Sistema de Información de precios y de mercado.
- Se da una formación objetiva de los precios, como resultado de la puja dinámica y reglamentada a través de las sociedades comisionistas de Bolsa.
- Brindar confidencialidad de la operación antes de que ésta sea pública.
- Los procesos de contratación son adelantados dentro de PLANEACIÓN Y CONVENIENCIA CONTRACTUAL, bajo los parámetros fijados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, entre otras.

De igual manera, se hace un recuento de los fundamentos jurídicos contenidos en los artículos 2.2.1.2.1.2.11 a 2.2.1.2.1.2.19, 2.2.1.2.1.2.11 y siguientes del Decreto 1082 de 2015, relacionados la modalidad de Selección Abreviada para la adquisición de Bienes y Servicios de Características Técnicas Uniformes en Bolsa de Productos.

Además de lo anterior, el ICA también manifiesta lo siguiente: ***“Hay que ser claros que la norma dispone que la Entidad debe estudiar, comparar e identificar las ventajas de utilizar la bolsa de productos para la adquisición respectiva, frente a la subasta inversa, al Acuerdo Marco de Precios o a la promoción de un nuevo Acuerdo Marco de Precios para tales bienes o servicios, incluyendo el análisis del proceso de selección del comisionista, los costos asociados a la selección, el valor de la comisión y de las garantías, pero nunca determina que el mismo se debe realizar en un documento diferente a los documentos procesales, ya mencionados anteriormente, donde quedan claros dichas ventajas y por qué se tomó la decisión por parte de la Entidad, donde repetimos se encuentran de manera clara los criterios utilizados por la Entidad para determinar que en el proceso en mención, por los temas de economía, tiempo del proceso, seguridad del cumplimiento de los compromisos contractuales, transparencia y selección objetiva”*** (negrilla fuera del texto).

Precisamente, esa es la afirmación que la CGR está observando, en razón a que no es el requisito de elaborar un documento aparte sino que en los documentos previos solamente se dejó un listado de la ventaja de hacer el proceso por bolsa de producto, pero no se realizó la comparación frente a las modalidades que menciona la norma, con respecto a la parte económica y demás temas.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Por lo anterior, la CGR no acepta las explicaciones dadas por el ICA, en razón a que los documentos que se mencionan en el escrito, no plasman explícitamente el estudio de las ventajas de utilizar la bolsa de producto, frente a las demás modalidades de contratación que reseña el artículo 2.2.1.2.1.2.12. Planeación de una adquisición en la bolsa de productos del Decreto 1082 de 2015.

Hallazgo No. 13 - Normatividad derogada (Contrato No. GGC-113 del 2 de agosto de 2018, suscrito con Avantika Colombia S.A.S.)

La Corte Constitucional sentencia C-901/11, sintetizó:

“(...) en la derogación expresa el legislador determina de manera precisa el o los artículos que retira del ordenamiento, por lo que no se hace necesaria ninguna interpretación, ya que simplemente se cumple una función de exclusión desde el momento que así se establezca. La derogación orgánica refiere a cuando la nueva ley regula integralmente la materia, que en términos de la Corte Suprema de Justicia supone “que la nueva ley realiza una mejora en relación con la ley antigua; que aquella es más adecuada a la vida social de la época y que, por tanto, responde mejor al ideal de justicia, que torna urgente la aplicación de la nueva ley; [...] que por lo mismo debe ser lo más amplia posible para que desaparezcan las situaciones que el propio legislador ha querido condenar y evidentemente arrasó con la ley nueva”

Por su parte, la derogación tácita obedece a un cambio de legislación, a la existencia de una incompatibilidad entre la ley anterior y la nueva ley, lo cual hace indispensable la interpretación de ambas leyes para establecer la vigente en la materia o si la derogación es parcial o total. Tiene como efecto limitar en el tiempo la vigencia de una norma, es decir, suspender su aplicación y capacidad regulatoria, aunque en todo caso el precepto sigue amparado por una presunción de validez respecto de las situaciones ocurridas durante su vigencia.

Cuando se deroga tácitamente una disposición no se está frente a una omisión del legislador sino que al crear una nueva norma ha decidido que la anterior deje de aplicarse siempre que no pueda conciliarse con la recientemente aprobada. Así lo ha sostenido la Corte al indicar que “la derogación no siempre puede ser expresa, pues ello implicaría confrontar cada nueva ley con el resto del ordenamiento. Es decir, se le exigiría al Congreso una dispendiosa labor que no tiene razón de ser, pues la tarea legislativa se concentra en asuntos específicos definidos por el propio Congreso, con el objeto de brindar a los destinatarios de las leyes seguridad jurídica y un adecuado marco para la interpretación y aplicación de las mismas (v. gr. sentencia C-025 de 1993)”.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Además, para que sea posible la derogación debe darse por otra de igual o superior jerarquía.

Entonces, la derogación tácita es aquella que surge de la incompatibilidad entre la nueva ley y las disposiciones de la antigua, que suele originarse en una declaración genérica en la cual se dispone la supresión de todas las normas que resulten contrarias a la expedida con ulterioridad.”

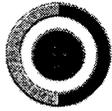
El artículo 251 de la Ley 1564 del 12 de julio de 2012, por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones, señala:

“Para que los documentos extendidos en idioma distinto del castellano puedan apreciarse como prueba se requiere que obren en el proceso con su correspondiente traducción efectuada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, por un intérprete oficial o por traductor designado por el juez. En los dos primeros casos la traducción y su original podrán ser presentados directamente. En caso de presentarse controversia sobre el contenido de la traducción, el juez designará un traductor.

Los documentos públicos otorgados en país extranjero por funcionario de este o con su intervención, se aportarán apostillados de conformidad con lo establecido en los tratados internacionales ratificados por Colombia. En el evento de que el país extranjero no sea parte de dicho instrumento internacional, los mencionados documentos deberán presentarse debidamente autenticados por el cónsul o agente diplomático de la República de Colombia en dicho país, y en su defecto por el de una nación amiga. La firma del cónsul o agente diplomático se abonará por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, y si se trata de agentes consulares de un país amigo, se autenticará previamente por el funcionario competente del mismo y los de este por el cónsul colombiano.

Los documentos que cumplan con los anteriores requisitos se entenderán otorgados conforme a la ley del respectivo país.”

Sin embargo, referente a lo expuesto, el ICA incluye en los documentos de solicitud de Contratación en su numeral 2.5. REQUISITOS TECNICOS HABILITANTES; estudios previos, numeral 5.1.3.2. Especificaciones Técnicas Mínimas y en el pliego de condiciones, numeral 3.3.2 -Especificaciones Técnicas Mínimas; los artículos 259 y 260 del Código de Procedimiento Civil, relacionados con documentos otorgados en el extranjero, los cuales fueron derogados por el literal c) del artículo 626 de la Ley 1564 de 2012, la que comenzó a regir a partir del 1 de enero de 2014.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Asimismo, en los estudios previos y pliego de condiciones se hace referencia al artículo 111 de Decreto 2150 de 1995, relacionado con la libreta militar, norma que fue derogada por el artículo 81 de la Ley 1861 de 2017.

Lo anterior, se produjo por falencias y deficiencias en los controles por parte de las Subgerencias de Análisis y Diagnóstico y Protección Animal, respectivamente, como también por el Grupo de Gestión Contractual, lo que podría generar el decaimiento de los actos administrativos proferidos dentro del proceso.

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

El Instituto respondió que por error de transcripción en los casos comentados se mencionaron normas que se encuentran derogadas, en vez de las actuales, artículo 251 de la Ley 1564 de 2012 y Ley 861 de 2017; sin embargo, aclaramos que este error involuntario no tuvo efecto alguno en el desarrollo del proceso contractual, dado que la normatividad indicada y transcrita en los documentos contractuales corresponde a la vigente hoy en día en cada uno de los casos mencionados, y se reitera que el mencionado error de transcripción de las normas no tuvo efectos sustanciales en la selección objetiva y el cumplimiento de los requisitos por parte de los oferentes dentro del proceso en mención.

Para la CGR, el ICA acepta la observación y manifiesta que el hecho se presentó por error involuntario; en este entendido, el hallazgo se mantiene como administrativo y se retira la connotación disciplinaria.

Hallazgo No. 14 - Hechos cumplidos (Contrato No. GGC-001-2017, suscrito con COMCOL S.A.S) (D5) (P1)

La Ley 80 de 1993, reseña en su artículo 41. ***“DEL PERFECCIONAMIENTO DEL CONTRATO. Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito.***

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

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

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

(...)

No es cierto que el procesado no hubiese participado en la falsedad como lo pregonaba la defensa, pues como se ha demostrado fue él quien dio la orden de comprar los repuestos y realizar los arreglos sin previamente adelantar el trámite de ley y quien aparece firmando el contrato falso en su contenido para “legalizar” los hechos ya cumplidos y pagar al contratista.

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

En la cláusula cuarta de la minuta del Contrato GGC-001-2017, se pactó la forma de pago en los siguientes términos: “El valor del contrato se pagará en tres (3) mensualidades iguales de Doscientos Treinta y Un Millones Novecientos Treinta y Dos Mil Ochocientos Sesenta y Ocho pesos M/cte. (\$231.932.868) incluido el IVA del 19%, cada una, por concepto de Canon de Arrendamiento del inmueble, a partir del mes de enero, inclusive...”.

Por su parte, la Sección Tercera del Consejo de Estado en fallo del 29 de agosto de 2007, radicado 15324, describe lo siguiente:

“2.3.9.- El principio de Planeación.

Finalmente, no puede dejarse de lado una rápida mención al principio de planeación en cuanto es uno de los pilares en la actividad contractual, el cual

impone que la decisión de contratar no sea el resultado de la imprevisión, la improvisación o la discrecionalidad de las autoridades, sino que obedezca a reales necesidades de la comunidad, cuya solución ha sido estudiada, planeada y presupuestada por el Estado con la debida antelación, con la única finalidad de cumplir los cometidos estatales.”.

Analizado cada uno de los documentos que reposan en el expediente del contrato aludido y los allegados por la Oficina de Control Interno del Instituto Colombiano Agropecuario –ICA, se pudo evidenciar hechos cumplidos, puesto que se legalizó la prestación del servicio de arrendamiento del período comprendido entre el 1 y 11 de enero de 2017, como también se realizó alteraciones en algunos documentos, así:

1. El registro presupuestal es de fecha 18 de enero de 2017 y el contrato se firmó el 12 de enero de 2017.
2. En el Expediente a folio 31 se encuentra el acta de inicio de contrato, fechada 18 de enero de 2017, no obstante, la Oficina de Control Interno aporta a la auditoría copia de la misma con fecha 12 de enero de 2017, la cual fue modificada en la reunión adelantada por la OCI de discusión del informe de noviembre a diciembre de 2017, como se observa en el Acta No. 5 del 14 de marzo de 2018.
3. A folio 33 se encuentra el informe fechado 26 de enero de 2017, en donde el supervisor registra en la casillas números 17 “Fecha de Inicio Contrato” **“18 de Enero de 2017”** y 18 “Fecha que cubre el Informe” **Enero de 2017**, respectivamente.

Al informe señalado, se le cambió las fechas iniciales (Fecha de Inicio contrato (12 de enero de 2016) y la (Fecha que cubre el informe (1 al 31 de enero de 2017).

4. En el oficio fechado 29 de marzo de 2017 (folio 13), en donde el profesional del Grupo de Gestión Contractual manifiesta que el Estudio previo para este proceso fue recibido en el Grupo de Gestión Contractual el 28 de marzo de 2017.
5. La factura de venta No. CAR0314 del 16 de enero de 2017 (folio 34), presentada por el contratista, en donde se realiza el cobro del arrendamiento del mes de enero por \$231.932.868, valor que fue pactado en la cláusula cuarta de la minuta del contrato aludido.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

La anterior situación, se generó por deficiencias y falencias en la planeación y controles establecidos en la Coordinación del Grupo de Gestión de Servicios Generales y el Grupo de Gestión Contractual, lo que ocasionó que no se prorrogara el contrato de arrendamiento que venía ejecutándose en la vigencia 2016. Presunta connotación disciplinaria (D) y penal (P).

En cuanto a la observación de hechos cumplidos en el proceso de la referencia, el ICA respondió que es claro que en el presente caso no se configura dicha figura, dado que en el caso del proceso debe ser claro que la sede de las oficinas nacionales del Instituto funcionaron de manera ininterrumpida en la carrera 41 N° 17-81, de la ciudad de Bogotá, desde el año 2010; es decir, que el arrendamiento de dicho inmueble se realizó de manera ininterrumpida desde dicha fecha y hasta la mudanza de las oficinas a la nueva sede del ICA.

El supervisor del contrato manifiesta en su escrito que: *“Hechos Cumplidos le informo muy respetuosamente que como supervisor de los contratos En cuanto por el error de digitación en la fecha de inicio se procedió a corregir y pasar a contabilidad para su posterior pago donde se pagaron con las fechas correctas de acuerdo a su inicio y ejecución del contrato, desafortunadamente no se informó a contractual pero en la evidencia de los pagos realizados quedo con las fechas correspondientes y en el archivo del Grupo de Servicios Generales.*

Es de aclarar que la entidad no podía prorrogar el contrato de arrendamiento por no contar con presupuesto y no se podía solicitar vigencias futuras para dar continuidad”.

La Contraloría General de la República no acepta el argumento del ICA, toda vez que el contrato de arrendamiento se suscribió el 12 de enero de 2017, en donde se están legalizando servicios de arrendamiento prestados durante el período comprendido entre el 1 al 11 de enero del año 2017, como se puede observar en lo estipulado en la cláusula cuarta de la minuta del contrato, al igual que en las diferentes probanzas que reposan en el expediente contractual, como también, las aportadas por la Oficina de Control Interno, documentos que fueron alterados posteriormente.

Ahora bien, el proceso contractual no fue resultado de la tramitación y celebración del contrato con arreglo a la ley; es decir, si era necesario continuar con el servicio de arrendamiento, la Entidad debió así preverlo y proceder a disponer los recursos necesarios para su prórroga.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Hallazgo No. 15 - Informes de supervisión (Contratos de arrendamientos Nos. GGC-001-2017, GGC-032-2017, GGC-108-2017 y GGC-043-2017, suscritos con COMCOL SAS y MODERLINE SAS respectivamente) (D6)

El artículo 83º de la Ley 1474 de 2011, contempla:

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

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

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

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

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

PARÁGRAFO 1o. *En adición a la obligación de contar con interventoría, teniendo en cuenta la capacidad de la entidad para asumir o no la respectiva supervisión en los contratos de obra a que se refiere el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, los estudios previos de los contratos cuyo valor supere la menor*

cuantía de la entidad, con independencia de la modalidad de selección, se pronunciarán sobre la necesidad de contar con interventoría.”

A renglón seguido el artículo 84 prevé:

“La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

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

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

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

PARÁGRAFO 2o. *Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8º, numeral 1, con el siguiente literal:*

k) El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

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

PARÁGRAFO 3o. *El interventor que no haya informado oportunamente a la Entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcial o*

total, de alguna de las obligaciones a cargo del contratista, será solidariamente responsable con este de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento por los daños que le sean imputables al interventor.

