



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

INFORME DE AUDITORÍA

**MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL - MADR
(VIGENCIA FISCAL 2014)**

00733
**CGR - CDSA - No.
NOVIEMBRE DE 2015**

**INFORME DE AUDITORÍA
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL - MADR
(VIGENCIA FISCAL 2014)**

Contralor General de la República

Edgardo José Maya Villazón

Vicecontralora General

Gloria Amparo Aionso Másmela

Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

Andrés Bernal Morales

Directora de Vigilancia Fiscal

Sonia A. Gaviria Santacruz

Directora de Estudios Sectoriales

Adriana Lucía Gonzalez Díaz

Supervisora

Gladys Stella Romero Pérez

Equipo de Auditores:

Responsable de Auditoría

Lina Yadira Gómez Martínez

Integrantes del Equipo Auditor

Luz Marina Rodríguez Suárez

Martha Sandoval Cortés

Gloria Azucena Carrillo Urrego

Claudia Elena Flórez Gil

Elizabeth Cabrera Mateus

María Matilde Moreno Moreno

Sandra Rocío Espitia Zamora

Carlos Andrés Peralta Vargas

Rafael Antonio Meza Pabón

Darío E. Yaneth Giovanetti

Tufik Amrham Yurgaqui Zapata

Apoyo Dirección de Estudios Sectoriales

Mario Enrique Espitia López

TABLA DE CONTENIDO

	Página
1. HECHOS RELEVANTES EN EL PERIODO AUDITADO	5
2. DICTAMEN INTEGRAL	8
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	20
3.1 EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS	20
3.1.1 Gestión	21
3.1.2 Macroproceso Gestión Financiera, presupuestal y Contable	103
3.1.3 Macroproceso Gestión de Defensa Judicial	141
3.1.4 Evaluación del Sistema de Control Interno	144
3.1.5 Seguimiento al Plan de Mejoramiento	145
3.1.6 Glosas Cámara de Representantes	145
3.1.7 Seguimiento y Atención a Solicitudes Ciudadanas	146
4. ANEXOS	148

1. HECHOS RELEVANTES EN EL PERIODO AUDITADO

En el año 2014, el desempeño del sector agropecuario y específicamente la gestión del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), estuvo influenciado por ciertos sucesos, de orden político, económico, comercial y social, que incidieron en los resultados de las políticas sectoriales.

En primer lugar, se hace referencia al desarrollo del Tercer Censo Nacional Agropecuario (3^{er}CNA), ejercicio que no se efectuaba desde el año 1970. Su realización fue responsabilidad del Departamento Nacional de Estadísticas – DANE. La ejecución del 3^{er} CNA se enmarcó dentro del Programa Mundial del Censo Agropecuario (CAM 2010), promovido por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)¹.

Los resultados se han venido presentado por áreas temáticas y por regiones desde mediados del 2015 y se espera que antes de finalizar el año se den a conocer los resultados finales de este ejercicio, que sin lugar a dudas será una herramienta fundamental en la toma de decisiones acertadas para la determinación de las políticas sectoriales.

Para el año 2014, se encontraban vigentes² los Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos, Unión Europea, Comunidad Andina de Naciones - CAN, Venezuela³, Mercosur, Chile, México, Canadá, Acuerdo Europeo de Libre Comercio – EFTA, y Triángulo Norte, por lo que se continua con el cumplimiento de los cronogramas de desgravación, de acuerdo con las categorías y plazos pactados.

Como consecuencia del avance en los cronogramas de los diferentes tratados, se hace más evidente la diferencia en los precios bajo las mismas condiciones, entre los productos nacionales y los importados. Esto implica una necesaria adopción de instrumentos de política comercial para el sector para mitigar el impacto en los ingresos de los productores frente a los mayores costos de la producción nacional y aprovechar las oportunidades de los mercados.

¹ Colección FAO: Desarrollo Estadístico 11. Un sistema integrado de casos y encuestas agropecuarios. Volumen 1. Programa Mundial del Censo Agropecuario 2010. Roma 2007.

² MINCOMERCIO. Comercio exterior colombiano: seguimiento a los Acuerdos Comerciales Oficina de Estudios Económicos, Julio de 2015

³ Acuerdo Parcial

La disminución de la rentabilidad de los agricultores, originada en el deterioro de los precios de los productos agropecuarios, influenciada por el avance de los Tratados de Libre Comercio, los altos costos de producción y la falta de atención del Estado a esta situación, conllevaron a las protestas de los productores que se visualizaron en el Paro Agrario en el año 2013⁴.

En el periodo 2011-2014, se inició la ejecución de los tratados con los Estados Unidos y la Unión Europea; a partir de ellos, se observó que la balanza comercial del sector agropecuario aunque positiva, ha sido variable, con tendencia a la baja. Según cálculos de los capítulos arancelarios 1 al 24, en 2011 fue favorable por USD\$ 1.800 millones, bajando a USD\$ 377 millones en 2012, y en 2014 subió a USD\$ 1.076 millones⁵. Entre los productos con balanza positiva apreciable están el banano, azúcar, flores y café, y entre los que tienen balanza negativa están las oleaginosas y los cereales.

Desde el año 2013 Colombia inició el proceso de adhesión a la OCDE; a partir de entonces se han producido documentos de evaluación de los sectores económicos del país por parte de este organismo. Uno de ellos es la revisión de las políticas agropecuarias del último decenio, documento publicado en 2015⁶, del cual se resaltan los siguientes aspectos:

- El sector Agropecuario ha perdido dinamismo dentro del PIB Total desde la apertura económica, al pasar del 16,5% en 1990, al 6,3% en 2014,
- Considera que el modelo de política pública sectorial liderado por el MADR, es deficiente, marcado por una débil estructura institucional,
- La concentración de gran parte de la ejecución del presupuesto asignado al sector en el Ministerio, desdibuja su papel de órgano rector en el diseño, evaluación y control de las políticas sectoriales.

El presupuesto asignado en el año 2014 para el sector agropecuario fue de \$3,5 billones, de los cuales se ejecutaron \$3,3 billones; el 74% de estos recursos fueron ejecutados por el MADR, lo que confirma la debilidad institucional del sector, directamente relacionada con la centralización del gasto sectorial en la entidad rectora de la política sectorial.

El MADR ejecuta una parte importante de los recursos a través de entidades regidas por el derecho privado, mediante convenios interinstitucionales y de

⁴ Leonardo Salcedo, Ricardo Pinzón y Carlos Duarte. El Paro Nacional Agrario: Un análisis de los actores agrarios y los procesos organizativos del campesinado colombiano. Centro de Estudios Interculturales. Universidad Javeriana. Cali

⁵ Cálculos DES CD AGRO. Fuente DANE

⁶ OECD. 2015. Review of Agricultural Policies. Colombia.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

cooperación técnica, pero su capacidad de supervisión no es adecuada, notándose ello en el frecuente incumplimiento en cuanto a presentación y desarrollo de los Planes Operativos mínimos, así como de la liquidación de estos en los términos estipulados.

En el área relacionada con la Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación del Sector, no se presenta la coordinación necesaria para llevar a cabo programas y proyectos de investigación sectoriales con otras entidades públicas y privadas, dentro del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria. Esto se refleja en la falta de indicadores de impacto de los proyectos de Ciencia, Tecnología e Innovación, y en el escaso posicionamiento de nuevos productos ante el mercado internacional, así como en la disminución de grupos activos de investigación registrados en Colciencias, que pasaron de 262 en 2010, a 197 en 2013, según la OCyT.

2. DICTAMEN INTEGRAL

Doctor

AURELIO IRAGORRI VALENCIA

Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR)

Bogotá D.C.

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó Auditoría (PVCF 2015) al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR, a través de la evaluación de los principios de la Gestión Fiscal: economía, eficiencia, eficacia, equidad y valoración de los costos ambientales, con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en las áreas, actividades o procesos examinados, el examen del Balance General al 31 de Diciembre de 2014, y el Estado de Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental por el año terminado en esa fecha. Dichos Estados Financieros fueron examinados y comparados con los del año anterior, los cuales fueron auditados por la Contraloría General de la República.

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

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría General de la República. Igualmente, es responsable por la preparación y correcta presentación de estos Estados Financieros de acuerdo de conformidad con las normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contador General.

La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe que contenga el pronunciamiento sobre el Fenecimiento de la Cuenta Fiscal, con fundamento en la evaluación de la Gestión y Resultados (Control de Gestión, de Resultados, Financiero (Opinión sobre la razonabilidad de los Estados Financieros), Legalidad y Control Interno), obtenidos por la administración de la entidad en las áreas y/o procesos auditados.

El representante legal del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR, rindió la Cuenta o informe anual consolidado por la vigencia fiscal del año 2014, dentro de los plazos previstos en la resolución orgánica No. 07350 de 2013.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría gubernamental colombianas (NAGC), compatibles con las normas internacionales de auditoría – (NIA’s), y con políticas y procedimientos prescritos por la Contraloría General de la República. Tales normas requieren que planifique y efectúe la auditoría para obtener una seguridad razonable acerca de si los Estados Financieros están libres de errores e inconsistencias significativas. La auditoría incluye examinar, sobre una base selectiva, la evidencia que soporta las cifras, las revelaciones en los Estados Financieros los documentos que soportan la gestión y los resultados de la entidad y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento del Sistema de Control Interno.

Los procedimientos de auditoría seleccionados dependen del criterio profesional del auditor, incluyendo su evaluación de los riesgos de errores significativos en los Estados Financieros y de la Gestión y Resultados de la Entidad. En la evaluación del riesgo, el auditor considera el control interno de la Entidad como relevante para todos sus propósitos, con el fin de diseñar procedimientos de auditoría que sean apropiados en las circunstancias. Una auditoría también incluye, evaluar los principios de contabilidad utilizados y las estimaciones contables significativas hechas por la administración, así como evaluar la presentación general de los Estados Financieros. Consideramos que la auditoría proporciona una base razonable para expresar nuestro concepto y la opinión.

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de nuestra auditoría.

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

2.1 EVALUACION DE GESTIÓN Y RESULTADOS

La evaluación de la Gestión y Resultados se fundamenta en los sistemas de control de: Gestión, Resultados, Legalidad, Financiero y Control Interno, los cuales contemplan las variables que son verificadas y calificadas por el equipo auditor.

La Calificación obtenida por el MADR para la vigencia auditada se detalla en la siguiente tabla:

MATRIZ DE EVALUACIÓN DE GESTIÓN Y RESULTADOS	Ponderación Componente	PROMEDIO	Calificación ponderada
CONTROL DE GESTIÓN	20%	61.03	12.21
Procesos Administrativos	15%	63	9.45
Indicadores	25%	65.5	16.38
Gestión Presupuestal y Contractual	35%	57	19.95
Prestación del Bien o Servicio	25%	61	15.25
CONTROL DE RESULTADOS	30%	39	19.13
Objetivos Misionales	50%	60	30
Cumplimiento Planes Programas y Proyectos	50%	67.5	33.75
CONTROL DE LEGALIDAD	10%	67.3	6.73
CONTROL FINANCIERO	30%	0,000	0
EVALUACIÓN SCI	10%	36.65	3.67
CALIFICACIÓN GESTION PONDERADA			41.74

La anterior calificación de la Gestión y Resultados representa para el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR, un concepto **DESFAVORABLE**, sustentado principalmente en los siguientes aspectos:

PROCESOS ADMINISTRATIVOS:

Se observan deficiencias en planeación, control, seguimiento y monitoreo de políticas, ya que por ejemplo el Programa FONSA no cuenta con evaluaciones que midan su efectividad.

Se dificulta la labor de supervisión por la alta rotación de personal; adicionalmente, de la revisión de los informes se evidencia que se fundamentan en lo registrado por el ejecutor sin que se denote una verificación adicional. Los Comités Administrativos aprueban las actividades y modificaciones a los Planes Operativos, sin mayor análisis; simplemente avalando lo solicitado por el ejecutor.

Se asignan recursos a través de contratos sin suficientes y adecuados análisis de las necesidades y de la posibilidad de su ejecución (viabilización de proyectos), agregando a ello deficiencias en materia de seguimiento y monitoreo a los mismos.

INDICADORES

Se advierte una indebida formulación de indicadores, que no permiten medir el avance y cumplimiento de la gestión, de tal manera que sirvan de base para la

toma de decisiones oportunas frente a los programas, en muchos casos se restringe a medir sólo el aspecto financiero, físico o de producto y no se dirigen a medir efectividad o impacto.

En el componente evaluado por parte de la comisión auditora se encontró que el Plan de Acción de la entidad no incluye indicadores que permitan analizar la relación entre las metas y resultados obtenidos a través de los convenios y/o del proyecto analizado.

GESTION PRESUPUESTAL Y CONTRACTUAL.

Se evidenciaron deficiencias a nivel de constitución de cuentas por pagar, inobservando los criterios legales que la reglamentan. Se determinó que un gran porcentaje del presupuesto se compromete al finalizar la vigencia por lo cual no hay avance en la gestión de los programas y proyectos dentro del período fiscal respectivo. Se entregan recursos al tercero, ejecutor o administrador, sin que exista ejecución real y no se ejerce adecuado control presupuestal a la ejecución de los recursos.

Cabe resaltar que los Programas “Oportunidades Rurales” y “Alianzas Productivas”, que se desarrollan con recursos de crédito internacional, tienen un manejo especial de acuerdo a la reglamentación del Banco.

Se asignan recursos que no se ejecutan oportunamente por dificultades en la viabilización de los proyectos. En tal sentido, se ejecutan recursos del Presupuesto General de la Nación haciendo uso de instrumentos como las cuentas por pagar, reservas presupuestales y vigencias futuras, que en determinados casos no cumplen los requisitos legales para su constitución.

PRESTACIÓN DEL BIEN O SERVICIO

Se presentan bajos niveles de cobertura en relación con la población demandante, aunado a que el MADR no cuenta con una herramienta que le permita dimensionar las necesidades y número de beneficiarios a atender. Los organismos ejecutores que contrata el MADR para la ejecución de los recursos, a su vez subcontratan, por lo cual se tiene que los costos por tercerización se elevan y la capacidad real para ejecutar los convenios es un elemento.

Debilidades en términos de oportunidad para hacer llegar el beneficio a la comunidad, situación que incide en la calidad del servicio ya que se realiza sin adecuarse al tiempo que requiere la respectiva actividad.

El programa “Oportunidades Rurales” no cumplió con las expectativas de la comunidad, ya que lo dieron por terminado anticipadamente (Contrato 043).

En la evaluación de los componentes analizados se evidencia que en la vigencia 2014, e incluso en lo corrido de 2015, los bienes y servicios no han sido factibles de acceder por parte del beneficiario final, especialmente en términos de calidad y oportunidad.

CONTROL DE RESULTADOS

OBJETIVOS MISIONALES:

Los aspectos evaluados indican que la gestión de la entidad no contribuye al logro de su Objeto Misional, ni los objetivos propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo, especialmente en cuanto a la tecnificación de la agricultura y la mejora de la calidad de vida de la población campesina.

CUMPLIMIENTO E IMPACTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, PLANES PROGRAMAS Y PROYECTOS:

La Gestión no arroja resultados en términos de calidad y oportunidad, ya que en la vigencia 2015 se están ejecutando los proyectos a los que se asignaron recursos en la vigencia 2014. Adicionalmente, se formulan hallazgos para aspectos que ya venían siendo observados en vigencias anteriores, por ejemplo en cuanto a deficiencias del seguimiento y monitoreo, lo cual denota que el Plan de Mejoramiento no es efectivo.

CONTROL DE LEGALIDAD:

En la revisión selectiva de los programas y/o proyectos misionales del MADR, así como en los procesos de apoyo, objeto de auditoría, se evidenciaron deficiencias en la aplicabilidad de la normatividad interna y externa, lo cual se denota en los hallazgos que hacen parte del presente informe.

CONTROL FINANCIERO

Con fundamento en los hallazgos determinados la Contraloría General de la República emite **Abstención de Opinión** sobre los Estados Financieros con corte a 31 de diciembre de 2014, del MADR.

Evaluado el Sistema de Control Interno Contable, se obtuvo una calificación de **2.8** que se traduce en un control interno contable **Ineficiente**, sustentado en el

resultado de la evaluación a los Procesos Revelación Estados Contables y Ejecución y Cierre del Presupuesto.

OPINIÓN DE LOS ESTADOS FINANCIEROS

La Contraloría General de la República se abstiene de opinar sobre la razonabilidad de los Estados Financieros del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al 31 de diciembre de 2014, y los resultados de sus operaciones por el año que terminó en esta fecha, de conformidad con los principios y normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contador General, por cuanto los registros y saldos de las cuentas del Balance presentan incertidumbres por \$2.621.750 millones, que representan el 75% de los Activos de la entidad, valor que corresponde especialmente a la incorporación de las operaciones realizadas por FINAGRO como operador de los convenios suscritos con el MADR. De otra parte, se presentan sobrestimaciones por \$758.054 millones, que representan el 22% del total de los Activos del Ministerio.

2.1.1 Macroproceso: Planes, Programas, Proyectos y Eventos Extraordinarios.

Para la evaluación de la Gestión y Resultados del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR, en la vigencia 2014, se revisaron los procesos de Ejecución y Seguimiento y Monitoreo, respecto de los siguientes programas y/o proyectos:

a) Implantación y Operación Fondo de Comercialización de Productos Agropecuarios a Nivel Nacional

De la verificación y análisis a los convenios y/o contratos seleccionados, se destaca que los planes operativos son muy generales y no permiten conocer a detalle los gastos que se están aprobando para su ejecución, sumado a lo anterior los informes de supervisión no se encuentran debidamente archivados y tampoco contienen el suficiente nivel de desagregación de las actividades realizadas por los ejecutores con los respectivos gastos.

b) Administración del Fondo de Solidaridad Agropecuaria a Nivel Nacional

Del análisis realizado se determina que las compras de cartera han estado ajustadas a la normatividad que la rige. Sin embargo, a la fecha, no es posible determinar la efectividad del FONSA en el Sector, ya que aún no se ha realizado una evaluación del Programa, ni se cuenta con mecanismos que midan sus

resultados, en relación con el objetivo enfocado a determinar que la población beneficiada sea nuevamente sujeto de crédito. Igualmente, se evidencian debilidades en cuanto a las estrategias utilizadas para la recuperación de la cartera, ya que esta presenta índices muy bajos, afectando los recursos del Fondo.

c) Fondo de Fomento Agropecuario (FFA)

De acuerdo con el análisis de la ejecución de los recursos apropiados en la vigencia 2014 con el fin de atender necesidades inminentes planteadas por el sector en el marco de paros y protestas de diferentes organizaciones, se observa que estos en su mayoría se comprometieron el 31 de diciembre y que los proyectos objeto de financiación deben atravesar por un proceso que determine su viabilidad y factibilidad de ejecución de acuerdo con el marco normativo y regulatorio. Es así como, transcurridos siete (7) meses de la vigencia 2015 resulta incipiente su avance y puesta en ejecución, desplazando en el tiempo el acceso a los beneficios en ellos planteados, en términos de calidad y oportunidad y sumando a ello deficiencias en materia de seguimiento y monitoreo.

d) Apoyo Agro Ingreso Seguro Nacional – Contrato 250 de 2014

Durante la vigencia 2014, en los Municipios y CPGAs que resultaron beneficiados por la convocatoria de la Asistencia Técnica Directa Rural 2012 y que prestaron el servicio de manera satisfactoria, así como para adelantar y suscribir los procesos contractuales necesarios para el desarrollo de los mismos, en el marco de los incentivos a la productividad del programa AIS.

De la revisión efectuada se establecieron deficiencias en la prestación del servicio de asistencia técnica, relacionadas principalmente con la realización efectiva de visitas de capacitación por parte de los técnicos contratados para el programa.

e) Apoyo para la Reactivación del Sector Agropecuario - PRAN.

El Programa Nacional de Reactivación Agropecuario, es un instrumento de política de gobierno con el fin de reactivar el sector rural colombiano. La ejecución de tales recursos se dio a través de la suscripción de contratos interadministrativos y expedición de las Resoluciones 520 y 521 de 2014 al Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario – FINAGRO.

Se tuvo en cuenta por parte de la auditoría el Contrato No. 223 de 2014 entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario - FINAGRO, cuyo objeto consistió en la implementación del

programa de coberturas para el sector agropecuario, vigencia 2014, siguiendo los lineamientos establecidos en el instructivo técnico que para tal fin expidió el MADR, que permitieran mitigar el riesgo de variación de la tasa de cambio USD/COP.

De acuerdo con el análisis de la ejecución de los recursos apropiados en la vigencia 2014, se observan inconvenientes relacionados con aleatoriedad de los comportamientos del clima, pocos oferentes del seguro agropecuario y falta de normatividad taxativa en coberturas a los riesgos naturales y biológicos, como la relacionada con el nuevo costo de la Garantía a los beneficiarios objeto el apoyo de la diferencia del costo de la comisión de aquellos pequeños productores que hubieran adquirido garantía FAG

- f) Desarrollo de Soluciones Tecnológicas apropiadas para el Sector Agropecuario, Forestal y Pesquero a Nivel Nacional. Convenio 115 de 2014, suscrito con la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria - CORPOICA.

Como resultado de la validación de controles en la ejecución, monitoreo y seguimiento previsto por parte del Ministerio en el desarrollo del convenio, y de los productos generados en la ejecución, se evidenciaron debilidades en la definición del plan operativo de acuerdo a lo que especifica el clausulado, deficiencias en las labores de supervisión y falta de controles para la entrega y manejo del archivo de los productos generados, lo cual se traduce en riesgos en la ejecución de los recursos y en la conservación de la memoria institucional de la entidad.

- g) Implementación Agricultura Familiar: Apoyo a la Productividad, Competitividad y Valor Agregado, A Nivel Nacional - Previo Concepto DNP.

En el desarrollo del proceso auditor se evidenciaron deficiencias relacionadas con la capacidad de gestión por parte del Ministerio con respecto al tema de la focalización de las personas que iban a ser beneficiadas, que derivó en muchos casos en la terminación anticipada de los convenios, situación que genera que el objetivo que se pretende con el proyecto no se alcance en términos de calidad y oportunidad para los agricultores.

- h) Créditos Internacionales.

- Proyecto Alianzas Productivas - Préstamo BIRF 7484-CO

Para la verificación de la debida ejecución del proyecto se realizaron visitas a Alianzas Productivas en los Departamentos de Quindío y Casanare. Como

resultado de la revisión efectuada se determinaron deficiencias en el proceso de seguimiento y supervisión en una alianza, como se describe en el cuerpo del informe.

- Proyecto Oportunidades Rurales Préstamo FIDA 702-CO

La verificación selectiva del Programa Oportunidades Rurales se enfocó en la verificación de los Convenios 043 de 2011 y 214 de 2014.

El Convenio 214 de 2014, permitió determinar debilidades importantes en la Supervisión por parte del Ministerio y en la Interventoría que le correspondió realizar a la CCI (Corporación Colombia Internacional) como Operador de este Convenio, las cuales se presentan en el cuerpo de este Informe, para aquellas Asociaciones beneficiarias del Programa y que fueron seleccionadas para su evaluación.

2.1.2. Macroproceso: Gestión Financiera, Presupuestal y Contable

El examen a los Estados Financieros consolidados del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con corte al 31 de diciembre de 2014, se efectuó mediante la verificación selectiva a los rubros de Inversiones y Deudores por valor de \$2.994.868 millones que frente a los activos del Ministerio por \$3.513.151 millones representan el 85%.

Evaluado el Sistema de Control Interno Contable, se obtuvo una calificación de **2.8** que se traduce en un control interno contable **Ineficiente**, sustentado en el resultado de la evaluación a los Procesos Revelación Estados Contables y Ejecución y Cierre del Presupuesto.

Se evidenció en relación con la constitución de las Cuentas por Pagar y las Reservas Presupuestales que se presentan deficiencias de fondo, ya que la ejecución del presupuesto se basa en lo pactado en la cláusula contractual de forma de pago y no en la ejecución real de las actividades del Convenio y/o contrato.

2.1.2.1 Opinión de los Estados Financieros

La CGR se abstiene de opinar sobre la razonabilidad de los estados financieros del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al 31 de diciembre de 2014 y los resultados de sus operaciones por el año que terminó en esta fecha, de conformidad con los principios y normas prescritas por las autoridades

competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contador General, por cuanto los registros y saldos de las cuentas del Balance presentan incertidumbres por \$2.621.750 millones que representan el 75% de los Activos, valor que corresponde especialmente a la incorporación de las operaciones realizadas por FINAGRO como operador de los convenios suscritos con el MADR. De otra parte, se presentan sobrestimaciones por \$758.054 millones, que representan el 22% del total de los activos del Ministerio.

2.1.3 Macroproceso: Gestión de Defensa Judicial

Para la vigencia 2014 existe un total de 1.389 procesos judiciales vigentes, con una cuantía total estimada en \$3.098.595 millones. El MADR es demandante en 626 con una cuantía estimada de \$83.351 millones y demandado en 763, con una cuantía estimada de \$3.015.244 millones, con una provisión para este último caso estimada en \$325.137 millones.

Los procesos vienen siendo atendidos por la firma LITIGAR PUNTO COM S.A., verificando su debida atención en los diversos despachos judiciales del país.

2.1.4 Evaluación del Control Interno.

Como resultado de la evaluación al diseño de controles implementados por el MADR, la calificación obtenida fue 1,917 puntos, que corresponde al concepto de "Parcialmente adecuado". En la evaluación a la efectividad de controles, el resultado obtenido es 2,417 puntos, valor correspondiente al concepto de "Inefectivo". En consecuencia, de acuerdo con la metodología vigente para la evaluación del control interno, el puntaje final obtenido es 2,267, valor que permite a la Contraloría General de la República conceptuar que, para el periodo auditado, la Calidad y Eficiencia del Control Interno de la entidad es "Ineficiente".

2.2 SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO.

Se realizó seguimiento a las acciones correctivas del Plan de Mejoramiento vigente durante el término de duración de la fase de planeación y ejecución del presente proceso auditor, relacionadas con los proyectos de inversión arriba mencionados.

2.3 PLAN INSTITUCIONAL DE GESTIÓN AMBIENTAL - PIGA

Se verificó el Plan Institucional de Gestión Ambiental – PIGA, y en general el componente ambiental implementado por el MADR en el desarrollo de sus objetivos misionales. La evaluación se realizó sobre dos hallazgos que corresponden al resultado de la auditoría, vigencia 2012, determinándose que las acciones de mejora propuestas por el Ministerio en ese tema, fueron cumplidas.

2.4 SEGUIMIENTO DENUNCIAS Y OTRAS SOLICITUDES CIUDADANAS.

Se realizó seguimiento, trámite y respuesta de fondo a la denuncia asignada dentro del presente proceso auditor.

2.5 FENECIMIENTO DE CUENTA

Con base en la calificación de los componentes, obtenida en la evaluación de la Gestión y Resultados, la Contraloría General de la República No Fenece la cuenta de la entidad por la vigencia fiscal correspondiente al año 2014.

2.6 RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron sesenta y un (61) hallazgos Administrativos, de los cuales siete (7) tienen posible alcance Disciplinario y uno (1) posible incidencia Penal; que serán trasladados ante las autoridades competentes.

2.7 PLAN DE MEJORAMIENTO

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



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

soporte_sireci@contraloria.gov.co el documento en el cual se evidencia la fecha de recibo por parte de la entidad del presente informe, de ser viable el mismo día de su recepción, con copia a los correos electrónicos: **gladys.romero@contraloria.gov.co**, **cecilia.gomez@contraloria.gov.co** y **andres.bernal@contraloria.gov.co**.

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

Bogotá D.C., 10 NOV. 2015

ANDRÉS BERNAL MORALES
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

Sonia Alexandra Gaviria. Directora DVF Sector Agropecuario
Gladys Stella Romero Pérez. Supervisora de Auditoría

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1 EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS

Para la evaluación de la Gestión y Resultados del MADR, en la vigencia 2014, se revisaron selectivamente los procesos de Ejecución y Seguimiento y Monitoreo, respecto de los siguientes programas y/o proyectos adelantados por la entidad:

- a) Implantación y Operación Fondo de Comercialización de Productos Agropecuarios a Nivel Nacional
- b) Administración del Fondo de Solidaridad Agropecuaria a Nivel Nacional
- c) Fondo de Fomento Agropecuario
- d) Apoyo Agro Ingreso Seguro Nacional
- e) Apoyo para la Reactivación del Sector Agropecuario – PRAN.
- f) Desarrollo de Soluciones Tecnológicas apropiadas para el Sector Agropecuario, Forestal y Pesquero a Nivel Nacional
- g) Implementación Agricultura Familiar: Apoyo a la Productividad, Competitividad y Valor Agregado, a Nivel Nacional - Previo Concepto DNP.
- h) Créditos Internacionales.
 - Proyecto Alianzas Productivas- Préstamo BIRF 7484-Co
 - Proyecto Oportunidades Rurales Préstamo FIDA 702-Co

Como resultado de la evaluación mencionada, se obtuvieron los siguientes resultados:

Tabla No. 1. Calificación Gestión y Resultados

MATRIZ DE EVALUACIÓN DE GESTIÓN Y RESULTADOS	Ponderación Componente	PROMEDIO	Calificación ponderada
CONTROL DE GESTIÓN	20%	61.03	12.21
Procesos Administrativos	15%	63	9.45
Indicadores	25%	65.5	16.38
Gestión Presupuestal y Contractual	35%	57	19.95
Prestación del Bien o Servicio	25%	61	15.25
CONTROL DE RESULTADOS	30%	39	19.13
Objetivos misionales	50%	60	30
Cumplimiento Planes Programas y Proyectos	50%	67.5	33.75
CONTROL DE LEGALIDAD	10%	67.3	6.73
CONTROL FINANCIERO	30%	0,000	0

EVALUACIÓN SCI	10%	36.65	3.67
CALIFICACIÓN GESTIÓN PONDERADA			41.725

La anterior calificación de la Gestión y Resultados representa para el MADR, un concepto **DESFAVORABLE**.

3.1.1. Gestión

3.1.1.1 *Implantación y Operación Fondo de Comercialización de Productos Agropecuarios a Nivel Nacional*

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

Durante la vigencia 2014 el citado Fondo operó a través del proyecto de Inversión Implantación y Operación Fondo de Comercialización de Productos Agropecuarios a Nivel Nacional, Rubro de Inversión 520-1106-1 a cargo de la Dirección de Cadenas Agrícolas y Forestales, con una apropiación presupuestal definitiva de \$589.000 millones ejecutados en su totalidad según informe de presupuesto.

Se realizó revisión selectiva a los contratos/convenios suscritos con la Asociación Colombiana de Exportadores de Flores, Federación Nacional de Cacaoteros y los dos contratos con la Bolsa Mercantil de Colombia, para un total examinado de \$285.290 millones que representan el 48% del compromiso presupuestal.

Convenio de Asociación No. 20140219

Celebrado entre el MADR y la Asociación Colombiana de Exportadores de Flores - Asocolflores, cuyo objeto consistió en *“estimular y consolidar los esquemas de producción sostenible de flores en el país, como elemento diferencial y facilitar la presencia comercial de la floricultura nacional en los mercados actuales y potenciales”*, con fecha de terminación del 30 de Diciembre de 2014.

El valor total del convenio ascendió a \$1.242.5 millones, de los cuales el MADR aportó \$1.000 millones y Asocolflores \$242.5 millones, en especie. Posteriormente, se realizó una adición por valor de \$621.2 millones, de los cuales

el Ministerio aportó \$500 millones. El valor total del convenio finalmente ascendió a \$1.863.7 millones.

De la revisión efectuada se determinaron los siguientes hallazgos:

- **Hallazgo No. 01. Plan Operativo Convenio 219 de 2014**

De conformidad con lo previsto en el Capítulo I. Disposiciones y Aclaraciones Generales, numeral 1. Definiciones adoptadas para este Manual de Supervisión, del Manual de Supervisión, versión 5, del MADR adoptado según Resolución No. 000185 del 30 de junio de 2011, Plan de Ejecución de un convenio o contrato: *“será un Plan Operativo, cuando en él se establezcan en forma detallada los pasos a seguir, el cronograma de ejecución de actividades, el mapa de calificación y determinación y riesgos y la distribución de los recursos atendiendo las actividades que deban desarrollarse para lograr la realización del objeto y el desarrollo de las demás obligaciones prevista en el convenio. El Plan Operativo contendrá, además, las estrategias, objetivos, directrices, acciones e indicadores que han de regir la ejecución del convenio.”*

Sin embargo, se observó que el Plan Operativo del convenio 219 de 2014, suscrito con Asocolflores, cuyo objeto consiste en estimular y consolidar los esquemas de producción sostenible de flores en el país, como elemento diferencial y facilitar la presencia comercial de la floricultura nacional en los mercados actuales y potenciales y fecha de terminación del 31 de diciembre de 2014, no cumple con las especificaciones y requerimientos establecidos en el Manual de Supervisión mencionado, debido a que él mismo no contiene el detalle de los gastos por cada una de las líneas a ejecutar; por lo tanto, no hay parámetros claros y bien definidos que sirvan de herramienta para realizar seguimiento de lo ejecutado con lo planeado, situación que dificulta la respectiva verificación por parte de los supervisores y puede originar incumplimiento de las objetivos propuestos con la contratación, así como falta de control en la debida inversión de los recursos comprometidos.

- **Hallazgo No. 02. Informes de supervisión Convenio 219 de 2014**

El Manual de Supervisión del MADR, Capítulo 4, numeral XIV, prevé: *“Responsabilidad: el ejercicio de la supervisión exige de las personas designadas para su realización, la capacidad para reconocer y aceptar las consecuencias de sus actuaciones, ya sea civil, disciplinaria y penalmente por sus acciones y omisiones, responsabilidad que le es extensiva al cargo de supervisión.”*

Así mismo, en el capítulo II - De la supervisión de contratos y convenios, se establece: *3.1.5 Funciones de Supervisión relacionadas con la gestión financiera contable del contrato, numeral 1. Velar por el buen manejo e inversión de los recursos de conformidad con los términos pactados por el contrato y/o convenio y exigir toda la documentación que lo soporte, para lo cual deberá realizar las inspecciones necesarias que le permitan verificar la ejecución financiera del contrato y/o convenio de cara a la realización de las obras o la adquisición de los bienes o servicios contratados y levantar los respectivos registros a través de informes de evaluación de la ejecución o actas y las cuales deberá allegar al Grupo de Contratación para su correspondiente archivo; Verificar que las facturas, cuentas de cobro y demás documentos y soportes reúnan los requisitos mínimos exigidos, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes y verificar los soportes de pagos presentados por el contratista o ejecutor y generados en desarrollo del contrato y/o convenio.*

En los informes presentados como resultado de la supervisión financiera del convenio 219 de 2014, suscrito con Asocoflores, no es posible evidenciar el procedimiento utilizado por la Supervisión para verificar la debida utilización de los recursos en el desarrollo del objeto contractual, debido a que si bien el manual de supervisión establece unos parámetros, el seguimiento y control a la ejecución de los recursos debe partir de lo previsto en el plan operativo, y se evidenció que éste es muy general y no detalla las actividades a realizar debidamente valoradas, situación que puede generar riesgos de aplicación de recursos a fines que no tienen relación con el objeto contratado, e impide detectar dichas situaciones oportunamente.

Convenio de Cooperación Técnica y Científica No. 20140221

Celebrado entre el MADR y la Federación Nacional de Cacaoteros, con el objeto de aunar esfuerzos para mejorar la productividad y aumentar la oferta del grano en el mercado nacional mediante la recuperación de las plantaciones de cacao en los principales departamentos productores de cacao en Colombia. Valor del convenio: \$3.179.5 millones (\$3.000 millones MADR, y \$179.5 millones Fedecacao, en especie), firmado en enero 24 de 2014, con fecha de terminación en diciembre 30 de 2014.

De conformidad con la información que reposa en la carpeta, hasta el mes de octubre de 2014, la Federación estaba dando cumplimiento a las actividades contempladas dentro de los objetivos propuestos. En el Plan Operativo se evidencia que los gastos correspondían específicamente al personal contratado para la realización de las actividades programadas. Es importante mencionar que el convenio fue prorrogado en tiempo y la Federación se hizo cargo de dicha extensión con el personal que estaba contratado menos algunos cargos que ya no

eran necesarios. Sin embargo, ante la falta de información en la carpeta contractual es imposible establecer el cumplimiento en términos y calidad y por ende el cumplimiento del objeto contratado. Los informes de supervisión tampoco están completos

De la revisión efectuada a este Convenio se estableció el siguiente hallazgo:

- **Hallazgo No. 03. Gestión Documental - Convenios 219 de 2014 con Asocolflores y 221 de 2014 con Fedecacao (D1)**⁷

El artículo 21 de la Ley 594 de 2000, establece que las entidades públicas deberán elaborar programas de gestión de documentos, pudiendo contemplar el uso de nuevas tecnologías y soportes, en cuya aplicación deberán observarse los principios y procesos archivísticos.

Igualmente, el artículo 22 de la Ley 594 de 2000, entiende la gestión de documentos dentro del concepto de archivo total, que comprende procesos tales como la producción o recepción, la distribución, la consulta, la organización, la recuperación y la disposición final de los documentos.

El Manual de Supervisión, capítulo II, numeral 3. *“El supervisor enviará al Grupo de Contratación los documentos que se originen con ocasión del contrato, a efectos de que estos reposen en la carpeta contentiva del mismo, la cual estará en custodia del Grupo de Contratación, para mantener actualizada la misma con un archivo completo y ordenado cronológicamente de todos los documentos originales, entre ellos, póliza, informes, actas, modificaciones, adiciones, desembolsos, correspondencia y demás documentación que se produzca durante la ejecución del contrato y/o convenio, hasta su liquidación.”*

Se evidenció a través de la verificación documental efectuada a los Convenios 219 y 221 de 2014; que existe un posible incumplimiento de la normatividad anteriormente transcrita, debido a que la totalidad de los documentos que dan cuenta de la ejecución del mismo no se encuentran debidamente archivados y no mantienen un orden cronológico, situación que induce a errores en la lectura y análisis de la información e impide su adecuada utilización para los fines de la gestión administrativa, situación que podría ocasionar la pérdida de documentos,

7 Para los hallazgos con presunta connotación disciplinaria se realiza esta numeración la cual es consecutiva a lo largo del Informe.

afectando la garantía de integridad y conservación documental, con riesgo de pérdida de la memoria institucional. Lo anterior podría conllevar a que no se adopten en forma oportuna las decisiones que sean necesarias de cara al avance de los Convenios.

Esta situación conlleva una presunta connotación Disciplinaria para la oficina de Contratación responsable del archivo correspondiente.

Contrato No. 20140473

Suscrito entre el MADR y la Bolsa Mercantil de Colombia con el objeto de otorgar apoyos a la comercialización a los productores agropecuarios de los sectores de arroz y algodón, a través de la puesta en marcha y ejecución de instrumentos y/o programas que permitan garantizar el nivel de precios, modernización de la comercialización y sostenibilidad de la actividad productiva, con el acompañamiento del Ministerio y de conformidad con el proyecto denominado: Implantación y Operación del Fondo de Comercialización de Productos Agropecuarios, Nivel Nacional. El contrato se firmó el 28 de noviembre de 2014, con una duración hasta el 31 de diciembre de 2015, por la suma de \$153.500.4 millones, distribuidos en \$130.000 millones para apoyo a la comercialización de Arroz Paddy – Acuerdo en Espinal, Tolima, \$19.153 millones, para apoyo a la compensación del precio mínimo de algodón en la zona del interior y \$3.847 millones para los gastos administrativos y de supervisión.

Es de anotar que de acuerdo con el informe de Comité Administrativo del contrato, la ejecución del mismo con corte al 18 de diciembre de 2014 fue de \$56.949.1 millones, que corresponde al 37% del valor del contrato, quedando por ejecutar la suma de \$96.651 millones, cifra que no es suficiente para atender la totalidad de los apoyos solicitados, ya que de acuerdo con las proyecciones de producción realizadas para los dos programas se estima que para el caso del apoyo a la comercialización de arroz paddy se requieren \$150.000 millones y para algodón \$29.500 millones, demandando la asignación de más recursos para poder otorgar la totalidad de los apoyos. En este caso se tiene que los recursos presupuestados para el programa no corresponden a las necesidades reales, sino a la asignación efectiva de recursos por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Analizado el contrato en mención se determinaron los siguientes hallazgos:

- **Hallazgo No. 04. Plazo Duración del Contrato 473 de 2014 (D2)**

De acuerdo con lo establecido en las siguientes normas:

Ley 80 de 1993, “*Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*”, artículo 39, de la Forma del Contrato Estatal; en el Decreto 1510 del 2013, artículo 127 – Restablecimiento o Ampliación de la Garantías, en la Cláusula Sexta del contrato: El término de duración del contrato será el comprendido entre la fecha de aprobación de la garantía por parte del MADR y hasta el 31 de diciembre del 2014, en la Ley 1474 de 2011, artículo 83, y en el Manual de Supervisión versión 6, Numeral 3.3.7 Funciones de Supervisión relacionadas con las modificaciones de los convenios y contratos.

