

INFORME DE AUDITORÍA

**MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL - MADR
VIGENCIA 2016**

**CGR-CDSA No. 00822
JULIO DE 2017**

**MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL
(VIGENCIA 2016)**

Contralor General de la República	Edgardo José Maya Villazón
Vicecontralora	Gloria Amparo Masmela
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario	Andrés Bernal Morales
Directora de Vigilancia Fiscal	Sonia Alexandra Gaviria Santacruz
Directora de Estudios Fiscales	Adriana Lucia Gonzalez Diaz
Supervisor	Carlos Mao Salamanca Rosas
Equipo de auditores:	
Responsable Auditoria	Francisco José Orduz Avella
Integrantes del Equipo Auditor	Mary ALEYda Vela Vaca Edwar Duarte Rodríguez Juan Carlos Salamanca Fabián Vanegas Peña Claudia Elena Flórez Gil Jairo Armando Domínguez Clavijo Martha Sandoval Cortés Yine Arlet Barrantes Bustos

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
1. HECHOS RELEVANTES EN EL PERIODO AUDITADO	9
1.1. EVALUACION DE GESTIÓN Y RESULTADOS	12
2.1.1. Evaluación de Gestión	13
2.1.2. Evaluación de Resultados	13
2.1.3. Gestión financiera, contable y presupuestal.....	15
2.1.4. Evaluación de Legalidad	15
2.1.5. Evaluación del Sistema del Control Interno fiscal.	16
2.2. FENECIMIENTO DE CUENTA	16
2.3. RELACIÓN DE HALLAZGOS	16
2.3.1 <i>Plan de mejoramiento</i>	17
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	18
3.1. Gestión financiera, contable y presupuestal	18
3.1.1. Presupuesto	18
3.1.2. Contable y Financiero	41
3.2. Planes, Programas y Proyectos- Adquisición de Bienes y Servicios.	57
3.3. Tecnologías de información	136
3.4. Denuncias.....	140
4. ANEXOS	143
4.1. Anexo 2. Componente 1 actividad 2 inducción de persona convenio 1009-2015. 147	
4.2. ANEXO 3: Detalle Componente Gastos operacionales convenio 202 de 2014 152	

INDICE DE HALLAZGOS

	Pag.
<i>Hallazgo No. 1 - Evaluación proyecto de mejoramiento de los procesos de comercialización de leche en los municipios de Arboletes, Necoclí y San Pedro (D).</i>	20
<i>Hallazgo No. 2 - Informes comité supervisor - Convenio 941 de 2016 y 937 de 2016 (D)</i>	25
<i>Hallazgo No. 3 - Constitución de reservas presupuestales</i>	32
<i>Hallazgo No. 4. Reserva presupuestal convenio 325 de 2016</i>	35
<i>Hallazgo No. 5- Reserva presupuestal convenio 442 de 2016 Suscrito con la gobernación de Boyacá y el Municipio de Tunja</i>	36
<i>Hallazgo No. 6- Rezago presupuestal contrato de prestación de servicios 2016-283.</i>	39
<i>Hallazgo No. 7- Reversión provisión para protección de inversiones Fondo Ganadero del Huila.</i>	42
<i>Hallazgo No. 8 – Deudores Recursos Entregados en Administración</i>	43
<i>Hallazgo No. 9 -Saldo negativos cuenta 142402 Recursos Entregados en Administración</i>	44
<i>Hallazgo No. 10 –Recursos Entregados en Administración- Finagro</i>	45
<i>Hallazgo No. 11 –Encargo fiduciario- fiducia de inversión</i>	46
<i>Hallazgo No. 12 – Otros Deudores Surgidos de Obligaciones Presupuestales</i>	47
<i>Hallazgo No. 13 – Devolución saldos sin ejecutar (Beneficio)</i>	47
<i>Hallazgo No. 14 - Transferencias condicionadas Finagro</i>	49
<i>Hallazgo No. 15 – Utilización de las subcuentas denominadas “Otros”</i>	50
<i>Hallazgo No. 16 - Notas a los Estados Financieros</i>	51

<i>Hallazgo No. 17- Archivo Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural</i>	52
<i>Hallazgo No. 18 – Estudios Previos - Modalidad de contratación, contrato de prestación de servicios 468 de 2016 con la Compañía de Medios de Información SAS CMI Televisión.</i>	61
<i>Hallazgo No. 19 - Convenio 803 de 2015 con INCODER</i>	64
<i>Hallazgo No. 20 - Armonización y articulación de los indicadores de las diferentes estrategias, políticas y planes.</i>	66
<i>Hallazgo No. 21 - Idoneidad convenio de asociación 1009 de 2015 FUPAD</i>	69
<i>Hallazgo No. 22 - Idoneidad componente 4 infraestructura-convenio de asociación No. 452 de 2006 (D)</i>	73
<i>Hallazgo No. 23 - Legalidad convenio de cooperación internacional 995 de 2015 (D)</i>	77
<i>Hallazgo No. 24 - Gestión fondo de cooperación OEI (D) (F)</i>	80
<i>Hallazgo No. 25 - Pagos seguimientos y supervisión con cargo al convenio 995 de 2015 (D) (F)</i>	87
<i>Hallazgo No. 26 - Gestión archivística convenio 312 de 2015</i>	93
<i>Hallazgo No. 27 - Idoneidad convenios de asociación 1000, 1001, 1081 y 977 de 2015 (D)</i>	95
<i>Hallazgo No. 28 - Liquidación convenio interadministrativo 182 de 2013 (D)</i>	97
<i>Hallazgo No. 29 -Saldos pendientes de devolución convenio 182 de 2013</i>	99
<i>Hallazgo No. 30 - Idoneidad convenio de asociación 1043 de 2015 (D)</i>	102
<i>Hallazgo No. 31 - Valor convenio de asociación 1043 de 2015 (D)</i>	104
<i>Hallazgo No. 32 - Actas comités administrativos convenio 1043 de 2015</i>	105
<i>Hallazgo No. 33 -Manual de supervisión-seguimiento convenios derivados</i>	106
<i>Hallazgo No. 34 - Costos operativos convenio 216 de 2014 (D) (IP)</i>	107

<i>Hallazgo No. 35 - Rendimientos financieros y saldos por reintegrar convenios 202 de 2014, 312 de 2015, 320 de 2016 y 544 de 2016 suscritos con UNAGA (Beneficio)</i>	<u>112</u>
<i>Hallazgo No 36 - Ejecución financiera convenio 202 de 2014 (D), (F)</i>	<u>113</u>
<i>Hallazgo No. 37 - Ejecución financiera convenio 312 de 2015 (D, F)</i>	<u>121</u>
<i>Hallazgo No. 38 - Ejecución financiera convenio 320 de 2016 (D), (F)</i>	<u>129</u>
<i>Hallazgo No. 39 - Personas con dobles beneficios en proyectos del MADR</i>	<u>137</u>
<i>Hallazgo No. 40 -Trámite de PQRDS inoportunos y sin respuesta</i>	<u>138</u>

ÍNDICE DE TABLAS

	Pág
<i>Tabla No. 1 Comparativo entre los presupuestos aprobados en los decretos de liquidación.....</i>	18
<i>Tabla No. 2 Desglose ejecución por rubros presupuestales.....</i>	18
<i>Tabla No. 3 Detalle rezago presupuestal 2015 descargado con pago cero.....</i>	19
<i>Tabla No. 4 Rezago presupuestal al cierre de la vigencia 2016-MADR.....</i>	20
<i>Tabla No. 5 Ejecución real pagos Convenio 941 de 2016.....</i>	30
<i>Tabla No. 6 Reservas presupuestales que correspondían a Cuentas por pagar....</i>	33
<i>Tabla No. 7 Desglose por componentes Convenio 325 de 2016.....</i>	36
<i>Tabla No. 8 Detalle inversión en Fondo Ganadero del Huila.....</i>	42
<i>Tabla No. 9 Diferencias Saldo Contable Vs. Saldo Desembolsos por Ejecutar..</i>	43
<i>Tabla No. 10 Comparativo saldos balances recursos entregados en administración – Finagro.....</i>	45
<i>Tabla No. 11 Clasificación de contingencias.....</i>	50
<i>Tabla No. 12 Subcuentas denominadas otros con saldos mayores al 5% de la cuenta.....</i>	50
<i>Tabla No. 13 Notas a los Estados Financieros Observadas.....</i>	51
<i>Tabla No. 14 Contratación 2016 MADR.....</i>	57
<i>Tabla No. 15 Muestra contrato ejecución proyecto de inversión.....</i>	60
<i>Tabla No. 16 Rating por franjas horarias contrato de prestación 468 de 2016.....</i>	63
<i>Tabla No. 17 Detalle de asociaciones identificadas por proyecto.....</i>	72
<i>Tabla No. 18 Pagos Proyecto 1 Convenio de Cooperación Internacional 995 de 2015.....</i>	84

<i>Tabla No. 19 Proyecto 2 Convenio de Cooperación Internacional 995 de 2015.....</i>	<i>84</i>
<i>Tabla No. 20 Contrapartida OEI Convenio de Cooperación Internacional 995 de 2015.....</i>	<i>86</i>
<i>Tabla No. 21 Contrapartida OEI Convenio Cooperación Internacional 995 de 2015.....</i>	<i>93</i>
<i>Tabla No. 22 Diferencias Propuesta CCI - POA convenio 2016 de 2014.....</i>	<i>109</i>
<i>Tabla No. 23 Valores pendientes de reintegrar convenios UNAGA - MADR.....</i>	<i>113</i>
<i>Tabla No. 24 Ítems glosados componente gastos operaciones convenio 202 de 2014.....</i>	<i>118</i>
<i>Tabla No. 25 Ítems glosados componente asesores técnicos convenio 202 de 2014.....</i>	<i>120</i>
<i>Tabla No. 26 Ítems glosados contrapartida UNAGA.....</i>	<i>120</i>
<i>Tabla No. 27 Ítems glosados componente Gastos operacionales convenio 312 de 2015.....</i>	<i>126</i>
<i>Tabla No. 28 Ítems glosados de arrendamientos por componente de Logística y seguimiento convenio 312 de 2015.....</i>	<i>127</i>
<i>Tabla No. 29 Ítems glosados componente de asesores técnicos convenio 312 de 2015.....</i>	<i>128</i>
<i>Tabla No. 30 Ítems glosados componente gastos operacionales convenio 320 de 2016.....</i>	<i>134</i>
<i>Tabla No. 31 Ítems glosados componente de asesores técnicos convenio 320 de 2016.....</i>	<i>135</i>
<i>Tabla No. 32 Ítems glosados contrapartida convenio 320 de 2016.....</i>	<i>136</i>
<i>Tabla No. 33 Estado de PQRDS MADR Vigencia 2016.....</i>	<i>139</i>
<i>Tabla No. 34 Objetos de convenios con Asoporvenir y Valores girados a la fecha.....</i>	<i>142</i>

1. HECHOS RELEVANTES EN EL PERIODO AUDITADO

El presupuesto de inversión del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-MADR, presentó una disminución significativa durante los últimos tres años, lo que ha limitado la oportuna ejecución de programas. Es así como para la vigencia de 2016 disminuyó en un 50%, respecto del 2015, y un 40,45% el aprobado para la vigencia 2017, frente al año anterior, lo que generó el aplazamiento de pagos de compromisos previamente adquiridos.

Con respecto a la constitución y ejecución del rezago presupuestal, el equipo auditor evidenció algunas falencias en las orientaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público –MHCP, que por su impacto en los resultados de la gestión se consideraron en los hechos relevantes, tal como se describe a continuación.

- Debido a las dificultades con el PAC durante el año 2016, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estableció un procedimiento sobre el rezago presupuestal del 2015, con el fin de aplazar hasta la vigencia 2017 el pago de las partidas a patrimonios autónomos o encargos fiduciarios. Con este procedimiento se descargaron con pago cero, \$473.909.179.013,60 del rezago presupuestal del 2015, valor equivalente al 44% del mismo. Si bien, la figura no se había aplicado antes, la misma evitó la pérdida de recursos en las unidades ejecutoras, pero presenta un riesgo de prorrogar el déficit presupuestal a vigencias posteriores.
- De acuerdo con la normatividad vigente (Decreto 111 de 1996), las entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación deben constituir reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido y cuentas por pagar con las obligaciones contractuales¹. Para

¹El artículo 8 de La Ley 225 de 1995, que fue incorporado como artículo 89 del Estatuto Orgánico de Presupuesto (Decreto 111 de 1996) dispone *“Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales sólo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen. Igualmente, cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios. El Gobierno Nacional establecerá los requisitos y plazos que se deben observar para el cumplimiento del presente artículo”*

Esta orden orgánica es ratificada por el artículo 32 de la Ley anual de presupuesto (Ley 1815 de 2016) en los siguientes términos.

“A través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF - Nación se definirá con corte a 31 de diciembre de 2016, las reservas presupuestales y cuentas por pagar de cada una de las secciones del Presupuesto General de la Nación

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”

viabilizar el mandato legal y en virtud de la norma orgánica citada el reglamento dispuso que dicha constitución debería realizarse “a más tardar” el 20 de enero de cada año y habilitó la realización de “ajustes a que haya lugar”²

Pese a las disposiciones normativas señaladas, el MHCP, mediante la expedición de la circular externa 062 de enero 2 de 2017, restringió el registro oportuno de las cuentas por pagar en el sistema SIIF durante el periodo de transición, teniendo las mismas que constituirse irregularmente como reserva presupuestal del 2016.

Como consecuencia de la imposibilidad del registro en el SIIF, el MADR reportó reservas presupuestales por un valor de \$307.511.009.812; que de acuerdo al análisis de la muestra realizada por el equipo auditor, para el 2016, las mismas se sobreestimaron en \$53.847.934.690; ocasionando opacidad en los resultados de la entidad y distorsionando los resultados financieros de la Nación, en la medida en que se subestima el déficit fiscal, puesto que, con la metodología del MHCP, la deuda flotante no recoge el efecto de las reservas presupuestales, sino solamente el de las cuentas por pagar que, como ya se dijo, quedaron subestimadas.

Así, las indicaciones del MHCP se apartaron de las normas citadas y no solamente causaron perjuicio a la gestión financiera de las entidades, sino que restaron transparencia a los resultados financieros y fiscales del Gobierno Nacional Central, por lo que ellos no revelan la situación real del sector público colombiano.

²El artículo 7 del Decreto 4836 de 2011, compilado por el Decreto 1068 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público", establece: "**Artículo 2.8.1.7.3.2. Constitución de reservas presupuestales y cuentas por pagar** A más tardar el 20 de enero de cada año, los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación constituirán las reservas presupuestales y cuentas por pagar de la respectiva sección presupuestal correspondientes a la vigencia fiscal anterior, de conformidad con los saldos registrados a 31 de diciembre a través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación. En dicho plazo, podrán efectuar los ajustes a que haya lugar para la constitución de las reservas presupuestales y de las cuentas por pagar, sin que en ningún caso se puedan registrar nuevos compromisos" (subrayado fuera de texto)

Doctor
AURELIO IRAGORRI VALENCIA
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural
Bogotá D.C.

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó Auditoría al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural- MADR, a través de la evaluación de los principios de la gestión fiscal: economía, eficiencia, eficacia, equidad y valoración de los costos ambientales con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en las áreas, actividades o procesos examinados, el examen del Balance General al 31 de Diciembre de 2016 y el estado de actividad financiera, económica, social y ambiental, por el año terminado en esa fecha. Dichos estados financieros fueron examinados y comparados con los del año anterior, los cuales fueron auditados por la Contraloría General de la República.

La auditoría incluyó la comprobación de que las operaciones financieras, administrativas y económicas, se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables. Asimismo, evaluó el Sistema de Control Interno.

La responsabilidad de la Contraloría General de la República, consiste en producir un informe que contenga el pronunciamiento sobre el fenecimiento de la cuenta, con fundamento en la evaluación de la gestión y resultados (Control de Gestión, de Resultados, Financiero (opinión sobre la razonabilidad de los Estados financieros), Legalidad y Control Interno) obtenidos por la administración del MADR, en las áreas y/o procesos auditados.

El representante legal del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, rindió la cuenta por la vigencia fiscal del año 2016, dentro de los plazos previstos en la resolución orgánica No. 7350 de 2013.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría gubernamental colombianas (NAGC) compatibles con las normas internacionales de auditoría – (NIA's) y con políticas y procedimientos prescritos por la Contraloría General de la República. Tales normas requieren que planifique y efectúe la auditoría para obtener una seguridad razonable acerca de si los estados financieros están libres de errores e inconsistencias significativas. La auditoría incluye examinar, sobre una base selectiva, la evidencia que soporta las cifras, las revelaciones en los estados financieros, los documentos que soportan la gestión y los resultados de la entidad y

el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento del sistema de control interno.

Los procedimientos de auditoría seleccionados dependen del criterio profesional del auditor, incluyendo su evaluación de los riesgos de errores significativos en los estados financieros y de la gestión y resultados de la Entidad. 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 en las circunstancias. Una auditoría también incluye, evaluar los principios de contabilidad utilizados y las estimaciones contables significativas hechas por la administración, así como evaluar la presentación general de los estados financieros. Consideramos que la auditoría proporciona una base razonable para expresar nuestro concepto y la opinión. La auditoría incluyó el examen a la sede principal.

En el trabajo de auditoría se presentaron las siguientes limitaciones, que afectaron el alcance de nuestra auditoría:

- Las respuestas a los requerimientos y a las observaciones no se allegaron en los tiempos establecidos.
- Ninguno de los expedientes de convenios con contratación derivada analizados contenía los soportes que evidenciaran la ejecución técnica y financiera.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría y las respuestas de la administración fueron debidamente analizadas.

1.1. EVALUACION DE GESTIÓN Y RESULTADOS

La evaluación de la gestión y resultados se fundamenta en los sistemas de control de gestión, resultados, financiero, de legalidad y de control interno fiscal, los cuales contemplan las variables que son verificadas y calificadas por el equipo auditor. Con fundamento en la Constitución Política y la Ley 42 de 1993, la Contraloría General de la República, evaluó la gestión y resultados de los recursos públicos del MADR, vigencia 2016, con enfoque en el control de gestión, de resultados, legalidad, financiera y de control interno.

Todos los procesos evaluados tuvieron como contexto los principios de la administración pública. Una vez finalizadas las pruebas de la fase de ejecución y establecidos los hallazgos, la calificación ponderada final fue de **77,029**, por lo que se conceptúa que fue **desfavorable**. No obstante lo anterior, se evidencia una mejora sustancial y evidente en todos los procesos, dado que en la vigencia 2015 la calificación fue de 51,574.

La mejora está representada especialmente en el tema contable y financiero, en razón a que pasó de un dictamen negativo, a opinión con salvedades, como se expondrá más adelante.

A continuación, se detallan las principales conclusiones por los macroprocesos analizados, así:

2.1.1. Evaluación de Gestión

Calificación: **66,86**.

El MADR cuenta con manuales y procedimientos, pero persisten las deficiencias en la aplicación de los mismos, especialmente en el tema contractual (supervisión) de los convenios y contratos y en el seguimiento a recursos entregados en administración a terceros.

Nuevamente se estableció que los indicadores de gestión son deficientes, algunos no reflejan el avance real de los proyectos y no se encuentran articulados con el Plan Estratégico Institucional y Plan de Acción de la vigencia 2016.

En nuestra opinión la ejecución presupuestal de la vigencia 2016, fue con salvedades; si bien es cierto se comprometió el 98% de los recursos presupuestados, se presentaron deficiencias en la constitución del rezago presupuestal, principalmente por situaciones exógenas, dadas por instrucciones del Ministerio de Hacienda y cierre de la plataforma SIIF-Nación a inicios del 2017.

De los \$1,69 billones que tuvo el MADR para cumplir con el compromiso operativo y misional, de acuerdo con los reportes SIIF-Nación, quedaron reservas por \$307.511 millones y cuentas por pagar por \$585.416 millones.

2.1.2. Evaluación de Resultados

Este componente alcanzó una calificación de **80,214**, teniendo en cuenta que los proyectos de inversión programados son coherentes con el Plan Nacional de Desarrollo-PND. Sin embargo, se presentan deficiencias en la ejecución de algunos de ellos, como se evidencia en los hallazgos del presente informe.

2.1.2.1. Adquisición de bienes y servicios

El 90% de la contratación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se materializa bajo la modalidad de contratación directa, específicamente en convenios marco, asociación, cooperación y colaboración.

La CGR evidencia deficiencias en la etapa precontractual, especialmente en planeación y estructuración de estudios previos, teniendo en cuenta las diferentes modalidades de contratación directa, idoneidad de los asociados y los valores propiamente dichos de los convenios, los cuales, en ocasiones, son fijados por el asociado y no por el MADR, con base en lineamientos y estudios técnicos.

De igual forma, se denotan deficiencias en la supervisión de los diferentes convenios derivados por parte de los supervisores, teniendo en cuenta que los informes no reflejan la realidad de la ejecución. De igual forma, se evidenció que los soportes de los convenios derivados no obran en los diferentes expedientes contractuales, lo cual dificulta la verificación del cumplimiento efectivo de las necesidades contractuales.

2.1.2.2. Planes, programas y proyectos

El MADR registró 32 proyectos de inversión para la vigencia 2016, de los cuales 25 son propios de la entidad y 7 fueron transferidos durante la vigencia a las Agencias de Desarrollo Rural y Nacional de Tierras. Dichos proyectos atienden principalmente al objetivo general del PND 2014 - 2018 “*Todos por un nuevo país*”, por medio del cual el Gobierno Nacional pretende que el sector agropecuario se fortalezca, acelerando la salida de la pobreza y la ampliación de la clase media rural, mediante una propuesta de inclusión productiva de los pobladores rurales.

Si bien, el MADR ha mejorado aspectos en su gestión en especial en la ejecución de los proyectos liderados por la Dirección de Cadenas Productivas y Generación de Ingresos, al igual que la Dirección de Cadenas Agrícolas y Forestales, es importante indicar que se presentaron dificultades en la ejecución de los contratos que atendían a los proyectos productivos, originando prórrogas justificadas principalmente en cambio climático, paros camioneros y riesgos de seguridad por grupos armados ilegales.

Por otra parte, el proyecto de Asistencia Técnica para el Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero, adelantado por el Fondo de Fomento Agropecuario, presentó un avance físico del 5% durante la vigencia.

De igual forma, se observó que el programa de Vivienda de Interés Social Rural – VISR no presentó ejecución financiera por el no giro de recursos con cargo a la resolución 129 del 2016, quedando todo el valor presupuestado, para esta vigencia como rezago.

2.1.2.3. Tecnologías de información y atención ciudadana

Dentro de este componente, se efectuó la evaluación al proceso de participación y atención al ciudadano, enfocado principalmente a la revisión del sistema de gestión

documental Orfeo y, más específicamente, en lo relacionado con la atención de peticiones, quejas, reclamos, denuncias y solicitudes de Información – PQRDS, con base en la muestra seleccionada y a los mecanismos de contacto con el ciudadano, que actualmente tiene implementados el MADR. Igualmente, se verificó el cumplimiento de las metas establecidas en el plan de acción de la vigencia auditada.

Por otra parte, en este componente también se realizó la validación de las bases de datos de beneficiarios de los proyectos de Inversión de Generación de Ingresos y Capacidades Productivas, Asistencia Técnica por el Fondo de Fomento Agropecuario, desarrollados por el MADR.

Con base en los temas antes mencionados, el análisis evidenció deficiencias en la utilización del sistema de gestión documental Orfeo y la carencia de un sistema de información, que permita la unificación de las diferentes bases de datos que reposan en las dependencias del MADR.

2.1.3. Gestión financiera, contable y presupuestal

2.1.3.1. Opinión de los Estados Financieros

En nuestra opinión, **excepto** por los registros y saldos de las cuentas del balance, que se encuentran afectados por sobreestimaciones y subestimaciones por valor de \$379.217.668.277, que equivalen al 9,88% de los activos de la entidad, los estados financieros del auditado MADR, **presentan razonablemente la situación financiera, en sus aspectos más significativos**, por el año terminado el 31 de diciembre de 2016 y los resultados del ejercicio económico del año terminado en la misma fecha, con los principios y normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contador General.

Adicionalmente, se presenta una incertidumbre de \$80.523.829.537 recursos entregados por el MADR, como transferencias para el Fondo Nacional de Riesgos y Fondo de Capital de Riesgos.

Teniendo en cuenta lo anterior, este componente tiene una calificación de **90.0**, lo que indica que en el tema contable, el MADR atendió y subsanó deficiencias observadas por la CGR, en la vigencia de 2015.

2.1.4. Evaluación de Legalidad

Calificación **84,57**. Este componente también presentó un progreso considerable, si se tiene en cuenta que en la vigencia 2015, la calificación fue de 75,25.

Se concluye que en las diferentes funciones administrativas, incluyendo las misionales, las actividades están reguladas y en general se aplica la normatividad vigente, para cada uno de los procesos misionales.

2.1.5. Evaluación del Sistema del Control Interno fiscal.

Con fundamento en la Constitución Política de Colombia, artículo 268, numeral 6, la Contraloría General de la República, tiene la facultad de "*Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado*". Es así que, una vez culminada la fase de planeación y como resultado de la evaluación al diseño de controles implementados por MADR, la calificación obtenida fue **1,727** puntos, que corresponde al concepto de "**Parcialmente adecuado**". En la evaluación a la efectividad de controles, evaluados en la fase de "Ejecución", el resultado obtenido es **2,364** puntos, valor correspondiente al concepto de "**Inefectivo**".

En consecuencia, de acuerdo con la metodología vigente para la evaluación del control interno, el puntaje final obtenido es **2,173**, valor que le permite a la Contraloría General de la República, conceptuar que, para el periodo auditado, la calidad y eficiencia del control interno de la entidad es "**Ineficiente**".

Para efecto de la matriz de gestión y Resultados equivale a **41,35**.

El adecuado diseño, funcionamiento y efectividad del sistema de control interno, es responsabilidad de todos los funcionarios de la entidad y su evaluación y seguimiento, de manera independiente, depende de la Oficina de Control Interno, quien hace parte del sistema.

Esta calificación está sustentada con los hallazgos, que se detallan en el capítulo 3 del presente informe.

2.2. FENECIMIENTO DE CUENTA

Con base en la calificación de los componentes, obtenida en la evaluación de la gestión y resultados, la Contraloría General de la República, **NO fenece la cuenta** de la entidad, por la vigencia fiscal correspondiente al año 2016.

2.3. RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría, a la fecha se establecieron 40 hallazgos administrativos (A), de los cuales cinco (5) tienen presunta incidencia Fiscal (F), por un valor de \$4.937.204.102, uno (1) para indagación preliminar y 16 con presunta incidencia disciplinaria (D). Estos últimos serán trasladados a la autoridad competente.

Por último, se definieron dos (2) beneficios del proceso auditor, por un total de **\$56.253.889**.

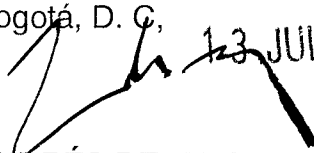
2.3.1 Plan de mejoramiento

La entidad debe ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra desarrollando, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en este informe. El Plan de Mejoramiento debe ser presentado a través del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes (SIRECI) de la CGR, conforme a la Resolución 07350 de 2013, dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al recibo del presente informe.

Para efectos de autorizar el registro y transmisión de la información correspondiente a la modalidad Plan de Mejoramiento, a través del SIRECI, el Representante Legal del sujeto de control debe remitir al correo electrónico soporte_sireci@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: carlos.salamanca@contraloria.gov.co, cecilia.gomez@contraloria.gov.co y francisco.orduz@contraloria.gov.co

Sobre los Planes de Mejoramiento elaborados por las entidades intervinientes, la Contraloría General de la República no emitirá pronunciamiento, sino que dentro de la siguiente actuación de vigilancia y control fiscal se evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por los diferentes entes objeto de control fiscal, para eliminar la causa de los hallazgos detectados.

Bogotá, D. C.


13 JUL. 2017

ANDRÉS BERNAL MORALES

Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

Sonia Alexandra Gaviria Santacruz – Directora de Vigilancia Fiscal
Carlos Mao Salamanca – Supervisor de Auditoría
Francisco José Orduz – Responsable Auditoría

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1. Gestión financiera, contable y presupuestal

3.1.1. Presupuesto

- **Programación Presupuestal**

Con la Ley de Presupuesto 1769 de noviembre de 2015, se determinó el presupuesto para el MADR 2016 y mediante el Decreto 2550 de 30 de diciembre de 2015, se liquida el Presupuesto General de la Nación para la misma vigencia, donde se aprueba un presupuesto de gastos de \$1.717.995.314.352, de los cuales \$306.271.310.230 son de funcionamiento y \$1.411.724.004.122 de Inversión.

Al hacer un comparativo de los últimos 3 años, incluyendo el aprobado para la vigencia 2017, se observa una disminución significativa en el presupuesto del MADR, lo que implica limitar programas y beneficiarios.

Tabla No. 1 Comparativo entre los presupuestos aprobados en los decretos de liquidación

Rubro	2015 \$	2016 \$	Var % año anterior	2017 \$	Var % año anterior
Funcionamiento	314,804,270,000.00	306,271,310,230 00	-2.7%	285,239,680,000.00	-6 9%
Inversión	2,820,795,485,371 00	1,411,724,004,122 00	-50 0%	840,725,077,396.00	-40 4%
Total	3,135,599,755,371 00	1,717,995,314,352 00	-45 2%	1,125,964,757,396.00	-34 5%

Fuente decretos de liquidación para el presupuesto de la Nación en las vigencias 2015, 2016 y 2017

Como se detalla en la tabla anterior, el presupuesto de Inversión del MADR, disminuyó en un 50% para la vigencia 2016, y un 40,45% para la vigencia 2017.

- **Ejecución Presupuestal vigencia 2016**

Al cierre de la vigencia, el presupuesto definitivo fue de \$1.696.475 millones, de los cuales el porcentaje de compromisos registrados en el SIIF-Nación, fue del 98%.

Al analizar los rubros presupuestales de Inversión, se observa que el 74.3% del presupuesto asignado, quedó concentrado en cinco rubros presupuestales, que se detallan a continuación:

Tabla No. 2 Desglose ejecución por rubros presupuestales

RUBRO	Descripción	VALOR \$	%
C-640-1403-1	Implementación generación de ingresos y desarrollo de capacidades productivas nacional	321 748 120 596	22,8%

RUBRO	Descripción	VALOR \$	%
C-670-1100-6	Fortalecimiento del incentivo a la capitalización rural-ICR y la línea especial de crédito-LEC a nivel nacional	257 852 950.177	18,3%
C-310-1100-7	Asistencia técnica para el desarrollo del sector agropecuario y pesquero Fondo fomento agropecuario	195 000 000 000	13,8%
C-620-1401-4	Subsidio construcción de vivienda de interés social rural para población víctima de desplazamiento forzado nacional	155 427 000.000	11,0%
C-520-1106-1	Implantación y operación fondo de comercialización de productos agropecuarios a nivel nacional	118 100 000 000	8,4%

Fuente SIIF-Nación

- **Aplazamiento del PAC**

Debido a los inconvenientes con el PAC, durante el 2016, se estableció un procedimiento de parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público -MHCP, sobre el rezago presupuestal del 2015, para aplazar el pago hasta la vigencia 2017 a los patrimonios autónomos o encargos fiduciarios, como se detalla en el instructivo de la Subdirección de Operaciones de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda, de fecha 26 de diciembre de 2016.

Con este procedimiento se descargaron con pago cero, \$473.909.179.013,60 del rezago presupuestal del 2015, lo que equivale al 44% del mismo. Si bien la figura no es ortodoxa, la misma evitó la pérdida de recursos en las unidades ejecutoras.

Los recursos Nación con pago cero, permanecerán con cargo a los patrimonios autónomos o encargos fiduciarios hasta tanto se dé cumplimiento de la entrega del bien o servicio por parte de los ejecutores de los proyectos. Este procedimiento se seguirá aplicando de aquí en adelante para las siguientes vigencias fiscales.

A continuación, se detallan los valores descargados por tercero:

Tabla No. 3 Detalle rezago presupuestal 2015 descargado con pago cero

NIT	NOMBRE	VALOR \$
800037800	Banagrario	361 958 328 553,00
900457656	Bancoldex	31 005 635 027,00
800116398	Finagro	80 000 000 000,00
800135729	Empresa de Recursos Tecnológicos ESP	433.380 814,00
900251011	Fundación social y ambiental del Pacífico	511 834 619,60
	Total	473.909.179.013,60

Fuente Respuesta MADR

- **Rezago Presupuestal**

De los \$1,69 billones que tuvo el MADR, para cumplir con el compromiso operativo y misional, se constituyeron reservas por \$307.511.009.812 y cuentas por pagar por \$585.416.997.639, de acuerdo con los reportes SIIF-Nación.

Si bien es cierto, se comprometió el 98% del presupuesto definitivo, los pagos fueron del 47%, lo que significa que el 53% fueron las reservas presupuestales y cuentas por pagar.

Tabla No. 4 Rezago presupuestal al cierre de la vigencia 2016-MADR

Concepto	Compromisos \$	Reservas Pptales \$	Cuentas por pagar \$	Total Rezago \$
Funcionamiento	283 648 987 092,18	643 573 433,34	19 723 534 876,49	20 367 108 309,83
Inversión	1 386 307 726 533,07	306 867 436 379,35	565 693 462 762,60	872 560 899 141,95
	1 669 956.713.625,25	307.511.009.812,69	585.416.997.639,09	892.928.007.451,78

Fuente. SIIF Nación

Al comparar la apropiación definitiva del presupuesto de Inversión de la vigencia 2015 (\$2.425.372.843.551), con las reservas presupuestales para los mismos rubros (\$306.867.436.379,35), las mismas ascienden al 13% del total de presupuesto para inversión, cumpliendo con el límite del 15%, establecido en el artículo 78 del decreto 111 de 1996.

Para el análisis, se seleccionó una muestra equivalente al 84% en las cuentas por pagar y del 60% de las reservas presupuestales (\$184.513.065.100).

Del análisis realizado a la constitución de reservas se determinaron los siguientes hallazgos:

Hallazgo No. 1 - Evaluación proyecto de mejoramiento de los procesos de comercialización de leche en los municipios de Arboletes, Necoclí y San Pedro (D).

El principio de planeación es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, que se desprende de lo dispuesto en los numerales 3, 4 y 7 y que busca que, *“la actividad contractual no sea el resultado de la improvisación y el desorden, sino que obedezca a una verdadera planeación para satisfacer necesidades de la comunidad”*.

La Resolución 385 de 2014, por la cual se fijan directrices y se dictan pautas para la administración de los recursos del Fondo de Fomento Agropecuario, establece en el artículo 1°: *“Delegar en la Oficina de Planeación y Prospectiva la función de administrar el Fondo de Fomento Agropecuario, de conformidad con lo previsto en la presente resolución, con apoyo de las áreas correspondientes.*

PARAGRAFO 1: *La función de administrar se relaciona con actuaciones administrativas u operativas, así como: recibir proyectos, verificar requisitos de cumplimiento, requerir documentos subsanables de ser necesario, viabilizar los proyectos o rechazarlos, suscribir acta de aprobación de cofinanciación, suscribir*

estudios previos y adelantar el trámite precontractual. Así mismo absolverá peticiones y consultas presentadas por los proponentes, el operador si se contrata, terceros interesados, entes de control, entidades públicas y privadas”.

De igual manera en el artículo 6° establece que *“Para acceder a la cofinanciación de proyectos con los recursos del Fondo de Fomento Agropecuario deberá cumplir el procedimiento y los requisitos establecidos en el “Manual de cofinanciación para la formulación, ejecución y seguimiento a programas, planes y proyectos del Fondo de fomento Agropecuario”, que expida el Ministerio”.*

El numeral 5 del Manual de Cofinanciación para la Formulación, Ejecución y Seguimiento a Programas, Planes y Proyectos del Fondo de Fomento Agropecuario, establece la metodología e instrumentos para la presentación de proyectos donde se establece que: *“el proponente debe entregar un documento técnico que responda de manera explícita a los elementos valorados en la evaluación”.* (Conteniendo como mínimo el Detalle Socioeconómico, Detalle Técnico y Detalle Financiero).

El numeral 6 del mencionado manual establece los factores de evaluación de los proyectos, contemplando cinco etapas:

“(…)

- Revisión preliminar del proyecto: en esta etapa se designa desde el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a un profesional de la Oficina Asesora de Planeación y Prospectiva para verificar la coherencia de la propuesta, el detalle de la información suministrada, los requisitos habilitantes, la congruencia con la normatividad, la presencia de documentos anexos y la inclusión de elementos socioeconómicos, técnicos y financieros para su desarrollo.*
- Notificación de subsanaciones: Finalizada la etapa anterior, se solicita por medio de un oficio de solicitud de subsanaciones, los documentos técnicos y jurídicos pendientes y se incorporan las observaciones que se tienen frente a los proyectos a fin de orientar su formulación.*
- Recepción del proyecto subsanado: En respuesta a la notificación de subsanación, el proponente presenta el proyecto ajustado y la documentación requerida. La subsanación debe ser radicada mediante oficio dirigido a la Oficina Asesora de Planeación y Prospectiva, con un plazo máximo de 30 días hábiles.*

- *Evaluación del proyecto: el Ministerio se conformará un Panel de Evaluación para la valoración colectiva e interdisciplinaria de cada uno de los proyectos, quien emite un concepto integral de viabilidad.*
- *Este panel estará conformado por profesionales del área técnica, social y económica de Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural tal como lo disponga la Oficina Asesora de Planeación y Prospectiva. Para garantizar la calidad de la evaluación se articularán las siguientes dependencias del Ministerio de acuerdo a la naturaleza del proyecto:*
 - *Dirección de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos*
 - *Dirección de Gestión de Bienes Públicos Rurales*
 - *Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo*
 - *Dirección de Cadenas Pecuarias y Acuícolas*
 - *Dirección de Cadenas Agrícolas y Forestales*
 - *Dirección de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios*
 - *Dirección de Innovación, Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria*

(...)"

Verificado el expediente del proyecto de "Mejoramiento de los procesos de comercialización de leche mediante la dotación de tanques fríos y establecimiento de pastos de corte en predios de pequeños ganaderos de los municipios de Arboletes, Necoclí y San Pedro del departamento de Antioquia", se observó que no se encuentra una revisión preliminar del proyecto, en la que se analice la coherencia de la propuesta presentada por el proponente "Federación de Ganaderos de Córdoba - Ganacor", tal como lo exige el Manual de Cofinanciación para la Formulación, Ejecución y Seguimiento a Programas, Planes y Proyectos, del Fondo de Fomento Agropecuario. Lo anterior genera incertidumbre sobre detalles técnicos, socioeconómicos y financieros, a saber:

- Duración del Convenio: Análisis sobre si la propuesta de la Federación de respecto a la duración del proyecto, de 3 meses y medio, es suficiente para el cumplimiento de todas las actividades establecidas en la propuesta; entre las cuales se destacan la de Socialización del proyecto a los 200 beneficiarios en 3 municipios, establecer toma de muestras y análisis químico de suelo de los 200 predios de los beneficiarios y la realización de Capacitación y transferencia teórico-práctica en buenas practicas ganaderas y manejo de praderas, mediante la realización de 8 visitas a cada productor y capacitación de 200 pequeños productores, entre otras.
- Análisis de los criterios de selección de los beneficiarios y compromiso de los mismos con el proyecto.

- Análisis de si los temas de formación, duración y el número de talleres son los indicados, al igual verificación del número de personas a capacitar, lugar e insumos requeridos.
- Personal requerido, costos: análisis sobre si el recurso humano e insumos de la propuesta son los necesarios para la ejecución efectiva del proyecto y si tienen la idoneidad y experticia necesarias.
- Verificar si el proponente realizó estudios de vocación del suelo y si cumple con los requisitos ambientales y técnicos, necesarios para el cumplimiento del objeto del proyecto.
- Verificación de la correcta elaboración de estudios de mercado en el cual se identifique la oferta y demanda del producto, el posible mercado y clientes potenciales y los canales de comercialización y distribución.
- Verificación del flujo de caja detallado, analizando la viabilidad financiera.
- Verificación de la discriminación de la contrapartida del cooperante.

Así mismo, se pudo evidenciar que, en el acta de evaluación, en la que el panel de evaluadores plasma la calificación de cada uno de los componentes y emite el concepto integral de viabilidad, es muy general; no se analizan en profundidad los componentes socioeconómico, técnico y financiero al faltar la revisión preliminar.

Se observa también que el equipo evaluador hace recomendaciones sobre la claridad de los criterios que fueron aplicados en la selección de los beneficiarios y en la distribución de los ingresos que se van a obtener con el proyecto, y aunque en el expediente no se encuentra ni la solicitud de subsanación, ni subsanación alguna, el comité dio concepto de viabilidad favorable.

Esta situación se presenta por desatención del Manual de Cofinanciación para la Formulación, Ejecución y Seguimiento a Programas, Planes y Proyectos, del Fondo de Fomento Agropecuario, en el marco de la Resolución 0385 del 02 de octubre de 2014, por parte de la Oficina de Planeación, ocasionando riesgo de incumplimiento en el plazo establecido (riesgo que se materializó con la prórroga otorgada en la ejecución del convenio), riesgo de pago de actividades con recursos del Ministerio, que estaban a cargo del cooperantes, riesgo en el cumplimiento de las especificaciones técnicas para el logro del objeto del proyecto.

Esta situación se constituye en un hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

- **Análisis de la respuesta de la entidad**

La entidad manifiesta, que el asociado cumplió los requisitos de beneficiarios, proponentes, contrapartida, pero no se incluye la validación preliminar, solo se anexan los documentos que presentó el proponente, más no la validación realizada por el Ministerio en su momento, previa a la suscripción del convenio; tan solo se menciona que el cronograma de actividades presentado con el proyecto, fue evaluado, situación que no supe todos los requisitos de la validación preliminar que debió realizar el área.

Así mismo, sobre las recomendaciones del equipo evaluador sobre la claridad de los criterios que fueron aplicados en la selección de beneficiarios y en la distribución de ingresos que se van a obtener con el proyecto, mencionan que los comentarios fueron solamente a los puntos que pudieron ser ampliados en su descripción dentro de la propuesta; lo expuesto no es de recibo para la CGR, dado que la propuesta estaba desde antes de la evaluación del panel y, ante la solicitud del panel, debieron corregirse estas situaciones.

Con respecto a la contrapartida, se anexa certificación de la misma, pero no se identifica el detalle de los ítems; por ejemplo, en mano de obra no calificada de los beneficiarios, cómo se cuantificó, ni por qué se determinó que era aporte de la federación. Sobre la disposición de oficinas y servicios, no se especifica claramente qué servicios (públicos, de mensajería, de transporte) ni cuantas, ni cuales oficinas serán provistos por el contratista.

Con respecto a la materialización del riesgo de incumplimiento de plazo, manifiestan que estaba dada por la disminución de las precipitaciones, pero no hacen mención del análisis que se debió realizar de la propuesta de la federación, de duración del proyecto de 3 meses y medio, para alcanzar el cumplimiento de todas las actividades establecidas en la propuesta, entre las cuales se destacan la de socialización del proyecto a los 200 beneficiarios en 3 municipios, establecer toma de muestras y análisis químico de suelo de los 200 predios de los beneficiarios y la realización de capacitación y transferencia teórico-práctica en buenas practicas ganaderas y manejo de praderas, mediante la realización de 8 visitas a cada productor y capacitación de 200 pequeños productores, entre otras, lo cual hacia muy difícil que cumplieran con el plazo establecido.

De igual modo, manifiestan que el manual de cofinanciación: *“se determina la puntuación para que el proyecto sea viable en su capítulo 4. Estableciendo los requisitos de elegibilidad de los proyectos, numeral 4.3 Requisitos de los proyectos, punto cuarto: Obtener una puntuación mayor a 80 puntos en la evaluación final del proyecto”*, pero en el expediente tan solo está el resultado global de la evaluación, pero no los soportes del análisis de los diferentes componentes, por lo que el

cumplimiento a lo establecido con el Manual de Cofinanciación y lo señalado en la resolución 0385 de 2014, se está cumpliendo parcialmente.

Por tal razón, aunque se realizaron algunos controles no documentados, tratando de suplir la no realización de la revisión preliminar, se observa el incumplimiento parcial de lo establecido en el manual, por lo que se valida la observación y se establece el hallazgo.

Hallazgo No. 2 - Informes comité supervisor - Convenio 941 de 2016 y 937 de 2016 (D)

El Manual de Supervisión e Interventoría del MADR, de fecha 14-04-016 establece en el numeral 2.1.3 *“Objetivos generales de la interventoría y supervisión”*, en el numeral 2: *“Verificar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los contratistas, de conformidad con las condiciones pactadas y sin dilaciones”*. De igual manera en el numeral 4 establece: *“Informar al ordenador del gasto de todo evento que pueda influir en la ejecución de los objetos contractuales, así como del avance en el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los contratos y convenios suscritos por el MADR”*.

En el mismo sentido, en el numeral 2.3, del mencionado manual, que versa sobre *“Designación del supervisor, inicio y duración de la función de supervisión”* establece en sus párrafos segundo y tercero que: *“El supervisor enviará al Grupo de Contratación todos los documentos que se originen con ocasión del contrato y/o convenio, a efectos que estos reposen en la carpeta contentiva del mismo, la cual estará en custodia del Grupo de Contratación, para mantener actualizada la misma con un archivo completo y ordenado cronológicamente de todos los documentos originales, entre ellos, pólizas, informes, actas, modificaciones, adiciones, desembolsos, correspondencia y demás documentación que se produzcan durante la ejecución del contrato y/o convenio, hasta su liquidación. En el evento de haberse estipulado un comité de supervisión, será responsabilidad de quien ejerza la supervisión técnica la remisión de estos documentos.*

El supervisor vigilará la ejecución y cumplimiento del objeto del contrato y/o convenio, en lo que atañe a la parte financiera, contable, jurídica, administrativa durante todo el tiempo de su vigencia, a partir del momento en que sea designado como tal. Esta función sólo cesará una vez se suscriba el acta de liquidación que ponga fin a las obligaciones pactadas por las partes, o cuando se relevado de la supervisión por quien lo designó”.

