

INFORME DE AUDITORÍA
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL - MADR
(VIGENCIA 2015)

CGR - CDSA No.
AGOSTO DE 2016

INFORME DE AUDITORÍA

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL - MADR (VIGENCIA FISCAL 2015)

Contralor General de la República	Edgardo José Maya Villazón
Vicecontralora General	Gloria Amparo Alonso Másmela
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario	Andrés Bernal Morales
Directora de Vigilancia Fiscal	Sonia Alexandra Gaviria Santacruz
Director de Estudios Sectoriales	Adriana Lucía Gonzalez Díaz
Supervisor de Auditoría	Carlos Mao Salamanca Rosas
Equipo de Auditores:	
Responsable de Auditoría	Francisco José Orduz Avella
Integrantes del Equipo Auditor	Zoila Torres Noguera Martha Lucia Castañeda Aponte Juan Carlos Salamanca Fabián Vanegas Peña Tufik Amrham Yurgaqui Edwar Duarte Rodríguez Luigi Edison Parra Forero Ana Carolina Martínez

TABLA DE CONTENIDO

	Página
1. GLOSARIO.....	8
2. HECHOS RELEVANTES EN EL PERIODO AUDITADO.....	9
3. DICTAMEN INTEGRAL	11
2.1. EVALUACION DE GESTIÓN Y RESULTADOS.....	12
2.1.1. Evaluación de Gestión	13
2.1.2. Evaluación de Resultados.....	14
2.1.3. Evaluación Financiera.....	16
2.1.4. Evaluación de Legalidad	17
2.1.5. Evaluación del Sistema de Control Interno Fiscal.....	17
2.2. FENECIMIENTO DE CUENTA	18
2.3. RELACIÓN DE HALLAZGOS	18
2.4. PLAN DE MEJORAMIENTO	18
3.1. EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS	20
3.1.1. Evaluación de Gestión	22
3.1.2. Evaluación de Resultados.....	23
3.2. EVALUACIÓN FINANCIERA	43
3.2.1. Hallazgos Contables.....	44
3.2.2. Hallazgos de Control Interno Contable	69
3.2.3. Ejecución Presupuestal	92
3.2.4. Rezago Presupuestal.....	97

3.2.5. Vigencias Futuras	100
3.2.5. Cumplimiento principios presupuestales	101
3.2.6. Concepto Presupuestal.....	104
3.2.7. Glosas Comisión Legal de Cuentas	105
3.3. ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS	105
3.3.1 Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario FINAGRO.....	106
3.3.2 Convenios y contratos Corporación Colombia Internacional - CCI.....	116
3.3.3 Estrategia: Pobladores Rurales Articulados Regionalmente con la Nación - PARES	131
3.4. EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO FISCAL.....	170
4. ANEXOS	172

ÍNDICE DE HALLAZGOS

	Página
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 1 - Seguimiento y medición de los planes.....	24
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 2 - Reporte sobre ciénagas intervenidas con repoblamiento pesquero	27
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 3 - Cumplimiento Ley de Transparencia	28
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 4 - Crédito agropecuario sector Lácteo.....	29
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 5 - Coherencia entre la formulación de los Proyectos de Inversión y el SPI	30
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 6 - Reporte Administración del Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión – SPI	32
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 7 - Planeación y Ejecución Contrato 224 de 2015	34
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 8 - Contrato 389 de 2015, con Empresas de Recursos Tecnológicos E.R.T Fábrica de Software	35
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 9 - Consistencia de base de datos de productores del Sector Agropecuario - Estrategia CELUAGRONET	36
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 10 - Temporalidad acceso a ICR	37
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 11 - Correspondencia Bases de datos de ICR del Ministerio de Agricultura y FINAGRO	40
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 12 - Categorización Tipo de Productor ICR Y LEC.....	41
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 13 - Seguimiento recursos entregados en administración (D1)	44
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 14 - Cuenta por pagar resolución 465 FINAGRO	54
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 15 - Subsidios asignados de Vivienda Rural.....	56
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 16 - Causaciones realizadas al gasto de recursos entregados en administración	59
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 17 - Cartera comprada programas de alivio y reactivación agropecuaria	61
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 18 - Incorporación cifras estados financieros convenios FINAGRO incentivos y otros	66
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 19 - Provisión inversiones en entidades en liquidación.....	67
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 20 - Capacidad de Gestión y Estructura del Área Contable.....	69
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 21 - Registro de Información para control y seguimiento financiero y presupuestal de contratos y/o convenios	72
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 22 - Acciones de Mejora Hallazgos Contables vigencia 2014 ..	73
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 23 - Utilización de las Subcuentas denominadas Otros.....	76
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 24 - Situaciones Administrativas que afectan las Inversiones ..	78
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 25 - Notas a los Estados Financieros de Carácter General	80
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 26 - Saldos de naturaleza contraria en cuentas por pagar	82
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 27 - Clasificación de las cuentas por pagar	84
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 28 - Impacto control interno contable.....	86