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

Memorando No. 20173109750 del 26 de abril de 2017, el Grupo de Gestión Contractual informa a los Coordinadores del Grupo de Gestión de Infraestructura Física y Mantenimiento, Grupo de Gestión Servicios Generales, y Oficina de Tecnologías de la Información, lo siguiente:

“Con toda atención, me permito informarle que en cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 1° del artículo 4 y numeral 1° del artículo 26 de la Ley 80 de 1993, han sido designados como Supervisores del Contrato citado en el asunto, celebrado entre el ICA y MODERLINE SAS el cual tiene por objeto : “Contratar el arrendamiento de un inmueble amoblado ubicado en la ciudad de Bogotá D.C., que cuente con la dotación completa de mobiliario, dotación tecnológica (voz y datos) y eléctrica para el correcto funcionamiento de las Oficinas Naciones (sic) del ICA, de acuerdo con las especificaciones técnicas establecidas”.

Analizados los contratos aludidos, se pudo establecer que los informes presentados por el supervisor son incipientes, toda vez que sólo se limita a dejar constancia de que el contratista ha venido cumpliendo con sus obligaciones en materia de seguridad social integral y certificar el recibo a entera satisfacción conforme a las obligaciones del objeto del contrato, sin dejar registro de las circunstancias y deficiencias que se presentaron durante el mes certificado en el bien arrendado, lo que es ocasionado por falencias en el ejercicio de la supervisión y puede llegar a generar incumplimientos por parte del contratista.

Asimismo, se evidenciaron en el Contrato GGC-043-2017, las siguientes situaciones:

1. No se describen el avance de ejecución del contrato, anomalías, dificultades, requerimientos de los supervisores y demás, con sus respectivos soportes o anexos, de conformidad con lo plasmado en el inciso tercero del numeral 1 del Memorando No. 20173109750 del 26 de abril de 2017.



2. En el numeral 6 de los informes fechados 21 de junio y 26 de julio de 2017, respectivamente, se certifica que se ha recibido a entera satisfacción, conforme a las obligaciones del objeto del contrato por concepto de arrendamiento y se autoriza el pago de las facturas números 14944 del 31 de mayo de 2017 y 14995 del 27 de junio de 2017, respectivamente, sin el cumplimiento de todas las obligaciones, en razón a que el supervisor de la Coordinación del Grupo de Gestión de Infraestructura Física, mediante Actas Parciales de Inspección Técnica fechados 1 de junio y 19 de julio de 2017, deja constancia de que algunas actividades están pendientes por ejecutar por parte del contratista (MODERLINE SAS), hecho que no se ve plasmado en los informes respectivos.

La anterior situación se presentó por ausencia de seguimiento al objeto del contrato y a todas y cada una de las obligaciones pactadas en la minuta, lo que podría afectar el cumplimiento de las diferentes obligaciones contractuales.

Presunta incidencia disciplinaria, de conformidad con el numeral 1 del artículo 34 del Código Único Disciplinario.

En cuanto a los Informes de Supervisión el ICA respondió que, dado el objeto contractual de los contratos GGC-001-2017, GGC-032-2017 y GGC-108-2017, los informes presentados por esta dependencia no era necesario informar o notificar hechos no cumplidos en razón a que no se presentó ninguna novedad que alterara el contrato.

Para el Contrato No. GGC-043-2017, suscrito con MODERLINE S.A.S, la entidad manifiesta que en la cláusula decima cuarta del contrato designa el supervisor y que por eso debe ser ley para las partes, resultando improcedente que una comunicación que no se encuentra revestida de ningún carácter contractualmente avalado por las disposiciones legales en el país, establezca obligaciones a cargo de funcionarios de la entidad, cuyo marco sobrepasa los límites bilaterales contemplados en el acuerdo contractual.

Ahora bien, el supervisor del contrato declara que, mediante radicado 20173115360 de fecha 22 de junio del 2017, tramitó la factura 14944 anexando al informe de supervisión las actas de entrega parciales.

Analizada la respuesta del ICA, para la CGR si bien sobre los contratos de arrendamiento suscritos con la firma COMCOL S.A.S., el Instituto argumenta que, *“no fue necesario informar o notificar hechos no cumplidos en cual no hubo necesidad por no presentarse ninguna Novedad que alterara el contrato”*. Esta afirmación no se acepta debido a que los documentos soportes del contrato, dejan conocer hechos que se presentaron en el mes certificado por el Supervisor.

Con respecto al contrato suscrito con MODERLINE S.A.S., los argumentos presentados se aceptan parcialmente, retirándose el numeral 1 de la observación, toda vez que la cláusula de supervisión del contrato sólo menciona como tal al Coordinador de Gestión de Servicios.

En cuanto a las actas mencionadas en las respuestas, justamente estas se encuentran como soportes del expediente contractual; sin embargo, no fueron mencionadas en los diferentes informes de supervisión que reposan en el acervo contractual, ni las situaciones que allí se relacionan.

Hallazgo No. 16 - Gestión Antieconómica – Contrato de Arrendamiento No. GGC-043-2017 (D7) (F1)

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

La Ley 610 del 2000 señala **“ARTICULO 6o. DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO.** *Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, **producida por una gestión fiscal antieconómica**, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.*

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.”

El Instituto Colombiano Agropecuario -ICA, suscribió el Contrato de Arrendamiento No. GGC-043-2017 con la firma MODERLINE S.A.S., cuyo objeto era: *“Contratar el arrendamiento de un inmueble amoblado ubicado en la ciudad de Bogotá D.C., que cuente con la dotación completa de mobiliario, dotación tecnológica (voz y datos) y eléctrica para el correcto funcionamiento de las Oficinas Nacionales del ICA, de acuerdo con las especificaciones técnicas establecidas”*



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

VALOR DEL CONTRATO: SEIS MIL SEISCIENTOS OCHENTA Y TRES MILLONES SETECIENTOS DIECISEIS MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS M/CTE (\$6.683.716.480)

PLAZO DE EJECUCION: (...) *“hasta el 31 de diciembre, término contado a partir de la suscripción del acta de inicio parcial o total previo perfeccionamiento y cumplimiento de los requisitos establecidos para la legalización y ejecución del contrato.”*

En la parte precontractual de esta contratación directa, se evidenció lo siguiente:

Como quiera que el ICA tenía la necesidad de arrendar una sede física para el funcionamiento de las dependencias de las Oficinas Nacionales, mediante comunicaciones escritas solicitó cotizaciones a diferentes empresas, en las que se anexaron las especificaciones técnicas; de estas empresas, trece (13) presentaron ofertas económicas.

Una vez allegadas las ofertas, se procedió a realizar la evaluación técnica, resultando habilitadas tres (3) firmas: AYURA SAS, MODERLINE y ALTA INVERSION INMOBILIARIA, las que fueron objeto del análisis de los diferentes indicadores económicos y financieros, por parte del economista del Grupo de Gestión Contractual, dejando plasmado en el Análisis del Sector que la propuesta de MODERLINE SAS era la única que se ajustaba a los requerimientos técnicos, económicos y financieros, como se indica en el referido estudio, así:

“(...) 2. COMPARATIVO ECONOMICO DE LAS OFERTAS TECNICAMENTE AVALADAS.

Para este proceso se presentaron 13 ofertas económicas y la parte técnica avaló 3 propuestas bajo los criterios por ellos establecidos en la solicitud de cotización, y con estas propuestas que cumplen técnicamente con las condiciones exigidas por el ICA, se realizó un análisis de mercado, con el fin de analizar los principales indicadores económicos, que nos permitan definir la propuesta más favorable.

Tabla No. 9
Análisis ofertas económicas

No	PROYECTO	M2 TOTAL	Vr metro cuadrado AMOBLADO + IVA + ADMON	INCREMENTO	PROYECCION INCREMENTO Vr M2	FECHA ENTREGA	PERIODO MINIMO DE CONTRATO	PERIODO MINIMO DE CONTRATO
1	AYURA SAS	7.811	\$120.426	IPC+3	\$ 129.458	4 MESES	16 MESES	16
2	MODERLINE	7.811	\$ 121.050	IPC+2	\$ 128.918	3 MESES	12 MESES	6
3	ALTA INVERSION INMOBILIARIA	7.811	\$ 120.426	IPC+4	\$ 130.662	4 MESES	16 MESES	16

Fuente: Documentos Contrato de Arrendamiento No. GGC-043-2017

(...)

ANALISIS DE LA OFERTA:

Después de analizar los diferentes indicadores económicos y financieros, de las ofertas presentadas y avalados técnicamente por la Entidad, sobre el bien inmueble ubicado en la calle 26 No. 85B-09 con un área de 7.811 Mts2 Podemos (sic) concluir que estas ofertas son similares en:

- **VALOR METRO CUADRADO** - La variación en términos porcentuales no alcanza el 1%.

Donde hay una ventaja definitiva a favor de la propuesta de **MODELINE** es en:

- **INCREMENTO** – La propuesta de MODERLINE es la de menor incremento de renovación con un IPC + 2.
- **PROYECCION DEL VALOR DEL M2** – Es la de menor valor en la proyección del incremento de \$7.868 x M2; lo que indica que pasando al año 2018 y en el supuesto que se decida seguir arrendando, la propuesta de MODERLINE será la menor valor por metro cuadrado; Lo que representa en un año un ahorro de hasta 163 millones, comparado con las otras propuestas.
- **PERIODO MINIMO DE ARRIENDO** – En este indicador la propuesta de MODERLINE es la **única** que se ajusta a los requerimientos del **ICA**, ya que el periodo mínimo de arriendo es de seis (6) meses sumado a los (3) meses para la entrega, este periodo se adecua a la vigencia fiscal que va corriendo, a la cual solo le quedan 9 meses; las otras dos ofertas indican que el periodo mínimo de arrendamiento es de 16 meses, con lo cual la Entidad no podría comprometer vigencias futuras tal cual no los indica la CONTRALORIA GENERAL DE LA NACION en la comunicación de Observaciones 1 y 2 de fecha Marzo 13 de 2017, en donde nos señalan que:



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

(...)

*Por lo descrito anteriormente aseveramos que La propuesta de **MODERLINE** es la **única** propuesta que se ajusta tanto técnica, económica y financieramente a los requerimientos del ICA, por lo tanto el área económica recomienda solicitar una oferta comercial definitiva para el arriendo del bien inmueble señalado.”*

Se tiene entonces, que la propuesta económica inicial presentada por la empresa MODERLINE SAS, registró un valor de \$121.050 por metro cuadrado amoblado, incluido IVA y administración.

No obstante, la minuta del contrato de arrendamiento GGC-043-2017, suscrito con MODERLINE S.A.S., señala en el parágrafo segundo de la Cláusula Quinta-Valor del Contrato, lo siguiente: (...) *“Para todos los efectos del presente contrato el valor por metro cuadrado incluido el IVA y Administración será de CIENTO VEINTIDOS MIL DOSCIENTOS CUARENTA PESOS (\$122.240) MCTE.”*

Con ocasión de las diferencias evidenciadas en el valor de la primera oferta \$121.050 y la relacionada en la minuta del contrato \$122.240, se procedió a realizar una reunión el 26 de octubre de 2018, en las instalaciones del ICA, con participación de los miembros del Comité Evaluador designado por la Resolución No. 00003728 del 3 de abril de 2017, el economista del Grupo de Gestión Contractual y dos (2) servidores públicos de la Contraloría General de la República, con el propósito de aclarar dichas diferencias. En esta reunión se manifestó lo siguiente:

El servidor público del ICA que elaboró el análisis del sector, informó que el estudio económico se efectuó sobre \$121.050, valor de la primera propuesta presentada por la firma MODERLINE S.A.S. Frente al valor referenciado en el contrato de arrendamiento, indicó que sobre el valor de \$122.240 no se efectuó ningún tipo de análisis económico, por cuanto la oferta fue presentada posteriormente.

De la misma manera, los miembros del Comité Evaluador presentes en la reunión informaron que no tenían conocimiento del por qué se había modificado el valor de la oferta inicial por parte de MODERLINE S.A.S.

Así las cosas, analizada la minuta del contrato y los documentos previos soportes que hacen parte integral de la misma, se constató que la oferta económica de \$121.050, inicialmente presentada por el contratista MODERLINE S.A.S. mediante oficio del 12 de enero de 2017, fue seleccionada como la más favorable para el ICA. Sin embargo, el contrato se suscribió con un incremento en el valor del metro

cuadrado del arriendo amoblado, que incluye administración más el IVA por valor \$1.190, con base en una propuesta presentada posteriormente por MODERLINE S.A.S, con un valor de \$122.240, sin ninguna justificación, gestión que es a toda luz antieconómica.

Dicha situación fue ocasionada por falencias y deficiencias en el examen, análisis y evaluación de la propuesta definitiva de MODERLINE S.A.S., por parte de los miembros del Comité Evaluador, designados mediante Resolución No. 00003728 del 3 de abril de 2017, sin tener en cuenta la oferta inicial, lo que afectó el patrimonio público en **SESENTA Y TRES MILLONES QUINIENTOS TREINTA Y CUATRO CIEN PESOS MCTE (\$63.534.100)**, como se describe a continuación:

Tabla No. 10
Pagos realizados por el ICA dentro del Contrato de Arrendamiento GGC-043-2017

FACTURA No.	FECHA FACTURA	VALOR ARRENDAMIENTO + IVA + ADMINISTRACION MENSUAL (\$)	METROS CUADRADOS PAGADOS POR EL ICA	VALOR TOTAL FACTURA (\$)	MAYOR VALOR CANCELADO POR METRO CUADRADO (\$)	TOTAL DETRIMENTO (\$)
14944	31/05/2017	122.240	6.524 (entrega parcial)	848.021.422	1.190	7.763.560
14995	27/06/2017	122.240	7.811	1.015.312.835	1.190	9.295.090
15018	11/07/2017	122.240	7.811	1.015.312.835	1.190	9.295.090
15060	03/08/2017	122.240	7.811	1.015.312.835	1.190	9.295.090
15119	06/09/2017	122.240	7.811	1.015.312.835	1.190	9.295.090
15182	04/10/2017	122.240	7.811	1.015.312.835	1.190	9.295.090
15264	01/11/2017	122.240	7.811	1.015.312.835	1.190	9.295.090
						63.534.100

Fuente: Elaboración del equipo auditor CGR

Dichas irregularidades constituyen una presunta falta disciplinaria, de conformidad con el numeral 1 del artículo 34 del Código Único Disciplinario; igualmente, se presenta un daño fiscal por valor de \$63.5 millones, de acuerdo con los artículos 5 y 6 de la Ley 610 de 2000.

En su escrito de argumentos, el ICA comunicó, entre otros, lo siguiente:

“Respecto a las observaciones realizadas, es menester resaltar que en el desarrollo de cada uno de los procesos de selección de contratistas adelantados por la entidad se ha dado pleno cumplimiento a la normatividad vigente y se establecieron requisitos y exigencias acordes con los riesgos y cuantía del proceso, derivados del análisis del sector, de riesgos y de las características técnicas del objeto a contratar, así como, también se definieron fórmulas que permitieran la escogencia de la oferta más favorable para la entidad con el fin de dar cumplimiento a los fines del estado y a la prestación del servicio en condiciones óptimas. (...)