Observado el desarrollo del contrato 473 de 2014, cuyo objeto es: “*Otorgar apoyos a la comercialización a los productores agropecuarios de los sectores de arroz y algodón, a través de la puesta en marcha y ejecución de instrumentos y/o programas que permitan garantizar el nivel de precios, modernización de la comercialización y sostenibilidad de la actividad productiva, con el acompañamiento del Ministerio y de conformidad con el proyecto denominado: Implantación y operación del fondo de comercialización de productos agropecuarios, Nivel Nacional.*”, se determinó que a 31 de diciembre de 2014, sólo se ejecutaron \$56.949 millones que corresponden al 37% del valor del mismo, quedando pendiente por ejecutar la suma de \$96.551 millones, recursos que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público giró a la Bolsa Mercantil de Colombia en febrero de 2015. No obstante que la cláusula sexta del contrato establecía su duración hasta el 31 de diciembre de 2014, comisión auditora evidenció que el contrato en la vigencia 2015 aún se encuentra en ejecución sin que el Comité Administrativo, según lo estipulado en la cláusula tercera del contrato, hubiese tomado las decisiones correspondientes a la prórroga y ampliación de la respectiva póliza de garantía y cumplimiento, acorde con lo establecido en el Manual de Supervisión Capítulo III, numeral 2. Instancia de decisión en los convenios – 2.2⁸.

Lo anterior, tiene una presunta connotación Disciplinaria, tanto para el supervisor, como para el Comité Administrativo, acorde con lo normado en la Ley 734 de 2002.

- **Hallazgo No. 05. Informes de Supervisión Contrato 473 de 2014**

La supervisión contractual es el conjunto de actividades encaminadas a vigilar permanentemente la ejecución del objeto contratado, a través del seguimiento

⁸ Composición y funciones del Comité Administrativo entregándose así los saldos pendientes por desembolsar, sin el soporte legal y el amparo correspondiente, situación que pone en riesgo los recursos de la nación y el cumplimiento del objeto contractual.

técnico, administrativo, jurídico, financiero y contable del mismo, con el fin de proteger la moralidad administrativa, prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y tutelar la transparencia de la actividad contractual.

Numeral 4 del Manual de Supervisión versión 6, alcance de la interventoría o supervisión.

Analizado el informe de supervisión que reposa en la carpeta contentiva del contrato, con fecha del 23 de diciembre de 2014, mediante el cual se legaliza la ejecución de los recursos correspondientes al primer desembolso, se observa que éste se realiza con base en el informe enviado por la BMC, como ejecutora, sin que se hayan especificado los procedimientos realizados y el alcance de los mismos para la verificación de las cifras reportadas, así como el cumplimiento de las cláusulas contractuales. Situación que impide conocer el seguimiento efectivo a la ejecución del contrato y aplicación de los recursos.

3.1.1.2 Administración del Fondo de Solidaridad Agropecuaria a Nivel Nacional - FONSA

El FONSA fue creado con la Ley 302 de 1996, como una Cuenta Especial dependiente del MADR, reglamentada mediante el Decreto 2002 de ese mismo año, la Ley 1694 de 2013, Ley 1731 de 2014 y el Decreto 355 de 2014.

Su objeto es otorgar apoyo económico, a los pequeños y medianos productores agropecuarios, forestales, acuícolas y pesqueros; los titulares o integradores de esquemas de crédito asociativo o de alianza estratégica, que hubieren sido redescontados o registrados ante FINAGRO u otorgados, en general, para el sector agropecuario, en relación con la porción de dichos créditos que corresponda a integrados o asociados que califiquen como pequeños o medianos productores.

La evaluación se orientó a determinar la aplicabilidad por parte del Ministerio y de FINAGRO, de la Ley 302 de 1996 y demás normas que la reglamentan; igualmente, se evaluó la gestión del Ministerio en el rol de control y seguimiento a la ejecución del Convenio 005 de 2006 y el de FINAGRO como administrador de los recursos.

De la revisión efectuada se establecieron los siguientes hallazgos:

- **Hallazgo No 06. Rubros Plan Operativo Convenio 05 de 2006**

El Plan Operativo debe contener todos los ítems que hacen parte del valor total del Convenio.

Convenio 005 de 2006 – Clausula Tercera. Parágrafo Segundo. – Funciones del Comité Administrativo numeral 2: “Efectuar los ajustes, adiciones y modificaciones necesarias al Plan de Operaciones e impartir las condiciones del caso pertinentes

De las vigencias 2006 a 2014 el Fondo de Solidaridad Agropecuaria – FONSA, ha tenido asignación de recursos por un monto de \$330.444 millones; adicionalmente, ha contado con recursos sin situación de fondos que ascienden a \$3.573 millones, para un valor total de \$334.017 millones, cifra que es acorde con la reflejada en el Plan Operativo del Convenio 005 de 2006.

Sin embargo, FINAGRO en los informes trimestrales de Ejecución del Convenio, desde la vigencia 2012 y hasta el Informe con corte a 30 de marzo de 2015, cita que: “... Como fue mencionado en la comunicación con radicado en el MADR No. 20123130196822 del 19 de junio de 2012, reiteramos nuevamente que la cartera del Convenio FONSA 067/2003 por valor de \$4.200 millones se encuentra registrada en el balance del Convenio 005 de 2006, **por lo cual es necesario incluir este rubro en el plan operativo del Convenio y por ende contemplarlo como recursos del mismo, así como los \$4.6 millones correspondientes a Reintegro de la Gobernación del Huila que ingresaron al programa pero no se encuentran formalizados mediante modificatorio u otro mecanismo.**” (Negrilla fuera de texto)

Observa la CGR que pese a que FINAGRO en reiteradas ocasiones, le ha manifestado al MADR esta situación, a la fecha no se han realizado los ajustes correspondientes en el Plan Operativo, con el fin de incluir en este, los ítems de Cartera del Convenio 067 de 2003 y Reintegro de la Gobernación del Huila, los cuales, como se ha mencionado, hacen parte del valor del Convenio 005 de 2006 y se encuentran registrados en su Patrimonio. Situación que se presenta por deficiencias de control y seguimiento, por parte del Comité Administrativo del Convenio, generando información inexacta en el Plan Operativo.

- **Hallazgo No 07. Evaluación y Efectividad Programa FONSA**

El artículo 209 de la Constitución Política, prevé que 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.

La Ley 42 de 1993, en su Artículo 8, hace referencia a los principios señalados así: *“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.”*

Así mismo, que permita identificar los receptores de la acción económica y analizar la distribución de costos y beneficios entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales y cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos.” (Resaltado fuera del texto).

El Programa FONSA creado con la Ley 302 de 1996, cuyos recursos a partir de la vigencia 2006 han sido administrados por FINAGRO a través del Convenio 005, no ha tenido una evaluación a nivel macro, orientada a determinar la eficacia de este instrumento de política diseñado con el fin de favorecer a los pequeños productores afectados por las situaciones de crisis definidas en la citada Ley.

La necesidad de la evaluación se ve reflejada en el Acta No. 48 de reunión extraordinaria de la Junta Directiva del FONSA, de fecha 29 de agosto de 2011, donde se expone el documento técnico soporte para avalar el traslado de \$40.000 millones de recursos FONSA a los programas diseñados para atender las obligaciones financieras de los productores agropecuarios afectados por el Fenómeno de La Niña 2010-2011, denominados Plan de Alivio a la Deuda Agropecuaria – PADA, Banco Agrario de Colombia, y PADA FINAGRO. En uno de los puntos del mencionado documento se expresa: **“Se pone de presente que las condiciones de acceso a los programas de alivio, resultan más efectivos y eficaces frente a la compra de cartera. Adicionalmente, a través de los primeros se puede lograr una mayor cobertura de población del Sector Agropecuario afectado por el Fenómeno de la Niña 2010-2011. Así las cosas, mientras el FONSA en los años 2006 a 2008 adquirió 4.190 pagarés, en lo corrido del 2011 los Programas de Alivio han realizado cerca de 16 mil operaciones.”** (Negrilla fuera de texto)

En otro aparte del Acta se cita: *“El delegado del Ministro de Agricultura...considera necesario hacer una revisión al Programa FONSA...el presidente de ANUC....manifiesta la necesidad de revisarlo con el fin de fortalecer al Programa...” “El Dr. Arroyave (Delegado del Ministro de Agricultura) manifiesta que no debe quedar en el ambiente que el FONSA no sirve sino que hay que revisarlo...”*

En similar sentido se pronuncia la Secretaria Técnica de la Junta Directiva del FONSA al expresar: *“...teniendo en cuenta que la Ola Invernal desbordó los requerimientos de recursos y que los pequeños y medianos productores siguen requiriendo recursos a través de los programas de alivio es necesario buscar alternativas que permitan: de una parte, lograr una mayor cobertura de los afectados por el Fenómeno de La Niña con los recursos que se cuenta; y de otra aprovechar los recursos en programas que incluyan a los pequeños productores como lo son los programas de alivio que actualmente están ofreciendo mejores condiciones que las otorgadas por el FONSA* (negrilla fuera de texto)

Así mismo, en las conclusiones del Acta N°48 numeral 2 se cita: *“Los recursos asignados a los programas de alivio resultan más efectivos y eficaces frente a los programas de compra de cartera (FONSA) toda vez que los recursos asignados para el FONSA se destinan en su totalidad a cubrir el costo de la deuda; mientras que los programas de alivio cubren un porcentaje de los costos financieros, o un alivio del 95% para pequeños productores sobre el valor adeudado en el caso de PADA Banco Agrario, además de los beneficios derivados de la normalización”*

De lo manifestado, se puede concluir que entre los argumentos analizados por la Junta Directiva para tomar la decisión del traslado de recursos, se encuentra la comparación de la efectividad de los Programas de Alivio, PADA y las condiciones del FONSA, con base en la cual se determinó que los primeros son más efectivos y eficaces.

De lo anterior, resulta que para el Programa FONSA era conveniente y necesaria desde esa época, una evaluación a fondo que permitiera establecer su efectividad y real impacto en el Sector; lo cual no ha acontecido debido a falta de gestión administrativa que viabilice con oportunidad las respectivas decisiones.

- **Hallazgo No. 08. Indicadores Programa FONSA**

Los indicadores son instrumentos de gestión cuyos resultados permiten la toma de decisiones sobre bases confiables.

El Programa FONSA presenta indicadores financieros en cuanto a recursos apropiados, comprometidos y obligados; porcentajes de cartera comprada e indicador de número de productores beneficiados.

Sin embargo, no se encuentra un indicador de eficacia y/o impacto que permita establecer en relación con la cartera comprada en los años 2006, 2008 y anteriores, cuántos de los beneficiarios han sido nuevamente sujetos de crédito.

Esta falta de indicadores, no permite comprobar lo estipulado en los “*Términos de Referencia para suscribir un convenio con el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario - FINAGRO*”, acápite “**Resultados Esperados**”, que reza: “*La reactivación de los pequeños productores agropecuarios, mediante la compra de cartera a los intermediarios financieros, de manera que sean habilitados de nuevo como sujetos de crédito y puedan acceder a recurso frescos en condiciones preferenciales para desarrollar sus proyectos productivos*”; *ni tampoco establecer el grado de cumplimiento de lo previsto en el Artículo 6° de la Ley 302 de 1996 - Acceso a nuevos créditos. “Los productores beneficiarios de la presente Ley serán clasificados de tal manera que queden habilitados automáticamente para recibir nuevos créditos con cualquier entidad financiera”.*

Lo anterior se presenta por deficiencias de planeación y de seguimiento efectivo al cumplimiento de los objetivos del programa, impidiendo establecer si éste ha generado los resultados esperados en cuanto a la reactivación financiera de los pequeños y medianos productores en situación de crisis.

- **Hallazgo No. 09. Reglamentación Recompra de Tierras**

Ley 302 de 1996 artículo 5° - Decreto 2002 de 1996 artículo 6° - Decreto 1071 de 2015 artículo 2.1.3.1.6

La Ley 302 de 1996 y demás normas que regulan el FONSA, establecen que: “*Por una sola vez respecto de cada pequeño productor agropecuario y pesquero, cuando se presente alguno de los eventos relacionados en el artículo segundo de esta Ley, los recursos del Fondo de Solidaridad Agropecuario se destinarán hasta en un 30% a la adquisición de las parcelas de cuyo dominio y posesión se les haya privado en procesos de ejecución, las que le serán adjudicadas en los términos y bajo las condiciones que establezca la Junta Directiva del Fondo*”

A la fecha, no se ha reglamentado el proceso de adjudicación de estas tierras; aunado al hecho de que el MADR desconoce si el proceso de recompra se ha llevado a cabo en algún momento desde la creación del Fondo.



De otra parte, se evidenció que el MADR no tiene claramente definido el concepto de recompra de tierras, ya que en el Acta N° 55 de Junta Directiva del FONSA de fecha 1 de abril de 2014, en el punto 6. Otras funciones del FONSA: Recompra de Tierras, se señala: *“...Durante la primera compra de cartera que se realizó en el marco del Programa, los beneficiarios tenían la posibilidad de pagar sus obligaciones con tierras, que serían acogidas por el Estado para posteriores programas de restitución. Sin embargo, actualmente no se tiene conocimiento de las tierras que se recibieron mediante esta modalidad de pago, por lo que la Junta Directiva solicitó un informe e inventario de dichos predios. Una vez se cuente con el informe, se procederá con una evaluación de la situación y propuesta para discusión.”*

En similar sentido se expresa en la respuesta dada a la CGR con el Memorando N° 20155600026813 de la Dirección de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios, donde se menciona: *“...en el entendido que los productores tienen la capacidad de saldar sus obligaciones con aportes en tierras a FINAGRO...”*

Situación que se presenta por ausencia de gestión, en este tema específico, conllevando al incumplimiento de la función de establecer los términos y condiciones para el proceso de Recompra de Tierras, impidiendo que los beneficiarios del programa tengan la oportunidad de volver a acceder a la propiedad de sus predios.

- **Hallazgo No. 10. Representantes de los productores ante la Junta Directiva**

Ley 302 de 1996, artículo 7° Composición de la Junta Directiva: “Para la toma de decisiones, el Fondo de Solidaridad Agropecuario tendrá una Junta Directiva integrada así: El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, quien la presidirá – El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado – El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado – Un Representante de las Organizaciones de pequeños productores agropecuarios, elegidos por estas – Un representante de las organizaciones de pequeños productores pesqueros, elegidos por estas

- Decreto 2002 de 1996, artículo 8° parágrafos 1,2 y 3 - Parágrafo 2 inciso 2: “Los representantes elegidos tendrán un periodo de dos (2) años, contados a partir de la primera sesión de la Junta Directiva y podrán reelegirse por una sola vez”.

– Decreto 1071 de 2015, Título 3 Fondo de Solidaridad Agropecuario – Capítulo 1 Disposiciones Generales, artículo 2.1.3.1.8 Delegados: “Los representantes legales de las organizaciones de pequeños productores agropecuarios y

pesqueros, legalmente constituidas y reconocidas, de carácter departamental, designaran, en su respectivo departamento, un delegado por la actividad agropecuaria y otro por la pesquera, quienes actuarán en representación de dichas organizaciones en la reunión que convoque el Viceministro de Asuntos Agropecuarios, con el fin de elegir a los representantes de que trata el artículo 7 de la ley 302 de 1996...". La respectiva Secretaria de Agricultura Departamental o la que haga sus veces convocará públicamente a través de cualquier medio masivo de comunicación, a los representantes legales de las organizaciones de que trata el inciso anterior, en las fechas que señale el Viceministro de Asuntos Agropecuarios, con el fin de que se produzca la designación de los delegados.

Parágrafo 2 inciso 2, igual al Decreto 2002 de 1996.

Artículo 2.1.3.1.8 Parágrafo Tercero – "En todo caso los delegados de las organizaciones de carácter departamental y nacional, deberán acreditar las condiciones de pequeño productor en los términos previstos en el inciso tercero del artículo primero de la Ley 302 de 1996"

Revisadas las Actas de la Junta Directiva del FONSA, se determinó que pese a que la Junta Directiva, en la mayoría de las sesiones ha tenido participación de los Representantes de los pequeños productores, no se encontraron los documentos que validaran o soportaran el cumplimiento de la normatividad para llevar a cabo su elección, tal como, la reunión que debe convocar el Viceministro de Asuntos Agropecuarios, para proceder a la elección y el documento donde este Viceministerio señale la fecha para que la respectiva Secretaria de Agricultura Departamental convoque públicamente a los representantes legales de las organizaciones, con el fin de que se produzca la designación de los delegados.

A la fecha, no se ha adelantado el proceso de selección, por lo que los Representantes han sido los mismos, estableciendo la norma que estos serán elegidos por dos años y solo podrán reelegirse por una sola vez.

Adicionalmente, no se determina con claridad su representación si es por las Organizaciones de pequeños productores agropecuarios, o por las organizaciones de pequeños productores pesqueros, ya que en las Actas se cita solamente AL Representante de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos – ANUC, y AL Representante de Pequeños Productores Agropecuarios - ANMUCIC (Asociación Nacional de Mujeres Campesinas e Indígenas Colombianas)

• **Hallazgo No. 11. Recuperación de Cartera**

Ley 302 de 1996 – Artículo 8° modificado por el artículo 14 de la Ley 1731 de 2014. “Autorízase a la Junta Directiva del Fondo de Solidaridad Agropecuario para reglamentar todo lo concerniente a la recuperación de la cartera adquirida...”

La cartera adquirida con los recursos del Programa FONSA, con anterioridad a la vigencia 2014, comprada en los años 2006–2008, ascendió a 4.185 pagarés, por valor de \$26.092 millones y un valor pagado por FINAGRO, como administrador de los recursos de \$22.016 millones. Se observa que el recaudo o recuperación de esta cartera presenta porcentajes bajos, tal como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla No. 2. Cifras recaudo FONSA

Concepto	Saldo de Cartera (Cifras en Millones)	Recaudo (Cifras Millones)	en	% de Recaudo
Recaudo acumulado a dic de 2011	25.164		831	3,3
Recaudo acumulado a dic de 2012	25.013		982	3,9
Recaudo acumulado a dic de 2013	24.461		1.522	6,2
Recaudo acumulado a dic de 2014	24.256		1.709	7,0

Fuente: Información FINAGRO

A su vez, según base de datos enviada por FINAGRO, a abril de 2015, se encuentran 3.468 obligaciones vencidas por un valor de \$16.503 millones; de estas 1.535 se encuentran en proceso judicial por un monto de \$6.578 millones.

De las cifras citadas anteriormente, se puede deducir, tomando como base el saldo de cartera a diciembre de 2014 de \$24.256 millones, menos el valor de las obligaciones vencidas de \$16.503 millones, que quedaría un valor aproximado de \$7.753 millones, para ser objeto de recuperación, en consideración que esta clase de cartera puede catalogarse como incobrable.

El artículo 7° de la Ley 1731 de 2014, establecía un alivio especial a deudores del Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria (PRAN) y del Fondo de Solidaridad Agropecuaria (FONSA), permitiendo, con unas condiciones específicas, la extinción de sus obligaciones pagando de contado hasta el 30 de junio de 2015, el valor que FINAGRO pagó al momento de adquisición de la respectiva obligación; medida que a su vez podría aumentar el valor del recaudo o recuperación. Sin embargo, se observa (base de datos enviada por FINAGRO), que solamente 95 beneficiarios del Programa realizaron cancelaciones y abonos parciales por un monto de \$139.9 millones

Por lo mencionado anteriormente, se evidencia que no obstante FINAGRO haber desarrollado algunas estrategias para la recuperación de cartera, estas no han sido efectivas lo que se refleja en los bajos porcentajes de recaudo.

- **Hallazgo No. 12. Aseguramiento Cartera**

En seguros el riesgo se define como la posibilidad que se presente una pérdida o un daño al objeto del seguro; en este caso a la cartera del Programa FONSA - Circular Externa 011 de 2002 de la Superintendencia Bancaria de Colombia (ahora Superintendencia Financiera de Colombia)

1. **PRINCIPIOS Y CRITERIOS GENERALES PARA LA EVALUACIÓN DEL RIESGO CREDITICIO EN LA CARTERA DE CRÉDITOS**

- 1.1 *Riesgo crediticio*

“En sentido general, el riesgo crediticio es la posibilidad de que una entidad incurra en pérdidas y se disminuya el valor de sus activos, como consecuencia de que sus deudores fallen en el cumplimiento oportuno o cumplan imperfectamente los términos acordados en los contratos de crédito. Toda cartera de créditos está expuesta a este riesgo, en mayor o menor medida.”

A través de los informes trimestrales de ejecución del Convenio 05 de 2006, presentados por FINAGRO al MADR, con fechas de corte 31 de diciembre de 2013; 31 de marzo, 30 de junio y 30 de septiembre de 2014, se evidencia que durante los meses de septiembre, octubre y noviembre del año 2013, y de enero a noviembre de 2014, la cartera del Programa estuvo sin asegurar. En el Acta N° 55 del 1 de abril de 2014, de la Junta Directiva del Programa, se trata el tema, recalcando el riesgo del no aseguramiento, así: **“Se resaltó el hecho de que los seguros de vida funcionan como una herramienta eficaz para el recaudo de la cartera objeto de compra. Sin embargo, al día de hoy el convenio no cuenta con la suficiente disponibilidad de recursos para asegurar la cartera antigua durante la vigencia 2014, cosa que resulta indispensable dada la magnitud del riesgo del incumplimiento de los pagos por parte de los beneficiarios del Programa con alto rango de edad...”** (negrilla fuera de texto)

Pese a este pronunciamiento de la Junta Directiva, del 1 de abril de 2014, FINAGRO manifiesta en los informes de junio y septiembre de ese mismo año que: *“...en la actualidad el programa cuenta con recursos producto de las adiciones del Modificadorio 8 que permitiría asegurar la cartera por el tiempo que el Comité Administrativo autorice. Para esto solicitamos que se apruebe cuanto*

antes la propuesta de plan operativo del 2014, que permita utilizar recursos girados al Programa para asegurar la cartera.

Sin embargo, solo hasta el mes de diciembre de 2014 se aseguró, según autorización del Ministerio, registrada en el Acta N° 31 de Comité Administrativo del 29 de octubre de 2014.

Situación que se presentó inicialmente por la iliquidez del Programa, y cuando se contó con los recursos, el Comité Administrativo no lo autorizó oportunamente, asumiendo el riesgo de que un eventual siniestro no sería cubierto por la Aseguradora.

- De acuerdo con la información recibida por la CGR con el radicado N° 20152800138261 del 1 de julio de 2015, a dicha fecha se tenía noticia que se presentaron dos (2) siniestros durante el periodo que la cartera no estuvo asegurada, los cuales fueron reportados por los familiares de los fallecidos a FINAGRO en el mes de febrero de 2015; según lo informado por el MADR, este tema será incluido en el próximo Comité Administrativo del Convenio 05 de 2006, el cual tiene previsto realizarse cuando finalice el proceso de compra de cartera 2014.
- De otra parte, en el informe trimestral presentado por FINAGRO al Ministerio, con corte a 30 de marzo de 2015, en relación con estos siniestros, se informa que su valor es de \$6.6 millones y que se espera a que el Comité Administrativo analice estos casos con el fin de que autorice el cargue de estas obligaciones contra los rendimientos y recaudos del programa ya que no procede la reclamación ante la Aseguradora.

3.1.1.3 Fondo de Fomento Agropecuario (FFA)

Creado mediante la Ley 313 de 1960 como una cuenta separada incluida en el presupuesto del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Fondo de Fomento Agropecuario (FFA) tiene por objeto impulsar las actividades que contribuyan al fomento del desarrollo del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural, mediante recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación, de los Departamentos y los Municipios, así como las donaciones, aportes y contrapartidas de los Organismos Internacionales, Empresas Privadas, Asociaciones Campesinas, Gremiales, Fundaciones sin Ánimo de Lucro y similares.

La Resolución 055 del 22 de enero de 2014 reglamentó el Fondo de Fomento Agropecuario atendiendo la nueva estructura del Ministerio, fijó directrices y dictó



pautas para la administración de estos recursos, parámetros derogados mediante la Resolución 385 del 2 de octubre de 2014; resolución que también determina incluir en los recursos del Fondo de Fomento aquellos destinados a atender los compromisos del Pacto Nacional por el Agro.

En tal sentido, la Resolución No. 397 del 6 de octubre de 2014, establece las disposiciones generales para la cofinanciación de los proyectos productivos municipales y departamentales en el marco del Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural.

Situación similar acontece con los compromisos asumidos en el marco de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular. Es así como con la Resolución 503 del 22 de diciembre de 2014, se desarrollan los objetivos, criterios, lineamientos y particularidades para el cumplimiento de los acuerdos con la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular, a través del Fondo de Fomento Agropecuario.

Para la vigencia 2014, el Fondo de Fomento contó con una apropiación de \$30.333 millones que fueron ejecutados presupuestalmente en su totalidad a través del proyecto de inversión rubro C-310-1100-7, denominado Asistencia Técnica para el Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero. Fondo Fomento Agropecuario, mediante la suscripción de los siguientes convenios:

1. Convenio Interadministrativo No. 524 del 31 de diciembre de 2014 con la Corporación Colombia Internacional – CCI, por valor de \$75.661 millones, de los cuales el MADR aporta \$73.457 millones con cargo al presupuesto de las vigencias 2014 y 2015, y el resto es aportado por la CCI - aporte en especie. Los recursos 2014 aportados por el MADR ascienden a \$10.252 millones que se desembolsarían contra la apropiación del Plan Operativo. El plan fue aprobado por el Comité Directivo y se constituyó cuenta por pagar para realizar el primer giro. Los recursos 2015 ascienden a \$63.205 millones aprobados en calidad de vigencia futura

El objeto del contrato corresponde a: *“Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para llevar a cabo la implementación, ejecución y seguimiento de los proyectos productivos municipales en el marco del Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural, priorizados por los Consejos Municipales de Desarrollo Rural”*. La vigencia del contrato se extiende hasta el 31 de diciembre de 2015.

2. Convenio de Asociación No. 528 del 31 de diciembre de 2014 con la Organización Nacional Indígena de Colombia – ONIC, por valor de \$89.876 millones aportados por el MADR, de los cuales \$19.883 millones corresponden

a la vigencia 2014 y \$69.993 millones a la vigencia 2015, en calidad de vigencia futura, además de una contrapartida de las asociaciones por \$24.035 millones. El objeto del contrato corresponde a: *“Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros con el fin de desarrollar proyectos productivos en el marco de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular a través del Fondo de Fomento Agropecuario, conforme a los lineamientos normativos y reglamentarios del programa y el Manual Operativo adoptado el 22 de diciembre de 2014”*. El plazo del convenio se extiende hasta diciembre 31 de 2015 y en tal sentido, el aporte correspondiente a la vigencia 2014 se constituyó como Reserva Presupuestal que se desembolsa una vez cumplida una serie de requisitos como los contemplados en el Manual Operativo, la evaluación técnica, jurídica, social, contable y financiera según metodología de la Oficina de Planeación y Prospectiva, certificación de visita de verificación antes o después de la firma del convenio derivado, y suscripción del convenio derivados que especifique la ejecución de la contrapartida.

3. Convenio de Asociación No. 527 del 31 de diciembre de 2014, celebrado entre el MADR, la Asociación de Apicultores de Colosó (Sucre) y la Gobernación del Departamento de Sucre, con el objeto de aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros con el fin de desarrollar el proyecto Implementación y Sostenimiento de 400 hectáreas de cultivos comerciales de aguacate como estrategia de generación de ingresos y empleo en los Montes de María, Departamento de Sucre. El plazo del convenio es de seis (6) meses a partir de la aprobación de la garantía única, previo perfeccionamiento del convenio. El valor total del convenio es hasta la suma de \$3.192 millones de los cuales el MADR aporta \$1.982 millones; \$510 millones son aportados por los asociados, en especie, y \$700 millones aportados por la Gobernación de Sucre. El aporte del MADR se desembolsa en \$198 millones contra aprobación del Plan Operativo – valor que se constituyó como cuenta por pagar; un segundo desembolso de \$793 millones contra informe de ejecución del 80% del primer desembolso; un tercer desembolso por \$793 millones contra informe de ejecución del 80% de lo girado por el Ministerio; y un último desembolso por \$198 millones contra verificación de ejecución del 100% de los recursos desembolsados por el MADR. Los \$198 millones afectan el presupuesto 2014 y los restantes \$1.783 millones con cargo a vigencia futura de 2015

Con base en el análisis a la ejecución, seguimiento y monitoreo a estos contratos/convenios que constituyen el 100% de la apropiación del proyecto de inversión en la vigencia 2014, se determinaron los siguientes hallazgos:

Convenio No. 20140524

• **Hallazgo No. 13. Debido Proceso Contrato No. 20140524 de 2014**

Con el propósito de dar cumplimiento al Pacto Agrario, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR, el 26 de Marzo de 2014, a través de su página web dio a conocer los mecanismos para acceder a los recursos del pacto mediante la presentación de proyectos los cuales serían priorizados por los Consejos Municipales de Desarrollo Rural – CMDR, y los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario – CONSEA, con el fin de mejorar el bienestar, el ingreso y capacidades para el desarrollo rural y agropecuario del campo Colombiano.

En el mismo comunicado, se estableció el cronograma previsto para la presentación, priorización y viabilización de los proyectos, así:

Tabla No. 3. Cronograma Presentación, Priorización y Viabilización de Proyectos

FECHA ESTABLECIDA	ACTIVIDAD
Hasta el 19 abril 2014	Presentación de los proyectos a los CMDR y CONSEA
20 de abril – 1 de mayo 2014	Sesiones de priorización de proyectos en los CMDR y CONSEA
2 de mayo–15 de mayo 2014	Envío de proyectos al MADR
16 de mayo–30 de junio 2014	Viabilización y aprobación de proyectos por parte del MADR

No obstante, el 20 de agosto del 2014 el MADR expidió el Decreto No. 1567, *“mediante el cual se establecen los lineamientos generales para la cofinanciación de los proyectos en el marco del Pacto Agrario y el Desarrollo Rural”*. Igualmente, expidió la Resolución No. 397 del 6 de octubre 2014, por medio de la cual se establecen las disposiciones generales para la cofinanciación de los proyectos productivos municipales y departamentales en el marco del Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural.

Así las cosas, se evidenció que la normatividad fue expedida con posterioridad al proceso de convocatoria y recibo de los proyectos presentados por los CMDR y CONSEA, vulnerándose así el debido proceso establecido en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, toda vez que los beneficiarios no tuvieron conocimiento previo de la normatividad aplicable para la evaluación y viabilización de sus proyectos, lo cual dio lugar a que tan solo el 8% de dichos proyectos presentados fueran viabilizados

En este orden de ideas, se observa una presunta vulneración al principio de Legalidad⁹ debido a la variación de las reglas que inicialmente se habían establecido para el acceso a los recursos del programa; y al principio de Confianza Legítima, el cual encuentra su sustento en el artículo 83 de la Constitución Política, referente a que, *“las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas.”*

- **Hallazgo No. 14. Plan Operativo del Contrato No. 20140524 de 2014.**

Según el Manual de Supervisión, versión 5: será un Plan Operativo, cuando en él se establezcan en forma detallada los pasos a seguir, el cronograma de ejecución de actividades, el mapa de calificación y determinación y riesgos y la distribución de los recursos atendiendo las actividades que deban desarrollarse para lograr la realización del objeto y el desarrollo de las demás obligaciones prevista en el convenio. El Plan Operativo contendrá, además, las estrategias, objetivos, directrices, acciones e indicadores que han de regir la ejecución del convenio.

Efectuado el análisis al Plan Operativo del convenio, se determinó que es general, no se detallan los productos a entregar, el cronograma de las actividades, fechas de entrega, roles institucionales y los valores asignados no tienen una desagregación del gasto. Situación que no permite efectuar un seguimiento adecuado al contrato, por parte de los supervisores del ministerio.

Frente al valor Evaluación Integral y Concepto de viabilidad no se determinaron cuántos son los proyectos a evaluar, los términos y plazos para la entrega de los resultados, generando incertidumbre sobre el valor asignado para éste rubro.

La asignación de recursos (Inversión cofinanciación MADR) por \$64.561 millones, se realizó sobre una base incierta por cuanto no se conoce el número de proyectos viables de ejecución y el costo de cada uno de éstos. Situación similar se presenta con el rubro de difusión de resultados y costo financiero, debido a que no se especifica los medios y costos por estos conceptos.

⁹ Se conoce como principio de legalidad a la prevalencia de la ley sobre cualquier actividad o función del poder público. Esto quiere decir que todo aquello que emane del Estado debe estar regido por la ley, y nunca por la voluntad de los individuos.

Los Costos Operativos son aquellos costos en que incurre para su operación cotidiana y se refiere a sueldos y salarios, licitaciones, proveedores, concesiones y licencias para la prestación, aprovechamiento y explotación de los bienes y servicios públicos, gastos de representación e inventarios de los bienes muebles e inmuebles. La transparencia en este rubro es importante ya que puede prevenir conductas ilícitas u omisiones en el manejo de los recursos públicos) en los cuales se incurren, no se desglosan por tanto se desconoce los rubros y la forma como se asignó la suma de \$3.590 millones.

De acuerdo con lo descrito en el Plan Operativo se determina: *“Los costos operativos constituyen un reconocimiento a la CCI en su esfuerzo por ejecutar las actividades previstas: con cargo a estos recursos la entidad cubre diferentes gastos para garantizar la adecuada ejecución técnica y financiera adicional a la responsabilidad que adquiere la entidad y el representante legal en las obligaciones pactadas en el convenio principal y sus derivados y corresponden entre otras a las siguientes actividades que desarrolla de manera específica la CCI”*

Debido a que no se detalla cada uno de costos operativos y su valor, no hay certeza que con el valor asignado se estén cubriendo costos que son propios de la CCI, como aporte de contrapartida. Además, que la forma como se denominan en el Plan Operativo, éstos corresponden a una cuota de administración que el Ministerio le reconoce a la CCI por la ejecución del convenio. Situación que no es acorde con el objetivo general del convenio.

A pesar de las inconsistencias anteriores el Comité Administrativo aprobó el Plan Operativo del convenio sin realizar ninguna objeción al respecto, afectando la labor de supervisión dentro de los principios que rigen la labor de interventoría y supervisión descritos en el Manual de Supervisión, versión 6 numeral 1.

- **Hallazgo No. 15. Inconsistencia en el número de proyectos entregados para la calificación y viabilización.**

Modelo Estándar de Control Interno: garantizar que mediante la implantación de procedimientos, métodos, recursos e instrumentos se difunda la información de la entidad sobre su funcionamiento, gestión y resultados en forma amplia y transparente a los diferentes grupos de interés (clientes y partes interesadas) dando cumplimiento al principio constitucional de la publicidad y transparencia.

Como resultado de la convocatoria para el acceso a los recursos del Pacto Agrario y de acuerdo con la información entregada por el MADR, el número de proyectos presentados fue de 4.963, distribuidos así:

Tabla No. 4. Proyectos presentados

Línea Proyecto	Número
Proyectos productivos	4089
Empleo Rural Temporal	414
Vivienda Rural	395
Acceso a tierras	36
Riego y Drenaje	28
Formalización	1
Total Proyectos presentados	4.963

NOTA: Información tomada del CD que contiene la base de datos general del Pacto Agrario, suministrada por el MADR mediante oficio No. 2015800127871 del 19 de Junio de 2015, en respuesta a la solicitud de Información realizada mediante oficio No. MADR – 74, con solicitud de prórroga.

Para nuestro caso el objeto de análisis son los 4.089 proyectos productivos, de los cuales 181 son departamentales y 3.908 municipales, siendo éstos últimos el objeto del presente contrato.

En el Acta de Comité Administrativo en el Numeral 2.2 - 1, la CCI informa que el MADR entregó en medio magnético 3.295 proyectos, cantidad que concuerda con la establecida en el objeto del contrato suscrito entre CCI y el Grupo MEGAG, (el cual se obliga a prestar el servicio de calificación de 3.295 proyectos productivos municipales, priorizados y seleccionados por los CDMR, y surtir el proceso de evaluación técnica, jurídica y financiera que determine y defina la viabilidad de los mismos, para la aprobación de los proyectos objeto de cofinanciación por parte del MADR, en el marco del Pacto Nacional Agrario y Desarrollo Rural y en desarrollo del convenio interadministrativo No. 524/2014 y de acuerdo con la propuesta presentada, la cual hace parte integral del contrato).

En el oficio No. 20151600117521 del 5 de junio de 2015, dirigido al coordinador del Pacto Agrario de la CCI y suscrito por el Jefe de la oficina de Planeación y Prospectiva, menciona que a la firma MEGAG se le entregaron 3.722 proyectos. En el concepto preliminar de viabilidad técnica, financiera y jurídica se informa que el MADR recibió 4.326 proyectos productivos municipales, de los cuales 3.730 se entregaron a la CCI y 596 fueron presentados de manera extemporánea. En el oficio del 23 de abril dirigido al Director de la Oficina de Planeación y Prospectiva y a los supervisores técnico y financiero del contrato, suscrito por el Coordinador del proyecto Pacto Agrario – CCI, mediante el cual se solicita el estudio y trámite de vigencias futuras, se habla de 3.742 proyectos, observando que no existe consistencia en la información y sobre el número de proyectos entregados a la CCI para calificación y viabilización, además de generar incertidumbre sobre la diferencia entre el número de proyectos recibidos y entregados a CCI, la cual es

de 613, según la base de datos general y el número de proyectos objeto del contrato.

La anterior situación se debe a que no se aplicaron políticas, procedimientos y controles claros que permitieran, recibir, radicar, archivar y conservar cada una de las carpetas tanto físicas como en medio electrónico de los proyectos presentados, facilitando de manera correcta y ordenada su digitalización y entrega a la firma contratada para su revisión, calificación y viabilización, así como la objetividad y transparencia con que se da la respuesta sobre la viabilidad o no de los mismos a cada uno de los proponentes.

- **Hallazgo No. 16. Gastos no elegibles con cargo al Contrato 524 de 2014**

Numeral 2 del Manual de Contratación del MADR. En todo proceso de la contratación que adelante el MADR, deberá darse estricto cumplimiento a los principios y procedimientos establecidos en la normatividad vigente. Particularmente, es importante la planeación de sus procesos contractuales con el fin de eliminar, en lo posible, o mitigar y controlar los riesgos que la contratación puede generar frente a contratistas o a terceros.

En la lectura del Acta de Comité Supervisor No. 1 del contrato 20140524 de 2014, se observa que la supervisora financiera objeta el pago de algunos conceptos como son: la vinculación laboral de personal con salario integral y no por prestación de servicios, haciendo caso omiso la CCI al concepto jurídico emitido el 5 de junio de 2014 por la oficina Jurídica del MADR, generando pagos a seguridad social y prestaciones sociales por \$8.5 millones con cargo a los recursos del convenio. Además, que en el contrato de dos de ellas no se especifica cuál es la labor a desarrollar en cumplimiento del contrato en mención.

Así mismo se objetó la cancelación de tiquetes y comisiones a los funcionarios de la CCI por valor de \$2.9 millones, recursos que fueron reintegrados por la CCI a la cuenta del proyecto en julio 10 del presente año, según documento adjunto a la respuesta de la observación (Movimiento de la cuenta del proyecto y soporte de la transferencia de los recursos).

Igualmente, la contratación de siete (7) personas para apoyar el desarrollo del convenio y la adquisición de cinco (5) tiquetes para funcionarios del MADR sin los soportes correspondientes, como son la autorización del MADR y los documentos que evidencien la compra.

Las situaciones anteriores fueron comunicadas por la supervisora financiera del convenio CCI, quien dio respuesta a las objeciones presentadas, mediante comunicación 20153130132552 del 6 de mayo del 2015.

