

83112

Bogotá D.C

Doctor
RODOLFO ENRIQUE ZEA
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural
Carrera 8 No.12B-31
Edificio Bancol Piso 5to.
Ciudad

ASUNTO: Comunicación Informe hallazgos Convenio de Asociación 20150931 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural Fundación Social y Ambiental del Pacífico -FUNDAPACIFICO. Solicitud Ciudadana – Denuncia No. 2017-126156-82111-D.

Respetado señor Ministro:

En cumplimiento de los procedimientos establecidos por la Contraloría General de la República, en la Resolución Organizacional No. OGZ 0665 del 24 de julio de 2018, *“por la cual se actualiza el procedimiento para la atención, trámite y seguimiento a los derechos de petición en la Contraloría General de la República y se deroga la Resolución Orgánica 6689 de 2012”*, concordante con lo establecido en el Decreto Ley 267 de 2000, por medio del presente me permito comunicar el informe de resultados de la atención de la denuncia relacionada en el asunto. La Contraloría General de la República, mediante resolución 0677 del 13 de septiembre de 2019, aceptó el impedimento presentado por el Doctor Gabriel José Romero Sundheim, Contralor Delegado para el Sector Agropecuario, y designó como Contralor Delegado para el Sector Agropecuario Ad hoc al Doctor David José Valencia Campo, quien en su momento fungía como Contralor Delegado para la Gestión Pública e Instituciones Financieras, y hoy ocupa el cargo de Contralor Delegado para el Sector Inclusión Social.

HECHOS DENUNCIADOS

1. Presuntas irregularidades en la ejecución del Convenio 20150931 suscrito entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-MADR y la Fundación Social y Ambiental del Pacífico -Fundapacífico, cuyo objeto es: *“Articular esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre el Ministerio y la Fundación Social y Ambiental del Pacífico -FUNDAPACIFICO-, para prestar servicio de asistencia técnica para el Fortalecimiento de las buenas prácticas agrícolas del sector hortofrutícola del Valle del Cauca”*. Irregularidades remitidas a la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario en el oficio 2017ER0051740 de fecha 24-05-2017.
2. Inconvenientes relacionados con el presunto incumplimiento del objeto

contractual y las metas propuestas, falta de inversión y soportes de la inversión de los recursos públicos, presunta falta de experiencia del contratista.

ACTUACIONES DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA

La denuncia fue tramitada mediante asignación 2019IE0013491 del 15-02-2019 por la Dirección de Vigilancia Fiscal del Sector Agropecuario quien procedió a solicitar información al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural sobre:

- Los documentos soporte que justifiquen el estudio de cumplimiento de los principios de transparencia y responsabilidad que rigen la contratación pública, en la modalidad de selección para la escogencia del contratista (Fundapacífico).
- La copia del Plan Operativo, donde se detallan las actividades y la inversión del recurso.
- Los documentos soporte que sustentan la inversión de los recursos públicos y demás gastos y costos incurridos en la ejecución del contrato, contratación realizada por la fundación, con sus soportes, facturación por material, extractos bancarios de la cuenta donde se manejaron los recursos girados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y los correspondientes a la contrapartida de Fundapacífico y la contratación efectuada por la Fundación, esto por el tiempo de la vigencia del contrato.
- Los Informes de supervisión a fin de establecer los seguimientos y controles de los supervisores, respecto a lo efectuado por los contratistas.
- Las actas de reunión del Comité Administrativo del Convenio, las facturas y/o contratos por la compra de los kits con sus respectivas actas de recibo y de entrega a los beneficiarios y finalmente los extractos bancarios donde se manejaron los recursos girados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, así como el informe contable del proyecto.

RESULTADO DE LAS ACTUACIONES REALIZADAS

Producto del análisis de la información suministrada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se obtuvo como resultado y conclusión, el siguiente informe definitivo de hallazgos. Las observaciones respectivas fueron comunicadas al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-MADR mediante oficio 2019EE0085753 del 17/07/2019.

