

**INFORME DE ATENCION DE DENUNCIAS -ADES- CONVENIOS
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL - MADR**

**CGR-CDSA No.
MARZO DE 2018**

**MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL
(ATENCIÓN DE DENUNCIAS - COMVENIOS)**

Contralor General de la República	Edgardo José Maya Villazón
Vicecontralora	Gloria Amparo Másmela
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario	Andrés Bernal Morales
Directora de Vigilancia Fiscal	Sonia Alexandra Gaviria Santacruz
Directora de Estudios Fiscales	Adriana Lucia González Díaz
Supervisor	Carlos Mao Salamanca Rosas
Equipo de auditores:	
Líder de Auditoría	Margarita Lucero Cuadros Núñez
Integrantes del Equipo Auditor	Elizabeth Cabrera Mateus Miriam Consuelo Merizalde B. Claudia Rita Casallas Martínez Orlando Emiro Morillo Guerrero Luis Fernando Jiménez León Gustavo Adolfo Rivera Jairo Armando Domínguez Clavijo

TABLA DE CONTENIDO

	Página
ANTECEDENTES	8
RESULTADOS DE LA ATENCION DE DENUNCIAS (ADES)	9
CONVENIO 2018-0991 CORPORACIÓN AGENCIA AFROCOLOMBIANA HILEROS	11
HALLAZGO No. 1 PLANIFICACION ENTREGA DE INSUMOS (A)	12
HALLAZGO No. 2 - PREDIO PARA IMPLEMENTAR LA GRANJA (A)	13
HALLAZGO No. 3. CAMBIO DE BENEFICIARIOS POSTERIOR AL PRIMER DESEMBOLSO (A)	16
CONVENIO 20150768 FUNDACION COLOMBIA NUEVA.....	17
HALLAZGO No. 4 - LIQUIDACIÓN CONVENIO 20150768 (A)	17
CONVENIO 2015-1097 CORPORACIÓN ALTERNATIVAS DE PAZ	19
ALTERPAZ	19
HALLAZGO No. 5 DEBILIDADES EN LA PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN DEL CONVENIO (D)	20
HALLAZGO No. 6 EJECUCION TECNICA Y FINANCIERA (A)	23
HALLAZGO No. 7 SUPERVISION TECNICA Y FINANCIERA ALTERPAZ (A)	27
HALLAZO No. 8 - LÍNEA PRODUCTIVA 153 RISARALDA GANADERÍA SOSTENIBLE Y PRODUCCIÓN AGROECOLÓGICA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA ECONOMÍA CAMPESINA EN EL DEPARTAMENTO DE RISARALDA. (A)	28
HALLAZGO No. 9 - LÍNEA PRODUCTIVA 132 GUAJIRA IMPLEMENTACIÓN DE GRANJAS INTEGRALES PARA EL APOYO Y FORTALECIMIENTO A LA ECONOMÍA AGRÍCOLA EN EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA (A).....	31
HALLAZGO No. 10 COSTOS OPERATIVOS DEL CONVENIO (A)	32
HALLAZGO No. 11 - LÍNEA PRODUCTIVA 153 RISARALDA: GANADERÍA SOSTENIBLE Y PRODUCCIÓN AGROECOLÓGICA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA ECONOMÍA CAMPESINA EN EL DEPARTAMENTO DE RISARALDA – ACTIVIDADES 1, 2 Y 3 (D)	33

CONVENIO 20151103 – ASOCIACIÓN NACIONAL DE ZONAS DE RESERVA CAMPESESINA – ANZORC	37
HALLAZGO No. 12 - DEBILIDADES EN PLANEACIÓN (D).....	37
HALLAZGO No. 13 - ADQUISICION Y MANEJO DE MAQUINARIA Y ACCESORIOS (D)	41
HALLAZGO No. 14 - ACTIVIDADES DE SUPERVISION (D)	44
CONVENIO 20150915 – CABILDO INDÍGENA DEL RESGUARDO CAÑO MOCHUELO	45
HALLAZGO No. 15 - CUMPLIMIENTO PLAN OPERATIVO CONVENIO (D)	46
HALLAZGO No. 16- CONTRATO DERIVADO No.1 SUMINISTRO DE BOVINOS (D).....	48
HALLAZGO No. 17 - SOPORTES OBLIGACIONES PLAN OPERATIVO – (D)	49
HALLAZGO No. 18 - PAPELETA DE VENTA - GUÍAS DE MOVILIZACIÓN INTERNA DE ANIMALES. (D) y (P).....	51
HALLAZGO No. 19 - ENTREGA DE TOROS Y CABALLOS DE FAENA – (D)	52
HALLAZGO No. 20 - PAGOS A OBLIGACIONES DEL PLAN OPERATIVO – (D)	56
CONVENIO 2015-0742 - CORPORACIÓN MULTIACTIVA EMPRENDER ONG	58
HALLAZGO No. 21 - LIQUIDACIÓN ANTICIPADA CONVENIO 20150742 – (D)	58
CONVENIO 2015-0978 - AGENCIA LOCAL DE DESARROLLO LOCAL DE NARIÑO	59
HALLAZGO No. 22 - DESPULPADORAS DE CAFÉ – CONVENIO 20150978 (A)	60
CONVENIO 2016-1082 - FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE TERRITORIAL – FUNDESOT	61
HALLAZGO No. 23 TANQUES DE ENFRIAMIENTO DE LECHE (D)	61
CONVENIO 20151098 - ORGANIZACIÓN SINDICAL ACCIÓN CAMPESINA COLOMBIANA - A.C.C.	63
HALLAZGO No. 24 - IRREGULARIDADES EJECUCIÓN CONTRACTUAL (D) y (P).....	63

HALLAZGO No. 24-1 Brindar el Acompañamiento Técnico (D).....	65
HALLAZGO No. 24-2 Montaje de las Unidades Productivas (D)	66
HALLAZGO No. 24-3 - Cercado del Lote (D)	70
HALLAZGO No. 24-4 Instalación de Porquerizas (D)	71
HALLAZGO No. 24-5 Montaje de Establos (D)	72
HALLAZGO No. 24-6 - Actividaes POA: Visitas de Acompañamiento y Gestión Administrativa, Contractual y Financiera (D) y (P).	74
HALLAZGO No. 25 - SISTEMA DE MICRORIEGO - LOCALIZADO ROTATIVO (D) y (P)	76
HALLAZGO No. 26 - BENEFICIARIOS (D).....	82
HALLAZGO No. 27 - RENDIMIENTOS FINANCIEROS – CONVENIO ACC. (D)	83
CONVENIO 2016-0941 – GANADEROS DE CORDOBA - GANACOR.....	84
HALLAZGO No. 28 - TANQUES DE ALMACENAMIENTO EN FRÍO PARA LECHE. (A) y (D).....	85
HALLAZGO No. 29 – INCONSISTENCIAS BASE DE DATOS BENEFICIARIOS CONVENIOS MADR (A).....	87
CONCLUSIONES.....	96

CARTA DE CONCLUSIONES

Doctor

JUAN GUILLERMO ZULUAGA

MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

Carrera 8 No. 12-B-31 Edificio Bancol Piso 5.

Bogotá D.C.

ASUNTO: Informe Atención Denuncias -ADES- sobre Convenios Interadministrativos “Cumbre Agraria”

La Contraloría General de la República, en desarrollo de su facultad constitucional de ejercer el control fiscal a los recursos públicos del nivel nacional consagrado en el artículo 267 de la Carta Política, atendió las denuncias presentadas por los representantes a la Cámara Santiago Valencia, Rubén Molano y otros ciudadanos, referentes a unos convenios específicos suscritos entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), y diferentes Asociaciones.

Una vez realizada la evaluación y el análisis del caso por parte de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, se dio traslado a la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario, de la Contraloría General de la República, dependencia que en su estructura interna, tiene la competencia para adelantar las diligencias y/o ejercer el control fiscal pertinente, el cual se encuentra sujeto a los términos y procedimientos establecidos en la Constitución y en la Ley.

En cumplimiento de los procedimientos establecidos, en la Resolución Orgánica 6689 del 10 de agosto de 2012, por la cual se adopta el Procedimiento de Atención de Derechos de Petición en la Contraloría General de la República, Versión 6.0, en concordancia con lo establecido en el Decreto Ley 267 de 2000, adelantó actividades de seguimiento a fin de dar respuesta al denunciante y dar a conocer al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, los hallazgos de la Atención de Denuncia.

Las verificaciones que le competen a la Contraloría General de la República se realizaron mediante control posterior y selectivo, tanto de contratos derivados como de líneas productivas y lugares de ejecución, tal como se muestra en el cuadro adelante relacionado.

PLAN DE MEJORAMIENTO

El Ministerio de Agricultura deberá elaborar un Plan de Mejoramiento, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas en el presente documento, el cual 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 calendario, 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@contraloría.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 *cecilia.gomez@contraloria.gov.co*, *carlos.salamanca@contraloria.gov.co* y *sonia.gaviria@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 el sujeto de control fiscal, para eliminar la causa de los hallazgos detectados.

RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la Atención de Denuncia, se establecieron 29 hallazgos administrativos de los cuales, 18 tienen presunta incidencia Disciplinaria y 3 presunta connotación Penal.

BENEFICIOS DE AUDITORÍA

Asimismo, se presentaron dos (2) beneficios en este proceso auditor, por valor de \$42.117.900.

ANTECEDENTES

En el marco de la Cumbre Agraria, el Gobierno Nacional, mediante Decreto No. 870 del 08 de mayo de 2014, reguló un espacio de interlocución y participación con las organizaciones de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular, al que se denominó Mesa Única Nacional, producto del cual y conforme al Acta de Acuerdo de fecha 13 de mayo de 2014, suscrita entre los delegados del Gobierno Nacional y los voceros de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular, el Gobierno Nacional se comprometió, mediante una línea de financiación, a destinar \$250 mil millones de pesos durante la vigencia 2014, a través del Fondo de Fomento Agropecuario (FFA), sin exigir cofinanciación.

En este contexto, mediante las Resoluciones Nos. 0385 de fecha 02 de octubre de 2014 y 0503 de fecha 22 de diciembre de 2014, el MADR, en atención al compromiso del Gobierno Nacional, incorporó en el presupuesto del Fondo de Fomento Agropecuario los recursos del Presupuesto General de la Nación de que trata el Decreto No. 870 de 2014 (parágrafo 3) del artículo 1 de la Resolución No. 0385 de 2014.

Adicional a los convenios de Cumbre Agraria, se analizaron otros, suscritos en el marco del Plan Nacional de Desarrollo – PND, para el Cuatrienio 2014-2018, que para el sector agropecuario se denomina: “TRANSFORMACION DEL CAMPO – CRECIMIENTO VERDE”, y los diferentes documentos CONPES aprobados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, para el desarrollo de políticas y estrategias para el desarrollo agropecuario en diferentes departamentos.

Dado que los Convenios de Asociación celebrados con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a los que hace referencia esta denuncia, se ejecutan en zonas rurales dispersas del territorio nacional, con una cobertura de 18.875 beneficiarios a través de 72 líneas productivas aproximadamente, la CGR ejerció el control fiscal de forma posterior y selectiva, de acuerdo con lo señalado en el artículo 267 de la Constitución Política.

Para el efecto, se realizaron los siguientes trámites:

1. Solicitud y recopilación de la información, a través de cuarenta (40) oficios dirigidos al MADR, por intermedio de la Secretaría General con copia a la Oficina de Control Interno. Además, diecisiete (17) oficios dirigidos a cada representante legal de las Asociaciones.
2. Análisis de la información entregada por el MADR y por las Asociaciones.

3. Visitas de verificación en campo llevadas a cabo en forma selectiva como se muestra en la siguiente tabla.

DEPARTAMENTO DESTINO	MUNICIPIOS	COMUNIDADES	FECHA SALIDA	FECHA REGRESO	NUMERO DIAS	NUMERO DE FUNCIONARIOS
ARAUCA	Araucuita Saravena Tame Fortul	Familias y Comunidades Campesinas	19/11/2017	23/11/2017	5	DOS
CASANARE	Paz de ariporo Hato Corozal	Topochal Quinto Patio Calvario La Esmeralda San José Tsamani II Tsamani Morichito Mochuelo Getsemani	23/11/2017	26/11/2017	4	DOS
GUAJIRA	Riohacha Maicao Abania San Juan del Cesar	Comunidades indígenas y Campesinas	07/11/2017	12/11/2017	6	DOS
RISARALDA	Pereira Santa Rosa de Cabal Marsella	Comunidades Campesinas	23/10/2017	27/10/2017	5	UNO
NARIÑO	Pasto Taminango San Lorenzo Buesaco El Tablón de Gómez Sandóná Consaá Ancuya La Florida	Genoy Obonuco El Encano Mocondino Familias Campesinas	30/10/2017	11/11/2017	13	UNO
URABA ANTIOQUIOQUEÑO	San Pedro de Urabá Necoclí Arboletes	Familias Campesinas y desplazados	20/11/2017	24/11/2017	5	UNO
SUCRE	Corozal Ovejas Morroa Sincelejo	Familias Campesinas y desplazados	30/10/2017	03/11/2017	5	DOS
BOYACA	Umbita Ciénaga Tunja Soraca Motavita Cómbita Arcabuco	Comunidades Campesinas	14/11/2017	18/11/2017	5	UNO
VALLE DEL CAUCA	BUENAVENTURA	Bajo Calima La Gloria Dagua Córdoba San Cipriano Bahía Málaga	30/10/2017	03/11/2017	5	DOS
SANTANDER SUR	Málaga San José de Miranda San Andrés San Luis Carcasi San Miguel Piedecuesta	Comunidades Campesinas	14/11/2017	21/11/2017	8	UNO
NORTE DE SANTANDER	San José de Cúcuta	Comuna 9	22/11/2017	23/11/2017	2	UNO
ANTIOQUIA	Dabeima Uramita Santa Rosa de Osos	Asociaciones campesinas	23/10/2017	27/10/2017	5	UNO
ATLANTICO	Baranoa Usiacurí Sitio Nuevo Piojó	Asociaciones campesinas	20/11/2017	25/11/2017	5	UNO

FUENTE: Informes AD-MADR - CGR

Elaboró: Equipo Auditor

RESULTADOS DE LA ATENCION DE DENUNCIAS (ADES)

Una vez presentado el equipo interdisciplinario de la CGR para atender la Actuación de Denuncia (ADES) ante las directivas del MADR, se creó un enlace de comunicación a través de la Secretaría General y de la Oficina Asesora de Control Interno del Ministerio con el equipo auditor, creando así el conducto regular y oficial

para la solicitud y entrega de la información necesaria para el análisis de la denuncia.

Como resultado del análisis de la información entregada oficialmente, tanto por el MADR como por las diferentes Asociaciones, en el marco de la atención de la denuncias presentadas, se generaron treinta y una (31) observaciones con diferentes connotaciones, las cuales fueron comunicadas oportunamente al MADR, quien dio respuesta de las mismas por escrito y con soportes, documentos que fueron objeto de análisis y valoración por parte de la CGR, confirmando veintiocho (28) hallazgos, de los cuales diecisiete (17) tuvieron un posible alcance disciplinario, tres (3) con posible connotación penal y los ocho (8) restantes con incidencia administrativa, los cuales deben ser objeto de un Plan de Mejoramiento, que el MADR debe elaborar para tal efecto.

Es de anotar que en algunos casos se observó la debida ejecución de las actividades establecidas en los anexos técnicos, respecto de la muestra seleccionada.

A continuación se presentan los hallazgos agrupados por Convenio:

Los siguientes cuatro (4) hallazgos están enmarcados dentro de los criterios que establece la ley para los casos concretos, tal como se relaciona a continuación:

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en sentencia de 31 de agosto de 2006, Radicación R- 7664, se refirió al principio de planeación como una manifestación del principio de economía en la contratación estatal, en los siguientes términos:

“(...) El principio de planeación es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición”.

“El principio de planeación busca garantizar que la escogencia de los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación; en consecuencia, en virtud de este principio, cualquier proyecto que pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su viabilidad técnica y económica (...).

(...) La finalidad de las exigencias contenidas en los numerales 7 y 12 citados es que las entidades estatales, con antelación a la apertura del proceso de selección, o a la celebración del contrato, según el caso, tengan previamente definida la conveniencia del objeto a contratar, la cual la reflejan los respectivos estudios

(técnicos, jurídicos o financieros) que les permitan racionalizar el gasto público y evitar la improvisación, de modo que, a partir de ellos, sea posible elaborar procedimientos claros y seguros que en el futuro no sean cuestionados. Su observancia resulta de suma importancia, en la medida que el desarrollo de una adecuada planeación permite proteger los recursos del patrimonio público, que se ejecutarán por medio de la celebración de los diferentes contratos”.

Por otra parte, el Consejo de Estado en reiterados pronunciamientos respecto al principio de planeación ha manifestado:

(...)“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 (...).

Por otra parte, la Ley 1474 de 2011 señala en su artículo 87: *“Maduración de proyectos. El numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 quedará así: 12. Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda”.*

CONVENIO 2018-0991 CORPORACIÓN AGENCIA AFROCOLOMBIANA HILEROS

Cuyo objeto fue aunar esfuerzos administrativos y financieros, para llevar a cabo la ejecución del proyecto denominado establecimiento de procesos agropecuarios, así como la apropiación de la población en lo pertinente a la soberanía alimentaria y el liderazgo comunitario para 475 familias, en los consejos comunitarios, por valor de \$1.554 millones.

HALLAZGO No. 1 - PLANIFICACION ENTREGA DE INSUMOS (A)

Una vez revisado el Convenio 20150991 y acorde con la visita realizada a los Consejos Comunitarios de La Gloria, La Cuenca Baja del Rio Calima, Comunidad Negra de Alto y Medio Dagua, Comunidad Negra de Córdoba, San Cipriano y Santa Helena y Comunidad Negra de la Plata Bahía Málaga, la CGR evidenció que no se habían entregado 3 peletizadoras¹, por valor de \$45 millones en total, correspondientes a los consejos de La Cuenca Baja del Rio Calima, Comunidad Negra de Alto y Medio Dagua y Comunidad Negra de la Plata Bahía Málaga.

Los anteriores hechos fueron justificados por los consejos comunitarios en actas de asamblea, donde manifiestan que: “(...) *estas máquinas eran el último eslabón en la transformación de alimentos y/o concentrados para animales y para su funcionamiento necesitaban contar con un molino y una mezcladora*”; situación que se presentó por la falta de planeación, ya que no fue contemplada en la ficha Cumbre Agraria Campesina, Étnica y Popular – CACEP.

La anterior circunstancia, se generó debido a deficiencias por parte del Fondo de Fomento Agropecuario del MADR, área encargada de la aprobación de los proyectos de Cumbre Agraria, al no contemplar técnicamente las necesidades reales de la comunidades, específicamente en los estudios previos, lo que constituye riesgos para la eficacia y eficiencia del recurso público al destinarse bienes y servicios que no están debidamente justificados en términos de necesidad y utilidad.

Cabe resaltar que ante la situación evidenciada por la CGR, posterior a la visita de campo adelantada, el MADR entregó a la comisión de auditoría tres (3) actas del 14 de noviembre de 2017 en las que se evidencia el recibo de las peletizadoras, con su respectivo soporte fotográfico y audiovisual. Adicionalmente, se entregaron actas de los consejos comunitarios en donde se comprometen a adquirir el molino y la mezcladora con recursos propios, que permitan la operatividad óptima de las mencionadas peletizadoras.

Las debilidades descritas anteriormente, constituyen un hallazgo con alcance administrativo.

¹ Las peletizadoras tipo Dado, se denominan así ya que es el dado plano el que gira mientras que los rodillos se mantienen en una posición fija presionando el material por las perforaciones de la matriz. Estas peletizadoras se utilizan ampliamente en las producciones ligeras de pellets para alimento balanceado a base de harinas de cereales como soya, maíz, trigo, avena y arroz.

CONVENIO 20151099 – FEDERACION SINDICAL UNITARIA AGROPECUARIA – FENSUAGRO

Convenio Derivado 20160805 – Departamento de Sucre

El MADR suscribió el Convenio de Asociación 20151099, con la Federación Sindical Unitaria Agropecuaria – FENSUAGRO, con el objeto de *“articular esfuerzos técnicos, administrativos y financieros con el ánimo de efectuar el acompañamiento requerido para la implementación y ejecución de los proyectos, presentados en el marco de los compromisos de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular”*, por valor de \$4.972 millones.

Se suscribió entre otros, el convenio Derivado 20160805, por valor de \$1.320 millones con el fin de ejecutar dicho objeto contractual en el Departamento de Sucre.

HALLAZGO No. 2 - PREDIO PARA IMPLEMENTAR LA GRANJA (A)

El Manual Operativo para la Formulación, Ejecución y Seguimiento a Proyectos del Fondo de Fomento Agropecuario para la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular – CACEP, establece lo siguiente para la presentación, aprobación y ejecución de proyectos presentados por la Cumbre Agraria:

Numeral 1.4.3.3 Tipo de uso y goce del predio: “De conformidad con el parágrafo 1 del artículo 5 de la Resolución No. 0503 de 2014, los proyectos se podrán desarrollar en aquellos inmuebles de los cuales los beneficiarios sean titulares plenos de la propiedad, poseedores o tenedores de buena fe. Sin embargo, el desarrollo de los proyectos en ningún caso podrá generar conflictos con respecto a la propiedad de los predios donde se van a ejecutar aquellos, y la condición del predio respectivo debe garantizar que no existirán situaciones que impidan la ejecución del proyecto o supongan riesgos previsibles que amenacen la culminación del mismo.

En consecuencia, en caso de no acreditarse la propiedad sólo será viable la aprobación del proyecto si se configura alguno de los supuestos de excepción al requisito de propiedad previstos en el artículo 9A del Acuerdo No. 308 de 2013, adicionado por el artículo tercero del Acuerdo No. 325 de 2013, expedidos por el Consejo Directivo del INCODER, o los que lo modifiquen, complementen o sustituyan. Para el efecto se seguirán, como parte de la evaluación técnica, los procedimientos de verificación establecidos por el INCODER, lo cual se hará directamente por parte del Ministerio, o a través del INCODER”.

En el numeral 1.7.2 se prevé la realización de Visitas de verificación: “(...) *Esta visita no será requisito previo para la suscripción de los contratos o convenios. Sin embargo, como condición resolutoria, en el caso de que con la visita se compruebe que no se cumple con los requisitos establecidos para la viabilidad del proyecto, no se dará ejecución del contrato o convenio, y éste se resolverá y terminará por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de conformidad con el contrato o convenio respectivo...*”

En el numeral 5.5.2 1.5.2 Verificación de requisitos

“Recibidas las propuestas y establecida su priorización por la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular, se procederá a verificar los requisitos que deben cumplir los proyectos, proponentes y beneficiarios respectivamente. Los proyectos, proponentes y/o beneficiarios que cumplan los requisitos obtendrán concepto favorable. Estos proyectos recibirán la denominación de habilitados.”

1.6 Evaluación De Proyectos

Los profesionales de las áreas técnica, jurídica, social, contable y financiera revisarán en conjunto el proyecto y establecerán la viabilidad del mismo en un concepto integral que debe constar en acta suscrita por todos los que participen en la reunión.”

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”.

En visita realizada por la Contraloría General de la República en octubre de 2017 al departamento de Sucre, se evidencia que el proyecto *“Granja Integral Sostenible para Fortalecer la Economía Campesina de los Montes de María en el departamento de Sucre FENSUAGRO”*, se está desarrollando en el predio identificado con la matrícula inmobiliaria 342-27335 de la oficina de Instrumentos Públicos de Corozal

– Sucre, a través del contrato de arrendamiento No. 006 suscrito el 5 de enero de 2017, con un canon mensual de \$4 millones por el término de 5 meses.

Adicionalmente, la CGR observa que sobre el mismo predio existe el contrato de comodato No. 1 del 5 de junio de 2017, con duración de cinco años, mediante el cual el comodatario (FENSUAGRO), podrá utilizar el bien única y exclusivamente para desarrollar y explotar las actividades descritas en el convenio 20160805 suscrito entre el MADR y FENSUAGRO. Es de anotar que en este terreno se construyó la infraestructura del proyecto y se han desarrollado las actividades del convenio.