A la fecha del proceso auditor, aún se encuentran en proceso de aclaración sobre la elegibilidad o no de estos gastos.

La anterior situación se presenta debido a que no hay la claridad suficiente en el convenio y en el Plan Operativo del mismo, sobre la forma de contratación del recurso humano y los gastos a ejecutar por cada uno de los rubros del Plan Operativo de manera que el Comité Supervisor pueda ejercer un seguimiento efectivo a la ejecución y aplicación de los recursos del convenio, en cumplimiento de las funciones asignadas en el Manual de Supervisión.

- **Hallazgo No. 17. Informes de Supervisión 524 de 2014.**

La supervisión contractual es el conjunto de actividades encaminadas a vigilar permanentemente la ejecución del objeto contratado, a través del seguimiento técnico, administrativo, jurídico, financiero y contable del mismo, con el fin de proteger la moralidad administrativa, prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y tutelar la transparencia de la actividad contractual.

El Numeral 4 del Manual de Supervisión, versión 6, se refiere al alcance de la interventoría o supervisión, la cual comprende los aspectos relacionados con la verificación del cumplimiento de las obligaciones del contratista, en especial, de las especificaciones técnicas, de calidad, cantidad, plazo de entrega y demás condiciones del objeto contratado, así como de las obligaciones administrativas, financieras, contables y legales estipuladas.

A su turno en el Capítulo II, numeral 3.1, hace alusión a las funciones del supervisor, señalando entre ellas, la realización de seguimiento a la ejecución del Contrato con el fin de asegurar que se mantengan las condiciones técnicas, económicas y financieras, para que se adopten de manera oportuna y eficiente las medidas pertinentes

Realizando seguimiento a la carpeta contentiva de los documentos del contrato se observa, que no se está cumpliendo con estas funciones de acuerdo a lo exigido en el Manual de Supervisión, dado que solo se encontró un informe de supervisión financiera el cual hace referencia a la objeción sobre la elegibilidad de algunos gastos. No se da a conocer si las cláusulas contractuales se están cumpliendo así como las obligaciones de las partes, lo que impide que se tomen las decisiones y acciones correctivas para el buen desarrollo del mismo.

La anterior situación se presenta debido a que la función de supervisión no se realiza de acuerdo con el manual. Situación que puede poner en riesgo los recursos entregados para la ejecución del convenio, así como el cumplimiento del objeto contractual dentro del tiempo previsto.

- **Hallazgo No. 18. Proyectos financiados y valores aportados en Convenio Asociación No. 528 de 2014.**

Según lo dispuesto en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, el MADR puede suscribir convenios de asociación. Dicha norma establece que en tales convenios se determinará con precisión su objeto, término, obligaciones de las partes, aportes, coordinación y todos aquellos aspectos que se consideren pertinentes.

Estas disposiciones resultan compatibles con el Manual de Contratación del MADR, versión 6, que indica en el Capítulo III referente a la Planeación Contractual, numeral 6. Elementos Mínimos de los Estudios y Documentos Previos, que los mismos deben contener entre otros elementos, *“la descripción de la necesidad que el MADR pretende satisfacer con el proceso de contratación... el valor estimado del contrato, indicando las variables utilizadas para calcular el presupuesto de la contratación y los rubros que lo componen...”*

El 31 de diciembre de 2014, el MADR suscribió el Convenio de Asociación No. 528 con la Organización Nacional Indígena de Colombia - ONIC, con el objeto de aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros con el fin de desarrollar proyectos productivos en el marco de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular, estableciendo en él montos específicos de aporte del Ministerio y de las Organizaciones o Asociaciones, montos calculados con base en matriz contentiva de los proyectos presentados por las asociaciones en el marco de la Mesa Única Nacional, matriz elaborada y verificada por la Oficina Asesora de Planeación y Prospectiva del MADR.

Posteriormente, el 14 de abril de 2015 la jefatura de la Oficina Asesora de Planeación y Prospectiva, solicita modificar y adicionar el mencionado convenio con base en actas suscritas por el Comité Supervisor y Administrativo del Convenio, con el fin de ajustar los criterios de cantidad de proyectos presentados y priorizados, valores aportados por el MADR y las asociaciones, en razón a la confusión de cifras y errores de digitación, como se observa en la siguiente relación que compila los datos de los proyectos presentados por cada organización:

Tabla No. 05. Proyectos presentados Convenio 528 de 2014

Organización	Cantidad Proyectos presentados		Cantidad Proyectos con aporte		Valor Aporte MADR		Valor Contrapartida	
	Convenio inicial	Modificación	Convenio inicial	Priorizados	Convenio inicial (millones)	Modificación (millones)	Convenio inicial (millones)	Modificación (millones)
ONIC	64	63	8	8	6.538	6.895	1.262	1.417
Congreso de los pueblos	62	60	9	8	4.922	4.570	1.401	1.104
Marcha Patriótica	36	36	36	36	52.568	64.280	18.706	1.762
PCN Anafro	23	21	1	1	389	431	42	42
Comosoc	16	16	6	6	2.411	3.430	1.613	593
Mesa de Unidad Agraria	11	10	2	2	2.300	2.298	73	73
Asocampo	3	3	3	3	7.100	7.100	511	511
Asomercamp MUA	2	2		0				
Asonalcamp	8	8	8	8	5.501	8.147	300	128
MCP	4	4	4	4	8.147	5.501	128	300
Total	229	223	77	76	89.876	102.654	24.035	5.930

Las modificaciones solicitadas se materializan en la Primera Modificación y Adición al Convenio de Asociación, suscrita el 15 de abril de 2015, en la cual se adicionan \$12.778 millones en el aporte del MADR y se modifica el aporte de las Asociaciones registrando un monto definitivo de \$5.930 millones, que representa una reducción de \$18.105 millones frente a la estimación inicial. También se reducen las cifras inherentes al número de proyectos presentados y priorizados.

La situación descrita evidencia debilidades en la identificación de las necesidades y criterios tenidos en cuenta para la estructuración de los contratos y convenios celebrados por el MADR que pueden verse traducidos en asignación de recursos insuficientes o excedentes, y en el establecimiento de obligaciones y condiciones contractuales que no cuentan con suficiente claridad, exactitud y rigor, condiciones que pueden poner en riesgo los objetivos y metas que se pretenden a través del contrato y del proyecto de inversión, así como la adecuada ejecución de los recursos provistos para tal fin.

- **Hallazgo No. 19. Cumplimiento de condiciones y requisitos proyectos priorizados en Convenio Asociación No. 528 de 2014**

Según lo dispuesto en el Manual Operativo para la formulación, Ejecución y Seguimiento a proyectos del Fondo de Fomento Agropecuario para la cumbre



Agraria, Campesina, Étnica y Popular, aprobado mediante Resolución No. 001 del 22 de diciembre de 2014 emitida por la Oficina Asesora de Planeación y Prospectiva del MADR, numeral 1.3.3. Monto de la cofinanciación, el valor máximo a cofinanciar es hasta por la suma de cuatro mil salarios mínimos legales mensuales vigentes (4.000 SMLM) conforme a lo dispuesto en el parágrafo 3 del artículo 6 de la Resolución No. 385 de octubre 2 de 2014, monto que para la vigencia 2014 ascendió a la suma de \$2.464 millones.

También dispone el manual que constituyen requisitos insubsanables, la no priorización del proyecto por parte de la Cumbre Agraria y la ausencia total de aporte adicional al proyecto. En tal sentido, el Convenio de Asociación suscrito con ONIC tuvo en cuenta en su estructuración exclusivamente aquellos proyectos priorizados y que indicaran el compromiso de un aporte adicional por parte de los proponentes.

Por su parte, la Resolución 503 del 22 de diciembre de 2014, *“Por la cual se desarrollan los objetivos, criterios, lineamientos y particularidades para el cumplimiento de los acuerdos con la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular a través del Fondo de Fomento Agropecuario”*, dispone en su artículo 3 relativo a los proyectos y gastos, que *“El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con cargo a los recursos del Fondo de Fomento Agropecuario y de conformidad con los objetivos del mismo, podrá contribuir al desarrollo de los proyectos orientados a los aspectos definidos en el artículo 5 de la Resolución No. 0385 de 2014, en concordancia con lo previsto en el Capítulo III, Bloque Económico del Acta de Acuerdos del 13 de mayo de 2014. No podrán ser atendidos aquellos gastos operativos definidos en el parágrafo 1 del artículo 5º de la Resolución No.0385 de 2014...”*

Entre los gastos que no pueden ser objeto de financiación con recursos del MADR, según el parágrafo citado, se incluyen los gastos operativos no inherentes a la naturaleza de los proyectos, rubros que contemplen imprevistos, gastos no presupuestados en las propuestas aprobadas, ni compra de edificaciones, terrenos o vehículos.

Revisados aleatoriamente algunos de los documentos soportes de los proyectos priorizados, se evidenció el incumplimiento de algunas de las condiciones, prohibiciones y/o requisitos mencionados, la inclusión de proyectos duplicados, el registro de montos de aportes erróneos, u objetos de proyectos que no se ajustan al objetivo del Fondo de Fomento o al plazo de ejecución del convenio marco, como se observa en el siguiente listado:

Tabla No. 6. Inconsistencias Proyectos priorizados Convenio 528 de 2014

Asoc. que presenta	No. proyecto	Organización / Asociación que ejecuta	Nombre proyecto	Observación
ONIC	37	Asociación de Productores de Agroecológicos indígenas Kankuamos de la Sierra Nevada de Santa Marta-Asoprokan.	Fortalecimiento de la economía propia de las comunidades de Chemesquemena y Guatapuri mediante el mejoramiento de los sectores café y panela asociados con la producción de alimentos propios en el resguardo indígena Kankuamo. Municipio de Valledupar, departamento de Cesar.	Incluye en el presupuesto para construcción y dotación Centro de Acopio Chemesquemena, monto para Imprevistos por \$11.760.427
Congreso Pueblos	3	Corporación para el Desarrollo Alternativo de Nariño - Cordealnar	Consolidación de empresa comunitaria de ganado en la zona sur de Nariño	Incluye en el presupuesto monto para compra de terreno por \$360 millones
Congreso Pueblos	60	Asociación Agro minera del Cauca - Asoagromicauca	Mejoramiento del sistema de producción ganadera en el municipio de Cáceres a partir de la creación de centros de transformación ganadera.	En el listado inicial que figura en el expediente el valor de aporte MADR ascendía a \$400 millones, el aporte de la organización a \$600 millones para un valor total de \$1.000 millones. El MADR solicita aclarar componente de costos de operación.
Congreso Pueblos	61	Corporación para el Desarrollo Alternativo de Nariño- CORDEALNAR	Consolidación de empresa comunitaria de ganado en la zona sur del Nariño	El MADR indica que en el listado definitivo producto de revisión realizada el Feb.18/15, este proyecto se excluye por hallarse duplicado, no obstante su valor se tuvo en cuenta en los cálculos para estimar el valor total del convenio y aportes de las partes
Marcha Patriótica	17	Corporación Alternativas de Paz - Alterpaz	Granja Experimental Agroecológica Campesina de Colombia	El valor de aporte del MADR supera el tope máximo establecido en 4.000 SMLMV, incluye en su objeto la compra de terreno por \$525 millones de pesos y los gastos de legalización y traspaso por \$8 millones, conceptos que no pueden ser objeto de financiación con recursos del Fondo de Fomento.



Marcha Patriótica	23	Corporación Alternativas de Paz - Alterpaz	Fortalecimiento productivo y comercial de la economía Quindiana: Granja Agroecológica y Central de Acopio	El presupuesto del proyecto incluye el valor de arrendamiento del predio donde funcionará la granja agroecológica y el centro de acopio. No obstante, indica que carga al presupuesto el canon de arrendamiento de la granja por un periodo de 10 años (\$45 millones) y del centro de acopio por un periodo de 24 meses (\$72 millones) cuando la duración del proyecto se estima en 10 meses.
Marcha Patriótica	24	Corporación Alternativas de Paz - Alterpaz	Centro de Acopio de mercado de campesinos del Casanare	El listado inicial que reposa en el expediente indica que el monto del aporte de la Corporación ascendía a \$17.120 millones, valor que se tuvo en cuenta para calcular el valor registrado en el contrato, cuando el aporte real es de \$17,1 millones.
Marcha Patriótica	29	Corporación Alternativas de Paz - Alterpaz	Alternativas de producción agropecuaria para el fortalecimiento de la Economía Familiar	Incluye en el presupuesto monto para Imprevistos por \$23 millones
Marcha Patriótica	31	Asociación Nacional de Reservas Campesinas Anzor	Modelos productivos sostenibles desde la construcción agroecológica del territorio de las zonas de reserva campesina - Anzor	El valor de aporte del MADR supera el tope máximo establecido en 4.000 SMLMV, incluye en su objeto la compra de vehículo por \$117.579.250, vehículo por \$38.234.000, auditorías por \$71 millones e Imprevistos por \$35.700.000, conceptos que no pueden ser objeto de financiación con recursos del Fondo de Fomento.
Comosoc	13	Comisión Interfraciscana	Asesoría, acompañamiento técnico y apoyo a la organización, para el seguimiento a los proyectos presentados por las organizaciones de la Comosoc en el marco de la Cumbre Agraria	El objetivo general del proyecto incluye actividades de asesoría, acompañamiento técnico y apoyo, actividades que no están contempladas en los objetos que pueden ser financiados con recursos del Fondo. Adicionalmente, la meta del proyecto estima el acompañamiento de 15 proyectos cuando los priorizados por COMOSOC corresponden únicamente a 5 (excluyendo el del proponente). Adicionalmente, en el componente de visitas de asesoría estipula el transporte terrestre para el equipo asesor con la compra de camioneta de 7 pasajeros por \$100 millones, concepto que no puede ser objeto de financiación con recursos del Fondo.

Anafro	1	Cooperativa Agrominera del Río Saspi - Coagromisaspi	Creación de una empresa para a producción de ganado de carne con características agroecológicas de cruces cebuinas, en el corregimiento de San Diego del Municipio de Samaniego, Departamento Nariño	Incluye en el presupuesto monto para Imprevistos por \$39.220.000, concepto que no puede ser financiado con recursos del Fondo de Fomento
--------	---	--	--	---

NOTA: Información extractada del listado de proyectos incluido en el expediente del convenio

Tales situaciones evidencian que el proceso de suscripción del Convenio de Asociación no contó con suficientes mecanismos para garantizar una estimación adecuada de su valor y de su objeto, ajustada a los parámetros que rigen el Fondo de Fomento y expresamente los dispuestos para atender los compromisos de la Cumbre Agraria, por deficiencias en la adecuada labor de revisión de los proyectos por parte de la Oficina de Planeación del MADR; lo cual representa riesgos para la ejecución oportuna y eficaz de los recursos, para su ejecución acorde con el marco legal y reglamentario y configura una presión inadecuada en la asignación de recursos del Presupuesto General de la Nación.

Adicionalmente, muchas de las situaciones detectadas no han sido observadas por el MADR para que los proponentes de los proyectos efectúen los correctivos del caso, o a pesar de haberse observado, estas no han sido ajustadas, condiciones que incrementan los riesgos descritos y representan deficiencias en la gestión adelantada por el MADR en la realización de las actividades inherentes a la “operación” de los proyectos establecidas en el numeral 1.5.1 del Manual Operativo.

- **Hallazgo No. 20. Ejecución proyectos presentados en el marco de la Cumbre Agraria - Convenio de Asociación No. 528 de 2014**

El artículo 3 de la Ley 152 de 1994, a través del cual se establecen los principios generales que rigen las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales en materia de planeación, dispone en el literal l) relativo a la Viabilidad, que las estrategias programas y proyectos del Plan de Desarrollo deben ser factibles de realizar, según las metas propuestas y el tiempo disponible para alcanzarlas, teniendo en cuenta la capacidad de administración, ejecución y los recursos financieros a los que es posible acceder.

Por otra parte, los Convenios de Asociación son regulados por el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, según el cual en el desarrollo de las actividades ejecutadas en el

marco de tales convenios deben observarse los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución Política, entre ellos los de Eficacia, Economía y Celeridad.

De acuerdo con la información suministrada por el MADR mediante comunicación 20152800116241 del 4 de junio de 2015, los proyectos presentados en el marco de la Cumbre Agraria, en el mes de diciembre de 2014, muestran el siguiente avance en cumplimiento del marco normativo y reglamentario establecido para su ejecución (Resolución 503 y Manual Operativo aprobado mediante Resolución No. 01 de la Oficina de Planeación):

Tabla No. 7. Avance proyectos Cumbre Agraria – Convenio 528 de 2014

Organización	Presentados	Priorizados	Revisión previa	Visitados	Evalua-dos	Viabiliza-dos	Contratos suscritos
ONIC	63	8	63	63	9	0	0
Congreso de los Pueblos	60	8	60	60	1	0	0
Marcha Patriótica	36	36	36	36	23	0	0
PCN Anafo	21	1	21	21	0	0	0
Comosoc	16	6	16	16	1	0	0
Mesa de Unidad Agraria	10	2	10	10	6	0	0
Asocampo	3	3	3	3	0	0	0
Asomercamp MUA	2	0	2	2	0	0	0
MCP	8	8	8	8	0	0	0
Asonalcamp	4	4	4	4	0	0	0
Total	223	76	223	223	40	0	0

A Junio 12 de 2015, ninguno de los proyectos presentados y priorizados ha sido viabilizado y en tal sentido no se ha suscrito ningún convenio derivado, lo que representa que no hay ejecución alguna de los proyectos y de los recursos apropiados para respaldar la ejecución del convenio de asociación tanto, en calidad de reserva presupuestal como de vigencia futura.

Adicionalmente, es preciso tener en cuenta que en los 76 proyectos priorizados, 70 de ellos plantean un plazo de ejecución que usualmente corresponde a 12 meses, condición que implica que no se alcancen a ejecutar en su totalidad en el transcurso del año 2015, contraviniendo así lo establecido en la cláusula segunda del Convenio de Asociación relacionada con el Plazo, según la cual el término de ejecución del Convenio será hasta el 31 de diciembre de 2015 y el plazo de ejecución de cada proyecto no podrá superar el plazo de ejecución del Convenio Marco. Se suma a ello el hecho de que según el artículo 7º del Decreto 4836 de 2011, las cuentas por pagar y las reservas presupuestales que no se hayan ejecutado a 31 de diciembre de la vigencia en la cual se constituyeron, expiran sin excepción.

Esta situación se presenta en razón a que se comprometen recursos a través de acuerdos contractuales para los que no se han adelantado adecuados estudios y análisis que garanticen la factibilidad y oportunidad de su ejecución, disminuyendo así el potencial impacto que de estos se espera en beneficio de la comunidad.

- **Hallazgo No. 21. Planeación de actividades y desembolsos Convenio de Asociación No. 527 de 2014**

El artículo 3 de la Ley 152 de 1994 a través del cual se establecen los principios generales que rigen las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales en materia de planeación, dispone en el literal l) relativo a la Viabilidad, que las estrategias programas y proyectos del plan de desarrollo deben ser factibles de realizar, según las metas propuestas y el tiempo disponible para alcanzarlas, teniendo en cuenta la capacidad de administración, ejecución y los recursos financieros a los que es posible acceder.

Con base en el Plan Operativo y Plan de Inversiones del Convenio de Asociación No. 527 de 2014, se observa que se planeaba ejecutar actividades entre los meses de enero y febrero de 2015, relacionadas con la contratación del personal técnico y administrativo, la socialización del proyecto, actividades de asistencia técnica, capacitaciones relacionadas con el Plan de Manejo Ambiental y Gestión Empresarial. Así mismo, la compra de insumos como plántulas de aguacate, la toma de muestras del suelo y la preparación y adecuación del terreno. El monto estimado aportado por el MADR para estas actividades de acuerdo con el Plan de Inversión, contempla valores de \$508 millones a ejecutar en el mes de enero y \$187 millones en el mes de febrero.

Contrastando la estructura operativa y financiera del proyecto con el plazo estimado para su ejecución y la fecha en que se suscribe el convenio -diciembre 31 de 2014-, estas resultan inconsistentes con la forma de pago a cargo del MADR dada en el convenio, en el que se establece que se haría un giro inicial de \$198.201.700 contra aprobación del Plan Operativo -valor que adicionalmente se constituyó como cuenta por pagar implicando procedimientos y tiempos amplios para su reconocimiento y pago-, y un segundo desembolso de \$792.806.800 contra informe de ejecución del 80% del primer desembolso.

De acuerdo con el informe con corte a 13 de abril de 2015, suministrado por el Comité Supervisor del Convenio, el primer desembolso de recursos del MADR se realizó en el mes de febrero de 2015 y el segundo desembolso se realiza el 27 de abril de 2015. En tal sentido, es posible concluir a partir del contraste de la estructura operativa y financiera del proyecto y la forma de pago establecida en el

convenio, que no resultaba factible la realización de las actividades, así como el cumplimiento de los objetivos, metas y el logro de los resultados esperados del proyecto en las fechas previstas, en tanto el ejecutor no contaría oportunamente con los recursos aportados por el MADR. Esta situación se hace evidente para actividades básicas del proyecto como la toma de muestras de suelo y la adquisición de plántulas, a mayo de 2015 muestran un avance del 50%, cuando a tal fecha debían presentar un avance del 100% según el Plan Operativo.

Lo anterior denota falencias en el proceso de estructuración del convenio y en la evaluación y aprobación del mismo por parte del MADR de tal forma que resultara factible el cumplimiento del cronograma y el logro de los resultados y beneficios para la comunidad en las fechas previstas.

- **Hallazgo No. 22. Costo de asistencia técnica Convenio 527 de 2014.**

Los convenios de asociación son regulados por el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, según el cual en el desarrollo de las actividades ejecutadas en el marco de tales convenios deben observarse los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución Política, entre ellos el principio de economía.

Revisado el Plan Operativo del convenio de Asociación No. 527 de 2014, se observa que incluye en sus actividades la realización de por lo menos una visita mensual para prestación del servicio de asistencia técnica a cada uno de los 200 beneficiarios del proyecto. Por su parte, el Plan de Inversiones establece que la financiación de estas visitas se cargará al monto aportado por el MADR y establece el costo mensual de las mismas en valores similares de \$16 millones en los meses de febrero a junio; no obstante, el monto previsto para el mes de enero asciende a la suma de \$80 millones sin que exista una justificación para que el costo del servicio en este periodo deba calcularse sobre un monto superior al de los demás.

El cálculo diferencial de este costo indica que no se efectúan revisiones adecuadas de los criterios y montos con base en los cuales se estima el valor total del contrato abriendo la posibilidad a reconocimientos económicos diferenciales y sobrevalorados para un mismo tipo de actividad o servicio.

- **Hallazgo No. 23. Seguimiento, monitoreo, supervisión y control en la ejecución del Convenio 527 de 2014.**

El Manual de Supervisión e Interventoría del MADR, dispone en el numeral 1 relativo a los principios que rigen las labores de interventoría y supervisión, que estas se regirán por los principios de Eficacia, Economía y Celeridad, entre otros.

Por su parte, el Convenio de Asociación 527 de 2014, establece claramente respecto a este, obligaciones a cargo del MADR en cabeza de diversas instancias. Por ejemplo, el numeral 2 del párrafo primero de la cláusula tercera relativa a las obligaciones del Comité Administrativo, indica que este debe *“Revisar y hacer seguimiento a la ejecución del plan operativo”* y numeral 5 *“Solicitar, revisar y analizar los informes de ejecución del convenio”*. En similar sentido se refiere la cláusula sexta relativa a las obligaciones del Ministerio, indicando en el numeral 3 que este debe *“realizar el debido seguimiento al desarrollo del convenio”*. Adicionalmente, el convenio estipula en la cláusula décima quinta, que la supervisión y evaluación técnica del desarrollo y la ejecución de las actividades, así como la cabal ejecución presupuestal y financiera de los recursos comprometidos en su ejecución y el cumplimiento de las obligaciones que asume la asociación serán *verificadas* por el Ministerio a través de un Comité Supervisor.

No obstante, consultado el expediente se observa que, a la fecha de consulta, en este no reposan los informes mensuales y demás soportes a que hacen referencia los numerales 27, 30, 31 y 32 de la cláusula cuarta del convenio, relativa a las obligaciones de la Asociación, según las cuales esta debía elaborar y presentar al MADR informes técnico, administrativos y financieros que dieran cuenta de la ejecución del objeto del convenio indicando porcentajes de avance de acuerdo al plan operativo y adjuntando soportes, dentro de los primeros cinco (5) días hábiles de cada mes.

Tampoco se evidencia iniciativa alguna por parte del Comité Supervisor, del Comité Administrativo ni de instancia alguna en el Ministerio, en el sentido de solicitar o exigir a la Asociación el cumplimiento de dicha obligación; ello a pesar de haber transcurrido alrededor de cinco (5) meses de ejecución del convenio.

El MADR, por solicitud del equipo auditor allega el informe trimestral elaborado por el Comité Supervisor con fecha 13 de abril de 2015, el cual no hace parte del expediente, en el que se reportan avances de actividades sin que en las mismas se estipule de manera clara la fecha de corte y grado de avance de las mismas. Por ejemplo, respecto a la actividad de toma de muestras de suelo para su posterior análisis y plan de fertilización, indica que *“hasta la fecha se cuenta con 125 muestras, se espera que para finales de mes se cuente con el 100% de las muestras”*, cuando de acuerdo al cronograma del proyecto esta actividad debía haberse realizado al 100% entre los meses de enero y febrero. Similar situación se presenta en la actividad relativa a preparación de predios para la siembra, que debía efectuarse entre los meses de febrero y marzo según cronograma pero el informe de supervisión reporta que, *“a la fecha se encuentran aproximadamente 220 hectáreas desmontadas, sabiendo que esta actividad se empezó a principios del mes de febrero y se espera terminar a finales del mes de marzo”*.



En cuanto a la ejecución financiera del proyecto, el informe del Comité Supervisor indica que el corte es al mes de febrero 2015 e informa que los recursos girados por el MADR y ejecutados ascienden a \$198 millones, sin que en el expediente existan soportes que garanticen la verificación de la correcta ejecución de los recursos. Tampoco hace alusión alguna a la provisión y ejecución de los recursos comprometidos por la Gobernación de Sucre ni los de la Asociación de Apicultores de Colosó. Las cifras reportadas en el informe Financiero del Comité Supervisor no concuerdan por ejemplo con las de los extractos bancarios según los cuales, con corte a febrero de 2015, aunque coincide el valor de aporte y gastos de recursos de MADR por \$198 millones, los gastos totales incluyendo a los otros aportantes ascendían a \$562 millones y no a \$305 millones como registra el informe de Supervisión, evidenciando así inexactitud de la información y ausencia de medidas para determinar la ejecución real del proyecto.

Con base en lo descrito se concluye que existen serias deficiencias en la labor de seguimiento, monitoreo, supervisión y control por parte del MADR respecto a la ejecución del convenio de asociación, en razón a que no se observa el cumplimiento de los principios que rigen la labor de supervisión establecidos en el Manual de Supervisión e Interventoría, especialmente aquellos relacionados en el numeral 1, asociados con la eficacia, economía y celeridad, situación que representa riesgos para la oportuna, efectiva y correcta ejecución del objeto del Convenio de Asociación, de los recursos a él destinados, y de las metas que con él se persiguen.

- **Hallazgo No. 24. Informes técnico, administrativo y financiero del Convenio 527 de 2014 (D3).**

El artículo 84 de la Ley 1474 de 2011, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública, establece las facultades y deberes de los supervisores y los interventores. Indica que la supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. Así mismo, que los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias (...) que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

Por su parte, el Manual de Supervisión e Interventoría del MADR indica que el Supervisor enviará al Grupo de Contratación todos los documentos que se originen con ocasión del CONTRATO, a efectos de que estos reposen en la carpeta contentiva del mismo, la cual estará en custodia del Grupo de Contratación, para mantener actualizada la misma con un archivo completo y ordenado cronológicamente de todos los documentos originales, entre ellos, pólizas, informes, actas, modificaciones, adiciones, desembolsos, correspondencia y demás documentación que se produzcan durante la ejecución del CONTRATO y/o CONVENIO, hasta su liquidación. El Supervisor vigilará la ejecución y cumplimiento del objeto del CONTRATO y/o CONVENIO, en lo que atañe a los aspectos financieros, contables, jurídicos y administrativos, durante todo el tiempo de su vigencia.

Ante requerimiento del equipo auditor, de manera extemporánea y sin que los mismos formaran parte del expediente del convenio, el MADR suministra copia de los informes mensuales que incluyen aquellos relativos a la ejecución de inversiones elaborados por el ejecutor del Convenio, en los cuales se observa que no son suscritos con firma alguna de responsable de su contenido ni que cuenten con soportes que respalden la ejecución de las actividades y pagos inherentes al convenio de conformidad como se establece en los numerales 27, 30, 31 y 32 de la cláusula cuarta del convenio, relativa a las obligaciones de la Asociación, según las cuales esta debía elaborar y presentar al MADR informes técnico, administrativos y financieros.

Adicionalmente, al contrastar los informes de ejecución de inversiones con los extractos de la cuenta bancaria en la que se depositan y administran los recursos del proyecto, se observan inconsistencias en la fecha de realización de diversas actividades. Por ejemplo, mientras el extracto de la cuenta bancaria indica que los pagos relativos al componente de costos de administración que incluye desembolsos a favor del Gerente del Proyecto, Coordinador Técnico de Campo, Auxiliar Administrativo y Contador se realizan a partir del mes de mayo, los informes de ejecución de inversiones reportan inversiones desde el mes primer mes. Por otra parte, los informes de ejecución sin los soportes correspondientes no permiten determinar el concepto a que corresponden los pagos efectuados, según extracto bancario y conciliaciones, a favor de empresas como Funcova, Cudesac y Fudescam.

Sumado a ello, el Representante Legal de la Asociación de Apicultores de Colosó expide certificación con corte a 30 de mayo de 2015, de los aportes realizados a través de los productores beneficiarios del proyecto, la cual presenta inconsistencia respecto a la información reportada en el informe de ejecución de inversiones -aporte productores- con corte al mes de mayo, pues mientras la

primera informa ejecución de \$9.6 millones en el rubro Jornales para trazado de plantaciones 400 hectáreas, este valor se omite en el segundo informe.

El MADR anexa copia de informe de Supervisión con corte a 12 de junio de 2015, en el que se indica una ejecución de los recursos aportados a mayo 2015 por el Ministerio de Agricultura, por valor de \$1.303 millones, cifra que se contrastó con el informe de ejecución de inversiones preparado por Asoapicol. En éste último informe el valor ejecutado asciende a \$1.366 millones, existiendo una diferencia de \$63 millones. Aunque el informe de supervisión indica que identificó tal diferencia, afirma que la misma corresponde a un error de sumatoria el cual se corrigió por parte de la Asociación; no obstante, no se remite al equipo auditor el informe corregido.

Por otra parte, si se contrasta el valor total de ejecución de inversión consolidado por los tres aportantes según el cual el valor total ejecutado a mayo 2015 asciende a \$2.120 millones con el valor ejecutado según extractos bancarios por \$1.852 millones (valor que incluye la ejecución de \$288 millones en especie por parte de Asoapicol), se presenta una diferencia de \$268 millones. El informe preparado por los Supervisores del Convenio denominado "Seguimiento al Plan Operativo" indica en las observaciones que existen cuentas por pagar por \$312 millones por servicios o bienes efectivamente prestados o suministrados pero pendientes de pago en tanto los informes corresponden al sistema de causación, situación que aunada a la ausencia de soportes no permite la verificación de la ejecución real de las actividades del Plan Operativo ni de las inversiones/recursos.

Lo anterior en razón a deficiencias en la labor de seguimiento, monitoreo, supervisión y control por parte del MADR, lo cual contraría las disposiciones relativas a la labor de supervisión establecidas en la Ley 1474 de 2011 y el Manual de Supervisión e Interventoría del MADR.

Los hechos anteriormente descritos revisten una presunta connotación Disciplinaria.

3.1.1.4 Apoyo Agro Ingreso Seguro Nacional

Contrato Interadministrativo No. 250 de 2014

Celebrado entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario – FINAGRO.

El objeto de este contrato es la administración de recursos por parte de FINAGRO, para la cofinanciación de la continuidad del servicio de Asistencia Técnica Directa Rural, durante la vigencia 2014, en los Municipios y CPGAs que resultaron

beneficiados por la convocatoria de la Asistencia Técnica Directa Rural 2012 y que prestaron el servicio de manera satisfactoria, así como para adelantar y suscribir los procesos contractuales necesarios para el desarrollo de los mismos, en el marco de los incentivos a la productividad del programa AIS.

Los actores directos de este programa fueron: Los productores, las Epsagros (*Empresas Prestadoras de Servicios Agropecuarios*), los Municipios (Alcaldías), los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial - CPGA, las Gobernaciones y el Ministerio de Agricultura.

De lo anterior, quedaron pendientes por ejecutar al 100% los dos últimos procesos, por incumplimiento de algunas Epsagros en las últimas entregas de los informes correspondientes al último pago. Igualmente, el cronograma del proceso fue modificado en nueve (9) oportunidades por el Comité Administrativo del contrato, previsto arrancar con la ejecución de los planes de asistencia técnica inicialmente en el mes de mayo, pero que en realidad comenzaron su ejecución en el mes de agosto de 2014, quedando cinco (5) meses para alcanzar las metas previstas en el Plan Operativo establecido por las Epsagros para ejecutar sus PGAT. Esta situación, según explicación del MADR, obedeció al desarrollo del proceso electoral que se dio en el país en esta vigencia, y por tal motivo, inconvenientes de tipo contractual en los entes territoriales por la aplicación de la Ley de Garantías.

Monto del Incentivo:

El monto total del Incentivo Económico a la continuidad de la Asistencia Técnica Directa Rural que podría recibir un municipio o asociación de municipios para financiar el PGAT, estaba determinado por el número de productores a beneficiar que se encontraran inscritos en el Registro Único de Usuarios de Asistencia Técnica Directa Rural – RUAT, y por el costo de ejecución del PGAT.

Para lo anterior, el monto máximo que reconocería el MADR como Incentivo Económico a la continuidad de la Asistencia Técnica Directa Rural, era de DOSCIENTOS DOS MIL QUINIENTOS PESOS M/CTE (\$202.500) por usuario, siempre y cuando se cumpliera con el aporte de contrapartida de mínimo CUARENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS PESOS (\$47.500) por usuario. Para cumplir con lo anterior, el MADR asignó \$26.000 millones. A la fecha este contrato se encuentra sin liquidar, por cuanto quedan pagos pendientes de liquidar con las Epsagros.

Bajo estas condiciones, el aporte máximo del MADR equivalía a un 81% del costo de la ejecución del PGAT y el aporte mínimo de Contrapartida corresponde a un



19 % del costo de la ejecución del PGAT. En el caso de existir la posibilidad de proporcionar una contrapartida superior por parte del municipio o CPGA, el MADR en todo caso mantendrá el valor del aporte máximo señalado en el párrafo anterior.

Dentro del componente apoyo a la competitividad se enmarcó el fortalecimiento a la asistencia técnica y transferencia de tecnología, entendida la Asistencia Técnica Directa Rural, contemplada en la Ley 607 de 2000, como un *servicio público de carácter obligatorio y subsidiado para pequeños y medianos Agricultores*. Ley que fue reglamentada por los Decretos 3199 de 2002 y 2980 de 2004 (Asociación de Municipios).

El 14 de febrero de 2014 se inicia el programa de Continuidad para el Incentivo Económico de Asistencia Técnica Directa Rural para los municipios y CPGA que prestaron el servicio en la Convocatoria de 2012. En esta fecha, se publicaron las "*Condiciones Generales y Requisitos para el Otorgamiento del Incentivo a la Continuidad del Servicio de Asistencia Técnica Directa Rural*" en las páginas web de FINAGRO y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

El programa abarcó dieciocho (18) departamentos con cobertura para 108 municipios y 89.022 productores beneficiarios, entre pequeños y medianos.

Para la verificación del seguimiento y control realizado por el ente operador y el Municipio, se llevaron a cabo visitas de campo. La muestra seleccionada para realizar dichas visitas se concentró en los tres (3) departamentos con mayor demanda del incentivo: Boyacá, Santander y Nariño, dentro de los cuales se visitaron 12 municipios: Belén, Cerinza, Corrales y Motavita (en Boyacá); Oiba, Simacota, San Gil y Lebrija (en Santander) y Tablón de Gómez, Ospina, Tuquerres y Pasto (en Nariño); de estos departamentos fueron encuestados 176 productores.

Como resultado de la revisión efectuada, se determinaron los siguientes hallazgos:

- **Hallazgo No. 25. Visitas Asistencia Técnica.**

Del análisis y revisión practicado a los soportes de las visitas técnicas realizadas por los técnicos, y en encuestas y entrevistas realizadas por la CGR en los municipios de Motavita, Cerinza y Corrales (en Boyacá); Oiba, Simacota y Lebrija (en Santander); y el Tablón de Gómez (en Nariño), se evidenció que en una sola visita el técnico abordó distintos temas reportándolos como si hubiera realizado tres (3) o cuatro (4) visitas en un mismo día. Esta situación se evidenció en 82 casos de los 171 beneficiarios seleccionados aleatoriamente. Lo anterior riñe con

lo establecido en los Planes Generales de Asistencia Técnica realizados por el Municipio y con la Resolución No. 26 de 2014, Instructivo Técnico elaborado por el MADR. Capítulo 7.2.2. *Requerimientos Técnicos: La oferta deberá estar enmarcada en las obligaciones de las entidades prestadoras del Servicio de Asistencia Técnica Directa Rural, las cuales contemplan los siguientes aspectos:* b) *Establecer un número de actividades específicas para la ejecución del PGAT (visitas a productores en sus predios, capacitaciones, demostraciones de método, talleres, entre otros), que considere un mínimo de atención por beneficiario.*

Lo anterior es ocasionado por falta de programación y planeación del PGAT y de seguimiento al desarrollo del mismo, lo cual conlleva poca efectividad del programa impidiendo la prestación del servicio integral.

- **Hallazgo No. 26. Firmas de los soportes de asistencia técnica.**

De la revisión realizada a los soportes de los beneficiarios del programa IATDR, mediante selección aleatoria, en los municipios de Motavita (Boyacá); El Tablón de Gómez, Ospina, Túquerres y Pasto (Nariño), se encontraron veinte (20) casos con diferencias de firmas entre el beneficiario que recibió la visita en su finca y las firmas registradas en las planillas de asistencia a los eventos grupales. Esta situación va en contra de lo establecido en el documento de Socialización de la Interventoría PROGRAMA IEATDR - CONTINUIDAD 2013-2014 de fecha agosto 2014, elaborado por la Unión Temporal Moore Stephens "Soportes de las Visitas y Recomendaciones", que obliga a llevar la firma del técnico y del beneficiario.

Lo anterior ocasionado por debilidades en los procesos de seguimiento y control a cargo de la interventoría contratada por FINAGRO, que generan Incertidumbre en el número real de beneficiarios atendidos por la empresa prestadora del servicio de asistencia técnica.

- **Hallazgo No. 27. Cumplimiento Instructivo técnico**

De los beneficiarios analizados y encuestados en los municipios de Cerinza y Motavita (Boyacá); Lebrija (Santander) y El Tablón de Gómez y Ospina (Nariño), se evidenció incumplimiento de lo establecido en el Instructivo Técnico (Resolución No. 26 de 2014)¹⁰, en lo referente a la actualización del RUAT, ya que

¹⁰ CONSIDERACIONES GENERALES Y REQUISITOS PARA EL OTORGAMIENTO DEL INCENTIVO A LA CONTINUIDAD DEL SERVICIO DE ASISTENCIA TÉCNICA DIRECTA RURAL - INSTRUCTIVO TÉCNICO (Enero de 2014)

en la revisión realizada se observaron catorce (14) casos en los que los números de cédulas de ciudadanía reportados en el listado de dicho RUAT no correspondían con los del formato de visitas de campo.

Esta situación obedece a debilidades en los procesos de seguimiento y control a cargo de la interventoría contratada por FINAGRO y del supervisor del contrato con la Epsagro, designado por el Municipio. Lo anterior genera incertidumbre en cuanto al número real de beneficiarios atendidos por la empresa prestadora del servicio de asistencia técnica.