Los hallazgos que se citan en el presente informe tuvieron en cuenta lo siguiente:

Que el Convenio de Asociación 20150931, suscrito entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Fundación Social y Ambiental del Pacífico -FUNDAPACIFICO, se firmó en Bogotá, el 27 de octubre de 2015.

Que el objeto del convenio fue: *“Articular esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre el Ministerio y la Fundación Social y Ambiental del Pacífico - FUNDAPACIFICO para prestar servicio de asistencia técnica para el fortalecimiento de las buenas prácticas agrícolas del sector hortofrutícola del Valle del Cauca”*.

Que el valor del convenio mencionado ascendió a la suma de \$5.687.257.616, distribuidos así: por el Ministerio de Agricultura la suma de \$5.118.346.196, por la Fundación Social y Ambiental del Pacífico la suma de \$568.911.420.

Que el plazo de ejecución del convenio se pactó hasta el 31 de diciembre de 2015 y fue prorrogado hasta el 31 de enero de 2016 mediante Acta de Comité Administrativo N°3 del 29 de diciembre de 2015.

Que la Fundación Social y Ambiental del Pacífico constituyó Garantía Única y de Responsabilidad Civil Extracontractual con la compañía Seguros Aseguradora Solidaria de Colombia.

Que, a la fecha, el convenio de Asociación 20150931 celebrado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Fundación Social y Ambiental del Pacífico - FUNDAPACIFICO se encuentra liquidado.

CONCLUSIÓN

Teniendo en cuenta la evaluación practicada por la Contraloría General de la República a la ejecución y desarrollo del Convenio de Asociación 20150931 celebrado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Fundación Social y Ambiental del Pacífico -FUNDAPACIFICO, así como de la revisión documental suministrada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se determinaron los siguientes hallazgos:

HALLAZGO No. 1. Facturación IVA. Requisitos Facturas del Contrato No. M-2015-099 (Traslado a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN) (A).

Estatuto Tributario. Artículo 615; Artículo 617 Literal C. Requisitos de la factura de venta: *“Apellidos y nombre o razón social y NIT del adquirente de los bienes o servicios, junto con la discriminación del IVA pagado”*.

Estatuto Tributario. Artículo 652, 657 Sanción por expedir facturas sin requisitos.

Del análisis de la información suministrada, respecto de las facturas números 17475, 17476 y 17477 presentadas por el contratista, se evidencia la no discriminación del cobro del valor del IVA, a pesar de pertenecer al régimen común¹.

(1) El Título I del libro Tercero del Estatuto Tributario establece los hechos generadores del Impuesto y, por consiguiente, los

Lo anterior conlleva a que no se puedan determinar los costos o gastos del bien o servicio, situación que se genera por falta de seguimiento y control en la facturación.

Respuesta de la Entidad

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural responde en oficio 2019ER0049662, que las facturas números 17475, 17476, 17477, expedidas por LASERNA Y CIA INSUMOS AGROPECUARIOS S.A.S, en el marco del contrato derivado No. M-2015-099 no discriminan IVA, por cuanto reflejan la adquisición de insumos agropecuarios, los cuales son exentos del IVA; así mismo, anexa una certificación emitida por LASERNA Y CIA INSUMOS AGROPECUARIOS S.A.S. y dirigida a FUNDAPACIFICO referente a la facturación del contrato derivado M-2015-099, donde indican que las primeras facturas expedidas no se incluyó el IVA porque no sabían que el producto estaba gravado.

Respecto a las facturas que no cuentan con las firmas de quien recibió y la fecha de recibo de las mercancías a satisfacción, la entidad responde enunciando la cláusula decima del convenio M-2015-099 suscrito entre FUNDAPACIFICO y LASERNA Y CIA INSUMOS AGROPECUARIOS S.A.S, cláusula que establece que la Vigilancia y Control la ejercerá FUNDAPACÍFICO.