Pese a lo anterior, se evidenció en soportes de pago del MADR, que para desarrollar el proyecto en mención, se realizó con base en el contrato de arrendamiento No. 108 suscrito el 1 de septiembre de 2016 con otrosí del 31 de diciembre de 2016 y presentado al Ministerio como soporte a la ejecución de la actividad 1.7 del presupuesto del POA (arrendamiento de terreno para la implementación de la granja), con un canon de arrendamiento mensual de \$4 millones por el término de 5 meses.

No obstante, la suscripción del contrato de arrendamiento N°108, lo indagado por la CGR en visita de campo realizada demuestra evidencia que el predio objeto del contrato No. 108 no ha sido utilizado para desarrollar ninguna actividad del convenio.

El operador explica que la situación se presenta en consideración a razones técnicas y comerciales, que garantizarían la sostenibilidad y trazabilidad del proyecto en el tiempo. Adicionalmente, FENSUAGRO remitió directamente a la CGR la carta de intención del 29 de noviembre de 2017, mediante la cual se informó del Acuerdo con el arrendatario mediante el cual éste realiza la devolución del dinero pagado como canon de arrendamiento y que en el evento de que el MADR *“no avale el predio identificado con la matrícula inmobiliaria N° 342-27335, FENSUAGRO reintegraría el dinero al Tesoro Nacional”*. Sin embargo, a la fecha el MADR no ha tomado decisión alguna respecto de los hechos presentados.

Lo descrito anteriormente se dio por las debilidades presentadas en el ejercicio de supervisión, ya que no se previó el riesgo de avalar pagos que afectan a un predio no utilizado en la ejecución del proyecto ni se realizó un análisis jurídico y técnico respecto de la conveniencia del predio en cuanto a las especificaciones técnicas y de comercialización ni sobre la verificación de su ubicación, así como un seguimiento efectivo a través de la verificación entre los medios técnicos y la concordancia con los documentos aportados con el predio encontrado físicamente; todo lo cual constituye un daño patrimonial al Estado por la no utilización del predio

tomado en arriendo por la suma de \$20 millones, aunado a la decisión tomada por el Ministerio de presentar informe de posible incumplimiento en su memorando 20171620126563 en el cual indicaron: “*Teniendo en cuenta los hechos conocidos, por parte de la supervisión del MADR se presentó ante la Oficina Asesora Jurídica de la entidad informe de posible incumplimiento en el que detallan las actuaciones desplegadas por parte de la Organización, para que luego del proceso administrativo correspondiente se tome la decisión a que haya lugar*”.

El Ministerio al conocer la connotación del presente hallazgo, informó que la Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria FENSUAGRO – CUT, mediante oficio con radicado 20173130342972 relacionó la devolución de recursos no ejecutados del convenio en mención por \$20.000.000, para lo cual adjuntó copia de 2 consignaciones por valor de \$10 millones cada una de fechas 28 de diciembre de 2017 y 11 de enero de 2018, constituyéndose así un Beneficio de auditoría por la suma de \$20 millones.

Las debilidades descritas anteriormente, constituyen un hallazgo con alcance administrativo.

HALLAZGO No. 3 - CAMBIO DE BENEFICIARIOS POSTERIOR AL PRIMER DESEMBOLSO (A)

El Manual Operativo para la Formulación, Ejecución y Seguimiento a Proyectos del Fondo de Fomento Agropecuario para la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular – CACEP, establece:

1.4.2 Requisitos de los beneficiarios: “Cabe aclarar, que para efectos del listado de beneficiarios se dará aplicación a la regla contenida en el inciso 2° del artículo 6 de la Resolución No. 0503 de 2014, estos es, “*Para la suscripción del contrato o convenio se presentará la descripción general de los beneficiarios. Con la presentación de informes y cuentas los ejecutores deberán allegar los soportes con detalles de las personas beneficiarias del proyecto, que deben guardar correspondencia con la descripción de beneficiarios hecha al momento de la presentación del proyecto respectivo. Los beneficiarios relacionados para el primer desembolso serán los definitivos...*”.

La cláusula 5, del convenio 20160805, en su párrafo séptimo establece: “*Una vez realizada por parte del MINISTERIO la verificación del listado de beneficiarios del proyecto ante la Procuraduría general de la Nación, la Contraloría General de la Republica, la Policía Nacional y la Dirección de Impuestos y Aduana Nacionales – DIAN, en los casos donde uno o varios de los beneficiarios resulten excluidos, podrán ser remplazados en unas sola oportunidad, sin que se afecte el valor del*

convenio. En situaciones en donde alguno (s) de los beneficiarios del proyecto presente casos de desplazamiento, muerte o renuncia justificada, este (os) podrá (n) ser remplazado (s), previa notificación al comité de supervisión quienes deberán con el lleno de los requisitos establecidos para tal fin...”.

En desarrollo del proyecto ejecutado en el Departamento de Sucre, según el acta 006 de del 17 de junio de 2017 del Comité Administrativo del Convenio Derivado 20160805, el MADR aprobó y autorizó el retiro y cambio de 19 beneficiarios que justificaron su renuncia voluntaria en razón a situaciones tales como el traslado de ciudad, problemas económicos, situaciones laborales, falta de tiempo, entre otras, lo cual debió realizarse con base en lo estipulado en el convenio, debido a que el Manual Operativo no previó el retiro de beneficiarios por casos fortuitos o de fuerza mayor, y debilidades en el control y seguimiento hacia el operador, generando suspicacia e inconformismo en campesinos propuestos para el proyecto y que no fueron incluidos como beneficiarios en la ejecución del proyecto.

Las debilidades descritas anteriormente, constituyen un hallazgo con alcance administrativo.

CONVENIO 20150768 FUNDACION COLOMBIA NUEVA

El objeto de este convenio fue el de *“articular esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para mejorar la generación de ingresos, mediante el fortalecimiento de capacidades productivas, organizativas y empresariales a pequeños productores para el establecimiento, el mantenimiento y la comercialización de los cultivos de cacao, plátano, berenjena y producción agrícola en el municipio de Córdoba, en el departamento de Bolívar”*, por valor de \$8.052 millones.

HALLAZGO No. 4 - LIQUIDACIÓN CONVENIO 20150768 (A)

El documento “Guía técnica para el cultivo de Cacao”, expedida por la Federación Nacional de Cacaoteros, financiada con recursos del Fondo Nacional del Cacao, en cuanto al sistema productivo del cacao informa que tiene las siguientes etapas básicas para garantizar plantaciones de alto rendimiento:

1. Instalación, que implica la ubicación del terreno, el manejo de las especies del sistema, de manera escalonada.
2. Levante o desarrollo, que se refiere al manejo desde la instalación hasta que inicia la producción de cacao.

3. Sostenimiento de la plantación en su fase productiva.

El mismo documento muestra que en Colombia se cultiva cacao en cuatro regiones, con características agroecológicas diferentes entre sí, y al referirse a la ubicación de la costa atlántica, muestra que el suelo de la región es caracterizado por francos predominantemente planos con precipitaciones menores a los 1.500 mm/año, por lo cual se requiere de riego.

De otra parte en la guía citada se afirma que *“el cacao como especie originaria de los bosques tropicales americanos, se desarrolló de manera ancestral bajo la sombra. Esta circunstancia hace que la especie este habituada a vivir bajo otros árboles, lo cual es benéfico desde el punto de vista ambiental por la heterogeneidad que permite y porque significa la posibilidad de intercalar plantas de valor económico que fortalecen el sistema de cultivo”*.

Así mismo, para la fecha de suscripción del convenio (septiembre de 2015), eran evidentes los efectos adversos del *Fenómeno El Niño*, tal como se observa en el reporte del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia (IDEAM), del 12 de junio de 2015:

Fenómeno El Niño continúa.

FENÓMENO EL NIÑO CONTINÚA.

Publicado en: vie, 12 jun 2015 15:20:00 -0500

Bogotá, 12 de junio de 2015 (IDEAM). Según las recientes observaciones y modelos utilizados por diferentes centros internacionales de predicción climática, se mantiene una alta probabilidad, que el fenómeno El Niño continúe para el trimestre junio-julio-agosto; persistiendo además, la probabilidad de que el evento se extienda en lo que resta de 2015.

Durante el mes de mayo, el océano Pacífico Tropical, presentó un incremento moderado en su temperatura (anomalías positivas), alcanzando valores de hasta 2.5°C por encima de los promedios normales, en zonas cercanas a las costas suramericanas. A ésta condición, se ha sumado el debilitamiento de los vientos alisios, existiendo en este momento un mayor acoplamiento entre el océano y la atmósfera, características que reflejan la permanencia del fenómeno 'El Niño'.

El IDEAM enfatiza que, más allá de la intensidad del fenómeno, el impacto en el clima nacional y especialmente en las lluvias, está ligado a la vulnerabilidad de cada una de las regiones del país. En éste sentido, las zonas más expuestas al impacto del fenómeno, continúan siendo las regiones Caribe y Andina, áreas en las cuales se espera que la lluvia se presente en cantidades por debajo de los valores promedios climatológicos en el mes de junio.

El impacto de El Niño en Colombia, fenómeno de variabilidad climática cuya presencia fue confirmada el pasado 10 de abril, ha ocasionado una disminución de las lluvias en las regiones Andina y Caribe, así como un aumento de las temperaturas.

Durante el mes de mayo de 2015, en la región Andina se presentó un déficit generalizado en las precipitaciones, con excepción del departamento de Antioquia, en donde se presentaron cantidades de lluvia cercanas a lo normal, con algunos excesos ligeros. Las áreas con mayor afectación por déficit de lluvia (disminución moderada a fuerte) se ubicaron en los departamentos de Tolima, Huila, Cauca y Nariño. Situación similar fue observada en la región Caribe, donde hubo déficits pronunciados de lluvias en Atlántico, Magdalena, norte del Cesar y La Guajira, donde la disminución en los volúmenes de lluvias ha superado inclusive el 70%.

De acuerdo con lo anterior, el IDEAM recomienda continuar atentos a la reducción en la disponibilidad del recurso hídrico; pues dicha condición estará condicionada por el impacto del fenómeno El Niño, como por la temporada semiseca de mitad de año, que se extenderá hasta mediados de septiembre.

El Sistema Nacional Ambiental, así como la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, las autoridades nacionales, regionales y locales, y los sectores productivos, no podrán bajar la guardia frente al ahorro de agua. Deben estar atentos a las alertas del IDEAM y fortalecer las acciones preventivas para enfrentar un posible desabastecimiento del líquido en las regiones más vulnerables.

Fuente: Reporte IDEAM Junio/2015

Con base en lo anteriormente expuesto, se puede concluir que las indicaciones técnicas son inherentes a la existencia misma de los cultivos de cacao y aunque existen estudios e investigaciones novedosas, en cuanto a los requerimientos de

clima, temperatura, precipitaciones, humedad, vientos, suelo y sombrío permanente y transitorio, se han manejado tradicionalmente las mismas recomendaciones. Sin embargo, para septiembre de 2015 (fecha de suscripción del convenio 20150768 entre el MADR y la FUNDACION COLOMBIA NUEVA) ya eran evidentes los efectos adversos del *Fenómeno El Niño*, aspectos que en la planeación del proyecto y en el proceso contractual no fueron tenidos en cuenta al establecer la duración del convenio.

Al no incluirse en la planeación del proyecto los aspectos inherentes al establecimiento de un cultivo de cacao y suscribirse el convenio el 7 de septiembre de 2015, acordando un plazo hasta el 30 de diciembre del mismo año, es decir, menos de 4 meses, se observa que de ninguna manera se podía cumplir con el objeto contractual en el término acordado: prueba de ello es que el 18 de diciembre de 2015 se suscribió acta de terminación anticipada y liquidación del convenio². Al respecto, es de anotar que la justificación presentada por el contratista y aceptada por el Ministerio, es contraria a las recomendaciones técnicas tradicionales para el establecimiento de cultivos de cacao.

La situación planteada se presenta por **la inadecuada planeación** de la forma como se cumplirían con los objetivos del convenio, adicionado a la deficiente gestión en la supervisión y seguimiento al cumplimiento y avance del objeto contractual y genera inconformismo en la población objetivo por el incumplimiento de los compromisos de generar ingresos, mediante el fortalecimiento de las capacidades productivas, organizativas empresariales a pequeños productores en el municipio de Córdoba, Departamento de Bolívar.

Las debilidades descritas anteriormente, constituyen un hallazgo con alcance administrativo.

CONVENIO 2015-1097 CORPORACIÓN ALTERNATIVAS DE PAZ - ALTERPAZ

El objeto de este convenio fue el de articular esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para llevar a cabo la implementación, ejecución y seguimiento de los proyectos presentados en el marco de los compromisos con la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular a través del Fondo de Fomento Agropecuario por valor de \$25.690,6 millones.

² En el acta de liquidación del convenio se consignó que no hay avance técnico ni financiero del convenio. Además se justifica la liquidación con la existencia de “un nuevo estudio sobre el cacao el cual recomienda que la siembra se haga sobre un SISTEMA AGROFORESTAL SAF de tal forma que exista sombrío y guamas, a través de la siembra que debe realizarse 6 meses antes del establecimiento del cacao. El requerimiento de agua para este cultivo está entre los rangos 1.500 a 2.000 mm por año distribuidos en todo el año de manera uniforme, Pero en el municipio de Córdoba la precipitación media en el año está entre los 800 – 1.200 mm al año y es un factor preocupante...”.

HALLAZGO No. 5 - DEBILIDADES EN LA PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN DEL CONVENIO (D-1)

La Constitución Política de Colombia establece en su artículo 2, lo siguiente:

“ARTICULO 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”.

A propósito del Principio de Planeación, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en sentencia del 31 de agosto de 2006, Radicación R-7664, se refirió al principio de planeación como una manifestación del principio de economía en la contratación estatal, en los siguientes términos:

“(…)

El principio de planeación es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición”.

El principio de planeación busca garantizar que la escogencia de los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación; en consecuencia, en virtud de este principio, cualquier proyecto que pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su viabilidad técnica y económica (...).

(…) La finalidad de las exigencias contenidas en los numerales 7 y 12 citados es que las entidades estatales, con antelación a la apertura del proceso de selección, o a la celebración del contrato, según el caso, tengan previamente definida la conveniencia del objeto a contratar, la cual la reflejan los respectivos estudios (técnicos, jurídicos o financieros) que les permitan racionalizar el gasto público y evitar la improvisación, de modo que, a partir de ellos, sea posible elaborar procedimientos claros y seguros que en el futuro no sean cuestionados. Su observancia resulta de suma importancia, en la medida que el desarrollo de una adecuada planeación permite proteger los recursos del patrimonio público, que se ejecutarán por medio de la celebración de los diferentes contratos”.

Por otra parte, el Consejo de Estado, respecto al principio de planeación ha manifestado:

...“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 (...).”

Por otra parte, la Ley 1474 de 2011 establece en su artículo 87: *“Maduración de proyectos. El numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 quedará así: 12. Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda”.*

La Resolución 00385 del 2 de octubre de 2014 del MADR, en su artículo 3 determina: Para el Cumplimiento de objeto general del Fondo de Fomento Agropecuario, se establecen los siguientes objetivos específicos: (...)... numeral 4.- *Contribuir al mejoramiento de la infraestructura productiva, física y social, en las áreas rurales, que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades campesinas, indígenas y negras, organizaciones y asociaciones de pescadores.*

Manual Operativo para la Formulación, Ejecución y Seguimiento a Proyectos del Fondo de Fomento Agropecuario para la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular – CACEP 1.2.2. Objetivos del Fondo de Fomento Agropecuario:- Contribuir al mejoramiento de los procesos de producción, transformación, conservación, mercadeo y comercialización de los productos agropecuarios, pesqueros y de desarrollo rural.- Apoyar proyectos productivos para beneficiarios del Fondo de Fomento Agropecuario que resultaren afectados por fenómenos naturales y/o eventos causados por el hombre de manera no intencional, en cuanto con tales proyectos se contribuya en lo pertinente al fomento del desarrollo del sector agropecuario, pesquero o de desarrollo rural.- (...).”

En el transcurso del análisis realizado a enero de 2018, se perciben debilidades en la planeación del Convenio, en la siguiente forma:

- El convenio es firmado al finalizar una vigencia (29 de diciembre de 2015) por el término de un año, para ejecutar recursos de una importante magnitud, es decir a nivel nacional con un aporte del MADR por \$25.050 millones, con una cobertura a nivel nacional, generando incertidumbre en el cumplimiento del objeto del convenio en el tiempo convenido.
- Es así como se presentaron dos prórrogas al Convenio, con fechas de ejecución hasta: 30/06/17 y 31/10/17, respectivamente, y cinco modificaciones al original del Anexo Técnico, el cual fue inicialmente aprobado por el Ministerio y que, posteriormente, fue modificado tanto en los componentes, como en las actividades y coberturas regionales, entre otros temas.
- En este sentido, se detalla en las conclusiones del informe de supervisión de la Oficina de Planeación fechado 15 de diciembre de 2016, donde afirmaba que la Corporación Alternativas de Paz, estaba pendiente de la radicación de **la solicitud de prórroga para el convenio que vence el 31/12/16**. A esa fecha, según este informe, no se habían radicado informes de avance del operador ALTERPAZ. Igualmente, a la fecha señalada, después de 11.5 meses de suscrito el Convenio, **solo se había realizado el primer desembolso**, de cuatro programados, para 12 de las 18 líneas productivas aprobadas, significando con ello un gran atraso, cuando **solo faltaban quince días para dar por finalizado el Convenio**.
- No ha habido un seguimiento detallado en la ejecución del convenio, y no se evidenció pronunciamiento o acciones por parte del Ministerio, para mitigar los riesgos que se hubiesen podido presentar en el desarrollo del mismo, los cuales finalmente se materializaron con los resultados presentados.
- Los informes de supervisión técnica y financiera dan cuenta de que el 20 de diciembre de 2016 se radicó por parte del operador la solicitud de prórroga por seis meses hasta el 30 de junio de 2017 y que los informes de avance del operador **se recibieron el 29 de diciembre del mismo año; quedando evidencia en dicho informe de supervisión de que está pendiente la revisión de los informes** del operador.

En este sentido no fue posible evidenciar, **a través de soportes, que el Comité de Supervisión haya revisado y avalado los informes del operador, para dar viabilidad a la prórroga, la cual finalmente se firmó el 30 de diciembre de 2016;** se observa que dicha prórroga se dio sin la verificación tanto documental como de campo por parte del Ministerio, dado que tampoco se evidenció que se hubiesen realizado visitas de verificación en campo, para

determinar el estado de avance presentado por ALTERPAZ y justificar la prórroga del Convenio. Esto con las consecuencias negativas para los beneficiarios de cada línea productiva. Lo evidenciado anteriormente, afectó negativamente el cumplimiento del objeto del Convenio, enmarcado en los parámetros del Fondo de Fomento Agropecuario.

Los anteriores hechos irregulares constituyen un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de acuerdo con el artículo 34 de la Ley 734 de 2002, en concordancia con el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.

HALLAZGO No. 6 - EJECUCION TECNICA Y FINANCIERA (A)

Convenio 20151097 CLAUSULA SEGUNDA.- “A) OBLIGACIONES DE LAS PARTES.-OBLIGACIONES ESPECIFICAS.- 1. Llevar a cabo las acciones necesarias para la adecuada implementación y ejecución de los proyectos (...). 2. Propender acciones que permitan el adecuado acompañamiento y seguimiento requerido para la implementación y ejecución de los proyectos; (...) 9. Apoyar y disponer de todas las acciones necesarias que se requieran para la cabal ejecución del objeto del presente convenio; (...)

Cláusula Quinta.- Desembolsos: “Para la realización del objeto del presente convenio, el Ministerio desembolsará el valor de su aporte de manera gradual en la medida que se vaya surtiendo la viabilizarían técnica y jurídica de los proyectos descritos en el anexo técnico...”

Parágrafo Segundo: “Para cada uno de los desembolsos el supervisor deberá certificar el cumplimiento de los requisitos...”

Ejecución Financiera

El Acta original del POA, contempla los siguientes desembolsos:

1er desembolso 45%	\$11.272.500.000
2do desembolso 30%	\$ 7.515.000.000
3er desembolso 20%	\$ 5.010.000.000
4to desembolso 5%	\$ 1.252.500.000

El cruce de la información contenida en los comprobantes SIIF Nación con la de los extractos bancarios de la cuenta corriente No. 250 07318-6 Banco de Occidente a nombre de Corporación Alternativas de Paz, muestran que hasta el 31 de octubre de 2017, se realizaron desembolsos por \$19.221.900.000 representados en la siguiente forma:

Primer desembolso	100%
Segundo desembolso	92%
Tercer desembolso	14%
Cuarto desembolso	No se realizó.

En el Memorando 20171600121203 del 23/11/2017 del MADR se señala que la ejecución financiera de cada una de las líneas productivas del Convenio oscila entre el 45% y el 75%, y la Línea Productiva 159 Fortalecimiento de la Economía Campesina para el departamento del Chocó presenta una ejecución financiera del 0%.

Lo anterior permite conocer que el Convenio no fue ejecutado en su totalidad y que, presuntamente, existe incumplimiento en la ejecución física y financiera por parte del Operador ALTERPAZ, siendo estos resultados desfavorables, en primer término, para los beneficiarios que dejaron de recibir los beneficios de este Convenio y además, causa efecto negativo en la imagen institucional del Ministerio.

Ejecución Técnica - Cumplimiento del POA

Cláusula Sexta - Plan Operativo. *“El desarrollo del objeto del presente Convenio y en particular, las obligaciones que de él se deriven, las partes se sujetarán, a un Plan Operativo, aprobado por el COMITÉ ADMINISTRATIVO, de que trata la CLAUSULA SEPTIMA del presente convenio. Este Plan Operativo detallará, entre otros asuntos, los objetivos propuestos, las actividades a desarrollar, los resultados o productos a entregar, los roles institucionales, los rubros y los gastos que genere el Convenio”.*

Primera Prórroga: CLAUSULA.-TERCERA MODIFICACION. *Modifíquese la CLAUSULA OCTAVA – SUPERVISION: Numerales 1 y 4 del Parágrafo Segundo, los cuales quedarán así: “(...) 1. Realizar revisiones periódicas a la ejecución técnica y financiera, de acuerdo con Plan Operativo aprobado por el Comité Administrativo, con el fin objeto de verificar que se cumplan en las condiciones pactadas...”.*

La segunda y última prórroga al Convenio venció el día 31 de octubre de 2017 y la información presentada por el Ministerio, da cuenta que la Corporación Alternativas de Paz – ALTERPAZ, no dio cumplimiento a la totalidad de las actividades aprobadas en el POA, para cada una de las líneas productivas que hacen parte del Anexo Técnico del Convenio.