- **Hallazgo No. 28. Cumplimiento del instructivo de socialización y del Instructivo Técnico del MADR.**

En la presentación de los soportes para sustentar las actividades establecidas en los PGAT y en los POA de los municipios de Cerinza y Motavita (Boyacá); Oiba (Santander); y El Tablón de Gomez y Tuquerres (Nariño), se evidenciaron cincuenta y ocho (58) casos que no cumplían con los parámetros establecidos por el Instructivo de Socialización del programa¹¹ en lo referente al diligenciamiento de las fechas en las que se realizaron las visitas y las demás partes del encabezado de los soportes.

En veintitrés (23) casos, se evidenció en los municipios de Motavita (Boyacá); Oiba y San Gil (Santander); y El Tablón de Gomez y Tuquerres (Nariño), la

“1.3.5 Registro Único de Usuarios de Asistencia Técnica Directa Rural (RUAT)

(...)

El RUAT es, adicionalmente, el principal instrumento para la recolección de información necesaria para la formulación del PGAT, por lo tanto su adecuado y oportuno diligenciamiento es esencial para dicho proceso.”

¹¹ CONSIDERACIONES GENERALES Y REQUISITOS PARA EL OTORGAMIENTO DEL INCENTIVO A LA CONTINUIDAD DEL SERVICIO DE ASISTENCIA TÉCNICA DIRECTA RURAL - INSTRUCTIVO TÉCNICO (Enero de 2014)

RESOLUCIÓN No. 26 DE 2014

- **“Soportes de visita y recomendaciones**
- Fecha y Lugar.
- Datos del predio (Localización, área, msnm).
- Datos del (los) beneficiarios.
- Línea productiva.
- **Objetivo y tema de la visita.**
- Descripción de la visita, conclusiones y recomendaciones.
- Firmas del técnico y del beneficiario.”

inexistencia del record de visitas técnicas¹² que debía ser dejado por los técnicos que las realizaban; igualmente se realizaban visitas a productores sin importar la línea productiva¹³ a la cual estaban inscritos en el RUAT, requisito indispensable para haber contratado con la EPSAGRO. Otro aspecto observado fue el tipo de letra utilizado por algunos técnicos, siendo ilegible, lo cual dificulta al campesino seguir las recomendaciones técnicas que estos le dejaban. Estas situaciones no cumplían con los parámetros establecidos por el Instructivo Técnico establecido por el MADR y el Instructivo de Socialización del programa para la ejecución de los PGAT.

Lo anterior obedece a debilidades en los procesos de seguimiento y control a cargo de la interventoría contratada por FINAGRO y del supervisor del contrato con la Epsagro, designado por el Municipio, situación que genera dificultades para evaluar los soportes del servicio de asistencia técnica prestada y de la aplicación de las recomendaciones por el beneficiario.

- **Hallazgo No. 29. Técnico por fuera de nómina.**

En la oferta presentada por las Epsagros al municipio, se debe contemplar el personal que prestará el servicio para ejecutar el respectivo PGAT¹⁴; sin embargo, en el análisis efectuado a los soportes presentados por éstas, se encontró el caso de un (1) técnico que prestó el servicio a la Epsagro y que no estaba contratado por esta, sin ninguna explicación en los municipios de Motavita (Boyacá) y Pasto (Nariño), situación que contraría lo establecido en el instructivo técnico elaborado

¹² CONSIDERACIONES GENERALES Y REQUISITOS PARA EL OTORGAMIENTO DEL INCENTIVO A LA CONTINUIDAD DEL SERVICIO DE ASISTENCIA TÉCNICA DIRECTA RURAL - INSTRUCTIVO TÉCNICO (Enero de 2014)

RESOLUCIÓN No. 26 DE 2014

Componente Técnico – Seguimiento en campo

4- Record de las visitas a sus predios con las recomendaciones técnicas pertinentes.”

¹³ “7.2 REQUERIMIENTOS MÍNIMOS SUGERIDOS PARA EL PROCESO DE SELECCIÓN PÚBLICA DE LAS EPSAGRO

7.2.2 Requerimientos Técnicos:

La EPSAGRO debe presentar una oferta técnica que incluya:

c) Localización geográfica de productores por línea productiva aprobada y total áreas asistidas por municipio / CPGA.”

¹⁴ 7.2.3.2. Del equipo de trabajo

La EPSAGRO deberá acreditar la formación y experiencia de su equipo multidisciplinario, mediante soportes académicos y laborales, el cual deberá estar conformado por:

(...)”

por el MADR y lo establecido en el Plan General de asistencia técnica del Municipio¹⁵.

Lo anterior se ocasiona por cuanto la EPSAGRO no realizó por escrito la respectiva contratación del personal; lo que denota debilidades en los procesos de seguimiento y control a cargo de la interventoría contratada por FINAGRO y del supervisor del contrato con la Epsagro, designado por el Municipio. Lo anterior genera riesgos en el cumplimiento de obligaciones por la inexistencia de clausulado que lo obligue a prestar un servicio de calidad.

- **Hallazgo No. 30. Supervisión del Municipio**

En los contratos celebrados entre los Municipios y las Epsagros, se contempla la supervisión de estos por un funcionario designado por el respectivo alcalde. De las revisiones efectuadas se concluye que la Supervisión referida se realizó de manera deficiente, inobservando lo previsto en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Decreto 1510 de 2013 y demás normas vigentes en materia de contratación aplicables a los entes públicos territoriales y CPGA; igualmente, de los señalados en el documento de la Vicepresidencia de desarrollo Rural de FINAGRO¹⁶.

Del análisis a los soportes revisados, en los municipios de Cerinza, Motavita, Belén y Corrales (en Boyacá); Oiba, Simacota y Lebrija (en Santander); y El Tablón de Gómez y Ospina (en Nariño), se observaron deficiencias en dicha supervisión, tal y como se puede apreciar en las anteriores situaciones evidenciadas, ocasionado ello por incumplimiento en la aplicación de la normatividad en materia de supervisión contractual a cargo del supervisor designado por el municipio y desconocimiento de sus funciones de seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico sobre el cumplimiento del objeto del contrato.

¹⁵ **1.3.6 Plan General de Asistencia Técnica (PGAT)** El Plan General de Asistencia Técnica Directa Rural – PGAT es el instrumento de planeación contemplado en el Subsistema Nacional de Asistencia Técnica Agropecuaria dispuesto para ordenar y priorizar componentes, actividades y los recursos requeridos en el ámbito local para garantizar el cumplimiento de los objetivos del Servicio de Asistencia Técnica y asegurar la ampliación progresiva en cobertura, calidad y pertinencia (Artículo 7° del Decreto 3199 de 2002).

¹⁶ Documento denominado por FINAGRO: “CONTINUIDAD DEL SERVICIO DE ASISTENCIA TÉCNICA DIRECTA RURAL VICEPRESIDENCIA DE DESARROLLO RURAL DIRECCION DE ASISTENCIA TECNICA JULIO DE 2014”
PROCESO SELECCIÓN Y CONTRATACIÓN EPSAGRO

Esta situación genera riesgos para el cumplimiento de las actividades y metas establecidas en Plan Operativo para desarrollar los PGAT, que puede verse afectado sin que el municipio se pronuncie al respecto.

- **Hallazgo No. 31. Firma de Planillas de asistencia.**

En la revisión a los soportes (Planillas de Asistencia) de algunos eventos grupales en el municipio de Cerinza (Boyacá), se evidenció que un mismo beneficiario firmaba dos veces la misma planilla en el renglón correspondiente a él y en otro renglón firmaba por otro beneficiario, contrariando lo establecido en el INSTRUCTIVO TÉCNICO (enero de 2014) Resolución No. 26 de 2014, “Soportes de Visita y Recomendaciones”, en lo pertinente a la firma del beneficiario.

Esta situación se presentó en cuatro (4) casos, contraviniendo lo establecido en el instructivo técnico y de socialización en el acápite correspondiente a las firmas en las planillas de asistencia.

Lo anterior causado por debilidades en el control y seguimiento por parte de la Interventoría contratada por FINAGRO y del supervisor del contrato, lo que genera incertidumbre respecto del reporte de la cantidad de beneficiarios realmente atendidos en estos eventos grupales.

- **Hallazgo No. 32. Visitas de varios técnicos a un productor**

En la revisión a los soportes de visitas técnicas de campo, en los municipios de Oiba (Santander); y El Tablón de Gómez y Tuquerres (en Nariño), se evidenció que en un mismo día hasta dos y tres técnicos visitaron al mismo productor¹⁷ para las líneas de Papa y Ganadería. Igualmente, en cuatro (4) casos en la línea Agrícola fue visitado por un médico veterinario. Esta situación va en contra de lo previsto en el Instructivo Técnico del MADR y el PEGAT, y lo establecido en el RUAT.

Lo anterior, ocasionado por falta de planeación y programación del trabajo a realizar por el personal técnico de las Epsagros para la ejecución de las actividades contempladas en el POA para desarrollar el respectivo PGAT, y

¹⁷ “7.2.2 Requerimientos Técnicos:(...)La oferta deberá estar enmarcada en las obligaciones de las entidades prestadoras del Servicio de Asistencia Técnica Directa Rural, las cuales contemplan los siguientes aspectos:(...)b) Establecer un número de actividades específicas para la ejecución del PGAT (visitas a productores en sus predios, capacitaciones, demostraciones de método, talleres, entre otros), que considere un mínimo de atención por beneficiario.”

genera poca efectividad en la ejecución del programa y en la calidad del servicio prestado.

3.1.1.5 *Apoyo para la Reactivación Agropecuaria Nacional – PRAN*

El Programa Nacional de Reactivación Agropecuario, es un instrumento de política que tiene como objeto reactivar el sector rural colombiano que por diferentes causas presentó una seria crisis desde la década de los años 90. Ello trajo como consecuencia de la falta de capacidad de pago de las obligaciones financieras de los productores con el sector bancario, agravada por la falta de acceso a las políticas de crédito institucional.

Este Programa de Inversión contó con recursos apropiados por valor de \$86.424 millones para la vigencia 2014. La ejecución de tales recursos se dio a través de la suscripción de contratos interadministrativos y expedición de Resoluciones al Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario – FINAGRO.

El equipo auditor revisó el Contrato No. 223 de 2014 entre el MADR y el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario - FINAGRO.

El objeto de este contrato es la implementación del programa de Coberturas para el Sector Agropecuario, vigencia 2014, siguiendo los lineamientos establecidos en el Instructivo Técnico que para tal fin expidió el MADR, en el cual la entidad a contratar adquiriera instrumentos de cobertura con entidades internacionales y/o en el mercado nacional, que permitieran mitigar el riesgo de variación de la tasa de cambio USD/COP. La ejecución de dicho contrato se sujetará a un Plan Operativo elaborado y acordado por las partes.

El programa de Coberturas Cambiarias, es un apoyo económico con recursos del presupuesto del MADR, para la adquisición de Opciones “Put Europeas” (PUT, Mediante las cuales el derecho de compra sólo se puede ejercer hasta el vencimiento del instrumento), con el fin de cubrir las ventas al exterior del sector agroexportador, y hace parte del Proyecto de Inversión Apoyo para la Reactivación Agropecuaria Nacional - PRAN, con un presupuesto para 2014 de \$15.896 millones.

Para el programa se definió como cobertura cambiaria, una operación financiera cuyo propósito consiste en disminuir posibles pérdidas económicas asociadas a la variación de la tasa de cambio (precio del dólar en pesos colombianos) en una fecha futura. Este instrumento otorga al participante el derecho de vender dólares en una fecha futura determinada a un precio establecido, a cambio del pago de una prima.

El MADR reconocería a los productores agropecuarios un apoyo directo al costo de la prima de las que ofrezca FINAGRO, según las tablas de referencia que publicaría, en los porcentajes y condiciones establecidas en el instructivo técnico diseñado para el programa.

Para el análisis de este contrato, se hizo el seguimiento a algunos compromisos contractuales y al instructivo establecido para el acceso a la cobertura y al cumplimiento del Plan Operativo.

El equipo de auditoría tomó muestra de los tres (3) departamentos con mayor participación en operaciones de crédito, mayor apoyo del MADR y mayor número de empresas que demandaron el subsidio, correspondientes a \$12.678 millones, que equivalen al 83,6% del total asignado. Igualmente, se tomaron y analizaron un porcentaje de las empresas de cada departamento en mención, de manera selectiva en cuanto a sus operaciones.

Las 109 empresas que conforman los tres departamentos, representan el 89,3% del total de los 9 departamentos participantes en el programa; de estas, se analizaron 12 empresas con sus operaciones de la siguiente manera: 7 empresas en Bogotá, 3 en Antioquia y 2 en Cundinamarca.

Respecto de esta muestra se determinó que se realizaron 105 operaciones de manera indirecta y 250 operaciones de manera directa. Las operaciones seleccionadas representan el 17,98% del total de operaciones realizadas en el país, y el 19,68% del total de las operaciones de los tres departamentos. En recursos representan el 26% de los recursos asignados por el MADR para el apoyo. En la siguiente tabla se detalla lo pertinente:

Tabla No. 8. Muestra seleccionada PRAN (Cifras en millones)

DEPARTAMENTO	TOTAL OPERACIONES	Apoyo en \$ MADR	Operaciones seleccionadas	Apoyo MADR	% operaciones análisis	% apoyo MADR
ANTIOQUIA	303,0	1.290	147	606	48,51	46,98
BOGOTA	1.258,0	9.247	166	2.529	13,20	27,35
CUNDINAMARCA	242,0	2.141	42	870	17,36	40,65
TOTAL	1.803,0	12.678	355	4.005	19,69	31,59
Total Nacional	1.974,0	15.153		4.005	17,98	26,43

Las empresas seleccionadas fueron, en Antioquia: C.I. Caribbean Exotics S.A., Flores Esmeralda S.A.S. C.I. y Flores del Lago Ltda. C.I.; En Cundinamarca: Elite Flower Farmers S.A.S. y Fantasy Flowers S.A.S.; y en Bogotá: Flores de Los Andes S.A.S. C.I., Flores El Trigal S.A.S., Flores La Mana S.A.S., Flores Sagaro

S.A., M.G. Consultores S.A.S., Pardo Carrizosa Navas S.A.S., y Flores Ipanema Ltda.

A estas empresas se les aplicó un procedimiento de verificación de los activos y pasivos, y ventas reportadas por la DIAN, en la base de datos en FINAGRO y en los reportes solicitados por la CGR. De lo anterior se concluyó que estas operaciones se encuentran ajustadas a lo establecido en el instructivo y a dicho procedimiento de auditoría, el cual consistió en la revisión de soportes allegados y registrados en el aplicativo para tal efecto (SEPC – Sistema Eléctrico del Programa de Coberturas) ante FINAGRO, página [www.FINAGRO.co/productos_y_servicios/programa de coberturas/SEPC 2014](http://www.FINAGRO.co/productos_y_servicios/programa_de_coberturas/SEPC_2014).

De otro lado, se verificó lo establecido en el POA del contrato en lo referente a productos entregables por parte de FINAGRO, encontrando que se cumplió con la entrega de la Cartilla de Socialización y Acceso al programa, al igual que los informes de supervisión establecidos.

Resolución No. 520 de 2014

La Resolución No. 520 de 2014 (\$15.000 millones), ordenó la transferencia de recursos para la operatividad del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios, con el objeto de destinarlos al Seguro Agropecuario.

El objetivo consistió en brindar protección financiera a los productores agropecuarios frente a eventos adversos de origen natural (climáticos y geológicos) y catastróficos.

El Seguro Agropecuario permite proteger financieramente las inversiones e ingresos de los productores, en aras de la reactivación y recuperación del sector agropecuario.

El incentivo otorgado por el Gobierno Nacional a la toma del citado seguro, para la vigencia 2014, fue de \$28.359 millones y 129 mil hectáreas aseguradas.

Para obtener los beneficios del subsidio a la prima del seguro agropecuario, con tasas de hasta 70% y 80%, el productor debe actuar como asegurado y contar con un crédito registrado y vigente en FINAGRO, o que asegure un producto del Anexo 4, los cuales son objeto de desgravación o disminución de aranceles a favor de Colombia de conformidad con Tratados vigentes.

El MADR indica las coberturas, los cultivos, los programas del Seguro Agropecuario y los lineamientos para los estudios previstos en la Resolución No 1

de 2013 de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario sobre Seguro Agropecuario para la vigencia 2014, en la Resolución 130 de 2014 del MADR.

FINAGRO administra el Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios, siguiendo los lineamientos del artículo 6 de la Ley 69 de 1993, modificado por el artículo 20 de la Ley 812 de 2003. Para 2014 se estipuló un aporte financiero del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios para la aplicación del subsidio a las primas por valor máximo de \$52.000 millones.

Resolución No. 521 de 2014

La resolución No. 521 de 2014 (\$37.000 millones) ordena la transferencia de recursos para la operatividad del Fondo Agropecuario de Garantías – FAG.

El objetivo del Fondo Agropecuario de Garantías – FAG, es respaldar los créditos redescontados ante FINAGRO o concedidos en condiciones FINAGRO con recursos propios de los intermediarios financieros vigilados por la Superintendencia Financiera de Colombia, validados como cartera sustitutiva de inversión obligatoria o registrados como cartera agropecuaria, dirigidos a financiar nuevos proyectos del sector agropecuario y rural que sean técnica, financiera y ambientalmente viables, y que se otorguen a productores que no pueden ofrecer las garantías ordinariamente exigidas por las entidades otorgantes del crédito.

El equipo auditor verificó el seguimiento técnico y financiero realizado por parte de la Dirección de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios y la Subdirección Financiera del MADR, a la ejecución de los recursos que tienen por objeto el apoyo de la diferencia del costo de la comisión de aquellos pequeños productores que adquirieron garantía FAG.

Durante la vigencia 2014, en virtud del estudio efectuado por la Firma Stratco, contratada por FINAGRO para la evaluar la operatividad del Fondo Agropecuario de Garantías – FAG, y según los resultados del mismo, se observó un incremento sostenido en los egresos el cual es superior a los ingresos, lo que ha traído como consecuencia un desequilibrio estructural del FAG, por lo que resultó necesario que el Ministerio aportara recursos por \$37.000 millones con el objeto de cubrir este desbalance y devolverle la estabilidad financiera a este Fondo, apoyando la diferencia del costo de la comisión de aquellos pequeños productores (3%) que hubieran adquirido garantía FAG.

Sin embargo, la Resolución 521 de 2014, modificada por la Resolución No. 15 del 16 de enero de 2015, previó en su artículo segundo que: *“Los recursos de que trata la presente resolución tendrán por objeto el apoyo de la diferencia del costo de la comisión de aquellos pequeños productores que hubieran adquirido garantía*

FAG en la vigencia 2014”, lo cual no se evidenció por falta de información por parte de la administradora del mencionado Fondo, razón por la cual se constituye el siguiente hallazgo:

- **Hallazgo No. 33. Transferencia de Recursos a FINAGRO.**

La Resolución 521 de 30 de diciembre de 2014, por la cual se realiza una transferencia de recursos para la operatividad del Fondo Agropecuario de Garantías - FAG, modificada por la Resolución No. 15 del 16 de enero de 2015, prevé en su artículo segundo: *“Los recursos de que trata la presente resolución tendrán por objeto el apoyo de la diferencia del costo de la comisión de aquellos pequeños productores que hubieran adquirido garantía FAG en la vigencia 2014”*; sin embargo, FINAGRO como administrador de estos recursos no informó cuáles fueron los beneficiarios objeto del pago del citado apoyo, debido a la falta de gestión administrativa e igualmente a que el MADR (Dirección de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios, y Subdirección Financiera) presuntamente incumple con lo establecido en el artículo 3º de la Resolución 521 de 2014, que indica que estas *“en el ámbito de sus competencias, efectuarán el seguimiento técnico y financiero a la ejecución de los recursos”*, situación que evidencia falta de control y seguimiento a estas directrices.

Igualmente, no existe fundamento legal o reglamentario, que sustente el objeto de la transferencia, la cual pretendía cubrir la diferencia del costo de la comisión al pasar de 1.5% a 4.2%, ya que se pudo evidenciar tanto en las resoluciones enviadas por FINAGRO Nos. 5, 8 y 11 expedidas por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario el 19 de junio, 18 de septiembre y 18 de diciembre de 2014, respectivamente, como en manual actualizado a 25 de febrero de 2015, numeral 3.1.2.9. relativo al Costo de la Garantía, que para pequeños productores la comisión continúa siendo del 1.5% anual y por tanto no ha sufrido modificación alguna.

3.1.1.6 Desarrollo de Soluciones Tecnológicas Apropriadas para el Sector Agropecuario, Forestal y Pesquero a Nivel Nacional

Para la vigencia 2014, este programa contó con apropiaciones por valor de \$114.296 millones; se seleccionó como muestra representativa el Convenio de Cooperación suscrito con la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria – CORPOICA, No. 115 de 2014, por valor de \$92.500 millones, donde \$90.000 millones son aportes del Ministerio y \$2.500 millones aportes de CORPOICA en especie (recurso humano, uso de infraestructura, y de laboratorios).

El objeto del Convenio, es dar continuidad a la generación de conocimiento, validación y transferencia de tecnología por redes de producto, para desarrollar soluciones tecnológicas que permitan innovar en procesos productivos y productos en el sector agropecuario, mejorar la productividad y competitividad de la cadena de valor, buscando impactos positivos en el crecimiento económico y social del sector, en coordinación con otros actores del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología Agroindustrial - SNCTA, en el marco de la Agenda Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria – ANCTIA; este a la fecha presenta una prórroga que culmina en el mes de agosto de 2015, con la terminación del desarrollo del componente de fortalecimiento de la Red de Laboratorios.

- **Hallazgo No. 34. Plan operativo del Convenio 115 de 2014, MADR – Corpoica.**

El Convenio de Cooperación Técnica y Científica No. 115 del 23 de enero de 2014, suscrito entre la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria “CORPOICA” y el MADR, establece en la Cláusula cuarta numeral 13, como una de las obligaciones a cargo de Corpoica lo siguiente: *“presentar en el Comité Directivo el PLAN OPERATIVO, que deberá contener en detalle por cada sistema productivo los siguientes aspectos: Objetivos propuestos, las actividades a desarrollar, los resultados o productos a entregar, los roles institucionales, y el presupuesto para cada uno de los componentes del Convenio.”*

Sin embargo, el Comité Administrativo del Convenio, según Acta 001 de fecha 23 de enero de 2014, aprueba el Plan Operativo que plasma el presupuesto para cada uno de los componentes y los productos de entrega, pero no especifica o detalla las actividades a desarrollar y roles institucionales como lo establece el convenio.

Si bien el Ministerio argumenta que las actividades van enmarcadas en la descripción de cada uno de los componentes como lo relaciona el Acta del Comité, enfatiza la CGR, que la estructura del Plan Operativo es deficiente en tanto no detalla con claridad las actividades a desarrollar. Lo anterior, genera riesgos en la ejecución del Convenio y cumplimiento de las metas establecidas en el desarrollo de tecnología para el sector Agropecuario y dificulta el seguimiento y control al adecuado avance físico y financiero del Convenio.

Cabe resaltar que esta situación ha sido observada por la CGR respecto de otros Convenios suscritos por el MADR, sin que por lo tanto, se vea la efectividad de las acciones de mejora propuestas por la entidad para subsanarla.

- **Hallazgo No. 35. Entrega de archivos producidos en desarrollo de proyectos de investigación.**

Ley 594 de 2000, “Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones”, artículo 42, y el Decreto 393 de 1991, artículo 7, numeral 2.

El MADR al suscribir el Convenio 115 de 2014, con la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria – CORPOICA, cuyo objeto es: “...dar continuidad a la generación de conocimiento, validación y transferencia de tecnología por redes de producto, para desarrollar soluciones tecnológicas que permitan innovar en procesos productivos y productos en el sector agropecuario, mejorar la productividad y competitividad de la cadena de valor, buscando impactos positivos en el crecimiento económico y social del sector, en coordinación con otros actores del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología Agroindustrial - SNCTA, en el marco de la Agenda Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria ANCTIA.”, por valor de noventa y dos mil quinientos millones de pesos (\$92.500.000.000.00), inobservó lo previsto en el artículo 42 de la Ley 594 de 2000, que prevé: “cuando las entidades públicas celebren contratos con personas jurídicas nacionales, para desarrollar proyectos de investigación cultural, científica, técnica o industrial, incluirán en los contratos una cláusula donde se establezca la obligación de aquéllas de entregar copias de los archivos producidos en desarrollo de dichos proyectos, siempre y cuando no contraríen las normas sobre propiedad intelectual y no se vulneren los derechos otorgados a dichas personas por el artículo 15 de la Constitución Política” ya que en el clausulado del Convenio en mención no se estipuló nada al respecto.

La entidad considera que lo relacionado en la ley puede involucrar los informes técnicos trimestrales comprometidos por parte de Corpoica y los contenidos en la plataforma SIEMBRA, pero ello no justifica la inobservancia de lo ordenado en la ley, teniendo en cuenta que el clausulado de un convenio o contrato debe ser claro, preciso y no admite obligaciones tácitas que no se encuentran expresamente establecidas.

La causa de esta situación es la falta de verificación por parte del Ministerio de Agricultura, de que el clausulado contractual esté acorde con la normatividad vigente y produce riesgos en la debida generación y conservación de la información relacionada con dichos productos.

• **Hallazgo No. 36. Supervisión del Convenio 115 de 2014. (D4)**

El último informe de interventoría del Convenio 115 de 2014, con corte a 30 de diciembre de 2014, presentado por la firma contratada para tal fin por Corpoica, relaciona una serie de inconsistencias, que involucran costos asociados a los componentes, del convenio, así:

- ❖ Legalizaciones de eventos de capacitación y transferencia de tecnología, sin listas de asistencia como soporte idóneo, los cuales son requisito de acuerdo al procedimiento ARP-31 Numeral 53, de la entidad cooperante CORPOICA, que totalizan un valor de \$9.387.756, y hasta la fecha del último informe no existe respuesta por parte del ejecutor de la entidad, a fin de subsanar esta novedad.
- ❖ Pagos a empresas sin soportes de los servicios o bienes prestados (Orden de Prestación de Servicio y/o Contrato y formato de recibido a satisfacción), que suman \$122.935.226.
- ❖ Liquidación de cesantías sobrestimadas debido al cálculo efectuado desde el 1 de enero de 2014, sin tener en cuenta que la fecha de suscripción del convenio y la fecha de vinculación real de las personas fue posterior, a la mencionada.
- ❖ Vinculación de personas al convenio, en donde los soportes documentales demuestran que estaban al servicio de otro convenio; vinculación de personal posterior a las fechas de los soportes de nómina; costos de nómina sobrevalorados, existiendo casos de gastos de contratación de personal en licencia de maternidad, sin que se tenga en cuenta que esos valores cargados en la ejecución presupuestal y financiera no son asumidos como costos elegibles del convenio de acuerdo a la ley. (Si bien, la Corporación aceptó la inconsistencia, con el compromiso de efectuar el reintegro respectivo, no se ha evidenciado el mismo a la fecha del requerimiento de la comisión auditora (julio de 2015); así como en los soportes de ejecución presupuestal y contable lo correspondiente).
- ❖ Existen 19 exámenes pre-ocupacionales o de pre-ingreso que no fueron realizados en su momento, incumpliendo el requisito estipulado en el procedimiento para la vinculación del personal de CORPOICA AR-P-06, y en la Resolución 2346 de 2007 del Ministerio de la Protección Social que regula la práctica de evaluaciones médicas ocupacionales y el manejo y contenido de las historias clínicas ocupacionales; en relación con esta observación del informe, el ejecutor comenta que los exámenes que no se



practicaron oportunamente ya no se van a realizar, con lo cual asume el riesgo que esto conlleva; sin embargo, no menciona el ejecutor y la interventoría, la no elegibilidad de los costos de los exámenes médicos por el cargo inmerso en el concepto de "Dotación y Exámenes médicos..." relacionado en la ejecución financiera, debido al cobro del mismo sin la realización de estos exámenes.

- ❖ Personas contratadas por la empresa de TRABAJADORES TEMPORALES S.A.S. para el Convenio 115, identificado internamente en Corpoica como 1828, que de acuerdo al análisis efectuado en los contratos por la interventoría, corresponden a otros convenios (Números internos convenio para Corpoica 1825, 1829, AA14, entre otros); cuyo monto mensual de sueldos suma \$8.137.729, con fechas de iniciación que oscilan entre julio y octubre de 2014, culminando el 31 de diciembre de 2014. Según informe de seguimiento a 30 de noviembre no había sido subsanado lo anterior.
- ❖ Gastos generados a cargo del convenio, que presentan únicamente cuenta de cobro sin un documento soporte que respalde la compra o el servicio adquirido a través de personas naturales, estas inconsistencias totalizan según informe la suma de \$62.308.792.
- ❖ Gastos no elegibles, que de acuerdo al interventoría, no tienen relación con el convenio de cooperación técnica y científica celebrado con Corpoica, y que totalizan el valor de \$31.375.844.
- ❖ Compra por valor de \$4.500.000, efectuada a un tercero, que relaciona una factura con fecha de resolución de facturación vencida, del año 2011, contraviniendo lo estipulado en la Resolución 3868 de 1996 de la DIAN aún vigente, que establece la periodicidad de las resoluciones por dos años después de su fecha de expedición; si bien, esto no afecta reclamación que pueda generar el comprador si es del caso, si evidencia la falta de control por parte de Corpoica al efectuar la compra, y no detectar las irregularidades, evidenciadas.

El Comité Supervisor del Convenio, en su calidad de garante del cumplimiento de las obligaciones contractuales asumidas por Corpoica, frente a lo observado en la interventoría, se ha limitado a ordenar que se realicen ajustes de forma en el contenido de los informes de interventoría, así como correcciones de redacción.

No obstante; solo a fecha 17 de abril de 2015, con posterioridad de la entrega de seis (6) informes de evidencias por parte de la interventoría, el MADR requirió al contratista con el fin de vigilar que acciones de mejora ha efectuado, donde advierte que los gastos que no sean soportados y legalizados serán reintegrados,

como lo indica la firma interventora Amezquita, evidenciando que solo hasta esa fecha (15 meses después de la suscripción del convenio), se le dio la importancia que revisten esos hechos para la ejecución del convenio, donde se muestran debilidades de control de la supervisión por parte del Ministerio y de la firma contratista que efectúa la interventoría, por la ausencia de acciones efectivas que conlleven a que el cooperante subsane las inconsistencias que afectan la ejecución financiera y presupuestal, causando riesgos de pérdida de recursos en la ejecución operativa, debido a la inobservancia de los principios de Economía, Eficiencia, Eficacia y Legalidad de acuerdo a lo establecido en la ley.

Lo expuesto genera una posible connotación Disciplinaria, por incumplimiento de la Ley 1474 de 2011 en sus artículos 83 y 84.

3.1.1.7 Implementación Agricultura Familiar: Apoyo a la Productividad, Competitividad y Valor Agregado, a Nivel Nacional - Previo Concepto DNP

El objetivo de este proyecto era fortalecer y desarrollar las capacidades asociativas y empresariales de los productores rurales, dedicados a la agricultura familiar, articulando los diferentes instrumentos de política que contribuyan al desarrollo de los pobladores rurales identificados en la focalización.

Este programa de inversión para la vigencia 2014 contó con recursos por valor de \$58.002 millones, que corresponden a 16 contratos o convenios.

Se seleccionaron seis (6) Convenios, que corresponden el 87.36% del valor total del proyecto, que se detallan en la siguiente tabla:



Tabla No. 9. Muestra selectiva contratos Implementación Agricultura Familiar

Convenio	Contratista	Valor actual del Compromiso (En millones)
Convenio de Cooperación 269	Organización Internacional para las Migraciones O I M	\$ 1.050
Contrato Interadministrativo 214	Corporación Colombia Internacional, solo lo que tiene que ver con el cumplimiento de "IMPLEMENTACIÓN AGRICULTURA FAMILIAR: APOYO A LA PRODUCTIVIDAD, COMPETITIVIDAD Y VALOR AGREGADO, A NIVEL NACIONAL – PREVIO CONCEPTO DNP"	\$ 5.600
Convenio de Asociación 465	Asociación de bananeros de Colombia,	\$10.070 Existe otro por \$2.455 cen bananeros del Magdalena y la Guajira
Convenio de Asociación 480,	Asohofrucol	\$6.500
COOP INTERNACIONAL 519	OEI	\$13.000
COOP INTERNACIONAL 521	OEI	\$12.000
TOTAL		\$50.674

CONVENIO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL 20140269

Celebrado entre el MADR y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (MYR-011), suscrito 24 de enero de 2014, con el objeto de "Aunar esfuerzos administrativos, técnicos y financieros para apoyar el fortalecimiento integral de la política de desarrollo rural con enfoque territorial". El valor del Convenio es de VEINTICINCO MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS MILLONES CUATROCIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL SEISCIENTOS OCHENTA Y DOS PESOS (\$25.996.457.682.00), aportados de la siguiente forma:

- El MADR aportará \$22.743 millones, en efectivo.
- OIM aportará \$3.253 millones, en especie.

De la revisión efectuada se determinaron los siguientes hallazgos:

- **Hallazgo No. 37. Acto Administrativo de justificación para la contratación - Normatividad aplicable Convenio.**

Decreto 1510 del 17 de julio de 2013, *“Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública”*, artículo 157.

Ley 1150 de 2007 (julio 16), *“por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.”*, artículo 20, parágrafo 1.

Dentro de los documentos soportes para la celebración del Convenio de Cooperación No. 269 de 2014, suscrito por el MADR con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), con el Objeto de *“Aunar esfuerzos administrativos, técnicos y financieros para apoyar el fortalecimiento integral de la política de desarrollo rural con enfoque territorial.”*, se encuentra el Acto Administrativo de Justificación de fecha 24 de enero de 2014 cuyo **artículo segundo establece la aplicación de las normas de ciencia y tecnología, cuando para este caso no son aplicables**, ya que de acuerdo con el artículo 157 del Decreto 1510 del 17 de Julio de 2013 *“ Los contratos o convenios financiados con fondos de (...) personas extranjeras de derecho público, (...) se ejecutaran ejecutarán de conformidad con lo establecido en los tratados internacionales marco y complementarios, y en los convenios celebrados, o sus reglamentos, según sea el caso, incluidos los recursos de aporte de fuente nacional o sus equivalentes vinculados a tales operaciones de dichos documentos (...)”*

De igual manera, el parágrafo 1 del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 (julio 16), *“por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.”*, expresa que *“los contratos o acuerdos celebrados con personas extranjeras de derecho público, podrán someterse a las reglas de tales organismos.”*

El artículo 2 del mencionado Acto Administrativo de Justificación, expresa:

“ARTÍCULO SEGUNDO. *Adoptar como modalidad de selección para el presente caso, la definida en el Parágrafo 1 del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 en concordancia con el artículo 157 del Decreto 1510 de 2013, las normas de ciencia y tecnología y las demás que le sean aplicables.”* (La negrita, la cursiva y el subrayado es nuestro)

De igual manera, en el texto del Convenio, se menciona normatividad derogada, cuando manifiesta:

*“Finalmente el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural manifiesta que el Convenio que se celebrará **NO esta cobijado por un Acuerdo Internacional o un Tratado vigente para el Estado Colombiano en los términos del artículo 8.1.17 del Decreto 734 de 2012**”. El Decreto 1510 de 17 de Julio de 2013. “Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública”, en su artículo 163, derogó de manera expresa el Decreto 734 de 2012.*

Así mismo, en el Acta No 1 de fecha 11 de febrero de 2014 del Comité Supervisor, se cita el **artículo 7. Anticipo en la contratación del Decreto 2170 de 2002**, *“Por el cual se reglamenta la ley 80 de 1993, se modifica el decreto 855 de 1994 y se dictan otras disposiciones en aplicación de la Ley 527 de 1999”,* cuando el mencionado Decreto, fue derogado de manera expresa por el Artículo 9.2 del Decreto 734 de 2012 (Abril 13). Este último a su vez fue derogado por el artículo 163, Decreto 1510 de 2013, *“Por el cual se reglamenta el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y se dictan otras disposiciones.”*

La causa de lo anterior es la ausencia de actualización y errores en la elaboración de los Convenios, por parte del MADR, en la normatividad aplicable a los Convenios suscritos, que tiene como consecuencia indebida aplicación de normatividad que ha perdido vigencia.

- **Hallazgo No. 38. Contratación para desarrollar actividades propias de Entidades adscritas al MADR**

El Decreto 4145 de 2011 creó la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios – UPRA.

En el Convenio de Cooperación Internacional celebrado entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (MYR-011) 20140269, suscrito el 24 de enero de 2014, existe un componente denominado “Componente de estudios sobre Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo de la Tierra”.

El sector agropecuario, de acuerdo al artículo 1 del Decreto 1985 de 2013, cuenta dentro de sus Entidades adscritas con la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios – UPRA, cuyas funciones se encuentran reguladas a través del Decreto 4145 de 2011, artículos 3 y 5, así:

Artículo 3: *“(...) la UPRA planificará, producirá lineamientos, indicadores y criterios técnicos para la toma de decisiones sobre el ordenamiento social de la propiedad de la tierra rural, el uso eficiente del suelo para fines agropecuarios, (...).”*

Artículo 5: “4. Planificar el ordenamiento social de la propiedad de las tierras rurales, definir los criterios y crear los instrumentos requeridos para el efecto.”

De acuerdo a lo anterior, la CGR llama la atención en la eficiencia de la gestión de estos recursos, dado que existiendo una Entidad que fue creada para todo lo relacionado con el Ordenamiento Social de la Propiedad de la Tierra Rural y el Uso Eficiente del Suelo para Fines Agropecuarios, se haya establecido en el convenio 269 de 2014 un componente de estudios sobre Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo de la Tierra, por el cual se estableció un pago a OIM por \$439 millones.

La causa de esta situación es una deficiente planificación de los Convenios celebrados por el Ministerio, que conllevan duplicidad de las funciones propias de las Entidades adscritas al Ministerio y generan una inversión injustificada de recursos que podrían dirigirse a otros fines misionales.

- **Hallazgo No. 39. – Convenio de Cooperación Internacional celebrado entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (MYR-011) 20140269 suscrito 24 enero de 2014 – Terminación Anticipada de Convenio.**

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en contravía de los principios de la Función Administrativa (Constitución Política de Colombia de 1991, artículo 209), terminó anticipadamente el Convenio 269 de 2014, por cuanto no realizó en tiempo la focalización de las regiones a las cuales beneficiaría, dejando de ejecutar el Programa Agricultura Familiar a través de la Organización Internacional para las Migraciones - OIM, por alrededor de QUINCE MIL NOVECIENTOS VEINTE MILLONES DE PESOS (\$15.920 millones) y privando de sus beneficios a un número aproximado de 10.500 familias y 700 organizaciones de pequeños productores.

La causa de la anterior situación, obedeció a la falta de acuerdo al interior del Comité Administrativo en cuanto a la “focalización”, ya que se planteó, a través de la Directora de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo de la época, la inclusión de criterios inherentes al programa de formalización en lo relativo a la focalización de beneficiarios en la ejecución del Convenio 269, tal como consta en Acta No. 2 de 12 de febrero de 2014.

Adicionalmente, se pretendió realizar una adición, sin siquiera haber iniciado la ejecución del Convenio, generando desgaste de la administración pública de más de medio año, lo cual impactó negativamente la efectividad de la asignación de



estos recursos al mejoramiento de las condiciones de vida de los posibles beneficiarios.

CONVENIO INTERADMINISTRATIVO 214 DE 2014

El 24 de enero de 2014, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR, y la Corporación Colombia Internacional - CCI, suscribieron el convenio interadministrativo No. 214 de 2014 cuyo objeto es *“aunar esfuerzos para implementar instrumentos de política de capacidades productivas y generación de ingresos para adelantar proyectos y programas que de manera integral propendan por el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural colombiana”*.

De conformidad con lo dispuesto en la cláusula sexta del citado convenio el valor del mismo es de CINCUENTA Y CUATRO MIL OCHOCIENTOS DIECIOCHO MILLONES QUINIENTOS SETENTA Y SEIS MIL CIENTO CINCUENTA Y TRES PESOS (\$54.818.576.153), de los cuales, \$53.218.5 millones, son aportados por el MINISTERIO, y \$1.600 millones, son aportados por la CCI en especie en bienes y servicios.