Así mismo, anexa actas de recibo de los beneficiarios del proyecto que soportan los materiales e insumos adquiridos por FUNDAPACIFICO en el marco del contrato derivado M-2015-099. Igualmente, FUNDAPACIFICO aporta el Acta de Liquidación del mismo contrato derivado donde se expresa que: *"Que una vez verificado el cumplimiento contratista LASERNA Y CIA INSUMOS AGROPECUARIOS S.A.S, cumplió con las obligaciones estipuladas dentro del contrato de compraventa."*

Análisis de la Respuesta

La factura de venta número 17475 tiene la siguiente descripción:

Referencia	Detalle	Presentación	IVA	Cantidad	VR/Unit	Vr/Total
01762	Monografías de Seguridad	Unidad		40	60,000	2,400,000
01763	Guantes resistentes a productos Agroquímicos	Unidad		40	30,000	1,200.000
01764	Botas de Caucho	Unidad		40	55,000	2,200.000
01765	Mascarilla con filtro	Unidad		40	75,000	3,000.000
01766	Traje Antifluidos	Unidad		40	80,000	3,200.000

Fuente: Oficio 20191800071121 remitido por el Ministerio de Agricultura a la CGR y recibido por oficio 2019ER0034278.

bienes y servicios que están sujetos al gravamen.

La factura de venta número 17476 tiene la siguiente descripción:

Referencia	Detalle	Presentación	IVA	Cantidad	VR/Unit	Vr/Total
00057	ANTAGON WP	500 Gramos		150	140,000	21,400,000
00432	MUSCARDIN	1 Kilogramo		150	135,000	20,250.000
01302	MYCONGO-R12	50 Kilogramo		150	140,000	21,000.000
00441	NEMA-ROOT	500 Gramos		150	143,000	21,450.000
01767	SUBTICROP	1 Litro		150	67,500	20,250.000
01769	BAK.TUR	1 Kilogramo		150	128,000	19,200.000
01771	BMFUNDACE	1 Litro		150	135,000	20,250.000
01772	CITROSAN	Unidad		150	124,000	18,600.000
01773	PENTAQUAT	1 Litro		150	120,000	18,000.000

Fuente: Oficio 20191800071121 remitido por el Ministerio de Agricultura a la CGR y recibido por oficio 2019ER0034278

La factura de venta número 17477 tiene la siguiente descripción:

Referencia	Detalle	Presentación	IVA	Cantidad	VR/Unit	Vr/Total
00057	ANTAGON WP	500 Gramos		13	140,000	1,820,000
00432	MUSCARDIN	1 Kilogramo		13	135,000	1,755.000
01302	MYCONGO-R12	50 Kilogramo		13	140,000	1,820.000
00441	NEMA-ROOT	250 Gramos		13	90,000	1,170.000
01767	SUBTICROP	1 Litro		26	67,500	1,755.000
01769	BAK.TUR	1 Kilogramo		13	128,000	1,664.000
01771	BMFUNDACE	1 Litro		13	135,000	1,755.000
01772	CITROSAN	Unidad		13	124,000	1,612.000
01773	PENTAQUAT	1 Litro		13	120,000	1,560.000
01774	SEMILLAS DE HORTALIZA	UNIDAD		39	17,667	689,013

Fuente: Oficio 20191800071121 remitido por el Ministerio de Agricultura a la CGR y recibido por oficio 2019ER0034278

De las facturas descritas se evidencia la no discriminación del cobro del valor del IVA, a pesar de pertenecer al régimen común.

Analizada la respuesta enviada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se encuentra anexa una comunicación elaborada por la empresa Laserna y Compañía S.A.S. con NIT 800.051.970-1, la misma empresa que elaboró las facturas objeto del hallazgo. La comunicación fechada en la ciudad de Cali el día 25 de julio de 2019 y firmada por Carlos Humberto Laserna Tovar en su calidad de Representante Legal Suplente de la citada empresa y dirigida a Fundapacífico, establece que: “...cuando nos informaron de la obtención de la licitación y se realizaron las primeras facturas exigidas para el cobro del anticipo, al verificar las facturas de compra notamos que algunos de estos productos estaban gravados con IVA, por esta razón en las primeras facturas no se incluyó el IVA ya que no sabíamos que existía...”.