<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 29 - Cuentas por Pagar Contrato Interadministrativo 227 de 2014 Finagro (D2)	99
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 30 - Desembolsos Contrato 524 de 2014	102
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 31 - Cláusulas de pago convenios CCI.....	103
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 32 - Desembolsos Contratos 20150259 ICR – LEC, y 20150258 - CIF	107
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 33 - Informes de Supervisión contratos 20150259 ICR-LEC, y 20150258 - CIF	108
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 34 - ICR Anulados Contrato 20150259 ICR.....	109
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 35 - Modificación Plan Operativo contrato 20150259 ICR-LEC 111	
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 36 - Recursos Comprometidos contrato 20150259 - ICR	112
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 37 - Recursos liberados contrato 20150259 ICR-LEC.....	112
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 38 - Administración FINAGRO contrato 20150258 - CIF	113
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 39 - Valor Convenio 524 del 30 de diciembre de 2014	117
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 40 - Plan operativo Convenio 524 del 30 de diciembre de 2014 118	
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 41 - Ejecución Financiera convenio 524 de 2014 (D3-F1).....	118
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 42 - Supervisión Técnica y Financiera Convenio 524 del 30 de diciembre 2014.....	121
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 43 - Costos operativos Convenio 356 del 13 de mayo de 2015 (D4-F2)	122
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 44 - Costos operativos Convenio 635 del 11 de agosto de 2015 (D5-F3)	126
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 45 - Liquidación Convenios 184 de 2007, 011 de 2009, 060 de 2009 y 072 de 2011. (D6).....	128
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 46 - Costos operativos Convenio 231 del 3 de marzo de 2015 (D7-F4)	129
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 47 - Devolución rendimientos financieros	132
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 48 - Convenio de Cooperación y Asociación de Apoyo a Programas y Actividades de Interés Público No. 136 del 11 de Noviembre de 2015 (Convenio Interadministrativo No. 2015471, celebrado entre el MADR y el Municipio de Cereté) - (D8-P1).....	133
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 49 - Comité Administrativo.....	134
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 50 - Análisis de riesgos (D9).....	135
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 51 - Garantías contratos derivados (D10).....	136
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 52 - Soporte estudio previo y publicidad en el SECOP (D11) 136	
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 53 - Publicación de la oferta (D12)	137
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 54 - Precios Unitarios (D13).....	138
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 55 - Contrato trapiche Miraflores - Boyacá	139
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 56 - Costo operativo Convenio 422 de 2015 (D14).....	140
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 57 - Contrapartida Visión Norte Convenio 422 de 2015 (D15) 141	



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 58 - Proyecto café pares convenio 422 de 2015 – incentivos Entregados.....	143
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 59 - Supervisión Gobernación de Córdoba (D16).....	144
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 60 - Soporte acta No. 4 - Comité Administrativo Convenio 473 de 2015	146
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 61 - Desembolsos Convenio 473 de 2015 (D17)	147
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 62 - Idoneidad del operador Convenio 473 de 2015 (D18)	148
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 63 - Material verde, insumos y herramientas estrategia pares departamento del Cesar (D19)	150
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 64 - Firmas en Actas de Recibo (D20-P2)	160
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 65 - Asistencia técnica rural agropecuaria (D21)	164
<input type="checkbox"/> Hallazgo No. 66 - Idoneidad operador IDECESAR (D22)	168

1. GLOSARIO

AUNAP:	Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca
CCI:	Corporación Colombia Internacional
CIF:	Certificado Incentivo Forestal
DTN:	Dirección del Tesoro Nacional
EDAT:	Incentivo para la Elaboración de Estudios y Diseños de Proyectos Asociativos de Adecuación de Tierras
EPSAGRO:	Entidad Prestadora de Servicios de Asistencia Técnica Rural Agropecuaria y Ambiental
FINAGRO:	Fondo para el Financiamiento del sector Agropecuario
FNG:	Fondo Nacional del Ganado
ICR:	Incentivo a la Capitalización Rural
IDECESAR:	Instituto para el Desarrollo del Cesar
IEPAT:	Incentivo para la Ejecución de Proyectos Asociativos de Adecuación de Tierras
LEC:	Línea Especial de Crédito
MADR:	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MECI:	Modelo Estándar de Control Interno
NAGC:	Normas de Auditoría Gubernamental Colombianas
NIA:	Normas internacionales de auditoría
PAC:	Programa anual mensualizado de caja
PARES:	Planes de articulación regional
PEI:	Plan Estratégico Institucional
PND:	Plan Nacional de desarrollo
SECOP:	Sistema Electrónico de Contratación Pública
SINERGIA:	Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados
SIRECI:	Sistema de Rendición de Cuentas e Informes
SPI:	Sistema de seguimiento de proyectos
VISR:	Vivienda de Interés Social Rural

1. HECHOS RELEVANTES EN EL PERIODO AUDITADO

Durante la vigencia 2015, el presupuesto del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR, presentó una reducción del 11.9%, al pasar de una apropiación inicial de \$3.103.048.928.704 contemplada en la ley de presupuesto No. 1737 del 2 de diciembre de 2014, a \$2.732.972.513.551 para el cierre de la vigencia, circunstancia que afectó la ejecución de los programas misionales del MADR.

De igual manera, el PAC acumulado a diciembre de 2015 fue de \$1.275.737.403.712 que equivale al 46.68% del total de los recursos aprobados, para pagar sus compromisos de funcionamiento e inversión, afectando su flujo de caja y generando rezago presupuestal.