En este sentido, el Ministerio de Agricultura MADR informó mediante comunicación 20171600121203 del 23 de noviembre de 2017, como respuesta a solicitud de la

Contraloría General de la República, que: *“Nos permitimos informar que la Corporación Alternativas de Paz –ALTERPAZ, no dio cumplimiento a la totalidad de las actividades aprobadas en el POA, para cada uno de las líneas productivas que hacen parte del Anexo Técnico del Convenio, de acuerdo, con los últimos informes radicados por el cooperante y las visitas de supervisión realizadas a la fecha. Información esta, que se encuentra de forma detallada en el Informe de Posible Incumplimiento radicado ante la Oficina Asesora Jurídica.”*

El siguiente cuadro detalla los incumplimientos, señalados por el Ministerio:

LÍNEA PRODUCTIVA	NOMBRE	PORCENTAJE DE EJECUCIÓN TÉCNICA TOTAL	PORCENTAJE EJECUCIÓN FINANCIERA	OBSERVACIÓN
131	Fortalecimiento de cadena productiva agraria zona central de Bolívar en la comercialización de productos de pequeños productores campesinos	65.55%	45%	Incumplido a 9 de octubre de 2017
132	Implementación de parcelas comunitarias para el apoyo y fortalecimiento a la economía agrícola en el departamento de la Guajira	100%	75%	Cumplido a 10 noviembre 2017, financiera en revisión informes
133	Parcelas productivas, seguridad alimentaria y fuente de ingresos en comunidades vulnerables del departamento de Sucre	82.71%	75%	Incumplido con corte a 4 de octubre 2017
159	Fortalecimiento de la economía campesina para el departamento del Chocó	24%	0%	Incumplido 22 junio 2017
143	Creación de un circuito de economía campesina e indígena que integre la producción, acopio, procesamiento y comercialización de sus productos agropecuarios para la soberanía alimentaria en 11 municipios del departamento de Caldas	48%	45%	Incumplido a 2 de septiembre 2017
124	Fortalecimiento de la economía campesina en el departamento de Antioquia	72%	45%	Incumplido a 8 de octubre de 2017
134	Banco Comunitario para la producción agrícola en el departamento de Arauca	69%	75%	Incumplido a 4 de agosto de 2017
145	Tecnología agrícola al servicio del campesino, fortalecimiento de la producción agrícola del sector campesino y banco comunitario de maquinaria del Atlántico	76%	75%	Incumplido a 4 de octubre de 2017
155	Fortalecimiento de un sistema productivo ganadero para pequeños	92%	45%	Incumplido a 24 julio 2017

LÍNEA PRODUCTIVA	NOMBRE	PORCENTAJE DE EJECUCIÓN TÉCNICA TOTAL	PORCENTAJE EJECUCIÓN FINANCIERA	OBSERVACIÓN
	productores en el departamento del Caquetá			
147	Centro de Acopio de Mercados Campesinos del Casanare	85.71%	75%	Incumplido a 31 octubre 2017
156	Fortalecimiento de la economía campesina en el sur del departamento de Córdoba y Alto Sinú	65.33%	45%	Incumplido 8 de octubre 2017
127	Fortalecimiento de la producción agropecuaria de campesinos e indígenas en Guainía y Vichada	50.8%	46%	Incumplido a septiembre 2 de 2017
141	Fortalecimiento de la agricultura familiar agroecológica campesina en el Huila	68.12%	45%	Incumplido a 24 de octubre 2017
146	Fortalecimiento productivo y comercial de la economía Quindiana: Granja agroecológica y central de acopio	79.87%	45%	Incumplido al 4 de octubre de 2017
153	Ganadería sostenible y producción agroecológica para el fortalecimiento de la economía campesina para el departamento de Risaralda	68.92%	45%	Incumplido a octubre 8 2017
126	Fortalecimiento y fomento de la economía campesina sostenible y la autonomía agroalimentaria de la comunidad de Santander	73%	45%	Incumplido a octubre 8 de 2017
152	Alternativa de producción agropecuaria para el fortalecimiento de la economía familiar (varios departamentos: Guaviare, Meta, Arauca, Cauca, Córdoba, Nariño, Casanare, Cundinamarca, Norte de Santander, Antioquia, Huila y Putumayo)	34.1%	45%	Incumplido a septiembre 2017
138	Fortalecimiento de la economía campesina e indígena de la región amazónica mediante un programa de formación y establecimiento de sistemas de producción y transformación de productos agropecuarios.	24.27%	45%	Incumplido a 2 de mayo de 2017

Fuente: MADR fecha de corte 8 de octubre de 2017

El anterior cuadro presenta una información preocupante, en lo que se refiere a la ejecución técnica de cada una de las líneas productivas, evidenciando ejecuciones bajas por parte del Operador ALTERPAZ y **falta de seguimiento, supervisión, control y medidas preventivas en cada una de las etapas del Convenio**, con el consecuente riesgo de la pérdida de recursos y afectación negativa para los beneficiarios del Convenio.

Las debilidades descritas anteriormente, constituyen un hallazgo con alcance administrativo.

HALLAZGO No. 7 - SUPERVISIÓN TÉCNICA Y FINANCIERA ALTERPAZ (A)

En los informes de supervisión, se observó:

- Al ser confrontada la información, contenida en los informes de supervisión, en los cuales se da viabilidad para adelantar el trámite de los desembolsos, con el reporte del desembolso real en los informes de la supervisora de la Oficina de Planeación, se evidencian demoras importantes en el giro de los recursos, lo cual afectó en forma negativa la iniciación en la ejecución de las líneas productivas, como se muestra a continuación para algunos de ellos:

LÍNEA PRODUCTIVA	FECHA INFORME SUPERVISIÓN	FECHA REAL DESEMBOLSO SEGÚN INFORME SUPERVISIÓN PLANEACIÓN
Ganadería Sostenible y Producción Agroecológica para el Fortalecimiento de la Economía Campesina en el Departamento de Risaralda	11/05/2016	11/07/2016
Fortalecimiento y fomento de la economía campesina sostenible y la soberanía agroalimentaria de la comunidad del departamento de Santander.	1/08/2016	19/09/2016
Implementación de granjas integrales para el apoyo y fortalecimiento a la economía agrícola en el departamento de la Guajira	23/08/2016	19/09/2016
Fortalecimiento de la agricultura familiar agroecológica campesina del Huila.	22/08/2016	19/09/2016
Fortalecimiento en el sector ganadero mediante la implementación de un programa especial de repoblamiento bovino con establecimiento de bancos mixtos de forraje en el departamento del Caquetá	5/08/2016	19/09/2016
Granjas agroecológicas integrales para el fortalecimiento de la economía campesina en las subregiones del Bajo Atrato, San Juan y el Municipio de San José del Palmar, departamento del Chocó	18/08/2016	19/09/2016
Fortalecimiento de la economía campesina en el sur del departamento de Antioquia.	31/10/16	28/12/16
Fortalecimiento de producción agropecuaria de campesinos e indígenas en Guainía y Vichada	11/11/2016	28/12/16
Banco de maquinaria agrícola para el fortalecimiento de la producción en el departamento de Arauca.	27/09/2016	20/10/2016
Fortalecimiento de la economía campesina e indígena de la región amazónica	29/11/16	28/12/2016
Creación de un circuito de economía campesina e indígena que integre la producción, acopio, procesamiento y comercialización de sus productos agropecuarios para la soberanía alimentaria en 11 municipios del departamento de Caldas	30/11/2016	28/12/2016

Tecnología agrícola al servicio de campesinos, fortalecimiento de la producción agrícola del sector campesino y banco comunitario de maquinaria del Atlántico	30/11/2016	28/12/2016
Centro de acopio de mercados campesinos del Casanare.	27/09/2016	20/10/2016

Fuente: Informes de supervisión MADR Convenio 20151097

- En los informes de la Supervisora de Planeación, consultados para 2016, la información sobre Ejecución Financiera se limita a relacionar los desembolsos realizados, lo que no permite conocer el avance y/o estado de la ejecución, entendiéndose con ello que la ejecución financiera se da únicamente con el desembolso, siendo esto contrario a la ejecución financiera real de cada línea productiva, generando desinformación e inexactitud.

Los factores enunciados contribuyeron en gran parte a las demoras presentadas en la ejecución del Convenio, particularmente en la ejecución de los desembolsos, que iniciaron solo hasta el 2017.

Las debilidades descritas anteriormente, constituyen un hallazgo con alcance administrativo.

HALLAZO No. 8 - LÍNEA PRODUCTIVA 153. RISARALDA GANADERÍA SOSTENIBLE Y PRODUCCIÓN AGROECOLÓGICA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA ECONOMÍA CAMPESINA EN EL DEPARTAMENTO DE RISARALDA. (A)

El Manual Operativo para la Formulación, Ejecución y Seguimiento a Proyectos del Fondo de Fomento Agropecuario para la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular – CACEP 1.3, determina: DISPOSICIONES GENERALES.- 1.3.1 Beneficiarios.- *De conformidad con el artículo 4 de la Resolución No. 0385 de 2014 y el artículo 2 de la Resolución No. 0503 de 2014, son beneficiarios de los proyectos que sean presentados al Fondo de Fomento Agropecuario por la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular, los pequeños productores agropecuarios, pesqueros, o los relacionados con el desarrollo rural, a través de diferentes esquemas de asociación o de los entes territoriales.* 1.4 PROCEDIMIENTO.- *“(…) la supervisión e interventoría de la ejecución de los proyectos estará a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o de quien este designe para tal fin (…)”*

Se muestra a continuación el resultado de las visitas de verificación en campo, realizadas por la Contraloría General de la República, un representante del Ministerio y un representante de ALTERPAZ, entre el 23 y el 27 de octubre de 2017 a los municipios a continuación relacionados, los cuales fueron seleccionados dentro del proceso de verificación de la denuncia, así:

Pereira

- No se presentaron los certificados de muerte de las terneras entregadas por ALTERPAZ a los beneficiarios: Efraín Morales Jiménez C.C. 6.331.652 y Ana Milena Hurtado Mosquera C.C. 52.537.399; en la visita se informó por parte de estos beneficiarios que dos terneras fallecieron; sin embargo, no fue posible conocer dichos certificados.
- En la fecha de la visita a este municipio, se evidenció que algunas actividades del POA se encontraban sin terminar para los siguientes beneficiarios identificados con número de cédula: 2288322, 79527864 y 6331652, para este último, en la actividad de implementación de establos se determinó que el cemento entregado como insumo fue utilizado en la adecuación del piso de un beneficiadero de café. La guadua y las tejas de zinc fueron utilizadas para construir una enramada, que se encuentra en la parte exterior de la propiedad, actividades que no están contempladas en el POA. No se encontró autorización del Ministerio para realizar este cambio.

Marsella

- Para el beneficiario José Duvan Ríos Carvajal, con cédula 4.451.927, se observó que según acta de entrega del 1 de diciembre de 2016, suscrita por ALTERPAZ se le entregó una ternera, materiales para adecuación del establo e insumos para potreros y siembras; sin embargo, el Ministerio informó en Memorando 20171800287461 del 16 de noviembre de 2017 que este presentó renuncia como beneficiario y que sin consultar al Ministerio, ALTERPAZ procedió a entregar dichos elementos al señor Rogelio Quintero Cardona, con cédula 6.110.347, situación, que según se indica, no fue aprobada por el Ministerio.
- Se encontraron dos terneras bajo la custodia de dos personas que no son beneficiarias del Proyecto en este Municipio, quienes informaron que los beneficiarios se las dejaron bajo su custodia; no obstante, no se evidenciaron actas de entrega de estas dos terneras. Al respecto, el Ministerio informó en comunicación 20171800287461 del 16 de noviembre de 2017, que pese a haber negado el cambio de beneficiario solicitado por parte de ALTERPAZ, se efectuó la entrega a personas no beneficiarias.
- Beneficiarios aprobados: Jorge Iván Orozco: Cédula 4.452.040 y Jorge Aniano Murillo Román C.C. 1.114.398, quienes fueron reemplazados por: Sandra Milena Obando Osorio C.C. 24.585.264 y Carlos Arturo Henao Obando, respectivamente.

- Joaquín Valencia Franco C.C. 1.309.832, una vez recibida la primera ternera el 1 de diciembre de 2016, el beneficiario manifiesta que vendió la ternera y compró dos cabras lecheras y un cabro macho.
- Algunas actividades como adecuación de establos y siembras, se encuentran sin terminar, para los beneficiarios relacionados a continuación: Luis Noé García. C.C. 10.068.166, Graciliano García Amador, C.C. 102.144.225, Joaquín Valencia Franco C.C. 1.309.832.

Santa Rosa de Cabal

- Jairo Antonio Nieto Giraldo, C.C. 4.469.526, recibió una ternera, la cual se encuentra en el predio del señor Francisco Enrique Gil; sin embargo, el Ministerio confirma en comunicación 20171600112423 del 25 de octubre de 2017, que quien recibió el animal no es beneficiario del proyecto.
- Beneficiario Pedro Nel Osorio Giraldo C.C. 10.075.470, a la fecha de la visita de la CGR se le han entregado dos terneras; no obstante, se conoció de la existencia de una, pues la otra fue vendida, según lo afirma el beneficiario.
- Francisco Enrique Gil, C.C. 4.470.952, se verificó que en su predio, está la primera ternera entregada, sin embargo, este beneficiario indica que no quiso recibir la segunda ternera, aduciendo que no era la convenida.
- Los Beneficiarios: María Romelia Gil: Cédula 25.162.567 y José Alberniz Martínez Cédula 18.592.926, solo recibieron una ternera, no quisieron recibir la segunda.
- José Ubal Marín Jaramillo: La ternera que se vio en el predio no fue la entregada (primera entrega) por el Ministerio, el beneficiario manifiesta que la vendió y la reemplazó por otra. Indicando además que no quiso recibir la segunda.
- Establos sin terminar y/o sin uso y materiales sin utilizar: Pedro Nel Osorio Giraldo, Jesús Ernesto Bedoya.

Lo anterior, evidencia debilidades en la supervisión que afectan negativamente el cumplimiento de las actividades descritas en el POA.

Las debilidades descritas anteriormente constituyen un hallazgo con alcance administrativo.

HALLAZGO No. 9 - LÍNEA PRODUCTIVA 132 GUAJIRA IMPLEMENTACIÓN DE GRANJAS INTEGRALES PARA EL APOYO Y FORTALECIMIENTO A LA ECONOMÍA AGRÍCOLA EN EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA (A)

El Manual Operativo para la Formulación, Ejecución y Seguimiento a Proyectos del Fondo de Fomento Agropecuario para la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular – CACEP 1.3, establece: DISPOSICIONES GENERALES.- 1.3.1 Beneficiarios.- *De conformidad con el artículo 4 de la Resolución No. 0385 de 2014 y el artículo 2 de la Resolución No. 0503 de 2014, son beneficiarios de los proyectos que sean presentados al Fondo de Fomento Agropecuario por la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular, los pequeños productores agropecuarios, pesqueros, o los relacionados con el desarrollo rural, a través de diferentes esquemas de asociación o de los entes territoriales.* 1.4 PROCEDIMIENTO.- “(...) la supervisión e interventoría de la ejecución de los proyectos estará a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o de quien este designe para tal fin (...)”

Se presentan algunos beneficiarios que fueron reemplazados por otros, por parte de la misma comunidad, sin que exista soporte de su legalización por parte del Ministerio ni de ALTERPAZ, para validar dicha actuación. El Ministerio, como parte de la respuesta presentada al informe de visita de campo realizado por la Contraloría General de la República, indica, entre otros aspectos: “(...) estos cambios de beneficiarios, nunca fueron solicitados por la Corporación Alternativas e Paz - ALTERPAZ, ante el Comité Administrativo del MADR y en consecuencia de ello, no fueron objeto de aprobación por parte del mismo....” Sobre el particular se observaron los siguientes casos:

Vereda Atnamana II - Parcela El Oasis

BENEFICIARIO ORIGINALMENTE APROBADO – CÉDULA	NUEVO BENEFICIARIO SIN APROBACIÓN - CÉDULA
943001	17841079

Fuente: Visitas de Verificación en campo Nov 7/2017

Municipio Maicao

Vereda El Refugio - Parcela El Plan

BENEFICIARIO ORIGINALMENTE APROBADO CÉDULA	NUEVO BENEFICIARIO SIN APROBACIÓN - CÉDULA
1124050857	84075693
15208074	1124012914
15205240	1124012916
15205686	49551585

BENEFICIARIO ORIGINALMENTE APROBADO CÉDULA	NUEVO BENEFICIARIO SIN APROBACIÓN - CÉDULA
26984900	La comunidad indica que se retiraba el día de la visita. No se presentó en la visita de verificación.
40879761	40975019

Fuente: Visitas de Verificación en campo Nov 7/2017

Vereda Rancho Luna - Parcela Villa Kelly

BENEFICIARIO ORIGINALMENTE APROBADO - CÉDULA	NUEVO BENEFICIARIO SIN APROBACIÓN - CÉDULA
77.143.145	15190019

Fuente: Visitas de Verificación en campo Nov 7/2017

**Municipio de Albania - Vereda Santafé
Parcela Villa Clara**

BENEFICIARIO ORIGINALMENTE APROBADO - CÉDULA	NUEVO BENEFICIARIO SIN APROBACIÓN - CÉDULA
3831663	15208797
17849355	No suministraron número de cédula.

Fuente: Visitas de Verificación en campo Nov 7/2017

Mediante Memorando 2071600116123 del 3 de noviembre de 2017, emitido por el Jefe de la Oficina Asesora de Planeación y Prospectiva, se remitió a la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio, el Informe de posible incumplimiento del Convenio suscrito con ALTERPAZ; sin embargo, su contenido no incluye las anteriores observaciones presentadas por este Ente de Control.

Lo anterior permite determinar que existen debilidades en el seguimiento por parte del Operador ALTERPAZ, así como en la supervisión del Ministerio, con afectación negativa en el cumplimiento de los objetivos del Convenio enmarcado en las especificaciones del Fondo de Fomento Agropecuario.

Las debilidades descritas anteriormente, constituyen un hallazgo con alcance administrativo.

HALLAZGO No. 10 - COSTOS OPERATIVOS DEL CONVENIO (A)

El Convenio 20151097 en su CLAUSULA DECIMA.- MANEJO Y CONTABILIZACION DE LOS APORTES, determina:” LA CORPORACIÓN abrirá una cuenta contable independiente para el manejo de los recursos girados por EL MINISTERIO, se obliga a llevar registros contables y administrativos que permitan comprobar la adecuada inversión de los aportes en dinero que EL MINISTERIO le entregue para la ejecución del Convenio, y a presentar los informes que se requieran, así como los estados de aplicación de fondos y una relación de los gastos

de acuerdo con las normas usuales de contabilidad y en la forma y periodicidad que se le solicite”.

El Manual Operativo para la Formulación, Ejecución y Seguimiento a Proyectos del Fondo de Fomento Agropecuario para la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular - CACEP. - 1.3.5 Gastos del Proyecto.- *“...No podrán ser atendidos aquellos gastos operativos definidos en el parágrafo 1 artículo 5 de la Resolución 385 de 2014.....”*

Artículo 5 Parágrafo 1 Resolución 385 de 2014.- *“No podrán ser cofinanciados aquellos gastos operativos no inherentes a la naturaleza propia del proyecto. Tampoco podrán serlo: Salarios o mano de obra directa o indirecta (...)”*

No fue posible verificar el cumplimiento de lo establecido en las normas antes señaladas, debido a que la información solicitada, - *“detalle del auxiliar contable de gastos del convenio desde la fecha de inicio hasta el cierre”* - fue remitida a la CGR de forma parcial, adjuntando información en formato Excel que no ofrece ninguna seguridad para el manejo contable de los recursos del Convenio.

En este sentido, es preciso aclarar que por la demora en la entrega de la información, así como la entrega parcial que se realizó de la misma, se percibe un manejo inadecuado de la contabilidad, dado que se trata de un convenio que inició en diciembre de 2015 y la contabilidad debió encontrarse al día y debidamente registradas y soportadas todas las operaciones que hayan hecho parte del desarrollo de dicho Convenio.

Lo anterior, debido a la falta de seguimiento por parte del Ministerio, generando incertidumbre en la información parcial presentada y en el manejo adecuado de la contabilidad de los recursos del Convenio. Al respecto el MADR, se limitó a adjuntar información parcial de la información solicitada.

Las debilidades descritas anteriormente constituyen un hallazgo con alcance administrativo.

HALLAZGO No. 11 - LÍNEA PRODUCTIVA 153 RISARALDA: GANADERÍA SOSTENIBLE Y PRODUCCIÓN AGROECOLÓGICA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA ECONOMÍA CAMPESINA EN EL DEPARTAMENTO DE RISARALDA – ACTIVIDADES 1, 2 Y 3 (D-2)

“Contrato de Compra No. 001 de 2016, suscrito entre Ángel Humberto Zapata c.c. No. 94.306.677 de Palmira, como representante legal de la Corporación Alternativas de Paz ALTERPAZ (La Institución) y CAMYPOLLO SAS Nit. 900054265-1, (El

contratista) representada legalmente por Olga Liliana Grajales Rendón c.c. 30.331.198 de Manizales (...) Cláusula Primera.- Objeto: El contratista se compromete al suministro de los siguientes insumos (material animal para la ejecución de la línea 153 Ganadería Sostenible y producción agroecología para el fortalecimiento de la economía campesina en el departamento de Risaralda, de acuerdo al siguiente presupuesto. Ítem 1. Terneras doble propósito F1. Peso 170 – 180 kg promedio. Cantidad 50 unidades valor unitario \$1.300.000 Valor total \$65.000.000. Ítem 2 Novillas doble propósito peso promedio 290 – 300 Kg Cantidad 50 unidades valor unitario \$1.700.000 valor total \$85.000.000.- Cláusula Cuarta.- Forma de Pago: La Institución pagará al contratista el valor del presente contrato mediante DOS (2) contados, uno al momento de inicio del contrato que equivaldrá al primer lote, entendiendo este como las cincuenta (50) terneras doble propósito. El otro contado se realizará previa entrega de las cincuenta (50) novillas doble propósito...”

El POA como parte del Convenio 20151097 suscrito entre ALTERPAZ y el MADR contempla la Línea Productiva 153, la cual incluye entre otras, la Actividad 1. Compra y distribución del ganado, 2 vacas por familia para la producción de leche y recría para conformación de hatos lecheros.

En este sentido, se conoció a través de las visitas de verificación en campo realizadas entre el 23 y el 27 de octubre de 2017, por parte de la Contraloría con el acompañamiento del supervisor designado por el MADR y un representante de ALTERPAZ, que a esa fecha no se habían culminado las entregas de esta actividad por parte del contratista.

Así mismo, a través de la respuesta presentada por el Ministerio a la comunicación de la CGR MADR 034, memorando 20171600122803 fechado 29 de noviembre de 2017, informa que: *“Para la primera entrega, se realizó la compra de 50 terneras F1 doble propósito (una por beneficiario) de 170 a 180 kg de peso, de las cuales se realizó la entrega de 47 cabezas de ganado como consta en las actas allegadas en el Informe Bimensual radicado por ALTERPAZ (...).”*

Igualmente, el Ministerio informa que: *“Para la segunda entrega del ganado, se compraron 50 terneras F1 doble propósito, de peso entre 290 y 300 Kg. (una por beneficiario), de las cuales la Corporación Alternativas de Paz – ALTERPAZ, envió al Comité Supervisor el soporte de la entrega de 40 cabezas de ganado”*

En esta respuesta, el Ministerio se refiere a la no entrega del ganado por parte de ALTERPAZ, indicando: *“Por lo tanto, estas inconsistencias en la ejecución del proyecto fueron plasmadas y puestas en conocimiento en el Informe de posible*

incumplimiento ante la Oficina Asesora Jurídica del MADR mediante memorando No. 20171600116123 del 3 de noviembre de 2017”.

Los documentos presentados a continuación, dan cuenta de los pagos que realizó ALTERPAZ a la empresa CAMYPOLLO, en cumplimiento del objeto del contrato antes señalado:

- Factura CAMYPOLLO SAS No. 0000667 del 16 de diciembre de 2016, que incluye 3 terneras doble propósito con valor unitario de \$1.300.000 para \$3.900.000.00 las tres, y Factura CAMYPOLLO SAS No.0043821 del 5 de septiembre de 2017 que incluye 10 novillas doble propósito con valor unitario de \$1.700.000, es decir en total \$17.000.000 (diecisiete millones de pesos), todas por un valor total de (veinte millones novecientos mil pesos moneda legal) \$20.900.000.
- Comprobante de Egreso No. 00000030 de fecha 1 de diciembre de 2016 por \$65.000.000 como soporte del pago mediante comprobante de Estado de Pagos a Terceros OCCIRED de fecha 9 de octubre de 2017, que corresponde a la transacción de 50 terneras con valor unitario \$1.300.000
- Comprobante de Egreso No. 00000038 de septiembre 8 de 2017 por \$85.000.000 como soporte del pago mediante comprobante de Estado de Pagos a Terceros OCCIRED de fecha 14 de septiembre de 2017, que corresponde a la transacción de las 50 novillas con valor unitario de \$1.700.000.

El Ministerio informó a la Comisión auditora que la Actividad 3. “*Adecuación de potreros para el mantenimiento de las vacas*”, fue incumplida por parte de este contratista, al igual que la Actividad 2. “*Implementación de establos para la protección del ganado*”, contratada por ALTERPAZ con Ferretería Los Tubos y Cía. Ltda., ambas actividades incumplidas para 3 de los beneficiarios inicialmente aprobados por el Ministerio, cuyo monto aún está por establecerse. En estos dos presuntos incumplimientos, ALTERPAZ efectuó el pago al contratista, como se evidenció en la documentación allegada con la respuesta del Ministerio.