Dichos procesos de selección fueron adjudicados a los proponentes que obtuvieron el mayor puntaje de acuerdo con la ponderación de calidad y precio, independientemente de que estos hubiesen participado y/o se les hubiesen adjudicado otros procesos de selección adelantados por la entidad, teniendo en cuenta que no existe limitación legal alguna para ello y la imposición de una limitación de participación en procesos de selección para proponentes con los que la entidad tenga vínculo contractual sería además de ilegal, una clara vulneración al principio de legalidad y una extralimitación de funciones, con todas las consecuencias que ello conlleva, vulnerando además el principio de libre concurrencia al proceso.

Ahora bien, dada la importancia de la programación de obra para el control de las obras por parte del ICA, resulta no solo conveniente sino necesario determinar un conjunto de herramientas de planeación y control que le permitan a la ADMINISTRACIÓN determinar el grado de ajuste de la obra en su desarrollo tanto en tiempo como en recursos, con el fin de tomar las acciones que resulten de dicha evaluación, sean estas de tipo preventivo o correctivo, según sea el caso. En consecuencia, la herramienta fundamental utilizada en los procesos fue la programación de obra por el método PERT (Program Evaluation and Review Technique)/CPM (Crítica Path Method), y el diagrama de GANTT.

El programa de obra, representado en Diagramas de Gantt, Diagramas de ruta crítica y flujo de fondos son instrumentos fundamentales en la supervisión de la obra y se busca que el supervisor/interventor pueda realizar un estricto seguimiento, control y evaluación de los mismos durante la ejecución del contrato”.

En cuanto a las adiciones, el Instituto Colombiano Agropecuario ICA trae a colación jurisprudencias y conceptos expedidos por el Consejo de Estado.

Para la CGR, si bien la respuesta se refiere a los contratos de obra, la observación formulada va dirigida a situaciones presentadas en el Contrato de Arrendamiento suscrito con MODERLINE S.A.S, por lo que los argumentos esgrimidos no se aceptan, ya que lo controvertido hace referencia a otros hechos.

Hallazgo No. 17 – Ponderación de requisitos Calidad – Contratos de obra GGC-036-2017, suscrito con COINCO, GGC-037-2017 con FRANCISCO JAVIER MARQUEZ VARGAS y GGC-047-2017 con COINCO (D8)

El artículo 32 de La Ley 80 de 1993, define el contrato de obra así:

“Son contratos de obra los que celebren las entidades estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago.”

El Decreto 1082 de 2015 expresa:

“Artículo 1.2.1.1. Unidad Administrativa Especial Agencia Nacional de Contratación Pública –**Colombia Compra Eficiente**. La Agencia Nacional de Contratación Pública –**Colombia Compra Eficiente**– es una entidad descentralizada de la Rama Ejecutiva del orden nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera, adscrita al Departamento Nacional de Planeación. **Como ente rector, tiene como objetivo desarrollar e impulsar políticas públicas y herramientas, orientadas a la organización y articulación, de los partícipes en los procesos de compras y contratación pública con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado.**” (Negrilla fuera de texto)

“Artículo 2.2.1.2.5.2. Estándares y documentos tipo. Sin perjuicio de la función permanente que el Decreto-Ley 4170 de 2011 le asigna, Colombia Compra Eficiente debe diseñar e implementar los siguientes instrumentos estandarizados y especializados por tipo de obra, bien o servicio a contratar, **así como cualquier otro manual o guía que se estime necesario o sea solicitado por los partícipes de la contratación pública:**” (Negrilla fuera del texto)

Corolario de lo anterior, Colombia Compra Eficiente diseñó e implementó la Guía para Procesos de Contratación de obra pública, la cual contempla en el numeral 3 del literal B) del Capítulo IV Calidad en contratos de obra pública o que requieren obras civiles, lo siguiente:

(...)

“Finalmente, la Entidades Estatales deben abstenerse de ponderar como calidad de la obra los siguientes criterios:

- *Calificación de los programas de trabajo.*
- **Cronograma de obra.**
- *Programas de inversión.*
- *Diligenciamiento de los formatos de análisis de precios unitarios - APU -.*
- **Las calidades del personal (mayor tiempo de experiencia, mayores logros académicos o mayor disponibilidad de tiempo).**



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

- Sanciones o multas. Apoyo a la industria nacional.
- Cumplimiento de las especificaciones técnicas mínimas de la obra.
- Programas de manejo ambiental obligatorios por el objeto a contratar.
- Porcentaje solicitado como anticipo.
- Visita de obra.” (Negrilla fuera del texto)”

Los pliegos de condiciones definitivos de los procesos contractuales aludidos, establecieron:

(...)

“4.4 FACTORES Y CRITERIOS DE CALIFICACIÓN

De conformidad con lo establecido el artículo 29 de la ley 80 de 1993, el artículo 5 de la ley 1150 de 2007, las ofertas serán analizadas, evaluadas y calificadas por el ICA, con base en la información y documentación suministrada por el oferente en cumplimiento de los pliegos de condiciones.

El Puntaje se otorgará sobre MIL PUNTOS (1000) puntos y serán discriminados de la siguiente manera:

Ítem	Factor	Puntaje
5.1.4.1	Factor Económico (VALOR PROPUESTA ECONOMICA)	200 puntos
5.1.4.1	Factor Técnico (Calidad)	700 puntos
5.1.4.2.1	Programación de los trabajos	250 puntos
5.1.4.2.2	Plan de aseguramiento de la calidad	100 puntos
5.1.4.2.3	Equipo de Trabajo	350 puntos
5.1.4.3	Apoyo a la industria nacional	100 puntos
TOTAL		1000 Puntos

(Negrilla fuera del texto)

(...)

4.4.2. EVALUACION TECNICA (CALIDAD) 700 PUNTOS (FACTOR TECNICO)

Para dar cumplimiento a lo reglado en el artículo 5° de la Ley 1150 de 2007 y el Decreto reglamentario 1082 de 2015, en lo referente al ofrecimiento más favorable para la entidad, el INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO realizará la ponderación de calidad de la propuesta en los siguientes aspectos sobre los cuales se obtendrá un máximo de **700 PUNTOS**, así:

CONCEPTO	PUNTAJE
4.4.2.1. Programación de los trabajos	250 puntos
4.4.2.2 Plan de aseguramiento de la calidad	100 puntos
4.4.2.3 Equipo de Trabajo	350 puntos
TOTAL	700 puntos

(...)"

Analizados los documentos previos de los procesos contractuales mencionados, se evidenció que el ICA ponderó como calidad de la obra los criterios de cronograma de obra (programación de los trabajos) y las calidades del personal (equipo de trabajo), los que fueron determinantes en la selección del proponente, tal como se puede observar en los cuadros que anteceden y en los formatos de verificación y evaluación técnica de calidad, pese a que la Guía para Procesos de Contratación de obra pública señala que las entidades Estatales deben de abstenerse de ponderar estos criterios.

Lo anterior se generó por deficiencias en los controles establecidos en la Subgerencia Administrativa y Financiera, como también en el Grupo de Gestión Contractual, lo que afectó la participación de un número significativo de proponentes.

Presunta incidencia disciplinaria de conformidad con el numeral 1 del artículo 34 del Código Único Disciplinario.

La respuesta del ICA señala:

"Respecto a las observaciones realizadas, es menester resaltar que en el desarrollo de cada uno de los procesos de selección de contratistas adelantados por la entidad se ha dado pleno cumplimiento a la normatividad vigente y se establecieron requisitos y exigencias acordes con los riesgos y cuantía del proceso, derivados del análisis del sector, de riesgos y de las características técnicas del objeto a contratar, así como, también se definieron fórmulas que permitieran la escogencia de la oferta más favorable para la entidad con el fin de dar cumplimiento a los fines del estado y a la prestación del servicio en condiciones óptimas. (...)

Dichos procesos de selección fueron adjudicados a los proponentes que obtuvieron el mayor puntaje de acuerdo con la ponderación de calidad y precio, independientemente de que estos hubiesen participado y/o se les hubiesen adjudicado otros procesos de selección adelantados por la entidad, teniendo en cuenta que no existe limitación legal alguna para ello y la imposición de una limitación de participación en procesos de selección para proponentes con los



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

que la entidad tenga vínculo contractual sería además de ilegal, una clara vulneración al principio de legalidad y una extralimitación de funciones, con todas las consecuencias que ello conlleva, vulnerando además el principio de libre concurrencia al proceso.

Ahora bien, dada la importancia de la programación de obra para el control de las obras por parte del ICA, resulta no solo conveniente sino necesario determinar un conjunto de herramientas de planeación y control que le permitan a la ADMINISTRACIÓN determinar el grado de ajuste de la obra en su desarrollo tanto en tiempo como en recursos, con el fin de tomar las acciones que resulten de dicha evaluación, sean estas de tipo preventivo o correctivo, según sea el caso. En consecuencia, la herramienta fundamental utilizada en los procesos fue la programación de obra por el método PERT (Program Evaluation and Review Technique)/CPM (Critical Path Method), y el diagrama de GANTT.

El programa de obra, representado en Diagramas de Gantt, Diagramas de ruta crítica y flujo de fondos son instrumentos fundamentales en la supervisión de la obra y se busca que el supervisor/interventor pueda realizar un estricto seguimiento, control y evaluación de los mismos durante la ejecución del contrato”.

Para la CGR, las explicaciones dadas por el ICA no se admiten, en razón a que:

Como lo manifiesta asertivamente el Instituto, los procesos contractuales fueron adjudicados a los proponentes que obtuvieron el mayor puntaje de acuerdo con la ponderación de la calidad y precio, teniendo en cuenta que el factor económico tenía el puntaje más bajo (200 puntos) y que no afectó la calificación de las propuestas, debido a que la oferta económica fue exactamente como la Entidad determinó los valores unitarios de cada ítem, caso contrario acaeció con el factor técnico (calidad) que incluía la programación de los trabajos y el equipo de trabajo, con un puntaje de 600 puntos, cuyos factores y criterios de calificación, no debieron ser incluidos para ser evaluados y calificados por la entidad, siendo estos determinantes en la adjudicación de los contratos.

En cuanto a las herramientas de los diagramas de GANTT, el método PERT y demás herramientas, incluidas en la programación de los trabajos a realizar en las obras por parte de los contratistas y exigidas en el proceso contractual, con el fin de que el supervisor adelantara más fácilmente un estricto seguimiento, control y evaluación de las obras durante la ejecución de los contratos, se observó que este propósito no está reflejado en los informes ni en las probanzas que militan en el expediente contractual, situación que evidencia que estos instrumentos no fueron utilizados para tal fin, pero si fueron objeto de calificación y/o ponderación.

En relación con la ponderación del Equipo de Trabajo, el ICA no da respuesta.

Hallazgo No. 18 – Aplicación indebida de los criterios de selección - Contratos de Obra GGC-036-2017, suscrito con COINCO SAS, GGC-037-2017 con FRANCISCO JAVIER MARQUEZ VARGAS y GGC-047-2017 con COINCO SAS (D9) (P2)

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

En concordancia, en artículo 23 de la Ley 80 de 1993 reseña “*Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de **transparencia**, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.*” (Negrilla fuera del texto).

La Corte Constitucional en Sentencia C-173 de 2009, se refiere al principio de libre concurrencia, así:

“La jurisprudencia constitucional ha reconocido que el derecho a la igualdad de oportunidades, aplicado a la contratación de la administración pública, se plasma en el derecho a la libre concurrencia u oposición, según el cual, se garantiza la facultad de participar en el trámite concursal a todos los posibles proponentes que tengan la real posibilidad de ofrecer lo que demanda la administración. La libre concurrencia, entraña, la no discriminación para el acceso en la participación dentro del proceso de selección, a la vez que posibilita la competencia y oposición entre los interesados en la contratación. Consecuencia de este principio es el deber de abstención para la administración de imponer condiciones restrictivas que impidan el acceso al procedimiento de selección, por lo que resulta inadmisibles la inclusión en los pliegos de condiciones de cláusulas limitativas que no se encuentren autorizadas por la Constitución y la Ley, puesto que ellas impiden la más amplia oportunidad de concurrencia y atentan contra los intereses económicos de la entidad contratante, en razón a que no permiten la consecución de las ventajas económicas que la libre competencia del mercado puede aparejar en la celebración del contrato. Sin embargo, la libertad de concurrencia, admite excepciones fijadas por el legislador, con sujeción a parámetros de



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

razonabilidad y proporcionalidad, que pueden tener como fundamento la necesidad de asegurar la capacidad legal, la idoneidad moral o las calidades técnicas, profesionales, económicas y financieras del contratista, además de la posibilidad que tiene el Estado de establecer inhabilidades e incompatibilidades para asegurar la transparencia en el proceso de contratación estatal.”

Por otra parte, la Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia del 29 de agosto de 2007, radicado 15324, describe lo siguiente:

(...)

“2.3.1.- El principio de transparencia.

Encuentra consagración positiva en el artículo 24 del Estatuto de Contratación Estatal actualmente vigente; instituido por el legislador como uno de los más importantes pilares de la etapa precontractual, para la escogencia del contratista por parte de las entidades públicas.

La transparencia, en criterio de la Corte Suprema de Justicia que esta Sala comparte, “quiere decir claridad, diafanidad, nitidez, pureza y translucidez. Significa que algo debe ser visible, que puede verse, para evitar la oscuridad, la opacidad, lo turbio y lo nebuloso. Así la actuación administrativa, específicamente la relación contractual, debe ser perspicua, tersa y cristalina. (...) Se trata de un postulado que pretende combatir la corrupción en la contratación estatal, que en sus grandes líneas desarrolla también los principios constitucionales de igualdad, moralidad, eficiencia, imparcialidad y publicidad aplicados a la función administrativa”.

La transparencia no busca otra cosa que dotar de pulcritud y claridad a las actuaciones de la Administración, descartando así todas aquellas conductas que resultan opacas, ensombrecidas, clandestinas u ocultas y por tanto, ajenas al interés público y a los fines de la contratación de los entes estatales.

En materia de contratación pública, la principal aplicación del principio de transparencia tiene cabida en el área propia de la selección de los contratistas, en la cual se ubican los procedimientos administrativos que, en todos los casos, deben edificarse sobre las bases de. i) la igualdad respecto de todos los interesados; ii) la objetividad, neutralidad y claridad de la reglas o condiciones impuestas para la presentación de las ofertas; iii) la garantía del derecho de contradicción; iv) la publicidad de las actuaciones de la Administración; v) la motivación expresa, precisa y detallada del informe de evaluación, del acto de adjudicación o de la declaratoria de desierto; v) la escogencia objetiva del contratista idóneo que ofrezca la oferta más favorable para los intereses de la Administración.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Así pues, el principio de transparencia guarda íntima e inescindible relación con otros principios como el de igualdad, el de imparcialidad, el de selección objetiva, el de publicidad, todos los cuales son de la esencia misma de la función administrativa y obviamente están inmersos en la actividad contractual que hace parte de ella.

Este principio determina la necesidad de que la actividad contractual se cumpla de manera pública e imparcial, a fin de garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la contratación, la selección objetiva de los contratistas y la moralidad administrativa por parte tanto de los funcionarios como de los particulares interesados en la contratación.