Durante el año 2015 varias metas de proyectos del Ministerio se vieron afectadas por la intensidad del Fenómeno de El Niño, lo que obligó a suspender algunas actividades y al Ministerio implementar acciones preventivas y de choque para mitigar los impactos de la sequía, con la participación de diversos actores del sector entre instituciones, gremios y centros de investigación.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural inició durante el año 2015 la estrategia “Colombia Siembra”, que tiene como objetivo aprovechar el potencial de desarrollo agropecuario con que cuenta el país, teniendo como meta la siembra de un millón de hectáreas adicionales entre los años 2015 y 2018, con un enfoque en el incremento de la productividad que garantice la oferta constante y la mejora de la calidad de los productos y el fomento de las exportaciones agropecuarias. Durante el año 2015 se sembraron 199.363 hectáreas nuevas de acuerdo a lo reportado por la oficina de planeación del MADR.

Dentro de las actividades desarrolladas en la vigencia de 2015, se adelantó la estrategia PARES, cuya focalización y priorización le permitió que distribuyera recursos de inversión en todo el territorio nacional, con los que se cofinanciaron proyectos propuestos por las autoridades territoriales y comunidades. Anteriormente, los recursos se distribuían de manera inconsulta con las comunidades, sin efectuar un análisis de las necesidades y la vocación de los suelos.

En septiembre de 2015 se expide el Decreto 1934, donde se reglamenta el Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural – VISR, que busca lograr un acceso equitativo al subsidio, optimizar y agilizar los mecanismos dispuestos para la entrega del subsidio familiar de VISR, ajustar el monto del mismo para la construcción de soluciones de vivienda acordes con las necesidades de los habitantes del campo, tratando de superar las dificultades que se presentan en la

atención de la población rural en el tema de vivienda, teniendo en cuenta los principios de progresividad y la no regresión de derechos sociales.

En diciembre 29 de 2015 se expidió el Decreto 2539, por medio del cual el MADR fortalece el seguimiento y control a los diferentes Fondos Parafiscales del sector Agropecuario. El Ministerio asume la administración del Fondo Nacional del Ganado, como quiera que este ingresó al proceso de reorganización empresarial según Ley 1116 de 2006, configurándose una de las causales establecidas en el decreto citado, para garantizar el flujo eficiente y transparente de los recursos parafiscales.

En diciembre de 2015, se expide el Decreto 2365, por el cual se suprime el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER, ordenando su liquidación. Dado que existían metas compartidas con el MADR, estas fueron asumidas temporalmente por este último, en el entretanto de la creación de las Agencias Nacionales de Tierras y de Desarrollo Rural.

2. DICTAMEN INTEGRAL

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

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política, la Contraloría General de la República, practicó Auditoría (PVCF 2016) al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la evaluación de los principios de la gestión fiscal de 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 2015 y del 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. Así mismo, se evaluó el Sistema de Control Interno Fiscal.

Es responsabilidad del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el contenido de la información suministrada y analizada por la Contraloría General de la República. Igualmente, es responsable por la preparación y correcta presentación de los Estados Financieros, de conformidad con las normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contador General de la Nación.

Esta responsabilidad incluye: diseñar, implementar y mantener mecanismos de control interno adecuado para el cumplimiento de la misión institucional y para la preparación y presentación de los estados financieros, libres de errores e inconsistencias significativas, bien sea por fraude o error; seleccionar y aplicar las políticas contables apropiadas; así como, efectuar las estimaciones contables que resulten razonables en las circunstancias.

La responsabilidad de la Contraloría General de la República, consiste en producir un informe que contenga la opinión sobre los estados financieros y se pronuncie sobre el Fenecimiento [o no] de la cuenta Fiscal, con fundamento en la evaluación de la gestión y resultados obtenidos por la entidad en las áreas y/o procesos

auditados y que incluye el control de gestión, de resultados, financiero, de legalidad y de control interno fiscal.

El representante legal del Ministerio de Agricultura, rindió la cuenta por la vigencia fiscal del año 2015, dentro de los plazos previstos en la Resolución Orgánica No. 07350 de noviembre 29 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), 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, los resultados de la entidad y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento del sistema de control interno fiscal.

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 consideró el control interno fiscal de la entidad como relevante para todos sus propósitos, con el fin de diseñar procedimientos de auditoría que sean apropiados en las circunstancias. La auditoría también incluyó evaluar los principios de contabilidad utilizados y las estimaciones contables significativas hechas por la administración, así como la evaluación a la presentación general de los estados financieros. La Contraloría General de la República, considera que la auditoría proporcionó una base razonable para expresar el concepto y la opinión.

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

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

2.1. EVALUACION DE GESTIÓN Y RESULTADOS

La evaluación de la gestión y resultados se fundamenta en los sistemas de control de gestión, resultados, financiero, de legalidad y de control interno fiscal, los cuales contemplan las variables que son verificadas y calificadas por el equipo auditor.