En este contexto, la Contraloría observa que se presentó un posible incumplimiento al Contrato 001 de 2016, evidenciando falta de control y seguimiento por parte de la supervisión del Ministerio a cada una de las entregas realizadas por ALTERPAZ, con la consecuente pérdida de recursos del Convenio por un valor de (veinte millones novecientos mil pesos moneda legal) \$20.900.000, correspondiente a las trece (13) reses dejadas de entregar, presentándose incumplimiento del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 en concordancia con el artículo 83 y siguientes de la Ley 1474 de 2011 e igualmente constituyéndose en una disminución al patrimonial del

Estado, de acuerdo con los parámetros establecidos en el artículo 5 y 6 de la Ley 610 de 2000, por un valor de \$20.900.000 (veinte millones novecientos mil pesos). No obstante, dado que la Empresa ALTERPAZ presentó soportes que evidencian el reintegro de los recursos, se retira la connotación fiscal, generando un beneficio de auditoría por el valor consignado, quedando el hallazgo con incidencia disciplinaria, según se discrimina a continuación:

Con relación a este tema se aclara que el Ministerio presentó respuesta, de la cual se extracta lo siguiente:

“(..). En cuanto al cálculo del monto de reintegro, este Comité Supervisor se permite hacer una aclaración con respecto al número de cabezas de ganado de la segunda entrega, tal como se respondió para las Observaciones del oficio AD-MADR-035, la Corporación Alternativas de Paz – ALTERPAZ, allegó un acta de entrega que no había sido suministrada, del municipio de Marsella, correspondiente a la señora Alba Mery Pamplona Galeano, de una novilla F1 doble propósito, de peso entre 290 y 300 Kg., documento que se adjunta, también se anexa el correo electrónico enviado por la Corporación el día martes 12 de diciembre de 2017, en donde se adjunta dicha acta. De acuerdo con lo anterior las novillas de la segunda entrega son 41, no 40 como se había plasmado inicialmente en la respuesta del requerimiento AD-MADR-034.

Por lo anterior, se pone de manifiesto que no fueron entregadas 9 novillas doble propósito de peso entre 290 y 300 Kg., con valor unitario de \$1.700.000, es decir un total de \$15.300.000 (Quince millones trescientos mil pesos M/Cte.), al igual que no fueron entregadas las 3 terneras doble propósito de peso entre 170 y 180 Kg., con valor unitario de \$1.300.000 para un total de \$3.900.000. En resumen, el valor total de reintegro por concepto de las novillas no entregadas es de \$19.200.000 (Diez y nueve millones doscientos mil pesos M/Cte.).

Por otra parte, el cálculo del monto de las actividades incumplidas, 2. “Implementación de establos para la protección del ganado” y 3. “Adecuación de potreros para el mantenimiento de las vacas” para 3 beneficiarios, se realizó de la siguiente manera:

De acuerdo con los cálculos anteriores, los montos del reintegro para las actividades no ejecutadas son: \$19.200.000 (Diez y nueve millones doscientos mil pesos M/Cte.) por concepto de ganado no entregado y \$2.910.000 (Dos millones novecientos diez mil pesos M/Cte.) por concepto de la no entrega de materiales a 3 beneficiarios para la implementación de establos y la adecuación de potreros. Resultando como valor total a reintegrar \$22.110.000 (Veintidós millones ciento diez mil pesos M/Cte.).

Se anexa copia de la consignación al Tesoro Nacional por estos conceptos. (...)

Una vez realizado el análisis a los soportes, se determina aceptar su contenido con relación a lo observado en la connotación fiscal, convirtiéndose en un Beneficio de Auditoría por valor de \$22.110.000; sin embargo, continúa con la presunta connotación disciplinaria.

Los anteriores hechos irregulares, constituyen un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria de acuerdo con el artículo 34 de la Ley 734 de 2002, en concordancia con el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.

CONVENIO 20151103 – ASOCIACIÓN NACIONAL DE ZONAS DE RESERVA CAMPESINA – ANZORC

El objeto es articular esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para llevar a cabo la implementación, ejecución y seguimiento de los proyectos presentados en el marco de los compromisos con la "Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular a través del Fondo de Fomento Agropecuario, por valor de \$4.820 millones".

El presente convenio está compuesto por dos líneas productivas o proyectos, dentro del cual hace parte el número 137 *"Economía campesina y modelos productivos sostenibles desde la construcción agroecológica en los territorios constituidos y por constituirse como zonas de reserva campesina"*, dentro del cual hace parte la actividad de *"Hectáreas diversificadas: Para el desarrollo de actividades de preparación y mejoramiento de terrenos para cultivos y producción agropecuaria, a través de la adquisición de banco de maquinaria para la mecanización de predios"*, tal como lo relaciona el POA del convenio.

HALLAZGO No. 12 - DEBILIDADES EN PLANEACIÓN (D-3).

A propósito del Principio de Planeación, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en sentencia de 31 de agosto de 2006, Radicación R-7664, se refirió al principio de planeación como una manifestación del principio de economía en la contratación estatal, en los siguientes términos:

"(...)

El principio de planeación es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición”.

El principio de planeación busca garantizar que la escogencia de los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación; en consecuencia, en virtud de este principio, cualquier proyecto que pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su viabilidad técnica y económica (...).

(...) La finalidad de las exigencias contenidas en los numerales 7 y 12 citados es que las entidades estatales, con antelación a la apertura del proceso de selección, o a la celebración del contrato, según el caso, tengan previamente definida la conveniencia del objeto a contratar, la cual la reflejan los respectivos estudios (técnicos, jurídicos o financieros) que les permitan racionalizar el gasto público y evitar la improvisación, de modo que, a partir de ellos, sea posible elaborar procedimientos claros y seguros que en el futuro no sean cuestionados. Su observancia resulta de suma importancia, en la medida que el desarrollo de una adecuada planeación permite proteger los recursos del patrimonio público, que se ejecutarán por medio de la celebración de los diferentes contratos”.

Por otra parte, la Ley 1474 de 2011 señala en su artículo 87, “*Maduración de proyectos. El numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 quedará así: 12. Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda”.*

La Resolución 00385 de octubre 2 de 2014, del MADR en su artículo 3: Para el Cumplimiento del objeto general del Fondo de Fomento Agropecuario, se establecen los siguientes objetivos específicos: (...)... numeral 4.- Contribuir al mejoramiento de la infraestructura productiva, física y social, en las áreas rurales, que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades campesinas, indígenas y negras, organizaciones y asociaciones de pescadores. (Subrayado fuera de texto)

Manual Operativo para la Formulación, Ejecución y Seguimiento a Proyectos del Fondo de Fomento Agropecuario para la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular – CACEP 1.2.2. Objetivos del Fondo de Fomento Agropecuario:- Contribuir al mejoramiento de los procesos de producción, transformación, conservación, mercadeo y comercialización de los productos agropecuarios, pesqueros y de desarrollo rural.- Apoyar proyectos productivos para beneficiarios del Fondo de Fomento Agropecuario que resultaren afectados por fenómenos naturales y/o

eventos causados por el hombre de manera no intencional, en cuanto con tales proyectos se contribuya en lo pertinente al fomento del desarrollo del sector agropecuario, pesquero o de desarrollo rural.- (...)”

En el transcurso del análisis realizado hasta la fecha, se evidenciaron debilidades en la planeación del Convenio, en la siguiente forma:

Si bien se suscribió el convenio entre el MADR y la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesinas – ANZORC, el 30 de diciembre de 2015, con una vigencia inicial de un año, éste fue objeto de dos prórrogas, la primera de seis (6) meses y la segunda de cuatro (4) meses, es decir hasta el 31/Octubre/2017. Sin embargo, se comprobó que sólo hasta el 18/julio/2016, es decir 7 meses después de la suscripción, se aprobó el POA, así como la suscripción de los contratos de colaboración con las Corporaciones que ejecutan las diferentes líneas, como el caso del contrato de colaboración No. 20151103-6 entre ANZORC y CORPOAMEM, con un término de ejecución de cinco (5) meses.

De otra parte, los contratos suscritos entre CORPOAMEM con los profesionales y dinamizadores del proyecto se realizó en la misma fecha, con un término de ejecución de cinco (5) meses, sin que exista evidencia documental de prórroga; sin embargo, se comprobó que siguieron adelantando las actividades propias de sus obligaciones contractuales.

Igualmente, después de diez (10) meses de ejecución del contrato y faltando solo 2 meses para su terminación, se había realizado el primer desembolso de cuatro programados, significando con ello un gran atraso en las actividades incluidas en el POA.

Este Convenio contempla para el Departamento de Arauca 549 hectáreas a mecanizar, distribuidas en 14 Has., por beneficiario; sin embargo, se observó que 11 de los 40 beneficiarios no cuentan con el total del terreno definido en el POA, evidenciándose debilidades en la planeación por parte del MADR y de ANZORC, dado que éste último es quien realiza las visitas previas a la inclusión de beneficiarios en el POA.

Lo anterior lleva a que el operador sume el número de pasadas del tractor hasta completar las 14 Has., situación que no es correcta, la cual fue ratificada por los supervisores del MADR, tal como quedó consignado en el acta de fecha 23 de noviembre de 2017, en el marco de la visita realizada por la CGR, con el acompañamiento de los supervisores técnicos designados por el MADR, y confirmada tanto por el supervisor agrícola en campo, como en la respuesta del MADR cuando afirma que “(...) *la nueva modalidad de medición impuesta por la*

cooperante previamente al proceso presentado en el departamento de Arauca, el comité de supervisión no tenía conocimiento de este proceso ya que en las otras zonas al momento de la visita de supervisión se encontró que el área coincidía con la medida en el lote.” Debilidades presentadas por la falta de visitas al departamento de Arauca. (Subrayado fuera de texto.).

Si bien el MADR explica técnicamente el proceso de mecanización agrícola, ello no es argumento para no cumplir con el área a mecanizar por beneficiario, pues el mismo operador impuso algunas reglas que no estaban incluidas oficialmente, como la titulación del predio y las pasadas de la máquina por el terreno a mecanizar, las cuales no son equivalentes con el área total. Si bien se trata de un operador con experiencia e idoneidad en las actividades propias a ejecutar, tal como lo afirman las certificaciones del mismo, no es de buen recibo que se cambien las condiciones en plena ejecución, unilateralmente y sin la debida aprobación por parte del MADR, lo que conduce al incumplimiento de las actividades incluidas en el POA y la afectación a la población a beneficiar.

Si bien en la ficha CACEP se afirma que *“el proyecto fue pensado y se ha construido desde las realidades regionales y no solo de las individuales del beneficiario, por ello se espera que a través de la sostenibilidad del proyecto sean las comunidades de la región las beneficiadas mediante esta inversión”*, dicha situación no se llevó a cabo debido a la demora en el inicio de la ejecución del proyecto, así como en la adquisición del tractor y sus accesorios, realizada hasta el 2 septiembre de 2017, momento en el cual se suscribió el contrato de comodato entre CORPOAMEN y la Asociación de Campesinos de Arauca - ACA y entrega a la comunidad de dicha maquinaria.

Siendo definitivo el haber contado oportunamente con la respectiva maquinaria, por medio de la cual se realiza la mecanización de predios; sin embargo, la mora en su adquisición y entrega, coincidió con la temporada de invierno, lo que no permitió realizar la mecanización de las hectáreas convenidas; significando con ello, que el objeto contractual del convenio no se dio en los términos establecidos, pues en la fecha de la visita realizada por la CGR con el acompañamiento del MADR, se evidenció un avance real del 3% en el Departamento de Arauca.

Los hechos relacionados en los párrafos precedentes evidencian debilidades en la planeación y en la construcción de los estudios previos, que afectan negativamente la ejecución y el desarrollo del Convenio, enmarcado en los parámetros del Fondo de Fomento Agropecuario.

Los anteriores hechos constituyen un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de acuerdo con el artículo 34 de la Ley 734 de 2002, en concordancia con el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.

HALLAZGO No. 13 - ADQUISICION Y MANEJO DE MAQUINARIA Y ACCESORIOS (D-4)

Según los beneficiarios de este proyecto, los tractores adquiridos para la mecanización de predios, tal como se evidenció en la visita de campo en el Departamento de Arauca, no corresponde a la necesidad técnica requerida en el sector dadas las condiciones particulares agroecológicas del terreno, pues la mayoría de los predios a mecanizar presentan zuros³, lo que no permite que el tractor con la capacidad y herramientas adquiridas realice el respectivo trabajo, dado que por su tamaño corre el riesgo de atascarse, debiendo utilizar otra maquinaria para sacarlo, tal como se evidencia en el registro fotográfico.

Por lo anterior, se requiere un tractor con mayor potencia de trabajo, que tenga la modificación al bómper y que incluya una pala raspadora capaz de mover volúmenes de tierra para la nivelación del terreno, y que ofrezca mayor efectividad en el trabajo, ya que los tractores adquiridos no cuentan con estas defensas. Estos hechos evidencian gestiones antieconómicas que no maximizan el recurso y no permiten la obtención de resultados en forma oportuna y efectiva.



Tractor del proyecto, enterrado

Dentro de la contratación derivada del Convenio 20151103 que suscribió el MADR con ANZORC, está el Contrato de colaboración No. 20151103-06 suscrito entre éste último y CORPOAMEM, en el que consta: “*Cláusula Segunda: -Obligaciones contractuales, literal c); Dotar de 5 tractores con rastras, cinceles, zanjadores, caballoneador, abonadora, Tanque o remolque y sembradora neumática para la siembra de maíz, arroz, mejoramiento de pasturas y recuperación de cañeros a*

³ Grietas de gran tamaño en los terrenos que en ocasiones se encuentran cubiertas de agua y vegetación que impide su visualización inmediata.

pequeños agricultores para la diversificación de los sistemas productivos”. Se evidenció que ésta fue adquirida solo hasta agosto de 2017 y fue entregada en el Departamento de Arauca el 2 de septiembre de 2017, es decir, menos de dos meses antes del término de ejecución del convenio; tiempo restante insuficiente para cumplir con la actividad de preparación de terrenos a la totalidad de los beneficiarios.

Por otra parte, el contrato derivado de comodato entre CORPOAMEN y la Asociación de Campesinos de Arauca – ACA, incorpora en su Cláusula Octava Obligaciones del Comodatario numeral 5: *“Garantizar que el personal contratado para el manejo, mantenimiento y puesta en marcha de la maquinaria, (tractor y accesorios) cuente con la idoneidad y experiencia para el soporte, operación, intervención y ajustes del mismo”*.

Al respecto, se evidenció que el personal que opera la máquina no cuenta con la certificación de idoneidad exigida ni con licencia de conducción, pues si bien la maquinaria es para uso agrícola ésta debe desplazarse por las vías nacionales e intermunicipales para prestar el servicio en los cuatro municipios del Departamento, actividad que requiere dicha licencia.

Por otra parte, se observó que no se lleva control documental sobre el uso de la máquina en el que, al menos, se relacione nombre del beneficiario, predio, número de hectárea, tal como lo establece el contrato de comodato, que permita una eficiente utilización de la maquinaria y mayor beneficio a los campesinos en términos de oportunidad.

Además, se observó que ANZORC no ha reportado al MADR la adquisición de los tractores indicando las características técnicas y valores, con el fin de que el Ministerio realice el plaqueteo y trámites administrativos correspondientes.

Por otra parte, se comprobó que a la fecha de la visita dicha maquinaria no contaba con seguro contra todo riesgo, tal como lo exige la ficha CACEP. Adicionalmente, algunos de los accesorios se encuentran abandonados en vía pública (registro fotográfico), sin contar con la debida custodia y buen resguardo, con el fin de conservar dichos bienes, observándose que las partes móviles están en proceso de oxidación y deterioro, poniendo en riesgo la calidad de los mismos e incurriendo en posibles gastos adicionales para su alistamiento y posterior utilización en debida forma.



Fuente: Visitas de campo

Se determinó que se realizaron pagos por valor de \$4.503,4 millones, equivalentes al 95% del valor total del Convenio; sin embargo, se comprobó que a la fecha de la visita de campo realizada por la CGR con el acompañamiento de los supervisores del MADR del 19 al 23 de noviembre de 2017, la cual fue posterior al término de ejecución del mismo, un avance real del 3%, en el Departamento de Arauca, dado que la adquisición de los tractores y accesorios se dio en el mes de agosto de 2017 y se entregaron el 2 de septiembre del mismo año, es decir, faltando dos meses para la terminación del convenio, tiempo insuficiente para ejecutar la renovación de praderas de que trata el anexo técnico, causando un posible incumplimiento a las actividades pactadas en el POA.

El MADR, en su respuesta, afirma que son actividades propias de la etapa precontractual, donde en coordinación Ministerio y Cooperante, analizan las condiciones y necesidades a cubrir, más cuando la ficha CACEP previamente describía que: “(...) el proyecto fue pensado y se ha construido desde las realidades regionales y no solo de las individuales del beneficiario, por ello se espera que a través de la sostenibilidad del proyecto sean las comunidades de la región las beneficiadas mediante esta inversión”. Situación que no se evidenció en campo, dadas las inconsistencias encontradas como la maquinaria inadecuada para los terrenos a mecanizar.

Por otra parte, la CGR no tiene objeciones sobre lo entregado a los beneficiarios respecto de lo consignado en la ficha CACEP, pues se evidenció que, aunque tardíamente, se entregó la maquinaria; sin embargo, pese a la idoneidad, experiencia y conocimiento de la región que aseguró tener el cooperante, este no se vio reflejado en el avance de ejecución, el cual alcanzó solo el 3% del área total a mecanizar en el departamento visitado⁴.

Los anteriores hechos revelan una gestión antieconómica y un indebido aprovechamiento del recurso público. Según respuesta del MADR, la entidad se encuentra en proceso de decretar incumplimiento parcial del Convenio, dadas las debilidades encontradas.

Por lo anterior, si el MADR no utiliza las herramientas legales para corregir lo expuesto, hay alto riesgo de detrimento patrimonial.

Se concluye por parte del equipo de auditoría retirar la connotación fiscal, por existir mecanismos legales y administrativos antes de determinar un daño, por lo que las acciones correctivas por parte del MADR serán valoradas posteriormente en el Plan de Mejoramiento Institucional. Si el MADR no realiza las correcciones debidas y se materializa el daño se dará la incidencia correspondiente

Los anteriores hechos irregulares, constituyen un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de acuerdo con el artículo 34 de la Ley 734 de 2002, en concordancia con el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.

HALLAZGO No. 14 - ACTIVIDADES DE SUPERVISION (D-5)

Adicionalmente a los criterios descritos en la parte inicial del capítulo, para el presente caso, la CLAUSULA OCTAVA del Convenio sobre la supervisión determina: “(...) *PARAGRAFO SEGUNDO: Además, son funciones de los Supervisores: 1) Realizar revisiones periódica a la ejecución de la programación presupuestal, de acuerdo con el plan presupuestal que se presentado y aprobado (...)*”

Se observaron debilidades en la supervisión del presente convenio, evidenciadas en las visitas de campo, entre ellas la realizada por la CGR con el acompañamiento de los supervisores asignados por el MADR del 19 al 23 de noviembre de 2017, donde se determinó lo siguiente:

⁴ Acta de visita del 23/11/2017. CORPOAMEN, ACA, MADR y CGR

Cambio de beneficiarios por parte del operador, sin que haya sido aprobado por el MADR., así: Eladio Carvajal con C.C. 13.349.755 de la vereda Santa Clara, municipio Arauquita por ser beneficiario del proyecto de maíz fue reemplazado por el señor Francisco Riveros Cristo del mismo municipio y vereda. Jorge Eliécer Jácome de Caño Tigre- municipio de Tame, Ramiro Gelves de la Palestina – Tame y el señor Guillermo Sanguino son nuevos beneficiarios.

De otra parte, se comprobó que no ha habido un seguimiento detallado en la ejecución del convenio. Para el caso del Departamento de Arauca, el MADR durante los dos años de ejecución no realizó visitas de campo, a excepción de la adelantada con la visita realizada por la Contraloría General.

No se evidenció pronunciamiento alguno por parte del MADR, con el fin de mitigar los riesgos que se hubieren podido presentar en el desarrollo del Convenio, los cuales finalmente se materializaron a través del avance real alcanzado del 3%, verificado en el Departamento de Arauca, correspondiente al área mecanizada para la diversificación de cultivos.

En uno de los soportes anexos a la respuesta por parte del MADR, se evidencia que efectivamente las labores de supervisión para el departamento de Arauca no se realizaron con un seguimiento detallado y oportuno, tal como se observa en el correo que el técnico agrícola envía al cooperante. Sin embargo, no se desconocen las actividades propias de la supervisión que se han adelantado en los otros departamentos, tanto en la línea agrícola como pecuaria. Es de anotar que la observación sujeto de análisis corresponde al Departamento de Arauca.

Los anteriores hechos irregulares, constituyen un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de acuerdo con el artículo 34 de la Ley 734 de 2002, en concordancia con el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.

CONVENIO 20150915 – CABILDO INDÍGENA DEL RESGUARDO CAÑO MOCHUELO

Con el objeto de aunar esfuerzos técnicos administrativos y financieros entre el MADR y el Cabildo Indígena del Resguardo Caño Mochuelo, para llevar a cabo la ejecución del proyecto denominado *“Fortalecimiento de los Sistemas de Producción Agroalimentaria mediante la implementación de cría de ganado bovino y cultivo y procesamiento de yuca (amarga y dulce) en el resguardo Caño Mochuelo, departamento del Casanare”*, por valor de \$1.709 millones.

HALLAZGO No. 15 - CUMPLIMIENTO PLAN OPERATIVO CONVENIO (D-6)

El convenio 20150915 en su Clausula sexta: Plan Operativo: *“El desarrollo del objeto del presente convenio y en particular las obligaciones que de él se deriven, las partes se sujetarán a un Plan Operativo aprobado por El COMITÉ ADMINISTRATIVO de que trata la cláusula séptima del presente convenio. Este Plan Operativo detallará entre otros asuntos, los objetivos propuestos, las actividades a desarrollar, los resultados o productos a entregar, los roles institucionales, los rubros y los gastos que genere el convenio”.*

La Ley 1474 de 2011 establece, sobre la Supervisión en su Artículo 83, lo siguiente: *“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”.

El artículo 26 de la Ley 80 de 1993 en cuanto al principio de responsabilidad establece: *“Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio: 1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato”.*

En visita realizada por la CGR con el acompañamiento de un funcionario designado por el MADR al Cabildo Indígena del Resguardo Caño Mochuelo del 24 al 26 de noviembre de 2017, se evidenció el incumplimiento de algunas actividades que componen el Plan Operativo como se anuncia a continuación:

En la actividad correspondiente a: *“Llevar a cabo la implementación en la siembra de yuca dulce en nueve comunidades, cada una de las cuales tendrá un área de 10 hectáreas y una comunidad de 15 hectáreas”;* se verificó su cumplimiento a través de las entrevistas efectuadas en visitas de campo, donde los beneficiarios manifestaron la falta de siembra de algunas hectáreas por comunidad así: Comunidad de Topochal: faltaron tres (3); comunidad de Quinto Patio: seis (6);

comunidad El calvario, dejaron de sembrar cuatro (4) y en la comunidad de San José, faltaron siete (7) hectáreas.

Por lo anterior, se pudo evidenciar que no se ejecutaron en su totalidad las actividades contratadas, situación corroborada con el *“Informe de Avance o Final de Supervisión Técnica y Financiera”* suscrito por los supervisores del convenio, de fecha 31 de agosto de 2017.

Igualmente, en la información contenida en el informe de avance o final de supervisión se menciona el incumplimiento de las actividades de la siembra en la Comunidad de Tsamani II de cinco (5) hectáreas y en la comunidad de Guafiyal en cinco (5) Has.

Por otra parte, respecto de la actividad para adquirir insumos agrícolas orgánicos para el mejoramiento y fertilización del terreno, se evidenció tanto en la vista fiscal realizada por la CGR, como lo contenido en el informe de avance o final de supervisión técnica o financiera, que las 120 toneladas de abono, nunca fueron contratados por parte del ejecutor del convenio.