Del mencionado Convenio, se deriva el siguiente hallazgo de presunto carácter penal y disciplinario:

- **Hallazgo No. 40. - Convenio Interadministrativo celebrado entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Corporación Colombia Internacional - CCI No. 20140214 de fecha 24 de Enero de 2014 – Presunto favorecimiento en contratación con la Corporación Colombia Internacional (D5 – P1)**

A través de Memorando 20142350003013 de fecha 23 de enero de 2014, el Director de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos, identificado con cedula No. 79.792.847 quien estuvo vinculado contractualmente a la Corporación Colombia Internacional, desde el 21 de febrero de 2011, hasta el 31 de diciembre de 2013, 22 días antes de firmar el memorando citado) remite los documentos al Coordinador Grupo de Contratos para la suscripción del Convenio Interadministrativo con la Corporación Colombia Internacional - CCI, dentro de los cuales, se encuentran los “ESTUDIOS PREVIOS PERSONA JURIDICA” firmados por el Director de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos, que concluye: *“Por tal motivo, se dan las condiciones técnicas, económicas y jurídicas para la celebración del presente contrato con la CCI mediante la modalidad de contratación directa”*.

Cabe resaltar que el primero (01) de marzo del año 2013, la Corporación Colombia Internacional (CCI), suscribió el Contrato de Consultoría de Servicios Profesionales No. 615 de 2013 con el contratista identificado con cedula No. 79.792.847, con el objeto de *“Coordinar el proceso de planeación de las actividades del Programa, a través de la elaboración de Planes Operativos Anuales, y la ejecución de las tareas técnicas y presupuestales previstas en los tres (3) Componentes del Programa, igualmente supervisará el proceso de seguimiento y evaluación al cumplimiento de los resultados y metas esperadas del Programa, será responsable por la coordinación general del Programa y del trabajo del equipo humano que conforma a la UNG (Unidad Nacional Gestora) y los consultores que se contraten durante su ejecución.”*, cuya duración fue hasta el 31 de diciembre de 2013, por valor de \$136 millones.

Así las cosas, el ex-Contratista del Contrato de Consultoría de Servicios Profesionales No. 615 de 2013, presuntamente influyó al realizar los Estudios Previos, los cuales concluyeron recomendar la contratación con la Corporación Colombia Internacional CCI, para la suscripción del Convenio Interadministrativo 20140214 de fecha 24 de enero de 2014, por valor de \$54.819 millones, cuyo objeto es: *“Aunar esfuerzos para Implementar los instrumentos de política de capacidades productivas y generación de ingresos para adelantar proyectos y programas que de manera integral propendan por el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural colombiana”*, por valor de \$54.819 millones.

Finalmente, se destaca, que el Director de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos, de acuerdo a la Cláusula Cuarta, numeral segundo del Convenio 214 de 2014, es integrante del Comité Administrativo que funciona *“para la **dirección y evaluación del Convenio** (...)”*. *(la negrita y cursiva son nuestras)*; es decir, que además de haber realizado los Estudios Previos para que el Ministerio contratara a la Corporación Colombia Internacional, dirigió y evaluó la ejecución del Convenio 214 al ser integrante del Comité Administrativo del mismo.

La causa de esta observación, es la ausencia de verificación de las eventuales inhabilidades, incompatibilidades, conflictos de interés y situaciones similares en las diversas etapas para la contratación de personas naturales y jurídicas, que se vinculan con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR.

De igual manera, presuntamente, se ve afectado el deber de selección objetiva, moralidad administrativa y la transparencia de la actividad contractual.

Esta situación acorde con lo descrito en la Ley 734 de 2002, artículo 40, y establecido por el Código Penal, en el artículo 409, tiene presunto carácter disciplinario y penal.

3.1.1.8 Proyecto Alianzas Productivas- Préstamo BIRF 7484-CO

El Gobierno Nacional a través del MADR viene ejecutando la segunda fase del Proyecto Apoyo a Alianzas Productivas – AAP, con financiación parcial del Crédito BIRF 7484 – CO, otorgado por el Banco Mundial. El Proyecto AAP tiene como objetivos generar ingresos, crear empleo y promover la cohesión social de las comunidades rurales pobres del país.

COMPONENTES DEL PROYECTO

El Proyecto “Apoyo a Alianzas Productivas - Fase II” comprende tres (3) componentes principales: (i) Preparación de Alianzas Productivas, (ii) Ejecución de Alianzas Productivas y (iii) Gerencia, monitoreo y evaluación del Proyecto.

EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

El presupuesto aprobado para el Proyecto Apoyo a Alianzas Productivas en la vigencia 2014 fue de \$45.248 millones, correspondiendo \$1.624 millones a recursos del préstamo y \$43.624 millones a recursos de contrapartida nacional. Se presenta una ejecución presupuestal de \$45.127 millones equivalentes al 99.7%.

LEGALIZACIÓN DE ALIANZAS

Al cierre del año 2014 se registra la constitución de 107 nuevas Alianzas Productivas que reúne un total de 6.367 familias beneficiarias de pequeños productores rurales lográndose un cumplimiento de la meta familias del 104% (meta 6.120 familias) y de alianzas en un 104% (meta: 102 alianzas constituidas)

Sin embargo, de las 107 alianzas constituidas a diciembre 31 de 2014, solo fue posible girar los recursos a los patrimonios autónomos de 19 de ellas, por un valor total de \$4.551 millones, esto por cuanto el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y por disposiciones internas no aportó los recursos de PAC solicitadas para el Proyecto al Ministerio. En consecuencia, los recursos de 88 Alianzas Productivas suscritas a diciembre 31 de 2014 quedaron pendientes de giro contabilizadas en el Ministerio como cuentas por pagar y fueron giradas en el mes de febrero de 2015 (\$23.859 millones), cuando ya existía la disponibilidad de caja.

Para la verificación de la debida ejecución del proyecto se realizaron visitas a Alianzas Productivas en los municipios Montenegro (Subproyecto 03/003/2014), Circasia (su proyecto 03/001/2014) y La Tebaida (subproyecto 03/004/2014) en el Departamento de Quindío, y al municipio Aguazul (Subproyectos 08/001/2014,

08/002/2014 y 08/003/2014 en el departamento de Casanare, de lo cual se determinó el siguiente hallazgo:

- **Hallazgo No. 41. Segunda fase del Proyecto Alianzas Productivas, con financiación parcial del crédito BIRF 7484-CO. Visita de Campo.**

El Manual Operativo del proyecto Alianzas Productivas con sus ajustes aprobado por la Comisión Intersectorial Nacional el 14 de noviembre de 2013, según acta No. 54, de esa fecha, implementado por el MADR, establece en su Capítulo IV, específicamente en el numeral 4.3, los compromisos del MADR y en el numeral 2.8, las responsabilidades de las Organizaciones Gestoras Acompañantes - OGA.

En la visita de campo efectuada a la Alianza Productiva para la Producción de Plátano Hartón por parte de Productores Agropecuarios de la Asociación ASOPROCAM en el Municipio Aguazul, Departamento Casanare, se evidenciaron las siguientes debilidades, debido a que el MADR ha incumplido con los compromisos establecidos en el numeral 4.3 del Manual Operativo, lo cual ha permitido que la Organización Gestora Acompañante – OGA, no haga un buen acompañamiento, asesoría y transferencia del conocimiento a la Organización del Productor, poniendo en riesgo la continuidad de la misma:

- Las carpetas de la base social tienen la documentación incompleta; falta la firma de los pagarés por parte de los productores, la carta de instrucción abierta, la hoja de vida y otros documentos.
- Los beneficiarios manifiestan que ha sido deficiente la calidad en el acompañamiento Técnico, Social y Ambiental, la realidad encontrada es diferente a lo reflejado en los informes de OGA. Desde el mes de marzo el Asistente Técnico renunció a la Alianza, a la fecha aún no se tiene seleccionado el reemplazo para brindar dicho acompañamiento.
- La alianza no cuenta con Coordinador Social. En la Acta No 19 del Comité Directivo de Alianza – CDA, por votación, deciden no continuar el contrato del señor Ronald Felipe Peña Cely, quien se desempeñaba como coordinador social de la alianza, argumentando que existen varios incumplimientos de parte de esta persona frente a sus obligaciones en la alianza. A la fecha aún no se tiene seleccionado el reemplazo.
- Según los Productores que asistieron a la visita, la semilla que entregó el proveedor se encontraba en malas condiciones y con avanzado desarrollo vegetativo. Este material vegetal proviene de los aportes de la Gobernación del Casanare.
- Con la puesta en marcha de esta alianza se busca mejorar los ingresos y la calidad de vida de 38 beneficiarios. Se evidencia que en lo que respecta a la base social de la alianza, existen tres renunciaciones formales, solo 28 beneficiarios

ratificaron su compromiso y continuidad en la alianza de manera escrita, se tiene pendiente la ratificación de continuidad por parte de 7 productores. Lo anterior genera la duda si realmente se cuenta con el número de productores requerido para el desarrollo del proyecto.

Lo anterior genera el riesgo de que si la alianza no continúa con los 38 beneficiarios, se puede presentar la reducción del Incentivo Modular – IM, de los productores faltantes, para ser restituidos a la Dirección del Tesoro Nacional.

3.1.1.9 Programa Oportunidades Rurales. Préstamo FIDA 702-CO

Tiene como objetivo contribuir a la lucha contra la pobreza rural a través del incremento del empleo y de los ingresos de las familias más pobres, mejorando para ello la competitividad e integración a los mercados de las microempresas rurales.

Fue aprobado mediante el CONPES No. 3424 creado el 12 de junio del año de 2006, para dar inicio en el año 2007.

Este Programa desarrolló sus operaciones bajo el Convenio de Cooperación Técnica y Apoyo Administrativo No. 043 de 2011, suscrito con la Corporación Colombia Internacional – CCI, con el adicional No. 04 de 2014 por valor de \$3.000 millones, correspondiendo \$1.553 millones a recursos del Préstamo y \$1.447 millones a Recursos Corrientes de la Nación.

Las actividades de este Convenio culminaron en el mes de junio de 2014 con los recursos provenientes del Préstamo Internacional; sin embargo, para dar continuidad al mismo, se suscribió el Convenio 214 de 2014, por valor de \$21.838 millones, que en parte destinó recursos para este Programa.

CONVENIO 043 DE 2011

El MADR, suscribió el Convenio No. 043 de 2011 con la Corporación Colombia Internacional – CCI, cuyo objeto consistió en: *“Prestar al Ministerio los servicios como operador encargado del manejo técnico y financiero para facilitar la operación, ejecución y seguimiento del programa “Oportunidades Rurales”, financiado con recursos del convenio de Préstamo FIDA No. 702-CO, principalmente, en las áreas relacionadas con el desarrollo de los Componentes: A. Gerencia y Gestión del Conocimiento: Actividades A.1. Sistematización y valorización de los conocimientos y las experiencias empresariales locales; A.2 Generación y promoción de políticas e instrumentos públicos; A.3. Gestión del Programa; B. Inversiones y capitalización en los activos de las microempresas rurales: Actividades: B.1 Subcomponente: Servicios financieros rurales: B.1.2.*

Servicios de ahorro y seguros colectivos de vida; B.1.3 Capacitación de operadores e intermediarios financieros B.1.4 Desarrollo de innovaciones en servicios micro financieros rurales; B.2 Servicios técnicos rurales: Actividades: B.2.1 Cofinanciación de perfiles y planes de negocios y programas empresariales; B.2.2. Ampliación de las oportunidades de acceso a mercados; C. Desarrollo de Capacidades e información para la articulación de actores locales: Actividades: C.1 Desarrollo de capacidades y competencias y C.2. Información para el desarrollo de mercados. Componentes que están acordes con el Apéndice I del Convenio de Préstamo No. 702-CO.”

Según prórroga No. 5 del 23 de diciembre de 2013, el plazo de ejecución previsto inicialmente se amplía hasta el 30 de abril; posteriormente, mediante prórroga No. 6 y adición No. 4 del 25/02/2014, se amplía el término de duración hasta el 30 de junio de 2014 y se adiciona la suma de \$3.469 millones; finalmente, mediante modificatorio del 27/06/2014 se reduce en la suma de \$469 millones; por lo cual para la vigencia 2014 los recursos asignados correspondieron a \$3.000 millones.

CONVENIO 214 DE 2014

Para desarrollar las actividades aprobadas en el Plan Operativo Anual de este Convenio, se contó con la suma de \$21.838 millones de recursos de Contrapartida Nacional, asignados a los siguientes componentes, así:

Desarrollo de Capacidades: \$330 millones
Desarrollo Organizacional y Empresarial: \$17.611 millones
Acceso a Mercados: \$400 millones
Inclusión Financiera: \$1.104 millones
Gerencia y Gestión del Programa: \$2.393 millones

El análisis se enfocó hacia el Componente Desarrollo Organizacional y Empresarial, mediante la verificación selectiva de la documentación de las Asociaciones beneficiarias del Programa a nivel nacional, cuyos soportes fueron suministrados por el Ministerio - Programa Oportunidades Rurales.

Aunque no se realizaron visitas de verificación en campo, la verificación documental conllevó la determinación de los siguientes hallazgos:

- **Hallazgo No. 42. Supervisión del Convenio 214 de 2014.**

De conformidad con lo previsto en el Capítulo II. De la Supervisión de Contratos y Convenios numeral 3.1. Funciones del Supervisor, versión 5, del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural adoptado según Resolución No. 000185 del 30 de

junio de 2011, *“...el supervisor debe realizar el seguimiento a la ejecución del contrato y/o convenio con el fin de asegurarse que se mantengan las condiciones técnicas, económicas y financieras, de suerte que se adopten de manera oportuna y eficiente las medidas que sean pertinentes, así como adoptar las que considere convenientes, para evitar que por causas imputables al MADR sobrevengan situaciones que le generen mayores costos”*

De otra parte, el numeral 3.1.1. Funciones Relacionadas con la ejecución del objeto contractual *“...cuando el supervisor advierta que la ejecución y desarrollo de las obligaciones pactadas en el contrato no es conforme a lo previsto, deberá comunicarlo, a través de memorando dirigido, a la dependencia que solicitó la contratación, para luego del análisis realizado de común acuerdo y si es del caso, al jefe de la oficina Asesora Jurídica, para que esta dependencia conceptúe si a ello hubiere lugar. Dichas observaciones deberán ser motivadas, fundadas en hechos, circunstancias y normas, en las que se apoye el criterio sustentado. Además, el supervisor, realizará las recomendaciones que considere necesarias y oportunas para la normal ejecución del contrato y/o convenio”*.

No obstante lo anterior se observó, que algunas actividades contenidas en los Informes de Avance o Final de Supervisión Técnica y Financiera (Formato) son similares entre ellos y no presentan información adicional en el avance de su ejecución, pese a corresponder a períodos diferentes.

Igualmente, se determinó, que aun cuando existen observaciones por parte del supervisor técnico que afectan negativamente el desempeño y avance del Convenio, no se realizaron acciones correctivas sobre las mismas.

Lo anterior no permite que estos informes sean una herramienta de control y seguimiento efectivos para el cumplimiento de las metas propuestas en el Plan de Acción.

- **Hallazgo No. 43. Aprobación y Giro de recursos a las Asociaciones**

De conformidad con lo previsto en el Capítulo II.1 Particularidades respecto del seguimiento y control a los convenios suscritos por el MADR numeral 4. Funciones de Seguimiento y control de los convenios a cargo del Supervisor, 4.2. Específicas, numeral 19, versión 5, del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural adoptado, según Resolución No. 000185 del 30 de junio de 2011, el supervisor debe *“... formular por escrito al Ejecutor, con la debida oportunidad y claridad, las observaciones, las recomendaciones o los requerimientos respectivos, para que se allane el cumplimiento de sus obligaciones, copia que deberá reposar en la respectiva carpeta del Convenio.”*

Sin embargo, se observaron inconsistencias en algunos de los reportes que forman parte del proceso de Aprobación, Asignación y Giro de Recursos a las Asociaciones que resultaron beneficiadas del Programa Oportunidades Rurales, en los siguientes casos:

Cartas de Aceptación Integral a las Condiciones y Requisitos del Contrato de Adhesión con la CCI para la Cofinanciación del Plan de Inversión aprobado por el CREAM, Convocatoria Oportunidades Rurales (Formato 5) - Formatos incompletos, en donde falta ciudad y fecha de diligenciamiento, nombre de la Asociación beneficiaria y Nombre del Representante Legal: aproximadamente el 33% de la muestra analizada, entre otros: Asoproeco - Asprorafe - Corporación de Discapacitados de Santa Rosa de Osos - Corporación Sin Límites, Agrosolidaria; Un formato sin la firma del representante legal - Asociación de Pescadores de Mahates - Tres formatos en blanco firmados por el representante Legal - Asociación de Pescadores de Transporte Marítimo, Servicios Turístico de Cispatá - TURIMARPEC - Asopeces y Comida Lago Azul, Junta de Acción Comunal de la Vereda de la Mesa.

Lo anterior, ocasionado por deficiencias en la labor de control y seguimiento (Supervisión e Interventoría del Convenio) que genera riesgos para la correcta aplicación y ejecución de los recursos en estos proyectos.

- **Hallazgo No. 44. Actas de reunión e informes de interventoría CCI.**

Criterio: Corporación Colombia Internacional Convenio Interadministrativo No. 0214 de 2014

Criterio: Manual para realizar interventoría integral de la financiación de proyectos seleccionados en el convenio de generación de ingresos

Recomendaciones para el Interventor

“ 5. La función de interventoría integral no sólo se compone de la verificación de la correcta ejecución de las actividades y recursos de cofinanciación del MADR; debemos recordar que las diferentes asociaciones con las cuales trabajamos están constituidas y clasificadas de acuerdo a los términos de referencia; por tanto, es vital realizar labor de seguimiento y monitoreo de la mano con el profesional del acompañamiento para fortalecer la gestión de las organizaciones y/o asociaciones y el desarrollo de proyectos productivos rentables y sostenibles en el tiempo, en aras de mejorar las condiciones de todos los beneficiarios del programa”



Sin embargo, se han detectado debilidades en los informes de Interventoría y Actas de Reunión, elaborados por la CCI, como ejecutor de este Convenio, así:

Asociación para la Actividad Productiva y Económica ASOPROECO (Arboletes-Antioquia)

- El informe de interventoría no se encuentra firmado por el Representante Legal.
- Figura una misma contratista para contratos con objetos diferentes, presentados en la misma Acta:

Acta de Reunión No. 3: Contrato No. 1, Contratista: Merly Leonor Oñate Aguado. Objeto del Contrato: Proceso Contable; Valor del contrato: \$2.500.000; Contrato No. 2, Contratista: Merly Leonor Oñate Aguado, Objeto del Contrato: Fortalecimiento Administrativo, Valor del Contrato: \$2.000.000

La misma contratista, desarrollando objetos diferentes para un mismo número de contrato, presentados en dos Actas:

Acta No. 3, Contrato No. 3, Contratista: Judith Padilla Almanza, Objeto del Contrato: Fortalecimiento Organizacional, Valor del Contrato: \$2.000.000 y Acta No. 5, Contrato No. 3, Contratista: Judith Padilla Almanza, Objeto del Contrato: Estudio de Mercados, Valor del Contrato: \$2.000.000

- Diferente contratista, desarrollando objetos iguales para un mismo número de contrato, presentado en dos Actas:

Acta No. 3, Contrato No. 4, Contratista: Juan Arias Chaverra, Objeto del Contrato: Asistencia Técnica y BPA, Valor del Contrato: \$6.000.000, y Acta No. 5, Contrato No. 4, Contratista: Alberto Oñate Aguado, Objeto del Contrato: Asistencia Técnica y BPA, Valor del Contrato: \$6.000.000

- El mismo contratista desarrollando objetos en contratos diferentes, presentados en dos Actas:

Acta No. 3, Contrato No.5, Contratista: Alberto Oñate Aguado, Objeto del Contrato: Transformación de Productos y BPM, Valor del Contrato: \$2.000.000, En el valor ejecutado se indica "cancelado" no se anexan soportes, y Acta No. 5, Contrato No. 4.

Contratista: Alberto Oñate Aguado, Objeto del Contrato: Asistencia Técnica y BPA
Valor del Contrato: \$6.000.000

- Un mismo objeto desarrollado por contratistas diferentes contrato con número y valor diferentes:

Acta No. 5, Contrato No. 2, Contratista: Mónica Milena Gallego Cordero, Objeto del Contrato: Fortalecimiento organizacional, Valor del Contrato: \$3.000.000 y Acta No. 3, Contrato No. 3, Contratista: Judith Padilla Almanza, Objeto del Contrato: Fortalecimiento Organizacional, Valor del Contrato: \$2.000.000

- El proveedor corresponde al mismo beneficiario del Programa.

Acta No. 3 Compra 5 Equipo de Cómputo y Acta No. 5 Compra 7 Análisis de Suelos. Proveedor ASOPROECO:

- Se evidenció un mismo servicio prestado con igual valor (\$2.500.000) y proveedor diferente. El presupuesto asignado en el Plan de Inversión para este concepto es de \$2.500.000.

Acta No. 3 Compra 5 (sic) - Primer Encuentro Regional, Proveedor: Liceo Salazar y Herrera - Luz Marina Botero, y Acta No. 5 Compra 6 - Primer y Segundo Encuentro Regional, Proveedor: Liceo Salazar y Herrera - Nancy del Carmen Betruz Arroyo.

- Los gastos bancarios corresponden a los propios de la cuenta abierta, para el manejo de los recursos por parte de la Asociación, la cual según certificado del Banco se abrió en Bancolombia cuenta corriente 790-279441-41 a nombre de la Asociación; sin embargo, en el Acta No. 3 se registran gastos bancarios con Davivienda. El Nit presentado en el Acta No. 5 para Bancolombia, no corresponde con el certificado por el Banco. (*Acta No. 3 Compra 6 - Gastos Bancarios Davivienda y Acta No. 5 Compra 8 Gastos Bancarios Bancolombia*).
- El Proveedor es el representante legal de la Asociación ASOPROECO. Además, se muestra diferente proveedor para un mismo servicio, el valor aprobado en el Plan de Inversión es de \$1.500.000 y el valor de la compra es de \$1.500.000. (*Acta No. 5 Compra No. 10, Proveedor: Nancy del Carmen Betruz Arroyo c.c. 34.963.295, Descripción del Servicio: Gastos de desplazamiento Junta Directiva y Comités y Acta No. 3 Compra No. 8, Proveedor: Alfonso Javier Bernal, Descripción del Servicio: Gastos de desplazamiento Junta Directiva y Comités*).

- Un mismo proveedor prestando servicios diferentes. El valor asignado en el Plan de Inversión por Gira Exitosa es de \$5.000.000, y el de Maquinaria y Equipo \$4.000.000; sin embargo, en el Acta No. 3 se describe en la compra 2, la adquisición de maquinaria y equipo al proveedor Atlántico SAS. Nit 811034694-1, por valor de \$5.000.000.
- Valores diferentes para un mismo producto y un mismo servicio, el valor aprobado en el Plan de Inversión para insumos es de \$5.000.000. (Acta No. 3. Compra 3, Proveedor: Atlántico SAS Nit. 811034694-1, Producto: Insumos, Valor compra: \$4.000.000 y Acta No. 5 Compra 3, Proveedor: Atlántico SAS Nit. 811034694-1, Descripción del bien adquirido: Insumos, Valor compra: \$6.000.000)

Asociación Productores Agropecuarios de la Vereda Mulatico La Fe - ASPROLAFE (Necoclí - Antioquia)

- El informe de interventoría no se encuentra firmado por el Representante Legal.
- Cruzada la información contenida en los informes de interventoría y Actas de Reunión de ASOPROECO y ASPROLAFE, existe información igual entre estos reportes, no obstante corresponder a Asociaciones diferentes con ubicación geográfica diferente:

Contrato No. 1, para las dos asociaciones

Contrato No. 4, para las dos asociaciones

Contrato No. 6, Asoproeco y Contrato No. 5, Asprolafe

Compra No. 3 y Compra No. 4, se diferencian únicamente por el valor, se muestra el mismo proveedor y mismo servicio prestado.

Acta No. 5, compra 13 ASPROLAFE y Compra 14 ASOPROECO.

- Contratistas y Proveedores que figuran en esta Asociación y en la Asociación ASOPROECO, no obstante pertenecer a Asociaciones y ubicación geográfica diferentes:

Merly Leonor Oñate Aguada; Alberto Oñate Aguado; Sandra Marcela Gómez; Asoprodesant; Atlántico SAS; Jimmy Padilla Osorio.

- ASOPROECO (Igualmente, es beneficiario del Programa y proveedor de servicios diferentes: Compra 5. Equipo de Cómputo, Compra 6: Empaques)



- Se presenta un mismo proveedor para prestar servicios diferentes: Atlántico SAS: Compra 3: Maquinaria y Equipo; Compra 4: Insumos
- Colpatria: El número del Nit presentado en el informe y en el Acta, no corresponde con el número certificado por este Banco.
- En la Compra No. 7, el proveedor Liceo Salazar y Herrera - Luis F. Madera-Excursiones Santitour, se observa que Luis F. Madera, c.c. 8187133, figura como representante legal de ASPROLAFE que a la vez es la Asociación beneficiaria del Programa Oportunidades Rurales, igual sucede con la compras 10, 11 12 que se muestran en el Acta de Reunión No. 5.

Todo lo anteriormente observado, genera incertidumbre sobre la transparencia tanto en la contratación como en las compras, hasta el momento evaluadas, en estas Asociaciones y no permite conocer la correcta aplicación y ejecución de los recursos en estos proyectos, evidenciando debilidades en la labor de interventoría por parte de la CCI como ejecutor y de la supervisión por parte del Ministerio.

- **Hallazgo No. 45. Supervisión MADR e Interventoría CCI Convenio 214 de 2014**

De conformidad con lo previsto en el Capítulo II. De la Supervisión de Contratos y Convenios numeral 3.1. Funciones del Supervisor, versión 5, del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural adoptado según Resolución No. 000185 del 30 de junio de 2011, "... el supervisor debe realizar el seguimiento a la ejecución del contrato y/o convenio con el fin de asegurarse que se mantengan las condiciones técnicas, económicas y financieras, de suerte que se adopten de manera oportuna y eficiente las medidas que sean pertinentes, así como adoptar las que considere convenientes, para evitar que por causas imputables al MADR sobrevengán situaciones que le generen mayores costos"

De otra parte, el numeral 3.1.1. Funciones Relacionadas con la ejecución del objeto contractual "...cuando el supervisor advierta que la ejecución y desarrollo de las obligaciones pactadas en el contrato no es conforme a lo previsto, deberá comunicarlo, a través de memorando dirigido, a la dependencia que solicitó la contratación, para luego del análisis realizado de común acuerdo y si es del caso, al jefe de la oficina Asesora Jurídica, para que esta dependencia conceptúe si a ello hubiere lugar. Dichas observaciones deberán ser motivadas, fundadas en hechos, circunstancias y normas, en las que se apoye el criterio sustentado. Además, el supervisor, realizará las recomendaciones que considere necesarias y oportunas para la normal ejecución del contrato y/o convenio".

De conformidad con lo previsto en el Capítulo III. Particularidades, respecto del seguimiento y control a los convenios suscritos por el MADR numeral 4. Funciones de Seguimiento y control de los convenios a cargo del Supervisor, 4.2 Específicas, numeral 19, versión 5, del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural adoptado según Resolución No. 000185 del 30 de junio de 2011, El supervisor debe “... formular por escrito al Ejecutor, con la debida oportunidad y claridad, las observaciones, las recomendaciones o los requerimientos respectivos, para que se allane el cumplimiento de sus obligaciones, copia que deberá reposar en la respectiva carpeta del Convenio.”

Corporación Colombia Internacional Convenio Interadministrativo No. 0214 de 2014

Manual para realizar interventoría integral de la financiación de proyectos seleccionados en el convenio de generación de ingresos

Recomendaciones para el Interventor.

“ 5. La función de interventoría integral no sólo se compone de la verificación de la correcta ejecución de las actividades y recursos de cofinanciación del MADR; debemos recordar que las diferentes asociaciones con las cuales trabajamos están constituidas y clasificadas de acuerdo a los términos de referencia; por tanto, es vital realizar labor de seguimiento y monitoreo de la mano con el profesional del acompañamiento para fortalecer la gestión de las organizaciones y/o asociaciones y el desarrollo de proyectos productivos rentables y sostenibles en el tiempo, en aras de mejorar las condiciones de todos los beneficiarios del programa”

Adicionalmente, en el Numeral 3 Cláusula Cuarta Convenio 214 2014 - “El comité Administrativo tendrá las siguientes funciones: ...2) Evaluar y aprobar los informes técnicos y financieros presentados por la CCI. ...5) Revisar analizar y conceptuar sobre los informes de ejecución del contrato... 6) Llevar a cabo reuniones periódicas para efectos de presentar los informes que deban realizarse en el marco del presente contrato...”

No obstante, lo estipulado en los manuales de supervisión y/o interventoría, tanto del Ministerio como de la CCI, antes señalados, se han detectado debilidades importantes en los informes de interventoría CCI y en la documentación, soporte de la ejecución de los proyectos por parte de las Asociaciones, tales como Actas de Reunión de Visita, Planes de Inversión, Formato 5 “*Carta de Aceptación Integral a los Requisitos y Condiciones del Contrato de Adhesión con la CCI para la Cofinanciación del Plan de Inversión aprobado por el CREAR - Convocatoria Oportunidades Rurales 2014*”, ocasionado por deficiencias en la labor de control y

seguimiento (Supervisión e Interventoría del Convenio), que le corresponde a las dos entidades. Se describen algunas de ellas, como sigue:

Corporación de Discapacitados de Santa Rosa de Osos-Corporación Sin Límites-Santa Rosa de Osos Antioquia

El número de cédula presentada en las Actas de Reunión de Visita, es diferente de la presentada en el formato No. 5 "*Carta de Aceptación Integral a los Requisitos y Condiciones del Contrato de Adhesión con la CCI para la Cofinanciación del Plan de Inversión aprobado por el CREAR- Convocatoria Oportunidades Rurales 2014*"

El informe de Interventoría carece de la firma del representante legal.

En el Rubro Encuentros Regionales presentado en este informe, se muestra al proveedor Liceo Salazar y Herrera (La Rondalla) con Nit. 890902202-1 el cual figura también como proveedor de la Asociación ASOPROECO (Arboletes - Antioquia) y de la Asociación ASPROLAFE (Necolí - Antioquia), no obstante que corresponden a sitios geográficos y Asociaciones diferentes. No se presenta aclaración al respecto.

Asociación de pescadores de Mahates- Mahates Bolívar

Las firmas del representante legal son diferentes en las actas de reunión de visitas números 1, 3 y 5.

En el Acta de reunión de visita No. 5 el nombre del representante legal y el número de cédula es diferente con el registrado en las Actas 1 y 3 y con la registrada en el formato No. 5 "*Carta de Aceptación Integral a los Requisitos y Condiciones del Contrato de Adhesión con la CCI para la Cofinanciación del Plan de Inversión aprobado por el CREAR- Convocatoria Oportunidades Rurales 2014*"

Asociación de Prosumidores Agroecológicos Seccional Duitama AGROSOLIDARIA- Duitama Boyacá

En el Acta de Reunión de Visita No. 3 se menciona el contrato con Ludi Yesmit Tirano por \$8.000.000, objeto Proceso de Contratación de elaboración de equipos para la planta de lácteos, que corresponde al rubro más representativo del Plan de Inversión; este hecho igualmente se menciona en el Acta de Reunión de Visita No. 5; sin embargo, este contrato no se encuentra reportado en el "Informe de Interventoría para Liquidación" de esta Asociación, por lo cual no fue posible conocer sobre su ejecución y cumplimiento en dicho informe.

Junta de Acción Comunal Vereda Delgaditas Samaná Caldas

No fue suministrada el Acta de Reunión de Visita No. 5.

Asociación Agropecuaria Cigarras – ASOACIM, Corregimiento Santiago - Vereda Cigarras San Sebastián - Cauca

Se presenta información diferente para el presupuesto asignado a la Asociación, entre lo registrado en el Plan de Inversión \$38.500, y lo que muestra el Acta de Reunión de Visita No.1 \$38.000.000, no se observa aclaración al respecto.

No obstante existir contrato con la contadora de la Asociación, cuyo objeto es Asesoría Contable, aprobado en el Plan de Inversión por \$2.500.000, se observa en el informe de interventoría para Liquidación, un valor por contrapartida, Compra No. 6, para la misma contadora por concepto de Actualización contable por valor de \$3.850.000 y una ejecución de dicha compra por \$150.000, sin que se haya evidenciado aclaración al respecto en ese informe, dado que se interpreta como un servicio contratado doblemente.

El informe de interventoría, relaciona un mismo proveedor, prestando diferentes bienes y/o servicios:

Compras 5 y 6: Martha Cecilia Paz: Análisis de Suelos y Equipo de cómputo e impresora.

Enrique Portilla Sambrano: Análisis de suelos y compra de insumos, compra de maquinaria

Asociación de Agricultores de Candelaria, ASOACAN - Corregimiento La Candelaria Chimichagua (Cesar) ASOACAN

La firma del representante legal en el formato 5, "*Carta de Aceptación Integral a los Requisitos y Condiciones del Contrato de Adhesión con la CCI para la Cofinanciación del Plan de Inversión aprobado por el CREAM - Convocatoria Oportunidades Rurales 2014*" es diferente con la presentada en las Actas de Reunión de Visita y en el Informe de Interventoría.

Informe de Interventoría CCI:

Se contrató con un mismo contratista objetos diferentes aunque la descripción para la ejecución de actividades en desarrollo de estos contratos, son similares; en ninguno de los dos contratos se identifica el ítem del Plan de Inversión a desarrollar, siendo imposible además, realizar el cruce de información con el plan

de inversión para determinar la correcta asignación de recursos y su ejecución, en la siguiente forma:

Contratista c.c. 84457380

Contrato No.002

Objeto: Asistencia técnica en el manejo de la producción piscícola.

Descripción de Actividades: Asistencia Técnica en el manejo de producción piscícola, visitas en el sitio de desarrollo del proyecto de generación de ingresos, capacitación a los beneficiarios del proyecto en el cultivo de peces de estanques y producción de carne de pescado, al igual que la entrega de (1) cartilla didáctica del proceso del cultivo de peces de estanque, de acuerdo al cronograma de actividades.

Valor \$5.000.000

Contrato No.003

Objeto: Capacitación en buenas prácticas de manipulación y transformación del producto, BPM y entrega de cartilla didáctica de acuerdo a temática dada en el cronograma de actividades en 24 visitas programadas para realizar con la asociación.

Descripción de las actividades: Capacitación en buenas prácticas de manipulación y transformación del producto - BPM, entrega de cartilla didáctica, de acuerdo a temática dada en el cronograma de actividades en 24 visitas programadas para realizar con la asociación.

Valor \$4.000.000

El informe de supervisión señala que los dos contratos fueron pagados en la siguiente forma: Contrato No. 002 cheques #000014 y #000024 del 31 10 14 y 24 01 15. Contrato No. 3 cheques #000015 y #000025 del 31 10 14 y 24 01 15

Consejo Comunitario Local de Nauca, Alto Baudó- Alto Baudó - Chocó

El “Informe de interventoría para Liquidación”, presenta contradicción en valores para los ítems compra No. 1 y compra No. 4, cuando indica: adquisición de motor fuera de borda \$6.000.000 y adquisición de un bote \$3.000.000; esta información además que no corresponde con el Plan de Inversión ni con lo informado en el Acta de Reunión de Visita No. 1, difiere de la presentada al final del mismo informe en donde se relacionan estas compras por \$5.000.000 y \$2.400.000, respectivamente. No se evidenció aclaración al respecto en las conclusiones de dicho informe ni en las actas de visita Nos. 3 y 5.



Este informe no muestra la ejecución por contratación y/o compra realizada para el ítem "Gira de Experiencia Exitosa", asignado en el Plan de Inversión por \$6.000.000.

Cabildo Mayor Tearate Tuhado Camatet - Pie de Pató, Municipio de Alto Baudó

La firma del representante legal en el formato 5 "*Carta de Aceptación Integral a los Requisitos y Condiciones del Contrato de Adhesión con la CCI para la Cofinanciación del Plan de Inversión aprobado por el CREAM - Convocatoria Oportunidades Rurales 2014*", es diferente con la presentada en las Actas de Reunión de Visita, en el Plan de Inversión y en el Informe de Interventoría.

En el acta de visita de reunión No. 3, el nombre y cédula del representante legal es diferente al registrado en el formato 5 antes señalado, y tampoco coincide con el nombre del firmante en dicha acta.

Las Actas de Reunión de Visita no se encuentran soportadas con los listados de asistencia.

De otra parte, se presentan compras en donde el proveedor es el mismo representante legal de la Asociación beneficiaria del Programa, en los siguientes casos:

Proveedor y Representante Legal: c.c. 12.022.515:

Compras No. 1 y No. 12. Encuentro Regional

Valor: \$1.250.000 c/u

Compra No. 2: Gira Exitosa

Valor: \$6.000.000

Se relacionan compras con un mismo número de Nit. y/o cédula del proveedor, no obstante pertenecer a proveedores y/o servicios prestados diferentes, en los siguientes casos:

Proveedor Nit. y/o cédula: 1077430860

Compra No. 5: Herramientas (machetes, botas y palines)

Valor: \$800.000

Proveedor Nit y/o cédula: 1077430860

Compra No. 8: Refrigerios

Valor: \$500.000

Proveedor Nit y/o cédula: 1077430860

Compra No. 10: Herramientas e insumos (20 machetes)

Valor: \$200.000.

Se muestra valor diferente del presentado en el informe de interventoría CCI frente al registrado en el Plan de Inversión, sin que se haya evidenciado aclaración al respecto en dicho informe:

Compra No. 3

Descripción del bien adquirido: Motor 15 dshs Yamaha

Valor Informe: \$6 .000.000

Valor Plan de Inversión: \$5.000.000

Compra No.4

Descripción del bien adquirido: 50 libras de semilla de banano

Valor en informe: \$5.000.000

Valor en el Plan de Inversión: No se encuentra registrado.

No fueron suministrados los documentos que soportan la contratación con terceros de esta Asociación, por lo cual no fue posible su verificación.

Mediante correos electrónicos se informó a la Comisión de la CGR, que, *“La información ya fue solicitada, pero esta no es posible que se envíe de manera rápida porque la Asociación es una comunidad indígena, ubicada en la zona de Catrú (lugar distante donde no hay transporte regular, no hay señal de celular, ni energía eléctrica) y ellos tienen que traer la papelería hasta Quibdó para ser escaneada”*.

Junta de Acción Comunal del Valle Barrio Pueblo Nuevo. El valle Chocó-Bahía Solano

La firma del representante legal de la Asociación (Fabio Murillo Roa), es diferente entre Acta de Reunión de Visita No. 5, Plan de Inversión y Formato 5 *“Carta de Aceptación Integral a los Requisitos y Condiciones del Contrato de Adhesión con la CCI para la Cofinanciación del Plan de Inversión aprobado por el CREAR - Convocatoria Oportunidades Rurales 2014”*.

El Acta de Reunión de Visita No. 1, se encuentra sin la firma del representante legal de la Asociación.

El Acta de reunión de visita No. 2 se encuentra sin las firmas del representante legal y del interventor delegado.

Se muestra valor diferente entre el Plan de Inversión (\$2.500.000) y el informe de interventoría (\$2.000.000) para los ítems "Fortalecimiento Organizacional", y "Fortalecimiento en Mercadeo y Ventas", no se evidenció aclaración al respecto.

Cooperativa de Productores y Comercializadores de Borojé de Doña Josefa - COOPROJOSEFA.

La firma del representante legal se presenta diferente entre el Formato 5, "*Carta de Aceptación Integral a los Requisitos y Condiciones del Contrato de Adhesión con la CCI para la Cofinanciación del Plan de Inversión aprobado por el CREAR-Convocatoria Oportunidades Rurales 2014*", y el Plan de Inversión.

El informe de interventoría muestra los contratos No. 1 por \$2.500.000 y No. 5 por \$2.000.000, con la misma contratista (contador del Proyecto) Eladie Ayadie Ortíz Cuesta, los cuales incluyen dentro de las actividades a desarrollar: "Capacitar e instruir a miembros de la organización en manejo de conceptos y elementos relacionados con la contabilidad de la Asociación", y el No. 5 "Realizar el proceso de capacitación en fortalecimiento administrativo y costos de producción y socialización de cada uno de los miembros de la asociación", no hay evidencia de objeción a dicha contratación, por parte del supervisor MADR e interventor de CCI.