Con fundamento en la Constitución Política y la Ley 42 de 1993, la Contraloría General de la República, evaluó la gestión y resultados de los recursos públicos del MADR, vigencia 2015, con enfoque en el Control de Gestión, de Resultados, Legalidad, Financiera y de Control Interno

Todos los procesos evaluados tuvieron como contexto los principios de la administración pública. Una vez finalizadas las pruebas de la fase de ejecución y establecidos los hallazgos, la calificación ponderada final fue de **51,574** por lo que se conceptúa que fue **Desfavorable**.

2.1.1. Evaluación de Gestión

Calificación: **77,04**.

Si bien es cierto el MADR cuenta con manuales y procedimientos, también lo es que existen deficiencias en la aplicación de los mismos, especialmente en los temas de la supervisión de convenios y contratos y en el seguimiento a recursos entregados a terceros en administración.

Adicionalmente, se observa que el manual de supervisión restringe la posibilidad al MADR, de hacerle seguimiento efectivo y oportuno a la contratación derivada de convenios y contratos con terceros, circunstancia que es contraria a los lineamientos establecidos en la Ley 1474 de 2011, en el entendido que el origen del recurso es el Presupuesto General de la Nación y en consecuencia se debe velar por el cumplimiento de los fines y objetivos misionales.

Los indicadores de Gestión presentan deficiencias dado que algunos de ellos, no reflejan la realidad del avance de los proyectos. Además, se evidenciaron inconsistencias entre las metas establecidas por el MADR y las metas del PEI y SPI.

En cuanto a la gestión presupuestal, se observó que el MADR acató las consideraciones observadas en el año 2014, por lo que en la vigencia de 2015, la ejecución y el rezago presupuestal se ajustaron a las normas y procedimientos establecidos para tal fin.

En cuanto a los instrumentos encaminados a la prestación del servicio, se resaltan los relacionados con FINAGRO y la estrategia PARES, los cuales cumplieron en términos generales su propósito, hecho que contrasta con las deficiencias observadas en los convenios con la Corporación Colombia Internacional - CCI.

2.1.2. Evaluación de Resultados

Se analizaron las estrategias PARES, Convenios con Finagro, en el tema de Incentivos, convenios con CCI y el Programa de Vivienda de Interés Social Rural. Este componente alcanzó una calificación de **80,75**

En cuanto al beneficio económico que se le da al productor agropecuario, a través de los programas de incentivos, se estableció que estos aumentaron la cobertura y los beneficiarios a través de FINAGRO. Este incentivo es la respuesta al incremento de nuevas inversiones en el sector agropecuario, por parte de los productores a nivel individual o asociado.

Respecto a la estrategia PARES, se alcanzó una mayor cobertura de productores rurales beneficiados, así como un mayor número de municipios y asociaciones de productores, lo cual constituye un acierto por parte del MADR, teniendo en cuenta que el instrumento fue de utilidad y con el alcance que inicialmente se había previsto.

En VIS Rural, aunque se están girando recursos al Banco Agrario con el objetivo de incrementar la cobertura de vivienda, estos se han acumulado en portafolios de inversión en contravía del propósito misional.

2.1.2.1. Planes, Programas y Proyectos

Este macro-proceso durante la vigencia 2015, presentó deficiencias en la efectividad de los controles aplicados por el MADR, evidenciadas específicamente en la consistencia entre la planeación de proyectos de inversión y los datos registrados en el Sistema de Seguimiento de Proyectos de Inversión (SPI); además, de los mecanismos de comunicación a la alta dirección del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, sobre los resultados de los seguimientos a la información registrada en SPI y en SINERGIA (Metas del PND), e incumplimiento de metas del Plan Estratégico Institucional (PEI).

2.1.2.2. Adquisición de Bienes y Servicios

Los convenios y contratos seleccionados fueron evaluados desde el punto de vista presupuestal, contable y de legalidad, en las etapas precontractuales, de ejecución y poscontractual, tomando como base aquellos que se suscribieron con FINAGRO, CCI, los referidos a la estrategia PARES, y otros que se vieron en desarrollo de los procedimientos contables, de conformidad con los lineamientos establecidos en el plan de trabajo.

Así las cosas, y luego del análisis referido, el equipo auditor evidenció fallas en la labor de supervisión, actividad que en muchas ocasiones, no se realiza de manera oportuna y eficiente, situación que es contraproducente no solo para la ejecución contractual misma, sino para los fines previstos en la labor misional del Ministerio.

Igualmente, se evidenciaron debilidades en la estructuración de los convenios, especialmente, en lo relativo a las formas de pagos, por cuanto estas, en muchas ocasiones, permiten entregar recursos sin el cumplimiento total de las obligaciones.

Por otra parte, se observan deficiencias en la labor archivística, teniendo en cuenta que muchos soportes documentales y de supervisión, no se encuentran en los expedientes, circunstancia que dificulta la revisión y análisis de los diferentes aspectos contractuales.

Para el tema específico de CCI, se lograron establecer deficiencias por parte de la supervisión, especialmente en lo relacionado con el concepto de costos operativos, los cuales, en su mayoría, eran aprobados sin evaluar la consistencia, pertinencia y relación de los mismos para con el objeto del convenio y su diferenciación para con la contrapartida de la CCI. En ese sentido, se evidenció que la supervisión no tenía claridad respecto al detalle de los costos operativos (no reposaban en los expedientes de los convenios), por cuanto en muchas ocasiones se acreditaron gastos no asociados a los fines propios del objeto, o que deberían ser aportes, bien sea de la contrapartida y/o asumidos *per sé* por la CCI.