Ahora bien, frente al desarrollo de la actividad de capacitación para el cultivo de la yuca, en la visita fiscal realizada por la Contraloría en acompañamiento del Ministerio, miembros de la comunidad (en su condición de beneficiarios) manifestaron que no han recibido ninguna capacitación al respecto. Dicha situación se corrobora con el contenido del informe de avance o final de supervisión técnica o financiera.

No obstante lo anterior, y de acuerdo con la respuesta dada por la entidad frente al daño patrimonial, el MADR cuenta con los mecanismos legales para mitigar el riesgo y prevenir los daños que se puedan causar al erario.

En su respuesta, el MADR hace el compromiso de realizar las correcciones para las actividades *“Llevar a cabo la implementación en la siembra de yuca dulce en nueve comunidades, cada una de las cuales tendrá un área de 10 hectáreas y una comunidad de 15 hectáreas, Adquirir insumos agrícolas orgánicos para el mejoramiento y fertilización del terreno y capacitación para el cultivo de la yuca”*.

Adicionalmente, expresa que *“Consecuente con el cumplimiento de las funciones asignadas por medio del Manual de Supervisión y para lo cual se está proyectando documento final de informe de posible incumplimiento que da a conocer detalladamente las actividades no cumplidas en su totalidad por parte del Resguardo Indígena Caño Mochuelo”*.

Se concluye por parte del equipo de auditoría retirar la connotación fiscal, por existir mecanismos legales y administrativos antes de determinar un daño, por lo que las acciones correctivas por parte del MADR serán valoradas posteriormente en el Plan de Mejoramiento Institucional. Si el MADR no realiza las correcciones debidas y se materializa el daño se dará la incidencia correspondiente.

Los hechos relacionados en los párrafos precedentes obedecen a una falta de control y seguimiento en la ejecución contractual, desconociendo las obligaciones contenidas en el manual de supervisión.

Los anteriores hechos irregulares, constituyen un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de acuerdo con el artículo 34 de la Ley 734 de 2002, en concordancia con el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.

HALLAZGO No. 16 - CONTRATO DERIVADO No. 1 - SUMINISTRO DE BOVINOS (D-7)

Adicionalmente a los criterios establecidos y relacionados al inicio de este capítulo, para el caso en particular, la *Cláusula sexta del Convenio 20150915: Plan Operativo: “El desarrollo del objeto del presente convenio y en particular las obligaciones que de él se deriven, las partes se sujetarán a un Plan Operativo aprobado por El COMITÉ ADMINISTRATIVO de que trata la cláusula séptima del presente convenio. Este Plan Operativo detallará entre otros asuntos, los objetivos propuestos, las actividades a desarrollar, los resultados o productos a entregar, los roles institucionales, los rubros y los gastos que genere el convenio”.*

Contrato derivado de suministro No. 1 celebrado entre Gerardo Alí Rodríguez, Representante legal del Cabildo indígena Caño Mochuelo y David Jesús Silva Rebolledo, con el siguiente objeto: *“suministro de 216 semovientes vacunos hembras de 2 años y medio de raza Cebú de la región para la ejecución del proyecto Fortalecimiento de los sistemas de producción Agroalimentaria mediante la implementación de cría de ganado bovino y cultivo, procesamiento de la yuca amarga y dulce en el Resguardo Indígena Caño Mochuelo.”* Con un plazo de 30 días y un valor de \$302 millones.

De acuerdo con las actas de recibo de los semovientes, la Contraloría General de la República constató la entrega en las diferentes comunidades conforme se relaciona en el siguiente cuadro:

Comunidad	No. Semovientes	Fecha de entrega
El Calvario	72	Febrero 27/2016
La Esmeralda	49	Marzo 2/2016

Tsamani II	72	Marzo 11/2016
La Esmeralda	23	Abril 1/2017
Total	216	

Fuente: Actas de Entrega MADR

Sin embargo, de acuerdo con los soportes financieros existió un primer pago por valor de \$151.2 millones, que corresponde al 50% del presupuesto de dicho contrato, con el cual se recibían 108 animales. El segundo pago fue \$151.2 millones que correspondiente al 50% restante, el cual se efectuó el día 2 de marzo de 2016.

Una vez revisadas las diferentes actas de entrega, especialmente las correspondientes a la comunidad de La Esmeralda, se determinó que del total de 72 novillas adquiridas, veintitrés (23) quedaron pendientes para su entrega, las cuales se entregaron hasta el día primero de abril de 2017.

No obstante, y sin haberse constatado la entrega total de los semovientes por parte del contratista, fue liquidado el contrato el 2 de marzo de 2016.

Lo anterior se puede atribuir a una deficiente gestión de control y seguimiento a la ejecución contractual, que pone en riesgo los recursos públicos, al desconocer las obligaciones contenidas en el manual de supervisión adoptado por el MADR.

Los anteriores hechos irregulares, constituyen un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de acuerdo con el artículo 34 de la Ley 734 del 2002, en concordancia con el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.

HALLAZGO No. 17 - SOPORTES OBLIGACIONES PLAN OPERATIVO (D-8)

En la visita fiscal practicada por la CGR a la comunidad Tsamani II, y referente a los 72 semovientes entregados a esta comunidad para el desarrollo del proyecto *“Fortalecimiento de los sistemas de producción agroalimentaria mediante la implementación de cría de ganado bovino y cultivo, procesamiento de la yuca amarga y dulce en el Resguardo Indígena Caño Mochuelo”*, uno de los beneficiarios del proyecto indicó que: *“El día 6 de septiembre de 2016, el Gobernador ALEXANDER TUDUPIAL vino con el proveedor del ganado JUAN GARCES, quien dijo que venía a llevarse el ganado porque no se lo habían pagado”*. Hechos soportados en informe de comisión de supervisión de fecha 31 de octubre de 2017 y en acta fiscal del 25 de noviembre de 2017, de la visita realizada por la CGR al Resguardo Caño Mochuelo.

Una vez conocidos estos hechos, la Contraloría General de la República verificó los pagos efectuados en este contrato a través de los comprobantes de egreso del 24

de febrero y 2 de marzo de 2016, por valor de \$151.2 millones cada uno, para un total de \$302.4 millones.

Tal situación fue puesta en conocimiento del MADR, a través del correo electrónico de un beneficiario de fecha 17 de octubre de 2017.

La CGR evidenció la deficiente gestión de supervisión, ya que un año después de haberse recogido los semovientes por parte del señor Juan Garcés, la supervisión del MADR desconocía el hecho, a pesar de las visitas realizadas por los supervisores del convenio al Resguardo Caño Mochuelo, observando que el MADR no ha efectuado gestión tendiente a la recuperación de dichos animales adquiridos a través del contrato 01-2015015-2016, y entregados a la comunidad Tsamani II, afectando el cumplimiento del plan operativo y el fin último del convenio como es el beneficio de la comunidad a través del pie de cría para la ganadería de la región.

No obstante lo anterior, y de acuerdo con la respuesta dada por la entidad frente al daño patrimonial, el MADR cuenta con los mecanismos legales para mitigar el riesgo y prevenir los daños que se puedan causar al erario.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en su respuesta, hace el compromiso de realizar la corrección para la actividad *“Compra de novillos de 2 años y medio doble propósito”*.

De igual forma, asegura que *“la potestad del MADR, se enmarca en lo que se ha realizado por parte del Comité de supervisión y a la fecha se encuentra en elaboración informe de posible incumplimiento”*.

La Contraloría considera que si el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural no utiliza las herramientas legales para corregir lo expuesto, podría presentar un alto riesgo de detrimento patrimonial.

Se concluye por parte del equipo de auditoría retirar la connotación fiscal, por existir mecanismos legales y administrativos antes de determinar un daño, por lo que las acciones correctivas por parte del MADR serán valoradas posteriormente en el Plan de Mejoramiento Institucional. Si el MADR no realiza las correcciones debidas y se materializa el daño se dará la incidencia correspondiente.

Los anteriores hechos irregulares constituyen un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de acuerdo con el artículo 34 de la Ley 734 del 2002, en concordancia con el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.

HALLAZGO No. 18 - PAPELETA DE VENTA - GUÍAS DE MOVILIZACIÓN INTERNA DE ANIMALES (D-9) (P-1).

El artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 establece sobre la supervisión:

“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”.

El artículo 26 de la Ley 80 de 1993 en cuanto al principio de responsabilidad establece:

“Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio: 1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato”.

El contrato derivado de suministro No. 1 del Convenio 0915 de 2015 celebrado entre el representante legal del Cabildo indígena y David Jesús Silva Rebolledo, cuyo objeto fue *“Realizar suministro de 216 semovientes vacunos hembras de 2 años y medio de raza Cebú de la región para la ejecución del proyecto: Fortalecimiento de los sistemas de producción Agroalimentaria mediante la implementación de cría de ganado bovino y cultivo, procesamiento de la yuca amarga y dulce en el Resguardo Indígena Caño Mochuelo.”* con un plazo de 30 días y un valor de \$302 millones”.

La CGR, al verificar los documentos soporte de la compra de los 216 semovientes, dentro del contrato 01-20150915-2016, encontró la siguiente situación: la Guía de transporte ganadero de contingencia con fecha de expedición 28 de junio, bono de venta de contingencia de la misma fecha, papeletas de venta Números 1798 del 26 de junio, 1774 del 13 de junio, 1776 del 13 de junio, todas de 2016; comprobantes de pago N° 01507377 del 13 de junio de 2017 de la guía sanitaria de movilización interna de animales, formato único de bono de venta N° 1459838 con fecha 13 de junio de 2016, guía sanitaria de movilización interna de animales N° 0150737758

con fecha de 15 de junio de 2017 y formato único de bono de venta N° 1461947 de la misma fecha. Así mismo, se verificaron los comprobantes de pago de las guías sanitarias de movilización interna de animales N°015073617, ésta última no permite la verificación de la fecha ni la información registrada.

Los anteriores documentos no concuerdan con la entrega física de los semovientes, ya que éstos llegaron al Resguardo en los meses de febrero y marzo de 2016 y no en el mes de junio como lo revelan los documentos.

Con lo anteriormente relacionado, se incumplió con la Resolución 00006896 de junio de 2016 *“por medio de la cual se establecen los requisitos para la expedición de la guía sanitaria de movilización interna –GSMI- (Artículo 7, Artículo 8), que en su artículo 12 Sanciones establece, “El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones de la presente resolución se sancionará de conformidad con lo establecido en la Ley 395 de 1.997 y el Capítulo 10 del Título 1 de la parte 13 del Decreto 1071 de 2015, sin perjuicio de las sanciones civiles y penales a que haya lugar”.*

La Contraloría General concluye que estos documentos no concuerdan con la compra y llegada de los semovientes al Resguardo Caño Mochuelo, que fue entre los meses de febrero a marzo de 2016. Lo anterior, por deficiencias en la supervisión ya que a la fecha no existe ningún pronunciamiento sobre la veracidad de estos soportes, poniendo en riesgo los recursos del convenio y las condiciones sanitarias del ganado.

Frente al hecho puntual descrito anteriormente, el Ministerio no se pronunció al respecto.

Los anteriores hechos irregulares, constituyen un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de acuerdo con el artículo 34 de la ley 734 del 2002, en concordancia con el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 y con presunta incidencia penal de acuerdo con el Título IX DELITOS CONTRA LA FE PUBLICA Capítulo III DE LA FALSEDAD EN DOCUMENTOS de la Ley 599 de 2000.

HALLAZGO No. 19 - ENTREGA DE TOROS Y CABALLOS DE FAENA (D-10)

La Ley 1474 de 2011 establece sobre la Supervisión en su artículo 83, lo siguiente:

“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”.

El artículo 26 de la Ley 80 de 1993 en cuanto al principio de responsabilidad establece:

“Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio: 1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato”.

En visita realizada al Resguardo Caño Mochuelo, se verificó la actividad “*compra de caballos para faena*”, observando que los animales que se han entregado no son los apropiados para la actividad de ganadería, toda vez que no han sido recibidos formalmente por la comunidad, porque son caballos de más de 12 años de edad, desnutridos y algunos con problemas visuales, que no cuentan con las especificaciones técnicas del POA, para trabajar la ganadería en faenas diarias.

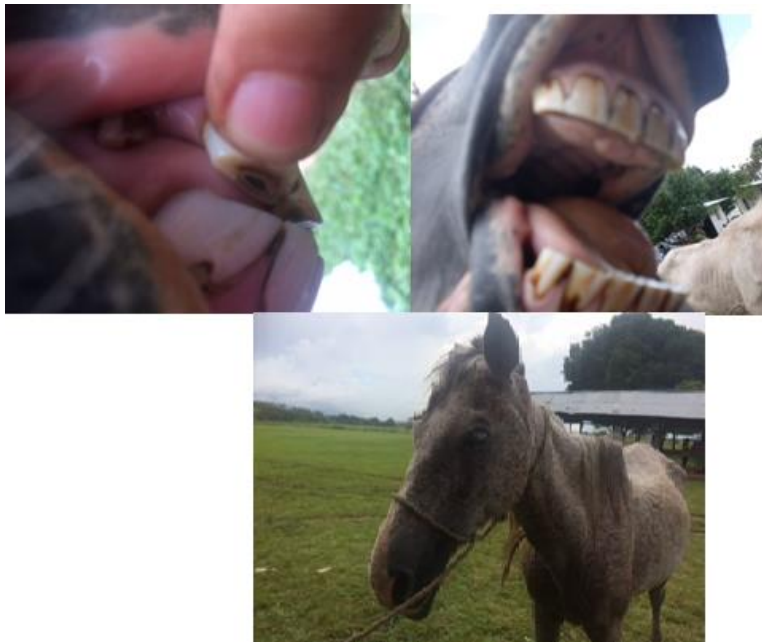
El examen general sobre el estado de salud de los animales fue verificado por los médicos veterinarios de la Contraloría General de la República y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en la visita de campo realizada, quienes a través de sus informes técnicos concluyeron, de acuerdo a la estimación de la edad de los caballos basados en el examen dentario, lo siguiente: “*(...) la cadena de eventos de la cronología dentaria es importante para determinar la edad de los caballos, a través de la evaluación de sus dientes. Son siete eventos que se dan en la dentadura a través del tiempo, por lo que, en la medida que el caballo se hace viejo, va avanzando en las etapas de su dentadura. Todas las fases dentales ocurren en orden secuencial y siempre inicia con los dientes incisivos centrales o pinzas, luego, en los medios y, por último, en los extremos o cuña*”.

Por lo anterior, y como lo demuestran los registros fotográficos de los equinos, corresponden a animales de más de 12 años, por cuanto en su dentadura se manifiesta el **Surco de Galvayne**⁵, así como la forma triangular de la cola de alondra

⁵ Es un surco visiblemente manchado y se observa en la cara labial de los incisivos extremos superiores, en caballos de 10 a 20 años

en las pinzas y en los medios y visiblemente envejecidos por sus carencias nutricionales, que impiden que los animales se desempeñen en las faenas diarias de ganadería.

REGISTROS FOTOGRAFICOS



FUENTE: Visitas de Campo Resguardo Caño Mochuelo

Así mismo, en la actividad “*compra de toros reproductores*” se observaron bovinos que no cumplen con las características técnicas de edad y peso, ya que son muy jóvenes, y no cuentan con la capacidad para ser reproductores, “*convirtiéndose de gran importancia la selección de los mismos para obtener una fertilidad óptima, pues de esto depende que un toro sea destinado al tipo de monta, razón por la cual los toros reproductores deben ser superiores, no solo en su potencial genético, sino en sus características reproductivas*”⁶; fin último para el cual fueron adquiridos dichos bovinos, por lo que se concluye que no se obtuvo ningún beneficio para la comunidad y en otros casos no se han entregado los animales.

Lo anterior, causado por una deficiente vigilancia a la correcta ejecución de estas actividades, lo cual afecta el cumplimiento del Plan Operativo del convenio y por ende a los beneficiarios, generando un posible detrimento patrimonial.

No obstante y de acuerdo con la respuesta dada por la entidad frente al daño patrimonial, el MADR cuenta con los mecanismos legales para mitigar el riesgo y prevenir los daños que se puedan causar al erario.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en su respuesta, hace el compromiso de realizar las correcciones para las actividades “*Compra de caballos para faena y Compra de toros reproductores*”.

Manifiesta además, que “*el pasado 27 de noviembre la Supervisión del área Pecuaria, remite por correo electrónico a la Oficina de Planeación, la proyección que se está consolidando desde dicha Oficina, de posible incumplimiento de la Organización en dicha obligación*”.

Para la Contraloría, si el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural no utiliza las herramientas legales para corregir lo expuesto, podría existir alto riesgo de detrimento patrimonial.

Se concluye por parte del equipo de auditoría retirar la connotación fiscal, por existir mecanismos legales y administrativos antes de determinar un daño, por lo que las acciones correctivas por parte del MADR serán valoradas posteriormente en el Plan de Mejoramiento Institucional. Si el MADR no realiza las correcciones debidas y se materializa el daño se dará la incidencia correspondiente.

Este hallazgo tiene una presunta incidencia disciplinaria, el cual constituye un incumplimiento al artículo 34 de la Ley 734 de 2002, en concordancia con el Artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.

⁶ Informe Técnico Médico Veterinario CGR

HALLAZGO No. 20 - PAGOS A OBLIGACIONES DEL PLAN OPERATIVO (D-11)

La Ley 1474 de 2011 establece, sobre la Supervisión en su artículo 83, lo siguiente: *“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”.

El artículo 26 de la Ley 80 de 1993 en cuanto al principio de responsabilidad establece: *“Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio: 1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato”.*

Al revisar la ejecución del Plan Operativo del Convenio No. 0915 de 2015 en lo correspondiente a la obligación *“Llevar a cabo la adecuación de 95 hectáreas de terreno para el cultivo de yuca”*, para la cual se celebró el contrato de prestación de servicios PSP-2015-07-2016 entre GERARDO ALI RODRIGUEZ GARCIA en su condición de Representante legal del Cabildo Indígena del Resguardo Caño Mochuelo y GIOVANNY FERNEY ALFONSO SOSA, cuyo objeto era realizar arado mecanizado de 95 hectáreas de terreno para uso agrícola, se evidenció que tanto la información registrada en los distintos informes de ejecución técnica y financiera y documento del Plan Operativo, contienen información diferente y no ajustada a lo encontrado en las visitas de campo realizadas por parte de la CGR, con el acompañamiento del MADR del 24 al 26 de noviembre de 2017.

Se aprecia que en el informe de supervisión de fecha 31 de agosto de 2017 se registró un cumplimiento del 77.4% de la actividad denominada *“adecuación de 95 ha de terreno para el cultivo de yuca dulce y de yuca amarga”*, mientras que, lo informado a través del memorando 20171600112983 del 27/10/2017, en la misma actividad reporta que a 28/04/2016, se había ejecutado el 100% del presupuesto y por ende el cumplimiento total de dicha actividad; situación que no corresponde a la realidad evidenciada en la visita de campo realizada entre el 24 y el 26 de noviembre

de 2017, donde se comprobó que no existe el total de hectáreas aradas, lo que evidencia un incumplimiento por determinar en dicha actividad y genera incertidumbre en el contenido de los informes emitidos por las diferentes instancias del Ministerio.

Por otra parte, se observó que en la subactividad *“Mejoramiento de praderas incluida en la actividad “Implementación de seis (6) unidades de cría de ganado bovino (...)”* que correspondía a 95 hectáreas a mejorar, el informe de avance de 31/08/2017 registró que se adecuaron 40 ha, mientras que en la segunda comunicación el MADR reportó el 100% del pago realizado por dicho concepto a fecha 28/abril/2016.

De igual manera, se observaron diferencias en los informes reportados por el MADR, que en la subactividad *“Mejoramiento de praderas incluida en la actividad “Implementación de seis (6) unidades de cría de ganado bovino (...)”* que correspondía a 95 hectáreas a mejorar, en *“Informe de Avance o Final de Supervisión Técnica y Financiera”* del 31/08/2017 se registra que se adecuaron 40 Has, mientras que en memorando 20171600112983 del 27/10/2017, anexo 2 *“desagregado por actividad”*, el Ministerio reporta el 100% del pago realizado por dicho concepto a fecha 28/abril/2016, situación que no concuerda con un orden cronológico.

Lo anterior demuestra las inconsistencias de la información presentada por el MADR, causada por falta de controles en la supervisión contractual, que afectó la correcta ejecución del convenio, e incumplimiento de las obligaciones contenidas del manual de supervisión adoptado por este ente ministerial esta entidad.

No obstante lo anterior, y de acuerdo con la respuesta dada por la entidad frente al daño patrimonial, el MADR cuenta con los mecanismos legales para mitigar el riesgo y prevenir los daños que se puedan causar al erario.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en su respuesta, hace el compromiso de realizar la corrección para la actividad *“Adecuación de 95 ha de terreno para el cultivo de yuca dulce y de yuca amarga”*.

Manifiesta que *“el Comité supervisor ve reflejado un posible incumplimiento de esta obligación, razón por la cual se está proyectando el informe de Posible Incumplimiento”*, así mismo para la actividad *“Mejoramiento de praderas, la supervisión del área pecuaria remitió correo el 27 de noviembre a la oficina de Planeación, la proyección que se está consolidando de posible incumplimiento de la Organización en dicha obligación; para promover el cumplimiento de las pólizas de garantía que respaldan los recursos del Convenio”*.

Para la Contraloría, si el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural no utiliza las herramientas legales para corregir lo expuesto, podría existir alto riesgo de detrimento patrimonial.

Se concluye por parte del equipo de auditoría retirar la connotación fiscal, por existir mecanismos legales y administrativos antes de determinar un daño, por lo que las acciones correctivas por parte del MADR serán valoradas posteriormente en el Plan de Mejoramiento Institucional. Si el MADR no realiza las correcciones debidas y se materializa el daño se dará la incidencia correspondiente.

Este hallazgo tiene una presunta incidencia disciplinaria, el cual constituye un incumplimiento al artículo 34 de la Ley 734 de 2002, en concordancia con el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.

CONVENIO 2015-0742 - CORPORACIÓN MULTIACTIVA EMPRENDER ONG

Su objeto es articular esfuerzos técnicos administrativos y financieros para contribuir a mejorar la generación de ingresos, mediante el fortalecimiento de capacidades productivas, organizativas y empresariales a pequeños productores para el establecimiento, mantenimiento y comercialización de los cultivos de cacao, plátano y producción avícola en el municipio de Dosquebradas en el departamento de Risaralda, por valor de \$4.927 millones.

HALLAZGO No. 21 - LIQUIDACIÓN ANTICIPADA CONVENIO 20150742 (D-12)

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en sentencia de 31 de agosto de 2006, Radicación R-7664, se refirió al principio de planeación como una manifestación del principio de economía en la contratación estatal, en los siguientes términos:

“El principio de planeación es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición”.

“El principio de planeación busca garantizar que la escogencia de los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación; en consecuencia, en virtud de este principio, cualquier proyecto que

pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su viabilidad técnica y económica.

“La finalidad de las exigencias contenidas en los numerales 7 y 12 citados es que las entidades estatales, con antelación a la apertura del proceso de selección, o a la celebración del contrato, según el caso, tengan previamente definida la conveniencia del objeto a contratar, la cual la reflejan los respectivos estudios (técnicos, jurídicos o financieros) que les permitan racionalizar el gasto público y evitar la improvisación, de modo que, a partir de ellos, sea posible elaborar procedimientos claros y seguros que en el futuro no sean cuestionados. Su observancia resulta de suma importancia, en la medida que el desarrollo de una adecuada planeación permite proteger los recursos del patrimonio público, que se ejecutarán por medio de la celebración de los diferentes contratos”.

Se determinó que el Convenio de Asociación celebrado entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Corporación Multiactiva Emprender ONG, firmado el 3/septiembre/2015, por solicitud de la Asociación, se liquidó anticipadamente, como lo evidencia el acta del 18 de diciembre de 2015.

Al evaluar la liquidación anticipada y la justificación dada por la Fundación Emprender el 18/diciembre/2015, la Contraloría General de la República evidencia deficiencias de planeación por parte del Ministerio, al suscribir dicho convenio con un plazo de sólo 3 meses para la ejecución de \$4.927 millones, más cuando se trata de actividades de cultivos de largo plazo y producción avícola, que comprenden desde su establecimiento hasta la comercialización, objeto difícil de cumplir en tan corto tiempo, adicionado a la deficiente gestión en la supervisión y seguimiento al cumplimiento y avance del objeto contractual, lo cual generó desgaste administrativo, incumplimiento de las expectativas creadas y no cubiertas, además del rechazo de los posibles beneficiarios ante la gestión del MADR.