El Plan de Inversión contempla los dos ítems: Honorarios para contador \$2.500.000, y Fortalecimiento Administrativo \$2.000.000.

Esta forma de contratación se presenta en igual condición que para la Asociación Cabildo Mayor Tearate Tuhado Camatet, ya señalada.

En el informe de interventoría se observa que en el concepto sobre el desempeño de la organización emitido por el Interventor, se refiere a la "Asociación Campo Activo del Chocó", que es otra asociación beneficiaria del Programa, cuando la Asociación verificada en este caso corresponde a Cooperativa de Productores y Comercializadores de Borojé de Doña Josefa - COOPROJOSEFA. No hay aclaración al respecto en dicho informe.

Asociación de Pescadores Artesanales de Moñitos - Tierra Alta, Córdoba - Los Calamares

El informe de interventoría muestra el Contrato 001 2014 con Merly Leonor Oñate Aguado, se observa que esta contratista figura igualmente como contratista, desempeñándose como contadora de la Asociación ASOPROECO (Arboletes Antioquia), y de ASPROLAFE (Necoclí-Antioquia), no obstante esto ubicadas las tres asociaciones ubicarse geográficamente en sitios diferentes.

La misma contratista ejecutando contratos diferentes:
Contratista: la contratista Ruth Maris Santos Pastrana
Contrato 002- 2014 con Objeto: Capacitación en BPM
Valor \$3.000.000
Contrato 005-2014 objeto:
Capacitación en elaboración y transformación del producto
Valor \$2.000.000

Junta de Acción Comunal Vereda Los Planes del municipio de Belén-Nariño

Se presentan dos contratos con objetos diferentes y con el mismo contratista:

Contrato No. 04
Contratista: Javier Hernando Osejo Martínez
Objeto: Capacitación en área Administrativa y Financiero
Valor: \$3.000.000

Contrato No. 5
Contratista: Javier Hernando Osejo Martínez
Objeto: Capacitación en área comercial y de mercadeo
Valor \$4.000.000

Asociación Integral Agropecuaria San José, Vereda Nazate Cuetial – Cumbal, Nariño

Se presentan dos contratos con objetos diferentes y con el mismo contratista:

Contrato No. 02
Contratista: Alfonso Oswaldo Guerrero
Objeto: Capacitación en Administración, Contabilidad y Fortalecimiento Empresarial
Valor: \$2.500.000

Contrato No.4
Contratista: Alfonso Oswaldo Guerrero
Objeto: Fortalecimiento Organizacional
Valor \$2.000.000

Asociación de Productores de Leche Indígenas Muellamues APROLIM - Corregimiento de Muellamues Guachucal Nariño

Se presentan dos contratos con diferente denominación del objeto, con descripción de actividades iguales y con el mismo contratista.

Contrato No. 4

Contratista: Marisol del Consuelo Tarapues Taimal

Objeto: Fortalecimiento Organizativo Trabajo en Equipo

Valor: \$2.5 millones.

Contrato No. 5

Contratista: Marisol del Consuelo Tarapues Taimal

Objeto: Fortalecimiento Administrativo

Valor: \$2.5 millones

No se evidenciaron soportes que permitan aclarar la situación presentada con el contratista SIIGO S.A., con el cual, según se reporta en el informe de interventoría, se adquirió el Software contable y financiero con sus respectivos módulos (SIIGO PYME) compra 9-3293 15-12-2014, por valor de \$4.5 millones, e igualmente se contrató con este mismo contratista, la capacitación y manejo del software contable, de diferentes módulos adquiridos por valor de \$2.5 millones.

Así las cosas, todo lo anteriormente observado genera incertidumbre en cuanto a la transparencia de la contratación y compras realizadas, dadas las deficiencias evidenciadas en el contenido de los informes de interventoría, con los consecuentes riesgos en la aplicación de los recursos asignados para el Programa, evidenciando debilidades en la labor de interventoría por parte de la CCI como ejecutor y del Comité Administrativo del convenio No. 214 de 2014, programa Oportunidades Rurales, así como de la supervisión, por parte del Ministerio.

Como resultado del análisis en el tema financiero no se presentaron hallazgos.

3.1.1.10 Planes, Programas y Acciones Ambientales

En cumplimiento de lo previsto en la Circular 032 del 23 de diciembre de 2014, expedida por el Contralor General de la República, se realizó revisión de los formatos F.8., que los sujetos de control deben presentar en la Cuenta Fiscal por medio del aplicativo SIRECI a la CGR, correspondientes al componente ambiental, y puestos en contexto mediante procedimiento de auditoría a la Subdirección Administrativa, se pudo evidenciar lo siguiente:

Para el año 2014 no se determinó un presupuesto específico para actividades ambientales. Las actividades relacionadas con el tema ambiental, fueron las siguientes:

-. Gestión integral de residuos sólidos

- Uso eficiente de los recursos
- Mantenimiento de las condiciones ambientales internas
- Mejoramiento de las condiciones ambientales del entorno

El MADR cuenta con un Plan de Gestión Ambiental, el cual tiene deficiencias por cuanto no se ha implementado al interior del mismo.

En cuanto a la gestión ambiental en lo relacionado con la parte institucional, a pesar de que ha implementado algunas actividades tales como reducción de consumo de papel en concordancia con la Directiva Presidencial No. 04 de 2012, no cuenta con un Plan Institucional Integral de Gestión Ambiental adoptado y efectivamente implementado, ya que a la fecha solamente se encuentra aprobado parcialmente en Acta en la cual se determinan ajustes a realizar al mismo, por lo cual la gestión, si bien ha sido eficiente en el tema de la cultura de cero papel, no ha sido eficaz y efectiva por falta de decisión administrativa en el componente general ambiental.

En virtud de lo anterior, se determinó el siguiente hallazgo:

- **Hallazgo No. 46. Implementación del PIGA**

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural debe generar estrategias, acciones y planes que permitan mejorar sus condiciones ambientales y controlar los riesgos institucionales que se presenten sobre este componente.

Lo anterior, con fundamento en lo previsto, entre otras normas, en la Constitución Política de Colombia Título II Capítulo III. "Derechos colectivos y del ambiente"; Ley 9 de 1979 que contiene el conjunto de medidas sanitarias para regular las actividades que impliquen una afectación a la salud humana y al medio ambiente; Ley 373 de 1997 *"Por la cual se establece el programa para el uso eficiente y ahorro del agua, entendido como el conjunto de proyectos y acciones que deben elaborar y adoptar las entidades como usuarios del recurso hídrico"*; Ley 697 de 2001, mediante la cual se *"Declara el uso racional y eficiente de la energía como un asunto de interés social, público y de conveniencia nacional"*; Decreto 2981 de 2013, Artículo 101, en lo relativo a las obligaciones de los usuarios del servicio de aseo y Resolución 1512 de 2010 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, *"Por la cual se establecen los Sistemas de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Residuos de Computadores y/o Periféricos y se adoptan otras disposiciones"*.

Sin embargo, el MADR a pesar de que ha implementado algunas actividades tales como reducción de consumo de papel en concordancia con la Directiva

Presidencial No. 04 de 2012, no cuenta con un Plan Institucional Integral de Gestión Ambiental adoptado y efectivamente implementado, ya que a la fecha solamente se encuentra aprobado parcialmente en Acta No. 03 del Comité Institucional de Desarrollo Administrativo, de 23 de abril de 2015, en la cual se determinan ajustes a realizar al mismo; generando riesgos para la debida reducción de los impactos que se puedan producir y de reducción de costos de consumo de energía, agua, materias empleadas, etc.; por cuanto sólo se generan reportes de consumos de los servicios públicos y las actividades que se realizan están en función del mantenimiento preventivo más no en función de reducción, mitigación o eliminación de impactos ambientales, porque no se ha instituido formalmente la política de gestión ambiental.

En este sentido, no se han diseñado y apropiado objetivos, metas, ni actividades atinentes a esta materia, que permita igualmente realizar informes de seguimiento, evaluación y mejora al plan de gestión ambiental retardando el cambio de cultura en beneficio del medio ambiente.

• **Hallazgo No. 47. Información Reportada en SIRECI**

La Resolución Orgánica No. 7350 de 29 de noviembre de 2013, por la cual se modifica la Resolución Orgánica No. 6289 del 8 de marzo del 2011, que "Establece el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes — SIRECI, que deben utilizar los sujetos de control fiscal para la Presentación de la Rendición de Cuenta e Informes a la Contraloría General de la República.", prevé en el ARTÍCULO CUARTO, lo siguiente:

“CUENTA O INFORMES CONSOLIDADOS. Información que se debe presentar a la Contraloría General de la República sobre las actuaciones legales, técnicas, contables, financieras y de gestión, como resultado de la administración, manejo y rendimiento de fondos, bienes o recursos públicos.”

Revisados los formularios F8.1 y F8.7 rendidos por el MADR para la cuenta de la Vigencia 2014, que corresponden al componente ambiental, se evidenció por parte de la CGR, que a 19 de mayo de 2015 el primero de los formatos no se había diligenciado y en el segundo la información que contenía no correspondía a la vigencia, debido a falta de control y seguimiento para el debido cumplimiento de la obligación de presentación oportuna de información ante este ente de control.

En cuanto a las actividades implementadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en materia de sostenibilidad ambiental y cambio climático, ejecutó recursos en la vigencia 2014 por valor de \$26.528 millones, lo cual se traduce en la ejecución de los siguientes convenios y programas:

- Convenio 0382-2012 MADR-CIAT: Análisis Integral de sistemas productivos en Colombia para la adaptación al cambio climático. (\$15.200 millones - \$6.500 millones vigencia 2014)

- Convenio de cooperación MADR-FAO No. 0387-2012 (\$6.591,334 millones - \$2.091,334 millones vigencia 2014)

Certificado de Incentivo Forestal - CIF (\$14.050 millones, vigencia 2014)

Programa "Silvicultura como alternativa de producción en la zona marginal de la región cafetera" (\$2.841 millones, vigencia 2014)

Programa Apoyo a Alianzas Productivas (\$1.026,7 millones, Vigencia 2014)

Del análisis realizado a los Planes de Manejo Ambiental, se constituyó el siguiente hallazgo.

- **Hallazgo No. 48. Compromisos Presupuestales de la vigencia para Actividades Ambientales**

La Resolución Orgánica No. 07350 de 29 de noviembre de 2013, por la cual se modifica la Resolución Orgánica No. 6289 del 8 de marzo del 2011, que *"Establece el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes - SIRECI, que deben utilizar los sujetos de control fiscal para la Presentación de la Rendición de Cuenta e Informes a la Contraloría General de la República."*, prevé en el ARTÍCULO CUARTO, lo siguiente:

"CUENTA O INFORMES CONSOLIDADOS. Información que se debe presentar a la Contraloría General de la República sobre las actuaciones legales, técnicas, contables, financieras y de gestión, como resultado de la administración, manejo y rendimiento de fondos, bienes o recursos públicos."

En el reporte a la Contraloría General de la República "Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes - SIRECI" vigencia 2014, sobre el componente ambiental, el Ministerio registró en el Formulario F.8-1 el Programa Apoyo a Alianzas Productivas en el Componente de Planes de Manejo Ambiental, como recursos invertidos durante la vigencia 2014, el valor de \$1.183 millones; sin embargo, en la ejecución reportada por las fiduciarias - Incentivo Modular entre Enero y Diciembre del mismo año, FIDUOCCIDENTE muestra una ejecución para 97 alianzas con pagos que ascienden a \$668 millones, y FIDUCOLDEX por igual concepto el valor de \$715 millones, para un total de \$1.383 millones; es decir, que

el MADR dejó de reportar \$200 millones pagados en la vigencia 2014, menor valor reportado a la CGR debido a debilidades en el control de la información generada para el Órgano de Control.

3.1.2. Macroproceso: Gestión Financiera, Presupuestal y Contable

Alcance

El examen a los Estados Financieros consolidados del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con corte al 31 de diciembre de 2014, se efectuó mediante la verificación selectiva a los rubros de Inversiones y Deudores por valor de \$2.994.868 millones, que frente a los activos del Ministerio por \$3.513.151 millones representan el 85%.

DEUDORES

La cuenta Deudores para la vigencia 2014, ascendió a \$2.193.909 millones, que representa el 63.13% del total de los activos del MADR, la cual se desglosa en las siguientes subcuentas:

Tabla No.10 Subcuentas Deudores

CODIGO	DEUDORES	DIC/2014 (en millones \$)	DIC/2013 (en millones \$)	% de participación
1401	Ingresos No Tributarios	0	24	
1413	Transferencias por cobrar	757.724	0	35
1420	Avances y Anticipos Entregados	601	600	
1424	Recursos Entregados en Administración	732.889	1.120.875	33
1425	Depósitos Entregados en Garantía	8.654	7.510	0.5
1470	Otros Deudores	685.989	32.718	31
1475	Deudas de Difícil Recaudo	8.052	10.108	0.5
	TOTAL	2.193.909	1.171.811	

De las anteriores subcuentas, se analizaron: Transferencias por cobrar, Avances y Anticipos Entregados, Recursos Entregados en Administración, Depósitos Entregados en Garantía, Otros Deudores y Deudas de Difícil Recaudo, encontrando las siguientes situaciones por cada una de las subcuentas, objeto de análisis:

1413 - Transferencias por cobrar, 141314 – Otras Transferencias por cobrar

Una vez realizado el proceso de verificación y análisis de los soportes de la subcuenta, así como el análisis a la ejecución y cierre presupuestal, se determinó el siguiente hallazgo:

- **Hallazgo No. 49. Transferencias por Cobrar**

Plan General de Contabilidad Pública, principios de contabilidad de Registro, Causación y Revelación, establecidos en el Capítulo II, “...se deben registrar, causar y revelar los hechos financieros de manera cronológica y conceptual relativa al reconocimiento en el momento en que surgen los derechos u obligaciones”

El saldo de la cuenta Transferencia por cobrar, por valor de \$757.724 millones, se encuentra sobreestimada en este valor, correspondiente a la constitución de las cuentas por pagar de convenios y/o contratos al cierre de la vigencia 2014, debido a la inobservancia de las normas de presupuesto sobre la constitución del rezago presupuestal y su registro contable en la cuenta 141314, que no obedece a la dinámica establecida por la Contaduría para el reconocimiento y al registro de su contrapartida (44), lo cual contraviene el Plan General de Contabilidad Pública, además sobrestima en igual cuantía las cuentas por pagar, cuenta 240102-Proyectos de Inversión.

1420 - Avances y Anticipos entregados, subcuenta 142013 – Anticipos para proyectos de Inversión

El saldo con corte a diciembre 31 de 2014, ascendió a \$661 millones, los cuales se encuentran sobrestimados en \$330 millones, tal como se evidencia a continuación:

- **Hallazgo No. 50. Transición para la Agricultura y el Medio Rural Colombiano**

Principio de Contabilidad Pública “Revelación”: Los estados, informes y reportes contables deben reflejar la situación financiera, económica, social y ambiental de la entidad contable pública, así como los resultados del desarrollo de las funciones de cometido estatal por medio de la información contenida en ellos.

La cuenta 142013 “avances y anticipos entregados”, se encuentra sobrestimada en \$330 millones, debido a que la administración no ha efectuado las gestiones necesarias a fin de liquidar los convenios que desarrollaron el programa Transición

para la Agricultura y el medio Rural Colombiano, producto del contrato de empréstito 7313-CO-2005 suscrito entre el Ministerio y el Banco Mundial, y adicionalmente se registra el mismo Convenio por \$265 millones en la cuenta 142402. Lo cual evidencia que no se cuenta con un adecuado control y seguimiento, situación que le resta razonabilidad a los estados financieros y afecta el patrimonio en igual valor, como contrapartida.

1424 - Recursos Entregados en Administración

Para la vigencia 2014, ascendió a \$732.889 millones, que representa el 33.4% del total de la cuenta Deudores, por valor de \$2.193.909 millones, siendo la de mayor representatividad, la subcuenta 142402 - Recursos entregados en administración, por valor de \$716.632 millones, que corresponde a los saldos pendientes por legalizar por los diferentes ejecutores de los contratos y/o convenios suscritos por el Ministerio de la vigencia 2014 y anteriores, evidenciándose las siguientes situaciones

1. Los convenios 001/07 (acta de liquidación de noviembre de 2009); 016/08 y 004/09 suscritos con FINAGRO, no reflejaban saldos contables con corte a diciembre 31 de 2013, debido a que el Ministerio como procedimiento para su registro y control, durante la época de suscripción y ejecución de éstos, utilizaba para desembolsos la cuenta 142402 - Recursos entregados en administración, y la 470510 - Ingresos Operaciones Interinstitucionales – Inversión, y en la medida en que FINAGRO comprometía los recursos, afectaba las cuentas 521106 - Estudios y Proyectos, contra la 142402, hasta que presupuestalmente éstos fueran legalizados en su totalidad, para lo cual se adjuntaban a los registros los informes de Supervisión y como resultado de los movimientos de ingresos y gastos, se afectaba el patrimonio.

Así las cosas, para el Ministerio estos convenios ya estaban ejecutados, debido a que la legalización se realizaba de acuerdo con la ejecución presupuestal, mientras que para FINAGRO continuaba la ejecución y registro de las operaciones financieras de acuerdo con el objeto propio de los convenios. De acuerdo con la respuesta dada por la Contaduría General de la Nación, a la consulta realizada por el Ministerio, mediante el radicado No. 2014550002816-2 del 8 de octubre de 2014, el MADR procedió a incorporar los saldos de los Estados Contables reportados por FINAGRO, con corte a noviembre 30 y movimientos del mes de diciembre de 2014, con el propósito de reflejar la situación económica y financiera de éstos.

Es de manifestar que el Ministerio previa a ésta operación no realizó un estudio de los Estados Financieros de FINAGRO correspondientes a períodos

anteriores a la fecha de incorporación, ni el impacto que podría tener en los Estados Financieros del MADR; además, no contaba con informes de supervisión que avalaran las cifras presentadas por el ejecutor como soportes de los registros en cumplimiento del quehacer misional del Ministerio. Como consecuencia de lo anterior, se afectaron cuentas del Ministerio que en su momento reflejaron la ejecución del convenio (presupuestalmente) y cuentas propias de FINAGRO, como operador de los recursos, tal como se en la Tabla No. 12.

En concordancia con los párrafos precedentes y las cifras reflejadas en el cuadro No. 1, se determinó una incertidumbre sobre los saldos registrados con corte a diciembre 31 de 2014, como incorporación de los Estados Contables de FINAGRO, de las diferentes cuentas aquí descritas.

2. Se evidenció, que durante la vigencia 2014, FINAGRO efectuó reintegro de recursos no ejecutados por valor de \$1.561 millones, correspondientes a los convenios 091 de 2011, 221 de 2007 y 011 de 2004, afectando las cuentas 147090 - Otros Deudores, y 481559 - Ajustes ejercicios anteriores-otros ingresos. Sin embargo, se determinó que estos convenios no reflejaban saldos dentro de la contabilidad del Ministerio para las vigencias 2013 y 2014, situación que genera incertidumbre respecto al total de recursos manejados por FINAGRO a los cuales no se les cargó saldos; además, tampoco se cuenta con Estados Financieros del operador ni de informes de supervisión que den cuenta de los recursos entregados y su debida aplicación dentro del objeto contractual.
3. El Ministerio para la vigencia 2014, realizó la incorporación de saldos contables de los Convenios AIS, manejados por FINAGRO Nos. 040/10, 066/11, 155/12, 118/13 y 227/14, por valor de \$175.327 millones; igualmente, afectó las cuentas 290505 - Otros pasivos-cobro de cartera de terceros, 480504 - Otros ingresos Financieros-rendimientos por reajuste monetario, 480522 - Otros ingresos financieros-rendimientos sobre depósitos interinstitucionales, 480590 - Otros Ingresos financieros-Otros ingresos, 521190 - Otros Gastos-Otros gastos generales, 522014 - Impuestos, contribuciones y tasas-gravamen a los movimientos financieros, la cuenta 310501 - Patrimonio Público Nación, así como las cuentas de orden, como se muestra en la tabla No. 14.

FINAGRO para la ejecución de estos convenios elabora una contabilidad independiente por cada uno, tal como quedó establecido en los diferentes convenios. Sin embargo, el cargue de saldos se realizó sin efectuar un análisis y conciliación pormenorizado de dichos estados, informes de supervisión y los registros contables con los que contaba el Ministerio antes de la incorporación



de los saldos, afectando cuentas que son propias de FINAGRO de acuerdo con el objeto del convenio, generando incertidumbre sobre el efecto que pueden tener estos registros en el patrimonio, como resultado del procedimiento.

- Respecto a los convenios 106/99, 113/01 y 102/04, suscritos con FINAGRO para el manejo del Programa PRAN, Convenio 005/06 para el manejo del programa FONSA, y los Programas FAG Exportadores y Recuperación (sin No. de convenio), el Ministerio desde la vigencia 2013 viene incorporando los saldos de los Estados Financieros presentados por el ejecutor en forma trimestral, afectando los Estados Contables del Ministerio con el registro de operaciones que no corresponden al desarrollo de su objeto Misional y que son propias de la ejecución y control de los convenios por parte de FINAGRO. Por otro lado, se determinó que los informes de supervisión que soportan los registros contables, corresponden a una ejecución presupuestal y no financiera, como lo exige el régimen de contabilidad público, principio de causación.

En consecuencia, el saldo de \$280.587 millones, registrado en la cuenta 142402 - Recursos entregados en administración y sus cuentas correlativas (cuadro No. 14), presentan incertidumbre, en razón a las situaciones presentadas en el párrafo precedente.

Tabla No. 11. Cuentas afectadas por incorporación de Saldos de Balance de FINAGRO

CÓDIGO	CUENTA.	VALOR MILLONES DE PESOS	CONCEPTO
Activo			
1424 02	Recursos entregados en Administración	586.426	El saldo a 31 de diciembre de 2014 corresponde a los convenios administrados por FINAGRO
147072	Comisiones	201	Contabilización cuentas por cobrar de los FAG-Recuperaciones y Exportadores, de acuerdo con la homologación de los estados financieros de FINAGRO.
147073	Préstamos Concedidos por Instituciones no financieras	319.737	Convenios 106/99, 113/2001 y 102/04 PRAN y Convenio 05/06 FONSA.
147090	Otro deudores	342.631	Incorporación convenios con FINAGRO AIS
Total		1.248.995	
Pasivos			
242510	Seguros	0,68	Actualización de la certera administrada por FINAGRO convenios 106/99, 113/2001 y 102/004 PRAN y Convenio 05/2006 FONSA
242513	saldos a favor de beneficiarios	4.419	Actualización de la certera administrada por FINAGRO convenios 106/99, 113/2001 y 102/004 PRAN y Convenio 05/2006 FONSA



242590	Otros acreedores	6.780	Valores cargados con los Estados Financieros de PRAN Agropecuario, Convenio 106/99, PRAN Cafetero 113/2001 y PRAN 102/2004
249015	Otras cuentas por pagar- obliga. Pagadas por terceros	1.8	Movimiento de la ejecución de los fondos Agropecuarios de Garantía FAG Especial Exportadores de acuerdo con el balance a31 diciembre 2014.
271006	Pasivos Estimados- Obligaciones Potenciales	53.500	Ejecución del Fondo Agropecuario de Garantía FAG especial Exportadores de acuerdo con los E.F. reportado por FINAGRO a 31 de diciembre de 2014
290505	otros Pasivos - Cobro de cartera de terceros	13.115	Incorporación de EF de FAG recuperación y los convenios con AIS Nos 001/207; 016/2008, 004/2010, 066/2011; 155/2012, 118/2013 y 227/2014.
Total		77.817	
Patrimonio			
31	Hacienda Pública	795.362	El valor corresponde a la variación del 241,23% en el 2014 incorporación de los E.F. de los convenios por AIS y de los fondos Agropecuarios de Garantía - FAG.
Total		795.362	
Ingreso			
480504	Otros Ingresos Financieros - intereses de Deudores	6.249	\$740.362 miles movimientos de la ejecución FAG Especial Exportadores, \$1.207,419 movimientos de la ejecución 05/06 FONSA \$749,885 movimientos ejecución financiera convenio 102/ y \$4.291.735 movimientos ejecución financiera convenio 106/99 Pran Agropecuario. Lo anterior de acuerdo con los balances de FINAGRO como ejecutor de los mismos.
480507	Otros Ingresos Financieros- Rendimiento por Reajuste Monetario	10.712	Registro ejecución financiera de los Sigüientes convenios según estados financieros de FINAGRO a 31 de diciembre 2014 así: 001/2007 \$169,993, Conv 004/2009 \$680,940, 016/2008 \$976,695, 040/2010 \$729,767, 066/2011 \$90,995, 1182013 por \$1.859,128, 155/2012 \$4.098.064 y del 227/2014 por \$2.106.702.
480522	Otros Ingresos Financieros - Intereses sobre depósitos Insti. Finan	22.893	Rendimientos financieros generados con los convenios suscritos con FINAGRO, BMC. FEDECAFE, ACAC Y CORPOICA. Valor global no se encuentra desglosado, para la valoración de cargue de saldos.
480522	Otros Ingr. Financ- utilidad Valorización de las Inversiones de Li	9.873	Movimientos Ejecución Financiera de los convenios 106/99 Pran agropecuario, 113/2001 Pran Cafetero, FAG Especial Exportadores y FAG Recuperaciones.
480590	Otros Ingresos Financieros- otros Ingresos financieros	667	Movimiento ejecución financiera de los convenios Nos 004/2009, 155/2012Fag Especial Exportadores y FAG Recuperaciones.
480890	otros Ingresos Ordinarios	0.01	Movimiento ejecución financiera de los convenios 113/2001 Pran Cafetero. EF reportados por FINAGRO.
480890	otros Ingresos Ordinarios	429	Reintegro del convenio 379 de 2013.
Total		50.824	
Gastos			
511111	Gastos Generales - Comisiones, honorarios y servicios	413	Ejecución financiera de los convenios 227/2014 por \$ 413,470 y \$ 10556 registro movimientos ejecución financiera convenio 05/06 FONSA, de acuerdo con los balances reportados por FINAGRO a diciembre 2014 y



			tercer trimestre de 2014 respectivamente.
521190	Gastos Generales- Otros Gastos Generales	83.325	Incorporación de los Estados financieros de FINAGRO de los convenios con AIS Nos 001/2007, 016/2008, 004/2009; 040/2010, 066/2011; 155/2012; 118/203 y 227/2014.
522024	Impuestos Contrib y tasa- Gravamen a los movimientos Financieros	121	Incorporación EF (Rendimientos Financieros) de los convenios de AIS No 001/2007; 016/2008; 004/2009; 040/2010; 066/ 2011; 155/2012; 118;2013 y 227/2014
581592	Ajuste de ejercicios anteriores-Gasto público social	230.640	Registro ejecución financiera vigencia 2014 de los convenios 106/99 PRAN; 113/2001 PRAN y 054/2006 FONSA, 102/2004 PRAN. Noy desglose de valores por convenio y la cifra incluye también el Conv 226/2014 BMC y el Conv 122/2013 CCI.
Total		314.499	
Cuentas de orden Deudoras			
812190	Recursos y Derechos Potenciales- Recursos y Derechos Potenciales	32.736	Convenios incorporados de la información financiera de FINAGRO referente a AIS.
839005	Deudoras de control- otros Títulos de operaciones de mercado abierto	189.202	Corresponde a los convenios especiales con el Fondo Agropecuario de Garantías referente a la recuperación de Exportadores, según incorporación de los EF de FINAGRO 2014.
839090	Otras Deudoras de control- otras cuentas deudoras de control	993.279	Este valor incluye convenios especiales con el FAG recuperación de exportadores según incorporación de los Estados Financieros de FINAGRO,
Total		1.215.217	
cuentas de orden Acreedoras			
919090	Otras responsabilidades contingentes	172.910	Corresponde a los convenios especiales con el FAG - Recuperación de exportadores, según incorporación de los Estados Financieros de FINAGRO.
Total		172.910	

Información tomada de las notas a los estados financieros y cruzada en forma selectiva con los comprobantes de contabilidad del MADR.

- Existen otros convenios suscritos y en ejecución con FINAGRO, los cuales presentan saldos correspondientes a los giros realizados por el Ministerio de Agricultura, los movimientos acorde con los informes de supervisión presupuestal y la devolución de recursos no ejecutados, de los convenios que se describen en el cuadro No. 15, evidenciándose que no se adoptó un procedimiento que les permitiera unificar criterios para el registro contable de

todos los convenios que desarrollan los instrumentos de política y cuyas diferencia generan incertidumbre frente a la ejecución real de los recursos, así:

Tabla No. 12. Convenios Sin Incorporación de Saldos y con Diferencias entre lo Reportado por Ministerio y FINAGRO a Dic. 31/14

	CONVENIO / CONTRATO	ENTIDAD	SALDO MADR (Recursos en Admón.) (Miles de \$)	SALDO FINAGRO (Disponible e Inversiones) Aplicativo Aurora (Miles de \$)	Diferencia
CIF	CV 201/2013	2014CIF-CONVENIO-2013	38.869.773	21.265.528	17.604.245
AIS	CV 379/2013	2014IAT-CONVENIO 2013	35.256.938	2.209.342	23.219.788
		2014RECUR-HIDRICO-PTO2013		9.827.808	
AIS	CV 247/2012	2014IAT-CONVENIO 2012	15.689.924	1.107.162	14.582.762
AIS	CV 219/2012	2014CIF-CONVENIO-2012	6.023.166	2.529.202	3.493.964
AIS	CV 248/2012	2014RECUR-HIDRICO-PTO2012	650.250	976.214	(325.964)
COBERTURAS	CT 150/2013	2014COBERPTO2013	164.259	452.246	(287.987)
PADA	CV. 025/10	2014ALIVIO-DEUDA-AGROP	2.767	17.442	(14.675)
COBERTURAS	CV 223/2014	2014COBRPTO2014	385.160	818.961	(433.801)
IAT	CV 250/2014	IAT CONTINUIDAD 2012-2013	7.700.631	8.129.675	(429.044)
	CV 025/10		2.767	17.442	(14.675)
	CV 143/12 *				

* A diciembre 31 DE 2013, presentaba un saldo de \$282.113 miles. Sin embargo, se realizaron reintegros por recursos no ejecutados en la vigencia 2014 por \$869.090 miles. Es de anotar que a 31 de diciembre de 2014, el saldo es cero, presentando un valor \$586.977 miles, cifra que corresponde a un mayor valor del saldo reflejado en la vigencia anterior, situación que genera incertidumbre respecto a este movimiento.

En concordancia con lo expuesto anteriormente, se determinó el siguiente hallazgo:

• **Hallazgo No. 51. Incertidumbre cuentas contables**

El Plan General de Contabilidad Pública, Título II. Sistema Nacional de Contabilidad Pública, establece las características Cualitativas de la Información Contable Pública, dentro de las cuales se definen la Confiabilidad como

consecuencia de la Verificabilidad, en el sentido de que *“La información contable pública es verificable cuando permite comprobar su razonabilidad y objetividad a través de diferentes mecanismos de comprobación..., mediante la aplicación de procedimientos necesarios para confirmar o acreditar la procedencia de los datos registrados, las transacciones, hechos y operaciones revelados por la información contable pública, con sujeción a los principios, normas técnicas y procedimientos del Régimen de contabilidad pública”, y la Comprensibilidad a través de la Consistencia definida como “La información contable pública es consistente cuando los criterios que orientan su elaboración se aplican de manera coherente y uniforme”.*

Así mismo, los Principios de Contabilidad Pública de Prudencia y Revelación, establecen: *“Prudencia ...Cuando existan diferentes posibilidades para reconocer y revelar de manera confiable un hecho, se debe optar por la alternativa que tenga menos probabilidades de sobreestimar los activos y los ingresos, o de subestimar los pasivos y los gastos” ...y Revelación: Los estados, informes y reportes contables deben reflejar la situación financiera, económica, social y ambiental de la entidad contable pública, así como los resultados del desarrollo de las funciones de cometido estatal por medio de la información contenida en ellos”*

En el análisis de los convenios ejecutados por FINAGRO, se observó que se incorporaron saldos y movimientos de los Estados Contables reportados por FINAGRO, por cada uno de los convenios, sin efectuar un análisis y conciliación pormenorizado de dichos estados, informes de supervisión y los registros contables con los que contaba el Ministerio antes de la incorporación de los saldos; además, el Ministerio carece de los documentos idóneos que respalden cada una de las cifras registradas en estos Estados Financieros, afectando cuentas que son propias de la contabilidad de FINAGRO, de acuerdo con el objeto de cada convenio para el control y seguimiento de los recursos, generando incertidumbre sobre el efecto que pueden tener estos registros en el activo, pasivo, gastos, ingresos, patrimonio y cuentas de orden, así:

Tabla No. 13. AFECTACIÓN ESTADOS FINANCIEROS MINISTERIO VIGENCIA 2014

AFECTACIÓN INCORPORACIÓN	VALOR EN MILES \$	
	DEBITO	CRÉDITO
Activos	1.248.994.831	
Pasivo		77.816.533
Patrimonio		795.361.566
Gastos	314.499.286	
Ingresos		50.823.952
total afectaciones balance	1.563.494.117	924.002.051
Cuentas de orden Deudores	1.091.279.030	
Cuentas de Orden Acreedores		172.910.362

Saldos tomados notas estados financieros Ministerio, balances FINAGRO y comprobantes de contabilidad

Igualmente, se presenta incertidumbre sobre el saldo de los convenios que no fueron objeto de incorporación de Estados Financieros de FINAGRO por valor de \$104.745 millones, los cuales presentan diferencias por mayor y menor valor de \$58.901 millones y de \$16.166 millones, respectivamente, como se muestra en la tabla No. 13

Lo anterior, se origina por falta de políticas y procedimientos acordes con el Plan General de Contabilidad Pública, deficiencias en el Manual de Supervisión, regulación en la presentación de los informes por parte de FINAGRO, que se ajusten a las normas y principios contables de las entidades públicas, decisiones administrativas para la formulación de los clausulados de los convenios que desarrollan las líneas de política del Ministerio, que no permiten cumplir con las normas presupuestales y contables (Características Cualitativas de la información Contable Pública de Confiabilidad y Comprensibilidad y con los Principios de Contabilidad relativos a la Prudencia y Revelación)

Situación que genera incertidumbre sobre los valores incorporados en los Estados Financieros del Ministerio.

- **Hallazgo No. 52. - Convenios pendientes de legalización**

Principios de Contabilidad Pública de Revelación: Los estados, informes y reportes contables deben reflejar la situación financiera, económica, social y ambiental de la entidad contable pública, así como los resultados del desarrollo de las funciones de cometido estatal por medio de la información contenida en ellos.

Se presenta incertidumbre por valor de \$13.853 millones, como resultado del análisis selectivo a los saldos pendientes de legalizar de los convenios 104A/05,

184/07, 072/11, 074/11, 134/12, 255/12, 160/13, 182/13, 240/13, 303/13 y 369/13, debido a un inadecuado control y seguimiento por parte del Ministerio a la correcta utilización de los recursos entregados a los diferentes ejecutores en cumplimiento del objeto contractual, situación que le resta razonabilidad a los saldos registrados en los Estados Contables al cierre de la vigencia 2014, con afectación del patrimonio en la misma cuantía, como contrapartida.

142404 - ENCARGO FIDUCIARIO - FIDUCIA DE ADMINISTRACIÓN

A 31 de diciembre de 2014 la cuenta presenta un saldo por \$16.257 millones, conformados por Gestión General \$16.141 millones, y Alianzas Productivas Fase II por \$116.0 millones.

En el grupo de Gestión General se encuentran los convenios 209/2012, 066/2009, 007f/80, 141/2013 y 186 de 2014, suscritos con el ICETEX, los cuales presentan saldo a 31 de diciembre del 2014 por \$15.653 millones.

- Respecto al convenio 209/2012 por valor de \$8.916 millones, en marzo de la vigencia 2014 presenta un registro de \$278 millones, quedando un saldo de \$8.415 millones pendientes de legalizar. Este registro corresponde a un ajuste con el fin de igualar cifras a los valores presentados en los informes de ejecución vía presupuesto. Situación que no permite conocer la ejecución real de los recursos y el saldo disponible al finalizar la vigencia.
- Del convenio 066 del 2009, el informe de Avance o Final de supervisión Técnica Financiera a 31 de diciembre de 2013, presenta un saldo de recursos disponibles por valor de \$439.7 millones; sin embargo, en la contabilidad del Ministerio se refleja un valor de \$301.7 millones, presentando una diferencia de \$138 millones, la cual fue ajustada por contabilidad mediante comprobante No. 110 del 31 de diciembre de 2014, registrando esta cifra como un mayor valor a la cuenta 142404 – Encargo Fiduciario, y un crédito a la cuenta 481559 - ajustes de ejercicios anteriores - otros ingresos. Como se observa, durante el 2014 el convenio no presenta ningún movimiento.
- El convenio No 07f-80 a diciembre 31 de 2013 y a 31 de diciembre de 2014 presenta un saldo de \$13.1 millones. Como se observa, no se presenta ejecución de recursos y tampoco se conoce sobre el saldo real del convenio.
- Igualmente, el convenio 141 de 2013 por valor de \$14.000 millones, de los cuales el MADR aporta \$7.000 millones, presenta un saldo a 31 de diciembre de 2013 de \$7.000 millones, y en el año 2014 en el mes de marzo se registró una legalización de \$672.0 millones que corresponde a la ejecución de los

recursos del cuarto trimestre de la vigencia anterior, quedando un saldo a 31 de diciembre del mismo año de \$ 6.328 millones. Teniendo en cuenta el tiempo de ejecución del convenio (1 año – fecha de terminación 31 de diciembre de 2013), y debido a que durante el año 2014 no se legalizaron recursos, se presenta incertidumbre sobre el saldo del convenio y la ejecución real de los recursos.

- Convenio 186 de 2014 por valor de \$18.000 millones, de los cuales el MADR aportaba la suma de \$9.000 millones, con plazo a 31 de diciembre de 2014, se observa que durante la vigencia 2014 se realizó el desembolso total de los recursos aportados por el Ministerio, y legalizaciones de recursos por \$8.543 millones, quedando un saldo a 31 de diciembre de 2014 de \$456.8 millones.

Analizando los documentos que soportan las legalizaciones, se observa que éstas se realizan sobre la base presupuestal y no de ejecución financiera, situación que no permite conocer la ejecución real de los recursos y el saldo disponible al final de la vigencia.

- **Hallazgo No. 53. Incertidumbre saldos Convenios ICETEX**

Plan General de Contabilidad Pública, el cual establece las características de la información contable. Igualmente, las normas y principios contables aplicables a la contabilidad.

Evaluados los saldos contables de los convenios suscritos entre MADR y el ICETEX, por valor de \$15.653 millones, se determinó que algunos de éstos a pesar de estar vigentes no presentan ejecución durante la vigencia 2014 y anteriores; en otros casos se registra ejecución sobre la base presupuestal y no sobre el avance financiero real del convenio, para cada uno de ellos. Situación que genera incertidumbre sobre el saldo de los mismos reflejado en los estados financieros.

CUENTA 1425 - DEPÓSITOS ENTREGADOS EN GARANTÍA

Al cierre de la vigencia 2014, quedó con un saldo de \$8.654 millones, correspondiente a la constitución de títulos judiciales como garantía de pago de los procesos que cursan en contra del Ministerio. Al cierre de la vigencia, en bancos quedaron recursos por valor de \$3.247 millones, correspondientes a las devoluciones efectuadas por el Juzgado sexto administrativo del Circuito de Barranquilla de los procesos 2001-0092 y 2009-00576, toda vez que el juzgado no realizó los pagos respectivos, ya que algunos demandantes fallecieron. Por lo



tanto, el Ministerio procedió en enero de 2015, a devolver los recursos a la Dirección del Tesoro Nacional.

En la subcuenta de otros Deudores, recursos de acreedores reintegrados a Tesorerías, se registraron \$1.357 millones, por devolución por parte del Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Barranquilla, correspondiente al Título de Depósito Judicial 416010002356060, dentro del proceso de reparación directa 2002-00402. Dichos recursos fueron consignados por el Ministerio en diciembre 19 de 2014.