El numeral 2.3.2 1 del manual citado que versa sobre *“funciones y responsabilidad del supervisor de carácter técnico”*, establece en sus obligaciones:

- ✓ “Exigir y verificar la calidad de los bienes y servicios adquiridos, o en su defecto los exigidos por las normas técnicas obligatorias.
- ✓ Velar por el cabal cumplimiento de las obligaciones contractuales.
- ✓ Revisar que el contratista cumpla con el cronograma definido al inicio del contrato o convenio en el caso en que este se haya solicitado.
- ✓ Revisar y avalar los informes parciales y el informe final que deba presentar el contratista.
- ✓ Brindar colaboración y orientación al contratista sobre las acciones y medidas que debe adoptar para la correcta y debida ejecución del contrato.
- ✓ Solicitar al contratista los documentos e información necesarios para el debido seguimiento al desarrollo del contrato o convenio.
- ✓ Remitir copia de los informes y todos los documentos generados con ocasión de la ejecución del contrato o convenio, al Grupo de Contratación para que reposen en la carpeta contractual correspondiente.
- ✓ Las demás que según el contrato o convenio objeto de vigilancia y la naturaleza de las prestaciones lo exijan”. (Subrayado fuera del texto).

Así mismo, en el numeral 2.3.2.2.1 que versa sobre “Objetivos generales de la supervisión de carácter financiero” establece que: “La supervisión de carácter financiero tendrá por objeto realizar el seguimiento a la ejecución de los recursos girados por el MADR, para que los pagos o desembolsos de ejecuten de acuerdo a los términos y por los montos definidos en la minuta del convenio y/o contrato, y el plan operativo definido, según el caso”. Así mismo en el numeral 2.3.2.2.2 que versa sobre “Funciones y responsabilidad del supervisor de carácter financiero”, se establecen las siguientes funciones y responsabilidades:

1. Verificar que el convenio y/o contrato cuente con todos los requisitos necesarios para el inicio de su ejecución.
2. Solicitar al ejecutor o cooperante un cronograma de ejecución financiera de los recursos girados y hacer seguimiento al cumplimiento del mismo.
3. Exigir a los ejecutores o cooperantes la información en los tiempos y manera que considere necesaria para el adecuado ejercicio de la supervisión de carácter financiera.
4. Solicitar la información que considere necesaria para conocer la naturaleza y el funcionamiento del convenio y/o contrato a supervisar.
5. Verificar mediante visitas y examen de documentos, según su criterio profesional, la idoneidad, veracidad y suficiencia de los soportes de la ejecución financiera, dejando constancia y videncia de esta labor.
6. Aplicar técnicas de verificación y confirmación para determinar la razonabilidad de las cifras reportadas en los informes de ejecución presentados por el ejecutor o cooperante.
7. Revisar y aprobar los informes de ejecución financiera presentada por los ejecutores o cooperantes.

8. Verificar e informa la MADR lo relacionado con la generación y manejo de los rendimientos financieros de los recursos girados por el MADR para la ejecución de convenio y/o contrato. Cuando aplique
9. Elaborar informes de ejecución financiera para reportar al área contable del MADR, de acuerdo con los plazos y periodicidad establecidos por el MADR.
10. Coordinar con el supervisor técnico correspondiente el trámite de los desembolsos, previa verificación del cumplimiento de requisitos establecidos para cada uno.
11. Verificar, para la realización de cada pago (desembolso) del convenio y/o contrato objeto de vigilancia, que el contratista se encuentre al día en el pago de aportes parafiscales relativos al sistema de Seguridad Social Integral, así como los demás a que haya lugar.
12. Revisar las facturas y cuentas de cobro presentadas por el contratista.
13. Analizar las decisiones adoptadas por el comité administrativo y pronunciarse respecto de estas cuando lo considere necesario.
14. Informar al comité administrativo correspondiente y al MADR sobre situaciones que a su criterio y de acuerdo con parámetros objetivos estén entorpeciendo la norma ejecución financiera del convenio y/o contrato.
15. Verificar que los pagos que se realicen con ocasión de la ejecución del objeto contractual se ajusten a la destinación y montos previstos en el convenio y/o contrato objeto de vigilancia.
16. Sustentar y documentar cualquier pronunciamiento que surja de la ejecución financiera del convenio y/o contrato.
17. Remitir a la supervisión técnica del convenio y/o contrato la documentación (informes de supervisión, informes de ejecución del ejecutor, actas, memorandos, oficios, ayudas de memoria, soportes de comisiones de servicios, correos electrónicos y similares) producto de las actividades de supervisión financiera, para que esta sea remitida a la carpeta del convenio o contrato que reposa en el Grupo de contratación.
18. Elaborar el informe final de supervisión en referencia a la finalización del convenio y/o contrato.
19. Participar activamente en la etapa de liquidación del convenio y/o contrato.
20. Efectuar la labor de supervisión de manera diligente y permanente.
21. Velar por el buen manejo e inversión de los recursos de conformidad con los términos pactados en el contrato y/o convenio y exigir toda la documentación que los soporte, para lo cual deberá realizar las inspecciones necesarias que le permitan verificar la ejecución financiera del contrato y/o convenio de cara a la realización de las obras o la adquisición de los bienes o servicios contratados y levantar los respectivos registros a través de informes de evaluación de la ejecución o actas y las cuales deberá allegar al Grupo de contratación para su correspondiente archivo.
22. Verificar que las facturas, cuentas de cobro y demás documentos y soportes, reúnan los requisitos mínimos exigidos, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.

23. *Verificar los soportes de pagos presentados por el contratista o ejecutor y generados en desarrollo del contrato y/o convenio.*
24. *Informar al contratista y/o ejecutor sobre su obligación de reintegrar a la Dirección del Tesoro Público Nacional los rendimientos financieros que se hubieren generado con ocasión de los dineros girados por el MADR para la ejecución del contrato y/o convenio; así como de los dineros públicos entregados y no ejecutados al vencimiento del contrato y/o convenio, con sujeción a las disposiciones legales vigentes sobre la materia” (Subrayado fuera de texto)*

En igual sentido, el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011, establece: “**ARTÍCULO 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores.** La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

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

La Ley 1474 de 2011, establece sobre la Supervisión en su Artículo 83 lo siguiente: “**83. Supervisión e interventoría contractual.** Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

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

El Decreto 1957 de 2007 en su artículo 6° establece que “El artículo 31 del Decreto 4730 de 2005 quedará así:

“Artículo 31. Cuentas por Pagar. Cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con los recursos correspondientes a los anticipos pactados en los contratos, a los bienes y servicios recibidos, y con los recursos respecto de los cuales se hayan cumplido los requisitos que hagan exigible su pago.

Las cuentas por pagar serán constituidas a más tardar el 20 de enero de cada año y deben remitirse a la Dirección General del Presupuesto Público Nacional al día siguiente de la constitución. Estas serán constituidas por los empleados de manejo de las pagadurías o tesorerías con la aprobación del ordenador del gasto”.

Verificados los expedientes de los convenios interadministrativos 941 y 937 de 2016, se encontraron falencias en los informes del comité supervisor, de acuerdo con el siguiente detalle:

- Con respecto al Convenio 941 de 2016 Suscrito con la Federación Ganadera de Córdoba – Ganacor

El convenio 941 de 2016 cuyo objeto es *“Aunar esfuerzos técnicos administrativos y financieros entre el Ministerio de Agricultura y desarrollo rural y GANACOR para llevar a cabo la ejecución del proyecto denominado: “Implementación de alternativas para el incremento de la oferta forrajera y mejoramiento de la calidad higiénica de leche mediante el montaje de una red de frío y aplicación de buenas prácticas en predios de pequeños ganaderos de los municipios de Arboletes, Necoclí y San Pedro, del departamento de Antioquia”*, establece en la cláusula quinta de desembolsos lo siguiente:

“Para la realización del objeto del presente convenio, EL MINISTERIO desembolsará a LA FEDERACION la suma de DOS MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS M/TE (\$2.500.000.000) de la siguiente manera: a) Un primer desembolso, por la suma de MIL DOSCIENTOS CINCUENTA MILLONES DE PESOS M/L (\$1.250.000.000) M/L, equivalente al 50% del aporte del Ministerio, previo cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución, presentación, aprobación del Plan Operativo detallado de las actividades para el cumplimiento del objeto del convenio de conformidad con lo previsto en la cláusula sexta del presente convenio y el Acta de visita de verificación. B) Un segundo desembolso, por la suma de MIL MILLONES DE PESOS M/L (\$1.000.000.000) M/L, equivalente al 40% del aporte del Ministerio, una vez el proponente presente un primer informe de avance que demuestre la ejecución del 90% del primer desembolso y aprobación del informe de actividades por parte del Comité Supervisor del MINISTERIO. C) Un Tercer y último desembolso, por la suma de DOSCIENTOS CINCUENTA MILLONES DE PESOS (\$250.000 000) M/L, equivalente al 10% del aporte del Ministerio, una vez el proponente presente un informe consolidado que demuestre la ejecución de la totalidad de las actividades del convenio, el cual debe ser aprobado por el COMITÉ SUPERVISOR del MINISTERIO y se expida certificación de cumplimiento. (...)” (Subrayado fuera de texto).

Verificado el expediente contractual del convenio 941 de 2016, se encontró que el informe de ejecución financiera, a 17 de noviembre de 2016, no presenta una ejecución financiera real de entrega de bienes o servicios, sino solamente presupuestal, dado que los desembolsos de la contratación derivada que forman parte de su insumo, corresponden a los primeros desembolsos que se realizaron, los cuales fueron pactados solamente con la legalización de cada contrato y aprobación de pólizas, sin que medie ejecución alguna, como se detalla a continuación:

Tabla No. 5 Ejecución real pagos Convenio 941 de 2016

Egre-so	Fecha del giro	Valor	Detalle	Requisito del desembolso	Ejecución Real
1	12/11/16	\$23 076 000	primer desembolso contrato 01	Una vez sea legalizado el contrato y presentado a GANACOR las Garantías exigidas a la FUNDACION SAHED, previa presentación de la factura o cuenta de cobro	Ninguna
3	12/11/16	\$393 670 800	primer desembolso contrato 03	Una vez sea legalizado el contrato y presentado a GANACOR las Garantías exigidas a la FUNDACION FLORA Y FAUNA , previa presentación de la factura o cuenta de cobro	Ninguna
4	12/11/16	\$315 373 200	primer desembolso contrato 02	Una vez sea legalizado el contrato y presentado a GANACOR las Garantías exigidas a la INGENIEROS & OUTSOURCING S A S , previa presentación de la factura o cuenta de cobro	Ninguna
2	12/11/16	\$406 000 000	primer desembolso contrato 04	Una vez sea legalizado el contrato y presentado a GANACOR las Garantías exigidas a la FUNDACION MI ALEGRE INFANCIA , previa presentación de la factura o cuenta de cobro	Ninguna
Total		\$1 138 120 000			\$-0-

Fuente: Cálculos equipo auditor basados en informes de expediente contractual

Esta situación se presenta porque la supervisión financiera no coordinó con la supervisión técnica la verificación de requisitos para los desembolsos; así como también por la falta de soportes de la ejecución financiera de la contratación derivada³ y la revisión de la misma frente al objeto misional del convenio. Esto dado que el informe de supervisión técnica, de fecha 30 de noviembre (posterior al financiero de fecha 17 de noviembre), transcribe lo presentado por el cooperante, pero manifiesta que será sujeto de revisión en las carpetas de cada una de las ejecuciones de los diferentes contratos derivados.

³ Dentro de la prueba de recorrido se solicitaron los informes del cooperante y los soportes de la ejecución financiera, los cuales fueron allegados hasta que se volvió a requerir a través de la oficina de Control Interno de manera verbal. En la respuesta el MADR adjuntó al expediente el memorando 20175400019943 del 21 de febrero, donde adjuntan el informe del cooperante y un CD con anexos, pero en el que no estaban los soportes de la ejecución financiera que mencionaban en dicho informe que eran relación de gastos con sus respectivos comprobantes, relación de contratos y pagos. Por tal razón, mediante correo electrónico de 21 de febrero de 2016 se solicitó las relación de gastos con respectivos comprobantes, relación de contratos y pagos, y el detalle de la contratación derivada del convenio. En respuesta a la tercera solicitud, adjuntaron el memorando 201732600022173 de 24 de febrero, donde adjuntaban Cd que contenía los contratos derivados, informe global de ejecución financiera, carta certificación de la contrapartida y soporte de pago de parafiscales de Ganacor, pero no los soportes de la ejecución financiera que permitan evidenciar la misma.

Esta situación tiene como consecuencia que el informe de ejecución financiera, a 17 de noviembre de 2016, no refleje el avance real de los bienes y/o servicios, el cual es base para la constitución de la cuenta por pagar presupuestal, por \$1.000.000.000, la cual no tiene cumplido el requisito de la cláusula quinta del convenio para el segundo desembolso, que requería demostrar la ejecución del 90% del primer desembolso y aprobación del informe de actividades, por lo que debió constituirse una reserva y no una cuenta por pagar.

- **Con respecto al convenio 937 de 2016 suscrito con CCI**

El convenio 2016-937 suscrito con Corporación Colombiana Internacional – CCI cuyo objeto es de: *“Articular esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR y la corporación Colombia Internacional – CCI, para contribuir al mejoramiento de las capacidades productivas y de generación de ingresos de pequeños productores de Aji tabasco, Arroz, ajonjolí, maíz, plátano, hortalizas y yuca, a través de la capacitación y utilización de productos de origen vegetal para la nutrición y protección de las líneas priorizadas”*, establece en la cláusula octava sobre los desembolsos lo siguiente:

“1) Un primer desembolso por valor de MIL MILLONES DE PESOS (\$1.000.000.000) M/CTE, correspondientes al 50% del valor total aportado por el Ministerio, previo el cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución, y constancia de aprobación del Plan Operativo detallado de las actividades por parte del Comité administrativo que cumpla con los requisitos establecidos en la cláusula segunda del presente convenio, para el cumplimiento del objeto del convenio; 2) Un segundo desembolso por valor de NOVECIENTOS MILLONES DE PESOS (\$900 000.000) M/CTE, correspondientes al 45% del valor total aportado por el ministerio, previa verificación de la ejecución del 80% del primer desembolso, y previa verificación y aprobación del comité supervisor. 3) In tercer y último desembolso por valor de CIEN MILLONES DE PESOS (\$100.000.000) M/CTE, correspondientes al 5% del total del aporte del Ministerio; previa verificación de la ejecución del convenio y entrega del informe final del mismo, y previa verificación y aprobación del comité supervisor”.

Verificados los soportes de la constitución de la cuenta por pagar del convenio 937 de 2016, se encontró que el informe de ejecución financiera, a 6 de diciembre de 2016, no refleja la ejecución financiera real de entrega de bienes o servicios, solo presupuestal; dado que la actividad de la fase 3 de diseño e implementación de estrategias tenía, entre las actividades, la de realizar pruebas demostrativas en cultivos ya establecidos, mediante acompañamiento técnico en el uso de los bioinsumos tipo extracto vegetal, para lo cual se firmó contrato de compraventa entre ECOFLORA y CCI, cuyo objeto es la compra de bioinsumos de acuerdo con el objeto del contrato.

El valor de ese contrato fue de \$1.457.880.000, del cual se realizó un primer desembolso por valor de \$656.100.000, dividido en 3 giros entre el 05 y 06 de diciembre de 2016, fecha de elaboración del informe financiero, por lo cual no se pudo incluir la ejecución de esos recursos en la certificación de ejecución del primer desembolso.

Esta situación tiene como consecuencia que el informe de ejecución financiero a 6 de diciembre de 2016, no refleje el avance real de los bienes y/o servicios (solo es de \$157.446.532), el cual es base para la constitución de la cuenta por pagar presupuestal por \$900.000.000, misma que no tendría cumplido el requisito para el segundo desembolso definido en la cláusula octava del convenio, que pedía demostrar la ejecución del 80% del primer desembolso y aprobación del informe de actividades, por lo que debió constituirse una reserva y no una cuenta por pagar.

El presente hallazgo tiene presunta connotación disciplinaria para el Comité Supervisor.

Análisis de respuesta

Con respecto al convenio 941 de 2016, mediante memorando 20173260026893, la entidad adjunta soportes así: Informe Final Convenio 941/001 Fundación Sahed y análisis de suelos e informes de análisis de suelos, los últimos son de finales de noviembre y diciembre de 2016, actas de entrega de kits realizadas a finales de diciembre de 2016 (26, 27 y 28 de diciembre), actas de entrega de insumos y de visita, varias son posteriores a la fecha del informe de supervisión que soporta la cuenta por pagar que es de 17-11-2016. Por tal razón se valida el hallazgo.

Con respecto al 937 de 2016, la entidad manifiesta que: *“se soportó desde el punto de vista financiero con el desembolso al proveedor de los bioinsumos, por valor de \$656.046.000, que corresponde al 45% entregado a título de anticipo al proveedor. Con dichos pagos, tanto del recurso humano como del proveedor de bioinsumos, se cumplió con el requisito de ejecución del 80% requerido para efectuar el segundo desembolso”*. Pero esto confirma que la verificación fue solo presupuestal con el giro, y no real con la ejecución de la actividad de pruebas demostrativas, en cultivos ya establecidos, mediante acompañamiento técnico en el uso de los bioinsumos tipo extracto vegetal, por lo que hasta esa fecha se giraban los recursos para la ejecución de dicha actividad. De igual manera, no se adjuntan soportes que evidencien que esa actividad de la fase 3 se desarrolló antes del giro de los recursos, por lo que se valida el hallazgo.

Hallazgo No. 3 - Constitución de reservas presupuestales

El artículo 89 del decreto 111 de 1996 establece, sobre régimen de las apropiaciones y reservas presupuestales *“(…) Al cierre de la vigencia fiscal cada*

órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales sólo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen.

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

Así mismo el Decreto 1957 de 2007 en su artículo 6° establece que “El artículo 31 del Decreto 4730 de 2005 quedará así:

“Artículo 31. Cuentas por Pagar. Cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con los recursos correspondientes a los anticipos pactados en los contratos, a los bienes y servicios recibidos, y con los recursos respecto de los cuales se hayan cumplido los requisitos que hagan exigible su pago.

Las cuentas por pagar serán constituidas a más tardar el 20 de enero de cada año y deben remitirse a la Dirección General del Presupuesto Público Nacional al día siguiente de la constitución. Estas serán constituidas por los empleados de manejo de las pagadurías o tesorerías con la aprobación del ordenador del gasto”

Verificados los soportes de constitución de las siguientes reservas, se encontró que las mismas corresponden a cuentas por pagar, al haber cumplido con las condiciones en las cláusulas de forma de pago, incluyendo el visto bueno del comité supervisor:

Tabla No. 6 Reservas presupuestales que correspondían a Cuentas por pagar

Convenio / contrato	Valor reserva	Detalle
2016-910 suscrito con Fundeplanaca	\$400.000 000	Corresponde al tercer desembolso el cual tenía como requisito la ejecución total del valor desembolsado, y la ejecución total del POA (cláusula quinta “Desembolsos”) El comité supervisor radicó el informe de ejecución al 100% a 31 de diciembre de 2016, la entidad manifestó que fue por el cierre del SIIF y el cupo asignado que fue de 70 mil millones Por lo cual se debió constituir como cuenta por pagar
2016-468 Compañía de Medios de Información SAS	\$1 307 133 853,75	Corresponde al tercer desembolso de acuerdo a la cláusula quinta del convenio (modificada por la primera adición al contrato), el comité supervisor radicó la certificación y tramite de orden de pago el 31 de diciembre de 2017, donde se autorizaba el giro de los recursos soportado en informe de ejecución. Por lo cual se debió constituir como cuenta por pagar.
2016-418 con Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario	\$39.906 624.599	El valor de la reserva corresponde a los recursos de las adiciones 1 y 2, detalladas así Adición 1 \$27 626.924 000 de 28/11/16 se pagara en un único desembolso una vez se demuestre que está comprometido presupuestalmente el 85% del valor total del convenio incluyendo esa adición, es decir como mínimo \$206 446 235 400

Convenio / contrato	Valor reserva	Detalle
		Adición 2: \$14 324 000.000 de 23/12/2016 se pagara en un único desembolso una vez se demuestre que está comprometido presupuestalmente el 85% del valor total del convenio incluyendo esa adición, es decir como mínimo \$218 621 635.400. Verificado el expediente, esos giros cumplían con los requisitos de la cláusula de pago para constituirse como cuenta por pagar, incluidos la certificación y tramite de orden de pago firmada por el comité supervisor
2016-1069 con ICETEX	\$3 050 000 000	Corresponde al segundo y último desembolso pactado, que tenía como requisito la entrega del informe de ejecución donde se identifiquen los beneficiarios y demás aspectos establecidos, aprobados por la supervisión. Requisitos que fueron cumplidos a cabalidad, y debió constituirse como cuenta por pagar.
Resolución 337 de 2016	\$5 000 000 000	Resolución por la cual se transfieren recursos al Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios. Para implementación del programa de financiamiento y mitigación del Riesgo de la Producción Agropecuaria Nacional en un único desembolso sin requisito alguno para el giro más que la firma de la resolución que es de 29/12/2016, por lo cual cumplía la condición para ser cuenta por pagar presupuestal.
Convenio 106 de 1999 Modificadorio No 20 de 2016	\$2 522.114.970	De acuerdo a la cláusula segunda del modificadorio No 20 donde se realiza la adición de \$2 522 114 970 " <i>Los dineros que se adicionan con el presente Modificadorio serán girados en un único desembolso a FINAGRO previo perfeccionamiento del presente documento y la aprobación del Comité Supervisor. En todo caso el giro de estos recursos estará supeditado a las previsiones del Programa Anual Mensualizado de Caja – PAC de la Gestión General del Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural</i> " de igual manera la cláusula sexta sobre el perfeccionamiento establece que " <i>El presente Modificadorio, se entiende perfeccionado cuando sea suscrito por las partes, requiere registro presupuestal por parte de la Subdirección Financiera del ministerio, copia del mismo será remitido a la Subdirección financiera para lo de su competencia y será publicado en la página del sistema electrónico para la contratación estatal – SECOP</i> ". Revisado el expediente contractual se encontró cumplidas los requisitos establecidos en las cláusulas segunda y sexta del modificadorio 20 por lo que debió constituirse una cuenta por pagar presupuestal.
Convenio 113 de 2001 Modificadorio 13 de 2016	\$1.662.061.267	De acuerdo con la cláusula tercera del modificadorio 13 sobre desembolsos " <i>los dineros que se adicionan con el presente modificadorios serán girados en un único desembolso a FINAGRO previo perfeccionamiento del presente documento y previa aprobación del Comité supervisor</i> ", así mismo la cláusula séptima sobre los requisitos de perfeccionamiento establece que " <i>El presente Modificadorio, se entiende perfeccionado cuando sea suscrito por las partes, requiere registro presupuestal por parte de la Subdirección Financiera del ministerio, copia del mismo será remitido a la Subdirección financiera para lo de su competencia y será publicado en la página del sistema electrónico para la contratación estatal – SECOP</i> ". Revisado el expediente contractual se encontró cumplidas los requisitos establecidos en las cláusulas tercera y séptima del modificadorio 13, por lo que debió constituirse una cuenta por pagar presupuestal.
TOTAL	\$53.847.934.689,75	

Fuente: Cálculos del equipo auditor

Esta situación se genera por el cambio de directrices que realizó el MHCP para el cierre presupuestal de la vigencia 2016, que no permitió hacer el registro de las cuentas por pagar en el sistema SIIF-Nación, pese al plazo legal establecido en la normatividad vigente. Así, con la circular externa 062 de enero de 2017, se definieron otras instrucciones, que no asintieron realizar los registros a partir del 2 de enero de 2017, situación que generó una sobreestimación de las reservas presupuestales en \$53.847.934.689,75.

Adicionalmente, esta situación genera opacidad en los resultados de la entidad, que a su vez distorsiona los resultados financieros de la Nación, en la medida en que se subestima el déficit fiscal, puesto que, con la metodología del MHCP, la deuda flotante no recoge el efecto de las reservas presupuestales sino solamente el de las cuentas por pagar que como ya se dijo, quedan subestimadas. Así, las indicaciones del MHCP se apartan de las normas citadas y no solamente causaron perjuicio a la gestión financiera de las entidades, sino que restaron transparencia a los resultados financieros y fiscales del Gobierno Nacional Central, por lo que ellos no revelan la situación real del sector público colombiano.

Hallazgo No. 4. Reserva presupuestal convenio 325 de 2016

El artículo 89 del decreto 111 de 1996 establece sobre régimen de las apropiaciones y reservas presupuestales “(...) *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*”.

De igual manera el artículo 23 del decreto en mención establece que “*La dirección general del presupuesto nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar la asunción de obligaciones, que afecten presupuestos de vigencias futuras, cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas*”.

El MADR suscribió el 23 de febrero de 2016, el convenio 325 con el Municipio de Villapinzón y la Asociación Nacional de Productores de Papa y Cultivos de Clima Frio, cuyo objeto era “*Articular esfuerzos entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Municipio de Villapinzón y la Asociación Nacional de Productores de Papa y Otros Cultivos de Clima Frio, para la realización del proyecto Fortalecimiento de la Producción Agropecuaria- Centro Regional de Desarrollo Tecnológico Agro empresarial de Villapinzón, (Fase de implementación), el cual contribuirá a mejorar las condiciones de comercialización, garantizando la competitividad y sostenibilidad del sector agrícola*”. Dicho proyecto contaba tres componentes así:

Tabla No. 7 Desglose por componentes Convenio 325 de 2016

DESCRIPCION DEL COMPONENTE		VALOR
1	Estudios y diseños	\$82.993 360
	Interventoría a estudios y diseños	\$5 809 536
2	Obra civil	\$3 475 878.237
	Interventoría a la obra	\$354 570 914
3	Maquinaria del proyecto	\$1 589 424 050
Valor Total		\$5 508 676.097

Fuente Estudios previos

Se constituyó una reserva presupuestal por \$3.830.449.151, resultado de una prórroga, de acuerdo con la modificación No. 2 del 26 de diciembre de 2016, pero desde comienzo del convenio se podía prever que la ejecución superaría los 10 meses y, en consecuencia, la vigencia fiscal, dado que las obras de infraestructura se establecieron para 9 meses, el tiempo de duración de los tramites de licitación para los contratos de construcción e interventoría, por lo que se debió constituir una vigencia futura. Esta situación se genera por deficiencias en la aprobación del proyecto en la etapa precontractual y ocasiona distorsión en la ejecución presupuestal en ambas vigencias.

Análisis de la respuesta

En la respuesta, el MADR manifiesta que la reserva se constituyó en atención a la solicitud del Director de Cadenas Agrícolas y Forestales, y que la explicación la daría esa Dirección. Así, con el memorando 20175200035223, la Dirección manifiesta que aplicó el principio de buena fe en la etapa precontractual con la propuesta presentada por el Municipio de Villapinzón, dado que, en los documentos presentados por el municipio, se informó que la ejecución de la obra sería de 10 meses.

La respuesta de la entidad no es de recibo de la comisión auditora, porque en los deberes de la Dirección está la elaboración de los estudios previos, como lo establece el capítulo III "Etapas de planeación" del Manual de Supervisión, en concordancia con los Decretos 1082 de 2015 y 1985 de 2013. Para la elaboración de los estudios previos se debía evaluar la viabilidad de las propuestas técnica, financiera y ambiental que fueron presentadas, y no transcribir la propuesta del municipio al estudio previo sin el análisis del MADR, si se tiene en cuenta que se debe velar por el buen uso de los recursos públicos. Por tal razón se valida el hallazgo.

Hallazgo No. 5- Reserva presupuestal convenio 442 de 2016 Suscrito con la gobernación de Boyacá y el Municipio de Tunja

El artículo 89 del decreto 111 de 1996 establece sobre régimen de las apropiaciones y reservas presupuestales: "(..) 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”.

De igual manera el artículo 23 del decreto en mención establece que: *“La dirección general del presupuesto nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar la asunción de obligaciones, que afecten presupuestos de vigencias futuras, cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas”.*

La cláusula tercera del convenio 442 de 2016 establece entre las funciones del Comité Administrativo, las siguientes: *“(…)1. Coordinar la ejecución del convenio. 2. Revisar el alcance sobre la ejecución de las actividades contempladas en el presente convenio y/o aquellas acordadas en las mesas de trabajo. 3. Aprobar el plan Operativo del Convenio. 4. Verificar que cada componente se ejecute conforme con el presupuesto programado. 5. Aprobar la modificación presupuestal dado el caso que sea necesario modificar algún componente del proyecto. 6. Verificar el cumplimiento del cronograma de trabajo. 7. Revisar, autorizar y solicitar las prórrogas o cualquier modificación que surja durante la ejecución del presente convenio”.* (Subrayado fuera de texto).

El MADR suscribió el convenio 422, el 07 de abril de 2016, con el Departamento de Boyacá y el Municipio de Tunja, cuyo objeto era *“Articular esfuerzos entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Departamento de Boyacá y el Municipio de Tunja para contribuir al mejoramiento de las condiciones de comercialización del Departamento de Boyacá a través de la implementación y desarrollo del parque Agroalimentario de Tunja PAAT FASE I”.* Dicho proyecto contaba tres componentes así:

- 1º. Construcción del pabellón de papa.
- 2º. Construcción pabellón de cebolla larga y bulbo.
- 3º. Construcción pabellón mayorista de frutas y hortalizas.

Para lo cual tenían que realizar un proceso licitatorio para la obra de construcción, y un concurso de méritos para la Interventoría.

Se constituyó una reserva presupuestal por valor de \$10.662.000.000, correspondiente al 60% del valor del convenio, desembolsos 2, 3, y 4. Si bien se realizó una prórroga de 6 meses, el 28 de diciembre de 2016, por la complejidad de las obras de infraestructura; en el proceso de selección tanto del ejecutor de obra como de la interventoría, se evidenciaba que el plazo para la ejecución sobrepasaría el plazo de 8 meses y 23 días fijado. Las motivaciones de la prórroga

están dadas por las demoras en los procesos de licitación y concurso de méritos, situación que no es un hecho de fuerza mayor, dado que los entes territoriales tiene la experticia en estos procesos, además el comité supervisor ya lo había advertido desde julio de 2016. Por tal razón, y teniendo en cuenta el objeto del contrato era predecible que se ejecutaría en la vigencia siguiente, por lo que se debió tramitar la vigencia futura.

Esta situación obedece a deficiencias en la aprobación del proyecto en la etapa precontractual y a la falta de seguimiento del comité administrativo, ocasionando que se distorsione la ejecución presupuestal en ambas vigencias.

Análisis de la respuesta

La entidad manifiesta que la Dirección de Cadenas Pecuarias y Forestales: *“en desarrollo del principio de buena fe, tuvo en cuenta la rectitud e idoneidad demostrada por la Alcaldía de Tunja en proyectos con componentes de infraestructura, tal como se desprende de los estudios previos que estructuraron la suscripción del convenio bajo análisis, estudios que el arquitecto Mauricio Reina Manosalva, persona idónea y conocedora de los procesos de infraestructura y contratista del Ministerio de Agricultura y desarrollo Rural elaboró”*.

Adicionalmente, manifiestan que: *“este proyecto de inversión es trasladado a la Agencia de Desarrollo Rural, situación que jurídica y presupuestalmente imposibilitó adelantar el trámite para la constitución de vigencias futuras, que permitan la ejecución posterior a la vigencia actual del proyecto, existiendo como única herramienta presupuestal la reserva para poder desarrollar la ejecución completa de este proyecto, si así fuere el caso”*. Así mismo, manifiestan que: *“El comité Administrativo estaba sujeto a hacer el seguimiento y controlar la ejecución de este convenio solo para la vigencia 2016, aunque se haya evidenciado en julio por el comité supervisor retrasos, en el Acta No. 2 del Comité Administrativo del 07 de septiembre se aprueba la modificación del POA , para ser ejecutada toda la obra a 31 de diciembre de 2016, basados en los tiempos que llevó tanto la revisión técnica de los estudios y diseños presentados por la Alcaldía de Tunja y los ajustes y solicitudes a éstos, como los tiempos precontractuales desde la publicación en el SECOP (Junio 20 de 2016) hasta las fechas de adjudicación anteriormente mencionados”*

La respuesta de la entidad no desvirtúa la observación, porque en los deberes de la Dirección está la elaboración de los estudios previos, como lo establece el capítulo III “Etapa de planeación”, del Manual de Supervisión, en concordancia con los Decretos 1082 de 2015 y 1985 de 2013, y para la elaboración de los estudios previos se debía evaluar la viabilidad de las propuestas técnica, financiera y ambiental que fueron presentadas, y no transcribir la propuesta del municipio al

estudio previo sin el análisis del MADR, si se tiene en cuenta que se debe velar por el buen uso de los recursos públicos.

Hallazgo No. 6- Rezago presupuestal contrato de prestación de servicios 2016-283.

El artículo 89 del decreto 111 de 1996 establece sobre régimen de las apropiaciones y reservas presupuestales: “(..) *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*”.

De igual manera el artículo 23 del decreto en mención, establece que: “*La dirección general del presupuesto nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar la asunción de obligaciones, que afecten presupuestos de vigencias futuras, cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas*”.

El MADR, suscribió el contrato de prestación de servicios No. 283 de 2016 con la Bolsa Mercantil de Colombia S.A. cuyo objeto es: “*Otorgar apoyos a los productores del sector agropecuario a través de la puesta en marcha y ejecución de instrumentos y/o programas que permitan garantizar el nivel de precios, abastecimiento de productos, compras públicas, almacenamiento de excedentes y promoción al consumo de productos agrícolas, pecuarios y pesqueros y forestales para el ciclo agrícola 2016, con el acompañamiento del Ministerio y de conformidad con el proyecto denominado: Implementación y Operación Fondo de Comercialización de productos Agropecuarios, Nivel Nacional*”.

El mencionado contrato tiene una adición suscrita el 26 de diciembre de 2016 donde se le adiciona \$7.175.000.000, para ejecutar el programa de estímulo a la producción cafetera, el cual fue aprobado en el comité administrativo No. 06 del 05 de diciembre de 2016, el cual se ejecutaría a través de un contrato entre la BMC y la Federación Nacional de Cafeteros.

En la cláusula segunda del acto administrativo de primera prórroga y primera adición se estableció que: “*EL MINISTERIO cancelará el valor total de la presente adición en un único pago correspondiente al 100% de la adición, previo el cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución, así como la aprobación del Plan Operativo del Contrato que se suscriba entre la Bolsa Mercantil y la Federación Nacional de Cafeteros*”.

Revisado el expediente documental del contrato 283 de 2016, se pudo establecer que la adición arriba detallada, no se podían ejecutar los recursos adicionados en 4

días restantes para el cierre de la vigencia, y era predecible que el 100% de los mismos se ejecutarían en la siguiente vigencia, por lo que se debió tramitar la solicitud de vigencias futuras y no la constitución de una reserva presupuestal. |

Esta situación, se genera por deficiencias en la aprobación de la adición por parte del comité administrativo y en el análisis de la propuesta en la etapa precontractual, lo que ocasionó distorsión la ejecución presupuestal de ambas vigencias.

Análisis de respuesta

La entidad manifiesta, que la aprobación de la adición en el acta No. 6 del 5 de diciembre de 2016: *"fue producto de un completo análisis del sector cafetero bajo las condiciones climáticas y de mercado que lo determinan, en el cual se evidenció la imperante necesidad de mantener los ciclos de renovación de cafetales para sostener una caficultura productiva y competitiva (...)"*, así mismo señala que la justificación del programa de estímulo a la producción cafetera *"Se encuentra dirigido a los caficultores que fueron afectados por el fenómeno del niño y participan en el procesos de renovación de cafetales desde el 1 de enero de 2016 y hasta el 31 de diciembre del 2016. De esta aseveración no es posible concluir que la ejecución del mismo se limitaría a ese periodo de tiempo, pues se refiere expresamente a la propuesta presentada por la Federación nacional de Cafeteros el día 02 de noviembre de 2016, en la cual se definió la población objetivo (...)"*.

En otro punto, la entidad señala que: *"respecto a los elementos que sirvieron de fundamento a la prórroga debemos llamar la atención en que atendieron, no sólo a la situación expuesta por la BMC con relación a FEDEPANELA, sino al compromiso adquirido mediante la aprobación de la adición cuya finalidad era llevar a cabo la propuesta "Programa de Estímulo a la producción Cafetera", en la cual se definió la ejecución a través del contrato a suscribir con la BMC, que contendría los términos de referencia por medio de los cuales se fijaron los procedimientos y requisitos para acceder al citado programa Resulta entonces indiscutible que el programa comprendía un periodo de tiempo superior a la culminación de la vigencia fiscal 2016"*.

La respuesta de la entidad no desvirtúa la observación, dado que no se está cuestionando la suscripción de la adición, sino el compromiso presupuestal con cargo a la vigencia 2016, a sabiendas que todo se iba a ejecutar en el 2017, dado que los requisitos para su ejecución se realizarían en dicha vigencia, lo que constituiría una inobservancia del principio de anualidad.

Con la respuesta se evidencia también, que la subdirección financiera presenta debilidades en la aplicación del numeral 2, del artículo 23 del Decreto 1985 de 2013, que establece entre sus funciones: *"2. Controlar y verificar que el proceso de preparación, registro presupuestal y contable de todas las operaciones que deban*

reflejarse en el balance del Ministerio y que incidan en la información financiera, se realice de conformidad con las disposiciones emitidas por la Contaduría General de la Nación”, dado que no controló el proceso de la constitución de reserva, verificando que se cumplieran con los principios presupuestales, dejando el control en manos de las áreas técnicas exclusivamente.

3.1.2. Contable y Financiero

Los estados financieros del MADR, con corte a diciembre 31 de 2016, registran activos por cuantía de \$3.837.026.421.623, cifra que, comparada con saldos a diciembre 31 de 2015, por valor de \$3.083.357.422.732, significa un aumento de \$753.668.998.891, representadas principalmente en la cuenta Otros Activos, subcuenta Transferencias Condicionadas.

En cuanto a los pasivos, estos ascendieron a \$1.336.673.561.373, que comparados con saldos a diciembre 31 de 2015, por valor de \$1.525.399.585.082, muestran una reducción de \$188.726.023.709, principalmente en la cuenta Cuentas por Pagar.

Para efectos de dictaminar sobre la razonabilidad de los estados contables, para la vigencia 2016, se tomaron las siguientes cuentas:

Para los activos las cuentas Inversiones, Deudores y Otros Activos, que representan el 97.7% del total de los activos.

En concordancias con lo anterior, de la Cuenta Inversiones, se verificaron los registros correspondientes a Inversiones Patrimoniales en Entidades Controladas, al igual que sus provisiones, que representan el 23.13% del total del activo.

En cuanto a la Cuenta Deudores, se verificaron las subcuentas Recursos Entregados en Administración, Encargo Fiduciario, Préstamos Concedidos por Instituciones no Financieras, Otros Deudores y su respectiva provisión, que equivalen al 46.86% del total del activo.

En la cuenta Otros Activos, se verificó la subcuenta Transferencias Condicionadas, que representa el 14.38% del total del activo.

Con base en lo anterior, se tiene que las subcuentas que serán objeto de verificación, representan el 84.37% del activo.

Para el pasivo, se tomaron las siguientes cuentas: Cuentas por Pagar y Pasivos y Estimados, que representan el 99.7% del pasivo.

De estas cuentas, se verificaron las subcuentas Adquisición de bienes y servicios, que equivale 20.67%; Provisión para Contingencias el 23.78% y Provisión para Pensiones, que representa el 53.6% del pasivo.

Del análisis realizado a estas subcuentas, se tienen los siguientes hallazgos:

Hallazgo No. 7- Reversión provisión para protección de inversiones Fondo Ganadero del Huila.

Concepto CGN 20122000041461 del 27-12-12 *“Reconocimiento de reversión de la provisión para protección de inversiones no controladas, a partir del mayor valor certificado de las acciones: (...) Cuando se han registrado provisiones con ocasión de procesos de actualización anteriores, de inversiones patrimoniales en entidades no controladas, es procedente en primera instancia eliminarlas y posteriormente reconocer la valorización que se desprende cuando una actualización posterior indica que se ha revertido el impacto de la medición.*

En consecuencia, una vez se determina que el nuevo valor intrínseco supera el costo de la inversión, se debe proceder a la disminución de la provisión constituida hasta agotarla, con un débito en la subcuenta 128034-Inversiones patrimoniales en entidades no controladas de la cuenta 1280-Provisión para Protección de Inversiones (CR) y como contrapartida un crédito en la subcuenta 481008-Recuperaciones de la cuenta 4810-Extraordinarios, y el valor que excede la provisión, se registra como una valorización con un débito en la subcuenta que corresponda de la cuenta 1999-Valorizaciones, y un crédito en la subcuenta 3240-Superávit por Valorización”.

La inversión en el Fondo Ganadero del Huila se encuentra reflejada en los estados financieros del Ministerio así:

Tabla No. 8 Detalle inversión en Fondo Ganadero del Huila

CUENTA	DETALLE	VALOR \$
120755	Inversiones patrimoniales en entidades no controladas	5,651,746,196.57
128034	Provisión para protección de inversiones (cr) - Inversiones patrimoniales en entidades no controladas	(2,617,763,981.93)
199934	Inversiones en sociedades de economía mixta	415,541,951.77
	Valor Neto en Libros	\$3.449.524.166,41

Fuente SIF Nación

Debido a que la inversión en el Fondo Ganadero del Huila, es clasificada como “Inversiones patrimoniales en entidades no controladas”, el valor de la misma se actualiza al comparar el costo frente al valor intrínseco. Al analizar los registros, se observa que se encuentra registrada tanto la valorización como la provisión, sin agotar la primera circunstancia que se dio, en este caso, la provisión.

Por lo anterior se encuentra sobreestimada la cuenta 199934 – Valorizaciones por \$415.541.952, al igual que su contrapartida 311534 – Superávit por Valorizaciones; además, se encuentra sobreestimada la cuenta 128034 – Provisión para la Protección de Inversiones, en el mismo valor y subestimada su contrapartida en el Ingreso 481008-Recuperaciones.

La anterior situación se presenta por falta de análisis de las partidas afectadas en los estados financieros, por parte de la Subdirección Financiera, por lo cual no se refleja la realidad financiera de la inversión.

Hallazgo No. 8 – Deudores Recursos Entregados en Administración

El Régimen de Contabilidad Pública - Libro I Plan General de Contabilidad Pública - Título II. Sistema Nacional de Contabilidad Pública- Capítulo Único - 8. Principios de Contabilidad Pública 117. Establece *“Devengo o Causación. Los hechos financieros, económicos, sociales y ambientales deben reconocerse en el momento en que sucedan, con independencia del instante en que se produzca la corriente de efectivo o del equivalente que se deriva de estos. El reconocimiento se efectuará cuando surjan los derechos y obligaciones, o cuando la transacción u operación originada por el hecho incida en los resultados del período”*.

La cuenta 142402- “Recursos Entregados en Administración” presenta un saldo a 31 de diciembre de 2016, por \$1.252.578.815.683, de los cuales \$692.827.323.060, corresponden a convenios con Finagro y \$559.751.492.623 a convenios con otras entidades.

Con base en los saldos de los convenios (con entidades diferentes a Finagro), se realizó la confirmación de estos, contra los informes de supervisión técnica y financiera, el formato “Seguimiento a Plan Operativo” al cierre de la vigencia 2016 y las actas de los convenios liquidados durante la misma vigencia, observando que existen diferencias por \$106.887.168.804, las cuales sobreestiman la cuenta 142402- “Recursos Entregados en Administración”, al igual que su contrapartida en el gasto, como se detalla a continuación:

Tabla No. 9 Diferencias Saldo Contable Vs. Saldo Desembolsos por Ejecutar

Convenio y/o contrato no.	Entidad	Saldo contable (-) saldo desembolsos por ejecutar a 31-12-16 (\$)
CV 386/2012	Corporación Colombia Internacional CCI	4 326 833 311
CV 286/2013	Corporación Colombia Internacional CCI	7 254.446.054
334/2014	Corporación Colombia Internacional CCI	2 217.386 303
524/2014	Corporación Colombia Internacional CCI	2 001 794 346
115/2014	Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria Corpoica	29 451 636 395
CV452/2016	Comitato Internazionale Per Lo Sviluppo Dei Popoli-Cisp	5 325 614 098

Convenio y/o contrato no.	Entidad	Saldo contable (-) saldo desembolsos por ejecutar a 31-12-16 (\$)
CV386/2016	Asohofrucol	5 500 347 104
CV1009/2015	Fundación Panamericana para el Desarrollo Colombia - Fupad Colombia	20.000 000 000
510/2014	Universidad Nacional Abierta y a distancia	3 239 547 023
CV1105/2015	Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres-Fiduprevisora	24.108 930 000
CV847/2015	Icetex	3 063 732.868
CV 375/2013	U Pedag Y Tec De Col	374.647.979
CV 275/2013	Corporación Colombia Internacional CCI	21.217.658
CV 262/2013	Municipio Monquirá Boyacá - Federación Nacional De Cafeteros	1 035 665
	TOTAL	\$ 106.887.168.804

Fuente Cálculos CGR

Esta situación se presenta por falencias en la comunicación, entre quien ejerce las labores de supervisión técnica y financiera y la subdirección financiera, situación que le resta razonabilidad de los estados financieros, al no reflejar la realidad financiera de los activos del Ministerio.

Hallazgo No. 9 -Saldo negativos cuenta 142402 Recursos Entregados en Administración

El Plan General de Contabilidad Pública numeral 2.9.1.1.3 Deudores señala 152. *“Noción. Los deudores representan los derechos de cobro de la entidad contable pública originados en desarrollo de sus funciones de cometido estatal. Hacen parte de este concepto los derechos por la producción y comercialización de bienes y la prestación de servicios, los préstamos concedidos, los valores conexos a la liquidación de rentas por cobrar, los intereses, sanciones, multas y demás derechos por operaciones diferentes a los ingresos tributarios, entre otros”.*

A su vez, el numeral 1.2.6 del Instructivo de Cierre No. 003 del 09 de diciembre de 2015, expedido por la Contaduría General de la Nación – CGN-, establece: *“...las entidades adelantarán las acciones administrativas y operativas que permitan determinar la veracidad de los saldos revelados en los estados contables relacionados con los bienes, derechos y obligaciones y la existencia de documentos soportes idóneos que garanticen la existencia y exigibilidad de los mismos, de conformidad con lo señalado en los numerales 3.1- Depuración contable permanente y sostenible (...) del Procedimiento para la evaluación del control interno anexo a la Resolución 193 de 2016, según aplique.”*

Al realizar el análisis de los terceros que tienen a cargo los saldos de la cuenta 142402 – Recursos en Administración, al cierre de la vigencia se observó que el Ministerio en su PCI 17-01-01-006 “Construyendo Capacidades Empresariales

Rurales Confianza y Oportunidad”, discrimina terceros, con saldo negativo por valor de \$8.580.519.805, con lo cual la entidad no refleja un derecho de cobro como es la dinámica de la Cuenta Deudores. Una vez revisado el origen de los mencionados saldos, se identificó que los mismos se debían descargar de CCI, el cual al cierre de la vigencia presentaba un saldo de \$12.240.278.129.