La obligatoria observancia del principio de transparencia - bueno es precisarlo-, en modo alguno podría considerarse exclusiva del procedimiento administrativo de la licitación o el concurso públicos, toda vez que el mismo también está llamado a irradiar sus efectos sobre cualquier actuación que se cumpla en orden a realizar la selección del contratista por parte de una entidad estatal, incluyendo, claro está, los casos autorizados para contratar de manera directa, de tal suerte que la violación de sus reglas, aún en estos eventos, viciará la validez del respectivo procedimiento de contratación y aun del contrato mismo.”

(...)

“2.3.9.- El principio de Planeación.

Finalmente, no puede dejarse de lado una rápida mención al principio de planeación en cuanto es uno de los pilares en la actividad contractual, el cual impone que la decisión de contratar no sea el resultado de la imprevisión, la improvisación o la discrecionalidad de las autoridades, sino que obedezca a reales necesidades de la comunidad, cuya solución ha sido estudiada, planeada y presupuestada por el Estado con la debida antelación, con la única finalidad de cumplir los cometidos estatales.”

(...)

Por otro lado, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Consejera Ponente, Dra. Olga Mérida Valle de la Hoz, en sentencia de enero 31 de 2011, radicación 17767, expresó lo siguiente: “*esta Corporación en sentencia del 3 de octubre de 2000, expresó que los principios de la contratación estatal se violan cuando “se celebran directamente varios contratos, cada uno de menor cuantía y todos con el mismo objeto, si sumadas sus cuantías resulta ser que se contrató un objeto único, por cuantía superior, que por lo mismo debió ser materia de licitación o concurso. Y eso es fraccionar lo que, en realidad, constituye un solo contrato, y eludir el cumplimiento de la ley (...)* Pero, ¿cuándo se trata de un



mismo objeto? (...) La ley no lo dice, pero un objeto es el mismo cuando es naturalmente uno. Dicho en otros términos, se fracciona un contrato cuando se quebranta y se divide la unidad natural de su objeto". Por desconocer los principios que inspiran la contratación estatal, el fraccionamiento de contrato impone al juez la obligación de declarar su nulidad absoluta en los términos de los artículos 44 y 45 de la Ley 80 de 1993.

Fraccionar un contrato para evadir el principio de transparencia a que se refiere el artículo 24 de la Ley 80 de 1993, tiene para el servidor público que lo autorizo como los que en él intervienen, implicaciones penales y disciplinarias. En el primer caso se violaría el artículo 410 del Código Penal (contrato sin cumplimiento de requisitos legales), es decir, tramitar un contrato sin la observancia de los requisitos legales esenciales, con el propósito de obtener un provecho ilícito para sí, para el contratista o para un tercero.

En cuanto a la responsabilidad disciplinaria, esta conducta está tipificada en el artículo 48 numeral 31 de la Ley 734 de 2002 (participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución o en la ley).

En la cadena de la actividad contractual son varios los funcionarios que intervienen en el proceso de selección y aprobación: alcalde, asesor jurídico y el funcionario encargado de la elaboración de los estudios previos. Todos responden por la infracción, tanto penal como disciplinariamente."

Por otro lado, la Ley 734 de 2002 establece en su Artículo 48, numeral 31, lo siguiente: "Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley." (Negrilla fuera del texto).

El Código Penal indica en su "ARTICULO 410. CONTRATO SIN CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS LEGALES. El servidor público que por razón del ejercicio de sus funciones tramite contrato sin observancia de los requisitos legales esenciales o lo celebre o liquide sin verificar el cumplimiento de los mismos, incurrirá en prisión de sesenta y cuatro (64) a doscientos dieciséis (216) meses, multa de sesenta y seis punto sesenta y seis (66.66) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de ochenta (80) a doscientos dieciséis (216) meses."

El ICA, mediante Resolución No. 00000337 del 19 de enero de 2017, fijó las cuantías contractuales para la vigencia 2017, indica en su "ARTICULO PRIMERO.



- Las cuantías para los procesos contractuales, para el año 2017 serán las siguientes:

TIPO DE PROCESO CONTRACTUAL	SALARIOS MINIMOS	CONVENCION EN VALOR
Mínima Cuantía	De 0 hasta 10% de la menor cuantía (corresponde a 45 SMLV)	De \$1 a \$33.197.265
Menor Cuantía (Selección Abreviada en sus diferentes Modalidades)	De 45 SMMLV a 450 SMMLV	De \$33.197.266 a \$331.972.650
Licitación Pública	De 450 SMMLV en adelante	\$ 331.972.651

ARTICULO SEGUNDO. - La presente Resolución rige a partir de la fecha de su expedición”

Analizados los procesos contractuales mencionados, se evidenció que el Instituto Colombiano Agropecuario -ICA no incluyó en los estudios previos y en la minuta del contrato, ítems que fueron posteriormente objeto de adiciones, por valor de \$420.855.854 en los mencionados documentos.

Sin embargo, los ítems contenidos en las adiciones fueron mantenimientos y adecuaciones evidentes que, desde un inicio del proceso, debieron haberse tenido en cuenta para estimar y soportar el presupuesto, toda vez que estos se relacionaban con instalación de cielos rasos, suministro e instalación de mesones, puestos de trabajo, como también el suministro de archivadores y sillas ergonómicas, entre otros. Este hecho generó que, en su momento, el ICA se apartara de realizar un proceso licitatorio, debido a que el valor total de las obras sobrepasó el establecido en la Resolución No. 00000337 del 19 de enero de 2017, como se refleja en el siguiente cuadro:

Tabla No. 11
Valor obras de contratos

No. de Contrato	Nombre del Contratista	Objeto	Valor Inicial (\$)	Adición (\$)	Total Contrato (\$)
GGC-036-2017	CONSTRUCTOR A ASOCIADOS COINCO S.A.S.	Mantenimiento y adecuación del laboratorio veterinario Manizales-ICA.	330.743.457	159.819.447	490.562.904
GGC-037-2017	FRANCISCO JAVIER MARQUEZ VARGAS	Mantenimiento y Adecuación del laboratorio veterinario ICA Sogamoso.	330.842.231	150.499.543	481.341.774
GGC-047-2017	CONSTRUCTOR A ASOCIADOS COINCO S.A.S.	Mantenimiento y Adecuación sede Seccional Puerto Berrio-Antioquia	315.768.505	110.536.864	426.305.369

Fuente: Documentos contractuales



Aunado a lo anterior, también se observó que en los procesos contractuales se exigieron y aplicaron indebidos criterios de selección, como tampoco se incluyó como requisito el tiempo mínimo de dedicación de los profesionales (Director y Residente de obra) para la ejecución de los contratos, entre otros, como se describe a continuación:

1. Las cotizaciones que se tuvieron en cuenta para determinar el precio unitario, fueron solicitadas a firmas que tienen su domicilio en Barranquilla (Constructores e Interventores Ltda., Equicosta y Jsoluciones), pese a que las obras de mantenimiento y adecuación se adelantarían en Manizales (Caldas), Sogamoso (Boyacá) y Puerto Berrio (Antioquia), circunstancia que no permite evidenciar el precio real del bien y servicio, teniendo en cuenta que el lugar donde se expidieron las cotizaciones no son los mismos en donde se van a realizar las obras.
2. En el pliego de condiciones se ponderó la calidad de la parte técnica, asignándole puntos a la programación de los trabajos y al equipo de trabajo, incumpléndose con la Guía para Procesos de Contratación de obra pública.
3. Los procesos de contratación se adjudicaron a la firma CONSTRUCTORA ASOCIADOS - COINCO SAS, y la persona natural FRANCISCO JAVIER MARQUEZ VARGAS; este último socio de COINCO SAS.
4. Las ofertas presentadas por los contratistas CONSTRUCTORA ASOCIADOS-COINCO SAS y FRANCISCO JAVIER MARQUEZ VARGAS, contienen los mismos documentos en cuanto a: El equipo de trabajo (director y residente de obra), el Plan de Calidad, señalización de la zona de trabajo, Plan de Control de Riesgos y la experiencia mínima exigida, ésta última soportada en el contrato GGC-244-2015, suscrito por el señor FRANCISCO JAVIER MARQUEZ VARGAS, respectivamente. Los planes solamente difieren en el nombre del oferente.

Cabe resaltar que la firma CONSTRUCTORA ASOCIADOS – COINCO SAS y el señor FRANCISCO JAVIER MÁRQUEZ VARGAS, también suscribieron en la vigencia 2017, los contratos números GGC-174-2017, GGC-160-2017 y SC-SA-001-2017, respectivamente, por cuantía de \$930.740.568, con objetos similares y bajo la misma modalidad de contratación.

Lo anterior, se derivó por fallas en la planeación y desconocimiento del principio de transparencia, dada la indebida escogencia de la modalidad de contratación y las debilidades en los controles ejercidos por la Gerencia Administrativa y Financiera, como también por el Grupo de Gestión Contractual, lo que propició obstáculos para la libre concurrencia de oferentes.

Se configura una presunta falta disciplinaria de conformidad con el numeral 1 del artículo 34 del Código Único Disciplinario y Penal. Se dará traslado a la Superintendencia de Industria y Comercio -SIC.

El ICA en su respuesta indica: *“Respecto a las observaciones realizadas, es menester resaltar que en el desarrollo de cada uno de los procesos de selección de contratistas adelantados por la entidad se ha dado pleno cumplimiento a la normatividad vigente y se establecieron requisitos y exigencias acordes con los riesgos y cuantía del proceso, derivados del análisis del sector, de riesgos y de las características técnicas del objeto a contratar, así como, también se definieron fórmulas que permitieran la escogencia de la oferta más favorable para la entidad con el fin de dar cumplimiento a los fines del estado y a la prestación del servicio en condiciones óptimas.*

(...)

Dichos procesos de selección fueron adjudicados a los proponentes que obtuvieron el mayor puntaje de acuerdo con la ponderación de calidad y precio, independientemente de que estos hubiesen participado y/o se les hubiesen adjudicado otros procesos de selección adelantados por la entidad, teniendo en cuenta que no existe limitación legal alguna para ello y la imposición de una limitación de participación en procesos de selección para proponentes con los que la entidad tenga vínculo contractual sería además de ilegal, una clara vulneración al principio de legalidad y una extralimitación de funciones, con todas las consecuencias que ello conlleva, vulnerando además el principio de libre concurrencia al proceso.

Ahora bien, dada la importancia de la programación de obra para el control de las obras por parte del ICA, resulta no solo conveniente sino necesario determinar un conjunto de herramientas de planeación y control que le permitan a la ADMINISTRACIÓN determinar el grado de ajuste de la obra en su desarrollo tanto en tiempo como en recursos, con el fin de tomar las acciones que resulten de dicha evaluación, sean estas de tipo preventivo o correctivo, según sea el caso. En consecuencia, la herramienta fundamental utilizada en los procesos fue la programación de obra por el método PERT (Program Evaluation and Review Technique)/CPM (Critical Path Method), y el diagrama de GANTT.

El programa de obra, representado en Diagramas de Gantt, Diagramas de ruta crítica y flujo de fondos son instrumentos fundamentales en la supervisión de la obra y se busca que el supervisor/interventor pueda realizar un estricto seguimiento, control y evaluación de los mismos durante la ejecución del contrato”.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

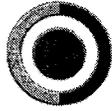
En cuanto a las adiciones, el Instituto trae a colación jurisprudencias y conceptos expedidos por el Consejo de Estado.

Para la CGR, los argumentos esbozados por el ICA no son admitidos, toda vez que si bien es cierto se dejó plasmado en los estudios previos que a pesar de requerirse gran cantidad de adecuaciones, el requerimiento se ajusta al presupuesto con el que contaba el área, también lo es que en el SIIF, los Certificados de Disponibilidad Presupuestal en la fecha en que fueron expedidos contaban con mayores apropiaciones, tal como el CDP No. 4117 fechado 13 de enero de 2017, que respalda el contrato No. GGC-037-2017, tenía una apropiación presupuestal disponible y de libre afectación por cuantía de \$1.241.793.302, lo que no es óbice por parte del ICA el haber realizado los procesos contractuales con modalidad diferente, teniendo pleno conocimiento de las obras faltantes y contando con los recursos para desarrollar las obras necesarias, sino que utilizó la figura de modificación de los contratos, adicionándolos en su valor y, así, apartarse de adelantar el proceso contractual en la modalidad de licitación.

Ahora bien, el ICA en su escrito manifiesta que: **“Dichos procesos de selección fueron adjudicados a los proponentes que obtuvieron el mayor puntaje de acuerdo con la ponderación de calidad y precio,”**; sin embargo, la ponderación del precio no fue determinante en la adjudicación de los procesos contractuales, en razón a que los proponentes presentaron ofertas con los mismas cuantías que el Instituto Colombiano Agropecuario -ICA, había determinado en los documentos previos y pliegos de condiciones, como valores unitarios.

En relación con las herramientas de los diagramas de GANTT, el método PERT y demás herramientas, incluidas en la programación de los trabajos a realizar en las obras por parte de los contratistas y exigidas en el proceso contractual, con el fin de que el supervisor adelantara más fácilmente un estricto seguimiento, control y evaluación de las obras durante la ejecución de los contratos, se observó que este propósito no está reflejado en los informes ni en las probanzas que militan en el expediente contractual, situación que evidencia que estos instrumentos no fueron utilizados para tal fin, pero si fueron objeto de calificación y/o ponderación.

En la respuesta el ICA no se pronunció sobre los demás temas observados en los numerales 1, 3 y 4.



2.2.3 Subgerencia de Protección Vegetal

Hallazgo No. 19 - Convenio 126 de 2017, suscrito entre ICA y CENIPALMA.

El Convenio 126 de 2017 suscrito entre el ICA y CENIPALMA, por valor de \$572.000.000 (\$400.000.000 como aporte ICA) y con plazo hasta diciembre 31 de 2017 (prorrogado hasta febrero 28 de 2018), tuvo como objeto *“Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre el Instituto Colombiano Agropecuario ICA y CENIPALMA para realizar acciones para la mitigación de la Pudrición del Cogollo (PC) con síntoma de Hoja Clorótica, en el departamento del Magdalena, como apoyo al cumplimiento de la Resolución ICA No. 4170 de 2014, mediante la erradicación de palmas afectadas por la enfermedad”* (negrilla fuera de texto).

En el plan operativo del Convenio se estableció que, para la eliminación mecánica de palmas, se utilizará el método avalado por el ICA en la Resolución 4170 de diciembre 2 de 2014, *“por medio de la cual se declaran las plagas de control oficial en el cultivo de palma de aceite en el territorio nacional y se establecen las medidas fitosanitarias para su manejo y control”*, en el numeral 6.2.1 (Método mecánico de eliminación) señala que este es un *“procedimiento por el cual se elimina una palma afectada mediante el uso de una herramienta o maquinaria que provoca la caída de la palma”*; así mismo, menciona que, *“posteriormente se deben cortar las hojas, el meristemo y el estípite, en trozos menores de 15 cm de ancho y esparcirlos en el terreno y aplicar un insecticida con registro ICA para el control de insectos plaga asociados a las palmas afectadas (Rhynchophorus palmarum y Strategus aloeus), la aplicación de insecticida debe repetirse por una sola vez a los 8 días”*.

En el recorrido efectuado por predios palmeros del departamento del Magdalena, donde se desarrollaron actividades del convenio, se encontraron estípites enteros de palmas eliminadas, a los cuales no se les realizó el procedimiento de picado establecido en la Resolución 4170 de 2014.