Los anteriores hechos irregulares constituyen un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de acuerdo con el artículo 34 de la Ley 734 del 2002, en concordancia con el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.

CONVENIO 2015-0978 - AGENCIA LOCAL DE DESARROLLO LOCAL DE NARIÑO

Su objeto es articular esfuerzos técnicos administrativos y financieros para impulsar el fortalecimiento de las capacidades productivas y de generación de ingresos de los productores campesinos agrícolas a través de la implementación del proyecto *“Fortalecimiento de la Agricultura, Familiar de Pequeños productores de Café de*

Alta Calidad en Seis Municipios del Departamento de Nariño, y garantizar su sostenibilidad mediante el acompañamiento técnico en el ciclo de producción, cosecha, comercialización, ambiental, socio empresarial y asociatividad, por \$4.945.2 millones.

HALLAZGO No. 22 - DESPULPADORAS DE CAFÉ – CONVENIO 20150978 (A)

La Ley 1474 de 2011 establece, sobre la Supervisión en su 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”.

El artículo 26 de la Ley 80 de 1993 en cuanto al principio de responsabilidad establece: *“Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio: 1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato”.*

En visita de campo realizada al municipio de Buesaco en el Departamento de Nariño, con el acompañamiento del MADR entre los días 4 y 8 de noviembre de 2017, con el fin de verificar el cumplimiento de actividades del Plan Operativo del Convenio, la CGR evidenció que de los seis (6) beneficiarios visitados tres (3) alertaron sobre fallas en las despulpadoras entregadas, **que no funcionaron en debida forma**, observando que por deficiencias de supervisión y acompañamiento por parte del MADR, los beneficiarios desconocían la existencia de una garantía, lo que puede poner en riesgo los recursos entregados a la comunidad.

Las debilidades descritas anteriormente, constituyen un hallazgo con alcance administrativo.

CONVENIO 2016-1082 - FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE TERRITORIAL – FUNDESOT

El objeto del presente Convenio es *“aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros con el fin de implementar un programa de acompañamiento técnico que contribuya al Mejoramiento de la Productividad y Competitividad del Sector Lácteo en los Departamentos de Antioquia, Caquetá y Tolima”* por valor de \$1.234 millones.

HALLAZGO No. 23 - TANQUES DE ENFRIAMIENTO DE LECHE (D-13)

La Constitución Política de Colombia establece en su artículo 2 lo siguiente:

“ARTICULO 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”.

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en sentencia de 31 de agosto de 2006, Radicación R-7664, se refirió al principio de planeación como una manifestación del principio de economía en la contratación estatal, en los siguientes términos:

“(…)

El principio de planeación es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición”.

El principio de planeación busca garantizar que la escogencia de los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación; en consecuencia, en virtud de este principio, cualquier proyecto que pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su viabilidad técnica y económica (...).

(...) La finalidad de las exigencias contenidas en los numerales 7 y 12 citados es que las entidades estatales, con antelación a la apertura del proceso de selección, o a la celebración del contrato, según el caso, tengan previamente definida la conveniencia del objeto a contratar, la cual la reflejan los respectivos estudios (técnicos, jurídicos o financieros) que les permitan racionalizar el gasto público y evitar la improvisación, de modo que, a partir de ellos, sea posible elaborar

procedimientos claros y seguros que en el futuro no sean cuestionados. Su observancia resulta de suma importancia, en la medida que el desarrollo de una adecuada planeación permite proteger los recursos del patrimonio público, que se ejecutarán por medio de la celebración de los diferentes contratos”.

Por otra parte, el Consejo de Estado en reiterados pronunciamientos respecto al principio de planeación ha manifestado:

...“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 (...).

Dentro del Convenio de Asociación 20161082 celebrado entre el MADR y la Fundación Para el Desarrollo Sostenible Territorial - FUNDESOT, se estableció un componente contractual denominado “8.2.1 Suministrar 6 tanques de enfriamiento de leche vertical (Mono o trifásico): 2 de 2.500 litros; 3 de 2.000 litros y 1 de 1.500 litros” por valor de \$287.6 millones de pesos, tres (3) de estos tanques fueron entregados en el mes de julio de 2017, en los municipios de Dabeiba, Uramita y Santa Rosa de Osos del departamento de Antioquia a los beneficiarios seleccionados en el convenio.

La Contraloría General de la República, en visita de campo efectuada con el acompañamiento del MADR entre los días 23 y 27 de octubre de 2017, pudo establecer que estos tanques no están en funcionamiento por diferentes razones, entre otras:

- En el municipio de Dabeiba, los beneficiarios informan que piensan vender la leche procesada, porque la distancia entre el tanque de enfriamiento y la cabecera municipal es bastante amplia y el camión demora más de 3 horas de recorrido en recoger la leche, por eso están gestionando recursos con el Gobierno Nacional y con la Gobernación de Antioquia por valor de \$333.5 millones, para montar la planta procesadora.

- En el municipio de Uramita, la CGR evidenció que faltan las instalaciones eléctricas.
- En el municipio de Santa Rosa de Osos, los beneficiarios informan que falta que Colanta, como comprador del producto, realice la calibración del tanque y asigne el código para iniciar el proceso de compra de la leche.

La anterior circunstancia se generó por deficiencias en la etapa de planeación desarrollada por el Ministerio, que no contempló la puesta en funcionamiento de los tanques de enfriamiento, ocasionando dificultades para cumplir con el fin de la contratación, que exponía:

“(...) aunar esfuerzos técnicos, administrativo y financieros que contribuyan a mejorar las condiciones de productividad y competitividad dirigida a los pequeños y medianos productores del país”

“(...) fortalecimiento de la red de frío para almacenamiento de leche cruda de buena calidad a los productores en los municipios priorizados”

Los anteriores hechos irregulares, constituyen un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de acuerdo con el artículo 34 de la ley 734 del 2002, en concordancia con el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.

CONVENIO 20151098 - ORGANIZACIÓN SINDICAL ACCIÓN CAMPESINA COLOMBIANA - A.C.C.

El objeto de este Convenio es *“articular esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para llevar a cabo la implementación, ejecución y seguimiento de los proyectos presentados en el marco de los compromisos con la "Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular a través del Fondo de Fomento Agropecuario", por valor de \$4.564 millones.*

HALLAZGO No. 24 - IRREGULARIDADES EJECUCIÓN CONTRACTUAL (D-14) (P-2)

El artículo 26 de la Ley 80 de 1993 en cuanto al principio de responsabilidad establece: *“En virtud de este principio: 1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato”.*

La Ley 610 de 2000 establece lo siguiente en su artículo 3°:

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

La Ley 42 de 1993, en su artículo 8° establece: *“- La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas.”*

La Ley 1474 de 2011 establece, sobre la Supervisión en su 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. (El subrayado es nuestro).

El Convenio 2015-1098 establece en su CLÁUSULA SEGUNDA.- OBLIGACIONES DE LAS PARTES:

*“En desarrollo del presente Convenio de Asociación, las partes tendrán las siguientes obligaciones: **OBLIGACIONES A CARGO DE LA ORGANIZACIÓN: A) OBLIGACIONES ESPECÍFICAS: 1) Llevar a cabo las acciones necesarias para la***

adecuada implementación y ejecución de los proyectos descritos en el anexo técnico que hace parte del estudio previo y del presente convenio. 2) Propender acciones que permitan el adecuado acompañamiento y seguimiento requerido para la implementación y ejecución de los proyectos que hacen parte del anexo técnico del presente convenio. 3) Crear y establecer estrategias tendientes a garantizar la adecuada ejecución de los proyectos a desarrollar, conforme al anexo técnico que hace parte del presente convenio. 4) Someter a la aprobación del Comité Administrativo cualquier variación que surja en relación al anexo técnico que describe los proyectos a ejecutar a través del presente convenio. 5) Someter a evaluación los proyectos descritos en el anexo técnico, cuando aún no cuenten con dicha viabilidad; 6) Realizar la contratación necesaria a la que hubiere lugar, para llevar a cabo la implementación de los proyectos descritos en el anexo técnico del convenio, previa aprobación del Comité Administrativo, la cual en ningún caso podrá superar la vigencia del presente convenio; 7) Participar en el Comité Administrativo del Convenio;...(…)”

En la visita de campo realizada por la CGR del 20 al 24 de noviembre de 2017 a los municipios de Baranoa, Usiacurí y Piojó en el Departamento del Atlántico y Sitio Nuevo Departamento del Magdalena con el acompañamiento del MADR, se pudo establecer que se incumplieron acciones del POA enmarcadas en las obligaciones contractuales, en las siguientes actividades relacionadas a continuación. Es de anotar que se discrimina por actividad, teniendo en cuenta que no todas las actividades tienen la misma connotación.

HALLAZGO No. 24-1 - BRINDAR EL ACOMPAÑAMIENTO TÉCNICO (D-14)

“2. Brindar el acompañamiento técnico y las capacitaciones a las 329 familias beneficiadas, según lo planteado en el proyecto, obteniendo buenas prácticas agrícolas.”, por valor total de \$39.7 millones.

En el procedimiento de auditoria se estableció que, una vez terminado el plazo de ejecución del convenio, no se entregó soporte alguno que permita evidenciar el cumplimiento de la actividad anteriormente mencionada.

Lo anterior se dio por deficiencias en las labores de supervisión por parte del MADR, lo que genera el riesgo de que el contratista no cumpla con los compromisos pactados en el convenio, conduciendo al posible menoscabo de los recursos públicos.

No obstante lo anterior, y de acuerdo con la respuesta dada por la entidad frente al daño patrimonial, el MADR cuenta con los mecanismos legales para mitigar el riesgo y prevenir los daños que se puedan causar al erario.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en su respuesta, hace el compromiso de realizar las correcciones para las actividades “2. *Brindar el acompañamiento técnico y las capacitaciones a las 329 familias beneficiadas, según lo planteado en el proyecto, obteniendo buenas prácticas agrícolas. Por valor total de \$39.7 millones*”.

Manifiesta el MADR que “*Teniendo en cuenta lo anterior y en vista, de que a la fecha de finalización del Convenio, el día 31 de octubre de 2017, no evidenció este Comité Supervisor, los soportes de realización de esta actividad, se está realizando el Informe de posible incumplimiento parcial del Convenio 2015-1098, para ser radicado ante la Oficina Asesora Jurídica del MADR, para que se tomen las medidas legales respectivas*”.

Se concluye por parte del equipo de auditoría retirar la connotación fiscal, por existir mecanismos legales y administrativos antes de determinar un daño, por lo que las acciones correctivas por parte del MADR serán valoradas posteriormente en el Plan de Mejoramiento Institucional. Si el MADR no realiza las correcciones debidas y se materializa el daño se dará la incidencia correspondiente.

Los anteriores hechos irregulares constituyen un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, de acuerdo con el artículo 34 de la ley 734 del 2002, en concordancia con el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.

HALLAZGO No. 24-2 - MONTAJE DE LAS UNIDADES PRODUCTIVAS (D-14)

Actividad número 3, consistente en: “*Realizar estudios y diseños de infraestructura básica. Implementar galpones, marraneras, estanques obras de adecuación. Adecuación y Establecimiento de parcelas para cultivos (maíz, frijol, yuca, ahuyama, pastos, etc). Producción de Bioinsumos para manejo de unidades productivas*”, por valor de \$30.9 millones”.

En el POA se establece claramente esta actividad, adicionalmente la ficha CACEP contempla en su numeral “12. **ACTIVIDADES**” (página 31) lo siguiente:

PRODUCTOS	ACTIVIDADES
Unidades Productivas Establecidas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Realizar estudios y diseños de infraestructura básica. 2. Implementar galpones, marraneras, estanques obras de adecuación. 3. Adecuación y Establecimiento de parcelas para cultivos (maíz, frijol, yuca, ahuyama, pastos etc.) 4. Producción de Bioinsumos para manejo de unidades productivas. 5. Seguimiento a las Unidades Productivas.

Fuente: Ficha CACEP-MADR

Al respecto, la CGR determinó que las construcciones de los galpones, marraneras, estanques y obras de adecuación, se vienen realizando sin contar con los estudios y diseños de infraestructura básica.

Al respecto, el Ministerio informó en su respuesta:

“Si bien es cierto que en el Plan Operativo aprobado por el Comité Administrativo del Convenio, se enumera como actividad 3. “Realizar estudios y diseños de infraestructura básica. Implementar galpones, marraneras, estanques obras de adecuación. Adecuación y Establecimiento de parcelas para cultivos (maíz, frijol, yuca, ahuyama, pastos, etc.)”, sin embargo dentro del Plan Operativo no se encuentra relacionado un indicador ni presupuesto para el desarrollo de dicha actividad, debido a que esta se tenía como actividad principal y se contemplaron sub actividades para el cumplimiento de esta como lo son:

3.1. Montaje de las Unidades Productivas (cercado del lote hasta 1.5 has y labores culturales) para cada beneficiario del proyecto en los municipio (Rio Viejo - Bolívar; Baranoa, Usiacurí, Piojó - Atlántico; Aguachica- Cesar; Sitio Nuevo- Magdalena). Por valor de \$30.939.100.

3.2. Cultivo (establecimiento, labores culturales y fertilización) en cada predio beneficiado. Montaje de una Biofábrica: Elaboración de Bio-preparados (súper cuatro) y abonos orgánicos sólidos (bocashi, compost de bosque).Extracto Vegetales. Lombricultura. Por valor de \$188.425.000.

3.3. Instalación de 25 galpones con 100 pollos cada uno y los requerimientos para aves de corral, en los municipios Rio Viejo - Bolívar; Baranoa, Usiacurí, Piojó - Atlántico; Aguachica- Cesar; Sitio Nuevo- Magdalena. Por valor de \$44.152.000.

3.4. Instalación de una porqueriza por cada una de las 25 U.P. en los municipios Rio Viejo - Bolívar; Baranoa, Usiacurí, Piojó - Atlántico; Aguachica- Cesar; Sitio Nuevo- Magdalena. Por valor de \$188.625.000.

3.5. Montaje de un establo, un cultivo de pasto Cuba 22 y dotación 10 bovinos para cebar en cada una de los 6 municipios Rio Viejo - Bolívar; Baranoa, Usiacurí, Piojó - Atlántico; Aguachica- Cesar; Sitio Nuevo- Magdalena. Por valor de \$116.645.000.

3.6. Establecimiento de sistema de microriego- localizado rotativo en los municipios (Rio Viejo - Bolívar; Baranoa, Usiacurí, Piojó - Atlántico; Aguachica- Cesar; Sitio Nuevo- Magdalena). Por valor de \$55.767.500.

Para un valor total correspondiente a la actividad 3 de \$624.553.600.

Aclaradas las sub actividades pertenecientes a la Actividad 3, el informe de supervisión en mención se refiere a la actividad 3.1. Montaje de las Unidades Productivas (cercado del lote hasta 1.5 has y labores culturales) para cada beneficiario del proyecto en los municipios (Rio Viejo - Bolívar; Baranoa, Usiacurí, Piojó - Atlántico; Aguachica- Cesar; Sitio Nuevo- Magdalena), por valor de \$30.939.100, no a la realización de estudios y diseños de infraestructura básica. Sin embargo, cabe resaltar que las especificaciones técnicas bajo las cuales se debían realizar cada una de las infraestructuras productivas contempladas en el Plan Operativo de esta línea productiva, se encuentran contempladas en la ficha CACEP en la cual realiza una descripción detallada de las mismas. Se adjunta la ficha CACEP del proyecto, en la carpeta No. 27.

Además es pertinente anotar, que según el Manual de Cofinanciación para la Formulación, Ejecución y Seguimiento a Programas, Planes y Proyectos del Fondo de Fomento Agropecuario, los proyectos presentados ante dicho Fondo deben seguir los objetivos específicos esbozados a continuación:

- Propender por el fomento y fortalecimiento de la producción agropecuaria, pesquera y de desarrollo rural.*
- Contribuir al mejoramiento de los procesos de producción, transformación, conservación, mercadeo y comercialización de los productos agropecuarios, pesqueros y de desarrollo rural.*
- Contribuir al fortalecimiento de las actividades de transferencia tecnológica, de investigación, y de modernización del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural.*
- Contribuir al mejoramiento de la infraestructura productiva, física y social en las áreas rurales, que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades campesinas, indígenas y negras, organizaciones y asociaciones de pescadores.*
- Incentivar el desarrollo de iniciativas, la formación y el fortalecimiento de las organizaciones y asociaciones campesinas, indígenas y negras, organizaciones y asociaciones de pescadores y su participación en los procesos de desarrollo local, regional y nacional.*
- Apoyar proyectos productivos para beneficiarios del Fondo de Fomento Agropecuario que resultaren afectados por fenómenos naturales y/o eventos causados por el hombre de manera no intencional, en cuanto con tales proyectos se contribuya en lo pertinente al fomento del desarrollo del sector agropecuario, pesquero o de desarrollo rural.*
- Materializar estos propósitos mediante la cofinanciación de proyectos que se enmarquen en estos objetivos y estén dentro de los lineamientos de la política que para el efecto determine el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.*

Los proyectos deberán estar orientados a los siguientes aspectos:

- *Desarrollar y aplicar nuevas tecnologías en procesos y productos del sector agropecuario y pesquero, que beneficien a comunidades campesinas, indígenas, negros, entre otros.*
- *Transformar productos y subproductos del sector agropecuario y pesquero mediante la innovación de procesos que generen valor agregado a los mismos.*
- *Transferir tecnología en procesos de reconversión para la transformación y modernización productiva en el sector agropecuario y pesquero.*
- *Apoyar al mercadeo y la comercialización de productos agropecuarios y pesqueros y otros bienes producidos correspondientes al sector agropecuario*
- *Apoyar proyectos regionales orientados al aprovechamiento de recursos naturales en armonía con la biodiversidad de las regiones y los principios de sostenibilidad.*
- *Apoyar la construcción y ampliación de plazas de mercados, ferias y centros de acopio.*
- *Apoyar proyectos productivos para beneficiarios del FONDO DE FOMENTO AGROPECUARIO que resulten afectados por fenómenos naturales y/o eventos causados por el hombre de manera no intencional, en cuanto con tales proyectos se contribuya en lo pertinente al fomento del desarrollo del sector agropecuario, pesquero o de desarrollo rural.*
- *Los demás que determine el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, acorde con el objeto del FONDO DE FOMENTO AGROPECUARIO y los objetivos específicos señalados anteriormente.*

Por lo tanto la realización de estudios y diseños, no se encuentra dentro de los objetivos ni lineamientos de cofinanciación del Fondo.

Por otra parte, según los informes radicados por el cooperante y lo verificado en campo, el personal contratando para la ejecución de estas actividades fueron maestros de obra de este tipo de construcciones, apoyados por la mano de obra aportada por los propios beneficiarios, por lo que se trataba de obras de menor complejidad que fácilmente podían ser ejecutadas por estas personas.

La contratación de Ingenieros superaba toda posibilidad presupuestal”

La respuesta dada por la entidad no tuvo en cuenta la Cláusula Sexta del convenio que dispone: “PLAN OPERATIVO: El desarrollo del objeto del presente Convenio y en particular, las obligaciones que de él se deriven, las partes se sujetarán a un Plan Operativo aprobado por EL COMITÉ ADMINISTRATIVO de que trata la CLÁUSULA SÉPTIMA del presente convenio de este Plan Operativo detallará entre otros

asuntos, los objetivos propuestos, las actividades a desarrollar, los resultados o productos a entregar, los roles institucionales, los rubros y los gastos que genere el Convenio.”

Estos hechos se dan por deficiencias en las labores de supervisión por parte del MADR, lo que genera riesgo de que el contratista no cumpla los compromisos pactados en el convenio.

Los anteriores hechos constituyen un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de acuerdo con el artículo 34 de la ley 734 del año 2002, en concordancia con el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.

HALLAZGO No. 24-3 - CERCADO DEL LOTE (D-14)

Actividad: *“3.1. Montaje de las Unidades Productivas (cercado del lote hasta 1.5 has y labores culturales) para cada beneficiario del proyecto en los municipio (Rio Viejo - Bolívar; Baranoa, Usiacurí, Piojó - Atlántico; Aguachica- Cesar; Sitio Nuevo-Magdalena)”*, por valor de \$30.9 millones.

En la documentación analizada por la CGR, se encontró la cuenta de cobro fechada el 16 de agosto de 2016 y su respectivo comprobante de egreso, por la suma de \$1.046.547 por concepto de prestación de servicios de mano de obra, para la elaboración del cercado del predio en el municipio de Usiacurí. Sin embargo, en la visita realizada por la CGR con el acompañamiento del MADR, del 20 al 24 de noviembre 2017 a los municipios de Baranoa, Usiacurí y Piojó el Departamento del Atlántico y Sitio Nuevo en el Departamento del Magdalena, se pudo establecer que el servicio no se prestó.

Estos hechos se dan por deficiencias en las labores de supervisión por parte del MADR, lo que genera riesgo de que el contratista no cumpla con los compromisos pactados en el convenio, conllevando al posible menoscabo de los recursos públicos.

No obstante lo anterior, y de acuerdo con la respuesta dada por la entidad frente al daño patrimonial, el MADR cuenta con los mecanismos legales para evitar que se produzca un daño al erario.

La entidad en su respuesta hace el compromiso de realizar las correcciones para las actividades *“3.1. Montaje de las Unidades Productivas (cercado del lote hasta 1.5 has y labores culturales) para cada beneficiario del proyecto en los municipio (Rio Viejo - Bolívar; Baranoa, Usiacurí, Piojó - Atlántico; Aguachica - Cesar; Sitio Nuevo-Magdalena)”*.

En su respuesta manifiesta que *“Teniendo en cuenta lo anterior y en vista, de que a la fecha de finalización del Convenio, el día 31 de Octubre de 2017, no evidenció este Comité Supervisor, los soportes de realización de esta actividad, se está realizando el Informe de posible incumplimiento parcial del Convenio 2015-1098, para ser radicado ante la Oficina Asesora Jurídica del MADR, para que se tomen las medidas legales respectivas”*.

Para la CGR, si el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural no utiliza las herramientas legales para corregir lo expuesto, podría existir alto riesgo de detrimento patrimonial.

Se concluye por parte del equipo de auditoría retirar la connotación fiscal, por existir mecanismos legales y administrativos antes de determinar un daño, por lo que las acciones correctivas por parte del MADR serán valoradas posteriormente en el Plan de Mejoramiento Institucional. Si el MADR no realiza las correcciones debidas y se materializa el daño se dará la incidencia correspondiente

Los anteriores hechos irregulares, constituyen un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de acuerdo con el artículo 34 de la ley 734 del 2002, en concordancia con el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.

HALLAZGO No. 24-4 - INSTALACIÓN DE PORQUERIZAS (D-14)

Actividad del POA denominada *“3.4 Instalación de una Porqueriza por cada una de las 25 unidades productivas, por valor de \$189 millones de pesos en total.”*

La CGR, en la visita realizada a las diecisiete unidades productivas seleccionadas, estableció que a pesar de haberse culminado el plazo de ejecución, las obras aún se están construyendo, es decir, existen obras sin terminar.

La CGR pudo determinar que las personas que están ejecutando la obra no tienen la experiencia ni la calificación para ejecutar este tipo de labor, como lo establece la ficha CACEP en el capítulo 12 denominado Actividades, que determina como insumo para el establecimiento de las 25 unidades productivas la mano de obra calificada (pagina 34).

No obstante lo anterior, las porquerizas están siendo utilizadas para la cría de cerdos sin las condiciones técnicas requeridas, pues, por ejemplo, no tienen conexiones para tratamiento de los lixiviados ni conexiones para dar de beber agua a los animales, lo que puede ocasionar problemas para los animales y para la comunidad, entre otras.

En la respuesta dada por el MADR se insiste en que no se contrató la realización de estudios ni de diseños de infraestructura básica. Sin embargo, la ficha CACEP establece las especificaciones técnicas mínimas con las cuales se debía realizar la construcción de dicha infraestructura. La entidad no soporta su respuesta con documentos que evidencien la supervisión de estas obras; en el sentido de verificar que se estén construyendo de conformidad con la ficha CACEP.