Lo anterior tiene origen en la falta conciliación y análisis de los saldos contables al cierre de la vigencia, llevando a una interpretación errónea de la información financiera.

Hallazgo No. 10 –Recursos Entregados en Administración- Finagro

El Régimen de Contabilidad Pública - Libro I Plan General de Contabilidad Pública - Título II. Sistema Nacional de Contabilidad Pública- Capítulo Único - 8. Principios de Contabilidad Pública 117. Establece: “*Devengo o Causación. Los hechos financieros, económicos, sociales y ambientales deben reconocerse en el momento en que sucedan, con independencia del instante en que se produzca la corriente de efectivo o del equivalente que se deriva de estos. El reconocimiento se efectuará cuando surjan los derechos y obligaciones, o cuando la transacción u operación originada por el hecho incida en los resultados del período*”.

Al cruzar la información entre los balances entregados por Finagro, con corte a diciembre 31 de 2016 y los saldos de los contratos y/o convenios que se encuentran registrados en la cuenta 142402 “Recursos Entregados en Administración”, se evidenció que la mayoría de éstos no coinciden, generándose sobrestimaciones por cuantía de \$88.721.346.106,65 y subestimaciones por valor de \$89.178.133.611,02 y su contrapartida en el gasto, como se muestra a continuación:

Tabla No. 10 Comparativo saldos balances recursos entregados en administración – Finagro

Convenio	Saldos a dic 31/16 según balance MADR \$	Saldos a dic 31/16 según balance Finagro \$	Diferencia \$
CV 106/99	50 503 396 320 29	51 218 633 066 09	-715 236 745 80
CV 113/01	22 517 404 966 63	22 023 459 264 66	493 945 701 97
CV 102/04	9 447 360 175.37	9.322.386 149 62	124 974 025.75
CV 05/06	104 338 561 678.13	100 160.161 314 38	4 178 400 363 75
FAG EXPORTADORES	196 292 586 886,03	211 576.429 666,60	15 283 842 780,57
FAG RECUPERACIONES	17 905 623 411,00	14 521 618 662 44	3 384 004.748 56
FAG PROYECTOS ESPECIALES	19 364 397 573,08	19 424 205 681,89	-59 808 108,81
CV 227/2014 LEC-ICR	43 885 304 112,51	43.432 079 046,40	453 225 066,11
CV 258/2015 CIF	13.270 998 465,44	13 267 410 763,44	3 587 702,00
CV861/2016 CIF	8.289.798 351,10	8.310 084 328,87	-20 285 977,77
CV418/2016 LEC -ICR	8.874 409 620,00	6 891 686 359,00	1 982 723 261,00
CV001/2007	1 941 072 367,39	944 505 005,98	996 567 361,41
CV 016/08	17 268 115 794,50	14.570 883 620,28	2 697 232.174,22

Convenio	Saldos a dic 31/16 según balance MADR \$	Saldos a dic 31/16 según balance Finagro \$	Diferencia \$
CV 04/09	12 590 001.915,80	7 667 963 213,19	4.922 038.702,61
CV. 040/10	13 955 436 416,09	4 694.333 802,74	9 261 102 613,35
CV 066/2011	1 237 708 839,00	46 513.461 274 94	-
CV 155/2012	91 911 628 507,00	48 233 357.596,31	43.678 270 910,69
CV118/2013	30 743 507 419,00	23 973 772.159,00	6 769.735 260,00
CV 379/2013	12 867 845 078,63	3.514 652.485,46	9 353 192 593,17
Convenio 250/2014	422 345 622,06	SIN BALANCE	422 345.622.06
Convenio 218/14	No está registrado	4 998 158 123 08	4.998 158 123 08
Convenio 201/13	No está registrado	11 958 555.340 16	11.958 555 340.16
Convenio 161/08	No está registrado	3 325 913.227.74	3 325 913 227.74
Convenio 041/05	No está registrado	527 443.617 39	527 443 617 39
IAT hasta 2011 y CIF 2011	No está registrado	7 013 137 253,76	7 013 137 253,76

Fuente Cálculos CGR

Lo anterior se origina por deficiencias en el control y seguimiento a los contratos y/o convenios, por parte de las Direcciones de Financiamiento e Innovación y a la falta de Supervisión Financiera permanente, que no permite garantizar la veracidad en la ejecución de los recursos entregados en administración, situación que le resta razonabilidad a los estados financieros con corte a diciembre 31 de 2016.

Hallazgo No. 11 –Encargo fiduciario- fiducia de inversión

El Régimen de Contabilidad Pública - Libro I Plan General de Contabilidad Pública - Título II. Sistema Nacional de Contabilidad Pública- Capítulo Único - 8. Principios de Contabilidad Pública 117. Establece: *“Devengo o Causación. Los hechos financieros, económicos, sociales y ambientales deben reconocerse en el momento en que sucedan, con independencia del instante en que se produzca la corriente de efectivo o del equivalente que se deriva de estos. El reconocimiento se efectuará cuando surjan los derechos y obligaciones, o cuando la transacción u operación originada por el hecho incida en los resultados del período”*.

El saldo de la cuenta 142403 -Encargo Fiduciario- fiducia de inversión, a diciembre 31 de 2016, asciende a \$55.203.950.787.33, correspondientes al registro del FAG Recuperaciones; sin embargo, al cruzar los balances de Finagro al mismo corte, su saldo es de \$55.333.062.660.17, originando una subestimación en cuantía de \$129.111.872.84 en esta cuenta y como contrapartida en igual cantidad, en el gasto.

Lo anterior se origina por la falta de control y seguimiento a los contratos y/o convenios, por parte de la Supervisión Financiera, que garanticen la veracidad en la ejecución de los recursos entregados en administración, situación que le resta razonabilidad a los estados financieros con corte a diciembre 31 de 2016.

Hallazgo No. 12 – Otros Deudores Surgidos de Obligaciones Presupuestales

El Plan General de Contabilidad Pública numeral 2.9.1.1.3 Deudores señala 152. *“Noción. Los deudores representan los derechos de cobro de la entidad contable pública originados en desarrollo de sus funciones de cometido estatal. Hacen parte de este concepto los derechos por la producción y comercialización de bienes y la prestación de servicios, los préstamos concedidos, los valores conexos a la liquidación de rentas por cobrar, los intereses, sanciones, multas y demás derechos por operaciones diferentes a los ingresos tributarios, entre otros”.*

El Libro II Manual de Procedimientos. Título I. Plan General de Cuentas Capítulo 2. Descripciones y Dinámicas 2.2 Pasivos. Cuenta 2401. Describe: *“Representa el valor de las obligaciones autorizadas por vía general, contraídas por la entidad contable pública por concepto de adquisición de bienes o servicios de proveedores nacionales, en desarrollo de las funciones de cometido estatal. En la subcuenta 240102- Proyectos de Inversión se registrará la adquisición de bienes y servicios identificados con proyectos específicos de inversión. La contrapartida corresponde a las subcuentas que registren el tipo de bien o servicio adquirido.”.*

La cuenta 147090 –“Otros deudores”, registra a 31 de diciembre de 2016, un saldo por \$ 271.417.934.362, de los cuales \$271.329.058.144 corresponden a la contabilización manual con número de comprobante 23778 de 31 de diciembre de 2016, en la descripción del comprobante se manifiesta *“Contabilización de cuentas por pagar correspondiente a convenios a diciembre 31 de 2016”* Al realizar el análisis del soporte del comprobante, se observó que la causación corresponde al compromiso de la entidad, de efectuar el giro de los recursos, sin que se hubiese prestado el servicio o recibido el bien a satisfacción. Por lo cual el solo compromiso no implica un derecho del MADR, imputable al tercero; por ende, no debió realizarse causación contable por este concepto sino dejarlo como está establecido en SIFF con el atributo de “pago presupuestal”.

Esta situación se presenta, por un lado, a la falta de claridad en el soporte de la cuenta por pagar presupuestal, que corresponde solo a requisitos establecidos en el clausulado de los convenios y a deficiencias en el control por parte de la Subdirección Financiera, teniendo como consecuencia una sobreestimación de la cuenta 147090 “otros deudores” en valor de \$271.329.058.144 al igual que su contrapartida 240102 “Adquisición de Bienes y Servicios de Inversión” en el mismo valor.

Hallazgo No. 13 – Devolución saldos sin ejecutar (Beneficio)

La Resolución 000023 de enero 23 de 2015, por medio de la cual se realiza transferencia de recursos a la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria – Corpoica – para la Vigencia 2015, en el artículo 1, parágrafo 4.

determina: *“En caso de que a 31 de diciembre de 2015 las metas y resultados concertados no alcancen el monto total de la transferencia, los sobrantes se reintegrarán a la Dirección del Tesoro Nacional de conformidad con los procedimientos presupuestales correspondientes”. (...) Parágrafo 5. “La Subdirección Financiera del MADR hará los seguimientos financieros correspondientes, para lo cual podrá solicitar los informes que fueren necesarios”.*

El artículo 2, establece: *“Acuerdo de Metas y Resultados de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria, para el año 2015. La Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria, CORPOICA, deberá cumplir las metas y resultados que se alcanzarían de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo de metas y Resultados de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria para el año 2015. El cual deberá ser suscrito por el Viceministro de Asuntos Agropecuarios y el Director Ejecutivo de Corpoica a más tardar el día 30 de enero de 2015”. Parágrafo 1.” La Dirección de Innovación, Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria del MADR llevará un registro de todas las metas y resultados concertados, y hará el seguimiento y control del cumplimiento progresivo de tales metas y resultados”.*

Se observó que el cumplimiento de las metas y resultados para la vigencia 2015, según cronograma, estaba establecido hasta el segundo trimestre de 2016, pero su ejecución real terminó en diciembre 30 de 2016, cuyo informe final fue presentado en Junta Directiva de Corpoica y en el informe final de supervisión técnica y financiera se establece el cumplimiento de éstas.

Pese a que las actividades descritas en la concertación de metas y resultados están cumplidas en su totalidad, de acuerdo con los informes presentados por Corpoica y la supervisión Técnica y Financiera del Ministerio, con corte a diciembre 31 de 2016, en la cuenta 191040 - Transferencia condicionadas, se encuentra registrado el saldo correspondiente a la transferencia realizada mediante la resolución 000023 de 2015, por valor de \$54.102.353,99, los cuales deben ser devueltos a la Dirección del Tesoro, con los correspondientes rendimientos financieros, pero no hay evidencia de las actuaciones de cobro de dichos recursos por parte del MADR.

Esta situación se presenta por deficiencias en el control y seguimiento por parte de la Dirección de Innovación, Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria y la Subdirección Financiera, lo que genera que no se demuestre la realidad económica de las operaciones.

Los recursos fueron reintegrados por parte de Corpoica al tesoro, razón por la cual el presente hallazgo se constituye como beneficio de la auditoría.

Hallazgo No. 14 - Transferencias condicionadas Finagro

El Régimen de Contabilidad Pública - Libro I Plan General de Contabilidad Pública - Título II. Sistema Nacional de Contabilidad Pública- Capítulo Único - 8. Principios de Contabilidad Pública 117. Establece: *“Devengo o Causación. Los hechos financieros, económicos, sociales y ambientales deben reconocerse en el momento en que sucedan, con independencia del instante en que se produzca la corriente de efectivo o del equivalente que se deriva de estos. El reconocimiento se efectuará cuando surjan los derechos y obligaciones, o cuando la transacción u operación originada por el hecho incida en los resultados del período”.*

Para la vigencia 2016, FINAGRO presenta balances correspondientes a recursos entregados por el Ministerio y otras fuentes (sin aclarar cuales), como transferencias para el Fondo Nacional de Riesgos, por cuantía de \$8.749.662.258.88 y Fondo de Capital de Riesgo, con un saldo de \$71.774.167.278.48; sin embargo, el MADR, no tiene registrados los saldos de estas transferencias, por cuanto no es posible estimar que de estos saldos son recursos del Ministerio, generando incertidumbre sobre el total que debe registrarse en la cuenta de transferencias.

Lo anterior, se origina en el hecho de llevarse al gasto directamente la transferencia de estos recursos, por parte de la Subdirección Financiera, situación que le resta razonabilidad a los estados contables y no permite ver la realidad económica del Ministerio.

- **Pasivos estimados**

Los pasivos estimados con corte a diciembre 31 de 2016 ascienden a 1.034.383.014.151, cifra que, comparada con saldos a diciembre 31 de 2015, por valor de 1.081.563.777.596, representa una disminución de 47.180.763.445, principalmente en provisión para pensiones, subcuenta cálculo actuarial de pensiones actuales.

En esta cuenta, se registran la provisión para contingencias (provisión para litigios y demandas) que ascendió a 317.884.450.134 y la provisión para pensiones, por valor de 716.498.564.017.

En cuanto a los procesos que cursan en contra del MADR, en los diferentes juzgados a nivel nacional, estos se encuentran atendidos por la firma Litigar, como resultado de su gestión envían periódicamente los informes correspondientes a las actuaciones adelantadas, por éstos como apoderados del Ministerio, que, según información allegada, se trata de 863 procesos, por cuantía de 2.993.772.463.128. De éstos se encuentran provisionados los siguientes:

Tabla No. 11 Clasificación de contingencias

Tipo de proceso	Numero	Valor \$
Administrativo	376	303.181 414 509
Civil	109	1 367 652.493
Labora	295	13.335 383 113
TOTAL	780	317.884.450.115

Fuente Respuesta MADR

En concordancia con los soportes verificados por la comisión de la CGR, todos los procesos que se encuentran como probables se encuentran provisionados al 100%.

Una vez verificada la información allegada para el seguimiento a las actuaciones, se puede ver que la gran mayoría corresponde a procesos laborales de funcionarios del extinto Idema, Inat e Incora.

3.1.6 Control Interno Contable

Como resultado de la evaluación del Control Interno Contable del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural MADR, se obtuvo **una calificación de 1.51 Con Deficiencias**, debido a que se observan falencias en el adecuado flujo de la información al área contable y en el manejo de bases de datos de forma manual (Excel). Sobre este tema se establecieron los siguientes hallazgos:

Hallazgo No. 15 – Utilización de las subcuentas denominadas “Otros”

El Manual de Procedimientos Libro 2 Título 3 Capítulo 2 – Procedimiento para la Estructuración y Presentación de los Estados Contables Básicos. 11. Utilización de las Subcuentas Denominadas “Otros”. Define. *“Para el reconocimiento de las diferentes transacciones, hechos y operaciones realizadas por las entidades contables públicas, se debe tener en cuenta que el valor revelado en las subcuentas denominadas “Otros”, de las cuentas que conforman el Balance General y el Estado de Actividad Financiera, Económica y Social, no debe superar el cinco por ciento (5%) del total de la cuenta de la cual forma parte”.*

En los estados financieros con corte a 31 de diciembre de 2016 se observó que los saldos de las siguientes subcuentas denominadas “otros”, superan el 5% del total de la cuenta de la cual forman parte:

Tabla No. 12 Subcuentas denominadas otros con saldos mayores al 5% de la cuenta

Código	Descripción	Saldo a dic 31/16 \$	Representatividad frente a la cuenta
1 4 70 90	Otros deudores	271 745 216.484,00	38,7%
1 6 82.90	Otras propiedades de inversión	4.317 350.000,00	5,7%
2.9.05 90	Otros recaudos a favor de terceros	1 024 183,00	9,8%

Código	Descripción	Saldo a dic 31/16 \$	Representatividad frente a la cuenta
4.7 22 90	Otras operaciones sin flujo de efectivo	476 335 757 993,60	100,0%
4 8 06.90	Otros ajustes por diferencia en cambio	2 491 430.950,70	100,0%
4 8 08 90	Otros ingresos ordinarios	5.945 947 955,14	9,7%
5 4 01 90	Otros programas	68 196 400,00	11,1%
5 8 03 90	Otros ajustes por diferencia en cambio	5.762 221,09	100,0%
5.8.05 90	Otros gastos financieros	243 086 307,10	99,3%
5 8 10 90	Otras gastos extraordinarias	3 873 621 943,47	100,0%

Fuente SIIF Nación

Lo anterior conlleva a la falta de claridad en los conceptos para el reconocimiento de las operaciones financieras originado en la carencia de análisis en el documento que genera el registro.

Hallazgo No. 16 - Notas a los Estados Financieros

El Régimen de Contabilidad Pública - Libro I Plan General de Contabilidad Pública - Título II. Sistema Nacional de Contabilidad Pública- Capítulo Único – 9 *Normas Técnicas de Contabilidad Pública 9.3.1.5 Notas a los estados contables básicos 375. Noción. Las Notas a los estados contables básicos corresponden a la información adicional de carácter general y específico, que complementa los estados contables básicos y forman parte integral de los mismos. Tienen por objeto revelar la información adicional necesaria sobre las transacciones, hechos y operaciones financieras, económicas, sociales y ambientales que sean materiales; la desagregación de valores contables en términos de precios y cantidades, así como aspectos que presentan dificultad para su medición monetaria que pueden evidenciarse en términos cualitativos, o cuantitativos físicos, los cuales han afectado o pueden afectar la situación de la entidad contable pública.*

Al revisar las notas de los Estados Financieros a 31 de diciembre de 2016, presentas por el Ministerio y analizados los requisitos de acuerdo al procedimiento, para la estructuración y presentación de los Estados Contables Básicos – Notas a los estados básicos, se observaron las siguientes inconsistencias:

Tabla No. 13 Notas a los Estados Financieros Observadas

NOTA	OBSERVACION
Nota 4 Inversiones	No se revelan las valorizaciones constituidas En las inversiones no controladas no se hace indicación de la metodología aplicada para la actualización
Nota 5 Deudores	No se informa la antigüedad de cada deudor por los diferentes conceptos anticipos y avances, recursos entregados en administración De la cuenta 1470 Otros Deudores, falta hacer aclaración de las subcuentas 147010/12/64/72
Nota 7 Bienes de Beneficio y	No se revela la información cualitativa o cuantitativa física de los

NOTA	OBSERVACION
Uso Público, Históricos y Culturales	bienes, indicando el tipo, característica o naturaleza, situación (en servicio, concesionado o en administración); ubicación y estado
Nota 8 Otros Activos	No se especifica la relación de bienes, cuya tenencia esté en poder de un tercero y el acto o contrato que los respalda

Fuente: Notas a los Estados Financieros suministradas por el MADR

Por lo anterior, la información contenida en los Estados Financieros no es comprensible para los usuarios, en los aspectos descritos, debido a la omisión de información adicional en las notas sobre las cifras presentadas.

Hallazgo No. 17- Archivo Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

La Ley 594 de 2000 respecto a las instalaciones de los archivos reseña:

“ARTÍCULO 13. Instalaciones para los archivos. La administración pública deberá garantizar los espacios y las instalaciones necesarias para el correcto funcionamiento de sus archivos. En los casos de construcción de edificios públicos, adecuación de espacios, adquisición o arriendo, deberán tenerse en cuenta las especificaciones técnicas existentes sobre áreas de archivos.”

A su turno, el acuerdo 049 del 5 de mayo de 2000 proferida por el Archivo general de la Nación respecto a las condiciones del archivo establece:

“ARTICULO 1º: Edificios de Archivo. Los edificios y locales destinados como sedes de archivos deberán cumplir con las condiciones de edificación, almacenamiento, medio ambiental, de seguridad y de mantenimiento que garanticen la adecuada conservación de los acervos documentales.

ARTICULO 2º: Condiciones generales. La edificación debe tener en cuenta los siguientes aspectos: -Ubicación. - Características de terreno sin riesgos de humedad subterránea o problemas de inundación y que ofrezca estabilidad. - Deben estar situados lejos de industrias contaminantes o posible peligro por atentados u objetivos bélicos. - Prever el espacio suficiente para albergar la documentación acumulada y su natural incremento.”

No obstante lo anterior y, luego de la visita realizada por el equipo auditor el 21 de febrero de 2017, se pudo evidenciar que el archivo de la Subdirección Financiera del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural no cumple con las siguientes especificaciones:

- El sitio destinado para el almacenamiento de archivos no tiene las condiciones de edificación, almacenamiento, medio ambiental, de seguridad y de mantenimiento que garanticen la adecuada conservación de los acervos documentales.

- Se presenta riesgo de humedad, debida las condiciones en que se encuentra esta área del edificio, además de los malos olores.
- El espacio no es suficiente para albergar la documentación acumulada y su natural incremento.
- La estantería no ofrece la resistencia de la carga de los archivos, algunas placas se encuentran dobladas.
- Los pisos son en madera, que se encuentra allí instalada desde hace varios años.
- Se encontraron varios archivos por fuera de la oficina asignada para el archivo, corriendo riesgos de manipulación y seguridad de los documentos.
- Cerca de estos archivos se encuentra material, como neveras, sillas, mesas, microscopios y demás, en mal estado y con un gran cumulo de polvo.
- En general no cumple con las especificaciones del acuerdo 049 de 2005.

Lo anterior, se generó porque la Subdirección Administrativa y Financiera no adecuó los espacios acordes con la normatividad para el correcto funcionamiento y protección del archivo, circunstancia que genera riesgos para la integralidad y custodia de los expedientes que conforman el mismo.

Teniendo en cuenta que la circunstancia evidenciada se enmarca dentro de la competencia el Archivo General de la Nación, se correrá traslado de la misma para las actuaciones correspondientes.

3.1.7. Seguimientos Glosas de la Comisión de Cuentas de la Cámara de Representantes

I.-INFORME DE LA CUENTA GENERAL DEL PRESUPUESTO Y DEL TESORO 2015. HALLAZGOS EN MATERIA PRESUPUESTAL.

En cuanto a este primer punto, las explicaciones y soportes entregados por el Ministerio durante el proceso auditor fueron debidamente analizadas, pero la respuesta no desvirtuó las observaciones, motivo por el cual quedo dentro del informe final como hallazgos, con el fin de implementar por parte del Ministerio un plan de mejoramiento que logre subsanar las causas que generaron los hallazgos.

II.- INFORME DE AUDITORÍA DEL BALANCE DEL NIVEL NACIONAL 2015.

Opinión 2015: Adversa o Negativa.

Opinión 2014: Abstención.

El Ministerio informa que tomó correctivos y efectivamente contrató algún personal para el área financiera, que no resultó suficiente frente a la cantidad de movimientos que se deben registrar.

Por otro lado, las acciones no fueron estructurales, teniendo en cuenta que los procesos de comunicación entre las diferentes áreas misionales y la financiera del Ministerio, no ha sido adecuada, debido que aún se cuentan con las mismas causas que tiempo atrás suscitaron las observaciones y posteriores hallazgos de auditoría. Es importante mencionar que se presentan cargas de trabajo en los funcionarios que tienen la responsabilidad de actuar, como supervisores técnicos y financieros, en especial éstos últimos que tienen bajo su control y seguimientos entre 10 y 20 convenios aproximadamente, situación que resulta inconveniente para mantener todas y cada una de las actuaciones adelantadas al día y presentar oportunamente a central de cuentas para su debido registro, como se evidencia en las observaciones comunicadas para la vigencia 2016.

Por otro lado, los riesgos de información se continúan presentando, debido a que muchos de los registros aún se efectúan en hojas de Excel para su correspondiente seguimiento, por carecer de un aplicativo que le permita tener comunicadas a las diferentes áreas que hacen uso y registro de las operaciones que se originan en desarrollo de los convenios y/o contratos firmados por el Ministerio, situación que acorde con lo informado por el Ministerio a la Cámara no se efectuó correctamente.

En la auditoría que se adelanta en la actualidad, para la vigencia 2016, para la cuenta Recursos Entregados en Administración, las deficiencias señaladas por la CGR, se mantienen, pese a los esfuerzos adelantados por el Ministerio y la contratación de personal, por tratarse de falencias en los procesos de comunicación entre las diferentes áreas del Ministerio. Por otro lado, en las diferentes pruebas realizadas no se puede observar las herramientas tecnológicas, puestas a disposición del área financiera para mejorar sus flujos de información, como se indicó anteriormente, situación que dio lugar a nuevas observaciones que fueron comunicadas al Ministerio y con el análisis de respuesta se ratifica la CGR, dejándolas en el informe final como hallazgos.

En general todas las observaciones fueron dadas a conocer durante el proceso auditor, las respuestas y sus soportes fueron debidamente verificados y analizados por el equipo auditor, pero las mismas no lograr desvirtuar las observaciones comunicadas por lo tanto quedaron como hallazgos para efectos del informe final. Es importante mencionar que las respuestas entregadas por el Ministerio, también fueron remitidas a la CGR y estas hacen parte de la respuesta antes mencionada.

III.- OBSERVACIONES DE LA COMISIÓN LEGAL DE CUENTAS DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES VIGENCIA 2015.

A.- DE ORDEN PRESUPUESTAL.

Analizada la Glosa de la Cámara y acorde con los soportes entregados por la administración y revisados por el equipo auditor de la CGR, aunado a las

verificaciones de ejecuciones de la vigencia 2016, consideramos que las respuestas entregadas a la comisión legal de cuentas corresponden a la realidad de los registros efectuados por el Ministerio. Sin embargo, se debe mencionar que el Ministerio de forma sistemática viene con problemas de planeación, que se encuentran debidamente identificados en los informes de auditoría, igualmente, se detectaron falencias en el proceso presupuestal, por lo que se presentan incumplimientos a los principios presupuestales.

B.- DE ORDEN CONTABLE.

La administración mantiene el seguimiento y control a estos procesos con el fin de realizar las acciones tendientes a la recuperación de las sumas adeudadas.

El MADR, si bien tiene el seguimiento a las partidas glosadas por la Cámara, le hace falta mayor determinación en cuanto a la toma de decisiones para la depuración de saldos que vienen desde el IDEMA o de INCODER, que al momento de la liquidación de las mismas no las dejaron debidamente arregladas. Se produce un desgaste administrativo para el Ministerio, en tanto no se puedan reclamar deudas o los bienes se encuentren con problemas, que impidan realizar o utilizar los bienes.

Los embargos judiciales y las cuotas partes pensionales, que son los de mayor relevancia, vienen siendo atendidos por el Ministerio.

C.- DE ORDEN ADMINISTRATIVO.

Las situaciones glosadas por la Cámara y las explicaciones entregadas por el Ministerio, han sido objeto de verificación por parte de la contraloría, situación que permite indicar que efectivamente los problemas en el área financiera continúan afectando los saldos finales, debido a que tanto las entidades que deben entregar información soporte como las áreas misionales del Ministerio, no realizan la entrega oportuna e incluso con la calidad necesaria que permita realizar el registro antes del cierre de la vigencia.

D.- INFORME SISTEMA DE CONTROL INTERNO CONTABLE VIGENCIA FISCAL 2015.

La comisión de la CGR, evidencia nuevamente las falencias en el proceso de comunicación y documental entre las entidades donde se tienen inversiones, las entidades ejecutoras y las áreas misionales del MADR, que conlleva a que los registros contables no sean oportunos o que no obedezcan a la dinámica contable.

Igualmente, en la presente auditoría se realizó la verificación física a las instalaciones donde se tiene el archivo documental del área financiera, encontrando que el mismo no está debidamente custodiado ni cuenta con las

condiciones exigidas por el Archivo general de la Nación, razón por la cual se deja una observación en tal sentido.

E.- INFORME EJECUTIVO ANUAL SOBRE EL ESTADO DEL MODELO ESTANDAR DE CONTROL INTERNO – MECI A 31 DE DICIEMBRE DE 2015.

Dentro del proceso auditor, en la revisión y análisis realizado a la dependencia encargada del manejo de las PQRDS, por la CGR para la vigencia 2016, se evidenció que el Ministerio, en algunos casos, no está dando respuesta oportuna a los derechos de petición interpuestos por la ciudadanía, razón por la cual deja dentro del informe final de auditoria un hallazgo, debido a que las áreas encargadas de proyectar dicha respuesta no están dando cumplimiento a la normatividad interna del Ministerio y en tal sentido no se toman las acciones pertinentes.

Para el tema de los indicadores, el Ministerio cuenta con la plataforma del aplicativo SISGESTION, pero dentro del proceso auditor adelantado por la CGR, se evidencio que el mismo no guarda concordancia con los indicadores registrados en el aplicativo Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión –SPI, del Departamento Nacional de Planeación, por lo que la herramienta implementada por el Ministerio no es de utilidad para toma de decisiones o verificación por parte de terceros en cuanto al grado de cumplimiento de metas, indicadores propuestos y nivel de ejecución de los recursos dentro del periodo fiscal.

F.- SEGUIMIENTO AL PLAN O PLANES DE MEJORAMIENTO SUSCRITOS CON LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA A 31 DE DICIEMBRE DE 2015.

La comisión de la CGR realizó seguimiento al Plan de Mejoramiento, con corte a diciembre 31 de 2016, encontrando que para la vigencia 2014, como lo informa la Cámara se dejaron 61 hallazgos, inicialmente se establecieron 328 acciones de mejora, pero posteriormente, las diferentes Direcciones del Ministerio y en reconocimiento que muchas de éstas eran repetidas, se consolido y se dejaron únicamente 120, de las cuales 93 acciones se encuentran cumplidas, pendientes 27, cuyas fechas de vencimiento están programadas en el 2017.

Igualmente, se evidenció que el acumulado a marzo 31 de 2017, incluyendo todas las auditorías practicadas al Ministerio, durante varias vigencias (especiales y regulares), se tienen 465 hallazgos con 3413 acciones de mejora, de las cuales se han cumplido 3169 equivalentes al 92.85%, quedando pendientes para ejecución en el 2017, un total de 244 acciones equivalentes al 7.15%.

3.2. Planes, Programas y Proyectos- Adquisición de Bienes y Servicios.

Para el año 2016, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural celebró un total de 1112 contratos y convenios, por un valor de \$1.012.229.382.092, discriminados de la siguiente manera:

Tabla No. 14 Contratación 2016 MADR

Modalidad de contratación	Número de Contratos o convenios	Valor \$
Contratación Directa	1057	753 373 258.612
Acuerdo Marco de Precio	21	4.747 597 573
Licitación Pública	3	249 985 886 092
Selección Abreviada de Menor Cuantía	4	2 029 839 184
Mínima Cuantía	22	418.315.806

Fuente Respuesta MADR

No obstante, lo anterior, y a fin de dar claridad respecto a la revisión contractual, es importante señalar que, no solamente se tuvo en cuenta el factor de contratación para el año 2016, sino también lo referente al marco de ejecución de los diferentes proyectos a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Así las cosas, el Ministerio registró 32 proyectos de inversión para la vigencia 2016, de los cuales, 25 son propios de la entidad y 7 fueron transferidos durante la vigencia a la Agencia de Desarrollo Rural y Agencia Nacional de Tierras. Dichos proyectos atienden principalmente al objetivo general del PND 2014 - 2018 "*Todos por un nuevo país*", por el cual, el Gobierno Nacional pretende que el sector agropecuario se fortalezca, acelerando la salida de la pobreza y la ampliación de la clase media rural, mediante una propuesta de inclusión productiva de los pobladores rurales.

Para la evaluación del componente de Planes Programas y Proyectos, la CGR revisó 26 convenios y/o contratos valorados en \$726.246.114.522, que atendieron a los siguientes proyectos de inversión:

- **Implementación generación de ingresos y desarrollo de capacidades productivas.**

El objetivo de este programa es incrementar el nivel de ingresos y fortalecer el potencial productivo de la población rural más vulnerable, a través de estrategias con enfoques territoriales y poblacionales, incentivando en los hogares la creación de planes de negocios; a su vez se propende por capacitar a los pobladores rurales, aumentar los niveles de competitividad, productividad y crear estrategias de comercialización.

- **Formulación y ejecución de las alianzas productivas**

Se pretende apoyar un conjunto de alianzas agroempresariales que desarrollen e implementen proyectos productivos participativos sostenibles, impulsados por la demanda buscando que los productores agrícolas se articulen permanentemente con los mercados de valor agregado.

- **Subsidio construcción de vivienda de interés social rural para población víctima de desplazamiento forzado nacional y subsidio para la construcción o mejoramiento de vivienda de interés social rural nacional**

El propósito del Programa es mejorar la calidad de vida de las comunidades en condición de víctima, mediante el otorgamiento de subsidios de vivienda de interés social rural; propende por cerrar las brechas urbano - rurales y sentar las bases para la movilidad social mediante la dotación de bienes públicos y servicios que apoyen el desarrollo humano.

Se apoyará la construcción de vivienda nueva, mejoramiento y saneamiento básico de los terrenos propios o predios entregados en el marco de restitución de tierras y a la población rural en general.

- **Asistencia técnica para el desarrollo del sector agropecuario y pesquero. Fondo Fomento Agropecuario**

Su enfoque principal es el de apoyar los proyectos productivos presentados en el marco de los acuerdos alcanzados con las organizaciones de campesinos que participaron en Cumbre Agraria y Pacto Agrario.

Dentro de sus objetivos se encuentran, contribuir al fortalecimiento de las actividades de transferencia de tecnología, de investigación y de modernización y el de mejorar los procesos de producción, transformación, conservación, mercadeo y comercialización.

- **Implantación y operación Fondo de Comercialización de Productos Agropecuarios a nivel nacional**

El objetivo del Fondo de Comercialización es administrar y operar los recursos para realizar pagos, compensaciones, incentivos, apoyos, coberturas y demás mecanismos necesarios para que los productores, sectores o intermediarios, puedan enfrentar las distintas variables que afectan la comercialización en todo su contexto, de modo que les permita sostener ingresos competitivos acorde a las fluctuaciones de los mercados nacional e internacional y que lo requieran a juicio del MADR.

- **Implementación de estrategias para el fortalecimiento de la infraestructura productiva y de comercialización del sector agrícola y forestal a nivel nacional**

Se pretende adelantar un proceso de acercamiento comercial y de implementación de infraestructura productiva y de pos cosecha entre los pequeños productores agrícolas, que contribuya a mejorar canales de comercialización y fomentar la apertura de nuevos nichos de mercado.

- **Control y vigilancia de precios de los insumos agropecuarios nacional**

El fin de este Programa es contribuir a mejorar la competitividad de los productores agropecuarios, aliviando los costos de producción en el componente de insumos agropecuarios. Contempla tres objetivos específicos, a saber:

- ✓ Realizar seguimiento al precio de los insumos establecido en el decreto 625 de 2014 o la normatividad vigente.
- ✓ Incentivar el uso de instrumentos financieros agropecuarios mediante procesos de socialización.
- ✓ El desarrollo y aplicación de estrategias que contribuyan a la reducción de los costos de producción.

Se calculó una muestra selectiva de contratos y convenios, con materialidad agregada superior al 40% del valor total de los recursos comprometidos por proyecto de inversión; de igual forma, los proyectos seleccionados representan una materialidad del 51% del total de los recursos comprometidos por inversión del MADR, así:

Tabla No. 15 Muestra contrato ejecución proyecto de inversión

Nombre del proyecto	Ejecutor	Número del convenio, contrato o resolución	Valor contratos muestra \$	% de participación sobre el valor total del contrato o convenio
Implementación generación de ingresos y desarrollo de capacidades productivas nacional	OEI	995 / 2015	70,000,000,000	78%
	Comitato Internazionale Per Lo Sviluppo Dei Popoli	1043 / 2015	60,886,700,000	
	Fundación Panamericana Para El Desarrollo Colombia Fupad Col	1009 / 2015	80,000,000,000	
	Asociación Consejos Comunitarios y Organizaciones Etnico Territoriales en Nariño	1081 - 2015	3,411,900,000	
		1000 / 2015	2,506,669,717	
	Autoridades Indígenas De Colombia Por La Pacha Mama	977 / 2015	6,433,116,489	
	Compañía De Medios De Información S A S	468	5,578,535,415	
	Asohofrucol	1089 - 2015	2,615,214,731	
1067 - 2015		2,550,000,000		
Asociación De Cabildos De Indígenas De La Zona De Ipiales	971 / 2015	5,008,198,130		
Formulación y ejecución de las alianzas productivas	Consortio Alianza Popular	992	70,500,000,000	96%
Subsidio construcción de vivienda de interés social rural para población víctima de desplazamiento forzado nacional	Banco Agrario De Colombia S A	129	154,059,242,400	99%
Subsidio para la construcción o mejoramiento de vivienda de interés social rural nacional	Banco Agrario De Colombia S A	129	59,472,000,000	99%
Asistencia técnica para el desarrollo del sector agropecuario y pesquero Fondo fomento agropecuario	Inst Col Desarrollo Rural Incoder	803 / 2015	32,220,221,241	42%
	Fundación Del Sur Occidente Y Macizo Colombiano	1106 - 2015	16,964,533,239	
	Corporación Alternativas De Paz	1097 - 2015	13,777,500,000	
	Corporacion Agencia Afrocolombiana Hileros	1107 - 2015	8,919,854,800	
	Asociación De Productores Agropecuario Semillas Del Futuro	1095 - 2015	7,857,142,857	
Implantación y operación fondo de comercialización de productos agropecuarios a nivel nacional	Bmc Bolsa Mercantil De Colombia S A	283	40,385,000,000	61%
	Fundación Para La Prosperidad De Las Comunidades Más Vulnerables	339	18,960,000,000	
	Comitato Internazionale Per Lo Sviluppo Dei Popoli	452	12,360,000,000	
Implementación de estrategias para el fortalecimiento de la infraestructura productiva y de comercialización del sector agrícola y forestal a nivel nacional	Departamento De Boyacá	442	17,770,000,000	84%
	Comitato Internazionale Per Lo Sviluppo Dei Popoli	452	10,221,323,903	
Control vigilancia de precios de los	Asohofrucol	386	13,000,000,000	48%

Nombre del proyecto	Ejecutor	Número del convenio, contrato o resolución	Valor contratos muestra \$	% de participación sobre el valor total del contrato o convenio
insumos agropecuarios nacional				
Implementación política para mejorar la competitividad del sector lácteo nacional	Unión Nacional De Asociaciones Ganaderas Colombianas Unaga	320	9,000,000,000	47%
Total general			726,246,114,522	

Fuente Ejecución Presupuestal SIIF 2016

Adicionalmente se revisaron los convenios 202 de 2014, 212 de 2015 y 544 de 2016, suscritos entre el MADR y UNAGA.

Así las cosas, para la revisión contractual del macroproceso de adquisición de bienes y servicios, se tomó una muestra conjunta con el macroproceso de planes programas y proyectos, de convenios y contratos, a los que se les evaluaron sus fases precontractual, contractual y poscontractual, revisión que dio como resultado los siguientes hallazgos:

Hallazgo No. 18 – Estudios Previos - Modalidad de contratación, contrato de prestación de servicios 468 de 2016 con la Compañía de Medios de Información SAS CMI Televisión.

El objeto del contrato consiste en: *“EL CONTRATISTA se obliga con EL MINISTERIO a prestar sus servicios, por sus propios medios, con plena autonomía técnica y administrativa, en actividades orientadas a la difusión de las políticas, planes, programas y proyectos, enmarcados a la provisión de información a las comunidades rurales y urbanas para un mejor aprovechamiento de la oferta institucional”.*

El valor pactado del contrato fue por \$5.228.535.415, al cual se adicionaron \$350.000.000, con un valor final de \$5.578.535.415.

Dicha contratación directa se justificó mediante acto administrativo del 18 de abril de 2016, en el cual se invocó el Decreto 1082 de 2015 en el artículo 2.2.1.2.1.4.8., que establece:

“Contratación directa cuando no exista pluralidad de oferentes. Se considera que no existe pluralidad de oferentes cuando existe solamente una persona que puede proveer el bien o el servicio por ser titular de los derechos de propiedad industrial o de los derechos de autor, o por ser proveedor exclusivo en el territorio nacional.

Estas circunstancias deben constar en el estudio previo que soporta la contratación.”

De igual forma, en el acto administrativo de justificación se establece que el lugar de consulta de los estudios y documentos previos del contrato, será el Grupo de Contratos del MADR, en concordancia con la actividad 3 del Procedimiento de Contratación PR-GPC-01, que indica que las áreas usuarias deben *“Diligenciar formato de Estudios Previos y entregar con los documentos soportes, incluido la solicitud de CDP, al Grupo de Contratación”*.

Así mismo, se informa que no se pretende contratar publicidad oficial, atendiendo a los postulados del Decreto 4326 de 2011, que reglamenta el artículo 10 de la Ley 1474 de 2011, el cual establece lo siguiente:

“Artículo 1°. Actividades de divulgación. De acuerdo con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 1474 de 2011, las entidades públicas podrán adelantar directa o indirectamente, actividades de divulgación de sus programas y políticas, para dar cumplimiento a la finalidad de la respectiva entidad en un marco de austeridad en el gasto y reducción real de costos, acorde con los criterios de efectividad, transparencia y objetividad.

Artículo 2°. Actividades no comprendidas. No se consideran actividades de divulgación de programas y políticas, ni publicidad oficial, aquellas que realicen las entidades públicas con la finalidad de promover o facilitar el cumplimiento de la Ley en relación con los asuntos de su competencia, la satisfacción del derecho a la información de los ciudadanos o el ejercicio de sus derechos, o aquellas que tiendan simplemente a brindar una información útil a la ciudadanía, como pueden ser entre otras:

- a). Las originadas en actividades o situaciones de riesgo, cuya difusión tiende a prevenir o disminuir la consumación de daños a la ciudadanía;*
- b). Las notificaciones, comunicaciones o publicaciones legalmente dispuestas;*
- c). La comunicación o publicación de los instrumentos y demás documentos que deba realizar, de acuerdo con el ordenamiento jurídico;*
- d). La información de orden legal que sea de interés general para la ciudadanía.”*

Verificados los estudios previos y documentos soportes que reposan en la carpeta contentiva del contrato, se evidencia que el MADR tomó la decisión de contratar a CMI, por ser el único que cumple con los atributos requeridos de franja horaria disponible - entendiéndose franja horaria la comprendida de 6:00 PM a 6:30 PM de lunes a viernes -, sin que se evidencie justificación objetiva y soportada que permita establecer lo siguiente:

1. Que el horario de 6:00 PM a 6:30 PM de lunes a viernes, es el requerido para satisfacer las necesidades de la población objetivo del Ministerio, toda vez que la información de rating presentada en los estudios previos, evidencia mejores marcaciones en otros horarios, exceptuando el horario de los noticieros.

Tabla No. 16 Rating por franjas horarias contrato de prestación 468 de 2016

Franja Horaria	Institucional Personas rat% {av(wg)}	Canal Uno Personas rat% {av(wg)}
6:00:00 - 6:30:00	0,01	0,02
6:30:00 - 7:00:00	0,02	0,02
7:00:00 - 7:30:00	0,02	0,05
7:30:00 - 8:00:00	0,03	0,06
8:00:00 - 8:30:00	0,03	0,06
8:30:00 - 9:00:00	0,03	0,07
9:00:00 - 9:30:00	0,04	0,07
9:30:00 - 10:00:00	0,05	0,07
10:00:00 - 10:30:00	0,05	0,07
10:30:00 - 11:00:00	0,04	0,10
11:00:00 - 11:30:00	0,05	0,11
11:30:00 - 12:00:00	0,05	0,09
12:00:00 - 12:30:00	0,06	0,07
12:30:00 - 13:00:00	0,05	0,06
13:00:00 - 13:30:00	0,05	0,05
13:30:00 - 14:00:00	0,06	0,06
14:00:00 - 14:30:00	0,06	0,06
14:30:00 - 15:00:00	0,05	0,07
15:00:00 - 15:30:00	0,05	0,12
15:30:00 - 16:00:00	0,04	0,13
16:00:00 - 16:30:00	0,04	0,13
16:30:00 - 17:00:00	0,04	0,13
17:00:00 - 17:30:00	0,05	0,11
17:30:00 - 18:00:00	0,06	0,08
18:00:00 - 18:30:00	0,06	0,10
18:30:00 - 19:00:00	0,07	0,22
19:00:00 - 19:30:00	0,06	0,35
19:30:00 - 20:00:00	0,07	0,27
20:00:00 - 20:30:00	0,06	0,21
20:30:00 - 21:00:00	0,06	0,30

Franja Horaria	Institucional	Canal Uno
	Personas rat% {av(wg)}	Personas rat% {av(wg)}
21:00:00 - 21:30:00	0,08	0,71
21:30:00 - 22:00:00	0,08	0,91
22:00:00 - 22:30:00	0,09	0,83
22:30:00 - 23:00:00	0,07	0,37
23:00:00 - 23:30:00	0,08	0,16
23:30:00 - 23:59:00	0,06	0,09
TOTAL	0,05	0,18

Fuente: Estudios previos 468-2016 MADR y CMI

- Se descartan otros canales de televisión, sin mediar soporte documental que de cuenta de estudios de mercado enfocados en la disponibilidad de los medios para transmitir el programa. El único caso que tiene un soporte documental es la consulta a RTVC; la cual, en correo del 26 de febrero de 2016, plantea que puede atender a la necesidad del ministerio, salvo la disponibilidad horaria de martes y miércoles.

Esta situación vulnera la selección objetiva, por las deficiencias presentadas en los soportes y análisis realizados en los estudios previos del contrato, por parte del Grupo de Comunicaciones y Dirección de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos.

Hallazgo No. 19 - Convenio 803 de 2015 con INCODER

El Decreto 2365 de 7 de diciembre de 2015, suprime y ordena la liquidación del INCODER, estableciendo en el artículo 3º lo siguiente:

“PROHIBICIÓN PARA INICIAR NUEVAS ACTIVIDADES. A partir de la publicación de este decreto, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), en Liquidación, no podrá iniciar nuevas actividades en desarrollo de su objeto social y conservará su capacidad jurídica únicamente para expedir actos, realizar operaciones, convenios y celebrar los contratos necesarios para su liquidación.

Así mismo, conservará su capacidad para seguir adelantando los procesos agrarios, de titulación de baldíos, de adecuación de tierras y riego, gestión y desarrollo productivo, promoción, asuntos étnicos y ordenamiento productivo hasta tanto entren en operación la Agencia Nacional de Tierras y la Agencia de Desarrollo Rural, lo cual deberá ocurrir en un término no mayor a dos (2) meses, contados a partir de la fecha de vigencia del presente decreto.” Plazo que fue ampliado por un mes más mediante el Decreto 182 del 5 de febrero de 2016.