Este hecho es originado por deficiencias en la aplicación del método de intervención y puede causar la llegada de plagas como *Strategus aloeus*, entre otras, así como daños mayores en las plantaciones de palma por la aparición de enfermedades como la Pudrición del Estípite.

Hallazgo No. 20 - Contrato No. 191 de 2017 e Insumos del Plan Nacional de Moscas de la Fruta - PNMF.

En diciembre 4 de 2017, mediante el Contrato No. 191 suscrito con SAFER AGROBIOLÓGICOS S.A.S. por la suma de \$923.510.798, el ICA realizó la



“Compra de los insumos, elementos e implementos de trabajo para los planes de monitoreo, vigilancia y control fitosanitario”. Los bienes contratados incluyeron Insumos para la Vigilancia y Control del Plan Nacional de Moscas de la Fruta PNMF y Plagas de Control Oficial (Lote 1) por valor de \$631.232.558, entre los que se cuentan:

Tabla No. 12
Insumos Lote 1 Contrato 191 de 2017, PNMF

Producto	Descripción técnica	Cantidad	Valor total con IVA \$
Pegante atrapa insectos	Pegante atrapa insectos de alta adherencia, incoloro e inodoro (sic). Es un adhesivo especial que mantiene su condición adherente en las más diversas condiciones climáticas, atrapando en forma segura a los insectos atraídos por la paraferomona. Con frasco dispensador y un dispositivo de tapa que permita esparcir fácilmente.	181 litros	7.638.200
Feromona Trimedlure (TML)-	Atrayente sexual sintético (paraferomona) específico para la atracción de machos de moscas de las frutas de <i>Ceratitidis capitata</i> o mosca del mediterráneo.	9.600 unidades	199.008.000
Atrayente Proteína hidrolizada y borolizada de maíz	Proteína hidrolizada y borolizada de maíz empleada como atrayente alimenticio para la captura de moscas de la fruta del género <i>Anastrepha</i> o moscas nativas en la trampa McPhail (se recomienda con una fecha de vencimiento no inferior a dos años).	440 galones	40.211.600
Elementos para muestreo en campo - Propilenglicol	Es un líquido claro, higroscópico y miscible con agua, acetona y cloroformo. Usado para la preservación de la proteína hidrolizada.	400 galones	22.636.180
TOTAL			269.493.980

Fuente: Contrato No. 126 de 2017.

Los insumos y elementos relacionados en la anterior tabla fueron distribuidos en las diferentes Seccionales del ICA, donde se adelanta el programa de Plan Nacional de Moscas de la Fruta.

De acuerdo con el Manual Técnico de Trampeo de Moscas de la Fruta, del Plan Nacional de Detección, Control y Erradicación de Moscas de la Fruta (ICA, 2017), “La detección de moscas de la fruta, es uno de los componentes básicos en los programas de control, a través de la utilización de trampas y atrayentes, de acuerdo con la especie a monitorear para realizar un seguimiento en cuanto a magnitud y duración de la infestación, número relativo de adultos, extensión de áreas infestadas y avance de la plaga”. En este Manual, se describen los materiales e insumos requeridos para desarrollar las actividades propias del plan, entre otros: trampas McPhail y Jackson, atrayentes alimenticios (proteína líquida) y sexual sintético (trimedlure), pegante, etc.

Según lo establecido en el Decreto 4765 de 2008, entre sus funciones como autoridad sanitaria, el ICA ejerce vigilancia sobre el uso y aplicación de insumos agrícolas, con el propósito de certificar la calidad, la eficiencia y la seguridad de estos.

No obstante las compras realizadas, en la Seccional Valle del Cauca del ICA, se están utilizando insumos caducados, como los siguientes:

Tabla No. 13
Insumos en uso PNMF Seccional Valle

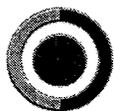
Producto	Fecha de vencimiento	Observación
Trimedlure	N.A.	Paraferomona sexual. El MFG o fecha de fabricación del producto es de julio de 2015. De acuerdo con la ficha técnica del fabricante la vida útil de 2 años.
Safertac	Septiembre 29 de 2011	Pegante atrapa insectos. En la ficha técnica del producto se estableció una vida útil de 2 años; sin embargo, se encontró el uso del producto con más de 7 años de haber caducado.
Cebofrut	Diciembre 23 de 2017	Proteína alimenticia. La vida útil del producto es de 2 años.
Propilenglicol	Septiembre 26 de 2017	Inhibidor de moho y hielo – Antiséptico frutal.

Fuente: Verificación en visita a Seccional Valle del ICA.

N.A: No aplica.

Lo observado se debe, principalmente, a una ineficiente gestión en la utilización de los recursos públicos y en la adquisición de bienes para el cumplimiento de sus programas misionales y, por otra parte, a que en el Instituto no se dispone de un adecuado manejo de inventarios. Esta situación conlleva a que la misma entidad contravenga sus propias obligaciones en lo relacionado con el control y la supervisión de insumos agrícolas, con la consecuente pérdida de reconocimiento como autoridad sanitaria del sector agropecuario y, finalmente, dificulta el logro de los objetivos del programa.

Si bien en su respuesta el ICA menciona, como es obvio, que los insumos adquiridos mediante el contrato 191 de 2017 se han estado consumiendo en las actividades del PNMF, es importante señalar que existen debilidades de gestión para la adquisición oportuna de nuevos insumos, que le permitan al ICA adelantar de forma adecuada sus programas misionales. El Instituto no desvirtúa el objeto del hallazgo, relacionado con el uso de insumos caducados.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

**Hallazgo No. 21 – Resoluciones ICA Nos. 2009 de 2014 y 2183 de 2015.
Inscripción de Predios Palmeros.**

Por medio de la Resolución 2009 de julio 1 de 2014, el Instituto Colombiano Agropecuario -ICA estableció los requisitos para el registro ante la entidad de los predios productores de palma de aceite. En esta norma, se determinó un plazo de doce meses para registrarse, contados a partir de la entrada en vigencia de la misma; es decir, hasta junio 30 de 2015.

La Resolución ICA No. 2183 de junio 25 de 2015, que modificó el plazo dado en la Resolución 2009 y lo amplió por seis (6) meses más, menciona en su último considerando, *“Que los cultivadores de palma de aceite en el país y el gremio palmicultor en general, han solicitado se amplíe el plazo otorgado para el citado registro...”*. Con este cambio, el término para el registro quedó en diciembre 31 de 2015.

De acuerdo con información oficial de FEDEPALMA, a 2017 el área sembrada de palma de aceite fue de 516.960 hectáreas (incremento de 4.884 hectáreas respecto al 2016), repartidas en las cuatro (4) zonas palmeras así: Oriental 40%, Central 32%, Norte 24% y Suroccidental 4%.

Analizados los datos entregados por el ICA y a más de dos años de haberse cumplido el último plazo para la inscripción ante el Instituto, se observó que, a diciembre 31 de 2017, los productores palmeros registraron un total de 401.351,6 hectáreas (115.608,4 hectáreas menos del total nacional sembrado), que corresponden al 77.6% del total y se distribuyen en 5.447 predios.

Este hecho es ocasionado por evidentes debilidades del Instituto para hacer cumplir las normas que establece, como máxima autoridad sanitaria del país para el sector agropecuario, lo cual afecta sus actividades de inspección, vigilancia y control fitosanitario, así como la implementación de medidas preventivas para la detección temprana de las plagas y enfermedades que atacan al cultivo, con el fin de efectuar un manejo y control oportuno de las mismas.

En su respuesta, el ICA menciona algunas acciones que ha desarrollado para el cumplimiento de la norma; no obstante, es claro que al término de la vigencia auditada el proceso de registro de predios carece del avance esperado. Esta situación es más evidente, si se resalta el hecho de que el término para la inscripción quedó establecido hasta diciembre 31 de 2015, de acuerdo con la Resolución 2183 de 2015.

Además, el Instituto no ha adelantado ningún tipo de acción para hacer efectivo el artículo 2 de la anterior norma, mediante el cual se modificó el artículo 12



(Sanciones) de la Resolución 2009 de 2014 y en el cual se dispuso que, “el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones establecidas en la presente Resolución se sancionará de conformidad con lo establecido en la Parte 13 Título 1 Capítulo 10 del Decreto 1071 de 2015, sin perjuicio de las acciones civiles y penales a que haya lugar”.

Hallazgo No. 22 - Convenio 028 de 2017 (P3) (IP-1)

En mayo 19 de 2017, el Instituto Colombiano Agropecuario -ICA- y la Federación de Productores, Comercializadores y Pequeños Industriales de Coco -FEDECOCO, suscribieron el Convenio No. 028 con el objeto de, “Aunar esfuerzos financieros, técnicos y administrativos con el ICA, para ejecutar conjuntamente el plan de erradicación de 307.684 palmas de coco y 20.000 palmas de aceite afectadas, abandonadas e improductivas, desarrollando acciones de prevención y control fitosanitario para mitigar el impacto económico causado por el “Picudo Negro”, *Rhynchophorus palmarum* L, “Anillo Rojo” *Bursaphelenchus cocophilus* y *Prorroca*, en los pequeños productores de coco (*Cocos nucifera*) en los municipios de Tumaco, Olaya Herrera, Mosquera, La Tola, El Charco, Santa Bárbara de Iscuandé y Francisco Pizarro pertenecientes al departamento de Nariño y el municipio de Guapi en el departamento del Cauca”.

El valor inicial del convenio ascendió a la suma de \$4.425.260.000, de los cuales el ICA aportó \$3.784.524.000 en dinero y \$215.476.000 en especie; FEDECOCO, por su parte, aportó \$425.260.000 en especie. El plazo inicial fue de cuatro (4) meses, con fecha de mayo 24 de 2017 y terminación en septiembre 23 de 2017. La supervisión del convenio estuvo a cargo de la Subgerencia de Protección Vegetal, en las áreas técnica, administrativa y financiera.

En su propuesta, FEDECOCO estableció lo siguiente:

Beneficiarios y Costos:

Tumaco:	2.500 familias	10.000 personas
Zona Norte Nariño:	1.500 familias	6.000 personas
Guapi:	600 familias	2.400 personas
Costo de erradicación por palma de coco (Nariño y Cauca):		\$11.000
Costo de erradicación por palma de aceite (Guapi) ² :		\$20.000

De igual manera, para cumplir con el objeto del convenio, se formuló el siguiente cronograma de erradicación:

² Con base en el precio estimado en 2014, para el Convenio 042-2014 de ICA y Consejo Comunitario Bajo Mira y Frontera en Tumaco (incluye gastos de transporte, mano de obra e insumos).

Tabla No. 14
Erradicación palmas de coco y aceite, Nariño y Cauca
ERRADICACIONES DE PALMAS DE COCO PROYECTADAS

No.	Municipio	Departamento	Total	Mes 1	Mes 2	Mes 3	Mes 4
1	Tumaco	Nariño	182.210	45.553	45.552	45.552	45.553
2	Francisco Pizarro		13.716	3.429	3.429	3.429	3.429
3	Mosquera		22.856	5.714	5.714	5.714	5.714
4	Olaya Herrera		8.884	2.221	2.221	2.221	2.221
5	La Tola		8.000	2.000	2.000	2.000	2.000
6	Santa Bárbara de Iscuandé		9.144	2.286	2.286	2.286	2.286
7	El Charco		28.572	7.143	7.143	7.143	7.143
8	Guapi	Cauca	34.202	8.576	8.576	8.575	8.575
Total palmas erradicadas			307.684	76.922	76.921	76.920	76.921
Promedio palmas erradicadas/día			2.564	2.564	2.564	2.564	2.564
Total frentes de trabajo			51	51	51	51	51
ERRADICACIONES PALMAS DE ACEITE PROYECTADAS							
No.	Municipio	Departamento	Total	Mes 1	Mes 2	Mes 3	Mes 4
1	Guapi	Cauca	20.000	5.000	5.000	5.000	5.000
Total palmas erradicadas			20.000	5.000	5.000	5.000	5.000
Promedio palmas erradicadas/día			167	167	167	167	167
Total frentes de trabajo			7	7	7	7	7

Fuente: Estudios previos elaborados por la DT de Sanidad Vegetal del ICA.

Con el objeto de erradicar el 100% de las palmas en Guapi y el 88.42% en Nariño, en septiembre 26/17 se firmó la Modificación No. 1 del convenio, por valor de \$1.999.995.000 de aportes ICA y plazo hasta diciembre 30/17. Con esta modificación, los aportes finales en efectivo del ICA al convenio sumaron \$5.784.519.000, que fueron pagados en su totalidad entre junio 6 y octubre 31 de 2017.

Con la modificación se establecieron los siguientes valores:

Tabla No. 15
Modificación Convenio 028 de 2017

Palma	Departamento	No. de palmas en adición para erradicar	Vr. unitario (\$)	Vr. total adición (\$)
Coco	Nariño	128.818	11.000	1.416.998.000
	Cauca (Guapi)	25.727	11.000	282.997.000
Total		154.545	11.000	1.699.995.000
Aceite	Cauca (Guapi)	15.000	20.000	300.000.000
Total		15.000	20.000	300.000.000

Fuente: Solicitud adición Convenio 028 de 2017 ICA – FEDECOCO



Mediante informe final No. 7, de abril 30 de 2018 y fecha de corte a diciembre 31 de 2017, la supervisión administrativa y financiera del convenio certificó una ejecución del 100% de los recursos presupuestales y del número de palmas a erradicar, incluyendo lo pactado en las adiciones.

La Ley 87 del 29 de noviembre de 1993, indica en su “**ARTÍCULO 2o. OBJETIVOS DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO.** Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales:

(...)

e) **Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;**” (Negrilla fuera del texto).

De la revisión y análisis efectuado a las actas finales del convenio (firmadas por el beneficiario, el líder de cuadrilla de erradicación y el verificador del ICA), en lo relacionado con la erradicación de palmas de aceite en el municipio de Guapi (departamento del Cauca), se evidenció lo siguiente:

En las Cartas de Entendimiento (Anexo 3B), Actas de entrada o inicio (Anexo 4B), Actas de salida o terminación (Anexo 5B) y las Actas de visita a predios de la Subgerencia de Protección Vegetal -SPV- (Anexo 6), se encontraron las cifras de palmas erradicadas con señales de reescritura o alteración, como las siguientes:

Tabla No. 16
Beneficiarios con alteraciones en actas, Convenio 028 de 2017

No. de cédula	Predio	Vereda	Fecha de visita	No. de palmas erradicadas
87.190.031	El Piñal	El Núcleo	Nov. 2/17	482
5.364.063	El Maizal		Nov. 3/17	885
1.468.412	Marcelita		Nov. 7/17	392
4.779.330	Marielita		Nov. 9/17	884
25.435.598	El Brasito	Temuey	Nov. 11/17	396
4.679.495	Brazo Largo		Nov. 15/17	888
4.281.277	Catalina	Temuey	Nov. 22/17	876

Fuente: Cartas de entendimiento – Actas de entrada o inicio – Actas de salida o terminación – Actas de visita a predios

En el caso del señor Víctor Solís, se observó además que en el Anexo 5B de esta visita (Acta de salida o terminación), se dejó el número original de 376 palmas erradicadas, que no corresponde al contenido de los otros documentos (Cartas de



entendimiento -Anexo 3B-, Acta de entrada -Anexo 4B- y Acta de visita a predio de la SPV -Anexo 6-), en las cuales se relacionó un número de 876 palmas.