Es de destacar que en la visita realizada por la CGR, los mismos constructores (campesinos beneficiarios) manifestaron que no contaban con ningún documento que los guiara para realizar dichas obras.

Estos hechos se dan por deficiencias en las labores de supervisión por parte del Ministerio, lo que genera riesgo de que el contratista no cumpla con los compromisos pactados en el convenio.

Los anteriores hechos irregulares constituyen un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de acuerdo con el artículo 34 de la ley 734 del año 2002, en concordancia con el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.

HALLAZGO No. 24-5 - MONTAJE DE ESTABLOS (D-14)

Actividad “3.5. Montaje de un establo, un cultivo de pasto Cuba 22 y dotación 10 bovinos para cebar en cada uno de las 6 Municipios de: Río Viejo - Bolívar; Baranoa, Usiacurí, Piojó - Atlántico; Aguachica- Cesar ; Sitio Nuevo- Magdalena”, por valor de \$116.6 millones

La CGR evidenció que los establos se encuentran en construcción, las personas que los están construyendo no cuentan con planos que los guíen a realizar la obra de acuerdo con lo establecido en la actividad 3 del POA, ni mano de obra calificada. Vale precisar que el plazo de ejecución del convenio finalizó el 31 de octubre de 2017.

En el proyecto productivo desarrollado en el municipio de Piojó en el predio denominado “La Milagrosa”, para el cultivo de pasto no se encontró la siembra del mismo; afirman las personas que atendieron la visita que lo sembraron en otro predio, ubicado aproximadamente a 1.5 kilómetros de distancia, sin estar previamente autorizados por el MADR.

Igualmente, dentro de esta actividad el contratista debió entregar diez (10) bovinos en cada uno de los seis (6) municipios que contemplaba el proyecto (*Río Viejo - Bolívar; Baranoa, Usiacurí, Piojó - Atlántico; Aguachica- Cesar; Sitio Nuevo-*

Magdalena), es decir sesenta (60) en total. No obstante, a la fecha de la visita no se había entregado ningún bovino.

Estos hechos se dan por deficiencias en las labores de supervisión por parte del Ministerio, lo que genera riesgo de que el contratista no cumpla con los compromisos pactados en el convenio, conllevando a un posible menoscabo de los recursos públicos.

No obstante lo anterior, y de acuerdo con la respuesta dada por la entidad frente al daño patrimonial, el MADR cuenta con los mecanismos legales para evitar que se produzca un daño al erario. Si el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural no utiliza las herramientas legales para corregir lo expuesto, hay alto riesgo de detrimento patrimonial.

La entidad en su respuesta hace el compromiso de realizar las correcciones para las actividades *“3.5. Montaje de un establo, un cultivo de pasto Cuba 22 y dotación 10 bovinos para cebar en cada uno de las 6 Municipios de: Río Viejo - Bolívar; Baranoa, Usiacurí, Piojó - Atlántico; Aguachica- Cesar; Sitio Nuevo- Magdalena”*.

Igualmente, manifiesta que *“Teniendo en cuenta lo anterior y en vista, de que a la fecha de finalización del Convenio, el día 31 de Octubre de 2017, no evidenció este Comité Supervisor, los soportes de realización de esta actividad, se está realizando el Informe de posible incumplimiento parcial del Convenio 2015-1098, para ser radicado ante la Oficina Asesora Jurídica del MADR, para que se tomen las medidas legales respectivas”*.

Para la CGR, si el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural no utiliza las herramientas legales para corregir lo expuesto, podría existir riesgo de detrimento patrimonial.

Se concluye por parte del equipo de auditoría retirar la connotación fiscal, por existir mecanismos legales y administrativos antes de determinar un daño, por lo que las acciones correctivas por parte del MADR serán valoradas posteriormente en el Plan de Mejoramiento Institucional. Si el MADR no realiza las correcciones debidas y se materializa el daño se dará la incidencia correspondiente

Los anteriores hechos irregulares, constituyen un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de acuerdo con el artículo 34 de la Ley 734 del 2002, en concordancia con el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.

HALLAZGO No. 24-6 - ACTIVIDADES POA: VISITAS DE ACOMPAÑAMIENTO Y GESTIÓN ADMINISTRATIVA, CONTRACTUAL Y FINANCIERA (D-14) (P-2).

Actividad “4.2. *Visitas de acompañamiento, control y evaluación en los municipios (Rio Viejo - Bolívar; Baranoa, Usiacurí, Piojó - Atlántico; Aguachica- Cesar; Sitio Nuevo- Magdalena)*” por valor de \$51.9 millones.

“*Actividad 5. Adelantar todas las gestiones administrativas, contractuales y financieras.*”

5.1. *Equipo de profesionales (Expertos en asuntos campesinos y organización social, Profesional en sociología, historia y economía e Ingeniero Agrícola.)*”

En la visita efectuada del 20 al 24 de noviembre 2017 a los municipios de Baranoa, Usiacurí y Piojó en el Departamento del Atlántico y Sitio Nuevo del Departamento del Magdalena con el acompañamiento del MADR, la CGR comprobó que los beneficiarios no han tenido acompañamiento ni control en las diferentes actividades, debido a que la asistencia técnica no se ha efectuado por parte del contratista, a pesar de haberse suscrito y pagado los contratos con los profesionales expertos (*en asuntos campesinos y organización social, Profesional en sociología, historia y economía e Ingeniero Agrícola*), por valor de \$135,0 millones.

Lo anterior se sustenta en la reclamación de los distintos beneficiarios al momento de la visita de la CGR, los cuales manifestaron que no han recibido este tipo de acompañamiento. Debido a la importancia del proyecto, este demandaba apoyo y control permanente durante la etapa de ejecución del mismo, tal como lo relacionaba el POA.

No obstante lo anterior, en el Informe de avance o final de supervisión técnica y financiera fechado el 20 de junio de 2017, se indicó un porcentaje de avance y cumplimiento del 100% para esta actividad, lo cual no concuerda con lo evidenciado por la CGR en la visita realizada.

La CGR infiere que las irregularidades se originaron por falta de acompañamiento y control por parte del contratista, teniendo en cuenta el estado y avance de las distintas obras y actividades, el cual se traduce en incumplimiento de las acciones del POA enmarcadas en las obligaciones contractuales.

El MADR en su respuesta afirmó que “*Se realizó la contratación de 3 profesionales, el día 31 de marzo de 2016, con una duración de 9 meses hasta el 31 de diciembre de 2016*”.

Con la respuesta dada por el MADR se anexan 24 actas de visitas de control y seguimiento; sin embargo, para la CGR los documentos aportados no se consideran idóneos ni válidos, dado que presentan inconsistencias que no los hacen confiables como prueba, tales como:

- 6 actas fueron suscritas el mismo día (4 de abril de 2017) por las mismas personas: Coordinador del proyecto, Profesional Agrónomo y Profesional Economista. Esto no es consistente, por cuanto se trata de una visita técnica que demanda un tiempo prudencial, adicionalmente la distancia entre Aguachica (en el Cesar) y los municipios del Atlántico es de aproximadamente 350 Km, que por tierra se tarda más de 5 horas entre un municipio y otro.
- 14 actas no cuentan con fecha de realización.
- Es el mismo contenido para las 24 actas.
- No están firmadas por los beneficiarios, únicamente por los asistentes arriba relacionados.
- No se anexan los registros fotográficos como soporte de la actividad desarrollada por el contratista, tal como lo exige el POA.

Finalmente, se aclara que si bien existieron visitas de acompañamiento, estas no se hicieron en su totalidad, tal como lo establece la ficha CACEP en el literal a) del numeral 10.2- Descripción del proyecto.

Estos hechos se dan por deficiencias en las labores de supervisión por parte del Ministerio, lo que genera riesgo que el contratista no cumpla con los compromisos pactados en el convenio, conllevando el menoscabo de los recursos públicos.

Para la CGR, si el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural no utiliza las herramientas legales para corregir lo expuesto, podría existir riesgo de detrimento patrimonial.

Se concluye por parte del equipo de auditoría retirar la connotación fiscal, por existir mecanismos legales y administrativos antes de determinar un daño, por lo que las acciones correctivas por parte del MADR serán valoradas posteriormente en el Plan de Mejoramiento Institucional. Si el MADR no realiza las correcciones debidas y se materializa el daño se dará la incidencia correspondiente

Los anteriores hechos irregulares, constituyen un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de acuerdo con el artículo 34 de la ley 734 del 2002, en concordancia con el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 y con presunta incidencia penal de acuerdo con el Título IX DELITOS CONTRA LA FE PUBLICA Capítulo III DE LA FALSEDAD EN DOCUMENTOS de la Ley 599 de 2000.

HALLAZGO No. 25 - SISTEMA DE MICRORIEGO - LOCALIZADO ROTATIVO (D-15) (P-3)

Se establece en el convenio 2015-1098 –suscrito con la ORGANIZACIÓN SINDICAL ACCIÓN CAMPESINA COLOMBIANA - A.C.C., en su CLÁUSULA SEGUNDA.- OBLIGACIONES DE LAS PARTES: “*En desarrollo del presente Convenio de Asociación, las partes tendrán las siguientes obligaciones: **OBLIGACIONES A CARGO DE LA ORGANIZACIÓN: A) OBLIGACIONES ESPECÍFICAS: 1)** Llevar a cabo las acciones necesarias para la adecuada implementación y ejecución de los proyectos descritos en el anexo técnico que hace parte del estudio previo y del presente convenio. **2)** Propender acciones que permitan el adecuado acompañamiento y seguimiento requerido para la implementación y ejecución de los proyectos que hacen parte del anexo técnico del presente convenio. **3)** Crear y establecer estrategias tendientes a garantizar la adecuada ejecución de los proyectos a desarrollar, conforme al anexo técnico que hace parte del presente convenio. **4)** Someter a la aprobación del Comité Administrativo cualquier variación que surja en relación al anexo técnico que describe los proyectos a ejecutar a través del presente convenio. **5)** Someter a evaluación los proyectos descritos en el anexo técnico, cuando aún no cuenten con dicha viabilidad; **6)** Realizar la contratación necesaria a la que hubiere lugar, para llevar a cabo la implementación de los proyectos descritos en el anexo técnico del convenio, previa aprobación del Comité Administrativo, la cual en ningún caso podrá superar la vigencia del presente convenio; **7)** Participar en el Comité Administrativo del Convenio;...(...)”*

En la visita realizada por la CGR del 20 al 24 de noviembre de 2017 se pudo establecer el incumplimiento de las acciones del POA enmarcadas en las obligaciones contractuales, así:

Actividad: “*3.6 Establecimiento de sistema de microriego- localizado rotativo en los municipios (Rio Viejo - Bolívar; Baranoa, Usiacurí, Piojó - Atlántico; Aguachica-Cesar; Sitio Nuevo- Magdalena)”*, por valor de \$55.7 millones.

La CGR, con el fin de verificar la adquisición de los elementos contratados relacionados en la actividad 3.6., para la entrega de seis (6) *sistemas de microriego-localizado rotativo-*, efectuó visita a cuatro de los municipios beneficiarios así: Baranoa, Usiacurí, Piojó en el Departamento del Atlántico y Sitio Nuevo en el Departamento del Magdalena. La visita permitió evidenciar que no se encontraron los elementos que conforman el sistema de microrriego, como se dejó plasmado en el acta de visita, en la cual participaron los funcionarios del MADR; únicamente se encontraron 4 motobombas sin instalar.

No obstante lo anterior, se evidencia factura de venta No. 20816, fechada el 11 de agosto de 2016 expedida por ALIRIO LOZANO GUZMÁN con C.C. No. 14.195.837, por valor de \$55.7 millones, por concepto de la compra del sistema modular de riego.

En el informe de avance o final de supervisión técnica y financiera fechado el 20 de junio de 2017, se estableció un porcentaje de avance del 100% para esta actividad, situación que se podría interpretar como una presunta falsedad en documento público, ya que posteriormente a este informe la CGR realizó visita de campo los días 20 al 24 de noviembre de 2017, y estableció que el sistema de microrriego no existe.

En la respuesta dada por el Ministerio, se informó que el sistema de microrriego - localizado rotativo es desmontable y solo se instala al momento de su utilización, razón por la cual en el momento de la visita no se estaba utilizando. También se informó que el *“El Módulo de micro-riego consta de lo siguiente:*

- *1 Plataforma de 2 metros de altura*
- *1 Tanque con capacidad para 500 lit*
- *1 Filtro*
- *1 Línea de conducción Principal*
- *Líneas de riego con aditamentos de regulación y control de flujo*
- *Accesorios de conexión*
- *Herramientas y adhesivos necesarios para la instalación.”*

Igualmente, en su respuesta anexa como soporte el documento denominado *“Informe de Comisión”* fechado el 30 de noviembre de 2017, que reza:

(...) “Se evidencia en transcurso de la visita que se entregó unas mangueras pero no está habilitado el sistema de riego en los cultivos en los municipios de Baranoa se observa una motobomba nueva sin ser utilizada y a su vez manguera almacenada.

“Se recomienda hacer uso de los equipos que se suministraron para las diferentes actividades.

“Como avance de esta actividad se establece en este documento un 30%”.

Lo anterior confirma lo dicho por la CGR, en el sentido de que si bien se entregaron algunos elementos, estos no estaban siendo utilizados ni incorporados al sistema de microrriego, tal como lo indica el numeral en cuestión, y por ende no se presta servicio a los beneficiarios.

Aunado a lo anterior, durante la visita de campo realizada entre el 20 y 24 de noviembre de 2017 por la CGR con el acompañamiento de los supervisores designados por el MADR, expresaron los mismos beneficiarios que *“lo único que había de este sistema era una motobomba sin utilizar”*, tal como quedó registrado en las actas de visitas. Situación evidenciada como se muestra a través del siguiente registro fotográfico.

Motobomba nueva



FUENTE: Tomada Noviembre 23/2017 – Predio Palmarito Odaví - Municipio de Usiacurí – Atlántico

También se pudo establecer que no existía ninguna plataforma de altura de dos (2) metros o estructura similar con estas características. Se aclara que en la respuesta el MADR no anexa registro fotográfico de dicha estructura, lo único que se asimila a esta descripción es un tanque de agua colocado encima de un tronco de madera sin instalación, como se presenta en el siguiente registro fotográfico, así como el ubicado en el suelo de otro predio (siguiente fotografía).



FUENTE: Tomada Noviembre 22/2017 Predio El Milagroso
Municipio de Piojó - Atlántico

En la respuesta dada por el MADR para soportar el cumplimiento de esta actividad, anexa los siguientes registros fotográficos, los cuales carecen de descripción de tiempo, modo y lugar, que para la CGR no se consideran válidos en el sentido de que técnicamente no son confiables para demostrar el funcionamiento del sistema de microrriego integrado por los componentes que el mismo MADR relaciona arriba y por lo evidenciado por la CGR.





FUENTE: Respuesta MADR.

Por las características de la documentación soporte y por las inconsistencias técnicas de las fotografías, la CGR no las valida como elementos de acreditación. No obstante lo anterior, y de acuerdo con la respuesta dada por la entidad frente al

daño patrimonial, el MADR cuenta con los mecanismos legales para evitar que se produzca un daño al erario.

Se concluye por parte del equipo de auditoría retirar la connotación fiscal, por existir mecanismos legales y administrativos antes de determinar un daño, por lo que las acciones correctivas por parte del MADR serán valoradas posteriormente en el Plan de Mejoramiento Institucional. Si el MADR no realiza las correcciones debidas y se materializa el daño se dará la incidencia correspondiente.

Los anteriores hechos irregulares, constituyen un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de acuerdo con el artículo 34 de la Ley 734 del 2002, en concordancia con el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 y con presunta incidencia penal de acuerdo con el Título IX DELITOS CONTRA LA FE PUBLICA Capítulo III DE LA FALSEDAD EN DOCUMENTOS de la Ley 599 de 2000.

HALLAZGO No. 26 - BENEFICIARIOS (D-16)

Según el MANUAL OPERATIVO PARA LA FORMULACIÓN, EJECUCIÓN Y SEGUIMIENTO A PROYECTOS DEL FONDO DE FOMENTO AGROPECUARIO PARA LA CUMBRE AGRARIA, CAMPESINA, ÉTNICA Y POPULAR – CACEP:

“(…) 1.4.2 Requisitos de los beneficiarios: Cabe aclarar, que para efectos del listado de beneficiarios se dará aplicación a la regla contenida en el inciso 2° del artículo 6 de la Resolución No. 0503 de 2014, estos es, “Para la suscripción del contrato o convenio se presentará la descripción general de los beneficiarios. Con la presentación de informes y cuentas los ejecutores deberán allegar los soportes con detalles de las personas beneficiarias del proyecto, que deben guardar correspondencia con la descripción de beneficiarios hecha al momento de la presentación del proyecto respectivo. Los beneficiarios relacionados para el primer desembolso serán los definitivos. Para el efecto se seguirán parámetros semejantes a los establecidos en el parágrafo 3 del artículo 3 de la presente resolución, como soporte para determinar la viabilidad de los desembolsos”.

En la visita de campo realizada por la CGR, con el acompañamiento de la Supervisora Agrícola y el Supervisor Pecuario del convenio, entre el 20 y el 24 de noviembre de 2017, se evidenció respecto lo siguiente a los beneficiarios:

1. Cambio de beneficiario: los cuales no aparecen en el listado definitivo suministrado por el MADR a la CGR, mediante oficio de respuesta a la solicitud de información AD-MADR 008 fechado el 28-09-2017.
2. En el proyecto productivo desarrollado en el Municipio de Piojó para el desarrollo de unidades productivas, de 62 beneficiarios se han retirado 46 personas, es decir el 74%.
3. En el proyecto productivo desarrollado en el Municipio de Usiacurí, de 32 beneficiarios se han retirado 13 personas, equivalente al 41%. También informan que ingresó 1 beneficiario nuevo.

El Ministerio en su respuesta informa: *“Las observaciones realizadas en este punto fueron detectadas por los supervisores durante la visita realizada en conjunto con el funcionario de la Contraloría, por lo tanto, es una causal de incumplimiento de la Organización, lo que da lugar a que se esté elaborando por parte del Comité Supervisor el Informe de posible incumplimiento parcial del Convenio, el cual será radicado en la Oficina Asesora Jurídica del MADR, para que conceptúe sobre el particular y determine los aspectos legales a seguir.*

Por lo expuesto anteriormente, se determina una presunta falta disciplinaria generada por la desatención al cumplimiento del numeral 1.4.2 Requisitos de los beneficiarios del MANUAL OPERATIVO – CACEP, lo que genera incertidumbre respecto a quien se están enfocando los recursos del Gobierno Nacional y la cuantía de los mismos por beneficiario.

Este hallazgo tiene una presunta incidencia disciplinaria, por constituir un posible incumplimiento del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, en concordancia con el Artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.

HALLAZGO No. 27 - RENDIMIENTOS FINANCIEROS – CONVENIO ACC (D-17)

Dentro del clausulado del convenio se establece en la CLÁUSULA SEGUNDA.- OBLIGACIONES DE LAS PARTES: “En desarrollo del presente Convenio de Asociación, las partes tendrán las siguientes obligaciones: **OBLIGACIONES A CARGO DE LA ORGANIZACIÓN: (...)**B) **OBLIGACIONES GENERALES:(...)** 10.- “Consignar a favor del Tesoro Nacional los rendimientos financieros generados en la cuenta bancaria del convenio, si a ello hubiere lugar.

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

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

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

(...)

*“**Artículo 2.3.5.5. Periodicidad.** La entidad administradora deberá aplicar la metodología de liquidación para el cálculo de los rendimientos financieros descrita en el artículo 2.3.5.3. al cierre de cada mes o a la fecha de cesación de las obligaciones contraídas con cargo a los recursos de la Nación.*

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

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

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

A la fecha, el contratista no ha consignado al Tesoro Nacional los rendimientos financieros generados por el manejo de los recursos provenientes de la Nación.

Lo anterior se da por deficiencias en las labores de supervisión por parte del Ministerio, generando riesgo de que el contratista no cumpla con los compromisos pactados en el convenio y el menoscabo de los recursos públicos.

Por lo expuesto anteriormente, se determina presunta falta disciplinaria por el incumplimiento a las cláusulas contractuales y por la desatención de lo establecido en el Decreto 1853 del 16 de septiembre de 2015, referente a los traslados de los rendimientos financieros de manera oportuna. Lo anterior constituye un posible incumplimiento al artículo 34 de la Ley 734 de 2002, en concordancia con el Artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.

CONVENIO 2016-0941 – GANADEROS DE CORDOBA - GANACOR

Con el objeto de aunar esfuerzos técnicos administrativos y financieros, entre el Ministerio de agricultura 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 en el departamento de Antioquia, por un valor total de \$3.139 millones.

HALLAZGO No. 28 - TANQUES DE ALMACENAMIENTO EN FRÍO PARA LECHE. (A) (D-18).

El Ministerio de la Protección Social, por medio del Decreto 616 del 2/ febrero/2006; *“expide el reglamento técnico sobre los requisitos que debe cumplir la leche para el consumo humano que se obtenga, procese, transporte, comercializa, expendi, importe o exporte en el país”*

El INVIMA a través de la Resolución 2008032689 de 2008, *“establece los requisitos para la presentación y los lineamientos para la aprobación de los planes de reconversión para comercializadores de leche cruda y leche cruda enfriada para consumo humano directo y se adoptan los formatos oficiales”*.

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en sentencia de 31 de agosto de 2006, Radicación R-7664, se refirió al principio de planeación como una manifestación del principio de economía en la contratación estatal, en los siguientes términos:

“(…)

El principio de planeación es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición”.

El principio de planeación busca garantizar que la escogencia de los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación; en consecuencia, en virtud de este principio, cualquier proyecto que pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su viabilidad técnica y económica (...).

(…) La finalidad de las exigencias contenidas en los numerales 7 y 12 citados es que las entidades estatales, con antelación a la apertura del proceso de selección, o a la celebración del contrato, según el caso, tengan previamente definida la conveniencia del objeto a contratar, la cual la reflejan los respectivos estudios (técnicos, jurídicos o financieros) que les permitan racionalizar el gasto público y evitar la improvisación, de modo que, a partir de ellos, sea posible elaborar procedimientos claros y seguros que en el futuro no sean cuestionados. Su observancia resulta de suma importancia, en la medida que el desarrollo de una adecuada planeación permite proteger los recursos del patrimonio público, que se ejecutarán por medio de la celebración de los diferentes contratos”.

El Consejo de Estado, Sección III, Subsección C, Consejero ponente: Jaime

Orlando Santofimio Gamboa, el 24/Abril/2013, respecto al principio de planeación ha manifestado:

“(...) 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 (...)”

La verificación de las actividades contempladas en el POA del convenio celebrado entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Comité de Ganaderos de Córdoba – Ganacor, 2016-0941, permitió evidenciar que los tanques que fueron entregados en el mes de enero de 2017, **no se encuentran en funcionamiento a la fecha.**

Se evidenció que ni los estudios previos ni el Convenio ni el proyecto contemplaron la necesidad de incluir la línea eléctrica para el debido funcionamiento de estos equipos, ya que el voltaje de energía que se requiere es de 220V y la energía que llega a las comunidades beneficiarias es de tan solo 110V. Esta situación se evidenció en los municipios de Necoclí y Arboletes.

Para el caso de San Pedro de Urabá, se evidenció que el transformador con que cuenta la comunidad para suministrar energía a la vereda no es suficiente y es de poca capacidad para suministrar energía para el tanque de 2000 litros y para la comunidad.

La CGR observó, por otra parte, que ni en el convenio ni en los estudios previos se contempló un diseño técnico para este tipo de construcciones, de acuerdo con las normas establecidas para un centro de acopio de leche cruda enfriada, como lo establecen el Decreto 616 de 2006 y la Resolución 2008032689 de 2008.

Así mismo, se evidenció que los tanques cuentan con una planta de ACPM ubicada cerca del tanque, la cual al momento de ser utilizada generaría contaminación en la leche.