El Objeto del convenio interadministrativo 803 de 2015, suscrito con el INCODER, es: *“Articular esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, para llevar a cabo la implementación, evaluación, ejecución y seguimiento de los proyectos productivos con componente de adquisición de tierras o en terrenos baldíos, presentados en el Marco de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto 1565 del 31 de julio de 2015.”*

El convenio se suscribió el 24 de septiembre de 2015, por valor de \$35.081.666.124, al cual se adicionaron \$8.759.906.241 el 21 de diciembre de 2015, a fin de atender 5 proyectos productivos adicionales, totalizando un valor final de \$43.841.572.365.

La cláusula cuarta del mismo establece que el Comité Administrativo, para todos los efectos de administración, coordinación y dirección del convenio, será integrado por:

1. Viceministro de Asunto Agropecuarios o su delegado.
2. Jefe de la Oficina de Planeación y Prospectiva o su delegado.
3. Subgerente de Gestión y Desarrollo productivo del INCODER o quien haga sus veces, o quien se delegue para tal efecto.

El párrafo primero de la cláusula cuarta del convenio, establece que el comité administrativo se reunirá al inicio del convenio y ordinariamente de manera trimestral, y extraordinariamente cuando sea conveniente por solicitud de algunos de sus integrantes.

El numeral 2 del párrafo segundo del convenio establece que, son funciones del comité administrativo, revisar y hacer seguimiento a la ejecución del plan operativo y del convenio.

Al respecto, verificado el expediente, se evidenció que el comité administrativo no cumplió con las obligaciones establecidas en la cláusula cuarta, dado que solo se encuentran documentadas dos actuaciones de dicho comité, la primera, según acta 01 del 2 de diciembre de 2015 (dos meses después de la suscripción del convenio) en la que se aprueba el POA y la adición, y la segunda, registrada en acta 02 del 28 de diciembre de 2016 (un año después de aprobado el POA), en la que se aprueba la terminación anticipada del convenio.

Lo anterior, indica que se desatendieron las funciones de revisión y seguimiento por parte del Comité Administrativo a la ejecución del convenio, por un lado, al aprobar de manera tardía el POA y por otro, al no cumplir con las reuniones trimestrales de seguimiento del convenio, lo cual influyó en la debida y oportuna ejecución del mismo, dejando de atender 24 proyectos productivos, teniendo en

cuenta que para el mes de febrero de 2016, se presentaban retrasos, sin evidenciar acciones o decisiones tomadas al respecto.

Hallazgo No. 20 - Armonización y articulación de los indicadores de las diferentes estrategias, políticas y planes.

El artículo 10 del Decreto 2844 de 2010, compilado en el Decreto 1082 de 2015, establece que la formulación de los proyectos de inversión se realizarán así:

“Durante esta fase de formulación de los proyectos se hará la identificación del título de gasto que atiende el proyecto de conformidad con lo establecido en los artículos 346 de la Constitución Política y 38 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, así como la estructuración general del proyecto, incluidas entre otras la definición de las actividades y de las estrategias que los soportan, los indicadores, la articulación con los planes institucionales y sectoriales, y con el Plan Nacional de Desarrollo, la identificación de la población beneficiaria de la totalidad de sus fuentes de financiación, la regionalización de la inversión y de las variables que sean necesarias para la evaluación previa que soporta la decisión de realizar el proyecto.

Estas actividades serán realizadas en cada entidad por la dependencia responsable de la ejecución del proyecto.”

La metodología para la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión, adoptada conforme al artículo 4 del Decreto 2482 de 2015 y compilado en el Decreto 1083 de 2015, establece:

“(…) OBJETIVO

- a. *Simplificar y racionalizar la labor de las entidades en la generación y presentación de planes, reportes e informes.*
- b. *Armonizar y articular las diferentes estrategias, políticas y planes orientados al cumplimiento de la misión y prioridades de Gobierno, proporcionando lineamientos para su implementación e inclusión en el ejercicio de la planeación sectorial e institucional, tanto cuatrienal como anual.”*

De igual forma, se establece en la política de Gestión Misional y Gobierno que los indicadores y metas deberán:

“Con base en las prioridades de Gobierno, los lineamientos misionales y sectoriales y el marco fiscal y normativo, las entidades cabeza de sector y sus entidades adscritas y vinculadas deben diseñar el Plan Estratégico Sectorial y los Planes Estratégicos Institucionales, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 26 y 29 de

la Ley 152 de 1994. Estos Planes incluyen objetivos, estrategias, actividades, indicadores y metas.

Teniendo en cuenta las prioridades sectoriales, los Ministros y Directores de Departamento lideran y coordinan la elaboración de los Planes Estratégicos Institucionales coherentes con la misión de cada entidad, su visión, los objetivos, las metas cuatrienales, los indicadores, las estrategias, acciones y productos, y su respectivo plan de acción anual, que contiene, a su vez, acciones, productos, metas e indicadores y los recursos asociados, tanto del Presupuesto General de la Nación como de otras fuentes de financiamiento. Todos los años, las entidades deberán revisar el Plan Estratégico Sectorial e Institucional y, en caso necesario, actualizarlo y publicarlo en su respectiva página web, junto con el Plan de Acción Anual y el balance de resultados alcanzados en el año inmediatamente anterior.

Los indicadores y metas que se definen como estratégicos son incluidos en el Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno, para su monitoreo permanente por parte de la Presidencia de la República y del Departamento Nacional de Planeación. Según lo establece la Directiva Presidencial 021 de 2011, toda la información se deberá actualizar mensualmente, a más tardar el día 10 de cada mes. Los jefes de las oficinas de planeación son los responsables de que esta información sea cargada en el aplicativo que existe para tal fin, en la página del Departamento Nacional de Planeación.”

En virtud de lo anterior, se realizaron cruces para identificar a que objetivo estratégico del PND “*Todos por un nuevo país*” atienden cada uno de los siguientes proyectos:

- Implementación generación de ingresos y desarrollo de capacidades productivas nacional
- Formulación y ejecución de las alianzas productivas
- Subsidio construcción de vivienda de interés social rural para población víctima de desplazamiento forzado nacional
- Subsidio para la construcción o mejoramiento de vivienda de interés social rural nacional
- Asistencia técnica para el desarrollo del sector agropecuario y pesquero. Fondo fomento agropecuario
- Implantación y operación fondo de comercialización de productos agropecuarios a nivel nacional.
- Implementación de estrategias para el fortalecimiento de la infraestructura productiva y de comercialización del sector agrícola y forestal a nivel nacional
- Control vigilancia de precios de los insumos agropecuarios nacional

Dando como resultado que dichos proyectos atienden a los siguientes objetivos:

- Acelerar la salida de la pobreza y la ampliación de la clase media rural mediante una apuesta de inclusión productiva de los pobladores rurales.
- Cerrar las brechas urbano-rurales y sentar las bases para la movilidad social mediante la dotación de bienes públicos y servicios que apoyen el desarrollo humano de los pobladores rurales.
- Impulsar la competitividad rural a través de la provisión de bienes y servicios sectoriales que permitan hacer de las actividades agropecuarias una fuente de riqueza para los productores del campo.

En otro cruce, a fin de comprobar la adecuada armonización entre los indicadores y metas del Plan de Acción y el Plan Estratégico Institucional, se encontró que, salvo el proyecto de *Implementación generación de ingresos y desarrollo de capacidades productivas nacional*, no se distingue la articulación entre las metas planteadas en los indicadores de ambos planes. En tal sentido, mediante solicitud MADR-004 se pidió al Ministerio que:” *Respecto de la información publicada en la página Web del MADR, indicar la forma en que se articularon las metas del Plan Estratégico Institucional 2014-2018 y el Plan de Acción 2016*”.

Sobre la aludida solicitud el MADR, respondió “(. .) *Es importante resaltar que a pesar de que el Plan Estratégico y sus indicadores son una evidencia lógica del Plan Nacional de Desarrollo, el Plan de Acción anual está supeditado a múltiples factores externos al Ministerio, destacándose la asignación presupuestal, ya que de acuerdo con el presupuesto disponible para ejecutar actividades, los indicadores y metas del plan de Acción deben ajustarse.*

Por todo lo anterior se infiere que los indicadores del Plan de Acción no necesariamente deben ser los mismos del Plan Estratégico, o si por alguna circunstancia llegaren a ser idénticos, no necesariamente deben tener la misma meta.”

Para la CGR, si bien las metas del Plan de Acción, pueden variar conforme al presupuesto, los indicadores deben guardar una coherencia y ser explícita su contribución a los objetivos estratégicos; toda vez que, como lo indica el MADR, el presupuesto tiene un vínculo directo con los proyectos de inversión, siendo totalmente necesario que los indicadores y metas del plan de Acción y proyectos de inversión, guarden una coherencia con los indicadores y metas de gobierno establecido en el PND.

Lo anterior, denota que la Oficina Asesora de Planeación, no está atendiendo los lineamientos del modelo integrado de planeación y gestión, afectando directamente los principios de Buen Gobierno y Eficiencia Administrativa, al no articular las metas

e indicadores de su Plan de Acción con los consignados en su Plan Estratégico Institucional y Proyectos de inversión, más aun cuando las metas corresponden al cumplimiento de su gestión misional.

Hallazgo No. 21 - Idoneidad convenio de asociación 1009 de 2015 FUPAD

En cumplimiento del artículo 355 de la Constitución Política de Colombia, se reglamentó la celebración de los contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad mediante el decreto 777 de 1992⁴, respecto a esta relación contractual el artículo 1º reseña:

“Los contratos que en desarrollo de lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 355 de la Constitución Política celebren la Nación, los Departamentos, Distritos y Municipios con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, con el propósito de impulsar programas y actividades de interés público, deberán constar por escrito y se sujetarán a los requisitos y formalidades que exige la Ley para la contratación entre los particulares, salvo lo previsto en el presente Decreto y sin perjuicio de que puedan incluirse las cláusulas exorbitantes previstas por el Decreto 222 de 1983 (...). (Subrayas fuera del texto original)”

El tercer inciso de este artículo fue subrogado por el inciso 2º del artículo 1º del decreto 1403 de 1992, cuyo nuevo texto es del siguiente tenor:

“Se entiende por reconocida idoneidad la experiencia con resultados satisfactorios que acreditan la capacidad técnica y administrativa de las entidades sin ánimo de lucro para realizar el objeto del contrato. La entidad facultada para celebrar el respectivo contrato deberá evaluar dicha calidad por escrito debidamente motivado”. (Subrayas fuera del texto original).

En virtud de la normatividad anterior, y conforme a la ficha EBI código BPIN 214011000107⁵, el cual tiene por objetivo “*incrementar ingresos y fortalecer el potencial productivo de los pequeños productores*”, el MADR suscribió el convenio de asociación 1009, el 23 de noviembre de 2015, celebrado con FUPAD⁶, por valor de \$88.000 millones, con aportes del MADR de \$80.000 millones y \$8.000 millones de contrapartida FUPAD el cual tiene por objeto “*Aunar esfuerzos técnicos administrativos y financieros para promover el desarrollo rural con enfoque territorial, fortaleciendo las capacidades productivas y generación de ingresos de los pequeños productores rurales, que permita potencializar su productividad,*

⁴ Modificado por el Decreto 1403 de 1992

⁵ Del proyecto “Implementación Generación de Ingresos y Desarrollo de Capacidades productiva Nacional”

⁶ Su ejecución está programada hasta el 30 de junio de 2017

competitividad e inserción en el mercado, contribuyendo así al mejoramiento de la calidad de vida de estas comunidades.”

A su turno, respecto al principio de planeación el Consejo de Estado ha reseñado:

“De acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad (...) “La planeación se vincula estrechamente con el principio de legalidad, sobre todo en el procedimiento previo a la formación del contrato (...) Pero además ese parámetro de oportunidad, entre otros fines, persigue establecer la duración del objeto contractual pues esta definición no sólo resulta trascendente para efectos de la inmediata y eficiente prestación del servicio público, sino también para precisar el precio real de aquellas cosas o servicios que serán objeto del contrato que pretende celebrar la administración (...) De otro lado, el cumplimiento del deber de planeación permite hacer efectivo el principio de economía, previsto en la Carta y en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, porque precisando la oportunidad y por ende teniendo la entidad estatal un conocimiento real de los precios de las cosas, obras o servicios que constituyen el objeto del contrato, podrá no solamente aprovechar eficientemente los recursos públicos sino que también podrá cumplir con otro deber imperativo como es el de la selección objetiva”⁷

A su turno, la Procuraduría General de la Nación, como máximo rector de las conductas disciplinables en providencia del 24 de enero de 2013 dentro del radicado 161 – 5573 (IUS 2012 – 331296) estableció respecto a los convenios y sus especificidades los siguientes:

“ (..) los convenios de cooperación son viables y permitidos cuando se celebran para la consecución de los fines de las entidades públicas, no obstante comportan también una limitante que para este caso está establecida en la misma norma como es la reconocida idoneidad y acreditación de la capacidad técnica y administrativa de las entidades sin ánimo de lucro para ejecutar el objeto del contrato, es decir, el aunar esfuerzos conlleva a que la entidad cooperante sea capaz de prestar toda esa capacidad para la ejecución de la misma, concretamente en este caso, pudiera acometer la mayoría del engranaje logístico en la prestación del servicio y no subcontratar todas las actividades.” (Subrayas fuera del texto original)

Y en otros apartes indica:

⁷ Sentencia del 24 de abril de 2013 del Consejo de Estado, sala de lo Contencioso Administrativo, sección tercera, subsección C, Consejero Ponente – Jaime Orlando Santofimio Gamboa- Proceso 68001-23-15-000-1998-01743-01(27315)

“(…) las actividades de las entidades privadas se encuentran limitadas a las previstas en su objeto social, conforme lo contempla el artículo 99 del Código de Comercio, razón por la que considera que no le está permitido a los funcionarios acudir a la figura de los convenios, ni suscribir contratos con entidades estatales para encomendarles la prestación de un servicio u obra que no tiene relación con su función o actividad principal, puesto que la finalidad de esos convenios es fomentar la cooperación y ayuda mutua entre las entidades pero dentro del círculo de operaciones o gestiones que cada una de ellas desarrolla para cumplir con sus funciones.”

Así mismo, los estudios previos del convenio, establecen:

(…)

“En este sentido, el MADR ha identificado que la Fundación Panamericana para el Desarrollo – FUPAD (PADF por sus siglas en inglés), es una organización independiente sin fines de lucro, de carácter internacional, con sede en Washington D.C., creada en 1962, mediante un acuerdo único de cooperación entre la Organización de Estados Americanos – OEA y el sector privado.

FUPAD existe en Colombia desde el año 2000 y desde sus inicios ha trabajado de manera constante con un universo importante de poblaciones vulnerables y con el fin de asistir a personas menos favorecidas en el país, para crear empleo y desarrollar soluciones socioeconómicas sostenibles, que les provean ingresos para alcanzar una vida digna, generando capacidades de gestión dentro de las comunidades atendidas”.

De otra parte, en el punto 4.1: **REQUISITOS DE EXPERIENCIA E IDONEIDAD** se indica que se requiere una entidad que cumpla con requisitos de experiencia e idoneidad, resaltando los siguientes puntos:

(…)

“5. Con capacidad operativa para realizar implementación de proyectos, estrategias y actividades con cobertura a nivel nacional.

- 1. Recurso humano, técnico y administrativo capacitado para cumplir con el objeto que se persigue por medio del presente convenio”. (Subrayas fuera del texto original).*

Atendiendo a lo establecido en el artículo 1º del Decreto 777 de 1992, subrogado por el inciso 2º del artículo 1º del Decreto 1403 de 1992, en cuanto a que la persona jurídica sin ánimo de lucro debe contar con reconocida idoneidad y

experiencia en su objeto social, se expide el certificado de idoneidad, por el Director de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos del MADR el 10 de noviembre de 2015.

Conforme a lo anterior, y del análisis realizado al convenio, se evidencia que FUPAD no desarrolló directamente las actividades del componente de atención de proyectos, el cual representa el 77% del valor del convenio. Si bien, en la propuesta se indica que en la fase 1 de la estrategia, se obligan a llegar a los pequeños productores y asociaciones, FUPAD subcontrató estas actividades con otras sociedades a las que denominó en sus informes como “cooperantes”, lo que indica que FUPAD, no contaba con la capacidad para la ejecución de dicho convenio, en contravía de lo certificado por la Dirección de Capacidades Productivas y de lo señalado por la Procuraduría General de la Nación en providencia del 24 de enero de 2013⁸.

A continuación se relacionan los cooperantes que desarrollaron el componente “Atención de proyectos, focalización, evaluación, implementación y cierre”:

Tabla No. 17 Detalle de asociaciones identificadas por proyecto

DEPARTAMENTO	COOPERANTE	NOMBRE DE LA ORGANIZACIÓN	
Amazonas	Acamafrut	Asociación de productores de cacao del municipio de puesto Nariño	
		Asociación de productores de Cacao del municipio de Leticia	
Atlántico	Corproes	Asociación Agroprosan	
		Asociación Ascasa	
		Asociación Asopromepro	
		Asociación Asoprofrupen	
		Asociación bajos de Altamira de Tubará	
		Asociación de Mujeres al Progreso	
		Asociación de trabajadores agrarios piscícolas y artesanos de Campeche	
Cauca	Anuc	Anuc	
	Corandes	Aiparcs	
		Apraica	
	Asoaip		
Córdoba	Azoosinú	Aspavell	
		Asogacoro	
		Asprohiga	
		Asoagrosilvo	
	Fundación Acción Solidaria - Fundasol	Acción Solidaria - Fundasol	Cabildo indígena Guaymaral
			Cabildo indígena de Sabaneta
			Cabildo indígena Trementino
			Cabildo indígena Bocón Betulia
			Cabildo indígena Sacana
			Cabildo indígena Pereira
			Asopamol
	Niños de Cristal	Niños de Cristal	Asproisabno
			Asuproc
Asopade			

⁸ “...las entidades sin ánimo de lucro para ejecutar el objeto del contrato, es decir, el aunar esfuerzos conlleva a que la entidad cooperante sea capaz de prestar toda esa capacidad para la ejecución de la misma, concretamente en este caso, pudiera acometer la mayoría del engranaje logístico en la prestación del servicio y no subcontratar todas las actividades” (Subrayas fuera del texto original)

DEPARTAMENTO	COOPERANTE	NOMBRE DE LA ORGANIZACIÓN	
	Nuevo Horizontes El Sol	Apralsa	
		Asoptasis	
		Aproalga	
		Campesinos Betania	
		Productores Agropecuarios de la vereda Santa Clara	
		Pequeños productores agropecuarios del corregimiento Santa Rosa	
		Campesina El Alcatraz Córdoba	
Cundinamarca	Consortio El Campo Si Existe	Asociación Campesina de la vereda Holanda	
		Morativa	
		Asociación de Productores agrícolas de Ciénega	
		Asociación de productores de papa de Siachoque	
		Coomida	
		Arac	
		Zipalac	
Nariño	Funandes	Aprocalh	
		Asociación la esperanza	
		Lácteos Barbarita	
		Gucolac Ltda	
		Asoproleche	
Putumayo	Gran jardín de la sierra	Productores de leche los arrayanes	
		Asociación indígena y campesina	
		Resguardo indígena de origen colonial	
Sucre	Fundación Nativos Social nuevo Horizonte	Asociación de Productores de Plátano el Muelle	
		Asopropalmas	
		Acatiss	
		Asolaspalmas	
		Asosal Jorge la Peñata	
		Aapcol	
	Fundatecol	Fundatecol	Asociación unidos por el campo cabildo menor sabana del potrero
			Apcu
			Asopaes
			Asocamun
Casanare	Fundación de emprendedores sociales	Asocampega	
		Pendiente	
Guajira	Agroin	Pendiente	
Bolívar	Corpropaz Plátano	Pendiente	
	Corpropaz piscicola	Asoppescor	
Magdalena	Fuambiente	Pendiente	
Córdoba	Labriegos	Pendiente	
	Fundecerp	Pendiente	

Fuente Convenio 1009 – 2015 MADR y FUPAD Informe Cooperante

Las presuntas irregularidades descritas, se generaron por las deficiencias en el análisis de la propuesta presentada por FUPAD por parte de Dirección de Capacidades Productivas, al certificar como idóneo un asociado que no cumple con los requisitos de idoneidad y experiencia del artículo 1º del Decreto 777 de 1992, subrogado por el inciso 2º del artículo 1º del Decreto 1403 de 1992, lo cual constituye un riesgo para el cumplimiento del objeto del convenio.

Hallazgo No. 22 - Idoneidad componente 4 infraestructura-convenio de asociación No. 452 de 2006 (D)

El artículo 1 del Decreto 777 de 1992 respecto a los convenios celebrados con entidades sin ánimo de lucro reseña:

“Los contratos que en desarrollo de lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 355 de la Constitución Política celebren la Nación, los Departamentos, Distritos y Municipios con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, con el propósito de impulsar programas y actividades de interés público, deberán constar por escrito y se sujetarán a los requisitos y formalidades que exige la Ley para la contratación entre los particulares, salvo lo previsto en el presente Decreto y sin perjuicio de que puedan incluirse las cláusulas exorbitantes previstas por el Decreto 222 de 1983 (...)(Subrayas fuera del texto original)”

El tercer inciso de este artículo fue subrogado por el inciso 2º del artículo 1º del decreto 1403 de 1992, cuyo nuevo texto es del siguiente tenor:

“Se entiende por reconocida idoneidad la experiencia con resultados satisfactorios que acreditan la capacidad técnica y administrativa de las entidades sin ánimo de lucro para realizar el objeto del contrato. La entidad facultada para celebrar el respectivo contrato deberá evaluar dicha calidad por escrito debidamente motivado...”.

De otra parte, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto del 24 de febrero de 2005, dentro del radicado 1.626⁹, respecto a la aplicación del decreto 777 de 1992, estableció:

“El artículo 355 enfatiza que el objeto de los contratos es el desarrollo de actividades de interés público, acordes con los planes de desarrollo, a fin de garantizar la Acción de fomento del Estado, o “benéfica” como la denomina la jurisprudencia, por parte de instituciones que conforme a la Ley tengan el carácter de privadas sin ánimo de lucro.

Por el contrario, la apropiación de dineros para inversiones públicas, tales como, construcción, mantenimiento y reparación de la infraestructura vial departamental, se enmarca dentro de las funciones de la entidad pública, las cuales debe cumplir de conformidad con las disposiciones presupuestales y de contratación vigentes (...)

De otro lado, como se trata de convenios que implican “una contraprestación directa a favor de la entidad pública”, cual es la ejecución de las obras públicas contratadas, contravendrían lo previsto en el numeral 1o. del artículo 2o. del

⁹ Concepto sobre la viabilidad de suscribir convenios entre el departamento del Quindío y el Comité de Cafeteros con fundamento en el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política, respecto de la pregunta formulada a que si era posible que el mencionado ente territorial le transfiriera al Comité de Cafeteros sumas de dinero mediante convenios para que sean administradas y ejecutas por este último, para la construcción de obras de mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura vial del departamento, en aplicación del Decreto 777 de 1992

decreto 777 de 1.992, en razón a que los contratos del artículo 355 se rigen por las disposiciones reglamentarias expedidas por el Gobierno Nacional.

En consecuencia, no es procedente la contratación de obras de mejoramiento o de reposición de la infraestructura vial existente, con fundamento en el inciso segundo del artículo 355 de la Carta Política, pues ello implicaría el desconocimiento de los ordenamientos legales contenidos en la Ley 80 de 1.993».

A su turno, la Procuraduría General de la Nación como máximo rector de las conductas en disciplinables en providencia del 24 de enero de 2013 dentro del radicado 161 – 5573 (IUS 2012 – 331296) estableció respecto a los convenios y sus especificidades los siguientes:

“ (...) los convenios de cooperación son viables y permitidos cuando se celebran para la consecución de los fines de las entidades públicas, no obstante comportan también una limitante que para este caso está establecida en la misma norma como es la reconocida idoneidad y acreditación de la capacidad técnica y administrativa de las entidades sin ánimo de lucro para ejecutar el objeto del contrato, es decir, el aunar esfuerzos conlleva a que la entidad cooperante sea capaz de prestar toda esa capacidad para la ejecución de la misma, concretamente en este caso, pudiera acometer la mayoría del engranaje logístico en la prestación del servicio y no subcontratar todas las actividades.”

Y en otros apartes indica:

“(…) las actividades de las entidades privadas se encuentran limitadas a las previstas en su objeto social, conforme lo contempla el artículo 99 del Código de Comercio, razón por la que considera que no le está permitido a los funcionarios acudir a la figura de los convenios, ni suscribir contratos con entidades estatales para encomendarles la prestación de un servicio u obra que no tiene relación con su función o actividad principal, puesto que la finalidad de esos convenios es fomentar la cooperación y ayuda mutua entre las entidades pero dentro del círculo de operaciones o gestiones que cada una de ellas desarrolla para cumplir con sus funciones.”

Así las cosas, y luego de revisar el componente No. 3 del convenio de asociación, suscrito entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Comitato Internazionale Per Lo Sviluppo Dei Popoli CISP referido a la “Implementación de estrategias de infraestructura productiva y de poscosecha para la comercialización” y el acta No. 4 del comité administrativo, mediante la cual, se aprueba la construcción y puesta en operación de un centro piloto de acopio y empaque para aguacate, en el municipio de Armero Guayabal, por un valor de \$6.303.590.957 se observa que el asociado, no cuenta con la idoneidad administrativa y técnica para afrontar dicho proyecto, por cuanto ni en sus estatutos de creación (folios 1215-

1219) ni en el documento de trayectoria del cooperante (folio 26), se encuentran como objeto o actividades de la sociedad la construcción de obras e infraestructura.

Prueba de lo anterior es que el asociado recurrió a un tercero (FUNDESMUCOL) para el cumplimiento de la obligación contenida en el componente tres, circunstancia que es contraria a los principios de transparencia y responsabilidad consagrados en los artículos 24 numeral 8 y 26 numerales 1, 2, 4 y 5 de la Ley 80 de 1993, así como el artículo 355 de la Constitución Política, teniendo en cuenta que el objeto del convenio no es precisamente una intermediación contractual, siendo el tercero quien en últimas ha ejecutado el proyecto.

Lo anterior se presenta por debilidades en la estructuración de los convenios por parte de la Dirección de Cadenas, al certificar como idóneo al asociado, tomando contratos y convenios no ejecutados por él sino por terceros, y del comité administrativo al aprobar la contratación derivada sin constatar la correspondiente idoneidad. Presunta incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido en el numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

Respuesta de la entidad y análisis

La entidad en su respuesta allega una serie de argumentos jurídicos y técnicos, que, en conclusión, buscan respaldar la idoneidad del asociado desde un punto de vista de desarrollo integral, fortalecimiento productivo, comercialización y postcosecha; se reseñan una serie de contratos a fin de respaldar la experiencia del asociado en infraestructura y sector agropecuario.

Una vez analizados los argumentos que sobre el particular allega la entidad, se determina validar la observación, por cuanto no se acreditan los soportes documentales contractuales que permitan evidenciar la idoneidad del asociado en la construcción de centros de acopio.

La respuesta allega criterios jurídicos, por demás válidos, y que no están en contravía de lo que inicialmente expuso el equipo auditor; es de anotar que el reproche gira entorno a la idoneidad del asociado entendida, según el inciso 2º del artículo 1º del Decreto 1403 de 1992, como *la experiencia con resultados satisfactorios que acreditan la capacidad técnica y administrativa de las entidades*, circunstancia que no se ve reflejada ni en sus estatutos ni en los convenios y contratos que aporta el asociado para soportar la experiencia para dicho componente.

El equipo auditor reitera que lo plasmado en los estatutos del CISP, no dan cuenta de competencia del asociado en el campo de la infraestructura, toda vez que las finalidades descritas en el folio 1215-1221, son de carácter general, mismas que no pueden ser interpretadas al libre albedrío de la entidad.

De igual forma, el Ministerio manifiesta que la construcción de la planta de acopio hace parte del componente general de comercialización, y que no representa una contraprestación directa para la entidad, circunstancia que es de recibo por el equipo auditor pero que no cambia lo que inicialmente se objetó, que es la experiencia e idoneidad del asociado para la construcción de infraestructura.

Hallazgo No. 23 - Legalidad convenio de cooperación internacional 995 de 2015 (D)

El artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 respecto a la contratación con organismos internacionales establece:

“Artículo 20. De la contratación con organismos internacionales. Los contratos o convenios financiados en su totalidad o en sumas iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%) con fondos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades. En caso contrario, se someterán a los procedimientos establecidos en la Ley 80 de 1993. Los recursos de contrapartida vinculados a estas operaciones podrán tener el mismo tratamiento.”

(...)

Las entidades estatales no podrán celebrar contratos o convenios para la administración o gerencia de sus recursos propios o de aquellos que les asignen los presupuestos públicos, con organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacional.

En la misma línea legal, la Sentencia C-249 de 2004¹⁰, manifiesta:

“Los contratos financiados con fondos de los organismos multilaterales de crédito o celebrados con personas extranjeras de derecho público u organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacionales, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades en todo lo relacionado con procedimientos de formación y adjudicación y cláusulas especiales de ejecución, cumplimiento, pago y ajustes.

Como bien se puede inferir, desde el punto de vista de los recursos vinculados a la contratación estatal, este inciso se refiere con exclusividad a los ingresos percibidos por el Tesoro Público de parte de entes u organismos internacionales. Por lo mismo, este inciso es enteramente inaplicable en relación con aquellos contratos relativos a recursos del presupuesto general de la Nación o de los presupuestos territoriales, cuando tales recursos no correspondan a donaciones o

¹⁰ Sentencia C-249 de 2004 del 16 de marzo de 2004, MP Jaime Araujo Rentería, expediente D-4869

empréstitos. Así por ejemplo, este inciso resulta inaplicable en relación con los contratos de administración de recursos estatales que las autoridades competentes no hayan aforado legalmente a título de donación o empréstito.”

Y en el mismo sentido la Sala de Consulta de Servicio y Servicio Civil del Consejo de Estado indicó. “(...) La anterior prohibición de la Corte Constitucional, es producto de la reflexión sobre la desnaturalización de la figura prevista en el artículo 13 de la Ley 80 de 1993, y su aplicación a convenios cuya finalidad era ejecutar el presupuesto a través de este tipo de organismos.

En conclusión, cuando el objetivo de la contratación sea la administración de los recursos estatales y, por ende, la ejecución de los mismos sin sujeción a las normas de contratación pública y de presupuesto, no habrá lugar a la aplicación del inciso en comento y, el contrato tendrá, indefectiblemente, que regirse por lo dispuesto en la Ley 80 de 1993, que en materia de administración de recursos contempla figuras tales como, el contrato de fiducia pública, en el que la entidad fiduciaria se ocupa de garantizar la ejecución de los recursos, pero sometida a cumplir los procedimientos legales y las instrucciones que le imparta el fideicomitente

En todo Proyecto de cooperación que involucre recursos estatales se deberán cuantificar en moneda nacional, los aportes en especie de la entidad, organización o persona cooperante, así como los del ente nacional colombiano. Las contralorías ejercerán el control. (...)”¹¹

A su turno, la Procuraduría General de la Nación como máximo rector de las conductas en disciplinables en providencia del 24 de enero de 2013 dentro del radicado 161 – 5573 (IUS 2012 – 331296) estableció respecto a los convenios y sus especificidades los siguientes:

“ (...) los convenios de cooperación son viables y permitidos cuando se celebran para la consecución de los fines de las entidades públicas, no obstante comportan también una limitante que para este caso está establecida en la misma norma como es la reconocida idoneidad y acreditación de la capacidad técnica y administrativa de las entidades sin ánimo de lucro para ejecutar el objeto del contrato, es decir, el aunar esfuerzos conlleva a que la entidad cooperante sea capaz de prestar toda esa capacidad para la ejecución de la misma, concretamente en este caso, pudiera acometer la mayoría del engranaje logístico en la prestación del servicio y no subcontratar todas las actividades ”

Y en otros apartes indica:

11 Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente, Luís Fernando Alvarez Jaramillo, Radicación Número 1909

“(...) las actividades de las entidades privadas se encuentran limitadas a las previstas en su objeto social, conforme lo contempla el artículo 99 del Código de Comercio, razón por la que considera que no le está permitido a los funcionarios acudir a la figura de los convenios, ni suscribir contratos con entidades estatales para encomendarles la prestación de un servicio u obra que no tiene relación con su función o actividad principal, puesto que la finalidad de esos convenios es fomentar la cooperación y ayuda mutua entre las entidades pero dentro del círculo de operaciones o gestiones que cada una de ellas desarrolla para cumplir con sus funciones.”

Así las cosas y luego de analizar la ejecución del convenio 995 de 2015 celebrado entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Organización de Estados Iberoamericanos OEI, cuyo objeto es. *“Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros, entre las partes, para contribuir al fortalecimiento del sector agropecuario en aspectos de producción, comercialización y sostenibilidad, potenciando el capital humano y las capacidades productivas y económicas de los pequeños productores rurales”*, se observa que, no obstante mediar por parte del cooperante una contrapartida de \$12.500.000.000 (10%), este realiza un mera labor de intermediación entre las asociaciones y el Ministerio en la suscripción de contratos derivados, transformando la cooperación en una administración del recurso público y la ejecución del presupuesto sin sujeción a las normas de contratación pública.

De igual forma se observa que del total de las actividades proyectadas en el POA, tan solo dos (RRA1 y R3A1), son ejecutadas directamente por el cooperante, por lo demás, se recurre a contratación derivada de personas naturales y jurídicas, para la ejecución de los diferentes componentes, circunstancia que corrobora no solo la intermediación, sino también las funciones administrativas del cooperante que bien podrían adelantarse directamente por el Ministerio.

Lo anterior se presenta por debilidades en la estructuración de la contratación por parte de la Dirección de las Capacidades Productivas y Generación de Ingresos, y el Comité Administrativo del convenio, al suscribir convenios de cooperación internacional, sin tener en cuenta sus especificidades y prohibiciones legales, circunstancia que pone en riesgo el principio de transparencia y economía de la función administrativa, teniendo en cuenta que no se observaron los parámetros de contratación establecidos en la Ley 80 de 1933 y Ley 1150 de 2007. Presunta incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido en el numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

Respuesta de la entidad y análisis

Analizada la respuesta que sobre el particular allega la entidad, se determina validar la observación por cuanto no se ofrecen argumentos que permitan desvirtuar lo consignado por el equipo auditor. Se recalca que el reproche recae sobre la naturaleza y esencia de los convenios de cooperación, que como bien se advirtió en la observación, no puede ser desfigurado a la luz de una mediación contractual.

Es de importancia señalar que, una vez analizada la ejecución del convenio, el equipo auditor reitera que la OEI realiza una mera administración del recurso público, independientemente de su contrapartida, esto, teniendo en cuenta cada una de las actividades y subcomponentes derivados que contrata el cooperante.

La entidad esboza una serie de argumentos encaminados a demostrar la experiencia y aporte del asociado para con el convenio, circunstancia que no es objeto de reproche, en cambio sí, la modalidad de contratación, teniendo en cuenta la administración que hace OEI.

Es claro que, en el fondo lo que se presenta es una ejecución del presupuesto a través de este tipo de organismos tal y como la ha expresado tanto la Corte Constitucional como la Sala de Consulta y Servicio Civil, hecho que se ratifica una vez se analiza en su conjunto el convenio 995 de 2015.

Ahora bien, la entidad manifiesta que en el presente caso no existe el pago de una comisión y en cambio sí, una contrapartida que ha sido fundamental para la ejecución de los proyectos, hecho que no discute el equipo auditor, por cuanto evidentemente no se vislumbra el pago de dicha comisión, sin embargo y como bien se expuso desde la observación lo que se encuentra es la *gerencia de los recursos públicos*, materializado en la subcontratación de la mayoría de los componentes, lo que conlleva a una mera intermediación contractual.

Hallazgo No. 24 - Gestión fondo de cooperación OEI (D) (F)

Convenio de Cooperación Internacional 995 de 2015

Partes: Organización de Estados Iberoamericanos OEI y Ministerio de Agricultura

Valor: \$135.500.000.000

Celebrado: 19 de noviembre de 2015

Plazo: Prorrogado hasta 30 de junio de 2017

Estado Actual: En ejecución

Objeto: *Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros, entre las partes, para contribuir al fortalecimiento del sector agropecuario en aspectos de*

producción, comercialización y sostenibilidad, potenciando el capital humano y las capacidades productivas y económicas de los pequeños productores rurales.

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

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

(...)

Esta eficiencia, que busca el principio de Economía, se traduce en la obtención de máximos resultados, utilizando el menor tiempo posible, por la menor cantidad de recursos y con los menores costos para el presupuesto estatal.¹²

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

“De acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad (...) “La planeación se vincula estrechamente con el principio de legalidad, sobre todo en el procedimiento previo a la formación del contrato (...) Pero además ese parámetro de oportunidad, entre otros fines, persigue establecer la duración del objeto contractual pues esta definición no sólo resulta trascendente para efectos de la inmediata y eficiente prestación del servicio público, sino también para precisar el precio real de aquellas cosas o servicios que serán objeto del contrato que pretende celebrar la administración (...) De otro lado, el cumplimiento del deber de planeación permite hacer efectivo el principio de economía, previsto en la Carta y en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, porque precisando la oportunidad y por ende teniendo la entidad estatal un conocimiento real de los precios de las cosas, obras o servicios que constituyen el objeto del contrato, podrá no solamente aprovechar eficientemente los recursos públicos sino que también podrá cumplir con otro deber imperativo como es el de la selección objetiva”¹³

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sub sección A, Consejero Ponente Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, 26 de noviembre de 2009, Radicado Número 52001-23-31-000-2002-01023-02 (0506-08)

¹³ Sentencia del 24 de abril de 2013 del Consejo de Estado, sala de lo Contencioso Administrativo, sección tercera, subsección C, Consejero Ponente – Jaime Orlando Santofimio Gamboa- Proceso 68001-23-15-000-1998-01743-01(27315)

El artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 respecto a la contratación con organismos internacionales establece:

“Artículo 20. De la contratación con organismos internacionales. Los contratos o convenios financiados en su totalidad o en sumas iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%) con fondos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades. En caso contrario, se someterán a los procedimientos establecidos en la Ley 80 de 1993. Los recursos de contrapartida vinculados a estas operaciones podrán tener el mismo tratamiento ”

(..)

Las entidades estatales no podrán celebrar contratos o convenios para la administración o gerencia de sus recursos propios o de aquellos que les asignen los presupuestos públicos, con organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacional.

De igual forma la sentencia C-249 de 2004¹⁴, manifiesta:

“Los contratos financiados con fondos de los organismos multilaterales de crédito o celebrados con personas extranjeras de derecho público u organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacionales, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades en todo lo relacionado con procedimientos de formación y adjudicación y cláusulas especiales de ejecución, cumplimiento, pago y ajustes.

Como bien se puede inferir, desde el punto de vista de los recursos vinculados a la contratación estatal, este inciso se refiere con exclusividad a los ingresos percibidos por el Tesoro Público de parte de entes u organismos internacionales. Por lo mismo, este inciso es enteramente inaplicable en relación con aquellos contratos relativos a recursos del presupuesto general de la Nación o de los presupuestos territoriales, cuando tales recursos no correspondan a donaciones o empréstitos. Así por ejemplo, este inciso resulta inaplicable en relación con los contratos de administración de recursos estatales que las autoridades competentes no hayan aforado legalmente a título de donación o empréstito.”

Y en el mismo sentido la Sala de Consulta de Servicio y Servicio Civil del Consejo de Estado, indico. *“(..) La anterior prohibición de la Corte Constitucional, es producto de la reflexión sobre la desnaturalización de la figura prevista en el*

¹⁴ Sentencia C-249 de 2004 del 16 de marzo de 2004, MP Jaime Araujo Rentería, expediente D-4869

artículo 13 de la Ley 80 de 1993, y su aplicación a convenios cuya finalidad era ejecutar el presupuesto a través de este tipo de organismos.

En conclusión, cuando el objetivo de la contratación sea la administración de los recursos estatales y, por ende, la ejecución de los mismos sin sujeción a las normas de contratación pública y de presupuesto, no habrá lugar a la aplicación del inciso en comento y, el contrato tendrá, indefectiblemente, que regirse por lo dispuesto en la Ley 80 de 1993, que en materia de administración de recursos contempla figuras tales como, el contrato de fiducia pública, en el que la entidad fiduciaria se ocupa de garantizar la ejecución de los recursos, pero sometida a cumplir los procedimientos legales y las instrucciones que le imparta el fideicomitente.

En todo Proyecto de cooperación que involucre recursos estatales se deberán cuantificar en moneda nacional, los aportes en especie de la entidad, organización o persona cooperante, así como los del ente nacional colombiano. Las contralorías ejercerán el control. (...)¹⁵

Así las cosas y analizada la ejecución del convenio 995 de 2015, se observa que a corte de 30 de noviembre de 2016, según informe de ingresos y gastos del cooperante a folio 5685 CD, se han pagado por concepto de "GESTION -FONDO COOPERACION OEI" la suma de \$3.500.000.000, de los cuales \$2.200.000.000 se reseñan como "FONDO DE COOPERACIÓN" y \$1.300.000.000, sin referencia alguna; rubros que no fueron pactados en el convenio y el POA y que no se encuentran definidos, detallados ni soportados en los expedientes contractuales, máxime cuando en tratándose de convenios de cooperación existe prohibición expresa de reconocimientos por administración de recursos públicos.

Es de anotar que, los reconocimientos y pagos con cargo al convenio de los rubros antes reseñados, no se encuentran acordes a la naturaleza jurídica de los convenios de cooperación, circunstancia que pone en riesgo la eficiencia y eficacia del recurso públicos, al destinarse dineros para conceptos no a fines a la cooperación.

La situación descrita se presenta por debilidades en la estructuración del convenio por parte de la Dirección de Capacidades y Generación de Ingresos, al inobservar los lineamientos jurídicos y jurisprudenciales para la celebración de convenios de cooperación internacional y de los comités de supervisión al aprobar el pago de rubros que no se encuentran detallados ni soportados. Presunta incidencia disciplinaria de conformidad con artículo 48 numeral 31 de la Ley 734 de 2002 y Fiscal por un valor de \$3.500.000.000.

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente, Luís Fernando Álvarez Jaramillo, Radicación Número 1909

Respuesta de la entidad

De conformidad con el memorando remitido por el comité supervisor, No 2017-4600047143 de 12 de mayo de 2017, me permito dar respuesta en los siguientes términos:

Con respecto al concepto *Gestión-Fondo de Cooperación OEI*, existe un error al ser nombrado, ya que el concepto real y transversal es *Gestión de Proyectos de Apoyo*, los cuales hacen referencia a los siguientes propósitos. La OEI no corrigió el término dentro del formato *Ingresos y Gastos*.

Durante la visita de supervisión financiera para verificación del informe presentado por parte de la OEI, se avalaron \$2.200.000.000, teniendo en cuenta que una vez solicitados por parte de la supervisión la presentación de los correspondientes soportes los mismos fueron entregados y corresponden a los pagos efectuados para los proyectos que a continuación se relacionan:

Tabla No. 18 Pagos *Proyecto 1* Convenio de Cooperación Internacional 995 de 2015

Diseño y puesta en marcha de una estrategia de monitoreo y fortalecimiento de la participación comunitaria	
Coordinador responsable OEI	Carlos Zuluaga
Ubicación	Colombia
Institución Financiadora	OEI-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Socio local	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Otras Entidades Colaboradoras	Entidades territoriales, objeto de atención y participantes en el proyecto
Valor	1 856 000 000

Fuente Respuesta MADR

Se puso en marcha una estrategia para el monitoreo y fortalecimiento de la participación, que permita generar insumos a la gerencia del proyecto al momento de tomar medidas y acciones de mejora que propendan por el buen desempeño y ejecución de cada uno de los proyectos productivos derivados del convenio marco.

Se establecieron actividades para la identificación de dificultades en el proceso de convocatoria e identificación de los beneficiarios de proyectos. Organización de comités de control social, con el fin de contribuir al fortalecimiento de la participación de beneficiarios en el monitoreo. Conformación de equipos en los territorios, con operación local.

Tabla No. 19 *Proyecto 2* Convenio de Cooperación Internacional 995 de 2015

Diseño de contenidos para la gestión administrativa y gerencial de las asociaciones de productores	
Coordinador responsable OEI	Alvaro Mancera Ospina
Ubicación	Colombia / 13 Departamentos
Institución Financiadora	OEI-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Socio local	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Otras Entidades Colaboradoras	Entidades territoriales, objeto de atención y

Diseño de contenidos para la gestión administrativa y gerencial de las asociaciones de productores

Valor	participantes en el proyecto \$420 000 000
-------	---

Fuente Respuesta MADR

Tiene como objetivo el mejoramiento del sector agropecuario y el desarrollo humano desde el incremento del conocimiento aplicado en las organizaciones de pequeños productores y el fortalecimiento de la capacidad de gestión y de respuesta de los actores territoriales frente a las políticas del sector, en municipios seleccionados de trece departamentos.

Se obtuvo como resultado el diseño de los contenidos temáticos para el incremento del conocimiento y las capacidades de las asociaciones y organizaciones de pequeños productores y comunitarias de los municipios seleccionados, en materias de planeación, organización, administración, dirección y gerencia, control, liderazgo, solución de conflictos y en general del tratamiento y manejo de las condiciones del entorno social, político y económico del territorio de influencia, para gestionar un buen proceso de participación y desarrollo sectorial, mejores niveles de vida y potencial en su territorio.

Teniendo en cuenta la observación realizada por parte del equipo auditor, se envían los soportes que dan cuenta de los recursos ejecutados con cargo a este ítem, que hacen parte de la actividad "Ejecutar los proyectos de apoyo en aspectos institucionales, sociales y técnico para consolidar los resultados en el territorio definido" teniendo en cuenta que desde la supervisión a la fecha, como se mencionó anteriormente solo se han validado \$2.200.000.000, los \$1.300.000.000 restantes no han sido verificados desde la supervisión financiera del convenio.

Es importante resaltar que durante la estructuración del estudio previo, no se encuentra ningún ítem que designe recursos a un rubro denominado fondo de cooperación, por lo que no hay lugar al desconocimiento de la normatividad y la jurisprudencia vigente para la suscripción de convenios de cooperación.

Por los anteriores argumentos, se solicita retirar la presente observación, en virtud a que los hechos objeto de observación no configuran vulneración a la normatividad vigente ni al momento de suscripción del convenio ni en la ejecución del mismo.