En su respuesta, el Instituto remitió nuevas actas diligenciadas sin las modificaciones observadas inicialmente; sin embargo, dada la incertidumbre generada en relación con el área de terreno de cada productor y sobre el número real de palmas erradicadas, se hace necesario dar aplicación al artículo 39 de la Ley 610 de 2000, para dar inicio a la Indagación Preliminar correspondiente en lo relacionado con las actas de las anteriores visitas, con el propósito de verificar en el terreno los datos y la información entregada por el ICA. Asimismo, se configura una presunta incidencia penal, de acuerdo con lo establecido en el artículo 287 (Falsedad en documento público) de la Ley 599 de julio 24 de 2000 (Código Penal), debido a la alteración de las actas.

Lo anterior se presentó por deficiencias en la supervisión del convenio interadministrativo 028 de 2017, al aprobarse las diferentes actas de erradicación, que contienen una serie de ambigüedades e irregularidades, lo cual no permite tener certeza del número real de palmas de aceite erradicadas.

2.2.4 Subgerencia de Protección Animal

Hallazgo No. 23 – Diligenciamiento Guías de Movilización Arauca y Cundinamarca

En la Ley 395 de 1997, “artículo N°8 Expedición de Guías de Movilización y Licencias Sanitarias. El ICA es la entidad responsable de la expedición de las guías zoonosanitarias de movilización de animales y sus productos, pudiendo delegar esta función en Fedegan o en los organismos afiliados a esta federación o en las secretarías de agricultura, organizaciones de ganaderos, Umatas o cualquier organización de productores, previo cumplimiento de los procedimientos de acreditación que garanticen el funcionamiento adecuado de los sistemas de control de movilización.” (..)

De la visita realizada a la Seccional Arauca del ICA, con su oficina local en Tame, y a la Seccional Cundinamarca, oficinas locales de Yacopí y Fusagasugá, se evidenció que el Instituto Colombiano Agropecuario no cuenta con personal suficiente para adelantar las funciones o actividades relacionadas con la expedición de guías de movilización.

Asimismo, se encontró que el aplicativo SIGMA, utilizado para el diligenciamiento de las guías, puede ser fácilmente vulnerado o modificado en lo relacionado con los inventarios de semovientes en los predios. Estas situaciones facilitan la



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

movilización de bovinos de contrabando al interior del país, con el consecuente incumplimiento de las funciones misionales asignadas al ICA; además, la deficiencia de control, es una de las posibles causas del ingreso y la presentación del virus de la fiebre aftosa en el territorio nacional y que, al día de hoy, el país se encuentre descertificado y con pérdida del estatus sanitario.

Lo anterior, se ve reflejado en pérdidas incalculables en el PIB, dada la no certificación del país; igualmente, genera el cierre de mercados internacionales e incumplimiento de los Tratados de Libre Comercio -TLC.

Hallazgo No. 24 - Entrega de resultados de Análisis de Diagnóstico de Laboratorio

ICA - INSTRUCTIVO ANALISIS Y ALMACENAMIENTO DE MUESTRAS “Código GSA-10 1) Generalidades 2.3 Ejecución de los Análisis. Donde se establece los tiempos y para entrega de resultados y análisis de enfermedades de control oficial y de servicios a particulares. METODO ANALITICO PARA DETECCIÓN Y PRUEBAS Código GSA-MA-LNDV-E-003.”

El laboratorio de la Seccional Arauca envió muestras de ELISA indirectas para fiebre aftosa, las cuales cumplieron todos los requisitos de toma, conservación y transporte específicos para ser analizadas en el laboratorio de referencia Laboratorio Nacional de Diagnóstico Veterinario -LNDV, ubicado en la ciudad de Bogotá. Sin embargo, la entrega de los resultados se demoró más de dos meses, lo cual contraviene lo establecido en los procedimientos de métodos analíticos para detección y pruebas y el instructivo de análisis y almacenamiento de pruebas establecidos por la entidad.

Esta situación, tiene un efecto negativo en cuanto a tiempo y oportunidad en la prestación de servicios y la credibilidad de dichas pruebas. Así mismo la demora de la entrega de los resultados pone en riesgo el estatus sanitario de la zona, ya que puede estarse presentado un cuadro clínico de una enfermedad de control oficial.

Hallazgo No. 25 - Puestos de Control paso fronterizo Arauca

LEY 395 DE 1997 “Artículo N° 11 de las Zonas de Vacunación El ICA con base en los estudios epidemiológicos y de riesgo establecerá las zonas del país donde deberá efectuarse la vacunación masiva, cíclica y obligatoria contra la fiebre aftosa. **PARAGRAFO.** Es obligación de las autoridades nacionales y de las entidades territoriales colaborar con el ICA en el cumplimiento de las medidas que adopte sobre planes y programas de vacunación animal, sin perjuicio del cumplimiento de las funciones inherentes a su cargo. El incumplimiento de estas



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

normas por parte de los funcionarios públicos, constituirá causal de mala conducta.”

Frente al tema de puestos de control, debe resaltarse que el departamento de Arauca tiene una frontera de 23.000 km, aproximadamente, y una población bovina de 1.162.000 animales distribuidos en 10.200 predios. Para cumplir con sus labores de inspección y vigilancia, el ICA cuenta únicamente con nueve (9) puestos de control, cuyos servicios son prestados por contratistas del Instituto; de estos puestos, solamente tres (3) están acompañados por la Policía y el Ejército.

Con base en estos datos, es indudable que existe deficiencia de puestos de control en esta zona, lo cual facilita el contrabando de bovinos provenientes de Venezuela. Además, evidencia falta de gestión del ICA, para articular acciones con la fuerza pública (ejército y policía), la POLFA (Policía Fiscal y Aduanera) y la DIAN, que coadyuven al Instituto en el cumplimiento de sus funciones misionales de control fronterizo y contribuyan a mitigar los riesgos sanitarios relacionados con el comercio internacional de productos, así como a mantener el estatus sanitario del país.

En consecuencia, las debilidades de gestión por parte del ICA, afectan la ejecución de la política formulada para el sector pecuario, lo cual afecta, finalmente, la sanidad animal, la comercialización y la inocuidad en los productos de origen animal, tal como se estipuló en el Decreto 4765 de diciembre 18 de 2008.

Hallazgo No. 26 – Diligenciamiento Formatos Registro Único de Vacunación - RUV

LEY 395 DE 1997, “ARTICULO 17. DE LAS SANCIONES. Sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar, el Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, podrá imponer mediante resolución motivada, a los infractores de la presente ley las siguientes sanciones: 1. Multas de hasta 100 salarios mínimos mensuales vigentes, de acuerdo a la gravedad de la infracción, a la amenaza real que para la erradicación de la fiebre aftosa se haya causado y al costo social generado. En esta sanción también incurrirán los que realicen la venta o aplicación de la vacuna en forma fraudulenta. 2. Cancelar el registro otorgado por el ICA a los distribuidores del biológico. 3. Decomisar los productos, los subproductos y elementos que afecten o pongan en peligro, o que violen lo establecido por la presente ley. **PARAGRAFO.** Los criterios para la imposición de sanciones deberán ser reglamentados por la Comisión Nacional, de acuerdo con los principios de igualdad, equidad y proporcionalidad de la infracción.”

De las visitas practicadas a las seccionales Arauca y Cundinamarca del ICA y según lo verificado en el formato de Registro Único de Vacunación –RUV, se observaron las siguientes situaciones:

- Predios que no vacunan de acuerdo con los ciclos de vacunación establecidos por el Instituto.
- Deficiente diligenciamiento del RUV por parte de los vacunadores, encontrándose: tachones, enmendaduras, inconsistencia en la información de animales vacunados frente al total de los animales existentes en el predio, entre otros. Frente a este hecho, pese a que es reiterativo en cada ciclo de vacunación, el ICA no ha realizado una gestión eficiente que permita mejoras en este aspecto y le sirvan como soporte en la imposición de las respectivas sanciones de que trata la Ley 395 de 1997.
- Al personal contratado para la campaña de vacunación, el ICA no lo capacita ni sensibiliza debidamente, sobre la responsabilidad que les compete en el buen diligenciamiento de los formatos RUV. Esta situación es evidente, en razón al incremento en la devolución de estos formatos a la Cuenta Nacional de Carne y Leche.

Lo mencionado anteriormente, constituye una fuente de riesgo del estatus sanitario y, por ende, el sector pecuario del país.

Hallazgo No. 27 - Manejo de residuos Laboratorio Pecuario Seccional Arauca

Guía metodológica para la implementación del programa de gestión integral de residuos sólidos. *“ALMACENAMIENTO DE RESIDUOS: El almacenamiento de este, debe ser ubicado en el lugar dispuesto para este tipo de residuos, evitando contacto con residuos peligrosos, líquidos, orgánicos y/o residuos que puedan causar daños, de igual manera se debe diligenciar en su totalidad la FORMA encontrada en DOC MANAGER para registrar la cantidad encontrada. Decreto 351 de 2014 “Por el cual se reglamenta la gestión integral de los residuos generados en la atención en salud y otras actividades”*

Resolución 789 de 2007, *“Por la cual se establecen obligaciones y responsabilidades en el manejo de insumos, sustancias químicas y biológicas de uso pecuario y sus residuos o desechos con propiedades o características peligrosas, y se dictan otras disposiciones”*

Ley 55 de 1993, *“Por medio de la cual se aprueba el “Convenio No. 170 y la Recomendación número 177 sobre la Seguridad en la Utilización de los Productos Químicos en el trabajo”, adoptados por la 77a. Reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra, 1990”*



En el proceso de inspección que se adelantó al laboratorio de la seccional Arauca – ICA, se evidenció que no cuentan con un espacio adecuado para el manejo de los residuos. No obstante el ICA realizó una inversión en cuanto a infraestructura, para dar solución a la problemática de residuos, la cual a la fecha no está funcionando.

Además, se observó falta de planeación en la ejecución de la obra, dado que no cumple con las condiciones: de tipo ambiental, de bioseguridad para el manejo de residuos, se construyó a una distancia mayor de veinte metros (20) del laboratorio, no se contemplaron las altas temperaturas ni la humedad que se genera al interior de la construcción.

Por lo anterior, esta situación contraviene los protocolos formulados a través del Sistema de Gestión de Salud y Seguridad en el Trabajo -SGSST, en razón a que por la emanación de gases y sustancias derivados de las altas temperaturas, se pone en riesgo la salud de los trabajadores de esta sede.

Hallazgo No. 28 – Registro de predios sin vacunar Yacopí (Cundinamarca)

LEY 395 DE 1997 “ARTICULO 1o. DE LA ERRADICACION DE LA FIEBRE AFTOSA COMO INTERES SOCIAL NACIONAL. Declárase de interés social nacional y como prioridad sanitaria la erradicación de la fiebre aftosa. Para cumplir con este objetivo, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, particularmente el Instituto Colombiano Agropecuario, adoptará las medidas sanitarias que estime pertinentes. ARTICULO 9o. DEL REGISTRO UNICO DE VACUNACION. La vigilancia y control de la vacunación estarán, a cargo del ICA. Las organizaciones de ganaderos y demás entidades autorizadas establecerán registros de vacunación en sus áreas de influencia bajo la supervisión del ICA y deberán informar de estos registros al ICA. ARTICULO 11. DE LAS ZONAS DE VACUNACION. El ICA con base en los estudios epidemiológicos y de riesgo establecerá las zonas del país donde deberá efectuarse la vacunación masiva, cíclica y obligatoria contra la fiebre aftosa.”

En la visita adelantada por la CGR, en relación con las emergencias sanitarias por fiebre aftosa presentadas en 2017, se evidenció lo siguiente:

De acuerdo con los RUV del primer ciclo de vacunación de 2017, supervisado por el ICA y ejecutado por la Cuenta Nacional de Carne y Leche, se vacunaron 17.000 bovinos, aproximadamente, en el municipio de Yacopí. Al presentarse el brote de fiebre aftosa en esta zona, el ICA dentro de sus funciones sanitarias procedió a

sacrificar 2.653 animales de este total, mediante fusil sanitario, con base en los protocolos de manejo establecidos por PANAFTOSA³.

Una vez superada esta problemática, el Instituto adelantó la revacunación en 714 predios con una cobertura de 27.654 animales, lo que arroja un incremento del 62.6% frente a los reportados como vacunados por la Cuenta Nacional de Carne y Leche y los Comités Ganaderos de la región, en el primer ciclo de 2017.

La disparidad de datos entre lo reportado por la Cuenta Nacional de Carne y Leche en el primer ciclo y la cobertura de revacunación efectuada por el ICA, evidencia deficiencias de gestión por parte del Instituto en el seguimiento, control y monitoreo al programa de vacunación y a la campaña de erradicación de la fiebre de aftosa, ya que la autoridad sanitaria incumplió sus funciones establecidas en el artículo 9 de la Ley 395 de 1997.

Con la anterior situación, se afecta la cobertura de vacunación y, en consecuencia, los resultados de la campaña y la certificación de Colombia como país libre de aftosa con vacunación, que es emitida por la OIE⁴.

2.2.5 Tecnologías de Información

Hallazgo No. 29 - Bases de Datos Facturación

Ley 1474 de 2011, Estatuto Anticorrupción. Se evidencia que el alcance de esta Ley constituye en forma general, unos mecanismos, para prevenir y atacar el los actos de corrupción en que pueden incurrir los funcionarios públicos y particulares, con el fin, de dar una protección extrema a los recursos públicos y a la vez verificar que cumplan con fin social para el cual fueron creados.

Artículo 3º de la Ley 1712 del 6 de marzo 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”*, el cual establece que el derecho de acceso a la información pública debe atender unos principios, entre ellos el de *Calidad de la Información*, según el cual *“Toda información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa...”*.

Decreto 2573 de 2014 (cuyas disposiciones fueron posteriormente compiladas en el Decreto 1078 de 2015, *“Decreto Único Reglamentario del sector TIC”* y

³ Centro Panamericano de Fiebre Aftosa.

⁴ Organización Internacional de Epizootias.

específicamente en el capítulo 1, título 9, parte 2, libro 2), la Estrategia de Gobierno en Línea planteó como objetivo “Garantizar el máximo aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, con el fin de contribuir con la construcción de un Estado abierto, más eficiente, más transparente y más participativo y que preste mejores servicios con la colaboración de toda la sociedad”. Para ello, se definieron cuatro componentes para orientar las acciones de cara a los ciudadanos y de cara a las entidades del Estado (el Front Office y el Back Office de la estrategia). Estos componentes son: TIC para servicios, TIC para el gobierno abierto, TIC para la gestión y TIC para la seguridad de la información

Resolución No. 00020827 del 28 de diciembre de 2016, por medio de la cual se actualizan las tarifas de los servicios técnicos que presta el Instituto Colombiano Agropecuario, ICA.

ICA Base Tarifas 2017 en donde se especifican las tarifas por cada uno de los productos y servicios prestados. Recuperado de <https://www.ica.gov.co/Oferta-Institucional/Tarifas.aspx> el 24 octubre 2018.