2.1.2.3. *Tecnologías de Información*

Dentro de este componente, se efectuó la validación de la aplicación de controles en contratos, cuyo objeto es enfocado hacia la aplicación de Tecnologías de la Información - Hardware y Software, con base a la muestra general de la auditoría, se seleccionaron 3 expedientes de contratación que totalizan \$13 mil millones. Igualmente, para la validación de bases de datos se seleccionó la información del Contrato Interadministrativo 259 de 2015, el cual da cuenta de los beneficiarios que accedieron a Incentivos: ICR - Incentivo de Capitalización Rural, con cerca de 65 mil registros y la Línea Especial de Crédito - LEC, con 23 mil registros, totalizando, entre ambas con cargo al convenio, una cifra cercana a los \$342 mil millones.

Con base a los temas antes mencionados, el análisis evidenció deficiencias en el seguimiento y supervisión que debe efectuar el Ministerio, al manejo de las bases de datos, al igual que deficiencias en la supervisión que se ejerce a los productos y personal requerido para los contratos de tecnología.

2.1.3. Evaluación Financiera

Calificación: **0**

En nuestra opinión, los Estados Financieros del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, **No presentan razonablemente en todos los aspectos importantes**, la situación financiera del auditado y los resultados de sus operaciones por el año terminado en 31 de diciembre de 2015, 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. La sumatoria de las salvedades evidenciadas en cuentas de balance asciende a la suma de \$1.343.906 millones, que equivalen al 44% de los activos del Ministerio.

Si bien se apreciaron mejoras en los procedimientos del área contable, con relación a la auditoría pasada, dichas mejoras empezaron a ejecutarse en la vigencia 2016, pero para la vigencia 2015, no se evidencia la total aplicación de las políticas y principios que en materia de Contabilidad Pública, ha expedido la Contaduría General de la Nación, lo que no permite que la información reportada en los Estados Financieros sea confiable, oportuna y veraz.

Los aspectos más relevantes encontrados son los siguientes:

- Deficiencias en la comunicación de las diferentes áreas con el Área de Contabilidad, lo que originó que no se registraran hechos económicos realizados en la vigencia, como son la ejecución financiera de los recursos entregados en administración, la compra de cartera de alivio agropecuario y la ejecución del programa de vivienda de interés social rural.
- Deficiencias en la causación de cuentas por pagar contables, sin el recibo del bien o la prestación del servicio.
- Deficiencias en la revelación de políticas y hechos relevantes en notas a los estados financieros.
- Deficiencias en el sistema de Control Interno Contable de la Entidad.
- Deficiencias en el seguimiento de inversiones.
- Errores en la incorporación de la información de los Estados Financieros de los convenios suscritos con FINAGRO, en la contabilidad del Ministerio.
- Sobreestimación de los gastos del programa de Vivienda de Interés social Rural.

Este componente debido al porcentaje de participación en la gestión y resultados impacta fuertemente el resultado final, como se aprecia en la matriz detallada en el capítulo 3.

2.1.4. Evaluación de Legalidad

Analizados los diferentes procedimientos y macro procesos detallados en el presente informe, se pudo establecer que en general el MADR, aplica la normatividad vigente para cada uno de los procesos misionales. No obstante, se observan debilidades en la aplicación y en el concepto de los convenios de asociación e interadministrativos frente a contratos.

De igual manera, se encontró que se hace una interpretación errada de algunos conceptos de la Contaduría General de la Nación, en especial los relacionados con recursos entregados en administración a terceros, ocasionando que los estados financieros del MADR, no reflejen la realidad financiera de la entidad.

Por lo anterior, la calificación fue de **75,25**

2.1.5. Evaluación del Sistema de Control Interno Fiscal

Con fundamento en la Constitución Política de Colombia, artículo 268, numeral 6, la Contraloría General de la República tiene la facultad de “*Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado*”. Es así que una vez culminada la fase de planeación y como resultado de la evaluación al diseño de controles implementados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la calificación obtenida fue 2 puntos, que corresponde al concepto de “**Inadecuado**”. En la evaluación a la efectividad de controles, evaluados en la fase de “Ejecución” el resultado obtenido es 2,167 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 2,117, valor que le permite a la Contraloría General de la República conceptuar que, para el periodo auditado, la Calidad y Eficiencia del Control Interno de la entidad es “**Ineficiente**”. Para efecto de la matriz de gestión y Resultados equivale a **44,15**

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

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

2.2. FENECIMIENTO DE CUENTA

De acuerdo con la calificación obtenida mediante la metodología para 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 2015.

2.3. RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron 66 hallazgos Administrativos, de los cuales 4 corresponden a hallazgos con presunto alcance Fiscal (\$2.712.618.175), 22 tienen posible alcance Disciplinario y 2 con posible incidencia Penal, los que serán trasladados a las autoridades competentes.