Análisis de la respuesta

Una vez analizada la respuesta que sobre el particular allega la entidad, se determina por parte del equipo auditor, validar la observación por cuanto los argumentos y documentos no desvirtúan las diferentes connotaciones expuesta por la CGR.

Manifiesta la Entidad que con respecto al concepto de Gestión- Fondo de Cooperación OEI, existe un error de denominación que en su momento la OEI no corrigió, siendo el real: “Gestión de Proyectos de Apoyo” cuyos proyectos obedecen a 1) Diseño y puesta en marcha de una estrategia de monitorio y fortalecimiento de la participación comunitaria que permita a la gerencia del proyecto al momento de tomar medidas y acciones de mejora que propendan por el buen desempeño y ejecución de cada uno de los proyectos y 2) Diseño de contenidos para la gestión administrativa y gerencial de las asociaciones de productores.

No obstante, lo anterior y luego de revisados los soportes de las actividades antes descritas, la CGR no encuentra, para el caso del proyecto No. 1, diferenciación para con lo que el cooperante aporta en su contrapartida, específicamente lo plasmado en objetivo No. 1, que se describe a continuación:

Tabla No. 20 Contrapartida OEI Convenio de Cooperación Internacional 995 de 2015

OBJETIVOS ESPECIFICOS	ESTRATEGIAS	OEI (\$)
Acompañamiento técnico avanzado y altamente calificado en los procesos de estructuración, revisión, ajuste, reformulación o formulación de los proyectos del sector agropecuario presentados al MADR por organizaciones de las regiones focalizadas acordes a las líneas productivas definitivas	Mesas de trabajo y concertación MADR, OEI, las ET y las organizaciones comunitarias y realizar el acompañamiento en la revisión, ajustes, formulación o reformulación de los proyectos productivos	100.000 000

Fuente Estudio Previo

Así las cosas, se determina que no se encuentra justificado el monto pagado para tal fin, dado que precisamente las estrategias reseñadas en la contrapartida van encaminadas a fortalecer cada uno de los proyectos.

De igual forma, no es recibo el planteamiento referido a que el proyecto 1, sea un insumo de la gerencia para el mejoramiento de los proyectos, toda vez que precisamente en el marco de la experiencia e idoneidad, el cooperante debe contar con las herramientas que le permitan tener, tanto el control social como el monitoreo de los proyectos, no de otra forma se justificaría su escogencia para la ejecución de este convenio.

Respecto al proyecto 2, la CGR evidencia que existen componentes previamente establecidos que desarrollan las actividades propuestas en este proyecto, es así como, el componente R2A2 hace referencia a la entrega de material de apoyo a los beneficiarios; el componente R2A4, programas de formación y R3A3 acompañamiento a las asociaciones, todos encaminados al fortalecimiento de

capacidad de gestión, y que a todas luces no marcan diferencia con los soportes allegados para el proyecto 2.

En conclusión, los dos proyectos enunciados por el Ministerio que constituyen la gestión de cooperación, la CGR encuentra que, en primer lugar, al ser componentes tan amplios debieron pactarse desde un inicio en el POA y en segundo término, los soportes allegados no permiten evidenciar diferencias para con las actividades desarrollados en otros componentes.

Finalmente, el Ministerio pone de presente lo siguiente. *“Teniendo en cuenta la observación realizada por el equipo auditor, se envían los soportes que dan cuenta de los recursos ejecutados con cargo a este ítem, que hacen parte de la actividad ejecutar proyectos de apoyo en aspectos institucionales, sociales y técnicos para consolidar los resultado en el territorio definido teniendo en cuenta que desde la supervisión a la fecha, como se mencionó anteriormente solo sean validado \$2.200.000.000, los \$1.300.000.000 resaltantes no han sido verificados desde la supervisión financiero”*

Llama la atención que no obstante haberse pagado por concepto de Gestión-Fondo de Cooperación OEI, la suma de \$3.500.000.000, según certificado de ingresos y gastos a corte de noviembre de 2016, la supervisión financiera solo de cuenta de \$2.200.000.000, quedando a la deriva y sin ningún tipo de soporte y sustento los restantes \$1.300.000.000, circunstancia que evidencia una clara falta de control y supervisión a las actividades del cooperante.

Hallazgo No. 25 - Pagos seguimientos y supervisión con cargo al convenio 995 de 2015 (D) (F)

Convenio de Cooperación Internacional 995 de 2015

Partes: Organización de Estados Iberoamericanos OEI y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Valor: \$135.500.000.000

Celebrado: 19 de noviembre de 2015

Plazo: Prorrogado hasta 30 de junio de 2017

Estado Actual: En ejecución

Objeto: *Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros, entre las partes, para contribuir al fortalecimiento del sector agropecuario en aspectos de producción, comercialización y sostenibilidad, potenciando el capital humano y las capacidades productivas y económicas de los pequeños productores rurales.*

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

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

(...)

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

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

“De acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad (...) “La planeación se vincula estrechamente con el principio de legalidad, sobre todo en el procedimiento previo a la formación del contrato (. .) Pero además ese parámetro de oportunidad, entre otros fines, persigue establecer la duración del objeto contractual pues esta definición no sólo resulta trascendente para efectos de la inmediata y eficiente prestación del servicio público, sino también para precisar el precio real de aquellas cosas o servicios que serán objeto del contrato que pretende celebrar la administración (...) De otro lado, el cumplimiento del deber de planeación permite hacer efectivo el principio de economía, previsto en la Carta y en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, porque precisando la oportunidad y por ende teniendo la entidad estatal un conocimiento real de los precios de las cosas, obras o servicios que constituyen el objeto del contrato, podrá no solamente aprovechar eficientemente los recursos públicos sino que también podrá cumplir con otro deber imperativo como es el de la selección objetiva”¹⁷

El numeral 2.3.2.1 del Manual de Supervisión e Interventoría del MADR, del 14/04/2016 que versa sobre *“funciones y responsabilidad del supervisor de carácter técnico”*, establece en sus obligaciones:

- *“Exigir y verificar la calidad de los bienes y servicios adquiridos, o en su defecto los exigidos por las normas técnicas obligatorias.*

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

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

- Velar por el cabal cumplimiento de las obligaciones contractuales.
- Revisar que el contratista cumpla con el cronograma definido al inicio del contrato o convenio en el caso en que este se haya solicitado.
- Revisar y avalar los informes parciales y el informe final que deba presentar el contratista.
- Brindar colaboración y orientación al contratista sobre las acciones y medidas que debe adoptar para la correcta y debida ejecución del contrato.
- Solicitar al contratista los documentos e información necesarios para el debido seguimiento al desarrollo del contrato o convenio
- Remitir copia de los informes y todos los documentos generados con ocasión de la ejecución del contrato o convenio, al Grupo de Contratación para que reposen en la carpeta contractual correspondiente.
- Las demás que según el contrato o convenio objeto de vigilancia y la naturaleza de las prestaciones lo exijan". (Subrayas fuera del texto original)

Así mismo en el numeral 2.3.2 2.1 que versa sobre "Objetivos generales de la supervisión de carácter financiero" establece que "La supervisión de carácter financiero tendrá por objeto realizar el seguimiento a la ejecución de los recursos girados por el MADR, para que los pagos o desembolsos de ejecuten de acuerdo a los términos y por los montos definidos en la minuta del convenio y/o contrato, y el plan operativo definido, según el caso". Así mismo en el numeral 2.3.2.2 que versa sobre "Funciones y responsabilidad del supervisor de carácter financiero" se establecen las siguientes funciones y responsabilidades:

(...)

4. Verificar mediante visitas y examen de documentos, según su criterio profesional, la idoneidad, veracidad y suficiencia de los soportes de la ejecución financiera, dejando constancia y videncia de esta labor
5. Aplicar técnicas de verificación y confirmación para determinar la razonabilidad de las cifras reportadas en los informes de ejecución presentados por el ejecutor o cooperante.
6. Revisar y aprobar los informes de ejecución financiera presentada por los ejecutores o cooperantes.
7. Verificar e informa la MADR lo relacionado con la generación y manejo de los rendimientos financieros de los recursos girados por el MADR para la ejecución de convenio y/o contrato. Cuando aplique.
8. Elaborar informes de ejecución financiera para reportar al área contable del MADR, de acuerdo con los plazos y periodicidad establecidos por el MADR.
9. Coordinar con el supervisor técnico correspondiente el trámite de los desembolsos, previa verificación del cumplimiento de requisitos establecidos para cada uno.

(...)

14. Verificar que los pagos que se realicen con ocasión de la ejecución del objeto contractual se ajusten a la destinación y montos previstos en el convenio y/o contrato objeto de vigilancia.
15. Sustentar y documentar cualquier pronunciamiento que surja de la ejecución financiera del convenio y/o contrato.
16. Remitir a la supervisión técnica del convenio y/o contrato la documentación (informes de supervisión, informes de ejecución del ejecutor, actas, memorandos, oficios, ayudas de memoria, soportes de comisiones de servicios, correos electrónicos y similares) producto de las actividades de supervisión financiera, para que esta sea remitida a la carpeta del convenio o contrato que reposa en el Grupo de contratación.
(...)
20. Velar por el buen manejo e inversión de los recursos de conformidad con los términos pactados en el contrato y/o convenio y exigir toda la documentación que los soporte, para lo cual deberá realizar las inspecciones necesarias que le permitan verificar la ejecución financiera del contrato y/o convenio de cara a la realización de las obras o la adquisición de los bienes o servicios contratados y levantar los respectivos registros a través de informes de evaluación de la ejecución o actas y las cuales deberá allegar al Grupo de contratación para su correspondiente archivo.
21. Verificar que las facturas, cuentas de cobro y demás documentos y soportes, reúnan los requisitos mínimos exigidos, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.
22. Verificar los soportes de pagos presentados por el contratista o ejecutor y generados en desarrollo del contrato y/o convenio.
23. Informar al contratista y/o ejecutor sobre su obligación de reintegrar a la Dirección del Tesoro Público Nacional los rendimientos financieros que se hubieren generado con ocasión de los dineros girados por el MADR para la ejecución del contrato y/o convenio; así como de los dineros públicos entregados y no ejecutados al vencimiento del contrato y/o convenio, con sujeción a las disposiciones legales vigentes sobre la materia". (Subrayado y resaltado fuera de texto)

No obstante lo anterior, y una vez revisada la ejecución del convenio 995 de 2015 se observa que, a corte de 30 de noviembre de 2015, según CD folio 5685, se han pagado con cargo al convenio por concepto de seguimiento y supervisión en los componentes R2A4 59.761.569, R3A3 177.201.179, R4A2 57.277.670, y "supervisión de comité de supervisión del MADR" \$100.000.000, circunstancia que es contraria al principio de economía y planeación, si se tiene en cuenta que,

precisamente existe por parte del Ministerio la designación de supervisores financieros y técnicos para el desarrollo de dicha función¹⁸.

Para la CGR, no es viable que con cargo al convenio se cobren supervisiones y seguimientos sobre los convenios derivados y demás actividades, por cuanto es un rubro que le corresponde asumir al cooperante en virtud de su experiencia, idoneidad y contrapartida, mas no por el Ministerio, teniendo en cuenta que para el efecto ya se encontraban designados profesionales para dicha actividad.

Lo expuesto se presenta por debilidades en el ejercicio de la supervisión y del comité administrativo al avalar los pagos referidos a los componentes de seguimiento y supervisión sin justificación legal para ello, teniendo en cuenta que deberían ser asumidos en el marco de la contrapartida, circunstancia que constituye un presunto detrimento patrimonial en los términos del art 6 de la Ley 610 de 2000.. Presunta incidencia disciplinaria de conformidad con artículo 48 numeral 31 de la Ley 734 de 2002 y Fiscal por un valor de \$249.240.418.

Respuesta de la entidad

De conformidad con la respuesta emitida por el comité supervisor, mediante memorando No 2017-4600047143 de 12 de mayo de 2017, me permito dar traslado de la misma en los siguientes términos:

En virtud de la observación realizada por el ente auditor en la prueba de recorrido, realizada el día 13 de marzo de 2017, en donde se evidenció en el POA el término seguimiento y supervisión en los resultados R2A3, R2A4 y R4A2, a lo cual el Director de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos, indico que esto era un error de transcripción, el cual sería corregido mediante acta de comité administrativo.

Bajo ese entendido, el 13 de marzo del presente año se reunió el Comité Administrativo y mediante el Acta de No. 12 modificó el Plan Operativo del Convenio en los siguientes resultados: R2A3, R2A4 y R4A2, remplazando los términos "seguimiento y supervisión" por Acompañamiento técnico, que es en sí lo que se refleja en las actividades desarrolladas en virtud de los diferentes contratos de prestación de servicios suscritos por la OEI para el cumplimiento de los mencionados resultados.

Es necesario aclarar que la palabra supervisión se entiende en la ejecución operativa del Convenio y en el POA como acompañamiento técnico, social y

¹⁸ Mediante memorandos 20155200084213, 20153000084243, 20015300084363, 20153000086003 y 20173000009753 se designaron como supervisores financieros y técnicos a Rodrigo Elías Daza Vega, Javier Ricardo Jiménez, Mauricio Cuestas Y Sergio Felipe Lozano Ramírez

económico, para el aseguramiento de los resultados y en consecuencia, para el cumplimiento y desarrollo del objeto del Convenio.

En todos los casos esta nomenclatura de orden técnico no contraviene ni el objeto del control, ni del acompañamiento, ni de las obligaciones que corresponde adelantar para asegurar los resultados. Recoge todas las actividades, para asegurar avances y resultados de orden técnico, administrativo, económico, asociativo y social, con el fin de vigorizar los procesos que corresponde adelantar en desarrollo de los proyectos y a las mismas organizaciones resultantes del proceso de asociatividad para vislumbrar lo que se denomina sostenibilidad posterior a la inversión.

Lo dicho anteriormente se aplica para todos los documentos que corresponden a la ejecución por parte de la OEI en el Convenio 0995-15.

*Por otra parte, y respecto del Resultado de Supervisión - “Realizar la Supervisión por el comité de supervisión del MADR”, el 28 de diciembre de 2016 mediante Acta de Comité Administrativo No. 10, se aprobó el traslado de los **CIEN MILLONES DE PESOS** (\$100.000.000) al R3A3, el cual corresponde a ejecutar las operaciones en territorio para ejecutar los proyectos y el acompañamiento, es importante mencionar que este rubro no fue utilizado a 30 de noviembre de 2016.*

Es importante resaltar que el comité administrativo dentro de las funciones asignadas tanto en la minuta del convenio, como en los manuales tanto de supervisión e interventoría, como el de PARES, no avala pagos.

Por los anteriores argumentos, se solicita retirar la presente observación, en virtud a que los hechos objeto de observación no configuran vulneración a la normatividad vigente.

Análisis de la respuesta

Una vez analizados los argumentos que sobre el particular allegó la entidad, se determina validar la observación, por cuanto los mismos, no ofrecen elementos que permitan desvirtuar las connotaciones inicialmente establecidas.

Manifiesta la entidad que en los componentes R2A3, R2A4 y R4A2, se presentó un error en el término dispuesto en el POA como “*seguimiento y supervisión*”, situación que fue corregida mediante acta del comité administrativo, ajustando el concepto por el de *acompañamiento técnico*.

No obstante, lo anterior, y teniendo en cuenta lo mencionado, llama la atención al equipo auditor que el Comité Administrativo haya utilizado el término, *acompañamiento técnico*, cuando precisamente uno de los objetivos y estrategias

de la contrapartida hace referencia ha dicho concepto, tal y como se muestra a continuación.

Tabla No. 21 Contrapartida OEI Convenio Cooperación Internacional 995 de 2015

OBJETIVOS ESPECIFICOS	ESTRATEGIAS	OEI \$
Acompañamiento técnico avanzado y altamente calificado en los procesos de estructuración, revisión, ajuste, reformulación o formulación de los proyectos del sector agropecuario presentados al MADR por organizaciones de las regiones focalizadas acordes a las líneas productivas definitivas	Mesas de trabajo y concertación MADR, OEI, las ET y las organizaciones comunitarias y realizar el acompañamiento en la revisión, ajustes, formulación o reformulación de los proyectos productivos	100 000 000

Fuente Estudios Previos

Así las cosas, queda claro que no se encuentran soportes ni justificaciones que permitan identificar a este equipo auditor, las diferencias entre un concepto y otro, razón por la cual el Ministerio no tenía por qué pagar las activadas comprendidas en dicho concepto, por cuanto estas, debían ser asumidas por el cooperante tal y como se consignó tanto en los estudios previos como en el POA.

Más allá de existir o no un error de transcripción en el concepto, es claro que se pagaron con cargo al convenio actividades que le corresponden asumir al cooperante en virtud de su experiencia, idoneidad y contrapartida ; indistintamente de la denominación que se le dé, ni la supervisión (por ya existir unas funcionarios y contratistas en el Ministerio designados para tal fin) ni el acompañamiento técnico (como se ya vio era parte de la contrapartida) podrían ser cargadas al convenio.

En lo que respecta al componente de “*supervisión de comité de supervisión del MADR*” por un valor de \$100.000.000, el Ministerio demostró que, efectivamente dicho monto no se utilizó y se redistribuyó en otros componentes, razón por la cual no será tenido en cuenta para efectos del posible hallazgo fiscal.

Hallazgo No. 26 - Gestión archivística convenio 312 de 2015

El numeral 2.3.2.1 del manual de supervisión Interventoría del MADR del 14/04/2016 que versa sobre “*funciones y responsabilidad del supervisor de carácter técnico*” establece en sus obligaciones:

- “Exigir y verificar la calidad de los bienes y servicios adquiridos, o en su defecto los exigidos por las normas técnicas obligatorias.
- Velar por el cabal cumplimiento de las obligaciones contractuales.
- Revisar que el contratista cumpla con el cronograma definido al inicio del contrato o convenio en el caso en que este se haya solicitado.
- Revisar y avalar los informes parciales y el informe final que deba presentar el contratista.

- *Brindar colaboración y orientación al contratista sobre las acciones y medidas que debe adoptar para la correcta y debida ejecución del contrato.*
- *Solicitar al contratista los documentos e información necesarios para el debido seguimiento al desarrollo del contrato o convenio.*
- *Remitir copia de los informes y todos los documentos generados con ocasión de la ejecución del contrato o convenio, al Grupo de Contratación para que reposen en la carpeta contractual correspondiente.*
- *Las demás que según el contrato o convenio objeto de vigilancia y la naturaleza de las prestaciones lo exijan”. (Subrayas fuera del texto original)*

Así mismo en el numeral 2.3.2.2.1 que versa sobre “Objetivos generales de la supervisión de carácter financiero” establece que “La supervisión de carácter financiero tendrá por objeto realizar el seguimiento a la ejecución de los recursos girados por el MADR, para que los pagos o desembolsos de ejecuten de acuerdo a los términos y por los montos definidos en la minuta del convenio y/o contrato, y el plan operativo definido, según el caso”. Así mismo en el numeral 2.3.2.2.2 que versa sobre “Funciones y responsabilidad del supervisor de carácter financiero” se establecen las siguientes funciones y responsabilidades:

(...)

10. Verificar mediante visitas y examen de documentos, según su criterio profesional, la idoneidad, veracidad y suficiencia de los soportes de la ejecución financiera, dejando constancia y videncia de esta labor.
11. Aplicar técnicas de verificación y confirmación para determinar la razonabilidad de las cifras reportadas en los informes de ejecución presentados por el ejecutor o cooperante.
12. Revisar y aprobar los informes de ejecución financiera presentada por los ejecutores o cooperantes.
13. Verificar e informa la MADR lo relacionado con la generación y manejo de los rendimientos financieros de los recursos girados por el MADR para le ejecución de convenio y/o contrato. Cuando aplique.
14. Elaborar informes de ejecución financiera para reportar al área contable del MADR, de acuerdo con los plazos y periodicidad establecidos por el MADR.
15. Coordinar con el supervisor técnico correspondiente el trámite de los desembolsos, previa verificación del cumplimiento de requisitos establecidos para cada uno.

(...)

La cláusula Octava de convenio 312 de 2015, modificada mediante documento del 21 de septiembre de 2015 establece: “**DESEMBOLSOS-** Para la realización del objeto del presente convenios, EL MINISTERIO, entregará a UNAGA la suma de NUEVE MIL MILLONES DE PESOS (\$9.000.000.000) M/CTE de la siguiente manera: (...) 4) Un cuarto y último desembolso por valor de SETECIENTOS

MILLONES DE PESOS (\$700.000.000) M/CTE, previa verificación de la ejecución del 90 % del valor total desembolsado, así como la aprobación del informe final de actividades por parte del comité supervisor del Ministerio”.

Así las cosas y una vez revisado el expediente contractual, no se evidenciaron en su momento los soportes que acreditaran el cumplimiento de los requisitos para el cuarto desembolso, circunstancia que obedece a una indebida gestión archivística y control de la supervisión, con riesgos de no reflejan en tiempo real las actividades desarrolladas por el asociado y que sirven de sustento para los diferentes desembolsos.

Hallazgo No. 27 - Idoneidad convenios de asociación 1000, 1001, 1081 y 977 de 2015 (D)

El artículo 1 del Decreto 777 de 1992 respecto a los convenios celebrados con entidades sin ánimo de lucro reseña:

“Los contratos que en desarrollo de lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 355 de la Constitución Política celebren la Nación, los Departamentos, Distritos y Municipios con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, con el propósito de impulsar programas y actividades de interés público, deberán constar por escrito y se sujetarán a los requisitos y formalidades que exige la Ley para la contratación entre los particulares, salvo lo previsto en el presente Decreto y sin perjuicio de que puedan incluirse las cláusulas exorbitantes previstas por el Decreto 222 de 1983 (...). (Subrayas fuera del texto original)”

El tercer inciso de este artículo fue subrogado por el inciso 2º del artículo 1º del decreto 1403 de 1992, cuyo nuevo texto es del siguiente tenor:

“Se entiende por reconocida idoneidad la experiencia con resultados satisfactorios que acreditan la capacidad técnica y administrativa de las entidades sin ánimo de lucro para realizar el objeto del contrato. La entidad facultada para celebrar el respectivo contrato deberá evaluar dicha calidad por escrito debidamente motivado.

A su turno el MADR suscribió con la fundación ASOCOETNAR los siguientes convenios:

Convenio 1000 de 2015 con el objeto de *“Articular esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para la ejecución del proyecto. MEJORAMIENTO DEL NIVEL DE INGRESOS DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES DE ARROZ DE LAS SUBREGIONES SANQUIANGA, TELEMBI Y PACIFICO SUR DEPARTAMENTO DE NARIÑO”*. Por valor de 2.949.023.197.

Convenio 1001 de 2015 con el objeto de *“Aunar esfuerzo técnicos, financieros y administrativos para el mejoramiento de la explotación pesquera con el fin de incrementar los ingresos y activos de los pescadores artesanales en la subregión Sanquianga-Departamento de Nariño”*. Por valor de 2.104.660.705.

Convenio 1081 de 2015 con el objeto de *“Articular esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para la implementación del proyecto FORTALECIMIENTO PARA LAS 700 UNIDADES PRODUCTIVAS FAMILIARES MEDIANTE LA SIEMBRA, REHABILITACIÓN Y SOSTENIMIENTO TECNIFICADO DE CACAO EN EL DEPARTAMENTO DE NARIÑO”*. Por valor de 4.014.000.000.

En el mismo sentido se suscribió con la *“Asociación Civil de Autoridades Indígenas de Colombia por la Pacha Mamá – AICO* el Ministerio suscribió el convenio 977 de 2015 cuyo objeto es el de: *“Articular esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para la ejecución del proyecto recuperación del patrimonio agrícola en producción, manejo y comercio de papa en familias indígenas de Pasto- Nariño.*

No obstante lo anterior y analizados los convenios y contratos que soportan la idoneidad y experiencia de la Asociación de Consejos Comunitarios y Organizaciones Étnico Territoriales en Nariño – ASOCOETNAR, y la Asociación Civil de Autoridades Indígenas de Colombia por la Pacha Mamá – AICO, se observa que los mismos no acreditan ni soportan ejecución de actividades por parte de los asociados relacionadas con explotación pesquera y comercialización, buenas prácticas agrícolas, asistencia técnica y demás. Los objetos de los convenios y contratos que sirvieron de sustento para la certificación de idoneidad, versan sobre procesos de consultas previas, estructuras de organización y fortalecimiento cultural indígena, circunstancia no menor, si se tiene en cuenta la especificidad del objeto del convenio en dicho campo.

Adicionalmente, se observa que el certificado de idoneidad suscrito por las Direcciones de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos y, Pecuarias, Pesqueras y Acuícolas (folio 86 del convenio 1001), relaciona como experiencia del asociado convenios con el Departamento de Nariño sin finalizar satisfactoriamente; toda vez que la ejecución de estos, se encontraba programada para los meses de abril y mayo de 2016, razón por la cual, dicho convenio no podía acreditar experiencia para el caso en concreto. En cuanto a los contratos que demuestran ejecución satisfactoria, la sumatoria de los mismos no iguala o supera la cuantía por la que se suscribieron los convenios 1000 y 1081.

Lo expuesto se presenta por debilidades de las Direcciones de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos y Pecuarias, Pesqueras y Acuícolas, al certificar como idóneo un asociado que no cuenta con la experiencia y resultados requeridos en el sector agrícola y agropecuario, lo cual constituye un riesgo para la eficacia y eficiencia del recurso público, por cuanto la ejecución se adelantará por

una persona jurídica sin experticia en el sector, máxime cuando en este, existen variables técnicas y poblacionales que se no encuentran en otro campo de la administración pública. Presunta incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido en el numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

Respuesta de la entidad y análisis

Una vez analizados los argumentos que sobre el particular allega la entidad, se determina por parte del equipo auditor, validar la observación por cuanto en la respuesta el Ministerio se limita a detallar el tratamiento especial que se sigue para con las comunidades indígenas y étnicas, y la incidencia que tienen los asociados en dichas poblaciones.

La entidad no allega soportes que acrediten efectivamente la experiencia de los asociados en buenas prácticas agrícolas, asistencia técnica y comercialización, elementos que debían soportarse previo a la suscripción del convenio.

Es de anotar que tanto el Decreto 777 como el 1403 de 1992, no hacen distinción alguna a la hora de justificar la experiencia e idoneidad de asociado, razón por la cual, el no acreditar dichos lineamientos determina una vulneración al principio de selección objetiva, máxime cuando para llevar a cabo la contratación se utilizan convenios y contratos no afines a la necesidad que se quiere satisfacer.

Hallazgo No. 28 - Liquidación convenio interadministrativo 182 de 2013 (D)

La Ley 1150 de 2007 respecto al término para liquidar los contratos estatales establece:

"Artículo 11. Del plazo para la liquidación de los contratos. La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.

En aquellos casos en que el contratista no se presente a la liquidación previa notificación o convocatoria que le haga la entidad, o las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, la entidad tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 del C. C. A.

Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al

vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 136 del C. C.A.

Los contratistas tendrán derecho a efectuar salvedades a la liquidación por mutuo acuerdo, y en este evento la liquidación unilateral solo procederá en relación con los aspectos que no hayan sido objeto de acuerdo."

Sin embargo y luego de la revisión contable y legal al convenio interadministrativo 182 de 2013, celebrado entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural- INCODER¹⁹, se observa que a la fecha no se ha realizado la respectiva liquidación ni legalización de saldos, no obstante haber finalizado ejecución el día 31 de diciembre de 2013, circunstancia que genera riesgo para el Ministerio, en el sentido de pérdida de competencia para ejercer dicha facultad, la cual en todo caso, está orientada al ajuste final de cuentas y el posible reconocimiento o no de saldos a favor, teniendo en cuenta la falta de certeza en la ejecución dicho recurso.

La mencionada inobservancia se presenta por debilidades en el ejercicio de supervisión financiera y de la oficina de contratación al no ejercer de manera oportuna las obligaciones contenidas en el numeral 3.3.9 del manual de supervisión del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Presunta connotación disciplinaria de conformidad con lo establecido en el artículo 7 del artículo 35 de la Ley 734 de 2002.

Respuesta de la entidad y análisis

Si bien en la respuesta la entidad allega una serie de soportes documentales de las gestiones adelantadas por el supervisor técnico a efectos de llevar a cabo la correspondiente liquidación, no es menos cierto que la misma, por cualquiera de los factores allí descritos, no se materializó a pesar de haber transcurrido tres años y cinco meses.

No hay que perder la vista que la misma Ley 1150 de 2007 consigna la facultad de la liquidación unilateral de los contratos, ante las discrepancias que puedan surgir con el contratista o si este no concurre al llamado de liquidación, potestad que para el caso en cuestión no fue acogida por el Ministerio.

Las gestiones adelantadas por la supervisión técnica dan cuenta que, fue este el único actor interesado en lograr la liquidación respectiva, no así, la supervisión financiera que inobservó su función de exigir la devolución de saldos sin ejecutar,

¹⁹ Es de anotar que mediante Decreto 2365 del 7 de diciembre de 2015, el Gobierno Nacional ordenó la Liquidación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, circunstancia que en su momento no fue tenida en cuenta por el Ministerio a efectos de realizar la respectiva liquidación

En tal virtud la observación se valida dejando la connotación disciplinaria para la supervisión financiera y el grupo de contratos.

Hallazgo No. 29 -Saldos pendientes de devolución convenio 182 de 2013

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

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

(...)

Esta eficiencia, que busca el principio de Economía, se traduce en la obtención de máximos resultados, utilizando el menor tiempo posible, por la menor cantidad de recursos y con los menores costos para el presupuesto estatal ²⁰

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

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

²⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sub sección A, Consejero Ponente Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, 26 de Noviembre de 2009, Radicado Número 52001-23-31-000-2002-01023-02 (0506-08)

que también podrá cumplir con otro deber imperativo como es el de la selección objetiva”²¹

Así mismo en el numeral 2.3.2 2.1 que versa sobre “Objetivos generales de la supervisión de carácter financiero” establece que “La supervisión de carácter financiero tendrá por objeto realizar el seguimiento a la ejecución de los recursos girados por el MADR, para que los pagos o desembolsos de ejecuten de acuerdo a los términos y por los montos definidos en la minuta del convenio y/o contrato, y el plan operativo definido, según el caso”. Así mismo en el numeral 2.3.2.2 que versa sobre “Funciones y responsabilidad del supervisor de carácter financiero” se establecen las siguientes funciones y responsabilidades:

(...)

16. Verificar mediante visitas y examen de documentos, según su criterio profesional, la idoneidad, veracidad y suficiencia de los soportes de la ejecución financiera, dejando constancia y videncia de esta labor.
17. Aplicar técnicas de verificación y confirmación para determinar la razonabilidad de las cifras reportadas en los informes de ejecución presentados por el ejecutor o cooperante.
18. Revisar y aprobar los informes de ejecución financiera presentada por los ejecutores o cooperantes.
19. Verificar e informa la MADR lo relacionado con la generación y manejo de los rendimientos financieros de los recursos girados por el MADR para le ejecución de convenio y/o contrato. Cuando aplique.
20. Elaborar informes de ejecución financiera para reportar al área contable del MADR, de acuerdo con los plazos y periodicidad establecidos por el MADR.
21. Coordinar con el supervisor técnico correspondiente el trámite de los desembolsos, previa verificación del cumplimiento de requisitos establecidos para cada uno.

(...)

17. Verificar que los pagos que se realicen con ocasión de la ejecución del objeto contractual se ajusten a la destinación y montos previstos en el convenio y/o contrato objeto de vigilancia
18. Sustentar y documentar cualquier pronunciamiento que surja de la ejecución financiera del convenio y/o contrato.
19. Remitir a la supervisión técnica del convenio y/o contrato la documentación (informes de supervisión, informes de ejecución del ejecutor, actas, memorandos, oficios, ayudas de memoria, soportes de comisiones de

²¹ Sentencia del 24 de abril de 2013 del Consejo de Estado, sala de lo Contencioso Administrativo, sección tercera, subsección C, Consejero Ponente – Jaime Orlando Santofirmo Gamboa- Proceso 68001-23-15-000-1998-01743-01(27315).

servicios, correos electrónicos y similares) producto de las actividades de supervisión financiera, para que esta sea remitida a la carpeta del convenio o contrato que reposa en el Grupo de contratación.

(...)

24. *Velar por el buen manejo e inversión de los recursos de conformidad con los términos pactados en el contrato y/o convenio y exigir toda la documentación que los soporte, para lo cual deberá realizar las inspecciones necesarias que le permitan verificar la ejecución financiera del contrato y/o convenio de cara a la realización de las obras o la adquisición de los bienes o servicios contratados y levantar los respectivos registros a través de informes de evaluación de la ejecución o actas y las cuales deberá allegar al Grupo de contratación para su correspondiente archivo.*
25. *Verificar que las facturas, cuentas de cobro y demás documentos y soportes, reúnan los requisitos mínimos exigidos, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.*
26. *Verificar los soportes de pagos presentados por el contratista o ejecutor y generados en desarrollo del contrato y/o convenio.*
27. *Informar al contratista y/o ejecutor sobre su obligación de reintegrar a la Dirección del Tesoro Público Nacional los rendimientos financieros que se hubieren generado con ocasión de los dineros girados por el MADR para la ejecución del contrato y/o convenio; así como de los dineros públicos entregados y no ejecutados al vencimiento del contrato y/o convenio, con sujeción a las disposiciones legales vigentes sobre la materia". (Subrayado fuera de texto)*

No obstante lo anterior, una vez revisados los diferentes soportes de ejecución y el informe presentado por INCODER, mediante radicado 20142155662, referenciado en la respuesta a las observaciones del Ministerio a la CGR, y el memorando 20175800046973 del 12 de mayo de 2017, se observa que se encuentra un saldo pendiente de devolución por un valor de \$265.668.087, de conformidad con extracto de la cuenta corriente No. 3023000003357 del Banco Agrario, con fecha junio de 2014, habilitada para el manejo de los recursos de este convenio, soporte que no permite tener certeza de la situación real y actual de dicho dinero, teniendo en cuenta que a la fecha han transcurrido casi tres años de finalizada la ejecución.

Lo expuesto se presentó por debilidades de la supervisión financiera del convenio, al no ejercer oportunamente su función de exigir al contratista, la devolución de los saldos sin ejecutar y del Grupo de Contratos al no haber liquidado oportunamente el convenio, lo cual genera riesgos de pérdida del recurso públicos al no tener certeza fehaciente del estado actual de los mismos.

Hallazgo No. 30 - Idoneidad convenio de asociación 1043 de 2015 (D)

El artículo 1 del decreto 777 de 1992 respecto a los convenios celebrados con entidades sin ánimo de lucro reseña:

“Los contratos que en desarrollo de lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 355 de la Constitución Política celebren la Nación, los Departamentos, Distritos y Municipios con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, con el propósito de impulsar programas y actividades de interés público, deberán constar por escrito y se sujetarán a los requisitos y formalidades que exige la Ley para la contratación entre los particulares, salvo lo previsto en el presente Decreto y sin perjuicio de que puedan incluirse las cláusulas exorbitantes previstas por el Decreto 222 de 1983 (...). (Subrayas fuera del texto original)”

El tercer inciso de este artículo fue subrogado por el inciso 2º del artículo 1º del decreto 1403 de 1992, cuyo nuevo texto es del siguiente tenor:

“Se entiende por reconocida idoneidad la experiencia con resultados satisfactorios que acreditan la capacidad técnica y administrativa de las entidades sin ánimo de lucro para realizar el objeto del contrato. La entidad facultada para celebrar el respectivo contrato deberá evaluar dicha calidad por escrito debidamente motivado

A su turno el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 establece:

“Artículo 96º.- *Constitución de asociaciones y fundaciones para el cumplimiento de las actividades propias de las entidades públicas con participación de particulares. Las entidades estatales, cualquiera sea su naturaleza y orden administrativo podrán, con la observación de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución, asociarse con personas jurídicas particulares, mediante la celebración de convenios de asociación o la creación de personas jurídicas, para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna a aquéllas la Ley.*

Los convenios de asociación a que se refiere el presente artículo se celebrarán de conformidad con lo dispuesto en el artículo 355 de la Constitución Política, en ellos se determinará con precisión su objeto, término, obligaciones de las partes, aportes, coordinación y todos aquellos aspectos que se consideren pertinentes.”

(...)”.

La cláusula primera del convenio de asociación 1043 de 2015 respecto al objeto del convenio establece:” **CLÁUSULA PRIMERA: OBJETO.-** *Articular esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre el MADR y el Comitato Internazionale Per Lo Sviluppo Dei Populi CISP, para el acompañamiento técnico al Ministerio, con*

la gestión y desarrollo de estrategias productivas rurales, contribuyendo al mejoramiento de capacidades y generación de ingresos del pequeño productor y con la estructuración de los mecanismos de intervención integral en territorios establecidos ”

No obstante, lo anterior y analizados los convenios y contratos que soportan la idoneidad y experiencia del Comitato Internazionale Per Lo Sviluppo Dei Populi CISP, para la ejecución del objeto del convenio, se encuentra que los mismos, no están relacionados con actividades agropecuarias y agrícolas, circunstancia no menor, si se tiene en cuenta que, precisamente, el objeto del convenio hace énfasis en estrategias productivas rurales relacionados con el sector agropecuario.

Lo expuesto se presenta por debilidades de la Dirección de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos, al certificar como idóneo un asociado que no cuenta con la experiencia y resultados requeridos en el sector agrícola y agropecuario, lo cual constituye un riesgo para la eficacia y eficiencia del recurso público, por cuanto la ejecución se adelantará por una persona jurídica sin experticia en el sector, máxime cuando en este, existen variables técnicas y poblacionales que se no encuentran en otro campo de la administración pública. Presunta incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido en el numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

Respuesta de la entidad y análisis

La entidad en su respuesta allega una serie de argumentos encaminados a respaldar la idoneidad del asociado desde el punto de vista de desarrollo integral, fortalecimiento productivo, comercialización y postcosecha; así como experiencia acreditada frente a la implementación de los proyectos integrales de fortalecimiento de capacidades productivas contribuyendo al mejoramiento de capacidades y generación de ingresos del pequeño productor y con la estructuración de los mecanismos de intervención integral en territorios establecidos.

No obstante lo anterior, se determina validar la observación por cuanto se reitera, los convenios y contratos que soportan la experiencia del asociado no guardan relación con estrategias productivas rurales, teniendo en cuenta los diferentes componentes del convenio, circunstancia no menor si se tiene en cuenta que la ejecución de los mismos se realiza en sector agropecuario.

La CGR no desconoce la experiencia que acredita el asociado en campo de la inclusión social, víctimas y educación, pero para el caso, es determinante la experiencia específica en el sector agrícola y agropecuario que no se vislumbra en los soportes.

Hallazgo No. 31 - Valor convenio de asociación 1043 de 2015 (D)

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

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

(...)

Esta eficiencia, que busca el principio de Economía, se traduce en la obtención de máximos resultados, utilizando el menor tiempo posible, por la menor cantidad de recursos y con los menores costos para el presupuesto estatal.²²

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

“De acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad (...) “La planeación se vincula estrechamente con el principio de legalidad, sobre todo en el procedimiento previo a la formación del contrato (...) Pero además ese parámetro de oportunidad, entre otros fines, persigue establecer la duración del objeto contractual pues esta definición no sólo resulta trascendente para efectos de la inmediata y eficiente prestación del servicio público, sino también para precisar el precio real de aquellas cosas o servicios que serán objeto del contrato que pretende celebrar la administración (...) De otro lado, el cumplimiento del deber de planeación permite hacer efectivo el principio de economía, previsto en la Carta y en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, porque precisando la oportunidad y por ende teniendo la entidad estatal un conocimiento real de los precios de las cosas, obras o servicios que constituyen el objeto del contrato, podrá no solamente aprovechar eficientemente los recursos públicos sino que también podrá cumplir con otro deber imperativo como es el de la selección objetiva”²³

²² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sub sección A, Consejero Ponente Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, 26 de Noviembre de 2009, Radicado Número 52001-23-31- 000-2002-01023-02 (0506-08)

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

No obstante, lo anterior y analizadas las variables que sustentan el valor del convenio, se encuentra que las mismas, carecen de soportes técnicos que permitan evidenciar el valor real de las actividades a desarrollar; la Dirección de Capacidades se limita a enunciar el objeto, aporte y contrapartida sin realizar un análisis de fondo que permita justificar el monto que se pactó en el convenio.

De igual forma se evidencia que lo plasmado por el asociado en su propuesta no es objeto de revisión y análisis por parte del Ministerio, a tal punto que los valores de las actividades y tiempos son copiados en idéntica forma en el POA, circunstancia que pone en riesgo la eficacia y eficiencia del recurso público, al no tener certeza de los variables que justifican el valor del convenio. Presunta incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido en el numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

Respuesta de la entidad y análisis

En su momento la entidad manifestó que el Comité Técnico del convenio adelantaba el análisis de las variables que sustentaba el presupuesto de cada uno de los proyectos y actividades; situación que fue ratificada en la mesa de trabajo adelantada el 1 de junio en la instalaciones de la CGR, y en la cual el Ministerio se comprometió a entregar las soportes correspondientes. Sin embargo, los mismos no fueron allegados a la comisión auditora pese a existir el compromiso de hacerlo, y no obstante haberlos requerido personalmente a la Dirección de Capacidades.

Hallazgo No. 32 - Actas comités administrativos convenio 1043 de 2015

El párrafo primero de la cláusula tercera del convenio 1043 de 2015 en cuanto las funciones del Comité Administrativo establecen: “(...) **PARAGRAFO PRIMERO.** – *El comité administrativo del presente convenio tendrá además de las funciones establecidas en el Manual de supervisión vigente adoptado por el MINISTERIO las siguientes: 1- Elaborar, revisar y aprobará el POA y sus respectivos ajustes (...)*4- *Aprobar el presupuesto general y señalar los lineamientos técnicos del convenio, dentro del marco del plan operativo que se apruebe...*”

No obstante lo anterior y luego de revisar el acta No.1 del comité administrativo de fecha 10 de diciembre de 2015 (folio 1390), se observa que en la misma no se consignan los análisis, discusiones, propuestas y observaciones al POA de los miembros que integran dicho comité, limitándose a enunciar de manera muy general el desarrollo de la sesión.

Lo expuesto se presenta por debilidades del mismo comité administrativo en la elaboración de las actas, las cuales no permiten evidenciar los análisis que se hicieran de las actividades, valores y rubros que componen el POA y la ejecución misma del convenio.

Hallazgo No. 33 -Manual de supervisión-seguimiento convenios derivados

Los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011 respecto a la supervisión contractual estipulan:

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

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

(...)

ARTÍCULO 84. FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES. *La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.*

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

Así las cosas y revisado el manual de supervisión versión 7 del 14 de abril de 2016 se observa que en el numeral 2.1.1, relacionado con el alcance de la interventoría o supervisión, se estableció: *“En ningún caso el supervisor o interventor del convenio ejercerá como supervisor o interventor de los subcontratos que suscriba el ejecutor”*, circunstancia que es contraria a la naturaleza de la supervisión, por cuanto de ningún modo esta excluye del ejercicio a los convenios y/o contratos derivados.

Como bien se expone en la cita normativa, la supervisión consiste en el ejercicio continuo y permanente no solo de la ejecución sino también del cumplimiento del objeto mismo, de tal forma que, no obstante existir convenios y contratos derivados, en tratándose de recursos públicos, la supervisión debe estar presente en todas las instancias de la contratación a efectos de que se cumpla con el

cometido estatal, máxime cuando es a través de dichos subcontratos donde efectivamente se está satisfaciendo la necesidad contractual.

Indistintamente de la modalidad de contratación que utilice la entidad pública, los contratos y/o convenios derivados se ejecutan con recursos públicos, surgiendo la obligación y necesidad de llegar hasta la última instancia de ejecución, circunstancia que no es potestativa sino obligatoria, teniendo en cuenta que se estaría dejando al libre albedrío del asociado y/o contratista, en su mayoría particulares, el seguimiento y control de recurso público.

La anterior circunstancia se presenta por la indebida interpretación por parte del Ministerio de la función de supervisión, al excluir del ejercicio los convenios y contratos derivados sin fundamento alguno, determinando con ello, tal y como se ha evidenciado en las diferentes revisiones contractuales, debilidades en los soportes de los convenios derivados (no se encuentran en las carpetas contractuales) y falta de seguimiento de la supervisión a las actividades de los subcontratos.

Hallazgo No. 34 - Costos operativos convenio 216 de 2014 (D) (IP)

Convenio 216 de 2014

Partes: Corporación Colombia Internacional CCI y Ministerio de Agricultura

Valor: \$2.661.175.600

Plazo: Del 24 de enero de 2014 al 31 de diciembre 2014

Estado Actual: Liquidado

El numeral 4 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 respecto al principio de economía establece: “(...) 4. *Los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato.*”

A su turno, respecto al principio de planeación el Consejo de Estado de Estado, en reiteradas providencias ha señalado:

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

el cumplimiento del deber de planeación permite hacer efectivo el principio de economía, previsto en la Carta y en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, porque precisando la oportunidad y por ende teniendo la entidad estatal un conocimiento real de los precios de las cosas, obras o servicios que constituyen el objeto del contrato, podrá no solamente aprovechar eficientemente los recursos públicos sino que también podrá cumplir con otro deber imperativo como es el de la selección objetiva”²⁴

El artículo 95 de la Ley 489 de 1998 respecto a la asociación entre entidades públicas establece: *“Artículo 95º.- Asociación entre entidades públicas. Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro. (...)”*

A su turno el numeral 6, literal d del Manual de Contratación de Ministerio, establece:

“(...)”

d) El valor estimado del contrato, indicando las variables utilizadas para calcular el presupuesto de la contratación y los rubros que lo componen, con fundamento en estudios o investigaciones de mercado, que deberán tener en cuenta el presupuesto, las condiciones del mercado, los tributos y los costos por ajustes e imprevistos y demás variables que puedan afectar la determinación del valor del contrato. Cuando el valor del contrato sea determinado por precios. (...)”

No obstante lo anterior, y luego de revisados tanto la propuesta de la CCI, como los estudios previos y el convenio, no se encontró que en los mismos se hiciera alusión alguna respecto al reconocimiento de los costos operativos por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, siendo el POA el documento a través del cual se aprobaron los mismos.

De igual forma y revisado el Plan Operativo del convenio, aprobado por el Comité Administrativo mediante acta No. 1 del 3 de febrero de 2014, se vislumbra la autorización del rubro número 5 por *“Transferencia de conocimiento CCI- Costos Operativos por una valor de \$102.560.000”*, concepto que es contrario a los fines y objeto del convenio interadministrativo, por cuanto la esencia de los mismos se encuentra en la articulación, aunar esfuerzos y/o el cumplimiento de los fines comunes a las partes sin mediar un reconocimiento económico para tal efecto.