CUENTA 1470 - OTROS DEUDORES

El saldo al cierre de la vigencia 2014, ascendió a \$685.989 millones, que comprada con saldos a diciembre 31 de 2013, por valor de \$32.718 millones, lo que representa un incremento del 1996.68%, principalmente de las subcuentas 147072-Comisiones, por valor de \$201 millones; 147073-Préstamos concedidos por Instituciones Financieras por valor de \$319.737 millones; y 147090-Otros Deudores, por valor de \$342.805 millones, como resultado principalmente de la incorporación de saldos de los Estados Contables de FINAGRO, para los convenios que se mencionaron en este informe y que se encuentran en el cuadro No. 1.

De esta última subcuenta 147090, por valor de \$342.805 millones, se discrimina así:

-. \$4.4 millones mayor valor girado y pendiente de reintegrar por parte de la Organización Gestora Regional Codesarrollo, Alianzas Productivas Fase II. Se realizó el reintegro en febrero de 2015.

-. \$342.631 millones, corresponde a la incorporación de los Estados Financieros de los convenios con FINAGRO, Agro Ingreso Seguro (AIS), cuya incidencia y afectación se encuentra como incertidumbre en el cuadro no. 1, el cual se constituyó como hallazgo para efectos del informe final.

-. \$161 millones pendientes de reintegro de convenios con los departamentos del Huila y Magangué, convenios 176 y 177/99 y 074/98, pero no informan las acciones adelantadas, teniendo en cuenta las vigencias de éstos y la probabilidad de recuperarlos estas acreencias. Como procedimiento se están realizando reuniones con los supervisores y revisión documental para la toma de decisiones. La administración solicitó el concepto jurídico al área encargada, con el fin de solicitar una autorización y llevarlo al Comité de Sostenibilidad Contable, pues

estos cobros ya no son viables y carecen de los soportes idóneos para ejercer el cobro respectivo.

-. \$8 millones Retención en la Fuente de Ola Invernal pendiente por cobrar a la Fiduprevisora de los convenios por concepto de honorarios. La administración allegó los soportes que demuestran dicho pago a la administración de impuestos nacionales.

CUENTA 1475 - DEUDAS DE DIFÍCIL RECAUDO

El saldo de esta cuenta con corte a diciembre 31 de 2014, ascendió a \$8.052 millones, cifra que comparada con saldos a diciembre 31 de 2013, por valor de \$10.108 millones, representa una disminución de \$2.056 millones (-20.34%), debido principalmente a que mediante Resolución 00320 de julio 30 de 2014, se ordenó el ajuste contable de las obligaciones correspondientes a operaciones del liquidado IDEMA, por valor de \$2.056 millones.

Mediante Resolución 250 del 29 de mayo de 2014 expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en su artículo primero estableció la integración del Comité Técnico de Sostenibilidad del Sistema Contable, en el cual informan que existen unas obligaciones por cobrar que no cuentan con los documentos necesarios para incoar las acciones correspondientes.

Sin embargo, de los \$7.958 millones restantes, se encuentra en proceso de cobro, pues cuenta con los soportes suficientes que garantizan su cobro.

Opinión a los Estados Financieros

La CGR se Abstiene de opinar sobre la razonabilidad de los estados financieros del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al 31 de diciembre de 2014, y los resultados de sus operaciones por el año que terminó en esta fecha, de conformidad con los principios y normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el contador General, por cuanto los registros y saldos de las cuentas del Balance presentan incertidumbres por \$2.621.750 millones que representan el 75% de los Activos, valor que corresponde especialmente a la incorporación de las operaciones realizadas por FINAGRO como operador de los convenios suscritos con el MADR. De otra parte, se presentan sobrestimaciones por \$758.054 millones, que representan el 22% del total de los activos del Ministerio.

1. EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO CONTABLE - (Ineficiente)

Evaluado el Sistema de Control Interno Contable, se obtuvo una calificación de **2.8** que se traduce en un control interno contable **Ineficiente**, sustentado en el resultado de la evaluación a los Procesos Revelación Estados Contables y Ejecución y Cierre del Presupuesto, con los hallazgos descritos a continuación:

- **Hallazgo No. 54. Inobservancia a los principios contables y Características cualitativas de la Información Contable Pública:**

Numeral 2.7 del Sistema Nacional de Contabilidad Pública - Plan General de Contabilidad Pública, en lo referente a confiabilidad, *“la información contable pública es confiable si constituye la base de logro de sus objetivos y si elabora a partir de un conjunto homogéneo y transversal de principios, normas, técnicas y procedimientos que permitan conocer la gestión, el uso, el control y las condiciones de los recursos del patrimonio público. Para ello la confiabilidad es consecuencia de la observancia de la razonabilidad, la objetividad y la verificabilidad”*

Consistencia de la información: Las políticas, métodos de cuantificación y procedimientos contables deben ser los apropiados para reflejar la situación del ente, debiendo aplicarse con criterio uniforme a lo largo de un período y de un período a otro. La observancia del principio de Consistencia no hace imposible el cambio en la aplicación de los principios, métodos de cuantificación y procedimientos contables, sino que exige que cuando se efectúe un cambio que afecte la comparabilidad de la información, se revele claramente en los Estados Financieros: su motivo, justificación y efecto.

Efectuado el análisis a las diferentes cuentas de los Estados Financieros del MADR, correspondientes a la vigencia 2014, se determinó la inobservancia de las normas, principios y características cualitativas de la información contable, debido a que la entidad carece de procedimientos claros y homogéneos en la elaboración, presentación, revisión y registro contable de la información. Situación que se evidenció en los registros contables de las diferentes subcuentas de la cuenta deudores y sus correlativas, tal como se presenta en las siguientes subcuentas:

- *Recursos Entregados en Administración:* a través de la comparabilidad de los saldos registrados en la subcuenta a diciembre 31 de 2013 contra los saldos a igual fecha de 2014, su variación no corresponde a movimientos propios de ejecución de recursos para su legalización, sino a la incorporación de saldos de los Estados Contables presentados por FINAGRO; en otros casos a registros de compromisos presupuestales presentados en los informes de

supervisión y a ajustes con el fin de que coincidan las cifras contables con las presentadas en los informes de Supervisión o Estados Financieros en el caso de FINAGRO, valores sobre los cuales no se tienen los documentos soportes que garanticen la ejecución y disponibilidad real de los recursos a una fecha determinada. De otra parte, se observa que no existe un procedimiento que garantice la entrega oportuna de los informes por parte de los ejecutores con el fin de que se afecten las cuentas dentro de la vigencia correspondiente y se muestren los saldos reales en las cuentas correspondientes.

- *Transferencias por Cobrar y su correlativa Cuentas por Pagar:* en lo referente a estas cuentas se determinó que las cifras registradas no obedecen a operaciones reales y a las dinámicas de las cuentas contempladas en el PGC, generando derechos y obligaciones inexistentes, lo que obliga que los registros realizados sean reversados en la vigencia siguiente a fin de que la operación afecte las cuentas correspondientes de activo, ingresos y gastos.

Lo anterior, no garantiza que la información contable cumpla con las normas, principios y técnicas contables, generando incertidumbre en los movimientos y saldos de algunas cuentas.

Ejecución y Cierre Presupuestal

En el componente de Ejecución y Cierre Presupuestal, el proceso auditor evaluó el nivel de ejecución alcanzada en cada proyecto de inversión y las causas de baja ejecución en muestra selectiva, el cumplimiento del principio de Anualidad y especialización en los proyectos FONSA y Fondo de Fomento, la consistencia de la información presupuestal según diferentes fuentes, el cumplimiento de requisitos legales para constitución de las cuentas por pagar y reservas presupuestales con base en el análisis de una muestra selectiva, así como el análisis de la variación en los rubros de funcionamiento e inversión del presupuesto del MADR para las vigencias 2013-2014.

Producto de la evaluación se formulan los siguientes hallazgos:

- **Hallazgo No. 55. Consistencia de la información de apropiación y ejecución presupuestal 2014 - MADR.**

El artículo 2º 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...". Así mismo, el artículo 4º establece que, "el derecho de acceso a la información genera la obligación correlativa de divulgar proactivamente la información pública y responder de buena fe, de manera adecuada, veraz, oportuna y accesible a las solicitudes de acceso, lo que a su vez conlleva la obligación de producir o capturar la información pública". Por su parte, el artículo 9º indica que entre la información que debe ser objeto de publicación, se incluye el presupuesto general y su ejecución.

Una vez confrontados los informes de ejecución presupuestal del MADR para la vigencia 2014 obtenidos de las siguientes fuentes: a) Informe definitivo de ejecución suministrado por el MADR al equipo auditor como respuesta al oficio No. MADR-006; B) Informe publicado en la página web del MADR y c) Anexo del Decreto 3036 de 2013 "Por el cual se liquida el presupuesto general de la Nación para la vigencia fiscal 2014, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos", se determinaron las siguientes diferencias en materia de Apropiación Inicial:

Tabla No. 14. Diferencias Apropiación Inicial Presupuesto

Código	Rubro	Vr. según informe remitido a CGR	Vr. según web MADR	Vr. según Anexo del Decreto de Liquidación del Presupuesto
A-3-6-3-26	Provisión para pasivos contingentes previo concepto DNP	0	\$347.816.000	\$347.816.000
C-520-1000-130	Construcción viviendas de interés social rural Contratos Plan sur del Tolima y Norte del Cauca.	\$ 15.000.000.000,00	\$0	\$0
C-520-1000-131	Mejoramiento de la competitividad del sector agropecuario y pesquero en el marco de los Contratos Plan Nacional.	\$ 7.855.799.692,00	\$0	\$0

En similar sentido, al contrastar la información de Apropiación Definitiva del informe a nivel consolidado por concepto de gasto suministrado por el MADR al equipo auditor como respuesta al oficio No. MADR-006, el informe publicado en la página web del MADR y el informe de ejecución presupuestal publicado en la página web del Ministerio de Hacienda con corte a diciembre 31 de 2014, se determinan las siguientes diferencias:

Tabla No. 15. Diferencias Ejecución

Rubro	Vr. según CGR	Vr. según web MADR	Vr. según informe Min. Hacienda (Vr. en millones)
Gastos Generales	\$10.112.500.000	\$10.031.715.257	\$10.113
Transferencias	\$156.193.800.000	\$156.622.400.743	\$156.542
Inversión	\$2.367.632.496.317	\$2.372.777.892.200	\$2.372.778

Por otra parte, al contrastar la información de Ejecución Presupuestal del informe a nivel consolidado por concepto de gasto suministrado por el MADR al equipo auditor como respuesta al oficio No. MADR-006, el informe publicado en la página web del MADR y el informe de ejecución presupuestal publicado en la página web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con corte a diciembre 31 de 2014, se determinan las siguientes diferencias:

Tabla No. 16. Diferencias Ejecución

Código	Rubro	Vr. según informe remitido a la CGR	Vr. según web MADR	Vr. según informe Min. Hacienda (Vr. en millones)
Gastos Generales	Compromiso	\$9.553.472.175	\$9.472.687.432	\$9.553
	Obligación	\$9.553.472.175	\$9.472.687.432	\$9.553
	Pago	\$9.066.394.906	\$8.985.610.163	\$9.066
Transferencia	Compromiso	\$144.280.400.060	\$144.361.184.803	\$144.280
	Obligación	\$144.280.400.060	\$144.361.184.803	\$144.280
	Pago	\$143.154.057.309	\$143.234.842.052	\$143.154
Inversión	Obligación	\$2.174.578.508.942	\$2.177.854.161.382	\$2.177.854

La situación descrita se presenta en razón a deficiencias en la aplicación de procedimientos de gestión, registro y suministro de la información, así como debilidades en el seguimiento, control y validación de la información reportada y/o generada, lo que conlleva incertidumbre respecto a la consistencia de la

información en cuanto a los montos reales de apropiación y ejecución presupuestal.

- **Hallazgo No. 56. Gastos Fondo de Fomento Agropecuario en calidad de Transferencias e Inversión**

El Estatuto Orgánico del Presupuesto y el Decreto 3036 de 2013, definen los Gastos de Transferencias como aquellos que “... *transfieren los órganos a entidades nacionales o internacionales, públicas o privadas con fundamento en un mandato legal...*”. Adicionalmente, el principio de Especialización establece que “*las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas*”.

Por su parte, el Decreto 1985 de 2013, “*Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determinan las funciones de sus dependencias*”, establece en el Artículo 25 que “*el Fondo de Fomento Agropecuario es creado mediante el Decreto Ley 313 de 1960, como una cuenta separada, incluida en el Presupuesto del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y será administrado por el Despacho del Ministro o por quien este delegue*”. A su vez, el Parágrafo 1º del mismo Artículo establece que el objeto del Fondo corresponde al impulso de las actividades que contribuyan al fomento del desarrollo del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.

El presupuesto del MADR vigencia 2014, incluye en el rubro de Transferencias A 3-2-1-19 el Concepto Fondo de Fomento Agropecuario Decreto Ley 1279 de 1994 con apropiación vigente de \$387,2 millones. También incluye en el presupuesto de Inversión, el proyecto C 310-1100-7 Asistencia Técnica para el Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero. Fondo Fomento Agropecuario.

Al analizar los compromisos asumidos con cargo al rubro de Transferencias se determina que incluye contratos de prestación de servicios por valor de \$307 millones cuyo objeto corresponde a la prestación de servicios profesionales en diferentes especialidades para realizar labores de supervisión financiera de convenios y/o contratos suscritos por el MADR y los del Fondo de Fomento Agropecuario.

Observa la CGR que se destinan recursos para un mismo objeto -Fondo de Fomento Agropecuario- a través de diferentes cuentas lo cual puede afectar y diluir su concepción de “cuenta separada”, así como el cumplimiento del principio de especialización.

Igualmente, se resalta que la suscripción de los contratos de prestación de servicios con cargo a la cuenta Transferencias, de acuerdo a los objetos contratados, no corresponde exclusivamente a actividades relacionadas con la operación del Fondo de Fomento lo cual resulta contrario a la naturaleza de las Transferencias y al objeto del Fondo; a lo anterior se agrega que el concepto de apropiación se denomina y se sustenta en el Decreto Ley 1279 de 1994 cuya vigencia expiró al encontrarse derogada.

- **Hallazgo No. 57. Constitución de cuentas por pagar. (D6)**

El Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 111 de 1996, establece respecto al régimen de las apropiaciones y reservas en su Artículo 89 que, *“... Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales sólo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen. Igualmente, cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios. El Gobierno Nacional establecerá los requisitos y plazos que se deben observar para el cumplimiento del presente artículo (L. 38/89, art. 72; L. 179/94, art. 38; L. 225/95, art. 8º).* (El subrayado es nuestro).

Adicionalmente, el Artículo 2º de la Resolución 036 del 7 de mayo de 1998, emitida por el Director General de Presupuesto Nacional determina algunas normas y procedimientos sobre registros presupuestales, suministro de información y su sistematización del Presupuesto General de la Nación, especialmente lo relacionado con el proceso de afectación del presupuesto. Así mismo, el Literal C1) de la misma Resolución, establece lo relacionado con el Registro Presupuestal de la Obligación.

Por su parte, el Artículo 3º del Decreto 4836 del 21 de diciembre de 2011, *“Por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto y se modifican los Decretos 115 de 1996, 4730 de 2005, 1957 de 2007 y 2844 de 2010, y se dictan otras disposiciones en la materia”,* modifica el artículo 1º del Decreto 1957 de 2007 relacionado con los requisitos para entender cumplidos o ejecutados los compromisos presupuestales y los requisitos para pactar su recepción en vigencias siguientes a la de celebración del compromiso.

Con respecto a la superioridad jerárquica de las Leyes Orgánicas sobre las Leyes Ordinarias, la Corte Constitucional ha establecido con claridad para la interpretación del artículo 151 Constitucional, entre otras en las Sentencias C –

701 de 2010 y C 557 de 2009, que las normas que reglamentan las leyes orgánicas deben ceñirse a lo establecido por aquellas; es decir, que para el caso que nos ocupa, el Decreto 111 de 1996, artículo 89 que trata de las cuentas por pagar, prima sobre lo establecido en los Decretos 4836 de 2011, artículo 3 y 1957 de 2007, artículo 6, y en todo caso la interpretación que de los mismos se realice debe ser armónica, en el entendido que no debe darse un sentido a dichas normas que implique aparente contradicción.

Como resultado de la evaluación del proceso de constitución de reservas presupuestales y cuentas por pagar para una muestra selectiva tomada con base en los informes de ejecución presupuestal y de constitución del rezago de la vigencia 2014 del MADR, se observaron las siguientes situaciones:

1. Constitución de cuentas por pagar de contratos con duración hasta diciembre 31 de 2014 pero no ejecutados en su totalidad; no prorrogados y con pagos efectuados que superan la ejecución o avance técnico:

Tabla No. 17. Cuentas por pagar

Contrato	Objeto	Avance técnico	Valor del contrato y pagos efectuados a Dic.31/2014	Cuentas por pagar
Contrato de Prestación de Servicios 473 de Nov.28/2014 con Bolsa Mercantil de Colombia S.A. Duración hasta diciembre 31/2014	Otorgar apoyos a la comercialización a los productores agropecuarios de los sectores arroz y algodón a través de instrumentos/programas que permitan garantizar nivel de precios.	A dic.18/14 ejecución de \$56.949.133.496	Valor del contrato: \$153.500.434.682 Pagos \$57.018.460.089	\$19.731.757.252 y \$76.750.217.341
Contrato 226 de Ene.24/14 con Bolsa Mercantil de Colombia S.A. Duración hasta Dic.30/14	Otorgar apoyos a los productores agropecuarios a través de instrumentos / prog que permitan garantizar nivel de precios, abastecimiento de productos, modernización de la comercialización,	A dic.18/14 ejecución de \$82.154.275.568	Valor del contrato: \$127.290.000.000 Pagos \$89.360.000.000	\$37.930.000.000

	almacenamiento excedente...			
Convenio de Asociación 219 de Ene.24/14 con Asocolflores. Duración hasta Dic.31/14	Estimular y consolidar los esquemas de producción sostenible de flores en el país, como elemento diferencial y facilitar la presencia comercial de la floricultura nacional en mercados actuales y potenciales	A dic.30/14 ejecución de \$1.190.873.069	Valor del contrato aportado MADR: \$1.500.000.000 Pagos \$1.200.000.000	\$300.000.000

De acuerdo con lo reportado en el cuadro anterior, los desembolsos efectuados en la vigencia 2014 superan el avance de ejecución de los contratos, situación que va en contravía con el proceso de afectación del presupuesto en tanto los pagos resultan superiores a las obligaciones y los contratos no estipulan que los mismos se realicen en calidad de anticipo. En consecuencia, se constituyen cuentas por pagar que corresponden a desembolsos sobre bienes no recibidos y/o servicios no prestados. Adicionalmente, la duración del contrato expiró el 31 de diciembre de 2014, sin contar en consecuencia con soporte legal para darles continuidad en la vigencia 2015.

2. Contratos sin ejecución y sin desembolsos. Primer desembolso constituido como cuenta por pagar sin que corresponda a los parámetros establecidos para ello:

Tabla No. 18. Constitución Cuentas por Pagar

Contrato	Objeto	Avance técnico	Valor del contrato y pagos efectuados a Dic.31/2014	Cuentas por pagar
Convenio Interactivo No.524 de Dic.31/14 con Corporación Colombia Internacional CCI. Vigente hasta 31 de	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para llevar a cabo la implementación, ejecución y seguimiento de los proyectos productivos municipales en el	Sin ejecución.	Valor del contrato aportado MADR 2014: \$10.252.186.031	\$10.252.186.031

diciembre de 2015	marco del Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural, priorizados por los Consejos Municipales de Desarrollo Rural		Pagos \$0 Primer desembolso contra aprobación de plan operativo.	
Convenio de Asociación No. 527 del 31 de diciembre de 2014 celebrado entre el MADR, la Asociación de Apicultores de Colosó y la Gobernación del Departamento de Sucre. Vigencia de 6 meses.	Aunar esfuerzos técnicos, activos y financieros con el fin de desarrollar proyecto implementación y Sostenimiento de 400 hectáreas de cultivos comerciales de aguacate como estrategia de generación de ingresos y empleo en los Montes de María en el Departamento de Sucre	Sin ejecución.	Valor del contrato aportado MADR 2014: \$198.201.700 Pagos \$0 Primer desembolso contra aprobación de plan operativo.	\$198.201.700
Convenio de Cooperación Internacional N° 519 de 2014 celebrado entre el MADR y la Organización de Estados Iberoamericanos - OEI. Vigencia hasta el 15 de diciembre de 2015.	Aunar esfuerzos administrativos, financieros y de cooperación técnica entre las partes para contribuir al fortalecimiento y desarrollo del sector agropecuario y pesquero, mediante la implementación de actividades, que contribuyan al incremento de la capacidad y transformación productiva, así como el mejoramiento de la competitividad	Sin ejecución.	Valor del contrato aportado MADR 2014: \$13.000.000.000 Pagos \$0 Un único	13.000.000.000

	sectorial de manera articulada con los DD.HH		desembolso contra aprobación de plan operativo y garantías.	
Convenio de Cooperación Internacional N° 521 de 2014 celebrado entre el MADR y la Organización de Estados Iberoamericanos - OEI. Vigencia hasta el 15 de diciembre de 2015.	Cooperación técnica y financiera entre las partes para contribuir al fortalecimiento y desarrollo del Sector Agropecuario y pesquero mediante la validación, ajuste y transferencia de tecnología, que contribuya al incremento de la capacidad productiva, la competitividad, la asociatividad, con enfoque de derechos para la agricultura familiar.	Sin ejecución.	Valor del contrato aportado MADR 2014: \$12.000.000.000 Pagos \$0 Un único desembolso contra aprobación de plan operativo y garantías.	12.000.000.000

En estos casos no se cumple ninguno de los criterios relacionados con el pago contra el recibo de bienes y/o prestación de servicios, ni pagos por concepto de anticipos pactados contractualmente.

3. Constitución de cuentas por pagar de contratos que no se ejecutaron en su totalidad en la vigencia 2014. Aunque los contratos fueron prorrogados y una parte se constituye como reserva, los pagos efectuados en el año 2014 superan la ejecución o avance técnico:

Tabla No. 19. Constitución Cuentas por pagar

Contrato	Objeto	Avance técnico	Avance Financiero	Cuentas por pagar
Convenio Interadministrativo 214 de Ene.24/14 con Corporación Colombia Internacional -CCI. Duración	Aunar esfuerzos para implementar instrumentos de política de capacidades productivas y generación de ingresos para adelantar programas y	A Dic.31/14 CCI reporta ejecución de \$39.067.753.318	Valor del contrato aportado MADR: \$53.218.576.153 Pagos 2014 por \$42.574.860.923 Reserva de apropiación: \$5.321.857.615	\$2.046.205.175 y \$3.275.652.440

prorrogada hasta May.31/15	proyectos que de manera integral propendan por mejoramiento de condiciones de vida de la población rural colombiana.			
Convenio de cooperación No.204 de Ene.24/14 con Federación Nacional de Cafeteros de Colombia. Duración prorrogada hasta Ago.31/15	Programa silvicultura como alternativa en zonas marginales de región cafetera cubriendo a productores ubicados en los 8 departamentos donde se desarrolla el programa: Santander, Tolima, Caldas, Cundinamarca, Huila, Antioquia, Risaralda y Cauca.	A Dic.31/14 el informe reporta ejecución de \$2.184.953.346	Valor del contrato \$4.007.173.944 Pagos 2014 por \$2.662.205.578 Reserva de apropiación: \$742.910.194	\$602.058.172
Convenio de Asociación 202 de Ene.24/14 con Unión Nacional de Asociaciones Ganaderas Colombianas -UNAGA. Duración prorrogada hasta Feb.28/15.	Aunar esfuerzos técnicos, científicos, administrativos y financieros con el fin de caracterizar, identificar y realizar el seguimiento productivo bajo la metodología de control lechero a la población bovina de las regiones lecheras en Colombia como base para el Programa Nacional de Mejoramiento Genético Bovino para mejorar la competitividad de la cadena láctea.	A Dic.31/14 el informe reporta ejecución de \$3.859.808.060	Valor del contrato aportado MADR: \$5.500.000.000 Pagos 2014 por \$4.000.000.000 Reserva de apropiación: \$750.000.000	\$750.000.000

<p>Convenio de Asociación 480 de Dic.3/14 con Asohofrucol. Duración prorrogada hasta Feb.28/15</p>	<p>Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para desarrollar un plan de atención a los pequeños y medianos platanicultores de la región del Urabá Antioqueño y Chocoano, consistentes en la implementación de un plan de fertilización edáfica con acompañamiento técnico contribuyendo en la recuperación de zonas afectadas por las condiciones climáticas adversas.</p>	<p>A Dic.31/14 el informe reporta ejecución de \$3.031.282.500</p>	<p>Valor del contrato aportado MADR: \$7.000.000.000</p> <p>Pagos 2014 por \$3.500.000.000</p> <p>Reserva de apropiación: \$500.000.000</p>	<p>\$3.000.000.000</p>
<p>Contrato 379 de 2013 Segunda Prórroga de Dic.24 2014 Duración prorrogada hasta Ago.31/15</p>	<p>Administración de recursos por FINAGRO para ejecución de instrumentos, Incentivo para ejecución de proyectos Asociativos de Adecuación de Tierras, Incentivo para elaboración de estudios y diseños de proyectos asociativos de adecuación de tierras y los instrumentos orientados a financiar y fortalecer asistencia técnica agropecuaria.</p>	<p>A diciembre 17/14 informe reporta ejecución 2014 de \$37.950.179.610</p>	<p>Valor del contrato 2014: \$108.307.123.916</p> <p>Pagos vigencia 2014: \$54.153.561.958</p> <p>Reserva de apropiación: \$36.946.663.023</p>	<p>\$17.206.898.935</p>

<p>Convenio 05/06 - Modificadorio N° 08 de Abr.3 2014 y Modificadorio N° 09 de Dic.24/14</p>	<p>La administración de los recursos del FONSA y la ejecución de las actividades y operaciones propias de dicho Fondo por parte de FINAGRO de conformidad con la Ley 302 de 1996, el Decreto 2002 de 1996 y las decisiones adoptadas por la Junta Directiva del FONSA</p>	<p>A diciembre 31 de 2014: compra de cartera a bancos en la suma de \$59.386 millones y materialización (10,137 pagarés firmados) por \$37, 153,0 millones (12,5% del total de obligaciones financieras previstas a adquirir por el Programa).</p>	<p>Modificadorio 8 \$134.140.745.366 y Modificadorio 9 por \$181.000.000.000</p> <p>Pagos: \$67.070.372.682</p>	<p>\$248.070.372.683</p>
<p>Convenio No. 456 de Nov.7/14 suscrito con Federación de Platanicultores de Urabá. Prorrogado hasta Mar.31/15</p>	<p>Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para mejorar la productividad del cultivo de plátano para pequeños productores</p>	<p>A diciembre 24/2014 informe reporta ejecución acumulada de \$1.760.980.700</p>	<p>Valor del contrato aportado MADR: \$3.903.000.462</p> <p>Pagos: \$1.951.500.231</p> <p>Reserva de apropiación: \$390.300.046</p>	<p>\$1.561.200.184,80</p>
<p>Convenio de Cooperación Técnica y Científica No.457 de Nov.10/14 con Federación Nacional de Cacaoteros. Prorrogado hasta Mar.17/15</p>	<p>Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para contribuir a elevar el ingreso de cultivadores de cacao</p>	<p>A diciembre 23/14 informe reporta ejecución acumulada de \$439.212.229</p>	<p>Valor del contrato aportado MADR: \$1.545.453.457</p> <p>Pagos: \$772.726.729</p> <p>Reserva de apropiación: \$154.545.346</p>	<p>\$618.181.382,80</p>

Los desembolsos efectuados en la vigencia 2014 resultan superiores a las obligaciones y los contratos no estipulan que los mismos se realicen en calidad de anticipo. En consecuencia, se constituyen cuentas por pagar que corresponden a desembolsos sobre bienes no recibidos y/o servicios no prestados.

Las situaciones identificadas se presentan en razón a la forma como se estructuran los términos contractuales, según los cuales se autoriza un primer desembolso contra la legalización del contrato y aprobación de Planes Operativos, y desembolsos posteriores que corresponden a reportes de ejecución o avances del primero y siguientes en porcentajes que oscilan entre el 50% y el 80%, más no contra la totalidad del recibo de bienes o prestación de servicios.

Lo anterior evidencia debilidades en el proceso de afectación presupuestal dado que se configuran obligaciones y autorizan pagos sobre bienes no recibidos o servicios no prestados, situación que involucra la gestión de la vigencia y la constitución de las cuentas por pagar, lo cual representa riesgos para la adecuada ejecución, seguimiento y control de los recursos, e incumplimiento de los criterios legales que sustentan la constitución de dicha partida.

La anterior observación tiene presunta connotación disciplinaria de acuerdo con lo establecido en la Ley 734 de 2002, artículo 34. Numeral 1.

- **Hallazgo No. 58. Constitución de Reserva Presupuestal. (D7)**

El Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 111 de 1996, establece respecto al régimen de las apropiaciones y reservas en su Artículo 89 que, “... *Al cierre de la vigencia fiscal **cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido**, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales sólo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen. Igualmente, cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios. El Gobierno Nacional establecerá los requisitos y plazos que se deben observar para el cumplimiento del presente artículo (L. 38/89, art. 72; L. 179/94, art. 38; L. 225/95, art. 8°).* (El subrayado es nuestro).

El Artículo 6° del Decreto 4836, establece respecto de las reservas presupuestales y cuentas por pagar: “*A través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación se definirán, cada vigencia y con corte a 31 de diciembre de la vigencia fiscal anterior, las reservas presupuestales y cuentas por pagar de cada una de las secciones del Presupuesto General de la Nación. Las reservas presupuestales corresponderán a la diferencia entre los compromisos y las obligaciones, y las cuentas por pagar a la diferencia entre las obligaciones y los pagos*”.

Evaluado el proceso de constitución de reserva presupuestal para el contrato No. 196 del 24 de enero de 2014, suscrito con la firma Do Consulting Ltda., con el objeto de prestar los servicios de coordinación y ejecución de la estrategia de comunicaciones externas y prensa del MADR, se tiene que el valor inicial del contrato ascendió a \$116 millones y su duración se pactó en cinco (5) meses contados a partir de la aprobación de la Garantía Única, la cual fue aprobada el 24 de enero de 2014, con fecha prevista de finalización el 24 de junio de 2014. El contrato fue prorrogado el 20 de junio de 2014 en 2 meses y 15 días, con fecha prevista de finalización 7 de septiembre de 2014, adicionado por valor de \$58,0 millones para un valor total de \$174 millones.

De acuerdo con el reporte del aplicativo SIIF, el MADR obligó y pagó un valor de \$139.2 millones quedando un saldo de \$34.8 millones, valor con base en el cual constituyen la reserva presupuestal.

El expediente incluye las facturas No. 170 de fecha 16 de febrero de 2015, cuyo concepto corresponde al 7º pago del contrato por el periodo del 24 de julio al 23 de agosto de 2014 por valor de \$23.2 millones, y la factura No. 171 de fecha febrero 16 de 2015, cuyo concepto corresponde al 8º pago del contrato por el periodo 24 de agosto y el 7 de septiembre de 2014 por valor de \$11.6 millones.

La CGR observa que según los documentos aportados por el MADR, respecto al contrato mencionado no resultaba procedente la constitución de una reserva presupuestal en tanto el servicio había sido prestado de acuerdo con los términos contractuales y el contrato no fue prorrogado para la siguiente vigencia.

La situación identificada se presenta en razón a debilidades en el cumplimiento y seguimiento que debía efectuarse a los procedimientos administrativos para el reconocimiento y pago de los servicios. En consecuencia, se constituye una reserva presupuestal sin el cumplimiento de los requisitos legales creando una sobreestimación sobre el saldo de las mismas.

El anterior hallazgo tiene presunta connotación Disciplinaria de acuerdo con lo establecido en la Ley 734 de 2002, artículo 34 Numeral 1.

- **Hallazgo No. 59. Constitución de cuentas por pagar. Inexistencia real de necesidades**

El Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 111 de 1996, establece respecto al régimen de las apropiaciones y reservas en su Artículo 89 que, “...Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando

estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales sólo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen. Igualmente, cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios. El Gobierno Nacional establecerá los requisitos y plazos que se deben observar para el cumplimiento del presente artículo (L. 38/89, art. 72; L. 179/94, art. 38; L. 225/95, art. 8°). (El subrayado es nuestro).

Con respecto a la superioridad jerárquica de las Leyes Orgánicas sobre las Leyes Ordinarias, la Corte Constitucional ha establecido con claridad para la interpretación del artículo 151 Constitucional, entre otras en las Sentencias C-701 de 2010 y C-557 de 2009, que las normas que reglamentan las leyes orgánicas deben ceñirse a lo establecido por aquellas; es decir, que para el caso que nos ocupa, el Decreto 111 de 1996, artículo 89 que trata de las cuentas por pagar, prima sobre lo establecido en los Decretos 4836 de 2011, artículo 3 y 1957 de 2007, artículo 6, y en todo caso la interpretación que de los mismos se realice debe ser armónica, en el entendido que no debe darse un sentido a dichas normas que implique aparente contradicción.

Adicionalmente, el artículo 2° de la Resolución 036 del 7 de mayo de 1998, emitida por el Director General de Presupuesto Nacional, determina algunas normas y procedimientos sobre registros presupuestales, suministro de información y la sistematización del Presupuesto General de la Nación, especialmente lo relacionado con el proceso de afectación del presupuesto. Así mismo, el Literal C1) de la misma Resolución, establece lo relacionado con el Registro Presupuestal de la Obligación.

Por su parte, el artículo 3° del Decreto 4836 del 21 de diciembre de 2011, *“Por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto y se modifican los Decretos 115 de 1996, 4730 de 2005, 1957 de 2007 y 2844 de 2010, y se dictan otras disposiciones en la materia”*, modifica el artículo 1° del Decreto 1957 de 2007, relacionado con los requisitos para entender cumplidos o ejecutados los compromisos presupuestales y los requisitos para pactar su recepción en vigencias siguientes a la de celebración del compromiso.

Como resultado de la evaluación del proceso de constitución de reservas presupuestales y cuentas por pagar para una muestra selectiva tomada con base en los informes de ejecución presupuestal y de constitución del rezago de la vigencia 2014 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se observaron las siguientes situaciones:

1. Constitución de cuentas por pagar sobre conceptos para los que existe disponibilidad de recursos:

Tabla No. 20. Cuentas por Pagar

Contrato	Objeto	Informe de Avance	Cuentas por pagar
Contrato 113 de 2001 Modificación Décima Primera de Dic.26/14 con FINAGRO. Contrato vigente hasta 2016	Adición de \$2.409 millones para cubrir (cifras en millones): Gastos Administración \$619, GMF \$10, Gastos de Cobranzas (\$235), apoyo a supervisión (\$33,6) y seguros de vida 2014 (\$1.511,6) del contrato principal cuyo objeto es administrar recursos del Programa de Reactivación Cafetero Nacional.	El informe de avance a septiembre/14 reportaba saldo disponible de \$866 millones en Gastos de Cobranzas. Informe a Dic.31/14 indica que se ejecutaron \$232 millones de gastos de cobranza.	\$2.409.180.558
Contrato 106 de 1999 Modificación 18 del 26/12/2014, suscrito con FINAGRO. Contrato vigente hasta 2018	Adición de \$4.341 millones para cubrir (cifras en millones): Gastos Administración \$2.029, GMF \$12, Gastos de Cobranzas (\$479), apoyo a supervisión (\$29,5) y seguros de vida 2014 (\$1.791,4) del contrato principal cuyo objeto es administrar recursos del Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria.	El informe de avance a septiembre/14 reportaba saldo disponible en Gastos de Cobranzas por \$580 millones. Informe a diciembre 31/14 indica que valor ejecutado de Gastos de Cobranza ascendió a \$558 millones. Se calculan Gastos de Administración sobre base de \$43.182.123.418 valor que no coincide con el saldo de cartera mostrado en el anexo 14 del informe FINAGRO, donde figuran solo \$38,438 millones. Eso daría una diferencia de \$223 millones reconocidos en exceso.	\$4.341.091.518

Para ninguno de los dos casos se justifica la constitución de cuenta por pagar, por \$235 millones y \$702 millones, respectivamente, ya que el primero reúne montos para Gastos de cobranzas y su saldo disponible a septiembre 2014 era suficiente para cubrir la ejecución a diciembre de 2014; en el segundo caso, adicionalmente la base de cálculo de los gastos de administración no es correcta.

2. Constitución de cuentas por pagar con cargo a Resoluciones sobre conceptos para los que existe disponibilidad de recursos o no corresponden con el sustento jurídico para su expedición :

Tabla No. 21. Constitución Cuentas por Pagar

Acto Administrativo	Objeto	Informe de Avance	Cuentas por pagar
Resolución No.374 de Sep. 22/14	<p>Autorizan un giro de \$60 mil millones en un único desembolso para el programa AIC PIC con el fin de acreditar el valor del traslado de que trata la Resolución No.04 del 8 de julio de 2014 expedida por el Comité Nacional de Cafeteros.</p> <p>Según tal resolución los \$200 mil millones autorizados en abril ya se habían ejecutado en su totalidad y se requerían más recursos.</p>	<p>Revisado el informe de ejecución de PIC a noviembre 13/2014 remitido por la Federación Nacional de Cafeteros al Supervisor Técnico del MADR, se encuentran pagos a beneficiarios PIC 2014 por \$153.804 millones, valor que resulta inferior a los \$200 mil millones autorizados y girados por el MADR mediante resolución No.200 del 9 de abril de 2014. Adicionalmente, estadísticas de la Federación indican que solo hasta septiembre 2014 se debió pagar PIC pues a partir de tal fecha el precio diario superó los \$700 mil por carga.</p>	\$40.000.000.000
Resolución No.521 de Dic.30/14	Giro de recursos para Fondo Agropecuario de Garantías	<p>Al consultar los manuales y la información que aparece en la WEB de FINAGRO y del mismo Ministerio, el manual actualizado a 25 de febrero de 2015, indica en el numeral 3.1.2.9 relativo al Costo de la Garantía, que para pequeños productores la Comisión será del 1.5% anual, información que confirma en el cuadro 3.2 ubicado en la página 40 y que no concuerda con los considerandos de la resolución que indican que la comisión corresponde al 4.2%</p> <p>La Resolución 5 de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario determina una tasa del 1,5% por comisión para pequeños productores, en tal sentido el pago de tales recursos no tendría sustento jurídico.</p>	\$37.000.000.000

No se considera procedente la constitución de cuentas por pagar por evidenciar que en el primer caso no corresponde a una necesidad real de recursos ni obligación en favor de los caficultores, y en el segundo caso, el incremento de la tasa no ha sido aprobado en las instancias correspondientes por tanto no está claramente especificado en los manuales operativos ni instrumentos para su aplicación.

Las situaciones identificadas se presentan en razón a deficiencias en la identificación de las necesidades reales de recursos y en el control y seguimiento en la ejecución de los mismos.

Lo anterior evidencia debilidades en el reconocimiento de las necesidades que deben ser cubiertas con cargo al presupuesto de la entidad y en el procedimiento para soportar legalmente modificaciones a los criterios que determinan los montos a subsidiar con cargo al FAG, lo cual representa riesgos para la adecuada ejecución, seguimiento y control de los recursos.

• **Hallazgo No. 60. Informes de ejecución Contrato 227 de 2014**

El literal C1) de la Resolución 036 del 7 de mayo de 1998, define la Obligación así: *“Se entiende por obligación el monto adeudado producto del desarrollo de los compromisos adquiridos por el valor equivalente a los bienes recibidos, servicios prestados y demás exigibilidades pendientes de pago, incluidos los anticipos no pagados que se hayan pactado en desarrollo de las normas presupuestales y de contratación administrativa”.*

El MADR debe contar con mecanismos de cruce de información entre las diferentes fuentes que permitan emitir datos confiables.