De estos hallazgos, algunos se comunicarán a otras instancias, de la siguiente manera:

Otras instancias	Hallazgo	Incidencia
Gobernación de Meta , Córdoba, Boyacá, Antioquia , Magdalena, Cesar, San Andrés y Municipio de Cerete	48	
Municipio de Cereté	49	D-P
Municipio de Oicatá	52	D
Municipio de San Pablo de Borbur	53,54	D
Municipios de San Pablo de Borbur, Miraflores, Oicatá y Motavita	55	D
Municipio de Miraflores	56	D
Gobernación de Córdoba	60	D
IDECESAR	64	D
Gobernación de Cesar - IDECESAR	66	D
Gobernación de Cesar	67	D
IDECESAR	65	D-P
Gobernación del Cesar		D

Se lograron **Beneficios del Proceso Auditor**, por devoluciones efectivas de recursos en cuantía de \$336.640.549,22.

2.4. 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 **soporte_sireci@contraloría.gov.co** el documento en el cual se evidencia la fecha de recibo por parte de la entidad del presente informe, de ser viable el mismo día de su recepción, con copia a los correos electrónicos: *carlos.salamanca@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.,

ANDRES BERNAL MORALES
Contralor Delegado Para el Sector Agropecuario

Sonia Alexandra Gaviria - Directora de Vigilancia Fiscal
Carlos Mao Salamanca – Supervisor encargado

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1. EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS

En la Constitución Política y la Ley 42 de 1993, se estipuló que las Contralorías realizaran la vigilancia de la Gestión Fiscal de la Administración Pública. En virtud de lo anterior, le corresponde a la Contraloría General de la República evaluar la Gestión y Resultados de los recursos públicos de las entidades del orden nacional y particulares que administran recursos públicos del mismo orden. Así, a continuación se presenta la calificación obtenida por el MADR, en sus diferentes componentes como son: Control de Gestión, de Resultados, Legalidad, Financiera y de Control Interno.

Todos los procesos evaluados tuvieron como contexto los principios de la Administración Pública. Una vez culminados todos los procesos y pruebas de la fase de ejecución y establecidos los hallazgos, la calificación final fue 51,574 por lo que se conceptúa que fue **Desfavorable**.

GESTION Y RESULTADOS (VIGENCIA 2015)

COMPONENTE	PRINCIPIOS	OBJETIVO DE EVALUACIÓN	Factores Mínimos	Ponderación Subcomponente %	Consolidación de la Calificación	Ponderación Calificación Componente %
Control de Gestión 20%	Eficiencia, Eficacia	Determinar la eficiencia y la eficacia mediante la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño y la identificación de la distribución del excedente que éstas producen, así como de los beneficiarios de su actividad.	Procesos Administrativos	15%	11,44	20%
			Indicadores	25%	17,19	
			Gestión Presupuestal y Contractual	35%	28,26	
			Prestación del Bien o Servicio	25%	20,16	
CALIFICACIÓN COMPONENTE CONTROL DE GESTIÓN				100%	77,04	15,41
Control de Resultados	Eficacia, Efectividad,	Establecer en qué medida los	Objetivos misionales	50%	40,13	30%

COMPONENTE	PRINCIPIOS	OBJETIVO DE EVALUACIÓN	Factores Mínimos	Ponderación Subcomponente %	Consolidación de la Calificación	Ponderación Calificación Componente %
30%	Economía, Eficiencia, Valoración de Costos Ambientales y Equidad	sujetos de la vigilancia logran y cumplen los planes, programas y proyectos adoptados por la administración en un período determinado.	Cumplimiento e impacto de Políticas Públicas, Planes Programas y Proyectos	50%	40,63	
CALIFICACIÓN COMPONENTE CONTROL DE RESULTADOS				100%	80,75	24,23
Control de Legalidad 10%	Eficacia	Establecer aplicación normativa en las operaciones financieras, administrativas, económicas y de otra índole.	Cumplimiento de normatividad aplicable al ente o asunto auditado	100%	75,25	10%
CALIFICACIÓN COMPONENTE LEGALIDAD				100%	75,25	7,53
Control Financiero 30%	Economía, Eficacia	Establecer si los Estados Financieros reflejan razonablemente el resultado de sus operaciones y sus cambios en su situación financiera Establecer si el ente objeto de control fiscal realizó un uso eficiente y racional de los recursos asignados y ejecutados en una política, plan, programa, proyecto y/o proceso.	Razonabilidad o Evaluación Financiera	100%	0,00	

COMPONENTE	PRINCIPIOS	OBJETIVO DE EVALUACIÓN	Factores Mínimos	Ponderación Subcomponente %	Consolidación de la Calificación	Ponderación Calificación Componente %
CALIFICACIÓN COMPONENTE FINANCIERO				100%	0,00	0,00
Evaluación del Control Interno 10%	Eficacia, Eficiencia	Obtener suficiente comprensión del sistema de control interno o de los mecanismos de control según la metodología descrita en esta Guía.	Calidad y Confianza	100%	44,15	10%
CALIFICACIÓN COMPONENTE SISTEMA DE CONTROL INTERNO				100%	44,15	4,42
CALIFICACIÓN FINAL DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS PONDERADA						51,574

Cuadro elaborado por la CGR

3.1.1. Evaluación de Gestión

Si bien es cierto el MADR cuenta con manuales y procedimientos, también lo es que existen deficiencias en la aplicación de los mismos especialmente en el tema de la supervisión de convenios y contratos y en el seguimiento a recursos entregados a terceros en administración.