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

Así las cosas, al no pactarse los costos operativos/transferencia de conocimiento, en el convenio y plasmarlos en el POA, sin mediar soporte o relación alguna²⁵, constituye un riesgo para la ejecución del convenio y la eficiencia en la utilización del recurso público al reconocer el pago de conceptos que no guardan relación con el objeto y los fines de la naturaleza de la asociación.

Es de señalar que, el pago de los costos operativos fue en desmedro de las actividades a ejecutar en el convenio tal y como se señala en el siguiente cuadro:

Tabla No. 22 Diferencias Propuesta CCI - POA convenio 2016 de 2014

Actividad N°	Propuesta CCI \$	Acta N°1 Comité Administrativo del Convenio	Diferencia \$
1	1 450 796.800	1 393.064 400	57.732 400
2	578.648.876	560 375 600	18 273 276
3	526 554 324	500 000.000	26 554 324
4	8 000 000	8.000 000	0
		Total	102.560.000

Fuente Cálculos equipo auditor

Dicha circunstancia se presenta por debilidades en la estructuración del convenio por parte de la Dirección de Cadenas Pecuarias Pesqueras y Acuícolas y del Comité administrativo al aprobar un rubro que no se encontraba. Presunta incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido por el artículo 48 numeral 31 de la Ley 734 de 2002 y se adelantará indagación preliminar para determinar si hay lugar a un presunto daño patrimonial.

Respuesta de la entidad

“El ente de control afirma que dentro del Comité Administrativo del Convenio en mención se pactaron costos operativos, contrarios a los fines del mismo, en desmedro de las actividades a ejecutar.

Sin embargo, consideramos que cada uno de los costos operativos estuvo asociado, directa o indirectamente, al desarrollo y ejecución del Convenio. En efecto, los costos operativos estuvieron estrechamente ligados al desarrollo, seguimiento e implementación del Convenio y, además, constituyeron actividades necesarias para la obtención de las metas acordadas por las partes.

Ahora bien, es preciso aclarar que en la propuesta presentada por la CCI se contempló este rubro. Una lectura detallada de la nota que figura en la parte inferior del documento titulado “Distribución de presupuesto por Actividades” se señala claramente que dicho rubro se encontraba transversalmente en las demás

²⁵ Revisado el expediente del convenio no se encontraron soportes que acrediten la ejecución por concepto de costos operativos.

actividades, como un elemento indispensable para el alcance de las metas propuestas.

El texto del Convenio no es el escenario propicio para estimar o estipular, de manera detallada, la totalidad de los conceptos o rubros que soportan el valor total o la cuantía del Convenio Interadministrativo. Es por ello que la cláusula segunda del mencionado bilateral prevé claramente que:

“(…) la ejecución del objeto del presente convenio, y en particular, el desarrollo de las distintas actividades que se deriven del mismo, se sujetarán a un Plan Operativo, el cual formará parte integral del presente convenio, y en él se detallarán los objetivos propuestos, rubros, gastos y todas aquellas actividades a desarrollar requeridas para el desarrollo del presente convenio.” (subrayado fuera de texto.)

Por lo tanto, si bien el texto del Convenio no cuenta con un presupuesto detallado, las partes determinaron que un documento adicional, el denominado Plan Operativo, que forma parte integral del acuerdo, especificaría los aspectos centrales como los rubros, los gastos y las actividades a realizar.

Adicionalmente, se debe también resaltar que dentro de las funciones del Comité Administrativo, las partes acordaron que éste sería el encargado de aprobar el Plan Operativo, por lo cual procedieron a aprobar el mencionado plan, el día 03 de febrero mediante el acta No. 01, otorgándole legitimidad a los rubros, gastos y actividades propuestas, incluyendo los costos operativos del proyecto.

Es preciso aclarar que, la inclusión de los costos operativos, en los términos y condiciones determinados por el mismo convenio, no contraviene los fines y el objeto de los Convenios Interadministrativos. Como corolario de lo anterior ha de tenerse en cuenta una adecuada interpretación de la figura de los costos operativos, razón por la cual es menester precisar que en este Convenio dichos rubros no constituyen pago o reconocimiento económico alguno a las partes. En este caso, los costos operativos simplemente se encuentran encaminados a atender aquellos gastos, directos, indirectos y necesarios en los que incurrió la CCI para el desarrollo de las labores desempeñadas sin que por ello se pueda concluir que implican un pago a favor suyo. Por consiguiente, resulta inadecuado catalogar dicho rubro, como riesgo para la ejecución del convenio y la eficiencia en la utilización del recurso público.

Se recalca entonces, que como quiera que tales costos operativos son afines a la naturaleza del convenio y totalmente necesarios para su debida ejecución, de manera que este rubro no va en desmedro de las demás actividades plasmadas en el Plan Operativo o en la propuesta presentada por la CCI, en la medida que fueron contemplados por la CCI desde su oferta, como un valor incluido en cada actividad

por ser de tipo transversal y que guardaba total coherencia con los objetivos del convenio.

Bajo los argumentos expuestos, solicitamos muy respetuosamente a los funcionarios de la Contraloría General de la República, se tenga en cuenta lo siguiente:

Las reglas que rigen los convenios, son las propias de la autonomía de la voluntad de las partes, es decir que éstas, tienen plena libertad para llegar a los acuerdos que sean necesarios para alcanzar los objetivos de la respectiva entidad y materializar los fines del Estado.

Es de resaltar que como a través de los convenios se está ejerciendo una función administrativa, consideramos, deben respetarse ciertas reglas propias de la actividad estatal como por ejemplo las relativas a la planeación y a la ejecución del convenio; por ello, si se aprobaron unos costos como los que objeta el ente de control, es obligante manifestar, que dichos costos sí estuvieron asociados directamente o indirectamente con la ejecución del convenio, toda vez que con ellos se costearon tareas propias que desarrolló la CCI.

Así las cosas, las actividades desarrolladas consistieron en apoyo técnico, económico, financiero, administrativo y legal, que permitieron que el proyecto se ejecutara adecuadamente, máxime cuando los fines del convenio son muy amplios, y, están plenamente sustentados. No obstante lo anterior y, con el fin de precisar el detalle del ítem ya descrito, hemos enviado comunicación a la CCI y estamos a la espera de la respuesta”.

Análisis de la respuesta

Una vez analizados los argumentos que allega la entidad, se determina validar la observación, por cuanto no se allegaron los soportes que acreditaran que las actividades pagadas con cargo al componente de costos operativos/transferencia de conocimiento estuvieran relacionadas con el objeto del convenio. Para tal efecto se dará traslado al grupo de indagaciones preliminares para que adelante el estudio correspondiente del antecedente.

De igual forma, en mesa trabajo la entidad se comprometió a allegar los soportes referidos, sin que hasta la fecha se haya cumplido con tal compromiso.

Hallazgo No. 35 - Rendimientos financieros y saldos por reintegrar convenios 202 de 2014, 312 de 2015, 320 de 2016 y 544 de 2016 suscritos con UNAGA (Beneficio)

El decreto 1853 del 6 de septiembre de 2015, relacionado con la liquidación y traslado de los rendimientos financieros originados con recursos de la Nación establece:

Artículo 2.3.5.6, Traslado de rendimientos financieros a la Nación. *La entidad administradora procederá a trasladar a favor la Nación resultado positivo la metodología liquidación descrita en el artículo 2.3.5.3. El traslado de rendimientos financieros se llevará cabo mediante transferencia y/o consignación a la cuenta que para fin informe la Dirección General de Crédito Público y Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, hasta el décimo (10°) día hábil del mes siguiente al período objeto del cálculo.*

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

Artículo 2.3.5.10. Rendimientos financieros originados con anterioridad a la entrada en vigencia del presente decreto. *La liquidación de rendimientos financieros para el período comprendido entre el 1 de enero de 2015 y el 31 de agosto de 2015, deberá ajustarse a la metodología descrita en artículos anteriores y en caso de resultar valores a favor de la Nación, deberán ser trasladados a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio Hacienda y Crédito Público a más tardar al décimo (10°) día hábil siguiente a fecha de entrada en vigencia del presente decreto.*

Así mismo la cláusula decima de los convenios 202 de 2014, 312 de 2015, 320 de 2016 y 544 de 2016 establecen: “MANEJO Y CONTABILIZACION DE LOS APORTES: UNAGA abrirá una cuenta contable independiente para el manejo de los recursos girados por EL MINISTERIO, con registros contables y administrativos que permitan comprobar la adecuada inversión de los aportes en dinero que EL MINISTERIO le entregue a UNAGA para la ejecución del Convenio, y a presentar los informes que requiera EL MINISTERIO, así como los estados de aplicación de fondos y una relación de los gastos, de acuerdo con las normas usuales de contabilidad y en forma y periodicidad que el MINISTERIO lo solicite”. (Subrayado y negrilla por fuera de texto).

Verificados los extractos de las cuentas bancarias donde se manejaron los recursos de los convenios 202 de 2014, 312 de 2015, 320 de 2016 y 544 de 2016,

y los reintegros realizados por UNAGA a la DTN, se determinó que están pendientes de reintegrar los siguientes valores:

Tabla No. 23 Valores pendientes de reintegrar convenios UNAGA - MADR

Convenio	Detalle	Valor (\$)
320 de 2016	Rendimientos financieros diciembre de 2016, enero, febrero y marzo de 2017	1 281 631
202 de 2014	Saldo en la cuenta a 28 de febrero de 2017 sin reintegrar habiendo finalizado ejecución del convenio	84 671.876
312 de 2015	Rendimientos financieros diciembre de 2016 y enero de 2017 (de febrero a marzo de 2017 no habían extractos)	226 871
312 de 2015	Saldo a Diciembre de 2016 sin reintegrar habiendo finalizado ejecución del convenio	106.995
544 de 2016	Saldo a 28 de febrero de 2017 sin reintegrar habiendo finalizado ejecución del convenio	175 133 648
TOTAL POR REINTEGRAR		262.378.021

Fuente: Cálculos equipo auditor

Esta situación se presenta por el incumplimiento de las obligaciones del asociado en este aspecto y deficiencias de la supervisión del MADR, en la comprobación y debilidades en el seguimiento del uso de los recursos en las cuentas bancarias, destinadas para tal fin, ocasionando demoras en el recaudo de recursos a favor de la Nación y su oportuno aprovechamiento para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

En respuesta a la observación, la entidad adjunta soportes de reintegro de los rendimientos financieros a fecha de 18 de mayo de 2017, por valor de \$2.151.535, lo que se constituye en beneficio del proceso auditor. Con respecto a los recursos no ejecutados por valor de \$84.671.876 del 202 de 2014, \$106.995 del convenio 312 de 2015 y \$175.133.648 del 544 de 2016, la entidad manifiesta que, de acuerdo con lo contemplado en la minuta cláusula vigésima segunda del convenio, el reintegro de los recursos sin ejecutar se hará una vez elaborada el acta de liquidación.

Con respecto a los recursos sin ejecutar, si bien no se ha liquidado los convenios, el Ministerio pierde competencia para liquidar a los 30 meses, y para el convenio 202 ese plazo se vence en agosto de 2017, por lo cual será objeto de revisión la devolución de esos recursos en futuras actuaciones fiscales.

Hallazgo No. 36 - Ejecución financiera convenio 202 de 2014 (D), (F)

Convenio de Asociación No. 202 de 2014

Partes: Unión Nacional de Asociaciones Ganaderas colombianas – UNAGA y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR.

Plazo: Hasta 31 de diciembre de 2014, con prórroga hasta el 28 de

Estado Actual: Finalizada la ejecución.

Objeto: Aunar esfuerzos, técnicos, científicos, administrativos y financieros con el fin de caracterizar, identificar y realizar el seguimiento productivo bajo la metodología de control lechero a la población bovina de la regiones lechereas de Colombia, como base para el Programa Nacional de Mejoramiento Genético Bovino para mejorar la competitividad de la cadena láctea.

Valor: \$4.336.200.000, de los cuales \$4.000.000.000 son recursos del MADR y \$336.200.000 contrapartida UNAGA.

El numeral 4 del artículo 25 de la ley 80 de 1993 respecto al principio de economía establece: “(...) 4. Los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato.”

A su turno el Consejo de Estado, en reiteradas jurisprudencias respecto al principio de economía ha manifestado:

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

(...)

Esta eficiencia, que busca el principio de Economía, se traduce en la obtención de máximos resultados, utilizando el menor tiempo posible, por la menor cantidad de recursos y con los menores costos para el presupuesto estatal.²⁶

De igual forma, respecto al principio de planeación dicha corporación ha reseñado:

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

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

economía, previsto en la Carta y en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, porque precisando la oportunidad y por ende teniendo la entidad estatal un conocimiento real de los precios de las cosas, obras o servicios que constituyen el objeto del contrato, podrá no solamente aprovechar eficientemente los recursos públicos sino que también podrá cumplir con otro deber imperativo como es el de la selección objetiva”²⁷

Por su parte el numeral 6, literal d del Manual de Contratación de Ministerio que establece:

“(…)

d) El valor estimado del contrato, indicando las variables utilizadas para calcular el presupuesto de la contratación y los rubros que lo componen, con fundamento en estudios o investigaciones de mercado, que deberán tener en cuenta el presupuesto, las condiciones del mercado, los tributos y los costos por ajustes e imprevistos y demás variables que puedan afectar la determinación del valor del contrato. Cuando el valor del contrato sea determinado por precios. (...)”

La cláusula segunda del Convenio 202 de 2014 establece sobre los planes operativos: *“el Desarrollo del objeto del presente Convenio y, en particular a las obligaciones que de él se deriven, las partes se sujetarán a un Plan Operativo elaborado por UNAGA que hará parte del mismo, aprobado por el COMITÉ OPERATIVO de que trata la CLAUSULA TERCERA del presente CONVENIO DE ASOCIACION. Este Plan Operativo detallará entre otros asuntos, los objetivos propuestos, las actividades a desarrollar, los resultados o productos a entregar, los roles institucionales, los gastos y costos que genere el Convenio”*

Así mismo, la cláusula tercera del convenio en mención establece sobre el comité administrativo: *“Para todos los efectos relativos a la dirección, la operación y la evaluación del presente Convenio, funcionará un Comité Administrativo integrado por: 1) El director de Cadenas Pecuarias, Pesqueras y Acuícolas o su designado, quien lo presidirá; 2) El Director de Innovación, Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria o su designado; 3) El Representante Legal de UNAGA o su delegado;*

(…)

PARÁGRAFO SEGUNDO: El comité Administrativo del presente Convenio tendrá además de las funciones establecidas en el Manual de Supervisión vigente adoptado por EL MINISTERIO, los siguientes: 1.) Aprobar el Plan Operativo, 2)

²⁷ Sentencia del 24 de abril de 2013 del Consejo de Estado, sala de lo Contencioso Administrativo, sección tercera, subsección C, Consejero Ponente – Jaime Orlando Santofimio Gamboa- Proceso 68001-23-15-000-1998-01743-01(27315)

Señalar los lineamientos técnicos y presupuestales del Convenio; 3) Solicitar, revisar, analizar y conceptuar sobre los informes de ejecución del Convenio; 4.) Las demás que se orienten a la correcta y adecuada ejecución del Convenio

En el mismo sentido la cláusula cuarta del convenio 202 respecto a las obligaciones de UNAGA establece: “(...) 6. Presentar al supervisor del convenio informes de ejecución técnica y financiera que garanticen al Ministerio, la correcta aplicación de los recursos de acuerdo a las normas vigentes” (subrayado fuera del texto original)

El numeral 2.3.2.1 del manual de supervisión Interventoría del MADR del 14/04/2016 que versa sobre “funciones y responsabilidad del supervisor de carácter técnico” establece en sus obligaciones:

- “Exigir y verificar la calidad de los bienes y servicios adquiridos, o en su defecto los exigidos por las normas técnicas obligatorias.
- Velar por el cabal cumplimiento de las obligaciones contractuales.
- Revisar que el contratista cumpla con el cronograma definido al inicio del contrato o convenio en el caso en que este se haya solicitado.
- Revisar y avalar los informes parciales y el informe final que deba presentar el contratista.
- Brindar colaboración y orientación al contratista sobre las acciones y medidas que debe adoptar para la correcta y debida ejecución del contrato.
- Solicitar al contratista los documentos e información necesarios para el debido seguimiento al desarrollo del contrato o convenio.
- Remitir copia de los informes y todos los documentos generados con ocasión de la ejecución del contrato o convenio, al Grupo de Contratación para que reposen en la carpeta contractual correspondiente.
- Las demás que según el contrato o convenio objeto de vigilancia y la naturaleza de las prestaciones lo exijan”. (Subrayas fuera del texto original)

Así mismo en el numeral 2.3 2.2.1 que versa sobre “Objetivos generales de la supervisión de carácter financiero” establece que “La supervisión de carácter financiero tendrá por objeto realizar el seguimiento a la ejecución de los recursos girados por el MADR, para que los pagos o desembolsos de ejecuten de acuerdo a los términos y por los montos definidos en la minuta del convenio y/o contrato, y el plan operativo definido, según el caso”. Así mismo en el numeral 2.3.2.2.2 que versa sobre “Funciones y responsabilidad del supervisor de carácter financiero” se establecen las siguientes funciones y responsabilidades:

(...)

22. Verificar mediante visitas y examen de documentos, según su criterio profesional, la idoneidad, veracidad y suficiencia de los soportes de la ejecución financiera, dejando constancia y videncia de esta labor.

23. Aplicar técnicas de verificación y confirmación para determinar la razonabilidad de las cifras reportadas en los informes de ejecución presentados por el ejecutor o cooperante.
24. Revisar y aprobar los informes de ejecución financiera presentada por los ejecutores o cooperantes.
25. Verificar e informa la MADR lo relacionado con la generación y manejo de los rendimientos financieros de los recursos girados por el MADR para le ejecución de convenio y/o contrato. Cuando aplique.
26. Elaborar informes de ejecución financiera para reportar al área contable del MADR, de acuerdo con los plazos y periodicidad establecidos por el MADR.
27. Coordinar con el supervisor técnico correspondiente el trámite de los desembolsos, previa verificación del cumplimiento de requisitos establecidos para cada uno.

(...)

20. Verificar que los pagos que se realicen con ocasión de la ejecución del objeto contractual se ajusten a la destinación y montos previstos en el convenio y/o contrato objeto de vigilancia.
21. Sustentar y documentar cualquier pronunciamiento que surja de la ejecución financiera del convenio y/o contrato.
22. Remitir a la supervisión técnica del convenio y/o contrato la documentación (informes de supervisión, informes de ejecución del ejecutor, actas, memorandos, oficios, ayudas de memoria, soportes de comisiones de servicios, correos electrónicos y similares) producto de las actividades de supervisión financiera, para que esta sea remitida a la carpeta del convenio o contrato que reposa en el Grupo de contratación.

(...)

28. Velar por el buen manejo e inversión de los recursos de conformidad con los términos pactados en el contrato y/o convenio y exigir toda la documentación que los soporte, para lo cual deberá realizar las inspecciones necesarias que le permitan verificar la ejecución financiera del contrato y/o convenio de cara a la realización de las obras o la adquisición de los bienes o servicios contratados y levantar los respectivos registros a través de informes de evaluación de la ejecución o actas y las cuales deberá allegar al Grupo de contratación para su correspondiente archivo.
29. Verificar que las facturas, cuentas de cobro y demás documentos y soportes, reúnan los requisitos mínimos exigidos, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.
30. Verificar los soportes de pagos presentados por el contratista o ejecutor y generados en desarrollo del contrato y/o convenio.

31. *Informar al contratista y/o ejecutor sobre su obligación de reintegrar a la Dirección del Tesoro Público Nacional los rendimientos financieros que se hubieren generado con ocasión de los dineros girados por el MADR para la ejecución del contrato y/o convenio, así como de los dineros públicos entregados y no ejecutados al vencimiento del contrato y/o convenio, con sujeción a las disposiciones legales vigentes sobre la materia". (Subrayado y resaltado fuera de texto)*

No obstante lo anterior, luego de analizar el informe de ejecución a corte mayo de 2016, y con las evidencias obtenidas en la visita fiscal a las instalaciones del Asociado, en la ciudad de Bogotá los días 27 y 28 de abril de 2017, se evidenciaron presuntas irregularidades tanto en los soportes, como en la relación de los gastos con el objeto del convenio en los componentes de Gastos Operacionales, Dirección General del Proyecto y Asesores Técnicos, así como en la ejecución de la contrapartida del asociado, ocasionando un presunto daño al patrimonio como se detalla a continuación:

- Componente Gastos Operacionales convenio 202 de 2014

Por concepto de "gastos operacionales 6.75%" el asociado presentó en el informe un total de \$371.250.000, de los cuales \$260.069.897,00²⁸, no se encuentran relacionados con el objeto del convenio, teniendo en cuenta los documentos y certificados de egresos que UNAGA, soporta para el pago de dicho rubro, como se detalla en la siguiente tabla:

Tabla No. 24 Ítems glosados componente gastos operaciones convenio 202 de 2014

Detalle	Cantidad de Egresos	Valor \$
Cobro de arrendamiento y administración oficinas UNAGA	27	51.069 558,00
Erogaciones sin soporte idóneo	9	9 044.253,00
Gravamen a los movimientos financieros sin detalle y soportes	1	20 705 852,00
No se encuentra soporte que se relacione con el objeto del convenio pagos, personas naturales, sin soporte contractual relacionado con el convenio	36	96 403 460,00
Otras erogaciones no relacionadas con el objeto del convenio	7	32 408 408,00
Pagados por otro componente	6	18 850 000,00
RetelIVA sin soporte ni detalle, retención practicada a terceros	1	13 255 033,00
soportes Egreso antes de la fecha de suscripción del contrato	5	18 333 333,00
Total general	92	260.069.897,00

Fuente Informe final y de liquidación del convenio 202 de 2014 a Mayo de 2016

De manera general, en la respuesta la entidad remite lo manifestado por el asociado, pero sin verificar los soportes aportados, los cuales vienen de forma unilateral de UNAGA, sin aprobación de esas partidas por el comité administrativo.

²⁸ Ver cuadro de Excel anexo 03 "Detalle Componente Gastos operacionales convenio 202 de 2014" con validación de las respuesta de la entidad

Respecto a cada uno de los ítems se analizó lo siguiente:

- Arrendamientos y administración de copropiedad: la entidad manifiesta que estos espacios correspondían a lugares para el almacenamiento y trazabilidad de las muestras de leche, pero verificada en visita a las instalaciones, las mismas corresponde a oficinas administrativas y no de almacenamiento, además se observa que el contrato de arrendamiento de la oficina 205 data del 01 de febrero de 2013, fecha anterior a la suscripción del primer convenio entre el Ministerio y UNAGA que es de 2014. Así mismo, se denota en la cláusula segunda del contrato de arrendamiento de la oficina 203 que dicho inmueble es para uso exclusivo de oficinas y no para almacenamiento. En tal virtud se valida los valores de arrendamiento y administración de copropiedad incluidos en el componente de gastos operacionales.
- Comprobantes de “erogaciones sin soporte”, “no se encuentra soporte que se relacione con el objeto del convenio pagos, personas naturales, sin soporte contractual relacionado con el convenio” y “otras erogaciones no relacionadas con el objeto del convenio”: la entidad adjunta unos documentos que no fueron presentados en la visita fiscal realizada por el ente de control, los cuales no son los idóneos de acuerdo al análisis uno a uno que se hace en el anexo 3 “**Detalle Componente Gastos operacionales convenio 202 de 2014**” en las secciones respectivas.
- Gravamen a los movimientos financieros: la entidad allega un listado de Excel de ítems mes por mes sin fecha precisa y a partir de mayo – junio de 2015 cuando ya había finalizado la ejecución del convenio, por lo cual se valida este ítem.
- Erogaciones pagadas por otros componentes: la entidad adjuntó soportes, que desvirtúan 4 ítems de 10, los restantes, correspondientes a Vega Jaramillo comunicaciones, no logran desvirtuar que ya estaba pago en el componente de socialización.
- Retenciones de impuestos: La entidad anexa los pagos realizadas a la DIAN por dicho concepto, pero no es de recibo, dado que en los cuadros de ejecución financiera del proyecto los valores consignados eran brutos sin el descuento de retelVA, este concepto se aplica a los pagos a terceros por lo que no debe ir con cargo a los recursos del convenio.
- Soportes de Egresos antes de la firma del convenio: la entidad manifiesta que, si bien los pagos son anteriores a la fecha de suscripción de los contratos, los mismos corresponden a órdenes de servicio de meses anteriores, afirmación que no es de recibo por lo que no es aceptable cobrar actividades con cargo al convenio que no estén directamente relacionadas con este y no estén debidamente soportadas.

- Componentes Asesores Técnicos Convenio 202 de 2014

Por concepto de “Asesores Técnicos” el asociado presentó en el informe un total de \$66.290.000, de los cuales \$37.888.000 presentan las siguientes irregularidades:

Tabla No. 25 Ítems glosados componente asesores técnicos convenio 202 de 2014

Razón Social	Objeto o concepto	Valor (\$)	Observación CGR
Ruth Suarez Gómez	Asesoría financiera PNMGB	32.768.000	Se está pagando asesoría financiera, habiendo un rubro de asesoría contable para dichas funciones, además al no haber movimientos bursátiles no tiene relación con el objeto del convenio
Carlos Manrique Perdomo	Asesoría Técnica PNMGB	5.120.000	Este correspondía a la contrapartida que ponía UNAGA de acuerdo a la certificación detallada de la misma
Total Asesores Técnicos		37.888.000	

Fuente Informe final de Ejecución del convenio a mayo de 2016

Análisis de respuesta:

- Asesoría Financiera de Ruth Suarez: la entidad manifiesta que el análisis de la economista va mucho más allá del carácter bursátil, que su campo de estudio lo constituyen los procesos sociales a través de los cuales los recursos son transformados en bienes y servicios que puede utilizar la sociedad en satisfacción de las necesidades. No obstante lo anterior, no se allegaron soportes que permitan constatar el aporte de la asesoría al desarrollo del programa, ni hay contrato suscrito con la menciona profesional como se constata en el acta de visita fiscal a las instalaciones del asociado.
- Asesoría técnica Carlos Manrique: no se logra diferenciar lo que se aportó en la contrapartida respecto a lo que se está cobrando por componente técnico.

- Contrapartida UNAGA convenio 202 de 2014

Verificada la contrapartida de acuerdo con la certificación detallada suministrada por UNAGA, se evidenciaron las siguientes irregularidades:

Tabla No. 26 Ítems glosados contrapartida UNAGA

Contrapartida	Valor \$	Observación CGR
Visitas de caracterización e identificación	163.200.000	Dentro de los componentes que ejecutaron con cargo a los recursos del ministerio está el de “Visitas de caracterización e identificación” el cual se pagó en su totalidad \$204.543 547
Total contrapartidas	163.200.000	

Fuente Análisis equipo auditor

Análisis de la respuesta:

La entidad adjunta un contrato para cubrir el ítem visitas de caracterización e identificación, pero el mismo no permite evidenciar la diferenciación de este para con el componente previamente establecido en el POA.

Las anteriores circunstancias se presentan por deficiencias en la función, tanto del comité administrativo, al aprobar gastos que no se encuentran relacionados con el objeto del convenio, y gastos de personal (tanto en dirección como operativo y administrativo) sin mediar un parámetro técnico, que permitiera cuantificar y determinar las horas destinadas para dicho componente ni las obligaciones específicas que se derivan del mismo, así como del comité de supervisión al no verificar la existencia de los soportes presentados por el asociado para soportar la ejecución, como de igual manera, por la falta de verificación de parte de los supervisores de la ejecución de la contrapartida.

Lo expuesto evidencia un riesgo para la eficiencia y eficacia del recurso público, máxime cuando los informes de ejecución presentados por el asociado al Ministerio no corresponden con la realidad fáctica y financiera del convenio, circunstancia que constituye un presunto detrimento patrimonial en los términos del art 6 de la Ley 610 de 2000. Presunta incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido por el artículo 48 numeral 31 de la ley 734 de 2002 y Fiscal por un valor de **\$461.157.897,00**

Hallazgo No. 37 - Ejecución financiera convenio 312 de 2015 (D, F)

Convenio de Asociación 312 de 2015

Partes: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Asociación Ganadera Colombiana UNAGA

Valor: \$7.450.000.000

Plazo: Del 20 de abril de 2015 al 31 de diciembre 2015

Estado Actual: Terminado- Pendiente Liquidación

Objeto: Articular esfuerzos técnicos, científicos, administrativos y financieros con el fin de llevar a cabo las actividades de caracterización, seguimiento productivo y acompañamiento técnico en el marco del programa Nacional de mejoramiento Genético Bovino, para procurar por el mejoramiento de la competitividad del sector lácteo nacional.

El numeral 4 del artículo 25 de la ley 80 de 1993 respecto al principio de economía establece: "(...) 4. *Los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato.*"

A su turno el Consejo de Estado en reiteradas jurisprudencias respecto al principio de economía ha manifestado:

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

(...)

Esta eficiencia, que busca el principio de Economía, se traduce en la obtención de máximos resultados, utilizando el menor tiempo posible, por la menor cantidad de recursos y con los menores costos para el presupuesto estatal.²⁹

De igual forma, respecto al principio de planeación dicha corporación ha reseñado:

“De acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad (...) “La planeación se vincula estrechamente con el principio de legalidad, sobre todo en el procedimiento previo a la formación del contrato (...) Pero además ese parámetro de oportunidad, entre otros fines, persigue establecer la duración del objeto contractual pues esta definición no sólo resulta trascendente para efectos de la inmediata y eficiente prestación del servicio público, sino también para precisar el precio real de aquellas cosas o servicios que serán objeto del contrato que pretende celebrar la administración (...) De otro lado, el cumplimiento del deber de planeación permite hacer efectivo el principio de economía, previsto en la Carta y en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, porque precisando la oportunidad y por ende teniendo la entidad estatal un conocimiento real de los precios de las cosas, obras o servicios que constituyen el objeto del contrato, podrá no solamente aprovechar eficientemente los recursos públicos sino que también podrá cumplir con otro deber imperativo como es el de la selección objetiva”³⁰

Por su parte el numeral 6, literal d, del Manual de Contratación de Ministerio que establece:

²⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sub sección A, Consejero Ponente Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, 26 de Noviembre de 2009, Radicado Número 52001-23-31- 000-2002-01023-02 (0506-08)

³⁰ Sentencia del 24 de abril de 2013 del Consejo de Estado, sala de lo Contencioso Administrativo, sección tercera, subsección C, Consejero Ponente – Jaime Orlando Santofimio Gamboa- Proceso 68001-23-15-000-1998-01743-01(27315)

“(...)

d) El valor estimado del contrato, indicando las variables utilizadas para calcular el presupuesto de la contratación y los rubros que lo componen, con fundamento en estudios o investigaciones de mercado, que deberán tener en cuenta el presupuesto, las condiciones del mercado, los tributos y los costos por ajustes e imprevistos y demás variables que puedan afectar la determinación del valor del contrato. Cuando el valor del contrato sea determinado por precios. (...)”

La cláusula segunda del Convenio 312 de 2015 establece sobre los planes operativos: “el Desarrollo del objeto del presente Convenio y, en particular a las obligaciones que de él se deriven, las partes se sujetarán a un Plan Operativo elaborado por UNAGA que hará parte del mismo, aprobado por el COMITÉ OPERATIVO de que trata la CLAUSULA TERCERA del presente CONVENIO DE ASOCIACION. Este Plan Operativo detallará entre otros asuntos, los objetivos propuestos, las actividades a desarrollar, los resultados o productos a entregar, los roles institucionales, los gastos y costos que genere el Convenio.”

Así mismo, la cláusula tercera del convenio en mención establece sobre el comité administrativo: “Para todos los efectos relativos a la dirección, la operación y la evaluación del presente Convenio, funcionará un Comité Administrativo integrado por: 1) El Viceministro de asuntos agropecuarios o su delegado, quien lo presidirá; 2) El Director de Cadenas Pecuarías Pesqueras y Acuícolas; 3) El Director de Innovación, Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria o su designado; 4) El Representante Legal de UNAGA o su delegado;

(...)

PARÁGRAFO PRIMERO: El comité Administrativo del presente Convenio tendrá además de las funciones establecidas en el Manual de Supervisión vigente adoptado por EL MINISTERIO, los siguientes: 1.) Aprobar el Plan Operativo; (...) 6.) Señalar los lineamientos técnicos y presupuestales del Convenio; 7) Solicitar, revisar, analizar y conceptuar sobre los informes de ejecución del Convenio.

La cláusula cuarta del convenio 312 respecto a las obligaciones de UNAGA establece: “(...) 6. Presentar al supervisor del convenio informes de ejecución técnica y financiera que **garanticen al Ministerio, la correcta aplicación del recurso de acuerdo a las normas vigentes**” (Negrillas y subrayas fuera del texto original).

Por otra parte el numeral 2.3.2.1 del manual de supervisión Interventoría del MADR, del 14/04/2016 que versa sobre “funciones y responsabilidad del supervisor de carácter técnico” establece en sus obligaciones:

- “Exigir y verificar la calidad de los bienes y servicios adquiridos, o en su defecto los exigidos por las normas técnicas obligatorias.
- Velar por el cabal cumplimiento de las obligaciones contractuales.
- Revisar que el contratista cumpla con el cronograma definido al inicio del contrato o convenio en el caso en que este se haya solicitado.
- Revisar y avalar los informes parciales y el informe final que deba presentar el contratista.
- Brindar colaboración y orientación al contratista sobre las acciones y medidas que debe adoptar para la correcta y debida ejecución del contrato.
- Solicitar al contratista los documentos e información necesarios para el debido seguimiento al desarrollo del contrato o convenio.
- Remitir copia de los informes y todos los documentos generados con ocasión de la ejecución del contrato o convenio, al Grupo de Contratación para que reposen en la carpeta contractual correspondiente.
- Las demás que según el contrato o convenio objeto de vigilancia y la naturaleza de las prestaciones lo exijan”. (Subrayas fuera del texto original)

Así mismo en el numeral 2.3.2.2.1 que versa sobre “Objetivos generales de la supervisión de carácter financiero” establece que “La supervisión de carácter financiero tendrá por objeto realizar el seguimiento a la ejecución de los recursos girados por el MADR, para que los pagos o desembolsos de ejecuten de acuerdo a los términos y por los montos definidos en la minuta del convenio y/o contrato, y el plan operativo definido, según el caso” Así mismo en el numeral 2.3.2.2.2 que versa sobre “Funciones y responsabilidad del supervisor de carácter financiero” se establecen las siguientes funciones y responsabilidades:

(...)

28. Verificar mediante visitas y examen de documentos, según su criterio profesional, la idoneidad, veracidad y suficiencia de los soportes de la ejecución financiera, dejando constancia y videncia de esta labor.
29. Aplicar técnicas de verificación y confirmación para determinar la razonabilidad de las cifras reportadas en los informes de ejecución presentados por el ejecutor o cooperante.
30. Revisar y aprobar los informes de ejecución financiera presentada por los ejecutores o cooperantes.
31. Verificar e informa la MADR lo relacionado con la generación y manejo de los rendimientos financieros de los recursos girados por el MADR para le ejecución de convenio y/o contrato. Cuando aplique.
32. Elaborar informes de ejecución financiera para reportar al área contable del MADR, de acuerdo con los plazos y periodicidad establecidos por el MADR.
33. Coordinar con el supervisor técnico correspondiente el trámite de los desembolsos, previa verificación del cumplimiento de requisitos establecidos para cada uno.

(...)

23. Verificar que los pagos que se realicen con ocasión de la ejecución del objeto contractual se ajusten a la destinación y montos previstos en el convenio y/o contrato objeto de vigilancia.
24. Sustentar y documentar cualquier pronunciamiento que surja de la ejecución financiera del convenio y/o contrato.
25. Remitir a la supervisión técnica del convenio y/o contrato la documentación (informes de supervisión, informes de ejecución del ejecutor, actas, memorandos, oficios, ayudas de memoria, soportes de comisiones de servicios, correos electrónicos y similares) producto de las actividades de supervisión financiera, para que esta sea remitida a la carpeta del convenio o contrato que reposa en el Grupo de contratación.

(...)

32. Velar por el buen manejo e inversión de los recursos de conformidad con los términos pactados en el contrato y/o convenio y exigir toda la documentación que los soporte, para lo cual deberá realizar las inspecciones necesarias que le permitan verificar la ejecución financiera del contrato y/o convenio de cara a la realización de las obras o la adquisición de los bienes o servicios contratados y levantar los respectivos registros a través de informes de evaluación de la ejecución o actas y las cuales deberá allegar al Grupo de contratación para su correspondiente archivo.
33. Verificar que las facturas, cuentas de cobro y demás documentos y soportes, reúnan los requisitos mínimos exigidos, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.
34. Verificar los soportes de pagos presentados por el contratista o ejecutor y generados en desarrollo del contrato y/o convenio.
35. Informar al contratista y/o ejecutor sobre su obligación de reintegrar a la Dirección del Tesoro Público Nacional los rendimientos financieros que se hubieren generado con ocasión de los dineros girados por el MADR para la ejecución del contrato y/o convenio; así como de los dineros públicos entregados y no ejecutados al vencimiento del contrato y/o convenio, con sujeción a las disposiciones legales vigentes sobre la materia". (Subrayado y resaltado fuera de texto)

No obstante lo anterior y luego de analizar el informe de ejecución, a corte 18 de diciembre 2015, y con las evidencias obtenidas en la visita fiscal, a las instalaciones del Asociado, en la ciudad de Bogotá los días 27 y 28 de abril de 2017, se evidenciaron presuntas irregularidades tanto en los soportes, como en la relación de los gastos con el objeto del convenio en los componentes de Gastos Operacionales, Logística y Seguimiento, Asesores Técnicos, Ingeniero de Sistemas

y Dirección General del proyecto, ocasionando un presunto daño al patrimonio como se detalla a continuación:

- Componente Gastos Operacionales convenio 312 de 2015

Por concepto de “gastos operacionales 5%” el asociado presentó en el informe un total de \$412.500.000, de ellos \$323.084.481³¹, no se encuentran relacionados con el objeto del convenio, teniendo en cuenta los documentos y certificados de egresos que UNAGA soporta para el pago de dicho rubro, como se detalla en la siguiente tabla:

Tabla No. 27 Ítems glosados componente Gastos operacionales convenio 312 de 2015

Detalle	Cantidad de egresos	Valor \$
Soportes anteriores a la suscripción del contrato	7	9 616 966,00
No se encuentra soporte que se relacione con el objeto del convenio pagos, personas naturales, sin soporte contractual relacionado con el convenio	43	86 795 680,00
Cobro de actividades del mes de abril de 2015, iniciando contrato para funciones en el convenio de mayo de 2015	3	4.743.000,00
Cobro de arrendamiento y administración oficinas UNAGA por gastos operacionales	2	5 965.366,00
Tiquetes aéreos anteriores a la suscripción del convenio	5	21 459.281,00
Gastos bancarios sin soportes ni detalle	1	37 096 131,00
Reteniva sin soporte ni detalle, retención practicada a terceros,	1	30 263 542,00
Otras erogaciones no relacionadas con el objeto del convenio	18	77 500 681,00
Diferencia sin soportes entre lo incluido en el reporte de ejecución y lo suministrado por la entidad	1	49 643 834,00
Total presuntas Irregularidades componente Gastos operacionales 5%	81	323.084.481,00

Fuente Informe de Ejecución del convenio a 18 de diciembre de 2015

De manera general, en la respuesta la entidad remite lo manifestado por el asociado, pero sin verificar los soportes aportados, soportes que vienen de forma unilateral de UNAGA sin aprobación de esas partidas por el Comité Administrativo, con respecto a cada uno de los ítems se analizó lo siguiente:

- Soportes anteriores a la suscripción del contrato: la entidad no da respuesta por lo que se validan estos ítems.
- “Erogaciones con soportes sin relación con el objeto del convenio”, “Tiquetes aéreos anteriores a la suscripción del convenio”, “Cobro de actividades del mes de abril de 2015, iniciando contrato para funciones en el convenio de mayo de 2015” y “Otras erogaciones no relacionadas con el objeto del convenio”: se realiza el análisis ítem por ítem en el anexo No. 4.
- Cobro de arrendamientos y administración oficinas UNAGA por el componente de gastos operacionales: no se aceptan por considerar que las

³¹ Ver cuadro de Excel anexo 4 “Detalle Componente Gastos operacionales convenio 312 de 2015”

oficinas administrativas de UNAGA deben ser asumidas por este y no con cargo al convenio, toda vez que las actividades del mismo son independientes del accionar administrativo de UNAGA.

- Gravamen a los movimientos financieros: la entidad allega un listado de Excel de ítems mes por mes sin fecha precisa sin diferenciar las cuentas y el convenio, por lo cual se valida la observación de este ítem.
- Pago de retenciones de impuestos: la entidad anexa los pagos realizadas a la DIAN por dicho concepto, pero no es de recibo, dado que en los cuadros de ejecución financiera del proyecto los valores consignados eran brutos sin el descuento de retelVA, este concepto se aplica a los pagos a terceros por lo que no debe ir con cargo a los recursos del convenio.

- Arriendo oficinas pagado en componente de Logística y Seguimiento convenio 312 de 2015

Por concepto de “Logística y Seguimiento” el asociado presentó en el informe un total de \$643.949.507, de los cuales \$39.160.389, corresponden a los pagos relacionados con el arrendamiento de las oficinas administrativas de UNAGA, los cuales no están relacionados con el objeto del convenio, como se detalla en la siguiente tabla:

Tabla No. 28 Ítems glosados de arrendamientos por componente de Logística y seguimiento convenio 312 de 2015

Razón Social	Objeto o concepto	VALOR CONTRATO \$	FECHA C.E	No C.E
Inv. Jiménez /Inv Inmobiliarias Botero	Pago arriendo of 205 mes de mayo	3 153 050	05/06/2015	7486
Mevic S A/ Cilia Stella González	Pago arriendo of 203 mes de mayo	1 356 516	05/06/2015	7486
Inv. Jiménez /Inv. Inmobiliarias Botero	Pago arriendo of. 205 mes de junio	3 153 050	05/06/2015	7550
Mevic S A/ Cilia Stella González	Pago arriendo of 203 mes de junio	1 291 920	05/06/2015	7550
Inv Jiménez /Inv Inmobiliarias Botero	Pago arriendo of 205 julio/15	3 153 050	02/07/2015	7668
Mevic S A/ Cilia Stella González	Pago arriendo of 203 julio/15	1 291 920	02/07/2015	7668
Inv Jiménez /Inv Inmobiliarias Botero	Pago arriendo of 205 mes de agosto	3 153 050	05/08/2015	7827
Mevic S A/Cilia Stella González	Pago arriendo of 203 mes de agosto	1 291.920	05/08/2015	7827
Inv Jiménez /Inv. Inmobiliarias Botero	Pago arriendo of. 205 mes de septiembre	3 153 050	04/09/2015	7971
Mevic S A/Cilia Stella González	Pago arriendo of 203 mes de septiembre	1 291 920	04/09/2015	7971
Inv Jiménez /Inv Inmobiliarias Botero	Pago arriendo of 205 mes de octubre	3 153 050	05/10/2015	8141
Mevic S A/Cilia Stella González	Pago arriendo of 203 mes de octubre	1 291 920	05/10/2015	8141
Mevic S A/Cilia Stella González	Pago arriendo of 203 mes de noviembre	1 291 920	05/11/2015	8313

Razón Social	Objeto o concepto	VALOR CONTRATO \$	FECHA C.E	No C.E
Inv. Jiménez / Inv Inmobiliarias Botero	Pago arriendo of 205 mes de diciembre	3 153 050	03/12/2015	8445
Mevic S A/Cilia Stella González	Pago arriendo of 203 mes de diciembre	1.291 920	03/12/2015	8445
Total Arriendos en Componente de Logística y seguimiento		\$32.471.306		

Fuente Informe de Ejecución del convenio a 18 de diciembre de 2015

Análisis respuesta:

Del arriendo y administración de las oficinas 205 y 203, no se aceptan los argumentos por considerar que las oficinas administrativas de UNAGA deben ser asumidas por este y no con cargo al convenio, toda vez que las actividades del mismo son independientes del accionar administrativo de UNAGA.

Con respecto a la oficina 103, se acepta el argumento teniendo en cuenta que está relacionada para el uso exclusivo del convenio, se desvirtúa el valor de \$6.689.083.

- Componente Asesores Técnicos convenio 312 de 2015

Por concepto de "Asesores Técnicos" el asociado presentó en el informe un total de \$104.510.000, de los cuales \$55.315.000, muestran presuntas irregularidades así:

Tabla No. 29 Ítems glosados componente de asesores técnicos convenio 312 de 2015

Razón Social	Objeto o concepto	VALOR \$	Observación CGR
Ruth Suarez Gómez	Asesoría económica PNMGB	48 000 000	Se está pagando asesoría económica, habiendo un rubro de asesoría contable para dichas funciones, además al no haber movimientos bursátiles no tiene relación con el objeto del convenio
Carlos Manrique Perdomo	Asesoría Técnica PNMGB	4 500.000	Este correspondía a la contrapartida que ponía Unaga de acuerdo a la certificación detallada de la misma
Total Asesores Técnicos		\$52.500.000	

Fuente Análisis equipo auditor

Análisis respuesta:

- Con respecto a la Asesoría Financiera de Ruth Suarez, mencionan que el análisis de economista va mucho más allá del carácter bursátil, sin su campo de estudio lo constituyen los procesos sociales a través de los cuales los recursos son transformados en bienes y servicios que puede utilizar la sociedad en satisfacción de las necesidades. No obstante lo anterior, no se allegaron soportes que permitan constatar el aporte de la asesoría al desarrollo del programa.

- Con respecto a la asesoría técnica del Señor Manrique, no se logra diferenciar lo que se aportó en la contrapartida respecto a lo que se está cobrando por componente técnico.
- **Contrapartida convenio 312 de 2015**

Verificada la contrapartida de acuerdo con la certificación detallada suministrada por UNAGA, se evidenciaron que en contrapartida incluyen el rubro de estrategia de cualificación material genético del pequeño productor por \$300.000.000, pero el mismo no aplica dado que existe un componente con cargo a los recursos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, donde cubre la totalidad de este rubro por valor de \$ 2.031.013.618

Análisis de contrapartida:

La entidad manifiesta que el operador aportó 1.110 embriones adicionales de reserva, por lo delicado del material genético, pero no adjunta soportes de la compra, entrega o reemplazo del material, ni del uso del mismo. Por lo cual se valida el hallazgo.