Realizado el análisis presupuestal al Contrato N° 227 de 2014, celebrado el 24 de enero de 2014 con el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario – FINAGRO por valor final de \$264.821 millones, con el objeto de *“administración de recursos, vigencia 2014, por parte de FINAGRO para la ejecución, implementación y adjudicación del Incentivo a la Capitalización Rural ICR y de la Línea Especial de Crédito del programa AIS-DRE y la de Comunidades Negras así como para adelantar y suscribir los procesos contractuales necesarios para el desarrollo de estos instrumentos...”* Se evidenciaron las siguientes situaciones:

- Inconsistencias en los diferentes informes que soportan la constitución de las Cuentas por Pagar y las Reservas, es así como, en el *“Informe de Ejecución con corte a diciembre 30 de 2014 de FINAGRO* y en el *“Formato de Seguimiento al Plan Operativo”* presentado por el MADR, el valor de las

Obligaciones es diferente, lo que a su vez origina diferencias en las Cuentas por Pagar y las Reservas Presupuestales. Por su parte, los valores reportados en el “Informe Total Compromisos MADR Cierre” y el de Min hacienda son concordantes entre sí, pero difieren de los dos informes mencionados inicialmente, tal como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla No. 22. DIFERENCIA ENTRE LAS FUENTES DE INFORMACION: MADR - HACIENDA Y FINAGRO PARA EL ITEM DE OBLIGACIONES					
	COMPROMISOS	OBLIGACIONES	PAGOS	C*P	RESERVA
Min. Hacienda	264.821.216.212	256.933.426.488	100.363.000.000	156.570.426.488	7.887.789.724
Informe Total Compromisos MADR Cierre	264.821.216.212	256.933.426.488	100.363.000.000	156.570.426.488	7.887.789.724
Formato de Seguimiento Plan Operativo Cuarto trimestre – MADR	264.821.216.212	249.410.469.389	100.363.000.000	149.047.469.389	15.410.746.823
FINAGRO (Informe a dic 30 de 2014)	264.821.216.212	255.143.569.543	100.363.000.000	154.780.569.543	9.677.646.669

- En los Informes de “Total Compromisos MADR Cierre” y en el de MHCP, en el ítem de “Obligaciones” se incluye el valor de \$500.0 millones correspondientes a LEC Negritudes; recursos que según reporte de SIIF fueron girados a FINAGRO el 14 de marzo de 2014. De conformidad con los Informes Mensuales de Ejecución de FINAGRO, el componente de LEC Negritudes no presentó ejecución, manifestando, en el Informe del mes de diciembre de 2014, que: “...desde su apertura y hasta la fecha del presente informe no ha presentado ejecución.” Por lo anterior, no se dio cumplimiento al literal C1) de la Resolución 036 del 7 de mayo de 1998, revelando un valor de “Obligaciones” no soportado en hechos ciertos.

Las situaciones descritas se presentan en razón a debilidades en el proceso de conciliación de información entre las diferentes fuentes, así como en el proceso de supervisión sobre la ejecución financiera del contrato. Lo anterior deriva en información poco confiable, que sirva de soporte para la toma de decisiones.



- **Hallazgo No. 61. Baja ejecución presupuestal de proyectos de inversión**

El Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de Eficacia, Economía y Celeridad, entre otros.

Por su parte, el Artículo 3º de la Ley 152 de 1994, "Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo", establece los principios generales que rigen las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales en materia de planeación; entre ellos el contemplado en el literal l) Viabilidad, según el cual las estrategias, programas y proyectos del plan de desarrollo deben ser factibles de realizar, según las metas propuestas y el tiempo disponible para alcanzarlas, teniendo en cuenta la capacidad de administración, ejecución y los recursos financieros a los que es posible acceder. Así mismo, el Artículo 27º de la misma Ley, estipula, respecto al Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional, que los Ministerios... y las entidades del orden nacional deberán preparar y evaluar los programas que vayan a ser ejecutados, en desarrollo de los lineamientos del plan y para el cumplimiento de los planes de acción.

Durante la vigencia 2014, el MADR asignó recursos a diversos proyectos de inversión, los cuales en su mayoría presentan niveles de ejecución cercanos o superiores al 90%, respecto a la apropiación definitiva; no obstante, los proyectos relacionados a continuación presentaron bajas ejecuciones, tal como se detalla a continuación:

Tabla No. 23. Ejecución Presupuestal

Rubro	Descripción	Apropiación vigente	Compromiso	Porcentaje
C-670-1100-3	Implementación Agricultura Familiar: Almacenamiento, Comercialización de Cosechas para el Abastecimiento Agroalimentario Nacional.	\$ 46.700.174.628	\$ 6.208.449.083	13,29%

De acuerdo con la información suministrada por la entidad, la baja ejecución obedeció a la decisión de dar por terminada anticipadamente la ejecución del Convenio No. 251 suscrito con FINAGRO el 24 de enero de 2014, a través del cual se habían comprometido \$44.000 millones con el objeto de financiar y cofinanciar estrategias y proyectos de productividad y competitividad, almacenamiento y comercialización de pequeños y medianos productores para contribuir al mejoramiento de la capacidad y eficiencia productiva, y de transformación del sector agropecuario en la producción de alimentos de agricultura familiar de transición y consolidada. *(Revisados los soportes presupuestales, se encuentra que también se comprometieron recursos con cargo*

al rubro 670-1100-4 Implementación Agricultura Familiar: Apoyo a la Productividad). La duración del Convenio se estableció hasta el 31 de diciembre de 2014; y no se efectuaron desembolsos o pagos.

La dinámica de ejecución del Convenio muestra que la primera reunión del Comité Administrativo tuvo lugar el 9 de junio de 2014 con el fin de revisar el Plan Operativo propuesto por FINAGRO, respecto al que se generaron observaciones relacionadas con la necesidad previa de crear los instrumentos que permitieran su ejecución así: i) Instrumento de Fomento de Microcrédito para Agricultura Familiar y ii) Línea de crédito para la Agricultura Familiar. Estos instrumentos se materializan posteriormente con la expedición de la Resolución No. 6 del 19 de junio de 2014, emanada de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, por medio de la cual se crea una Línea Especial de Crédito para la Agricultura Familiar, y la Resolución No. 000300 de 21 de julio de 2014 del Ministerio de Agricultura, mediante la cual se establecen las condiciones de aplicación de instrumentos de microcrédito para agricultura familiar. Adicionalmente, existían dificultades de orden presupuestal dada la naturaleza de rotatividad de los recursos propuesta para la ejecución del proyecto, que impedirían su aplicación en la vigencia 2014.

El Plan Operativo se aprueba los días 23 y 24 de julio de 2014 fecha en que tiene lugar el Comité Administrativo No. 2, mientras que la designación de supervisores se realiza mediante memorandos emitidos entre el 21 y el 28 de agosto. Finalmente, en razón al poco tiempo restante para la ejecución del proyecto, mediante comunicación del 23 de septiembre de 2014, FINAGRO solicita la terminación anticipada y liquidación del contrato, decisión que es adoptada mediante Acta suscrita por las partes el 20 de noviembre de 2014.

Tabla No. 24. Ejecución Presupuestal

Rubro	Descripción	Apropiación vigente	Compromiso	Porcentaje
C-670-1100-2	Implementación Agricultura Familiar: Focalización y Fomento a la Asociatividad Nacional.	\$ 23.000.000.000	\$ 11.016.900.000	47,90%

En este caso, la baja ejecución obedece a la terminación anticipada del Convenio de Cooperación Internacional No.269 del 24 de enero de 2014 suscrito entre el MADR y la Organización Internacional para las Migraciones – OIM, cuyo objeto correspondía a aunar esfuerzos administrativos, técnicos y financieros para apoyar el fortalecimiento integral de la política de Desarrollo Rural con enfoque integral, convenio en el que según la comunicación del MADR, *“No obstante la formulación de actividades, el compromiso adquirido a través de la suscripción del convenio señalado y su temprano inicio de ejecución, en el desarrollo del mismo se*

presentaron dificultades... que guardan relación con la complejidad de los procesos de focalización territorial y caracterización poblacional y otras, determinándose por mutuo acuerdo de las partes, la imposibilidad de ejecutar las actividades inicialmente programadas y por ende el logro de las metas definidas, frente al límite temporal pactado en el convenio y la restricción legal impuesta por el principio de anualidad del presupuesto”.

Revisado el expediente también se encuentran causas asociadas a desacuerdos frente a las zonas a intervenir y respecto a la metodología de trabajo; en consecuencia, tras un primer y único desembolso por \$6.822.9 millones, girados a OIM en marzo de 2014, mediante acta del 12 de diciembre de 2014 se pactó la terminación anticipada del convenio.

Tabla No. 25. Ejecución Presupuestal

Rubro	Descripción	Apropiación vigente	Compromiso	Porcentaje
C-310-1100-129	Asistencia Desarrollo de Capacidades de Emprendedoras Rurales Nacional (prestamos destinación específica)	16.170.000.000	395.160.000	2.4%
C-310-1100-129	Asistencia Desarrollo de Capacidades de Emprendedoras Rurales Nacional (recursos corrientes)	6.436.000.000	2.260.600.000	35.1%
C-310-1100-129	Asistencia Desarrollo de Capacidades de Emprendedoras Rurales Nacional (donaciones)	494.000.000	0	0
	TOTAL	23.100.000.000	2.655.760.000	11.4%

Manifiesta el MADR en el Memorando 20154600008113 del 10 de febrero de 2015, entre otros temas, que la baja ejecución de este proyecto obedece a: *“...por tratarse de un proyecto que tiene previsto realizar transferencias monetarias directas a las cuentas de personas naturales...se realizó una revisión del tema con las áreas: Jurídica, Contratos y la Dirección de Cadenas Productivas y Generación de ingresos. Como resultado, se consideró necesario reglamentar los mecanismos de acceso mediante una Resolución Ministerial N° 251 de 2014. Las bases del documento fueron elaboradas entre la Unidad Nacional de Coordinación - UNC y Corporación Colombia Internacional - CCI y el proceso tomó algo más de dos meses, que se sumaron a un periodo adicional para ajustar los demás instrumentos... El proyecto no pudo llegar a los 100 municipios focalizados ...debido principalmente a dificultades asociadas con la convocatoria para conseguir en los territorios, profesionales que reúnan los perfiles para ser Coordinadores Territoriales y Promotores Rurales”;* razón por la cual en el Comité Administrativo de julio de 2014 se modificaron los criterios para seleccionar el

personal requerido y que a la fecha (febrero de 2015) se tiene seleccionado el personal a ser contratado. En otro aparte se señala que solo hasta el 23 de agosto, fue posible abrir la convocatoria para la conformación del banco de proyectos en 40 municipios.

De acuerdo con lo anterior, observa la CGR que la baja ejecución presupuestal es consecuencia de debilidades en el proceso de planeación y definición de las actividades y estrategias para hacer operativo el proyecto, ya que en la etapa de ejecución se estaban definiendo las acciones a seguir en cuanto a temas jurídicos, financieros y de vinculación de personal; asuntos propios de las etapas previas y que deberían estar contempladas claramente en el Plan Operativo.

Tabla No. 26. Ejecución Presupuestal

Rubro	Descripción	Apropiación vigente	Compromiso	Porcentaje
410-1100-105	Asistencia Técnica al Desarrollo Tecnológico del Sector Agropecuario a Nivel Nacional.	17.500.000.000	6.500.000.000	37.1%

Expone el MADR que a este Proyecto inicialmente se le apropiaron \$6.500 millones, ejecutados en un 100% presupuestal y financieramente a 31 de diciembre de 2014. El día 12 de diciembre de 2014, de la adición efectuada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público al MADR, le fueron apropiados \$11.000 millones para atender la situación sanitaria de Pudrición del Cogollo en el cultivo de palma de aceite, y que considerando la fecha de situación de estos recursos, no fue posible su ejecución al finalizar la vigencia.

En la revisión realizada por la CGR al documento que soporta la adición de recursos, Memorando 520145800030823 del 7 de febrero de 2014, se evidencia que el MADR estaba realizando el trámite con el tiempo suficiente para tener previstas las actividades y estrategias para ejecutar esta adición, entrando el MADR a comprometer y obligar los recursos, con corte a 31 de diciembre de 2014, para ser ejecutados en la vigencia 2015 y no presentar una apropiación disponible de \$11.000 millones que eran destinados a un tema de sanidad del País, como lo manifiesta el MADR en el documento de justificación de solicitud de recursos: *"...desde el 2007 el cultivo de la palma de aceite en Colombia ha sido progresivamente afectado por la enfermedad pudrición del cogollo - PC ... convirtiéndose en uno de los problemas sanitarios más graves de la agricultura colombiana..."*

De acuerdo con las situaciones descritas, se observa que la ejecución de los convenios mencionados se vio afectada entre otras razones, por no contar previamente con los instrumentos legales adecuados para su implementación;



incumplimiento de los términos en que el comité administrativo debía reunirse y tomar decisiones y en general falta de decisión oportuna, de tal manera que se hiciera factible el cumplimiento de las metas y objetivos en ellos propuestos.

Es así como los recursos asignados para ejecutarse a través de estos convenios no contribuyeron en la consolidación y materialización de la política sectorial y la omisión de su ejecución representa menores oportunidades, beneficios y posibilidades de desarrollo social y económico para los potenciales beneficiarios.

3.1.3. Macroproceso Gestión de Defensa Judicial

Para la vigencia 2014 existen un total de 1.389 procesos judiciales vigentes, con una cuantía total estimada en \$3.098.595 millones.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural es demandante en 626 de ellos, con una cuantía estimada de \$83.351 millones, y demandado en 763, con una cuantía estimada de \$3.015.244 millones, con una provisión para este último caso estimada en \$325.137 millones

De estos 763 procesos en los cuales el Ministerio aparece como demandado, se tiene la siguiente clasificación:

- 285 procesos judiciales se estiman por parte del Ministerio como probables condenas, con una provisión igual a la cuantía, por valor de \$325.137 millones
- 380 procesos judiciales se estiman por el Ministerio como eventuales condenas, con una cuantía de \$2.605.292 millones, que no se encuentran provisionadas, toda vez que no se tienen posibles condenas.
- En 98 procesos judiciales, se estima por parte del Ministerio una condena remota. La cuantía para estos procesos asciende a \$84.815 millones y no se encuentran provisionados.

Para efectos del proceso auditor se trabajó sobre la estimación de las probables condenas que tiene el Ministerio con corte a diciembre 31 de 2014. Dentro de las cuales los dos procesos que se relacionan a continuación, representan el 56.45%. Para efectos de cruce con los registros de los estados financieros en los pasivos, así:

Tabla No. 27. Procesos Judiciales

Demandante	Demandado	Radicación	Clase de proceso	Despacho	Ciudad	Rol	Cuantía
José Guillermo Zapata Castilla - Cesar E Julio Pino y otros	La Nación - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y otros	2008-00492	Reparación Directa	Consejo de Estado Sección 3	Bogotá	Demandado	84.584.129.984
María Lucy Moncaleano Viuda De Guzmán	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - INCORA liquidado	2005-00567	Reparación Directa	Consejo de Estado Sección 3	Bogotá	Demandado	98.963.000.000

Valor Total:	\$183.547.129.984
---------------------	--------------------------

La Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, actualiza cada seis meses las provisiones para los procesos judiciales a favor y en contra, enviándola al Grupo de contabilidad, con cortes de 30 de Junio y 31 de diciembre de cada año.

El Informe semestral clasificado, calificado y evaluado a 31 de diciembre de 2014, es el siguiente, de acuerdo a lo informado por el MADR:

Tabla No. 28 PROCESOS MADR DEMANDADO

TIPO DE PROCESO	CALIFICACION	No. DEMANDAS	CUANTIA (en millones de \$)	PROVISION (en millones de \$)
ADMINISTRATIVO	EVENTUAL	290		
	PROBABLE	84		303.888
	REMOTO	64		
Total ADMINISTRATIVO		438	2.987.306	
CIVIL	EVENTUAL	17		
	PROBABLE	4		
	REMOTO	3		
Total CIVIL		24	12.406	
CONSTITUCIONAL		4	0	
FAMILIA	EVENTUAL	68		
	PROBABLE	197		
	REMOTO	31		
Total FAMILIA		1	50	
LABORAL	EVENTUAL			

	PROBABLE			
	REMOTO			
Total LABORAL		296	15.482	
TOTAL GENERAL		763	3.015.244	325.137

Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – Oficio MADR 47.

El Ministerio informa, que el marco jurídico de la calificación del contingente contable es la Ley 448 de 1998, el artículo 9 de la Ley 819 de 2003, que determino que se deben valorar las sentencias y conciliaciones.

El Plan General de Contabilidad Publica que hace parte del Régimen de Contabilidad Publica en los párrafos 117, 120 y 124 del Marco Conceptual, que tratan respectivamente sobre 117 - Devengo o Causación, 120 - prudencia, y 124 Hechos posteriores al Cierre. En relación al reconocimiento de provisiones que deban revelarse como pasivos estimados, señala en el párrafo 233, que "(...) *originadas en circunstancias ciertas, cuya exactitud del valor depende de un hecho futuro.*"

El Ministerio expresa tener en cuenta el Régimen de Contabilidad Pública, Título II. *"Procedimientos contables relativos a las etapas de reconocimiento y revelación de los hechos financieros, económicos, sociales y ambientales"*, Capítulo V *"Procedimiento contable para el reconocimiento y revelación de los procesos judiciales, laudos arbitrales, conciliaciones extrajudiciales, y embargos decretados y ejecutados sobre las cuentas bancarias"*

Por otra parte, la metodología utilizada para la evaluación del riesgo procesal, es la señalada por la Contaduría General de la Nación en la Resolución 357 de 2008, *"por la cual se adopta el procedimiento de control interno contable y de reporte del informe anual de evaluación de la Contaduría General de la Nación"*

Proceso de Cálculo de la Provisión.

Menciona el MADR que una vez efectuado el análisis de estos 11 procesos teniendo en cuenta tanto factores de valoración cualitativa como cuantitativa, se determinó calificarlos con el riesgo de probable teniendo en cuenta diferentes consideraciones fácticas y jurídicas propias de cada litigio, por lo que fueron provisionados a efectos de que se vieran reflejados en los Estados Contables del Ministerio, precaviendo un posible fallo desfavorable para la Entidad y así evitar una subestimación del pasivo contingente del MADR.

No obstante lo anterior, en cada uno de estos litigios existe la posibilidad de obtener fallos favorables a los intereses del MADR por cuanto en todos y cada uno de ellos se plantearon medios exceptivos y argumentaciones jurídicas que pueden

llegar a prosperar teniendo en cuenta que están sometidos a los diferentes criterios y consideraciones de los jueces de la república quienes tienen la facultad de proferir las sentencias tomando en cuenta diversidad de elementos que no están unificados y que pueden distar de un despacho judicial a otro.

Adicionalmente, en algunos de los casos la jurisprudencia ha sido variable y no existe un criterio único que sea aplicable a cada asunto, lo que puede conllevar a un posible fallo favorable para el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

La cuantía se toma de las pretensiones, pero en caso de fallo desfavorable la cuantía final depende de la que el despacho judicial acepte.

3.1.4 Evaluación del Sistema de Control Interno

Como resultado de la evaluación al diseño de controles implementados por el MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, la calificación obtenida fue 1,917 puntos, que corresponde al concepto de "Parcialmente Adecuado". En la evaluación a la efectividad de controles, el resultado obtenido es 2,417 puntos, valor correspondiente al concepto de "Inefectivo". En consecuencia, de acuerdo con la metodología vigente para la evaluación del control interno, el puntaje final obtenido es 2,267, valor que permite a la Contraloría General de la República conceptuar que, para el periodo auditado, la Calidad y Eficiencia del Control Interno de la entidad es "Ineficiente".

Los resultados mencionados se sustentan principalmente en las siguientes situaciones:

Los Planes Operativos son muy generales y amplios, lo cual permite la inclusión de distintas actividades para justificar la ejecución de los recursos; no contienen cronogramas que permitan verificar el cumplimiento de fechas para los entregables, sino que para la ejecución de las actividades se deja abierto al término de duración del contrato; igualmente, los Comités Administrativos se limitan a avalar las propuestas presentadas por el operador del Convenio y/o Contrato.

El Manual de Supervisión no contiene los elementos necesarios que garanticen un adecuado y debido seguimiento a la ejecución de los Convenios.

Deficiencias en la Supervisión e Interventoría ya que en muchos de los casos revisados se basan sus informes en el informe del ejecutor sin que se evidencie

análisis mayor sobre el avance financiero y técnico de los respectivos Convenios y debido cumplimiento de las cláusulas contractuales.

3.1.5 Seguimiento al Plan de Mejoramiento

Proyecto apoyo a Alianzas Productivas

La evaluación se adelantó a 3 hallazgos en el tema de gestión, (13, 14 y 15) con tres (3) actividades con fecha de vencimiento a 30 de diciembre de 2013, obteniéndose como resultado la verificación de 3 Acciones Correctivas Efectivas. Un cumplimiento y avance del 100% con corte del 31 de diciembre de 2014.

Programa Alianzas Productivas Préstamo BIRF 7484-CO - Tema Financiero

La evaluación se realizó sobre tres hallazgos en el tema contable, resultantes de la auditoría para la vigencia 2012, determinándose que las acciones de mejora propuestas por el Ministerio en ese tema, fueron cumplidas.

Programa Oportunidades Rurales Préstamo FIDA 702-CO

La evaluación se realizó sobre nueve (9) hallazgos que corresponden al resultado de la auditoría vigencia 2011, determinándose el cumplimiento de las acciones de mejora, propuestas por parte del Ministerio de Agricultura.

Programa Implantación y Operación Fondo de Comercialización de Productos Agropecuarios a Nivel Nacional

Se evaluaron las acciones correctivas formuladas y aplicadas por el Ministerio, con el fin de subsanar las observaciones plasmadas en el informe de la vigencia 2012, con relación al Contrato 196/12 suscrito con la Bolsa Mercantil de Colombia, cuyas fechas de terminación de metas estaban programadas para diciembre de 2013 y abril de 2014, evidenciándose que para los siete (7) hallazgos correspondientes, se cumplieron.

3.1.6 Glosas Cámara de Representantes

Se realizó revisión a las Glosas de la Cámara de Representantes, registradas en la Gaceta del Congreso, con fecha noviembre 19 de 2014, la cual contiene cada uno de los hallazgos formulados por la Contraloría General de la República, contenidas en el Informe de Auditoría de la vigencia 2013, seguido de las

explicaciones dadas por el Ministerio, notándose que la Cámara no realizó ningún cuestionamiento al respecto.

Referente a las explicaciones dadas por el Ministerio de Agricultura como respuesta a las observaciones, el equipo auditor verificó en la evaluación al análisis de la respuesta si ésta justificaba la objeción o por el contrario generaba un elemento con el cual se pudiera dejar en firme, replantearla o retirarla.

En consecuencia los hallazgos formulados en el informe son el resultado del proceso de verificación de las respuestas dadas por el Ministerio, incluidas en la Gaceta en mención.

3.1.7 Seguimiento y Atención de Solicitudes Ciudadanas

Respuesta de Fondo Derecho de Petición – 2014-75720-82111-IS No. 2014ER0152023

Se dio respuesta de fondo al Derecho de Petición de la referencia relativo a presuntas irregularidades en el trámite y ejecución del Programa Agro Ingreso Seguro (AIS-DRE).

El peticionario solicita se realice revisión a algunos beneficiarios del programa Agro Ingreso Seguro (AIS), los cuales según aquél, adeudan recursos al MADR desde el año 2008 por una suma total de \$46.424 millones.

Para el análisis de esta petición, se tuvo en cuenta la aplicabilidad del **Manual de Servicios de FINAGRO** de las vigencias 2007, 2008, 2009 y 2010, y la Ley 1133 de 2007. Igualmente, el cumplimiento de los proyectos de inversión presentados para acceder a dichos incentivos.

Es de notar que en el Derecho de Petición formulado, se reportó un listado de cincuenta y un beneficiarios o empresas, frente a las cuales, veintidós (22) empresas o beneficiarios del incentivo del Programa AIS, no fueron encontradas en la base de datos de FINAGRO. Al respecto, FINAGRO manifestó: *“se realizó una búsqueda en todas las bases de datos de los programas ejecutados con recursos AIS, y sólo se encontraron beneficiarios en las bases de LEC e ICR.”*

Cabe resaltar que los incentivos de AIS-DRE, de las vigencias 2007 a 2012 y parte del 2013, fueron analizados en el informe de auditoría al MADR vigencia fiscal 2012 y primer semestre de 2013, en el cual se hicieron las observaciones del caso.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

De las revisiones efectuadas a los casos señalados por el peticionario que se encontraban en efecto como beneficiarios en las bases de datos de FINAGRO, se pudo concluir que según lo establecido en la normatividad aplicable para la obtención de un ICR, los procedimientos de adjudicación aplicados en cuanto a Elegibilidad, Otorgamiento y pago del incentivo ICR, se ajustaron a lo reglamentado. Igualmente, el subsidio asignado a los créditos para las tasas de interés, cumplieron con los requisitos establecidos para tal efecto.

FINAGRO por su parte, realizó de manera selectiva visitas de control a los incentivos otorgados, y la CGR igualmente revisó la gestión de FINAGRO.

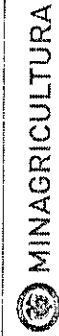
4. ANEXOS

ANEXO No. 1

TABLA CONSOLIDADA DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGO	NÚMERO	VALOR (\$)
ADMINISTRATIVOS	61	-
DISCIPLINARIOS	7	-
PENALES	1	-
FISCALES	0	-





MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL
BALANCE GENERAL CONSOLIDADO
A 31 de Diciembre de 2014
(Cifras en miles de pesos)

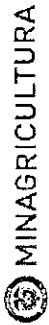


dic-14 dic-13

dic-14 dic-13

1	ACTIVO	3.513.151.557	2.158.664.660
	CORRIENTE	38.711.302	1.010.306
11	EFFECTIVO	4.169.878	938.110
1105	CAJA	-	-
1110	DEPOSITOS EN INSTITUCIONES FINANCIERAS	4.169.878	938.110
12	INVERSIONES E INSTRUMENTOS DERIVADOS	-	-
1201	INVERSIONES ADMINISTRACION DE LIQUIDEZ EN TITULOS DEUDA	-	-
14	DEUDORES	201.389	-
1401	INGRESOS NO TRIBUTARIOS	-	-
1420	AVANCES Y ANTICIPDS ENTREGADOS	-	-
1470	COMISIONES	201.389	-
19	OTROS ACTIVOS	34.340.035	72.196
1905	BIENES Y SERVICIOS PAGADOS POR ANTICIPADO	-	3.365
1910	CARGOS DIFERIDOS	53.918	66.831
1920	BIENES ENTREGADOS A TERCEROS	14.772.274	-
1999	VALORIZACIONES	19.513.843	-
	NO CORRIENTE	3.474.440.555	2.157.674.354
12	INVERSIONES E INSTRUMENTOS DERIVADOS	801.151.547	734.586.899
1203	INVERSIONES CON FINES DE POLITICA EN TITULOS DE DEUDA	9.400	9.400
1207	INVERSIONES PATRIMONIALES EN ENTIDADES NO CONTROLADAS	10.897.692	10.897.692
1208	INVERSIONES PATRIMONIALES EN ENTIDADES CONTROLADAS	1.173.882.335	1.045.311.152
1216	INVERSIONES PATRIMONIALES EN ENTIDADES EN LIQUIDACION	6.146.222	6.609.472
1280	PROVISION PARA PROTECCION DE INVERSIONES (CR)	(369.774.102)	(326.260.817)
14	DEUDORES	2.193.707.405	1.171.811.075
1401	INGRESOS NO TRIBUTARIOS	-	24
1413	TRANSFERENCIAS POR CDBRAR	757.723.573	-
1420	AVANCES Y ANTICIPOS ENTREGADOS	601.445	600.477
1424	RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACION	732.899.087	1.120.874.522
1425	DEPOSITOS ENTREGADOS EN GARANTIA	8.653.961	7.510.368
1470	DTROS DEUDORES	685.787.388	32.717.887
1475	DEUDAS DEDIFICIL COBRO	8.052.001	10.107.797
16	PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO	83.467.537	83.861.637
1605	TERRENOS	-	1.221.524
1635	BIENES MUEBLES EN BODEGA	2.732.746	9.042.123
1640	EDIFICACIONES	8.307.636	668.978
1655	MAQUINARIA Y EQUIPO	1.037.319	1.031.181
1680	EQUIPO MEDICO Y CIENTIFICO	-	129.494
1685	MUEBLES, ENSERES Y EQUIPOS DE OFICINA	3.040.331	2.375.527
1670	EQUIPOS DE COMUNICACION Y COMPUTACION	9.338.088	8.582.228
1675	EQUIPO DE TRANSPORTE, TRACCION Y ELEVACION	1.427.441	962.241
1680	EQUIPOS DE COMEDOR, COCINA, DESPENSA Y HOTELERIA	1.101	1.101
1682	PROPIEDADES DE INVERSION	72.020.650	72.020.650
1685	DEPRECIACION ACUMULADA (CR)	(13.570.157)	(11.087.688)
1695	PROVISIONES PARA PROTECCION DE PRDPIEDAD, PLANTA Y ECU	(1.095.722)	(1.095.722)

2	PASIVO	2.368.078.027	1.828.972.396
	CORRIENTE	1.037.623.450	547.064.714
24	CUENTAS POR PAGAR	1.030.572.163	545.549.303
2401	ADQUISICION DE BIENES Y SERVICIOS NACIONALES	818.459.660	343.271.000
2403	TRANSFERENCIAS POR PAGAR	572.637	150.070.024
2425	ACREEDORES	14.700.914	14.140.537
2430	SUBSIDIOS ASIGNADOS	195.903.197	56.952.053
2436	RETENCION EN LA FUENTE E IMPUESTO DE TIMBRE	498.847	445.068
2440	IMPUESTOS, CONTRIBUCIONES Y TASAS	165.333	123.572
2445	IMPUESTO AL VALOR AGRGADO-IVA	254.885	547.049
2460	CREDITOS JUDICIALES	-	-
2490	OTRAS CUENTAS POR PAGAR	16.690	-
25	OBLIGACIONES LABORALES Y DE SEGURIDAD SOCIAL	7.051.287	1.515.411
2505	INTEGRAL	1.994.476	1.387.618
2510	SALARIOS Y PRESTACIONES SOCIALES	5.056.811	127.793
27	PASIVOS ESTIMADOS	-	-
2715	PROVISION PARA PRESTACIONES SOCIALES	-	-
29	OTROS PASIVOS	-	-
2905	RECAUDOS A FAVOR DE TERCEROS	-	-
	NO CORRIENTE	1.350.454.577	1.281.907.682
23	OPERACIONES DE FINANCIAMIENTO E INSTRUMENTOS DERIVADOS	20.000	22.500
2307	OPERACIONES OE FINANCIAMIENTO INTERNAS DE LARGO PLAZO	20.000	22.500
25	OBLIGACIONES LABORALES Y DE SEGURIDAD SOCIAL	-	5.396.649
2510	INTEGRAL	-	5.396.649
27	PASIVOS ESTIMADOS	1.337.302.895	1.276.432.318
2710	PROVISION PARA CONTINGENCIA	378.637.084	333.236.005
2720	PROVISION PARA PENSIONES	753.233.003	752.167.927
2721	PROVISION PARA BONOS PENSIONALES	205.432.859	191.028.386
29	OTROS PASIVOS	13.131.581	56.215
2905	RECAUDOS A FAVOR DE TERCEROS	13.115.126	-
2910	INGRESOS RECIBIDOS POR ANTICIPADO	16.555	56.215



MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL
BALANCE GENERAL CONSOLIDADO
A 31 de Diciembre de 2014
(Cifras en miles de pesos)



dic-14 dic-13

dic-14 dic-13

17	BIENES DE BENEFICIO Y USO PUBLICO E HISTORICOS Y CULTURALES	1.237.973	568.995
1715	BIENES HISTORICOS Y CULTURALES	1.237.973	568.995
19	OTROS ACTIVOS	394.866.093	168.865.748
1905	BIENES Y SERVICIOS PAGADOS POR ANTICIPADO	-	-
1910	CARGOS DIFERIDOS	75.720.799	37.417.599
1920	BIENES ENTREGADOS A TERCEROS	(31.077.010)	(31.425.351)
1925	AMORTIZACION ACUMULADA DE BIENES ENTREGADOS A TERCEROS	2.471	2.258
1960	BIENES DE ARTE Y CULTURA	3.207.525	2.970.743
1970	INTANGIBLES	(1.915.638)	(1.376.828)
1975	AMORTIZACION ACUMULADA DE INTANGIBLES (CR)	348.927.946	159.277.327
1999	VALORIZACIONES	3.513.151.857	2.158.684.660
8	TOTAL ACTIVO	116.419.735	117.722.710
81	CUENTAS DE ORDEN CREADORAS	1.858.036.185	693.495.616
83	DERECHOS CONTINGENTES	(1.974.453.920)	(811.218.328)
89	DEUDORAS POR EL CONTRA (CR)	-	-
9	CUENTAS DE ORDEN CREADORAS	2.863.017.473	2.676.560.972
91	RESPONSABILIDADES CONTINGENTES	202.384.346	64.421.620
93	ACREEDORAS DE CONTROL	(3.065.401.819)	(2.741.002.592)
99	ACREEDORAS POR EL CONTRA (DB)	-	-
3	PATRIMONIO	1.125.073.830	329.712.264
31	HACIENDA PUBLICA	1.125.073.830	329.712.264
3105	CAPITAL FISCAL	864.752.173	(341.572.403)
3110	RESULTADO DEL EJERCICIO	(477.023.723)	209.627.545
3116	SUPERAVIT POR VALORIZACION	368.441.789	159.277.327
3117	SUPERAVIT POR EL METODO DE PARTICIPACION PATRIMONIAL	371.201.607	301.649.690
3125	PATRIMONIO PUBLICO INCORPORADO	3.535.188	3.781.808
3128	PROVISIONES, AGOTAMIENTO, DEPRECIACIONES Y AMORTIZACIONES (DB)	(5.833.204)	(3.051.703)
9	TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO	3.513.151.857	2.158.684.660

AURELIO IRAGORRI VALENCIA
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

JOSE MATIZ COSTA
Subdirector Financiero

TULIA ANDREA PERDOMO MEDINA
Coordinadora del Grupo de Contabilidad
Contador Público T.P. No. 91362-T



MINAGRICULTURA

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

ESTADO DE ACTIVIDAD FINANCIERA, ECONOMICA, SOCIAL Y AMBIENTAL

DEL 01 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2014

(Cifras en Miles de pesos)



TODOS POR UN
NUEVO PAÍS
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

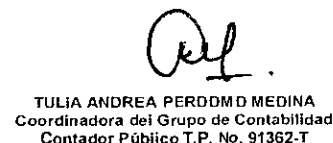
31-dic-14

31-dic-13

	31-dic-14	31-dic-13
INGRESOS OPERACIONALES	1.743.454.395	2.264.654.056
4.1 INGRESOS FISCALES	-	-
4.1.10 INGRESOS NO TRIBUTARIOS	-	-
4.1.15 RENTAS PARAFISCALES	-	-
4.1.95 DEVOLUCIONES Y DESCUENTOS	-	-
4.7 OPERACIONES INTERINSTITUCIONALES	1.852.727.991	2.383.624.573
4.7.05 APORTES Y TRASPASOS DE FONDOS RECIBIDOS	1.851.181.470	2.381.398.634
4.7.20 OPERACIONES DE ENLACE CON SITUACION DE FONDOS	21.794	41.402
4.7.22 OPERACIONES SIN FLUJO DE EFECTIVO	1.524.727	2.184.537
5.7 OPERACIONES INTERINSTITUCIONALES	109.273.596	118.970.517
5.7.05 FONDOS ENTREGADOS	70.757.236	50.819.640
5.7.20 OPERACIONES DE ENLACE CON SITUACION DE FONDOS	38.516.360	68.150.877
GASTOS OPERACIONALES	1.290.254.015	1.687.890.608
5.1 ADMINISTRACION	85.463.801	81.188.660
5.1.01 SUELDOS Y SALARIOS	15.214.404	13.217.449
5.1.02 CONTRIBUCIONES IMPUTADAS	56.758.528	56.809.750
5.1.03 CONTRIBUCIONES EFECTIVAS	2.053.089	1.573.248
5.1.04 APORTES SOBRE LA NOMINA	437.808	342.969
5.1.11 GENERALES	5.808.746	3.600.355
5.1.20 IMPUESTOS, CONTRIBUCIONES Y TASAS	5.191.226	5.644.889
5.2 DE OPERACION	491.680.643,00	232.006.630,00
5.2.11 GENERALES	491.559.385,00	231.982.484,00
5.2.20 IMPUESTOS, CONTRIBUCIONES Y TASAS	121.258,00	24.146,00
5.3 PROVISIONES AGOTAMIENTO, DEPRECIACIONES Y AMORTIZACIONES	62.286.204	45.330.168
5.3.02 PROVISION PARA PROTECCION DE INVERSIONES	62.286.204	45.330.168
5.4 TRANSFERENCIAS GIRADAS	205.382.138	1.045.024.468
5.4.01 TRANSFERENCIAS AL SECTOR PRIVADO	61.869.801	60.023.310
5.4.23 DTRAS TRANFERENCIAS	143.512.337	985.001.158
5.5 GASTO PUBLICO SOCIAL	445.441.229	284.340.682
5.5.07 GENERALES	12.568.411	17.033.944
5.5.50 SUBSIDIOS ASIGNADOS	432.872.818	267.306.738
EXCEDENTE (DEFICIT) OPERACIONAL	453.200.380	576.763.448
4.8 DTRDS INGRESOS (5)	222.552.377	204.938.087
4.8.05 FINANCIEROS	51.198.453	44.432.389
4.8.06 AJUSTE POR DIFERENCIA EN CAMBIO	-	115.013
4.8.07 UTILIDAD POR EL METODO DE PARTICIPACION PATRIMONIAL	65.426.214	62.047.512
4.8.08 DTRDS INGRESOS ORDINARIOS	7.659.381	16.817.361
4.8.10 EXTRAORDINARIOS	71.098.510	32.287.955
4.8.15 AJUSTES DE EJERCICIOS ANTERIORES	27.169.819	49.237.857
SALDO NETO DE CONSOLIDACION EN CUENTAS DE RESULTADO		
5.8 OTROS GASTOS (7)	1.152.776.480	572.073.990
5.8.02 COMISIONES	874.558	1.112.031
5.8.03 AJUSTE POR DIFERENCIA EN CAMBIO	31.656	9.911
5.8.05 FINANCIEROS	240.981	227.261
5.8.06 PERDIDA POR EL METODO DE PARTICIPACION PATRIMONIAL	6.406.951	2.994.221
5.8.08 OTROS GASTOS ORDINARIOS	914.549.609	398.539.968
5.8.10 EXTRAORDINARIOS	33.130	6
5.8.15 AJUSTE DE EJERCICIOS ANTERIORES	230.639.595	169.190.592
EXCEDENTE (DEFICIT) ANTES DE AJUSTES POR INFLACION	(477.023.723)	209.627.545
EXCEDENTE (DEFICIT) DEL EJERCICIO	(477.023.723)	209.627.545


AURELIO IRAGORRI VALENCIA
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural


ALBERTO JOSE MATIZ ACOSTA
Subdirector Financiero


TULIA ANDREA PERDOMO MEDINA
Coordinadora del Grupo de Contabilidad
Contador Público T.P. No. 91362-T

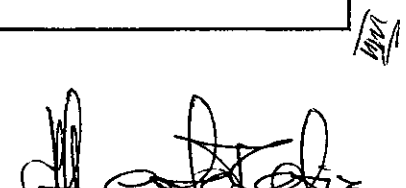



ANEXO No. 5
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL
ESTADO DE CAMBIOS EN EL PATRIMONIO
DEL 01 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2014
(Cifras en Miles de pesos)

SALDO DEL PATRIMONIO A DICIEMBRE 31 DE 2013	329.712.264
VARIACIONES PATRIMONIALES DURANTE 2014	795.361.566
SALDO DEL PATRIMONIO A DICIEMBRE DE 2014	1.125.073.830

DETALLE DE LAS VARIACIONES PATRIMONIALES	
INCREMENTOS	1.485.040.955
CAPITAL FISCAL	1.206.324.576
SUPERAVIT POR VALORIZACION	209.164.462
SUPERAVIT POR EL METODO DE PARTICIPACION PATRIMONIAL	69.551.917
DISMINUCIONES	(689.679.389,00)
RESULTADO DEL EJERCICIO	(686.651.268)
PATRIMONIO PUBLICO INCORPORADO	(246.620)
PROVISIONES, AGOTAMIENTO, DEPRECIACIONES Y AMORTIZACIONES	(2.781.501)


AURELIO IRAGORRI VALENCIA
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural


ALBERTO JOSÉ MATIZ ACOSTA
Subdirector Financiero


TULIA ANDREA PERDOMO MEDINA
Coordinadora del Grupo de Contabilidad
Contador Público T.P. No. 91362-T