Adicionalmente, se observa que el manual de supervisión restringe la posibilidad al MADR, de hacerle seguimiento efectivo y oportuno a la contratación derivada de convenios y contratos con terceros, circunstancia que es contraria a los lineamientos establecidos en la Ley 1474 de 2011, en el entendido que el origen del recurso es presupuesto general de la nación y en consecuencia se debe velar por el cumplimiento de los fines y objetivos misionales

Los indicadores de gestión presentan deficiencias, dado que algunos de ellos no reflejan la realidad del avance de los proyectos. Además, se evidenciaron inconsistencias entre las metas establecidas por el MADR y las metas del PEI y SPI.

En cuanto a la gestión presupuestal, se observó que el MADR acató las consideraciones observadas en el año 2014, por lo que en la vigencia 2015, la ejecución y el rezago presupuestal se ajustaron, a las normas y procedimientos establecidos para tal fin.

En cuanto a los instrumentos encaminados a la prestación del servicio, se resaltan los relacionados con FINAGRO y la estrategia PARES, los cuales cumplieron en términos generales su propósito, lo que contrasta con las deficiencias observadas en los convenios con CCI.

3.1.2. Evaluación de Resultados

Se analizaron las estrategias PARES, Convenios con FINAGRO para el tema de incentivos, convenios con CCI y el programa de vivienda de interés social rural.

En cuanto al beneficio dado al productor a través de los incentivos, se estableció que aumentaron la cobertura y los beneficiarios a través de FINAGRO.

Respecto a la estrategia PARES, se alcanzó una mayor cobertura de productores rurales beneficiados, así como un mayor número de municipios y asociaciones de productores, lo cual constituye un acierto por parte del MADR, teniendo en cuenta que el instrumento fue de utilidad y con el alcance que inicialmente se había previsto.

El VIS Rural, aunque se está girando recursos al Banco Agrario con el objetivo de incrementar la cobertura de VIS, estos se han acumulado en portafolios de inversión en contravía del propósito misional.

3.1.2.1. Planes Programas y Proyectos

Con el fin de evaluar el cumplimiento de la Política agropecuaria en términos de metas y su coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo, se seleccionaron algunos programas con ejecución en la vigencia de 2015. Como resultado se tiene que se evidenciaron deficiencias en la efectividad de los controles específicamente en la consistencia entre la planeación de proyectos de inversión y los datos registrados en el Sistema de Seguimiento de Proyectos de inversión (SPI); además de la falta de comunicación los resultados de seguimientos a la información registrada en SPI y en SINERGIA (metas del PND), por parte de la Oficina de Planeación y Prospectiva al Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural.

Para la evaluación del macroproceso, se tomó como muestra en la auditoría 7 de los 35 proyectos de inversión registrados en SPI para la vigencia 2015, de igual forma se verificaron 23 indicadores de los 75, que se encuentran consignados en el PEI. Para esta verificación se acudió a fuentes de información, como SPI, SINERGIA, pagina web del MADR, los que fueron confrontados frente a los informes oficiales del MADR, entre los que se encuentran los informes de

justificación de los proyectos de inversión, informes de seguimiento al plan de acción de la vigencia 2015, informe de gestión 2015, e informes de ejecución contractual.

De la verificación y confrontación de las fuentes de información se pudo concluir: 1) 6 de 7 proyectos de inversión registrados en SPI presentaron diferencias en los indicadores y recursos asignados, a las actividades para desarrollar los productos de las cadenas de valor aprobadas, e incluso no presentan indicadores o figuran sin metas. 2) 7 indicadores de los 23 verificados, no presentaron avances, de los cuales 2 no son competencia del Ministerio y uno es reportado por el Departamento Nacional de Planeación - DNP. 3) el control de seguimiento y monitoreo a las metas de gobierno y proyectos de inversión, no está siendo efectivo por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como se evidencia en la falta de correctivos frente a los incumplimientos.

A continuación se presentan los hallazgos evidenciados:

- **Hallazgo No. 1 - Seguimiento y medición de los planes (PLANEACIÓN OBSERVACION 86)**

El Decreto 2145 de 1999, por el cual se dictan normas sobre el Sistema Nacional de Control Interno y que se encuentra compilado en el Decreto 1083 de 2015, establece en el artículo 15 lo siguiente:

“Evaluación. Este componente es el complemento fundamental de la planeación, consistente en la verificación y seguimiento a la gestión dándole dinamismo al proceso planificador y facilitando la retroalimentación de las actividades, la toma de decisiones y la reorientación de las acciones para garantizar el logro de los resultados previstos.

... Todos los niveles y áreas de la organización deben evaluar periódicamente los avances de sus planes de acción y reportarlos a la Oficina de Planeación, con el propósito de que ésta consolide y presente la información al nivel directivo junto con las propuestas de ajustes a que haya lugar...

... La Oficina de Planeación debe consolidar la evaluación de los planes y discutir con las áreas involucradas la necesidad de ajustes para ser presentados al nivel directivo, en caso de que involucren cambios de las estrategias y actividades contenidas en los planes...