Las anteriores circunstancias se presentan por deficiencias en la función, tanto de la supervisión al no verificar la existencia de los soportes presentados por el asociado, como del comité administrativo, al aprobar gastos que no se encuentran relacionados con el objeto del convenio, y gastos de personal (tanto en dirección como operativo y administrativo) sin mediar un parámetro técnico que permitiera cuantificar y determinar las horas destinadas para dicho componte ni las obligaciones específicas que se derivan del mismo.

Todo esto constituye un presunto detrimento patrimonial en los términos del art 6 de la Ley 610 de 2000, máxime cuando los informes de ejecución presentados por el asociado al Ministerio no corresponden con la realidad fáctica y financiera del convenio, lo cual es contraria a la naturaleza jurídica de los convenios de asociación, en los cuales no se hace presente una contraprestación. Presunta incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido por el artículo 48 numeral 31 de la ley 734 de 2002 y Fiscal por un valor de \$ 406.055.787,00

Hallazgo No. 38 - Ejecución financiera convenio 320 de 2016 (D), (F)

Convenio de Asociación No.: 320 de 2016

Partes: Unión Nacional de Asociaciones Ganaderas colombianas – UNAGA y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR.

Plazo: Hasta el 31 de diciembre de 2016, con prórroga hasta el 30 de abril de 2017

Estado Actual: en ejecución con prórroga

Objeto: Articular esfuerzos, técnicos, científicos, administrativos y financieros con el fin de llevar a cabo las actividades de caracterización, seguimiento productivo y acompañamiento técnico en el marco del Programa Nacional de Mejoramiento Genético Bovino para mejorar la competitividad del sector lácteo nacional.

Valor: \$4.250.000.00, de los cuales \$4.000.000.000 son recursos del MADR y \$250.000.000 contrapartida UNAGA.

El numeral 4 del artículo 25 de la ley 80 de 1993 respecto al principio de economía establece: "(...) 4. *Los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato.*"

A su turno el Consejo de Estado en reiteradas jurisprudencias respecto al principio de economía ha manifestado:

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

(. .)

Esta eficiencia, que busca el principio de Economía, se traduce en la obtención de máximos resultados, utilizando el menor tiempo posible, por la menor cantidad de recursos y con los menores costos para el presupuesto estatal.³²

De igual forma, respecto al principio de planeación dicha corporación ha reseñado:

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

³² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sub sección A, Consejero Ponente Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, 26 de noviembre de 2009, Radicado Número 52001-23-31- 000-2002-01023-02 (0506-08)

el cumplimiento del deber de planeación permite hacer efectivo el principio de economía, previsto en la Carta y en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, porque precisando la oportunidad y por ende teniendo la entidad estatal un conocimiento real de los precios de las cosas, obras o servicios que constituyen el objeto del contrato, podrá no solamente aprovechar eficientemente los recursos públicos sino que también podrá cumplir con otro deber imperativo como es el de la selección objetiva”³³

Por su parte el numeral 6, literal d del Manual de Contratación de Ministerio, establece:

“(…)

d) El valor estimado del contrato, indicando las variables utilizadas para calcular el presupuesto de la contratación y los rubros que lo componen, con fundamento en estudios o investigaciones de mercado, que deberán tener en cuenta el presupuesto, las condiciones del mercado, los tributos y los costos por ajustes e imprevistos y demás variables que puedan afectar la determinación del valor del contrato. Cuando el valor del contrato sea determinado por precios. (...)”

La cláusula segunda del Convenio 320 de 2016 establece sobre los planes operativos *“el Desarrollo del objeto del presente Convenio y, en particular a las obligaciones que de él se deriven, las partes se sujetarán a un Plan Operativo elaborado por UNAGA que hará parte del mismo, aprobado por el COMITÉ OPERATIVO de que trata la CLAUSULA TERCERA del presente CONVENIO DE ASOCIACION. Este Plan Operativo detallará entre otros asuntos, los objetivos propuestos, las actividades a desarrollar, los resultados o productos a entregar, los roles institucionales, los gastos y costos que genere el Convenio. PARÁGRAFO. El Plan operativo debe detallar en forma precisa el Plan de Inversión; que debe ser avalado previamente por el Director de Cadenas Pecuarias, Pesqueras y Acuícolas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.”*

Así mismo, la cláusula tercera del convenio en mención establece sobre el comité administrativo: *“Para todos los efectos relativos a la dirección, la operación y la evaluación del presente Convenio, funcionará un Comité Administrativo integrado por: 1) El director de Cadenas Pecuarias, Pesqueras y Acuícolas quién lo presidirá, quien lo presidirá; 2) El Director de Innovación, Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria; 3) El Representante Legal de la Unión Nacional de Asociaciones Ganaderas Colombianas - UNAGA o su delegado. PARÁGRAFO PRIMERO. El*

³³ Sentencia del 24 de abril de 2013 del Consejo de Estado, sala de lo Contencioso Administrativo, sección tercera, subsección C, Consejero Ponente – Jaime Orlando Santofimio Gamboa- Proceso 68001-23-15-000-1998-01743-01(27315)

comité Administrativo del presente Convenio tendrá además de las funciones establecidas en el Manual de Supervisión vigente adoptado por EL MINISTERIO, los siguientes: 1.) Aprobar el Plan Operativo; 2.) Seleccionar y determinar los municipios priorizados del proyecto, así como los ganaderos, quienes no podrán ser apoyados con más de un programa que se ejecute con recursos provenientes del MINISTERIO; 3) Establecer las condiciones y criterios de acceso al material genético que deberán cumplir los pequeños productores; 4) Revisar y hacer seguimiento a la ejecución del Plan de Operativo y del Convenio; 5) Evaluar y aprobar las modificaciones que sea necesario introducir al Plan Operativo o al presente convenio; 6) Señalar los lineamientos técnicos y presupuestales del Convenio, dentro del marco del Plan Operativo que se apruebe; 7) Solicitar, revisar, analizar y conceptuar sobre los informes de ejecución del Convenio; 8.) Evaluar los avances del programa”

En el mismo sentido la cláusula cuarta del convenio 320 respecto a las obligaciones de UNAGA establece: “(..) 10. Apoyar y disponer de todas las acciones necesarias que se requieran para la ejecución a cabalidad del objeto del Convenio, además de acatar y facilitar las labores de supervisión y proveer la documentación para el adecuado seguimiento y control de la ejecución del Convenio” (Negritas y subrayas fuera del texto original)

El numeral 2.3.2.1 del manual de supervisión Interventoría del MADR del 14/04/2016 que versa sobre “funciones y responsabilidad del supervisor de carácter técnico” establece en sus obligaciones:

- “Exigir y verificar la calidad de los bienes y servicios adquiridos, o en su defecto los exigidos por las normas técnicas obligatorias.
- Velar por el cabal cumplimiento de las obligaciones contractuales.
- Revisar que el contratista cumpla con el cronograma definido al inicio del contrato o convenio en el caso en que este se haya solicitado.
- Revisar y avalar los informes parciales y el informe final que deba presentar el contratista.
- Brindar colaboración y orientación al contratista sobre las acciones y medidas que debe adoptar para la correcta y debida ejecución del contrato.
- Solicitar al contratista los documentos e información necesarios para el debido seguimiento al desarrollo del contrato o convenio.
- Remitir copia de los informes y todos los documentos generados con ocasión de la ejecución del contrato o convenio, al Grupo de Contratación para que reposen en la carpeta contractual correspondiente.
- Las demás que según el contrato o convenio objeto de vigilancia y la naturaleza de las prestaciones lo exijan”. (Subrayas fuera del texto original)

Así mismo en el numeral 2.3.2.2.1 que versa sobre “Objetivos generales de la supervisión de carácter financiero” establece que “La supervisión de carácter

financiero tendrá por objeto realizar el seguimiento a la ejecución de los recursos girados por el MADR, para que los pagos o desembolsos de ejecuten de acuerdo a los términos y por los montos definidos en la minuta del convenio y/o contrato, y el plan operativo definido, según el caso” Así mismo en el numeral 2.3.2.2.2 que versa sobre “Funciones y responsabilidad del supervisor de cráter financiero” se establecen las siguientes funciones y responsabilidades:

(...)

- 34. Verificar mediante visitas y examen de documentos, según su criterio profesional, la idoneidad, veracidad y suficiencia de los soportes de la ejecución financiera, dejando constancia y videncia de esta labor.*
- 35. Aplicar técnicas de verificación y confirmación para determinar la razonabilidad de las cifras reportadas en los informes de ejecución presentados por el ejecutor o cooperante.*
- 36. Revisar y aprobar los informes de ejecución financiera presentada por los ejecutores o cooperantes.*
- 37. Verificar e informa la MADR lo relacionado con la generación y manejo de los rendimientos financieros de los recursos girados por el MADR para le ejecución de convenio y/o contrato. Cuando aplique.*
- 38. Elaborar informes de ejecución financiera para reportar al área contable del MADR, de acuerdo con los plazos y periodicidad establecidos por el MADR.*
- 39. Coordinar con el supervisor técnico correspondiente el trámite de los desembolsos, previa verificación del cumplimiento de requisitos establecidos para cada uno.*

(...)

- 26. Verificar que los pagos que se realicen con ocasión de la ejecución del objeto contractual se ajusten a la destinación y montos previstos en el convenio y/o contrato objeto de vigilancia.*
- 27. Sustentar y documentar cualquier pronunciamiento que surja de la ejecución financiera del convenio y/o contrato.*
- 28. Remitir a la supervisión técnica del convenio y/o contrato la documentación (informes de supervisión, informes de ejecución del ejecutor, actas, memorandos, oficios, ayudas de memoria, soportes de comisiones de servicios, correos electrónicos y similares) producto de las actividades de supervisión financiera, para que esta sea remitida a la carpeta del convenio o contrato que reposa en el Grupo de contratación.*

(...)

- 36. Velar por el buen manejo e inversión de los recursos de conformidad con los términos pactados en el contrato y/o convenio y exigir toda la documentación*

que los soporte, para lo cual deberá realizar las inspecciones necesarias que le permitan verificar la ejecución financiera del contrato y/o convenio de cara a la realización de las obras o la adquisición de los bienes o servicios contratados y levantar los respectivos registros a través de informes de evaluación de la ejecución o actas y las cuales deberá allegar al Grupo de contratación para su correspondiente archivo.

37. Verificar que las facturas, cuentas de cobro y demás documentos y soportes, reúnan los requisitos mínimos exigidos, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.
38. Verificar los soportes de pagos presentados por el contratista o ejecutor y generados en desarrollo del contrato y/o convenio.
39. Informar al contratista y/o ejecutor sobre su obligación de reintegrar a la Dirección del Tesoro Público Nacional los rendimientos financieros que se hubieren generado con ocasión de los dineros girados por el MADR para la ejecución del contrato y/o convenio; así como de los dineros públicos entregados y no ejecutados al vencimiento del contrato y/o convenio, con sujeción a las disposiciones legales vigentes sobre la materia". (Subrayado y resaltado fuera de texto)

No obstante lo anterior y luego de analizar el informe de ejecución con corte a mayo de 2016 y con las evidencias obtenidas en la visita fiscal a las instalaciones del Asociado, en la ciudad de Bogotá los días 27 y 28 de abril de 2017, se evidenciaron presuntas irregularidades tanto en los soportes, como en la relación de los gastos con el objeto del convenio en los componentes de Gastos Operacionales, Logística y Seguimiento, Asesores Técnicos, Ingeniero de Sistemas y Dirección General del proyecto, ocasionando un presunto daño al patrimonio como se detalla a continuación:

- Componente Gastos Operacionales convenio 320 de 2016

Por concepto de "gastos operacionales 5%" el asociado presentó en el informe un total de \$ 203.064.111, de los cuales \$ 200.000.000, no se encuentran relacionados con el objeto del convenio, dado que los egresos suministrados no tienen soporte de erogación alguna, como se detalla en la siguiente tabla:

Tabla No. 30 Ítems glosados componente gastos operacionales convenio 320 de 2016

Razón social	Objeto o concepto	Fecha c.e	No C.E	Subtotal \$	Observación CGR
Unaga	Administración convenio	19/05/2016	8929	50 000 000	Egresos Sin Soportes relacionados con el objeto del convenio, en visita fiscal del 27 de abril de 2017 manifestaron que no era posible determinar a nivel de terceros las erogaciones con cargo a este componente
Unaga	Administración convenio	20/05/2016	8946	20 000 000	
Unaga	Administración convenio	26/05/2016	8978	10 000 000	
Unaga	Administración convenio	03/06/2016	9014	30 000 000	
Unaga	Administración convenio	21/06/2016	9080	5 000 000	
Unaga	Administración convenio	29/06/2016	9108	5 000 000	
Unaga	Administración convenio	11/11/2016	9659	30 000 000	
Unaga	Administración convenio	15/11/2016	9681	50 000 000	
Subtotales				\$200.000 000	
Menos Contrato Susana Alarcon				\$(8.250.000)	Contrato de asistente

Razón social	Objeto o concepto	Fecha c.e	Nº C.E	Subtotal \$	Observación CGR
					contable suministrado en respuesta
Total Glosado				\$191.750.000	

Fuente Informe a 28 de febrero de 2017

Análisis de la respuesta:

La entidad allega CD con escaneo de 52 comprobantes de egreso, sin soportes que acrediten su relación directa con el objeto del convenio, es de aclarar que mediante acta de visita especial de carácter fiscal, a las instalaciones de UNAGA en la ciudad de Bogotá, la entidad manifestó al preguntarse por los soportes de los 10 comprobantes de egreso que sustentaban la ejecución del rubro de Gastos administrativos que: *"no es posible tener el detalle a nivel de terceros de las erogaciones con cargo a gastos operacionales del convenio"*, razón por la cual se considera que las mismas no solamente son extemporáneas, sino que genera incertidumbre sobre la veracidad al carecer de revisión de parte del comité supervisor. No obstante, se allega contrato de la señora Susana Alarcón con un objeto específico para el convenio, por lo cual se acepta la suma de \$8.250.000, quedando la glosa de este ítem por \$191.750.000.

-Componente Asesores Técnicos convenio 320 de 2016

Por concepto de "Asesores Técnicos" el asociado presentó en el informe un total de \$ 144.022.788, de los cuales \$82.133.334, presentan las siguientes irregularidades:

Tabla No. 31 Ítems glosados componente de asesores técnicos convenio 320 de 2016

Razón Social	Objeto o concepto	VALOR \$	Observaciones CGR
Ruth Suarez Gómez	Asesoría caracterización PNMGB	39 000.000	La caracterización del PNMGB se había pagado ya con cargo a los convenios 202 de 2014 y 312 de 2015 Además, en los soportes no se determina actividades realizadas, ni evidencia de las mismas Perfil Economista no técnico
Totales		\$39.000.000	

Fuente Informe a 28 de febrero de 2017

Análisis de respuesta:

-Con respecto a la asesora, allegan informes de actividades, pero no aportan un contrato que sustente las mismas, de igual forma ante lo general del objeto descrito en los informes no se tiene claridad sobre la idoneidad de la contratista en el ámbito económico, técnico o financiero.

-Contrapartida UNAGA convenio 320 de 2016

Verificada la contrapartida de acuerdo a la certificación detallada suministrada por UNAGA, se evidenciaron las siguientes irregularidades

Tabla No. 32 Ítems glosados contrapartida convenio 320 de 2016

Contrapartida	Valor \$	Observación CGR
Seguimiento productivo	90 00 000	Dentro de los componentes que ejecutaron con cargo a los recursos del ministerio está el de "seguimiento productivo" el cual se pagó en su totalidad \$862.097.700, incluyendo pagos a Asojersey, Ayrshire y Asobufalos Holstein, Asocriollo, Asociación Cebú, Asociación Simmental, Asociación Montbellarde, Asociación Normando
Total	90.000.000	

Fuente Equipo Auditor

Análisis de la respuesta:

Seguimiento productivo: la entidad allega solo 1 contrato con la asociación Holstein de Colombia, sin soportes que acrediten el cumplimiento del mismo. De igual forma, se observa que este componente de seguimiento productivo este pago con recursos del Ministerio, y al detallar los pagos, estos se refieren a las asociaciones que detallan en el desglose de la contrapartida. Por lo cual se valida como hallazgo este ítem.

Las anteriores circunstancias se presentan por deficiencias en la función, tanto de la supervisión al no verificar la existencia de los soportes presentados por el asociado, como del comité administrativo, al aprobar gastos que no se encuentran relacionados con el objeto del convenio, y gastos de personal (tanto en dirección como operativo y administrativo) sin mediar un parámetro técnico que permitiera cuantificar y determinar las horas destinadas para dicho componte ni las obligaciones específicas que se derivan del mismo. De igual manera por la falta de verificación de parte de los supervisores de la ejecución de la contrapartida.

Lo expuesto constituye un presunto detrimento patrimonial en los términos del art 6 de la Ley 610 de 2000, máxime cuando los informes de ejecución presentados por el asociado al Ministerio no corresponden con la realidad fáctica y financiera del convenio. Presunta incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido por el artículo 48 numeral 31 de la ley 734 de 2002 y Fiscal por un valor de \$320.750.000.

3.3. Tecnologías de información

Se analizaron las bases de datos de beneficiarios de los proyectos de inversión de Generación de Ingresos y Capacidades Productivas, Asistencia Técnica por el Fondo de Fomento Agropecuario, las cuales contiene un total de 67.324 registros.

Del análisis realizado se determinó el siguiente hallazgo:

Hallazgo No. 39 - Personas con dobles beneficios en proyectos del MADR

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, establece: *“Objetivo 3. Acelerar la salida de la pobreza y la ampliación de la clase media rural mediante una apuesta de inclusión productiva de los pobladores rurales.”*

De acuerdo con el Sistema de Seguimiento de Proyectos de Inversión SPI, se identifica que los proyectos de *“ASISTENCIA TÉCNICA PARA EL DESARROLLO DEL SECTOR AGROPECUARIO Y PESQUERO FONDO FOMENTO AGROPECUARIO”* y de *“IMPLEMENTACIÓN GENERACIÓN DE INGRESOS Y DESARROLLO DE CAPACIDADES PRODUCTIVAS NACIONAL”*, responden al objetivo de acelerar la salida de la pobreza y la ampliación de la clase media rural, mediante una apuesta de inclusión productiva de los pobladores rurales, incorporado en el PND 2014-2018 *“Todos por un nuevo país Paz, Equidad y Educación”*.

En ambos proyectos se atienden pobladores rurales, con necesidades de mejorar las condiciones de vida, mediante la incorporación a los procesos productivos, capacitación y organización empresarial. Esto implica, entre otros aspectos, la capacitación en planes de negocio, la formalización de la actividad empresarial de las asociaciones rurales, y la implementación de un sistema de información sobre la actividad empresarial en el sector rural, como lo indica el PND.

De igual forma, ambos proyectos contribuyen a los indicadores del PND de *“Hogares con planes de negocio”* y de *“Personas vinculadas a programas de asociatividad y desarrollo empresarial rural”*.

En revisión realizada a las bases de datos de beneficiarios de los proyectos de inversión de Generación de Ingresos y Capacidades Productivas, Asistencia Técnica por el Fondo de Fomento Agropecuario, desarrollados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR (67.324 registros), se comprobó que existen 2.029 registros equivalente a 1.012 personas que fueron beneficiarios de varios proyectos.

Lo anterior, ocasionado por la falta de un sistema de información que unifique las diferentes bases de datos que tienen en formato Excel las áreas responsables de cada proyecto (Oficina de Planeación y Dirección de Capacidades Productivas y Generación de ingresos), que permita identificar cuáles de estos beneficiarios fueron objeto de algún tipo de ayuda y/o beneficio, lo que ayudaría generar un mayor cubrimiento a personas que se han postulado para tener algún beneficio y que a la fecha no la han obtenido.

Participación y atención al ciudadano

En el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR, la Secretaria General es la responsable del proceso de participación y atención al ciudadano y ejerce esta función a través de la Oficina de Atención al Ciudadano.

Para la vigencia 2016 el MADR recibió un total de 4.520 requerimientos tipificados como peticiones, quejas, reclamos, denuncias y solicitudes de información, los cuales fueron recepcionados y atendidos a través de los diferentes canales de atención que tiene implementados el MADR, como son: la atención presencial a través de la oficina de Atención al Ciudadano, atención telefónica, pagina web del ministerio, redes sociales y chat interactivo. Dentro del sistema de gestión documental Orfeo, los tres requerimientos más representativos obedecen a derechos de petición con un 41,4%, seguido por solicitudes de información con el 26,9% y traslado a otras entidades con el 16,9 %.

Del análisis realizado al proceso de participación y atención al ciudadano se determinó el siguiente hallazgo:

Hallazgo No. 40 -Trámite de PQRDS inoportunos y sin respuesta

La Ley 1755 de 2015, en el artículo 14, determina: *“Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones.*

1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes

2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Parágrafo. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la Ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto.”

Ley 1755 de 2015, Artículo 31. *“Falta disciplinaria. La falta de atención a las peticiones y a los términos para resolver, la contravención a las prohibiciones y el desconocimiento de los derechos de las personas de que trata esta Parte Primera del Código, constituirán falta para el servidor público y darán lugar a las sanciones correspondientes de acuerdo con el régimen disciplinario”*,

Resolución No. 383 de 2015 *“Por la cual se reglamente el trámite interno de Peticiones, Quejas, Reclamos, Denuncias y Solicitudes de Información al Ministerio de agricultura y Desarrollos Rural”*.

Revisada la gestión de los PQRDS presentadas al MADR, a través del Sistema Documental Orfeo, en la vigencia 2016, se encontró que de las 4.520 solicitudes, el 16,3% equivalente 738, se resolvieron extemporáneamente.

Se encontraron casos en que las respuestas fueron emitidas en un rango de 50 a 200 días, y el 4,8 % equivalentes a 216 requerimientos se encuentran pendientes de respuesta en el sistema Orfeo, como se ilustra a continuación:

Tabla No. 33 Estado de PQRDS MADR Vigencia 2016

Area	Oportunos	Estado		Total general
		No Oportunos	Pendiente Tramite	
Despacho ministro	448	104	38	590
Dirección de cadenas agrícolas y forestales	65	34	30	129
Dirección de capacidades productivas y generación de ingresos	369	142	45	556
Dirección de financiamiento y riesgos agropecuarios	252	111	5	368
Grupo atención al ciudadano	420			420
Oficina asesora de planeación y prospectiva	48	7	6	61
Dirección de ordenamiento social de la propiedad rural y uso productivo	542	72	9	623
Dirección de gestión de bienes públicos rurales	770	124	5	899
Dirección de innovación desarrollo tecnológico y protección sanitaria	90	68	18	176
Despacho del viceministro de desarrollo rural	157	21	8	186
Oficina asesora de asuntos internacionales	31	8	4	43
Oficina de tecnologías de la información y las comunicaciones	38	1	1	40
Subdirección administrativa	127	7	5	139
Grupo de contratación	27	2	5	34
Dirección de cadenas pecuarias pesqueras y acuícolas	55	13	12	80
Grupo de control interno disciplinario	15	6		21
Grupo de gestión integral de entidades liquidadas	4			4
Despacho viceministro de asuntos agropecuarios	2	1	9	12
Oficina asesora jurídica	61	4	12	77
Secretaría general	30	13	3	46
Subdirección financiera	7		1	8
Oficina de prensa y comunicaciones	2			2
Oficina de control interno	6			6

Area	Estado			Total general
	Oportunos	No Oportunos	Pendiente Tramite	
Total general	3566	738	216	4520

Fuente MADR - sistema documental Orfeo
Cálculos: CGR

Esta situación se debe a que las áreas responsables, de tramitar la respuesta a los ciudadanos (detalladas en el cuadro anterior), tipifican de forma errónea los requerimientos, y a que los funcionarios no diligencian adecuadamente el sistema documental Orfeo adoptado por la Entidad, pese a los continuos seguimientos realizados por el Grupo Atención al Ciudadano.

Lo anterior, genera inconsistencias en los registros del sistema de gestión documental Orfeo y por ende a que se incurra en la subutilización del mismo.

3.4. Denuncias

Como parte del proceso auditor, fueron atendidas las siguientes denuncias y peticiones:

- **Código de solicitud: 2016-102406-82111-D**

El peticionario informa que en virtud de “Convenio de Cooperación Técnica y Científica No. 193-2014, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Federación Colombiana de Acuicultores, se estaba contemplando montar unos laboratorios de análisis de pescados para cada planta de proceso, estos laboratorios de los cuales algunos no se montaron y los que se montaron no están funcionando. Además, indica el peticionario que los insumos reactivos se encuentran en las plantas de proceso de cada finca, pero no se han utilizado y algunos están vencidos. Este proyecto de laboratorio es un elefante blanco debido a que o cumplen con su finalidad y existe detrimento de estos bienes comprados con dineros públicos.

Los laboratorios están ubicados en los departamentos de Antioquia, municipios de la Unión, en la empresa Truchas Belmira; Municipio de Sonson, piscícola el Rosario, Piscícola de Occidente; en el Departamento de Boyacá en el municipio de Aquitania y Chocontá; en el Departamento del Huila, en el municipio de Obo. Esta fue una inversión de más de mil millones de pesos que se hubiesen podido invertir en los pequeños y medianos piscicultores para mejorar la competitividad del sector.”

En virtud de los hechos, se procedió a solicitar la información, de la cual se concluyó que se tiene que los estudios y propuestas presentadas para el desarrollo de este convenio, y los mismos están acordes con el contrato y plan operativo.

El objeto del convenio 193 de 2014, suscrito entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Federación Colombiana de Acuicultores- Fedeaqua, era el de aunar esfuerzos para desarrollar un programa que incrementara las capacidades en los productores dedicados a la actividad de la acuicultura mediante la transferencia de un paquete tecnológico de BPPA- Buenas Prácticas de Producción de la Acuicultura que les permitiera acceder a mercados diferenciados a nivel nacional y de exportación, así como generar conocimiento a partir de un estudio científico y tecnológico para identificar zonas con potencial acuícola e incorporarlas a la producción sostenible nacional.

Una vez verificados los soportes correspondientes al desarrollo del plan operativo aprobado para el cumplimiento del objeto contractual, se identificaron dos Componentes, el primero para desarrollar un programa para incrementar las capacidades en los pequeños y medianos productores dedicados a la actividad pesquera y la acuicultura, para acceder a mercados diferenciados a nivel nacional e internacional, en las zonas de intervención como son Huila, Meta, Tolima, Antioquia y Valle. Para las plantas de procesamiento se tuvieron en cuenta adicionalmente los departamentos de Risaralda, Cauca y Cundinamarca.

El segundo componente era generar conocimiento para identificar zonas con potencial pesquero y acuícola e incorporarlas a la producción sostenible nacional, en las zonas de intervención de los embalses de Ituango y Porce (Antioquia), Hidrosogamoso (Santander), Quimbo (Huila) y Salvajina (Cauca).

En conclusión, el convenio en cuestión no contemplo la construcción de laboratorios ni la entrega de reactivos.

Revisada la ejecución del convenio y los entregables, se tiene que el mismo se ejecutó acorde al objeto contractual y al plan operativo; incluso fue debidamente liquidado en noviembre 4 de 2015.

Se dio respuesta de fondo al peticionario.

-Código de Solicitud 2017-114895-82110-SE

Se solicita investigación de la ejecución de los convenios Nos. 20150962, 20150966 y 20150967, suscritos entre el Ministerio de Agricultura y ASOPORVENIR. Surge de una visita realizada por la Gerencia Departamental de Santander de la CGR al municipio de San Miguel, donde se evidenciaba incumplimiento de las actividades pactadas en el convenio 966 de 2015.

Los convenios nacieron dentro del marco de la cumbre agraria de 2014, y los objetos son los siguientes:

Tabla No. 34 Objetos de convenios con Asoporvenir y Valores girados a la fecha

Convenio	Objeto	Valores Girados por el MADR
962/2015	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural y la Asociación Comunitaria El Porvenir – ASOPORVENIR para llevar a cabo la ejecución del proyecto denominado “Proyecto de fomento de economía popular campesina región Macro sur ASOCAMPO cumbre agraria”, en los municipios de La Plata, Yaguara, Tesalia, Paicol, Pitalito, en el departamento del Huila , y el municipio de Santa Rosa Corregimientos de Villa Lobos, Vereda Santa Marta, Finca la Soledad y Finca la Mesa en el departamento del Cauca .	\$1.105.540.163,00
966/2015	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural y la Asociación Comunitaria El Porvenir – ASOPORVENIR para llevar a cabo la ejecución del proyecto denominado “Proyecto de fomento de economía popular campesina región Macro norte ASOCAMPO cumbre agraria”, en los municipios de Projo y Soledad en el Departamento de Atlántico , municipio de Ciénaga y zona bananera en el departamento del Magdalena , y el municipio de sucre, en el Departamento de Sucre .	\$1 042 420.887,00
967/2015	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural y la Asociación Comunitaria El Porvenir – ASOPORVENIR para llevar a cabo la ejecución del proyecto denominado “Proyecto de fomento de economía popular campesina región Macro Norte-Oriente ASOCAMPO cumbre agraria en los municipios de Santa Rosa, Simiti y de San Jacinto Departamento de Bolivar , municipio de San Miguel en el Departamento de Santander y el Municipio Aguachica en el departamento de Cesar	\$1.047.152.804,86
TOTAL GIRADO CONVENIOS ASOPORVENIR		\$3.195.113.854,86

Fuente Minutas de Convenio

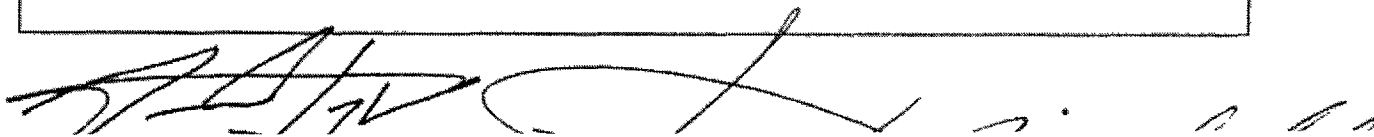
Verificados los informes de supervisión de los convenios se evidenció que se presentaba incumplimiento en casi todas las actividades aprobadas en los respectivos planes operativos de cada convenio, por lo cual el MADR adelantó ante la Procuraduría General de la Nación conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad previo para instaurar medio de controversias contractuales, por lo cual se espera el resultado de dichas actuaciones procesales para determinar el presunto detrimento patrimonial si es del caso.

4. ANEXOS

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL
ESTADO DE ACTIVIDAD FINANCIERA, ECONOMICA, SOCIAL Y AMBIENTAL

Del 01 de enero al 31 de diciembre de 2016
(Cifras en miles de pesos)

	Nota No.	dic-16	dic-15
INGRESOS OPERACIONALES		2.491.255.134	1.507.088.824
47 OPERACIONES INTERINSTITUCIONALES	15	2.614.486.559	1.831.688.747
4705 FONDOS RECIBIDOS	15.1	2.610.471.079	1.355.210.795
4720 OPERACIONES DE ENLACE	15.2	83.960	142.194
4722 OPERACIONES SIN FLUJO DE EFECTIVO	15.3	3.931.520	476.335.758
57 OPERACIONES INTERINSTITUCIONALES	16	123.231.425	324.600.123
5705 FONDOS ENTREGADOS		46.275.136	26.691.706
5720 OPERACIONES DE ENLACE		76.956.287	297.908.417
GASTOS OPERACIONALES		1.948.816.435	1.046.212.922
51 ADMINISTRACION	16.1	61.563.820	66.187.489
5101 SUELDOS Y SALARIOS		15.469.356	16.498.485
5102 CONTRIBUCIONES IMPUTADAS		30.791.679	33.226.061
5103 CONTRIBUCIONES EFECTIVAS		2.243.953	2.616.491
5104 APORTES SOBRE LA NOMINA		478.920	532.607
5111 GENERALES		4.722.664	6.018.787
5120 IMPUESTOS, CONTRIBUCIONES Y TASAS		7.857.248	7.294.858
52 DE OPERACION		675.633.451	626.878.940
5207 APORTES SOBRE LA NOMINA	16.2	0	23.789
5211 GENERALES		675.628.269	626.853.151
5220 IMPUESTOS, CONTRIBUCIONES Y TASAS		5.182	0
53 PROVISIONES AGOTAMIENTO, DEPRECIACIONES Y AMORTIZACIONES	16.3	84.078.049	60.535.841
5302 PROVISION PARA PROTECCION DE INVERSIONES		63.819.512	51.470.061
5304 PROVISION PARA DEUDORES		0	9.065.780
5314 PROVISION PARA PROTECCION CONTINGENCIAS		20.258.537	0
54 TRANSFERENCIAS	16.4	293.769.991	218.727.227
5401 TRANSFERENCIAS AL SECTOR PRIVADO		6.314.100	612.403
5423 OTRAS TRANSFERENCIAS		287.455.891	218.114.824
55 GASTO PUBLICO SOCIAL	16.5	833.571.124	73.883.425
5507 DESARROLLO COMUNITARIO Y BIENESTAR SOCIAL		316.887.310	26.127.918
5550 SUBSIDIOS ASIGNADOS		516.683.814	47.755.507
EXCEDENTE OPERACIONAL		542.438.699	460.875.702
48 OTROS INGRESOS	15.4	601.655.213	448.551.916
4805 FINANCIEROS		44.419.687	92.455.301
4806 AJUSTE POR DIFERENCIA EN CAMBIO		764.828	2.491.431
4807 UTILIDAD POR EL METODO DE PARTICIPACION PATRIMONIAL		62.736.877	36.444.696
4808 OTROS INGRESOS ORDINARIOS		21.082.467	60.987.341
4810 EXTRAORDINARIOS		1.188.230	21.555.893
4815 AJUSTES DE EJERCICIOS ANTERIORES		358.769.048	234.617.254
SALDO NETO DE CONSOLIDACION EN CUENTAS DE RESULTADO			
58 OTROS GASTOS	16.7	456.103.563	73.903.200
5802 COMISIONES		715.169	0
5803 AJUSTE POR DIFERENCIA EN CAMBIO		25.697	5.701
5805 FINANCIEROS		213.971	244.864
5806 PERDIDA POR EL METODO DE PARTICIPACION PATRIMONIAL		3.454.589	26.753.838
5808 OTROS GASTOS ORDINARIOS		342.027.227	354.147.357
5810 EXTRAORDINARIOS		2.172	3.873.622
5815 AJUSTE DE EJERCICIOS ANTERIORES		109.664.536	(311.122.242)
EXCEDENTE DEL EJERCICIO		587.990.349,00	835.524.418



MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL
ESTADO DE CAMBIOS EN EL PATRIMONIO
Del 01 de enero al 31 de diciembre de 2016
(Cifras en miles de pesos)

PATRIMONIO A DICIEMBRE 31 DE 2015	1.557.957.842
PATRIMONIO A DICIEMBRE 31 DE 2016	2.500.352.860
VARIACION PATRIMONIAL DURANTE LA VIGENCIA FISCAL 2016	942.395.018
DETALLE DE LAS VARIACIONES PATRIMONIALES	
INCREMENTOS	
3105 CAPITAL FISCAL	587.164.895
3110 RESULTADO DEL EJERCICIO	247.534.069
3115 SUPERAVIT POR VALORIZACION	14.974.601
3117 SUPERAVIT POR EL METODO DE PARTICIPACION PATRIMONIAL	99.483.763
3128 PROVISIONES, AGOTAMIENTO, DEPRECIACIONES Y AMORTIZACIONES (DB)	(6.691.345)
TOTAL INCREMENTOS	942.465.983
DISMINUCIONES	
3125 PATRIMONIO PUBLICO INCORPORADO	(70.965)
TOTAL DISMINUCIONES	(70.965)
VARIACION NETA DEL PATRIMONIO	942.395.018



AURELIO IRAGORRI VALENCIA
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural



CIELO NURY MEDINA ARIAS
Subdirectora Financiera



HILDA GIOVANNA RODRIGUEZ GUERRERO
Coordinadora del Grupo de Contabilidad
Contador Público T.P. No. 444741

4.1. Anexo 2. Componente 1 actividad 2 inducción de persona convenio 1009-2015.

COMPONENTE 1 ACTIVIDAD 2 INDUCCIÓN DE PERSONAL CONVENIO 1009-2015					
FECHA	NÚMERO COMPROBANTE EGRESO	DESCRIPCIÓN DEL PAGO	NIT O C C	BENEFICIARIO	VALOR
18/04/2016	94249	RESTAURANTE-DIVERSOS--	860007336	CAJA COLOMBIANA DE SUBSIDIO FAMILIAR COLSUBSIDIO	9 590 500
18/04/2016	94249	ALOJAMIENTO Y MANUTENCIÓN	860007336	CAJA COLOMBIANA DE SUBSIDIO FAMILIAR COLSUBSIDIO	8 498 680
07/04/2016	194335	ÚTILES PAPELERÍA Y FOTOCOPIAS - MINIAGENDAS ESTO COM	800145414	GRAFIVISION EDITORES LTDA	3 903 000
18/04/2016	94249	IVA PAGADO	860007336	CAJA COLOMBIANA DE SUBSIDIO FAMILIAR COLSUBSIDIO	1 866 892
30/09/2016	103089	OPERADORES HOTELEROS REGENCY S A	830097922	RESTAURANTE-DIVERSOS--	1 851 000
26/04/2016	94388	PASAJES TERRESTRES	900491596	SERVICIOS METROPOLITANOS S A S	1 800 000
18/04/2016	94249	TRANSPORTE,FLETES Y ACARREOS	860007336	CAJA COLOMBIANA DE SUBSIDIO FAMILIAR COLSUBSIDIO	1 698 271
18/05/2016	95312	PASAJES TERRESTRES	900491596	SERVICIOS METROPOLITANOS SAS	1 530 000
29/08/2016	101174	ASESORÍA TECNICA	1016072477	QUIJANO GODOY DANIEL EMILIO	1 500 000
31/03/2016	193765	RESTAURANTE	900437716	HOTEL MIRAVAL MONTERIA LTDA	1 275 000
13/04/2016	93986	ÚTILES PAPELERÍA Y FOTOCOPIAS-DIVERSOS - MEMORIAS USB EST COM	830075651	PORTAL DE FE LTDA	1 260 000
18/04/2016	94222	ALOJAMIENTO Y MANUTENCIÓN	800234405	SOCIEDA HOTELERA SAN PABLO SAS	870 000
18/04/2016	94249	EDIFICACIONES - ALQUILER SALONES DE EVENTO DE INDUCCIÓN	860007336	CAJA COLOMBIANA DE SUBSIDIO FAMILIAR COLSUBSIDIO	787 066
31/03/2016	193765	EDIFICACIONES - ALQUILER SALÓN	900437716	HOTEL MIRAVAL MONTERIA LTDA	689 656
18/04/2016	94249	OTROS GASTOS DIVERSOS - MISCELÁNEOS DE EVENTO DE INDUCCION	860007336	CAJA COLOMBIANA DE SUBSIDIO FAMILIAR COLSUBSIDIO	683 791
07/04/2016	194335	IVA PAGADO	800145414	GRAFIVISION EDITORES LTDA	624 480
22/08/2016	100867	ALOJAMIENTO Y MANUTENCIÓN	79607861	ELIZALDE ZAMIR ANDRES CAMILO	380 000
16/09/2016	102143	RESTAURANTE-DIVERSOS--	860008953	INSTITUTO DE RELIGIOSAS ESCLAVAS DEL S C DE JESÚS	260 000
14/04/2016	94082	ÚTILES PAPELERÍA Y FOTOCOPIAS - EVENTO DE INDUCCIÓN	79326747	MARTÍNEZ ARENAS JUAN CARLOS	260 000
13/04/2016	93986	IVA PAGADO	830075651	PORTAL DE FE LTDA	201 600
07/06/2016	96760	RESTAURANTE-DIVERSOS REFRIGERIOS SOCIALIZACIÓN PROYECTO	1123322436	QUINTERO ARBOLEDA DIDIER	198 000

COMPONENTE 1 ACTIVIDAD 2 INDUCCIÓN DE PERSONAL CONVENIO 1009-2015						
FECHA	NÚMERO COMPROBANTE EGRESO	DESCRIPCIÓN PAGO	DEL	NIT O C.C	BENEFICIARIO	VALOR
22/08/2016	100867	ALOJAMIENTO MANUTENCIÓN	Y	52117610	ZAPATA ORTIZ VILMA	172 413
16/09/2016	102143	ALOJAMIENTO MANUTENCIÓN	Y	860008953	INSTITUTO DE RELIGIOSAS ESCLAVAS DEL S C DE JESÚS	165 000
29/07/2016	99895	ALOJAMIENTO MANUTENCION	Y	79607861	ELIZALDE ZAMIR ANDRÉS CAMILO	140 000
18/04/2016	94222	IVA PAGADO		800234405	SOCIEDAD HOTELERA SAN PABLO SAS	139 200
26/04/2016	94388	PASAJES TERRESTRES		45527888	MADRIGAL PEÑA ALEXANDRA	135 000
22/08/2016	100867	ALOJAMIENTO MANUTENCIÓN	Y	41125130	ARCINIEGAS ORTIZ ENITH	126 000
24/08/2016	100971	ALOJAMIENTO MANUTENCIÓN	Y	79607861	ELIZALDE ZAMIR ANDRÉS CAMILO	120 000
26/04/2016	94388	PASAJES TERRESTRES		10966566	CARRIAZO GONZÁLEZ EDUARDO ANTONIO	120 000
26/04/2016	94388	PASAJES TERRESTRES		19469385	DÍAZ BERROCAL JUAN CARLOS	120 000
30/09/2016	103089	OPERADORES HOTELEROS REGENCY S A		830097922	RESTAURANTE-DIVERSOS--	116 880
31/03/2016	193765	IVA PAGADO		900437716	HOTEL MIRAVAL MONTERÍA LTDA	110 344
29/07/2016	99895	TAXIS Y BUSES-DIVERSOS--		79607861	ELIZALDE ZAMIR ANDRÉS CAMILO	110 000
26/04/2016	94388	PASAJES TERRESTRES		75107632	BURGOS VELASCO RAFAEL FERNANDO	100 000
26/04/2016	94388	PASAJES TERRESTRES		222222222	CUANTÍAS MENORES	90 000
26/04/2016	94388	PASAJES TERRESTRES		222222222	CUANTÍAS MENORES	90 000
26/04/2016	94388	PASAJES TERRESTRES		53030301	DÍAZ AMADO LIDA YURIAN	90 000
26/04/2016	94388	RESTAURANTE-DIVERSOS--		76323057	AGREDO IDARRAGA ALEXANDER	80 000
26/04/2016	94388	RESTAURANTE-DIVERSOS--		75107632	BURGOS VELASCO RAFAEL FERNANDO	80 000
26/04/2016	94388	RESTAURANTE-DIVERSOS--		10966566	CARRIAZO GONZÁLEZ EDUARDO ANTONIO	80 000
26/04/2016	94388	RESTAURANTE-DIVERSOS--		222222222	CUANTÍAS MENORES	80 000
26/04/2016	94388	RESTAURANTE-DIVERSOS--		222222222	CUANTÍAS MENORES	80 000
26/04/2016	94388	RESTAURANTE-DIVERSOS--		19469385	DIAZ BERROCAL JUAN CARLOS	80 000
26/04/2016	94388	RESTAURANTE-DIVERSOS--		18494494	LOPEZ ALARCON JOHN MARIO	80 000
26/04/2016	94388	RESTAURANTE-DIVERSOS--		45527888	MADRIGAL PEÑA ALEXANDRA	80 000
26/04/2016	94388	RESTAURANTE-DIVERSOS--		34611263	ZUÑIGA SUAREZ ERIKA	80 000
24/08/2016	100971	TAXIS Y BUSES-DIVERSOS--		79607861	ELIZALDE ZAMIR ANDRÉS CAMILO	72 000
29/07/2016	99895	ALOJAMIENTO MANUTENCIÓN	Y	1017209322	ARROYAVE PEREZ ANDRÉS FELIPE	70 000
24/08/2016	100971	ALOJAMIENTO MANUTENCIÓN	Y	52117610	ZAPATA ORTIZ VILMA	68 965
30/09/2016	103089	OPERADORES HOTELEROS REGENCY S A		830097922	IVA PAGADO	62 400
26/04/2016	94388	PASAJES TERRESTRES		76323057	AGREDO IDARRAGA ALEXANDER	60 000
26/04/2016	94388	PASAJES TERRESTRES		18494494	LOPEZ ALARCON JOHN MARIO	60 000
26/04/2016	94388	PASAJES TERRESTRES		34611263	ZUÑIGA SUAREZ ERIKA	60 000
26/04/2016	94388	COMBUSTIBLES LUBRICANTES	Y	900078103	COMBUSTIBLES H&R LIMITADA	55 008