La explicación establecida en la comunicación citada no es de recibo para la CGR, por cuanto una empresa que se dedica a la comercialización de insumos

agropecuarios no puede desconocer el régimen de IVA establecido para los productos que comercializa.

El hallazgo se traslada a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.

HALLAZGO No. 2. Confiabilidad Base de Datos de los Beneficiarios. (A)

Artículo 209 Constitución Política de Colombia:

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

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

Artículo 23 de la Ley 80 de 1993 de principios de las actuaciones contractuales de las Entidades Estatales:

“Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo”.

Mediante oficio No. 20191800071121, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR, allega la documentación relacionada con la base de datos, según actividades establecidas en el Plan Operativo y Convenio de Asociación N°20150931, evidenciándose lo siguiente:

Analizados los folios presentes en la base de datos allegada por el MADR, en un (1) CD No.1, que contiene registros de 10.235 beneficiarios, presenta una inconsistencia en lo pertinente a lo establecido en el Plan Operativo y Convenio de Asociación para el servicio de almacenamiento y procesamiento de información dirigida a los 2.800 beneficiarios que conforman el proyecto. En la cual se refleja documentación incompleta, así:

- En los folios 141 y 142 se evidenció la falta de registros de los predios y el renglón productivo.
- Folios 148, 149 y parte del 150 falta el registro de las cédulas.
- Folios 154, 155, 156,157, 158, 159, 160, 161,162 sin registro de cédulas y en algunos, reglones productivos.
- Folios Nos. 189, 190, 191,192, 193, no registra renglón prioritario.

- Folios Nos. 194,195, 196,197, 198 y parte del 199, 202, 204,203, 205 y parte del 206 carecen de registro de los nombres de los beneficiarios y cédulas.

Se efectuó prueba selectiva de las listas de asistencias de la actividad de Socialización realizada en el Municipio El Dovio, frente a los beneficiarios registrados en la base de datos, en los cuales se evidenció doce (12) nombres de asistentes repetidos; así mismo, se observa el no registro de fecha exacta del día en que se realizan las capacitaciones y solamente aparece el año.

Similares imprecisiones en los registros de las planillas se encontraron en los municipios de Obando y Andalucía, en las cuales no se encontró coincidencia de los asistentes a capacitación con los registrados en la base de datos, ni aparecen en la base de datos los registros de la actividad de riego.

Esta situación es contraria a lo establecido en el numeral 2 de la cláusula Segunda: Obligaciones de las partes, del citado Convenio².

Lo anterior, deja en evidencia las inconsistencias que presenta la Base de Datos de los Beneficiarios suministrada por el Ministerio de Agricultura, toda vez que el cumplimiento de las obligaciones de las partes establecidas en el contrato dependía de la *“Actualización constante de la información de los productores del Registro Único de Asistencia Técnica “RUAT” de los 2800 beneficiarios en los 18 productos priorizados”* (sic); en consecuencia, se afectó la actualización de la base de datos y la confiabilidad de la información.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD:

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en su respuesta manifiesta que con relación a la diferencia entre el número de 10.235 registros y los 2.800 beneficiarios que conforman el proyecto, la propuesta inicial de Fundapacífico contemplaba la ejecución del Plan de Asistencia Técnica para la totalidad de municipios del departamento del Valle del Cauca y para la totalidad de beneficiarios registrados, y por eso la base de datos incluye un total de 10.235. Sin embargo, la propuesta final aprobada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que dio origen al convenio 20150931 sólo contempló la atención de 2.800 beneficiarios, que fueron los reportados.