La Contraloría General de la República con el fin de evaluar la calidad de los datos gestionados por el Sistema Nacional de Recaudo del ICA (en adelante SNRI), realizó el análisis con los siguientes archivos entregados por la entidad:

Tabla No. 17
Bases de datos entregadas por el ICA

Ítem	Nombre	No. registros	Observaciones
1	Base Tarifas 2017 ⁵ .	784	Capítulos definidos en campo
2	SNRI Facturas vigencia 2017 ⁶		
	FACTURACION_PAGOS_01072017_31122017.xlsx	516.669	
	FACTURACION_PAGOS_01012017_30062017.xlsx	508.754	
	FACTURACION_PAGOS_DETALLE_2017.xlsx	25.089	

Fuente: Oficina de Tecnologías de la Información ICA

⁵ Página web ICA: Tarifas de los servicios técnicos que aplican para el año 2017. Descargado de <https://www.ica.gov.co/Oferta-Institucional/Tarifas.aspx> el 24 octubre 2018

⁶ SNRI: Tablas de Facturas y Facturas detalle: FACTURACION_PAGOS_01012017_30062017.*, FACTURACION_PAGOS_01072017_31122017.*, FACTURACION_PAGOS_DETALLE_2017.*

Como resultado de las pruebas y análisis desarrollado, se evidenciaron inconsistencias con respecto a la calidad de los datos contenidos en la base de datos gestionada por el SNRI. Lo observado se agrupa en los casos descritos presentados en la siguiente tabla:

Tabla No. 18
Inconsistencias evidenciadas en la base de datos SNRI

Caso	Inconsistencia	Se presenta en
1	Servicios no aparecen en la "Base de tarifas 2017"	8.196 facturas (encabezado) correspondiente a 101 servicios 4.653 facturas (detalle) correspondiente a 192 servicios
2	Servicios sin código en el SNRI	7 facturas
3	Sumatoria total de facturas pagadas diferente a la sumatoria total por detalle	Facturas vigencia 2017
4	Facturas con valor_unitario = 0	5 facturas
5	Operación incorrecta de Valor_unitario * cantidad	53.359 facturas 41 servicios
6	La tarifa por los servicios no corresponde al establecido en las Resoluciones 2017 emitidas por el ICA.	122.901 facturas (encabezado) 6.904 facturas (detalle)
7	El pago a través de consignaciones	65.095 facturas pagadas sin número de consignación. 16.328 facturas pagadas por consignaciones con número "0". 177 facturas pagadas por la consignación número 34800. 289 facturas donde con una (1) sola consignación se paga hasta 165 facturas.
8	Consecutivo de facturación	1 consecutivo pertenece a la vigencia 2016 8 consecutivos pertenecen a la vigencia 2018 3 consecutivos se repiten 4 veces 49 consecutivos se repiten 3 veces 41.815 consecutivos se repiten 2 veces 8 consecutivos no aparecen

Como conclusión, se determinó que:

- El SNRI no implementa controles automáticos para *validar* el ingreso de los registros (totales y detalle) que provienen de los sistemas de información SISPAP y SIGMA.



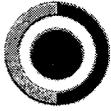
- El método (contenido del campo *DESCRIPCION_SERVICIO_FACTURACION*) de aplicación de las tarifas 2017 en el SNRI genera inconsistencias que son verificadas/corregidas a través de controles manuales.
- El detalle (detalle factura) de los servicios facturados por los sistemas de información SIGMA y SISPAP no se registra en el SNRI y el registro de la factura que genera el SNRI es inconsistente con respecto a *CANTIDAD*, *VALOR UNITARIO* y *VALOR TOTAL*.
- Para el registro de facturas de la vigencia 2017, el SNRI genera repetición en el número de consecutivo de la factura cuando el pago se realiza a través de varias consignaciones.
- Los *requisitos de negocio* del proceso no están documentados en el *Diccionario de Datos* del aplicativo.
- La entidad no desarrolla procesos de evaluación de la calidad de los datos a la base de datos gestionada por el SNRI.
- La entidad no cuenta con una política anticorrupción que integre el análisis de datos a la información gestionada por los aplicativos, como estrategia organizacional para detectar, validar y sancionar presuntos hechos de corrupción.

Lo anterior afecta negativamente la integridad de la información y con ello su seguridad, lo cual evidencia debilidades en la calidad de la información generada por el SNRI.

Una vez la Contraloría General de la República analizó la respuesta de la entidad y los argumentos expuestos por los líderes funcionales y técnicos de los sistemas de información SIGMA, SISPAP y SNRI, en la mesa de trabajo, se concretaron las relaciones entre los diferentes casos, además de las correcciones necesarias en el SNRI:

Con respecto a los casos 1, 2 y 6 se determinó que todos los servicios facturados (estado = creada, pagada, anulada, rechazada) deben estar en el documento "Base tarifas 2017" disponible al ciudadano e identificados, como lo define el lineamiento ICA⁷ enviado a la CGR "*código y descripción del servicio*" campo de

⁷ ICA correo electrónico del 26 octubre 2018: "*Atentamente me permito informar que la inconsistencia encontrada ..., obedece a que en el año 2017, las estructura de las consultas de SNRI, no tenían el código de servicio separado de la descripción, se encontraba unido con una extensión de 5 a 7 dígitos tal como se muestra en la estructura adjunta*".



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

600 caracteres que reúne el código y la descripción del servicio. Los servicios que son “soporte de procesos administrativos del SNRI” deben ser informados (tácitamente) en el documento. También, la tabla de tarifas y el método de liquidación de la factura debe ser el mismo en todos los sistemas de información y en todas las vigencias.

En lo referente a los casos 3, 4 y 5, las facturas que son integradas al SNRI desde los aplicativos SIGMA, SISPAP y VUCE deben, primeramente, ser evaluadas con respecto a todos los campos contenidos. También se detectó la necesidad de implementar una estrategia para que: Los registros detallados de las facturas sean adicionados/accesados por el SNRI y la cabecera de las facturas contenga datos correctos y consolidados sobre los servicios (valor_unitario, cantidad, total) facturados; la sumatoria de totales en las facturas por estado sea igual, en la factura_cabecera y en la factura_detalle; las tarifas sean aplicadas de igual manera (código del servicio, valor unitario y total con/sin decimales).

Sobre el caso 7, el lineamiento aplicado a los medios de pago debe ser el mismo para todas las vigencias. La entidad deberá evaluar e implementar una estrategia de migración de datos para que la configuración y el comportamiento de los datos sea el mismo.

Con respecto al consecutivo, las inconsistencias evidenciadas exigen que la entidad corrija el error generado en el consecutivo cuando hay cambio de vigencia e implemente lineamientos únicos para todas las facturas gestionadas por el SNRI (internas y externas).

URGENCIA MANIFIESTA

El Instituto Colombiano Agropecuario - ICA, en la vigencia 2017 decretó la Urgencia Manifiesta mediante Resolución No. 00008669 del 21 de julio de 2017, como resultado de la declaración de urgencia sanitaria por la presencia del foco de la enfermedad de fiebre aftosa, de donde se derivaron algunos procesos contractuales, con el propósito de atender y, por ende, controlar dicha situación.

Una vez culminado el proceso de Auditoría de la CGR a las Seccionales de Arauca y Cundinamarca, lugares en los cuales se presentaron los focos de la fiebre aftosa en la vigencia 2017, se considera importante precisar algunos aspectos del proceso a cargo del ICA, con el fin de identificar falencias y replantear los planes de contingencia, para efectos de mitigar el impacto negativo de la crisis frente a los usuarios y a legitimar las acciones del Estado en materia del estatus sanitario y la credibilidad institucional en el importante rol misional del ICA, como entidad responsable de la sanidad agropecuaria del país.

Estos aspectos tienen que ver con:

- No se evidencia que el ICA haya dado a conocer a los ganaderos los protocolos aplicados en la atención de una emergencia sanitaria por brote del virus de la fiebre aftosa, que respalden la promoción de las acciones preventivas que divulga el ICA, relacionadas con incentivar la vacunación y evitar la ilegalidad y el contrabando.
- Total desarticulación del ICA con los entes responsables de los ciclos de vacunación, como: Comités Ganaderos y la Cuenta Nacional de Carne y Leche; asimismo, la falta de interacción del ICA con los vacunadores, aunado a la alta rotación de personal vacunador en las diferentes zonas del país.

Por lo anterior, es claro el problema social y el impacto negativo que ocasiona la falta de control de focos, así como de las medidas administrativas y legales expedidas por el ICA en cada caso, para mitigar el impacto de esta situación.

Hallazgo No. 30 - Entrega de Insumos

Resolución 005450 del 30 de Diciembre de 2011, *“Por la cual se crean y organizan Grupos Internos de Trabajo en la Subgerencia Administrativa y Financiera del Instituto Colombiano Agropecuario – ICA y se asignan funciones y responsabilidades”*. 10) Grupo de gestión control de activos y almacenes
Funciones: Numeral 10.

Resolución N° 004706 del 16 nov 2012, *“Por medio del cual se adopta el manual de procedimientos para el manejo y control administrativo de los bienes del Instituto Colombiano Agropecuario – ICA”*, Numeral 5.2.4 Destrucción página 23, y Numeral 14 Novedades de Almacén Baja por Destrucción o Vencimiento.

En la inspección física del almacén y el laboratorio de la Seccional Arauca del ICA, se evidenció que en la vigencia 2017, fueron enviados desde el nivel central insumos como hipoclorito de sodio y otros, los cuales se encontraron vencidos y en algunos casos manipulados (borradas las fechas de vencimiento), y en otros casos la utilización de correctores líquidos para tapar la fecha de vencimiento, como se puede evidenciar en el registro fotográfico realizado por la CGR y en el acta que se diligenció en dicha Seccional.

Esta situación se presentó, igualmente, con los elementos de aseo en las oficinas locales de Yacopí y Fusagasugá (Cundinamarca).



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Lo anterior, evidencia falta de controles y de aplicación de los procedimientos establecidos por la Subgerencia Administrativa y Financiera, así como los referidos al manejo de Almacén.

Hallazgo No. 31 - Contrato Centinelas – Urgencia Manifiesta

GUIA PARA LA ATENCIÓN DE FOCOS Y DE SITUACIONES DE EMERGENCIAS SANITARIAS DE FIEBRE AFTOSA, FAO, *“Capítulo 5 Fase de Recuperación o Rehabilitación, Numeral 5.2 Pág. 122. 7. Destino de los animales: Superada la prueba con resultados negativos los animales centinelas pueden quedar formando parte de la población animal del predio o proceder a la faena con inspección oficial y con destino al abasto doméstico.”*

Luego de revisados los contratos para la adquisición de centinelas (bovinos y porcinos), se adelantaron visitas a los sitios donde se declararon las emergencias sanitarias por presencia del virus de la fiebre aftosa (departamentos de Arauca y Cundinamarca), en las cuales se verificó la ausencia injustificada de algunos bovinos y porcinos.

Al respecto se determinaron las siguientes situaciones irregulares. La primera, referida específicamente a que en las actas de entrega no se determinó el destino final de dichos centinelas, ni tampoco se tuvo en cuenta los gastos que generarían estos animales en su proceso de centinelización. En la segunda situación, no se aplicaron las normas y mecanismos establecidos en los procedimientos por PANAFTOSA para la centinelización, que establece dos mecanismos: 1) aplicar para los centinelas el sacrificio de acuerdo con un protocolo específico, y 2) se pueden utilizar como repoblamiento.

Con la verificación en campo de los dos focos en Arauca y Cundinamarca, se estableció que estos animales centinelas se encuentran aún en dos predios afectados por focos de fiebre aftosa. El ICA no ha definido oportunamente el destino final de estos animales, ni tampoco ha solucionado lo referente a los cobros realizados por las personas que cuidan y mantienen a estos animales en sus predios, quienes han invertido de sus propios recursos para suministrarles alimento, pastura y cuidado. Es de resaltar que estas personas han reclamado una compensación económica, por los gastos y el trabajo realizados con los animales.

Con esta situación, el ICA podría verse afectado económicamente frente a una posible demanda de los tenedores.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

3. EFECTIVIDAD PLAN DE MEJORAMIENTO

El Plan de Mejoramiento del Instituto Colombiano Agropecuario –ICA, con corte a diciembre 31 de 2017, comprende 13 hallazgos relacionados con el área contable y el presupuestal, con 31 acciones de mejora.

De acuerdo con la metodología establecida en la Guía de Auditoría Financiera - GAF, se determinó que del Plan de Mejoramiento, suscrito por el Instituto Colombiano Agropecuario - ICA, se cumplieron 21 acciones, 4 acciones se replantearon, 5 acciones Incumplidas y 1 acción cumplida no efectiva. En ese sentido, se dará respuesta a la Cámara de Representantes sobre las Glosas de la Comisión Legal de Cuentas.

4. ATENCION DE DENUNCIAS

2017-129070-82111-IS con radicado 2017ER0124897

EL denunciante manifiesta que, “El arrendamiento de la nueva oficina para el ICA en Bogotá (Edificio C26 -AV el Dorado con 85), el director de dicha entidad solicito al proveedor FAMOC de Panel pagos por celebrar el contrato con ellos. A la negativa del proveedor, el director busco otro proveedor (Moderline) para obtener pagos por celebrar dicho contrato de arrendamiento. Esto se puede comprobar por el hecho de que el valor del contrato (Canon de arrendamiento) es muy superior al que pagan otras entidades en el mismo edificio, intuyendo que el excedente del costo real corresponde con los pagos solicitados por el director para celebrar el contrato. Además se han realizado adiciones al mismo contrato”.

Del resultado de la atención de la denuncia, 2017-129070-82111-IS con radicado 2017ER0124897, se configuró un hallazgo con presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal, del Contrato de Arrendamiento No. CGC-043-2017.

2018-137784-82111-IS con radicado 2018IE0037506

La Contraloría General de la República recibió el informe de la auditoría interna del ICA, donde se informa que: *“realizó la auditoría interna a la Subgerencia Administrativa y Financiera del Instituto, respecto de los contratos de arrendamiento de las instalaciones de Oficinas Nacionales (Ciudad de Bogotá), celebrados durante la vigencia 2017.... Se solicitó la formulación de un plan de mejoramiento que permita subsanar bien sea de manera correctiva y preventiva, las falencias observadas y, de esta manera, fortalecer la gestión y desempeño de la entidad”.*

A este informe se le realizó análisis de los diferentes contratos de arrendamientos, lo cual arrojó como resultado tres (3) hallazgos con presunta connotación disciplinaria, de los cuales uno (1) es presuntamente Penal, y otro con presunta incidencia Fiscal.