COMPONENTE 1 ACTIVIDAD 2 INDUCCIÓN DE PERSONAL CONVENIO 1009-2015					
FECHA	NÚMERO COMPROBANTE EGRESO	DESCRIPCIÓN DEL PAGO	NIT O C. C.	BENEFICIARIO	VALOR
		GASOLINA PARA EL TRANS ENEVTO DE INDUCCIÓN			
22/08/2016	100867	PASAJES TERRESTRES	79607861	ELIZALDE ZAMIR ANDRÉS CAMILO	55 000
22/08/2016	100867	TAXIS Y BUSES-DIVERSOS--	79607861	ELIZALDE ZAMIR ANDRÉS CAMILO	45 000
14/04/2016	94082	IVA PAGADO	79326747	MARTÍNEZ ARENAS JUAN CARLOS	41 600
26/04/2016	94388	ÚTILES PAPELERIA Y FOTOCOPIAS PAPELERÍA EVENTO DE INDUCCIÓN	19440073	BOHORQUEZ MACHADO VÍCTOR JULIO	40 000
26/04/2016	94388	PASAJES TERRESTRES	22222222	CUANTIAS MENORES	40 000
22/08/2016	100867	TAXIS Y BUSES-DIVERSOS--	79607861	ELIZALDE ZAMIR ANDRÉS CAMILO	37 000
26/04/2016	94388	PASAJES TERRESTRES	52706880	DUARTE ROJAS AURA MARÍA	30 350
22/08/2016	100867	IVA PAGADO	52117610	ZAPATA ORTIZ VILMA	27 587
16/09/2016	102143	IVA PAGADO	860008953	INSTITUTO DE RELIGIOSAS ESCLAVAS DEL S C DE JESÚS	26 400
26/04/2016	94388	PASAJES TERRESTRES	19440073	BOHÓRQUEZ MACHADO VICTOR JULIO	25 000
26/04/2016	94388	PASAJES TERRESTRES	22222222	CUANTÍAS MENORES	25 000
26/04/2016	94388	PASAJES TERRESTRES	860001371	AUTOBOY S A	22 000
26/04/2016	94388	PASAJES TERRESTRES	891800045	COOPERATIVA TRANSPORTADORES FLOTA NORTE LTDA	22 000
16/09/2016	102143	RESTAURANTE-DIVERSOS--	860008953	INSTITUTO DE RELIGIOSAS ESCLAVAS DEL S C DE JESUS	20 800
31/03/2016	Certificación	COSTOS BANCARIOS	890903938	BANCOLOMBIA	20 535
26/04/2016	94388	PASAJES TERRESTRES	891800045	COOPERATIVA TRANSPORTADORES FLOTA NORTE LTDA	20 000
26/04/2016	94388	PASAJES TERRESTRES	86005649	RUEDA CAMBEROS LIZARDO	20 000
26/04/2016	94388	PASAJES TERRESTRES	1082887982	SIERRA RODRIGUEZ ALEX DE JESUS	20 000
26/04/2016	94388	PASAJES TERRESTRES	1016041775	SUAREZ BAUTISTA LIZETH NATHALIA	20 000
26/04/2016	94388	PASAJES TERRESTRES	11799029	TOBON TORREGLOZA JOSE LEONIDAS	20 000
26/04/2016	94388	PASAJES TERRESTRES	1023888337	VÁSQUEZ GONZÁLEZ RAÚL ERNESTO	20 000
26/04/2016	94388	PASAJES TERRESTRES	891800062	RAPIDO DUITAMA LTDA	18 000
26/04/2016	94388	PASAJES TERRESTRES	37310507	CORONEL DE DURAN MARITZA	17 000
26/04/2016	94388	PASAJES TERRESTRES	34544239	PITO POLANCO MARY ELENA	17 000
26/04/2016	94388	PASAJES TERRESTRES	80030639	RODRÍGUEZ GARCÍA WILLIAM ALEXANDER	17 000
26/04/2016	94388	PASAJES TERRESTRES	22222222	CUANTIAS MENORES	16 000
24/08/2016	100971	PASAJES TERRESTRES	79607861	ELIZALDE ZAMIR ANDRES CAMILO	15 000
26/04/2016	94388	PASAJES TERRESTRES	1072655469	ALVARADO RODRÍGUEZ WENSY KATHERINNE	15 000
26/04/2016	94388	PASAJES TERRESTRES	84103309	RODRÍGUEZ MINDIOLA JOSÉ EFRÉN	15 000
22/08/2016	100867	PASAJES TERRESTRES	79607861	ELIZALDE ZAMIR ANDRÉS CAMILO	12 000

COMPONENTE 1 ACTIVIDAD 2 INDUCCIÓN DE PERSONAL CONVENIO 1009-2015						
FECHA	NÚMERO COMPROBANTE EGRESO	DESCRIPCIÓN DEL PAGO	NIT O C C	BENEFICIARIO	VALOR	
26/04/2016	94388	RESTAURANTE-DIVERSOS REFRIGERIOS EVENTO DE INDUCCIÓN	860007336	CAJA COLOMBIANA DE SUBSIDIO FAMILIAR COLSUBSIDIO	11 612	
24/08/2016	100971	IVA PAGADO	52117610	ZAPATA ORTIZ VILMA	11 035	
26/04/2016	94388	PASAJES TERRESTRES	65631283	GÓMEZ ARBELÁEZ DIANA PATRICIA	10 000	
26/04/2016	94388	TAXIS Y BUSES-DIVERSOS--	74322524	HOSTOS FONSECA JOSÉ ANTONIO	10 000	
26/04/2016	94388	ÚTILES PAPELERÍA Y FOTOCOPIAS - RECIBOS DE CAJA EVENTOS DE INDUCCIÓN	37310507	CORONEL DE DURAN MARITZA	9 300	
26/04/2016	94388	OTROS GASTOS DE VIAJE - PEAJES EVENTO DE INDUCCIÓN	830002623	UNIÓN TEMPORAL DEVINORTE	7 700	
26/04/2016	94388	OTROS GASTOS DE VIAJE - PEAJES EVENTO DE INDUCCIÓN	830052998	FIDEICOMISO BBVA FIDUCIARIA	7 100	
26/04/2016	94388	OTROS GASTOS DE VIAJE - PEAJES EVENTO DE INDUCCIÓN	830052998	FIDEICOMISO BBVA FIDUCIARIA	7 100	
26/04/2016	94388	OTROS GASTOS DE VIAJE - PEAJES EVENTO DE INDUCCIÓN	830052998	FIDEICOMISO BBVA FIDUCIARIA	7 100	
26/04/2016	94388	OTROS GASTOS DE VIAJE - PEAJES EVENTO DE INDUCCIÓN	830052998	FIDEICOMISO BBVA FIDUCIARIA	7 100	
26/04/2016	94388	OTROS GASTOS DE VIAJE - PEAJES EVENTO DE INDUCCIÓN	830052998	FIDEICOMISO BBVA FIDUCIARIA	7 100	
26/04/2016	94388	OTROS GASTOS DE VIAJE - PEAJES EVENTO DE INDUCCIÓN	830052998	FIDEICOMISO BBVA FIDUCIARIA	7 100	
26/04/2016	94388	PASAJES TERRESTRES	79607861	ELIZALDE ZAMIR ANDRÉS CAMILO	7 000	
26/04/2016	94388	PASAJES TERRESTRES	1026270072	RIAÑO AHOGADO NATHALIE	6 000	
26/04/2016	94388	PASAJES TERRESTRES	51890800	FORERO REYES LUZ STELLA	5 000	
26/04/2016	94388	TAXIS Y BUSES-DIVERSOS--	79861597	SANTAFÉ RIVERA GIOVANNY ALEX	4 500	
26/04/2016	94388	TAXIS Y BUSES-DIVERSOS--	79861597	SANTAFÉ RIVERA GIOVANNY ALEX	4 500	
26/04/2016	94388	OTROS GASTOS DIVERSOS-DIVERSOS--	890903938	BANCOLOMBIA	2 400	
26/04/2016	94388	IVA PAGADO	860007336	CAJA COLOMBIANA DE SUBSIDIO FAMILIAR COLSUBSIDIO	1 858	
26/04/2016	94388	OTROS GASTOS DIVERSOS-DIVERSOS--	890903938	BANCOLOMBIA	1 200	
28/02/2016	Certificación	COSTOS BANCARIOS	890903938	BANCOLOMBIA	806	
31/01/2016	Certificación	COSTOS BANCARIOS	890903938	BANCOLOMBIA	441	
30/05/2015	Certificación	COSTOS BANCARIOS	890903938	BANCOLOMBIA	224	

COMPONENTE 1 ACTIVIDAD 2 INDUCCIÓN DE PERSONAL CONVENIO 1009-2015					
FECHA	NÚMERO COMPROBANTE EGRESO	DESCRIPCIÓN DEL PAGO	NIT O C C	BENEFICIARIO	VALOR
30/08/2016	Certificación	COSTOS BANCARIOS	890903938	BANCOLOMBIA	179
30/06/2016	Certificación	COSTOS BANCARIOS	890903938	BANCOLOMBIA	142
30/07/2016	Certificación	COSTOS BANCARIOS	890903938	BANCOLOMBIA	140
30/04/2015	Certificación	COSTOS BANCARIOS	890903938	BANCOLOMBIA	90

Convenio 1009 – 2015 MADR y FUPAD Soportes supervisión convenio

4.2. ANEXO 3: Detalle Componente Gastos operacionales convenio 202 de 2014

FECHA	CE	Nombre	VR TOTAL \$	NOTAS CGR
feb-06	6052	Inversiones Jiménez Asociados	2 833 168	No tiene relación con el proyecto
mar-03	6112	Inversiones Jiménez Asociados	2 945 759	No tiene relación con el proyecto
abr-07	6165	Inversiones Jiménez Asociados	2 945 759	No tiene relación con el proyecto
may-02	NC 50001	Inmobiliaria Mevic	4 800.000	No tiene relación con el objeto del Convenio
may-05	6240	Inversiones Jiménez Asociados	2 945 759	No tiene relación con el objeto del Convenio
jun-05	6321	Inmobiliaria Mevic	1 200 000	arriendo of 203 no relacionado con el convenio
jun-05	6322	Inversiones Jiménez Asociados	2.945 759	arriendo of 205 no relacionado con el convenio
jun-10	6345	Edificio Cristal	290 000	administración no relacionada con objeto del convenio
jul-07	6443	Inversiones Jiménez Asociados	2 945 759	arriendo oficina 205 no relacionado con objeto del convenio
jul-07	6447	Edificio Cristal	383.000	administración oficina no relacionado con objeto del convenio
jul-08	6444	Inmobiliaria Mevic	1 236 000	arriendo oficina 204, no relacionado con objeto del convenio
ago-05	6568	Inversiones Jiménez Asociados	2 945 759	pago arrendamiento oficina 205 sin relación con el convenio
ago-05	6569	Inmobiliaria Mevic	1.200 000	pago arrendamiento oficina 203 sin relación con el convenio
ago-08	6576	Edificio Cristal	383.000	pago administración oficinas no relacionado con el convenio
sep-09	6697	Edificio Cristal	383 000	administración oficina 203, no relacionado con el convenio
oct-09	6814	Edificio Cristal	1 300 000	administración oficinas sin relación con el convenio
nov-04	6892	Inversiones Jimenez Asociados	2.945.759	arrendamiento oficina 205, no tiene que ver con el objeto del convenio
nov-05	6893	Inmobiliaria Mevic	1 200 000	arrendamiento oficina 203, no tiene que ver con el objeto del convenio
nov-07	6902	Edificio Cristal	1 300 000	cuota administración edificio 201, 203, no tiene que ver con el objeto del convenio
dic-03	6988	Inmobiliaria Mevic	1 200 000	arrendamiento oficina 203, no tiene que ver con el objeto del convenio
dic-03	6987	Inversiones Jiménez Asociados	2 945 759	arrendamiento oficina 205, no tiene que ver con el objeto del convenio
dic-05	7009	Marcela Rojas /Inmobiliaria Mevic	1 200 000	Pago doble, arrendamiento oficina 203, no tiene que ver con el objeto del convenio
ene-05	7132	Susana Alarcón/ Inversiones Jiménez	2 945 759	arrendamientos, no tiene que ver con el objeto del convenio, sin soportes
ene-10	7150	Edificio Cristal	383 000	administración de oficina 203 no tiene que ver con el objeto del convenio
feb-05	7208	Inversiones Jiménez Asociados	2 945 759	sin soportes, arriendo no relacionado con el convenio
feb-05	7221	Inmobiliaria Mevic	1 200.000	sin soportes, arriendo no relacionado con

FECHA	CE	Nombre	VR TOTAL \$	NOTAS CGR
				el convenio
feb-10	7262	Edificio Cristal	1.120 800	pago administración oficinas 201 y 203 no relacionado con el objeto del convenio
Total Cobro de Arrendamiento y Administración Oficinas UNAGA			51 069 558	
<p>Análisis subcomponente arriendos y administración Con respecto a los arrendamientos y administración de copropiedad la entidad manifiesta que estos espacios correspondían a lugares para el almacenamiento y trazabilidad de las muestras de leche Pero verificada en visita las instalaciones, las mismas corresponde a oficinas administrativas y no de almacenamiento, además se observa que el contrato de arrendamiento de la oficina 205 data del 01 de febrero de 2013, fecha anterior a la suscripción del primer convenio entre el Ministerio y Unaga que es de 2014 Así mismo, se denota en la cláusula segunda del contrato de arrendamiento de la oficina 203 que dicho inmueble es para uso exclusivo de oficinas y no para almacenamiento En tal virtud se valida los valores de arrendamiento y administración de copropiedad incluidos en el componente de gastos operacionales.</p>				
Erogaciones Sin Soporte Idóneo				
may-19	6279	Ritchmon Suite	1 079 387	No tiene soportes
ago-25	6628	Computadores Sa	64 960	sin soportes
oct-31	6883	Olga De Villamizar	400 000	sin soportes del anticipo de gastos Ricardo Sánchez
dic-05	7011	Administradora Hotelera Dann	222 720	sin soportes, no hay detalle
dic-19	7076	Promotora Hotelera Santos De Tierra	900 000	Soporte no cumple con requisitos , sin soporte
dic-19	7080	Chico Tours	824 338	Esta pagado por el componente de logística seguimiento, tiquetes de Ricardo Sánchez para esas fechas
ene-13	7156	Hotel Estelar	361 840	sin soporte
ene-13	7159	Chico Tours	1.391 008	sin soporte
feb-12	7261	Comunicaciones Y Ediciones	3 800 000	sin soportes
Total Erogaciones Sin Soporte Idóneo			9 044 253	
<p>Análisis subcomponente Erogaciones sin soporte idóneo Con respecto al CE 6279 de 19/05/14 la entidad adjunta soportes de egreso donde especifican alquiler de sala de juntas y factura de Richmond suites por un valor de \$1 079 387 en la cual se detalla como mayor componente de la misma servicio de restaurante En tal virtud se considera que dichos componentes no aplican, porque no guardan relación directa con el convenio, teniendo en cuenta que no se adjuntan listado de asistentes, ni temas tratados en la reunión que permitan evidenciar su relación con el convenio Con respecto al CE 6628 no adjuntan los soportes respectivos, dado que adjuntan son los del CE 6627 Con respecto al CE 6883 que era un anticipo para la Señora Olga de Villamizar, adjuntan un formato de comisión del señor Ricardo Sanchez dentro de la misma ciudad de Bogotá, sin discriminar listado de asistencia, tiempo y valores, por lo cual se valida el ítem. CE 7011, que era un anticipo a Hotelaría Dann, adjuntan soporte de comisión sin detallar listados de asistencia, valores y tiempos, por lo cual se valida el ítem CE 7076 a nombre de Promotora de Hoteles Santos de la Tierra, adjuntan soporte de comisión sin detallar listados de asistencia, valores y tiempos, por lo cual se valida el ítem. CE 7080 a nombre de Chico Tours, no anexan soportes que lo diferencien de lo pagado por logística y seguimiento por lo cual se valida el ítem CE 7159 se anexa factura por valor de \$1 391 008 pero la misma no tiene firmas ni de emisor ni de receptor, ni detalla la ruta realizada, tampoco se anexan los pasabordos, ni comprobantes de comisión Por lo que se valida el ítem CE 7261 se anexan causación de cuenta por pagar sin soporte de la misma, por lo que se valida el ítem CE 7156 Hotel Estelar, no adjuntan soporte alguno, por lo que se valida el ítem</p>				
Gravamen A Los Movimientos Financieros				
	N/A	Gravamen Financiero	20 705 852	no soportan de que cuentas
Total Gravamen A Los Movimientos Financieros			20.705 852	
Análisis respuesta GMF.				
La entidad allega un listado de ítems sin fecha precisa, tan solo por mes y a partir de mayo – junio de 2015 cuando ya				

FECHA	CE	Nombre	VR TOTAL \$	NOTAS CGR
había finalizado la ejecución del convenio, por lo cual se valida este componente.				
No Se Encuentra Soporte Que Se Relacione Con El Objeto Del Convenio Pagos, Personas Naturales, Sin Soporte Contractual Relacionado Con El Convenio				
feb-27	6096	Olga De Villamizar	720 000	No aplica, no se encontró contrato soporte de esta obligación
feb-28	6168	Paola Cárdenas Velásquez	12.500 000	No tiene soporte contractual para este pago, además, se le empezó a reconocer pagos por el Componente de Dirección
mar-06	6118	Karen Johanna Velásquez L	1 000 000	No aplica, tiene el contrato 070 de Abril 21 de 2017, el pago es de marzo de 2017
mar-14	6139	Pamela Chaves G	1 500 000	No tiene sustento contractual, el contrato se firmó el 21 de abril de 2014
mar-15	6158	Ruth Suarez Gómez	7.500 000	No tiene sustento contractual, presentó factura 806 del 15 de marzo de 2014
mar-21	6148	Olga De Villamizar	300 000	No aplica, no se encontró contrato soporte de esta obligación
mar-28	6156	Olga De Villamizar	420 000	No aplica, no se encontró contrato soporte de esta obligación o la factura no detalla el valor del pago
mar-31	6157	Susana Alarcón	1 200 000	No hay contrato de prestación que sustente estos cobros
abr-02	6163	Karen Johanna Velásquez L	6.000 000	No aplica, no tiene sustento contractual, dado que el contrato lo firmo a partir del 21 de abril de 2014, presentó factura 638 de abril 2 de 2014, por prestación de servicios, no detalla la clase de servicio
abr-02	6161	Pamela Chaves G.	4.000 000	No aplica, este pago se realizó sin sustento contractual, tiene contrato firmado a partir del 21 de abril de 2014. Presentó factura 627 del 30 de marzo de 2014 de 2014.
abr-02	6160	Carlos Felipe Díaz Muñoz	2.000 000	No aplica, el pago es de marzo, no tiene soporte contractual, tiene un contrato firmado a partir del 21 de abril de 2014,
abr-04	6183	Ricardo Sánchez R	615 152	No tiene soporte
abr-15	6237	Ruth Suarez Gómez	7 500 000	No tiene sustento contractual, presentó factura 811 del 15 de marzo de 2014
abr-22	6209	Carlos Felipe Díaz Muñoz	1.266 667	No aplica, el pago es de marzo, no tiene soporte contractual, tiene un contrato firmado a partir del 21 de abril de 2014, El pago corresponde a la factura 635 de 2014, por servicios prestados entre el 1 y el 19 de abril de 2014
abr-29	6226	Olga De Villamizar	720 000	No aplica
abr-29	6214	Olga De Villamizar	1.921.408	No aplica, no tiene relación con el convenio
may-29	6298	Olga De Villamizar	720 000	No tiene soporte
jun-27	6412	Olga De Villamizar	720 000	sin soporte ni contrato Apoyo logístico
jul-17	6521	Mauro Aponte Guerrero	9 000 000	no hay contrato, ni detalle de actividades relacionadas
jul-28	6539	Olga De Villamizar	720 000	sin soporte ni contrato Apoyo logístico
ago-21	6607	William Fernando Pedraza	500 000	no hay contrato con la persona, apoyo grupo información no está relacionado con el convenio
ago-25	6633	Cesar Augusto Martínez	4 000 000	no relacionado con el convenio, no hay detalle de actividades realizadas

FECHA	CE	Nombre	VR TOTAL \$	NOTAS CGR
ago-27	6647	Olga De Villamizar	720 000	no tiene contrato, logística sin soportes
ago-29	6659	Olga De Villamizar	92.715	celular de persona natural no relacionado con el convenio
sep-04	6686	Olga De Villamizar	4 145 759	arrendamiento oficinas 205 y 203, no relacionado con el convenio
sep-30	6782	Olga De Villamizar	720 000	no hay contrato de prestación de servicios, pago de nomina
oct-07	6811	Karen Johanna Velásquez L	4 724 759	pago arrendamientos oficinas 203 y 205 sin relación con el convenio
oct-30	6877	Olga De Villamizar	720 000	sin soportes ni contrato
nov-07	6901	Laura Cortes	166 000	no hay contrato de prestación con la persona, ni está relacionado con el convenio
nov-28	6968	Olga De Villamizar	720 000	egreso sin soportes, ni contrato
dic-11	7042	Laura Cortes	1 000 000	no hay contrato de prestación con la persona, ni está relacionado con el convenio
dic-22	7085	Diana Gordillo	81 000	no hay soportes
dic-26	7106	Antonio José Danna	870 000	no está relacionado con el objeto del convenio
dic-29	7115	Laura Cortes	1 000.000	no hay contrato de prestación con la persona, ni está relacionado con el convenio
feb-12	7260	Jaime Piñeros	5.000 000	sin soportes
feb-20	7301	Mauro Aponte G	9 000 000	no hay contrato de prestación con la persona
Total no se encuentra soporte que se relacione con el objeto del convenio pagos, personas naturales, sin soporte contractual relacionado con el convenio			96.403 460	
<p>Análisis respuesta sin relación con el objeto del convenio</p> <p>Pagos Olga de Villamizar: Se anexa como soporte el contrato laboral, y la certificación de tasación de UNAGA, pero no soportes que acreditan las actividades relacionadas con el objeto del convenio, por lo cual se valida este ítem</p> <p>Pagos Marcela Rojas (\$19 475.586) y Susana Alarcón (\$14.250.000) Se desvirtúa el ítem por valor de \$33 725 586, teniendo en cuenta a que sus contratos hacen referencia al objeto del convenio</p> <p>CE 6168, la entidad manifiesta que con memorando de 01 de marzo de 2014 de UNAGA, se reconoce un pago por el componente de dirección, reconociendo una tasación, sin embargo no se encuentran los soportes que acrediten las actividades realizadas por la Paola Cardenas, ni contrato en base a cual tazonaron, ni justificación del monto fijado en ese comprobante de egreso. Se valida este ítem</p> <p>CE 6118, Karen Johana Velasquez, CE 6139 Pamela Chávez y CE 6158 Ruth Suarez, adjuntan solo comprobante de egreso sin orden de prestación de servicios que detalle las actividades realizadas con cargo al convenio. Se valida el ítem</p> <p>CE 6153 Johanna Ramirez, adjunta orden prestación de servicio y soporte de los productos presentados, por los que se desvirtúa este ítem por valor de \$10 000 000</p> <p>Para los CE 6163, 6161, 6160, 6183, 6237, 6209, 6214, 6521, 6607, 6901, 7042, 7260, 6633 y 7301, aunque adjuntan la orden de prestación de servicios, no se adjunta soportes de actividades y productos desarrollados, se valida estos ítems</p> <p>Para los CE 6659, adjuntan copia de recibo de pago de celular, pero no soportan que el celular sea relacionado con el convenio por ser persona natural Se valida el ítem.</p> <p>Para los CE 6686 y 68 11 los arriendos y cuota de administración de las oficinas administrativas de UNAGA no son relacionadas con el objeto del convenio. Se valida el ítem</p> <p>Para CE 7085, no adjuntan ni factura ni cuenta de cobro, ni orden de servicios, ni cumplimiento de la misma.</p> <p>Para CE 7106 y 7115 no dan respuesta de la misma. Se validan los ítems</p> <p>Otras Erogaciones No Relacionadas Con El Objeto Del Convenio</p>				
mar-03	6113	Rio Frio Producciones Y Eventos	15.000 000	No hay sustento contractual, para este pago, tampoco la factura 027 del 28 de

FECHA	CE	Nombre	VR TOTAL \$	NOTAS CGR
				febrero de 2014, de Rio Frio Producciones y Eventos S.A.S indica el detalle del Pago
ago-21	6608	La Fragata Norte Sas	708 626	refrigerios no relacionados con el convenio
sep-10	6704	La Fragata Norte Sas	546.630	refrigerios no relacionados con el convenio
ene-12	7153	La Fragata Norte Sas	3.329.626	objeto no relacionado con el convenio, corresponde a almuerzo de lujo no a socialización
ene-15	7165	Ricardo Sánchez R	2 880 000	sin soportes, viaje a Cartagena sin relación con el objeto del convenio
ene-17	7175	La Fragata Norte Sas	93.526	gasto no relacionado con el convenio socialización para solo 2 persona
feb-20	7331	María Fernanda Chaparro	9 850 000	refrigerios día de campo no tiene que ver nada con el convenio
Total otras erogaciones no relacionadas con el objeto del convenio			32 408 408	
Análisis otras erogaciones no relacionadas con el objeto del convenio:				
CE 6113, se anexa factura que no detalla las actividades o productos entregados o servicios prestados que se relacionen con objeto del convenio, en el egreso describen evento de socialización, pero no se allega listado de asistencia, ni temas expuestos				
CE 6608, 6704, 7153, 7175 La Fragata Norte SAS, solo adjuntan presentaciones realizadas al comité técnico pero no se allega listado de asistencia De igual forma no se entiende como para estas presentaciones se alquilan lugares suntuosos, teniendo en cuenta que hay unas instalaciones de UNAGA para tales fines, además existen socializaciones onerosas en el restaurante para solo dos personas				
CE 7331, corresponde a almuerzos con refrigerios sin que se alleguen soportes a que evento pertenecen y su relación con el objeto del convenio				
CE 7165, corresponde a Viáticos, pero no hay soportes que acrediten el cumplimiento de la comisión.				
Pagados Por Otro Componente				
sep-17	6742	Vega Jaramillo Comunicaciones	3 770.000	ya está pago por el componente de socialización PNMBG
oct-09	6813	Vega Jaramillo Comunicaciones	3.770.000	ya está pago por el componente de socialización PNMBG
nov-20	6940	Vega Jaramillo Comunicaciones	3 770 000	ya está pago por el componente de socialización PNMBG
dic-12	7053	Vega Jaramillo Comunicaciones	3 770.000	ya está pago por el componente de socialización PNMBG
dic-26	7090	Unaga	821.744	sin soportes, pagado por componente de logística
ene-30	7201	Vega Jaramillo Comunicaciones	3.770.000	ya está pago por el componente de socialización PNMBG
Total Pagados por otro Componente			18 850.000	
Análisis pagado por otro componente:				
CE 6206 y 7024 se acepta la explicación de la entidad, por lo que se ajusta en valor de \$ 1 678 908.				
CE 6728 y 6735, la entidad manifiesta que corresponde a medidores adicionales a los comprados por el componente de Medidores de leche y adjuntan factura de los mimos, se desvirtúa el valor de \$12.549 994				
CE 6742, 6940, 7053, 7201, correspondiente a Vega Jaramillo comunicaciones por el componente de socialización, no logran desvirtuar que ya estaba pago en el otro componente, se valida				
Reteiva practicado a Terceros				
	1	Valor Reteiva	13 255.033	no soportan de que cuentas
Total Reteiva			13 255 033	
Análisis de reteiva				
La entidad anexa los pagos realizadas a la DIAN por dicho concepto, pero no es de recibo, dado que en los cuadros de ejecución financiera del proyecto los valores consignados eran brutos sin el descuento de reteiva, este concepto se aplica a los pagos a terceros por lo que no debe ir con cargo a los recursos del convenio.				
Soportes Egreso Antes De La Fecha De Suscripción Del Contrato				

FECHA	CE	Nombre	VR TOTAL \$	NOTAS CGR
feb-25	6082	Karen Johanna Velásquez L	1.000 000	No aplica dado que el Contrato entre Johanna Velásquez y UNAGA es del 21 de Abril de 2014
feb-25	6083	Pamela Chaves G	1.000 000	No aplica dado que el Contrato entre Johanna Velásquez y UNAGA es del 21 de Abril de 2014
feb-28	6106	Johanna Ramírez D	10.000 000	No aplica, por cuanto este valor se pagó por análisis de información recolectada durante Febrero de 2014 y el Contrato está a partir del 7 de abril de 2014. le pagaron por análisis de información
abr-22	6211	Pamela Chaves G	2 533 333	No aplica, este pago se realizó sin sustento contractual, tiene contrato firmado a partir del 21 de abril de 2014 Presentó factura 637 del 19 de abril de 2014,
abr-22	6210	Karen Johanna Velásquez L	3 800 000	No aplica, este pago se realizó sin sustento contractual, tiene contrato firmado a partir del 21 de abril de 2014. Presentó factura 636 del 19 de abril de 2014,
Total soportes egreso antes de la fecha de suscripción del contrato			18.333 333	
Análisis Soporte de Egresos antes de la firma del convenio La entidad manifiesta que si bien los pagos son anteriores a la fecha de suscripción de los contratos, los mismos corresponden a órdenes de servicio de meses anteriores, afirmación que no es de recibo por lo que no se puede cobrar actividades con cargo al convenio que no estén directamente relacionadas con este y no estén debidamente soportadas				
Total General			260 069 897	

ANEXO 4: DETALLE COMPONENTE GASTOS OPERACIONALES CONVENIO 312 DE 2015

Comprobante	Beneficiario	VALOR \$	NOTA CGR
Soportes Anteriores A La Suscripción Del Contrato			
CE7445	Carlos Felipe Díaz Muñoz	\$ 1 000 000,00	No aplica teniendo en cuenta que el egreso es anterior a la suscripción del contrato (20/04/2015) Además se registra en el componente Apoyo de Evaluación Genética /Pago a Carlos Felipe Díaz Muñoz
CE7442	Karen Johana Velásquez Loaliza	\$ 1 500 000,00	No aplica teniendo en cuenta que el egreso es anterior a la suscripción del contrato (20/04/2015) Además se registra en el componente Personal Centro de Control Pagó a Karen Johanna Velásquez-
CE7444	Johana Díaz Ramírez	\$ 2 500 000,00	No aplica teniendo en cuenta que el egreso es anterior a la suscripción del contrato (20/04/2015). Además se registra en el componente rubro coordinación leche y doble propósito. Pago a Johanna Ramírez Díaz-
CE7435	Felix Hernando Callejas	\$ 269.000,00	No aplica teniendo en cuenta que el egreso es anterior a la suscripción del contrato (20/04/2015) Pago de internet y compra de camisetitas-
CE40002	Asocriollos	\$ 500 000,00	No aplica teniendo en cuenta que el egreso es anterior a la suscripción del contrato (20/04/2015)
CE7477	Jaime Alberto Piñeros Cifuentes	\$ 1.000.000,00	No aplica teniendo en cuenta que el egreso es anterior a la suscripción del contrato (20/04/2015)
NC15144	Paola Andrea Cárdenas	\$ 2.847.966,00	No aplican teniendo en cuenta que los recibos de caja menor son anteriores a la fecha de suscripción del convenio/ Gastos varios-
	Subtotal	\$ 9.616.966,00	
No Se Encuentra Soporte Que Se Relacione Con El Objeto Del Convenio Pagos, Personas Naturales, Sin Soporte Contractual Relacionado Con El Convenio			
CE7452	Ricardo Sánchez	\$ 4 000 000,00	No aplica- No se encuentra soporte que se relacione con el objeto del convenio
CE7454	Antonio José Danna Enciso	\$ 2 706.270,00	No aplica- No se encuentra soporte que se relacione con el objeto del convenio
CE7458	Olga De Villamizar	\$ 620 000,00	No aplica- No se encuentra soporte que se relacione con el objeto del convenio
CE8880	Ines Martínez Sánchez	\$ 1 711 826,00	No Aplica/No hay soporte contractual que acredite su relación con el convenio
CE7480	Diana Lorena Gordillo Insuast	\$ 81 000,00	No Aplica/No hay soporte contractual que acredite su relación con el convenio
CE7501	Olga De Villamizar	\$ 620.000,00	No Aplica/No hay soporte contractual que acredite su relación con el convenio
CE7538	María Fernanda Chaparro	\$ 5 000 000,00	No Aplica/No hay soporte contractual que acredite su relación con el convenio
CE7582	Marcela María Rojas Calvo	\$ 1 726 779,00	El pago esta por \$3 826 779, sobrepasa el monto de los \$2,100,00 maximo permitido de acuerdo a certificación de horas dedicadas al convenio, se glosa el valor por encima.
CE7583	Olga De Villamizar	\$ 1 337 620,00	No Aplica/No hay soporte contractual que acredite su relación con el convenio
CE7605	Jaime Alberto Piñeros Cifuentes	\$ 4 940 388,00	No Aplica/No se encuentra relación contractual del señor Piñeros con el convenio Se registra por concepto de coordinación técnica y logística, sin embargo según informa 18 de diciembre de 2015 dichas

			fueron adelantas por otros profesionales
CE7606	Juan Diego Rivera Tovar	\$ 1 972.400,00	No Aplica/No hay soporte contractual que acredite su relación con el convenio
CE7608	María Fernanda Chaparro	\$ 5 180.695,00	No aplica/ la publicación no guarda relación con el objeto del convenio
CE7720	Jaime Alberto Piñeros Cifuentes	\$ 3 345.300,00	No Aplica/No se encuentra relación contractual del señor Piñeros con el convenio. Se registra por concepto de coordinación técnica y logística, sin embargo según informa 18 de diciembre de 2015 dichas fueron adelantas por otros profesionales
CE7727	Olga De Villamizar	\$ 653 120,00	No Aplica/No hay soporte contractual que acredite su relación con el convenio
CE7752	Francy Liliana Sánchez	\$ 3.721.360,00	No Aplica/No hay soporte contractual que acredite su relación con el convenio
CE7751	Francy Liliana Sánchez	\$ 8.373 060,00	No Aplica/No hay soporte contractual que acredite su relación con el convenio
CE7776	Andrea Fernanda Pataquiva	\$ 600 000,00	No Aplica/No hay soporte contractual que acredite su relación con el convenio
CE7767	Nathaly Gómez	\$ 600 000,00	No Aplica/No hay soporte contractual que acredite su relación con el convenio
CE7765	Alvarado Reyes Daniela	\$ 900 000,00	No Aplica/No hay soporte contractual que acredite su relación con el convenio
CE7693	Olga De Villamizar	\$ 2.467 805,00	No aplica /No está relacionado por el objeto del convenio
CE7826	Jaime Alberto Piñeros Cifuentes	\$ 3 328 800,00	No Aplica/No se encuentra relación contractual del señor Piñeros con el convenio Se registra por concepto de coordinación técnica y logística, sin embargo según informa 18 de diciembre de 2015 dichas fueron adelantas por otros profesionales
CE7829	Jaime Alberto Piñeros Cifuentes	\$ 2 880 776,00	No Aplica/No se encuentra relación contractual del señor Piñeros con el convenio Se registra por concepto de coordinación técnica y logística, sin embargo según informa 18 de diciembre de 2015 dichas fueron adelantas por otros profesionales
CE7845	Juan Sebastian Lugo Ramírez	\$ 1.024 054,00	No aplica /No está relacionado por el objeto del convenio
CE7856	Olga De Villamizar	\$ 603 120,00	No aplica /No está relacionado por el objeto del convenio
CE7894	Marcela María Rojas Calvo	\$ 139.900,00	No Aplica/No hay soporte contractual que acredite su relación con el convenio
CE7907	Martin Vergara Manuel Dario	\$ 3 655 000,00	No Aplica/No hay soporte contractual que acredite su relación con el convenio
CE7924	Jaime Alberto Piñeros Cifuentes	\$ 2 940 388,00	No Aplica/No hay soporte contractual que acredite su relación con el convenio
CE8012	Susana Ramirez Villamizar	\$ 1 540 000,00	No aplica /No está relacionado con el objeto del convenio
CE8015	Olga De Villamizar	\$ 603 120,00	No aplica /No está relacionado con el objeto del convenio
CE8062	Cesar Augusto Martínez	\$ 4 000 000,00	No aplica /No está relacionado con el objeto del convenio
CE8089	Olga De Villamizar	\$ 603 120,00	No aplica /No está relacionado con el objeto del convenio
CE8207	Marcela María Rojas Calvo	\$ 173 950,00	No aplica /No está relacionado con el objeto del convenio
CE8273	Olga De Villamizar	\$ 553 120,00	No aplica /No está relacionado con el objeto del convenio
CE8328	Johanna Ramirez Díaz	\$ 1 700.000,00	No aplica /No está relacionado con el objeto del convenio
CE8353	Alonso Mejra Henao	\$ 4 875.001,00	No aplica /No está relacionado con el objeto del convenio
NC15556	Ricardo Sánchez	\$ 617 652,00	No aplica /No está relacionado con el objeto del convenio

CE8565	Olga De Villamizar	\$ 1 808.320,00	No aplica /No está relacionado con el objeto del convenio
CE8567	Marcela María Rojas Calvo	\$ 3 191.736,00	El pago esta por \$5.291 736, sobrepasa el monto de los \$2,100,00 maximo permitido de acuerdo a certificación de horas dedicadas al convenio, se glosa el valor por encima.
	Subtotal	\$ 84.795.680,00	
Cobro De Actividades Del Mes De Abril De 2015, Iniciando Contrato Para Funciones En El Convenio De Mayo De 2015			
CE7463	Johanna Ramírez Díaz	\$ 2 312 000,00	No aplica/ se están cobrando actividades del mes abril, sin tener en cuenta que el contrato suscrito con la señora Ramírez inició el 4 de mayo
CE7464	Karen Johana Velásquez Loaiza	\$ 1 458.600,00	No aplica/ se están cobrando actividades del mes abril, sin tener en cuenta que el contrato suscrito con la señora Velásquez inicio el 4 de mayo
CE7462	Carlos Felipe Díaz Muñoz	\$ 972 400,00	No aplica/ se están cobrando actividades del mes abril, sin tener en cuenta que el contrato suscrito con la señor Díaz inició el 4 de mayo
	Subtotal	\$ 4.743.000,00	
Cobro De Arrendamiento Y Administración Oficinas UNAGA			
CE7467	Edificio Crystal	\$ 1 351.000,00	No aplica/ se están cobrando la totalidad del mes de abril. Adicionalmente el rubro de administración y arrendamiento ya se cobra por rubro de logística
CE7468	Marcela Rojas/Inv Jimenez/Mevic	\$ 4.614 366,00	No aplica/ se están cobrando la totalidad del mes de abril Adicionalmente el rubro de administración y arrendamiento ya se cobra por rubro de logística
	Subtotal	\$ 5.965.366,00	
Tiquetes Aéreos Anteriores A La Suscripción Del Convenio			
CE7485	Chico Tours Ltda.	\$ 4 393.018,00	No aplica/ los tiquetes fueron expedidos para viajes anteriores a la suscripción del contrato
CE7529	Chico Tours Ltda	\$ 3 170 518,00	No aplica/ los tiquetes fueron expedidos para viajes anteriores a la suscripción del contrato
CE7546	Chico Tours Ltda.	\$ 770 948,00	No aplica/ los tiquetes fueron expedidos para viajes anteriores a la suscripción del contrato
CE7574	Chico Tours Ltda	\$ 12.450 911,00	No Aplica/ los tiquetes expedidos no tienen soportes que acrediten su relación para con el convenio
CE7575	Chico Tours Ltda	\$ 673 886,00	No aplica/ los tiquetes fueron expedidos para viajes anteriores a la suscripción del contrato
	Subtotal	\$ 21.459.281,00	
Gastos bancarios sin soportes ni detalle			
GB	Banco De Bogotá	\$ 37.096.131,00	No aplica/ no hay soportes
Reteiva sin soporte ni detalle, retención practicada a terceros,			
RTI	Retención Iva	\$ 30.263.542,00	No aplica/ no hay soportes
Otras erogaciones no relacionadas con el objeto del convenio			
CE7623	Comunicaciones Y Ediciones	\$ 10.000 000,00	No aplica/ la publicación no guarda relación con el objeto del convenio
CE7628	Comunicaciones Y Ediciones	\$ 599 437,00	No aplica/ la publicación no guarda relación con el objeto del convenio
CE7631	Medios &Medios Editores Sas	\$ 2 320 000,00	No aplica/ la publicación no guarda relación con el objeto del convenio
CE7629	Comunicaciones Y Ediciones	\$ 800 563,00	No aplica/ la publicación no guarda relación con el objeto del convenio
CE7640	Rn Montajes Sas	\$ 22 500 000,00	No Aplica/ se allega una cotización mas no el pago efectivo del servicio
CE7703	Makroeventos Sas	\$ 14 000 000,00	No Aplica/ se allega una cotización mas no el pago efectivo del servicio
CE8067	Bonificación Agroexpo	\$ 700 000,00	No Aplica,/No está relacionado por el objeto del convenio
FC 503	Diplomat Embajada/Hotel Trip	\$ 863.200,00	No está relacionado por el objeto del convenio

	Bogota Embajada		
CE7941	Diplomat Embajada/Hotel Trip Bogota Embajada	\$ 7 156 170,00	No aplica /No está relacionado con el objeto del convenio
CE8001	Medios &Medios Editores Sas	\$ 2 320 000,00	No aplica /No está relacionado con el objeto del convenio
CE8171	2r Grupo Grafico Sas	\$ 11 638 521,00	No aplica /No está relacionado con el objeto del convenio
CE8166	Diplomat Embajada	\$ 153 000,00	No aplica /No está relacionado con el objeto del convenio
CE8605	Genus Abs Colombia Sas	\$ 967.500,00	No aplica /No está relacionado con el objeto del convenio
CE8604	Genética Selecta S A	\$ 2 867 250,00	No aplica /No está relacionado con el objeto del convenio
CM NC	Colvanes	\$ 383.200,00	No aplica /No está relacionado con el objeto del convenio
CM NC	Servientrega	\$ 188 040,00	No aplica /No está relacionado con el objeto del convenio
CM NC	Avianca	\$ 28 800,00	No aplica /No está relacionado con el objeto del convenio
CM NC	Interrapidísimo	\$ 15 000,00	No aplica /No está relacionado con el objeto del convenio
	Subtotal	\$ 77.500.681,00	
Diferencia Sin Soportes Entre Lo Incluido En El Reporte De Ejecución Y Lo Suministrado Por La Entidad		\$ 49.643.834,00	
Total Glosado Gastos Operacionales 5%		\$ 321.084.481,00	

Análisis Soportes anteriores a la suscripción del contrato:

No dan respuesta por lo que se valida estos ítems

Análisis soportes sin relación con el objeto del convenio:

- CE 7452 y NC 15556 Ricardo Sanchez: Adjuntan informe de comisión sin detallar listado de asistencia, ni pasabordos que permitan evidenciar el efectivo traslado a dichas ciudades
- CE 7458, 7501, 7583, 7727, 8015, 7856, 8565, 8089, 8273, Olga Villamizar Se anexa como soporte el contrato laboral, y la certificación de tasación de UNAGA, pero no soportes que acreditan las actividades relacionadas con el objeto del convenio, por lo cual se valida este ítem
- CE 7460, 7503, 7854, 8092, 8275, Marcela Maria Rojas Calvo, Se desvirtúa el ítem por valor de \$ 9.007 459, teniendo en cuenta a que sus contratos hacen referencia al objeto del convenio.
- Respecto a los CE 7582 y 8567 de Marcela Rojas, sobrepasa el 50% de lo devengados para destinación de la ejecución de actividades con cargo al convenio, que según el anexo 3 es máximo \$2.100 000, por lo que se glosa el valor que sobrepasa dicho monto, que asciende a \$ 4 918 515
- CE 7693 la entidad manifiesta que es para la compra de un archivado par agroexpo, pero no adjuntan soporte de la compra
- CE 8066 a nombre de Olga Villamizar, se acepta porque las actividades se encuentran relacionadas con el objeto del convenio, se desvirtúa el valor de \$1 000 000
- NC15382, la entidad adjunta soportes de la compra del archivador por lo que se desvirtúa el valor de \$540 800.
- CE 7894, y 8207 corresponde al pago de un celular, pero el mismo es de persona natural y no de UNAGA
- CE 7538 y 7608, se anexan orden de servicio para proveer almuerzos y bebidas, pero no adjuntan la factura y soporte de entrega de los mismos
- CE 7514, 7525 y 7494 Jaime Alberto Piñeros Cifuentes, la entidad sustenta las actividades realizadas mediante listados de asistencia, orden de servicio y soportes de la socialización y presentación Por lo cual se desvirtúa el valor de \$16 709 066
- CE 7605, 7720, 7829, 7924 y 7826, adjuntan tan solo orden de prestación de servicio sin soportes que permitan evidenciar el cumplimiento de las obligaciones descritas en la respuesta
- CE 7466 y 7507, dan respuesta por lo que se validan estos ítems
- CE 7752, 7151, 7776, 7767, 7765, 7845, 7907, 8062, 8880, 76906, 7454 y 7480 se adjuntan las ordenes de servicio sin soporte de las obligaciones específicas descritas

- CE 8328, Se anexa informe de comisión pero no pasabordos que permitan evidenciar el traslado a dicha ciudad
- CE 8353, la entidad manifiesta que corresponde a la compra de pajillas, pero no adjuntan los soportes de la compra de las mismas.
- CE 7671, 7925, 8093, 8271, 7510, 8403 y 8559 correspondientes a Susana Alarcon , adjuntan contrato para actividades específicas del convenio 312, por lo que se desvirtúa \$8 548 775

Análisis Cobro de actividades del mes de abril de 2015, iniciando contrato para funciones en el convenio de mayo de 2015

Para los CE 7463, 7464 y 7462, la entidad manifiesta que corresponden a ordenes de servicio de fecha de 24 de abril, pero no adjuntan soportes del cumplimiento de actividades que permitan evidenciar que las mismas estuvieron dentro del marco de ejecución del convenio.

Análisis Cobro de arrendamientos y administración oficinas UNAGA por gastos operacionales

No se aceptan por considerar que las oficinas administrativas de UNAGA deben ser asumidas por este y no con cargo al convenio, toda vez que las actividades del mismo son independientes del accionar administrativo de UNAGA

Análisis Tiquetes aéreos anteriores a las suscripción del convenio:

- CE 7485 y 7529, la entidad manifiesta que serán devueltos al momento de la liquidación, sin embargo para la CGR no es de recibo dicho argumento, por cuanto el recurso ya fue destinado para elementos diferentes al objeto y temporalidad del convenio
- Respecto a las CE 7546, 7574 y 7575 manifiestan que son tiquetes comprados dentro del tiempo de ejecución del convenio, sin embargo no adjuntan soporte que acredite dicho argumento.

Análisis gastos bancarios sin soporte ni detalle:

Adjuntan relación de excel sin fechas, ni detalle, ni soportes

Análisis reteiva

La entidad anexa los pagos realizadas a la DIAN por dicho concepto, pero no es de recibo, dado que en los cuadros de ejecución financiera del proyecto los valores consignados eran brutos sin el descuento de reteiva, este concepto se aplica a los pagos a terceros por lo que no debe ir con cargo a los recursos del convenio.

Otras erogaciones no relacionadas con el objeto del convenio

- CE 7640 y 7703, la entidad da unas explicaciones referidas al montaje en agroexpo pero no adjuntan las facturas o documento equivalentes que acrediten las actividades prestadas o bienes adquiridos
- CE 8067, la entidad manifiesta que se entregó una bonificación porque las actividades realizadas por la señora Velasquez fueron realizadas en horas de la madrugada. Circunstancia que no es de recibo de la CGR, por cuanto hace parte de las funciones contratadas
- CE 8232, la entidad adjunta listado de asistencia y presentación como soportes de dicho ítem, por lo que se desvirtúa \$976.775.
- CE 8605, 8604 la entidad manifiesta que corresponde a la compra de pajillas, pero no adjuntan los soportes de la compra de las mismas.