Así las cosas, la base de datos de 10.235 registros a que hace referencia el documento de la Contraloría, corresponde a la propuesta inicial de Fundapacífico

² FUNDAPACIFICO -. *“CLAUSULA PRIMERA: Objeto: Articular esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre el Ministerio y la Fundación Social y Ambiental del Pacífico -FUNDAPACIFICO -, para prestar servicio de asistencia técnica para el fortalecimiento de las buenas prácticas agrícolas del sector hortofrutícola del Valle del Cauca. CLAUSULA SEGUNDA – OBLIGACIONES DE LAS PARTES: 2. Mantener actualizado el RUAT del listado de los 2800 beneficiarios, ubicados en los Municipios de Alcalá, Andalucía, Bolívar, Bugalagrande, Caicedonia, El Cerrito, El Dovio, La Unión, La Victoria, Obando, Roldanillo, Sevilla, Toro, Versalles y Zarzal del Departamento del Valle del Cauca, y mantener actualizado al superior del convenio”*. (negrilla fuera de texto)

que fue construida por la Fundación con base en los listados aportados por las alcaldías municipales.

Señala que los beneficiarios son habitantes del sector rural, algunos de ellos tienen un nivel de escolaridad bajo y no están acostumbrados a llenar y firmar estas listas, la dinámica de las socializaciones incluye el diligenciamiento y firma correspondiente, lo cual lleva a que algunas personas diligencien los formatos de asistencias varias veces, con algunos errores o con datos incompletos.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA:

El Ministerio de Agricultura debe garantizar datos confiables con el fin de tomar decisiones acertadas. El Ministerio de Agricultura aporta el Acta N°2 de fecha 14 de diciembre de 2015 elaborada por el Comité Administrativo del convenio N°20150931, celebrado entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Fundación Social y Ambiental del Pacífico – Fundapacífico, acta suscrita en la ciudad de Bogotá D.C, con el fin de verificar la ejecución técnica y financiera del convenio 20150931, en donde se afirma que: *“El doctor Jaime Ospina manifiesta haber encontrado inconsistencias en los listados de los beneficiarios presentados por los municipios (relacionados con el RUAT), citando que en algunos municipios ya no se realizan actividades con algunos renglones productivos incluidos en la propuesta. Por lo tanto, deben solicitar la certificación a los municipios en donde se corrobore que el renglón productivo ha cambiado y como compensación se realiza la inclusión de otros productores para compensar y no descompletar el número de beneficiarios inscritos.”* Es decir, la entidad ya había detectado la deficiencia hallada por la Contraloría.

Dado que el objeto misional del Ministerio de Agricultura se desarrolla en el ámbito rural, no es de recibo el argumento del bajo nivel de escolaridad, en razón que la entidad conoce de antemano, por su experiencia, sobre las dificultades propias de su sector y por tanto debe prever estrategias para la correcta conformación de la información.

Las inconsistencias en la base de datos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural afectan la confiabilidad de la información e impide la adecuada toma de decisiones, por lo que la observación se ratifica en hallazgo con carácter administrativo.

Hallazgo con connotación administrativa (A).

PLAN DE MEJORAMIENTO

El plazo para la suscripción del plan de mejoramiento de los hallazgos producto de la denuncia 2017-126156-82111-D es de cinco días hábiles siguientes al recibo de la presente comunicación.

Para efectos de autorizar el registro y transmisión de la información a través del SIRECI, el representante legal del sujeto de control debe remitir al correo electrónico soporte_sireci@contraloria.gov.co; copia de este documento donde se evidencie la fecha de recibo por parte de la entidad, de ser viable el mismo día de su recepción, con copia al correo electrónico cecilia.gomez@contraloria.gov.co y sonia.gaviria@contraloria.gov.co.

Cordialmente,



DAVID JOSÉ VALENCIA CAMPO
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario (AD HOC)
Contraloría General de la República

Proyectado por: Claudio Andrés Plazas P., Profesional DVF Agropecuario
Revisado por: Dra. Mercedes Ortiz Cañón, Asesora CDSA