Por los hechos descritos anteriormente, se evidencia que no se cumple con el objeto para el cual fue creado el convenio, al no contar con la *“implementación 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”* sin suministrar el beneficio para la comunidad a la que va dirigida dicho proyecto a pesar de haberse adquirido estos bienes hace un año.

Las situaciones descritas anteriormente, causan que los elementos adquiridos tanques de enfriamiento, no cumplan con el fin para el cual fueron adquiridos, producto de una inadecuada planeación, control y seguimiento en la supervisión de acuerdo con las obligaciones contenidas en el manual de supervisión. Lo anterior, se constituye en un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria conforme a lo contemplado en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002 y constituyéndose en un presunto daño patrimonial por valor de \$140.400.000 de acuerdo con lo establecido en el artículo 5 y 6 de la Ley 610 del 2000.

Al respecto, el MADR dio respuesta anexando soportes, los cuales fueron analizados por esta auditoría, del que se extractan apartes de su contenido:

“(...) Finalmente el comité supervisor se permite comunicar a la CGR que el convenio no pasara a fase de liquidación hasta tanto no se verifique la operación de los tanques y se tomen las medidas a las que haya lugar”.

Una vez analizada la respuesta y los soportes allegados por el MADR, se concluye por parte del equipo de auditoría retirar la connotación fiscal, por lo que las acciones correctivas por parte del MADR serán valoradas posteriormente en el Plan de Mejoramiento. *Si esta entidad no realiza las acciones correctivas debidas, se le dará la connotación correspondiente.*

Lo anterior constituye un posible incumplimiento al artículo 34 de la Ley 734 de 2002, en concordancia con el Artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.

HALLAZGO No. 29 – INCONSISTENCIAS BASE DE DATOS BENEFICIARIOS CONVENIOS MADR (A)

El Manual Operativo para la Formulación, Ejecución y Seguimiento a Proyectos del Fondo de Fomento Agropecuario para la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular – CACEP, establece:

1.4.2 Requisitos de los beneficiarios: *“Estar incluido (a) en el listado de beneficiarios (as) por proyecto, debidamente certificado por la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular, el cual incluye los siguientes datos básicos: nombre completo, tipo*

y número de documento de identidad, residencia, estado civil y constancia de no ser beneficiario de otros apoyos, incentivos, auxilios, subsidios y/o cofinanciamientos provenientes del Gobierno Nacional en los últimos dos (2) años para el mismo proyecto (...).”

El artículo 3º de la Ley 1712 del 6 de marzo de 2014 “Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”, establece que el derecho de acceso a la información pública debe atender unos principios, entre ellos el de Calidad de la Información, según el cual “Toda información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa (...)”

En el análisis realizado a las bases de datos de beneficiarios de los convenios, suministradas a la comisión de auditoría, la CGR evidenció las siguientes inconsistencias:

CASO 1: Otorgamiento de doble beneficio para las siguientes personas:

CONVENIO	NOMBRE ASOCIACION /CONTRATISTA	CEDULA
20151097	CORPORACION ALTERNATIVAS DE PAZ – ALTERPAZ	3099566
20151103	ANZORC - ASOCIACION NACIONAL DE ZONAS DE RESERVA CAMPESINA	3099566
20151097	CORPORACION ALTERNATIVAS DE PAZ – ALTERPAZ	18188271
20151103	ANZORC - ASOCIACION NACIONAL DE ZONAS DE RESERVA CAMPESINA	18188271
20151097	CORPORACION ALTERNATIVAS DE PAZ - ALTERPAZ	97410220
20151103	ANZORC - ASOCIACION NACIONAL DE ZONAS DE RESERVA CAMPESINA	97410220
20151097	CORPORACION ALTERNATIVAS DE PAZ - ALTERPAZ	97480453
20151103	ANZORC - ASOCIACION NACIONAL DE ZONAS DE RESERVA CAMPESINA	97480453
20151097	CORPORACION ALTERNATIVAS DE PAZ - ALTERPAZ	1042211317
20151103	ANZORC - ASOCIACION NACIONAL DE ZONAS DE RESERVA CAMPESINA	10422113170
20151097	CORPORACION ALTERNATIVAS DE PAZ - ALTERPAZ	1095793078
20151103	ANZORC - ASOCIACION NACIONAL DE ZONAS DE RESERVA CAMPESINA	1095793078

CASO 2: Beneficiarios con igual número de cedula pero con diferente nombre:

CONVENIO	NOMBRE ASOCIACION CONTRATISTA	CEDULA	NOMBRE BENEFICIARIO
20151097	CORPORACION ALTERNATIVAS DE PAZ – ALTERPAZ	13775705	GILBERTO QUIROGA DIAZ
20151097	CORPORACION ALTERNATIVAS DE PAZ – ALTERPAZ	13775705	FIDEL BONILLA GALEANO

CASO 3: Beneficiarios con registro duplicado en la base de datos del mismo convenio:

CONVENIO	NOMBRE ASOCIACION / CONTRATISTA	CEDULA	NOMBRE BENEFICIARIO
20151094	CORPORACION BUEN AMBIENTE –CORAMBIENTE	12796755	EVER CASTRO GUERRERO
20151094	CORPORACION BUEN AMBIENTE –CORAMBIENTE	12796755	EVERT CASTRO GUERRERO
20151094	CORPORACION BUEN AMBIENTE –CORAMBIENTE	12798633	EUSEBIO SANCHES PERLAZA
20151094	CORPORACION BUEN AMBIENTE –CORAMBIENTE	12798633	EUCEBIO SANCHEZ PERLAZA

CONVENIO	NOMBRE ASOCIACION / CONTRATISTA	CEDULA	NOMBRE BENEFICIARIO
20151095	APRASEF - ASOCIACION DE PRODUCTORES AGROPECUARIOS SEMILLAS DEL FUTURO	13461361	RINCON CASTELLANOS JOSE AGUSTIN
20151095	APRASEF - ASOCIACION DE PRODUCTORES AGROPECUARIOS SEMILLAS DEL FUTURO	13461361	JOSE AGUSTIN RINCON CASTELLANOS
20151097	CORPORACION ALTERNATIVAS DE PAZ – ALTERPAZ	97410154	MAXIMILIANO CAMAYO FERNANDEZ
20151097	CORPORACION ALTERNATIVAS DE PAZ – ALTERPAZ	97410154	MAXIMILANO CAMAYO FERNANDEZ
20151094	CORPORACION BUEN AMBIENTE –CORAMBIENTE	1086043840	JESUS PATROCINIO PRADO GALLARDO
20151094	CORPORACION BUEN AMBIENTE –CORAMBIENTE	1086043840	JESUS PATROCINIO PRADO GALLARDO
20151095	APRASEF - ASOCIACION DE PRODUCTORES AGROPECUARIOS SEMILLAS DEL FUTURO	1091072613	LEON GALVAN URIELSI
20151095	APRASEF - ASOCIACION DE PRODUCTORES AGROPECUARIOS SEMILLAS DEL FUTURO	1091072613	URIELSI LEON GALVAN

Las inconsistencias encontradas y relacionadas anteriormente producen riesgos en la integridad y coherencia en la información, mostrando inexactitud en el contenido de las bases de datos de beneficiarios, que es el soporte para la adecuada entrega de los recursos de los convenios suscritos por el MADR, lo que puede poner en riesgo el recurso público.

Las debilidades descritas anteriormente constituyen un hallazgo con alcance administrativo.

RESPUESTA MADR (MEMORANDO 20171600126833 de 12-12-2017)

“(...) CASO 1: Otorgamiento de doble beneficio para las siguientes personas:

RESPUESTA: *Respecto al otorgamiento de doble beneficio, nos permitimos hacer las siguientes aclaraciones:*

El Decreto 1565 de 2015, establece los conceptos de Beneficiarios y Pequeño y Mediano Productor; los cuales cobran alta importancia para emitir la respuesta a lo consultado por la Contraloría, uno de ellos es el concepto de beneficiario, establecido en el artículo 2.1.4.1.7 que indica:

"Beneficiarios. *Son beneficiarios de los recursos del Fondo de Fomento Agropecuario los pequeños medianos productores agropecuarios, pesqueros o de acuicultura, o los relacionados con el desarrollo rural, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2. 1.4.1.4., del presente decreto."*

“Realizando remisión expresa al artículo 2.1.4.1.4, que a su vez señala: “Definiciones de pequeño y mediano productor. Para efectos de lo dispuesto en este Título, se tendrán en cuenta siguientes definiciones:

- 1. **Pequeño Productor:** Entiéndase por pequeño productor toda persona dedicada a la actividad agropecuaria, acuícola o desarrollo rural campesino, cuyos activos totales no superen los doscientos salarios mínimos mensuales (200 smmlv), incluidos los del cónyuge o compañero permanente, si fuere caso.*
- 2. **Mediano Productor:** toda persona dedicada a la actividad agropecuaria, pesquera, acuícola o de desarrollo rural campesino, cuyos activos no superen los mil quinientos salarios mínimos legales mensuales vigentes (1500 smmlv); incluidos los del cónyuge, o compañero permanente si el caso.”*

“Así mismo, en el 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, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural adelanta las evaluaciones de los proyectos presentados y posteriormente aprobados, no sin antes realizar el trámite que expone en mencionado Manual, del cual se destaca el numeral 2, en el que se establece que con el fin de obtener una mayor eficiencia en la administración de los recursos del Fondo de Fomento Agropecuario se fijan los términos para acceder al mismo, a través de proyectos que estén alineados con las actividades que contribuyan al impulso del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.

“En el numeral 2.1.1 se contemplan los requisitos habilitantes y se realiza la desagregación de cada uno, destacando entre otros los siguientes aspectos:

*“**Beneficiarios:** Los proyectos están dirigidos a los pequeños productores agropecuarios, Pesqueros o los relacionados con el desarrollo rural, a través de diferentes esquemas de asociación o a través de los entes territoriales. “Entiéndase por pequeño productor a toda persona cuyos activos totales no superen los doscientos salarios mínimos legales mensuales vigentes (200 smmlv), incluidos los del cónyuge o compañero permanente.*

“De esta manera, para cumplir con este requisito habilitan/e el numeral 4.2 del: Manual señala la documentación que el proponente debe presentar, dentro de las cuales están: Certificación emitida por proponente donde se indique que la totalidad de los beneficiarios son pequeños productores.

“Así las cosas, es importante precisar que esta documentación constituye el medio con el cual el Ministerio comprueba el cumplimiento de ciertos requisitos,

documentación que se presume que ha sido aportada de manera válida respecto de su contenido, pues nótese que al señalar

"Certificado "o "Certificación": se hace mención al significado natural y obvio del término que no es otro del de aportar un: "Documento en que se asegura la verdad de un hecho. Con lo anterior, se pretende precisar que los documentos aportados para cumplir con los requisitos de los beneficiarios, se recibieron de acuerdo con el artículo 83 de la Constitución Política y en cumplimiento de los principios que enmarcan y orientan la presentación de los proyectos del Fondo de Fomento Agrario del Manual en su numeral tercero, en los que se destacan el principio de la buena fe, la transparencia y responsabilidad.

"Por lo anterior nos permitimos manifestar que el rubro presupuesta NC-670-100-7, por el cual se suscribió el convenio 20160339 pertenece a la Dirección de innovación, Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria del MADR, quien brinda asistencia técnica a los pequeños y medianos productores agropecuarios, por lo que el tipo de beneficio otorgado es distinto al que se otorga a través del Fondo de Fomento Agropecuario y no se encuentra en contravención de la normatividad vigente en la materia. Es por ello que consideramos que el beneficio otorgado en diferentes proyectos con distinta naturaleza en su objeto para una misma persona, no debe ser objeto de la observación aquí plasmada no contraviene los criterios y requisitos estipulados en la normatividad interna de esta entidad.

Respecto a los beneficiarios que se encuentran duplicados en los convenios 20151097 y 20151103 pertenecientes a la Cumbre Agraria Campesina, Étnica y Popular (CACEP), nos permitimos comunicar que de acuerdo al informe de la Contraloría vigencia 2016 - hallazgo N' 39 de fecha julio de 2017, denominado "Personas con dobles beneficios en proyectos del MADR" la Oficina Asesora de Planeación y Prospectiva ha venido adelantando el nuevo plan de mejoramiento junto con la Oficina de Tecnología de la Información y las comunicaciones, el cual consiste en crear una herramienta tecnológica de consulta que permita realizar el cruce del número de cedula e información adicional allegada junto con la presentación de los proyectos correspondiente a cada uno de los beneficiarios por proyecto productivo, esto con el firme propósito de que esta situación no se vuelva a presentar. (Se anexa memorando N' 20171600113303 de fecha 27 de Octubre de 2017 radicado ante la Oficina de TIC's del MADR, se anexa memorando 20171900117273 del 20 de noviembre de 2017, se anexa ayuda de memoria de fecha 27 de noviembre de 2017, se anexa lista de asistencia 27 de noviembre de 2017, se anexa memorando 20171600125853 del 07 de diciembre de 2017), motivo por el cual las acciones adelantadas por parte de la Oficina Asesora de Planeación y Prospectiva, permiten evidenciar que en la actualidad se está mitigando dicha situación."

CASO 2: Beneficiarios con igual número de cédula, pero con diferente nombre:

RESPUESTA:

Convenio 20151097

CONVENIO	NOMBRE ASOCIACION /CONTRATISTA	CEDULA	NOMBRE BENEFICIARIO
20151097	CORPORACION ALTERNATIVAS DE PAZ-ALTERPAZ	13775705	GILBERTO QUIROGA DIAZ
20151097	CORPORACION ALTERNATIVAS DE PAZ-ALTERPAZ	13775705	FIDEL BONILLA GALEANO

“De la manera más respetuosa, se hace la siguiente aclaración: se presentó un error de digitación en el número de la cédula de los señores en mención, a continuación, se relacionan los números correctos de las cédulas, los cuales fueron verificados correctamente, las verificaciones hechas en su momento que se adjuntan en la Carpeta No. 13, donde se puede verificar el número correcto de las cédulas para éstas dos personas:

CONVENIO	ORGANIZACION	NOMBRE DEL BENEFICIARIO	CEDULA CORREGIDA
2015-1097	CORPORACION ALTERNATIVAS DE PAZ-ALTERPAZ	GILBERTO OUIROGA DIAZ	13775708
2015-1097	CORPORACION ALTERNATIVAS DE PAZ-ALTERPAZ	FIDEL BONILLA GALEANO	13775703

RESPUESTA (MEMORANDO 20171600126823 de 12-12-2017)

Se hacen las siguientes aclaraciones, de la manera más respetuosa:

Mediante memorando Número 20171600090743 del 30 de agosto de 2017 del Comité Supervisor del convenio 2015-1094 se adjuntó en CD la base de datos de cada línea productiva el convenio en mención, y posteriormente mediante memorando número 20171600117163 del 09 de noviembre de 2017 del Comité Supervisor, en respuesta inmediata a la solicitud de la auditoria de la CGR, se envía vía correo electrónico en formato de beneficiarios en Excel por líneas productivas. Con base en estas dos respuestas se confrontaron los beneficiarios mencionados en el cuadro anterior y se encontró que la información reportada por la CGR como "caso 2 Beneficiarios con igual número de cedula pero con diferente nombre" no corresponde a la respuesta emitida por el Comité Supervisor mediante los memorandos mencionados anteriormente.

A continuación se relacionan de manera específica los beneficiarios tal como se encuentran en los listados entregados a la CGR, y como se han manejado por parte del Comité Supervisor para efectos del seguimiento del convenio:

CONVENIO 1 productiva	organización	Nombre del beneficiario	cédula corregida
2015-1 094 Coloso Palmitos	CORAMBIENTE	Karolina Yulieth Perez Perez	1103214719
2015-1094 Coloso Palmitos	CORAMBIENTE	Oswaldo Antonio Gomez Mercado	18775799
2015-1094 Coloso Palmitos	CORAMBIENTE	Aminta Isabel Arrieta Perez	42270758
2015-1094 Coloso Palmitos	CORAMBIENTE	Nelly Rosario Romero Torres	64575353
2015-1094 Turmequé- Ventaquemada	CORAMBIENTE	Fraysened Sierr Rubiano	1054373913
2015-1094 Turmequé - Ventaquemada	CORAMBIENTE	Laudelino Romero Rubiano	1054373071

“Para confirmación de la anterior información se adjuntan copias de memorandos, listados de beneficiarios y sus registros o certificaciones ante la procuraduría, contraloría y policía, pertenecientes a las dos líneas productivas tituladas: "Fortalecimiento de sistemas productivos bajo el modelo de agricultura limpia con productores de Turmequé y Ventaquemada Boyacá para el mejoramiento de la calidad de vida campesina. 18 beneficiarios." Y "Producción hortícola y pecuaria en los municipios de Colosó y los Palmitos del departamento de Sucre." Se anexan soportes mencionados en CD.

Teniendo en cuenta lo anterior, se solicita muy respetuosamente sea retirada esta observación del informe final que presente la Contraloría”.

CASO 3: Beneficiarios con registro duplicado en la base de datos del mismo convenio:

RESPUESTA:

“Respecto a los beneficiarios que se encuentran duplicados en los convenios 20151097 y 20151095 y 20151094, pertenecientes a la Cumbre Agraria Campesina, Étnica y Popular (CACEP), nos permitimos comunicar que de acuerdo al informe de la Contraloría vigencia 2016 - hallazgo N' 39 de fecha julio de 2017, denominado "Personas con dobles beneficios en proyectos del MADR" la Oficina Asesora de Planeación y Prospectiva ha venido adelantando el nuevo plan de mejoramiento junto con la Oficina de Tecnología de la Información y las comunicaciones, el cual consiste en crear una herramienta tecnológica de consulta

que permita realizar el cruce del número de cédula e información adicional allegada junto con la presentación de los proyectos correspondiente a cada uno de los beneficiarios por proyecto productivo, esto con el firme propósito de que esta situación no se vuelva a presentar. (Se anexa en la carpeta No. 13, el memorando N' 20171600113303 de fecha 27 de Octubre de 2017 radicado ante la Oficina de TIC's del MADR, se anexa memorando 20171900117273 del 20 de noviembre de 2017, se anexa ayuda de memoria de fecha 27 de noviembre de 2017, se anexa lista de asistencia 27 de noviembre de 2017, se anexa memorando 20171600125853 del 07 de diciembre de 2017), motivo por el cual las acciones adelantadas por parte de la Oficina Asesora de Planeación y Prospectiva, permiten evidenciar que en la actualidad se está mitigando dicha situación. Por todo lo anteriormente expuesto, se solicita muy respetuosamente, que esta observación sea retirada del Informe Final que sea presentado por la Contraloría”.

ANÁLISIS CGR:

Analizada la respuesta dada por la Entidad, la CGR acepta los argumentos dados por el MADR y se retiran del CASO 1 los siguientes registros:

CONVENIO	NOMBRE_ASOCIACION_CONTRATISTA	CEDULA
20151097	CORPORACION ALTERNATIVAS DE PAZ - ALTERPAZ	3740171
20160339	FUNDACION PARA LA PROSPERIDAD DE LAS COMUNIDADES MAS VULNERABLES	3740171
20151097	CORPORACION ALTERNATIVAS DE PAZ - ALTERPAZ	8793224
20160339	FUNDACION PARA LA PROSPERIDAD DE LAS COMUNIDADES MAS VULNERABLES	8793224
20151103	ANZORC - ASOCIACION NACIONAL DE ZONAS DE RESERVA CAMPESINA	10465142
20160339	FUNDACION PARA LA PROSPERIDAD DE LAS COMUNIDADES MAS VULNERABLES	10465142
20151103	ANZORC - ASOCIACION NACIONAL DE ZONAS DE RESERVA CAMPESINA	10465167
20160339	FUNDACION PARA LA PROSPERIDAD DE LAS COMUNIDADES MAS VULNERABLES	10465167
20151097	CORPORACION ALTERNATIVAS DE PAZ - ALTERPAZ	22737240
20160339	FUNDACION PARA LA PROSPERIDAD DE LAS COMUNIDADES MAS VULNERABLES	22737240
20151097	CORPORACION ALTERNATIVAS DE PAZ - ALTERPAZ	22737400
20160339	FUNDACION PARA LA PROSPERIDAD DE LAS COMUNIDADES MAS VULNERABLES	22737400
20151103	ANZORC - ASOCIACION NACIONAL DE ZONAS DE RESERVA CAMPESINA	25742626
20160339	FUNDACION PARA LA PROSPERIDAD DE LAS COMUNIDADES MAS VULNERABLES	25742626
20151097	CORPORACION ALTERNATIVAS DE PAZ - ALTERPAZ	32860284
20160339	FUNDACION PARA LA PROSPERIDAD DE LAS COMUNIDADES MAS VULNERABLES	32860284

Del CASO 2: Se retiran los registros relacionados con el convenio 2015-1094 y del CASO 3 los registros relacionados con el convenio 2016-0339.

Pese a los avances que viene adelantando el MADR en la implementación de herramientas tecnológicas que mitiguen las deficiencias detectadas por la CGR y a lo mencionado en Memorando 20171600125853 de 7 de diciembre de 2016, en la cual establecen el mes de marzo de 2018, para la presentación del productico final que subsane lo evidenciado por la CGR, la observación se mantiene, se modifica y se configura como hallazgo administrativo.

CONCLUSIONES

Resultado de la atención de la presente denuncia, se establecieron veintiocho (28) hallazgos administrativos, catorce (14) de ellos con connotación disciplinaria, tres (3) penal y disciplinaria, los restantes administrativos; ellos se dará traslado a las instancias respectivas para lo de su competencia.

Se concluye por parte del equipo de auditoría retirar la connotación fiscal de las comunicadas con dicha connotación, por existir mecanismos legales y administrativos antes de determinar un daño, por lo que las acciones correctivas por parte del MADR serán valoradas posteriormente en el Plan de Mejoramiento Institucional. Si el MADR no realiza las correcciones debidas y se materializa el daño se dará la incidencia correspondiente.

En la Sentencia C-103/15 la Corte Constitucional resolvió una demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 7º del artículo 5 del Decreto Ley 267 de 2000, “Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones”, con ponencia de la magistrada María Victoria Calle Correa. En dicha decisión se declaró inexecutable la función de control de advertencia, y en sus razones para decidir se señaló lo siguiente:

“(…) Por último, la Sala considera que la **modalidad de control fiscal previo representada en la función de advertencia** constituye una afectación innecesaria de los principios constitucionales que, para salvaguardar la autonomía e independencia de la Contraloría, establecen el carácter posterior del control externo y la prohibición de coadministración. El propio constituyente dispuso de otros mecanismos que, sin comprometer los mencionados límites, permiten alcanzar las finalidades constitucionales perseguidas con el control de advertencia previsto en la norma acusada. Se trata de los dispositivos de **control fiscal interno** que, según lo previsto en los artículos 209 y 269 superiores, **están obligadas a implementar las entidades públicas.**

“Luego de examinar las normas legales que disciplinan el ejercicio del control interno, la Corte concluyó que dentro de sus objetivos, criterios de actuación y facultades específicas conferidas a las entidades encargadas de llevarlo a efecto, queda comprendida la facultad **de intervenir de manera previa en las actuaciones de la administración.** A través de este mecanismo alternativo no se compromete la adecuada coordinación entre el ejercicio del **control fiscal previo, a través de la figura del control interno, y el control posterior externo,** dado que el primero constituye uno

de los insumos para el ejercicio de este último. Finalmente, tal mecanismo encuentra un adecuado complemento en los controles preventivos y la formulación de advertencias que la propia Administración, a través de las facultades atribuidas a las Superintendencias, puede implementar respecto de aquellas actividades sometidas a inspección, vigilancia y control...”. (Subrayado fuera del texto).

Por lo tanto, conforme a sus competencias, corresponde a la Oficina de Control Interno del MADR intervenir en las actuaciones de la administración para garantizar las acciones de mejoramiento dentro de la gestión del MADR, para lo cual se le trasladará copia de este informe con los correspondientes hallazgos, a fin de que ejerza su función legal.

Bogotá D.C.,

ANDRÉS BERNAL MORALES
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

Proyectó: Equipo Auditor

Revisó: Lucero Cuadros – Líder Auditoría/ Carlos Mao Salamanca - Supervisor

Aprobó: Sonia Alexandra Gaviria Santacruz - Directora Vigilancia Fiscal