2017-129709-82111-SE con radicado 2017ER0127522

- Contrato GGC-36-2017 COINCO. Mantenimiento y adecuación del laboratorio veterinario ICA-Manizales.
- Contrato GGC-37-2017 y Francisco Javier Márquez Vargas. Mantenimiento y adecuación del laboratorio veterinario.
- Contrato GGC-047-2017 COINCO. Mantenimiento y adecuación de Sede Seccional Puerto Berrio -Antioquia

El denunciante manifiesta que, *“De los contratos antes referidos se evidencia una falta de planeación por parte del ICA toda vez que no se encuentra justificado plenamente las modificaciones y adiciones presentadas por el supervisor de la obra en cada contrato mal llamado como necesarios de obra por el funcionario del ICA. Las justificaciones para la adición pudieron ser previstas en los estudios previos de acuerdo a la necesidad de la obra a realizar evitando un gasto mayor del previsto. El valor de los contratos y sus adiciones corresponden a un sobrecosto toda vez que no se encuentra ajustado a lo determinado en el comercio para realizar las actividades por el contratista. No se encuentra evidencia que los dineros entregados por parte del ICA hayan sido invertidos completamente en las obras por parte del contratista, existiendo uso indebido de los mismos. De conformidad a los documentos por la Constructora en lo relacionado con el RUP y su experiencia se observa que el Sr. Francisco Javier Márquez aparece como accionista de la sociedad. Lo que da en pensar que existe un círculo preferencial en la adjudicación para estos contratistas beneficiarios, suscritos ambos el 4 de abril de 2017. Además se agrega que en mayo 11 de 2017, en menos de un mes de la adjudicación de los anteriores contratos, a Constructores Asociados Coinco SAS se le vuelve adjudicar por parte del ICA el contrato 047-2017 para el mantenimiento y adecuación sede seccional Puerto Berrio – Antioquia”*.

Como resultado del proceso auditor, de la verificación de la Denuncia 2017-129709-82111-SE con radicado 2017ER0127522, relacionada con los Contratos de Obra GGC-036-2017, suscritos con COINCO SAS, GGC-037-2017, con FRANCISCO JAVIER MARQUEZ VARGAS y GGC-047-2017 con COINCO SAS, se configuraron dos (2) hallazgos, uno (1) con presunta incidencia Disciplinaria y Penal, y uno (1) con presunta incidencia Disciplinaria.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

De esta denuncia está pendiente la visita técnica, para verificar la ejecución de las obras; una vez evaluada se dará respuesta de fondo al denunciante.

2018-144399-82111-IS con radicado 2018ER0091478

El denunciante manifiesta que: *“Las abajo funcionarios de carrera administrativa del ICA, hacemos entrega de la quejas por presunto detrimento patrimonial del Estado que entablamos en la oficina de control disciplinario de esta entidad”.*

Teniendo en cuenta la complejidad de la denuncia, una vez evaluada se dará respuesta de fondo al denunciante.

2018-144956-82111-SE con radicado 2018ER0099081

El denunciante, *“Manifiesta la mala calidad de algunas herramientas que no permiten el normal desempeño de las funciones en forma segura y eficiente, dentro del contrato selección abreviada GC-SI 145-2017. Informe detallado de las labores técnicas realizadas durante la comisión en la ciudad de Neiva del 13 al 17 de agosto...”*

Teniendo en cuenta la complejidad de la denuncia, una vez evaluada se dará respuesta de fondo al denunciante.

5. ANEXOS

TABLA CONSOLIDADA DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGO	NÚMERO	VALOR (\$)
ADMINISTRATIVOS	31	-
DISCIPLINARIOS	9	-
PENALES	3	-
FISCALES	1	\$ 63.53 millones
OTRAS INCIDENCIAS (O.I)	-	-
BENEFICIOS DE AUDITORÍA	-	-
INDAGACIONES PREMILINARES	1	-

INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO "ICA"

BALANCE GENERAL

A DICIEMBRE DE 2017

(CIFRAS EN MILES DE PESOS)

Cuenta	ACTIVO	2017	2016	Cuenta	PASIVO	2017	2016
	CORRIENTE	47,882,818	-34,754,782		CORRIENTE	23,820,656	26,179,831
11 Efectivo	NOTA 6	8,999,651	6,920,361	23 FINANCIAMIENTO E			
1185 Caja		0	0	INSTRUMENTOS DERIVADOS	58,842	58,842	58,842
1110 Depósitos en instituciones financieras		8,999,651	6,920,361	2386 Operaciones de financiamiento internas de costo	58,842	58,842	58,842
				24 Cuentas por pagar	NOTA 12	13,549,168	11,507,426
14 Deudores	NOTA 8	38,002,132	24,312,451	2401 Adquisición de bienes y servicios nacionales		9,938,112	3,970,404
1401 Ingresos No Tributarios		781,698	281,300	2403 Transferencias por pagar		0	19,067
1403 Rentas Parafiscales		172,252	93,419	2422 Intereses por Pagar		8,770	7,458
1407 Prestación de Servicios		526,094	299,124	2425 Acreedores		2,306,062	2,512,005
1420 Avances y anticipos entregados		7,504,814	101,988	2436 Retención en la fuente e impuesto de timbre		1,113,210	842,144
1424 Recursos Entregados en Administración		24,099,082	20,950,110	2440 Impuestos, contribuciones y tasas por pagar		1,284	0
1425 Depósitos entregados en garantía		1,901,498	1,794,142	2453 Recursos Recibidos en Administración		181,660	348
1470 Otros deudores		1,103,018	1,091,462	2455 Depósitos recibidos en garantía		0	4,185,000
1480 Provisión para deudores		-86,494	-299,124	25 Obligaciones laborales y seguridad social integral	NOTA 13	9,678,773	10,436,853
19 Otros activos	NOTA 10	2,680,835	3,521,890	2505 Salarios y prestaciones sociales		9,678,370	10,366,242
1905 Bienes y servicios pagados por anticipado		1,121,198	2,827,021	Pensiones y Prestaciones			
1910 Cargos diferidos		1,559,637	684,869	2510 económicas por pagar		403	70,611
	NO CORRIENTE	878,612,934	829,405,730	29 Otros Pasivos	NOTA 15	333,872	4,176,710
12 Inversiones e instrumentos derivados	NOTA 7	988	987	2905 Recaudos a favor de Terceros		121,294	47,212
1207 Inversiones patrimoniales en entidades controladas		9,143	9,142	2910 Ingresos Recibidos por Anticipado		212,578	4,129,498
1280 Provisión para Protección de inversiones		-8,155	-8,155		NO CORRIENTE	25,614,748	17,125,893
14 Deudores	NOTA 8	52,795	284,809	Operaciones de crédito público y financiamiento con banca	NOTA 11	0	168,333
1475 Deudas de difícil recaudo		1,650,181	1,404,481	2213 Operaciones Crédito Público		0	168,333
1480 Provisión para deudores		-1,643,386	-1,139,672	27 Pasivos estimados	NOTA 14	25,614,748	16,965,560
16 Propiedades, planta y equipo	NOTA 9	66,237,426	70,318,086	2710 Provisión para contingencias		25,614,748	16,965,560
1605 Terrenos		1,080,224	1,380,224		TOTAL PASIVO	49,335,403	43,305,724
1610 Sembrientes		8,717	29,022				
1615 Construcciones en curso		5,313,122	5,358,438				

Documento 4 de 9

INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO "ICA"
BALANCE GENERAL
A DICIEMBRE DE 2017
(CIFRAS EN MILES DE PESOS)

Cuenta	ACTIVO	2017	2016	Cuenta	PASIVO	2017	2016		
1635	Bienes muebles en bodega	3,665,472	6,406,253						
1637	Propiedad Planta y Equipo no Explotado	8,181,440	5,829,802						
1640	Edificaciones	29,179,693	29,080,866						
1645	Plantas, Ductos y túneles	184,841	-184,841						
1650	Redes Líneas y Cables	984,801	1,118,549						
1655	Maquinaria y equipo	10,938,623	10,354,323						
1660	Equipo médico y científico	35,862,556	35,236,245						
1665	Muebles, enseres y equipos de oficina	3,236,217	3,956,449						
1670	Equipos de comunicación y computación	16,406,047	16,057,833						
1675	Equipo de transporte, tracción y elevación	17,541,400	17,868,686						
1680	Equipo de comedor, cocina, despensa y hotelería	168,911	159,530						
1685	Depreciación acumulada	-66,482,556	-61,851,805						
1686	Amortización acumulada	-4,364	-5,063						
1695	Provisión para protección de Propiedad Planta y Equipo	-4,916	-4,916						
19	Otros activos	NOTA 10	812,321,725	758,221,840					
					PATRIMONIO	877,060,149	820,854,708		
				32	Patrimonio institucional	NOTA 16	877,060,149	820,854,708	
1915	Obras y mejoras en propiedad ajena	2,903,366	2,982,039	3208	Capital fiscal	43,770,480	79,217,567		
1920	Bienes entregados a terceros	4,534,468	4,680,619	3225	Resultados de Ejercicios Anteriores	11,189,241	4,192,178		
	Amortización acumulada de bienes entregados a terceros	-2,656,217	-2,560,000	3230	Resultados del ejercicio	9,542,157	6,997,063		
1970	Intangibles	7,938,064	7,937,553	3235	Superávit por donación	11,424,277	11,262,883		
1975	Amortización acumulada de intangibles	-7,773,438	-7,934,915	3240	Superávit por valorización	607,384,449	753,116,553		
1999	Valorizaciones	807,384,449	753,116,553	3255	Patrimonio institucional incorporado	98,827	3,667,860		
				3270	Provisiones Depreciaciones y Amortizaciones	-6,349,282	-37,599,416		
	TOTAL ACTIVO	926,296,582	864,160,432		TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO	926,296,552	864,160,432		
	CUENTAS DE ORDEN DEUDORAS	0	0		CUENTAS DE ORDEN ACREEDORAS	8	0		
81	Derechos contingentes	NOTA 20	2,204,476	14,462,464	91	Responsabilidades contingentes	NOTA 21	98,013,145	4,463,705
83	Deudoras de control	40,048,898	41,536,922	93	Acreedoras de control	28,433,449	28,320,936		
89	Deudoras por contra (cr)	-42,253,174	-53,989,386	99	Acreedoras por contra (db)	-126,446,564	-32,784,640		


Luis Humberto Martínez Lacouture
GERENTE GENERAL


Norberto Marroquín Virguez
PROFESIONAL UNIVERSITARIO
T.P. 108855-T

INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO "ICA"
ESTADO DE ACTIVIDAD FINANCIERA, ECONÓMICA Y SOCIAL
A DICIEMBRE DE 2017
(Cifras en miles de pesos)

Código	Cuentas		2017	2016
			\$	\$
INGRESOS OPERACIONALES			53,746,417	44,527,020
41	Ingresos fiscales	Nota 17	1,018,515	1,152,936
4110	No tributarios		921,418	962,458
4115	Rentas Parafiscales		97,097	190,478
43	Venta de Servicios		51,895,878	41,946,269
4390	Otros Servicios		52,011,337	42,008,466
4395	Devoluciones, Rebajas y Descuentos en venta de servi		-115,459	-62,197
	Otros Ingresos		832,024	1,427,815
4805	Financieros		832,024	1,427,815
GASTOS OPERACIONALES			251,109,726	202,740,340
51	De administración	Nota 18	33,817,674	31,557,521
5101	Sueldos y salarios		13,536,125	13,278,114
5102	Contribuciones Imputadas		122,475	172,949
5103	Contribuciones Efectivas		2,609,206	2,392,136
5104	Aportes sobre la Nomina		675,560	520,801
5111	Generales		15,253,515	13,679,384
5120	Impuestos Contribuciones y Tasas		1,620,793	1,514,137
52	De operación,	Nota 18	217,292,052	171,182,819
5202	Sueldos y salarios		57,663,889	53,650,748
5204	Contribuciones Efectivas		10,390,140	9,527,370
5207	Aportes sobre la Nomina		2,155,268	2,083,085
5211	Generales		144,439,291	103,487,640
5220	Impuestos Contribuciones y Tasas		2,643,464	2,433,976
	Otros Gastos		0	0
5805	Financieros	Nota 18	0	0
COSTOS OPERACIONALES			10,327,548	10,604,247
63	Costo de ventas de servicios	Nota 19	10,327,548	10,604,247
6390	Otros Servicios		10,327,548	10,604,247
DEFICIT OPERACIONAL			-207,690,857	-168,817,567
INGRESOS NO OPERACIONALES			228,374,002	185,488,866
47	Operaciones Interinstitucionales	Nota 17	222,801,728	182,039,489
4705	Fondos recibidos		222,474,520	181,656,028
4722	Operaciones sin flujo de efectivo		327,208	383,471
48	OTROS INGRESOS (5)	Nota 17	5,572,274	3,449,357
4806	Ajusté por Diferencia en Cambio		3,587	84,679
4807	Utilidad por metodo de participacion patrimonial		0	3,052
4808	Ordinarios		1,716,417	1,509,024
4815	Ajuste de ejercicios anteriores		3,852,270	1,852,602

INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO "ICA"
ESTADO DE ACTIVIDAD FINANCIERA, ECONÓMICA Y SOCIAL
A DICIEMBRE DE 2017
(Cifras en miles de pesos)

Código	Cuentas		2017 \$	2016 \$
	GASTOS NO OPERACIONALES		23,679,565	11,167,174
53	amortizaciones	Nota 18	20,504,346	5,438,224
5302	Provision para protección de inversiones		0	29
5304	Provisión para deudores		376,708	660,008
5314	Provisión para contingencias		20,127,638	4,778,187
57	Operaciones interinstitucionales		756,586	380,066
5705	Fondos entregados		0	88,482
5720	Operaciones de enlace		756,586	291,584
5722	Opraciones sin flujo de efectivo		0	0
58	OTROS GASTOS (7)	Nota 18	2,418,633	5,348,884
5801	Intereses		3,717	12,961
5802	Comisiones y otros gastos bancarios		1,919,305	2,928,464
5803	Ajuste por diferencia en cambio		0	68,932
5808	Otros gastos ordinarios		468,656	300,128
5815	Ajustes de ejercicios anteriores		26,955	2,038,399
	EXCEDENTE NO OPERACIONAL		204,694,437	174,321,682
	PARTIDAS EXTRAORDINARIAS		12,538,577	1,492,948
4810	Extraordinarios	Nota 17	12,575,960	1,554,332
5810	Extraordinarios	Nota 18	37,383	61,384
	EXCEDENTE DEL EJERCICIO		9,542,157	6,997,063


Luis Humberto Martínez Lacouture
GERENTE GENERAL

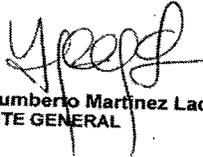

Norberto Marroquín Virguez
PROFESIONAL UNIVERSITARIO
T.P. 109855- T

INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO "ICA"
ESTADO DE CAMBIOS EN EL PATRIMONIO
DICIEMBRE DE 2017
(Cifras en miles de pesos)

SALDO DEL PATRIMONIO A DICIEMBRE 2016	820,854,708
VARIACIONES PATRIMONIALES	56,205,441
SALDO DEL PATRIMONIO A DICIEMBRE 2017	877,060,149

DETALLE DE LAS VARIACIONES PATRIMONIALES

INCREMENTOS:	
3230 Resultados del ejercicio	95,221,581
3225 Resultados de Ejercicios Anteriores	2,545,094
3235 Superávit por donación	6,997,063
3240 Superávit por valorización	161,394
3270 Provisiones Depreciaciones y Amortizaciones	54,267,896
	31,250,134
DISMINUCIONES:	
3208 Capital fiscal	39,016,140
3255 Patrimonio institucional incorporado	35,447,107
	3,569,033


Luis Humberto Martínez Lacouture
GERENTE GENERAL


Norberto Marroquín Virguez
PROFESIONAL UNIVERSITARIO
T.P. 109855-T