... La Oficina de Control Interno o quien haga sus veces debe evaluar el sistema de control interno de la entidad, con énfasis en la existencia, funcionamiento y coherencia de los componentes y elementos que lo conforman y presentar

informes a la Dirección y al Comité de Coordinación de Control Interno de la entidad, con el propósito de que allí se evalúen, decidan y adopten oportunamente las propuestas de mejoramiento del sistema”

La Directiva Presidencial 09 de 2010 indica que las metas e indicadores de los Planes Estratégicos Institucionales - PEI, serán incluidos en el Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno, para su monitoreo permanente por parte de la Presidencia de la República y el Departamento Nacional de Planeación.

De igual forma, el Decreto 2482 de 2012 por el cual se establecen los lineamientos generales para la integración de la planeación y la gestión y que se encuentra compilado en el Decreto 1083 de 2015, indica en el artículo 7°, *“Monitoreo, control y evaluación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión. En la Rama Ejecutiva del orden nacional, el monitoreo, control y evaluación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión se adelantará a través del Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno del Departamento Nacional de Planeación, el cual contiene la información de seguimiento a los indicadores de Gobierno definidos por los diferentes sectores, y del Modelo Estándar de Control Interno – MECI – o el que lo remplace, el cual proporciona mecanismos e instrumentos de control para la verificación y evaluación de la estrategia y la gestión de las entidades”*.

El Decreto 1290 de 2014, por el cual se reglamenta SINERGIA y que se encuentra compilado en el Decreto 1082 de 2015, establece en el artículo 8, los actores del proceso de Seguimiento a Metas de Gobierno, que tiene las siguientes funciones:

“...Ministerios y departamentos administrativos: son los responsables de proveer la información a Sinergia. La función de coordinación para el reporte de la misma está en cabeza del jefe de planeación de cada ministerio y/o departamento administrativo quien, a su vez, es el canal formal de interlocución entre su sector y los administradores de Sinergia. Ellos son los responsables directos ante Sinergia de la información y los que garantizan que esta sea coherente y se encuentre al día, en virtud de su papel transversal dentro de las entidades adscritas al ministerio y/o departamento administrativo”

El Capítulo III del Decreto 1290 de 2014, establece las actividades de seguimiento indicando: *“Paso 2. Establecer rutinas de Seguimiento a Metas de Gobierno. Las oficinas de planeación de los ministerios, departamentos administrativos y sus entidades adscritas y vinculadas, serán los responsables de actualizar y cargar toda la información relacionada con el seguimiento (avances cuantitativos y cualitativos de programas, metas e indicadores) Los avances cualitativos deberán ser reportados mensualmente, por su parte los avances cuantitativos, tanto nacionales como territoriales, deberán ser reportados teniendo en cuenta la periodicidad establecida para cada indicador en su ficha técnica. El límite para*

realizar el reporte de actualización de avances es el día 10 del mes siguiente a la fecha de corte.

... Paso 3. Generar información complementaria de indicadores y programas. Las oficinas de planeación de los ministerios y departamentos administrativos así como los gerentes de programa y gerentes de meta tienen la responsabilidad de incluir documentos o archivos soporte que contribuyan a explicar los resultados alcanzados en el corte para cada programa o indicador”.

Mediante pruebas corroborativas adelantadas en la Oficina de Planeación y Prospectiva y la Oficina de Control Interno, se pudo establecer que los seguimientos al Plan Estratégico Institucional - PEI, son adelantados por la Oficina de Planeación y Prospectiva a través de la información registrada, en la plataforma de Sinergia, identificando que esta actividad se centra únicamente en oportunidad del reporte y no en la coherencia de la información.

De igual forma, se evidencia que periódicamente se reportan al Despacho del Ministro, los resultados y avances del Tablero de Control Presidencial, aunque dicho instrumento de seguimiento no contiene todas las metas de gobierno registradas en SINERGIA. Así mismo, se pudo establecer que los seguimientos y evaluaciones realizados por la Oficina de Control interno al Plan de Acción no contemplan la validación y confrontación de las metas e indicadores del PEI, e información registrada en SINERGIA.

La situación descrita, genera que se pierda la efectividad del control y la ejecución de acciones correctivas por parte de la alta dirección, más aun cuando se habla de las metas de gobierno que no están siendo reportadas de forma oportuna o que presentan inconsistencias.

En concordancia con lo anterior, de una muestra de 23 indicadores registrados en el PEI, a 17 se les realiza seguimiento en SINERGIA, encontrando que 4 no registran reporte de avance, lo que corresponde al 23.5% de la muestra:

Indicador	Condición en SINERGIA
Ciénagas intervenidas con repoblamiento pesquero	Sin reporte
Hogares con planes de negocios – Pacífico	Sin reporte
Hectáreas sembradas de cultivos priorizados - Llanos	Sin reporte
Hectáreas reforestadas	Sin reporte

Los casos referenciados, permiten establecer que los controles de seguimiento a las metas de gobierno descritas en el PND no son efectivos, además, de no atender los lineamientos en materia de control interno, teniendo en cuenta que la

Oficina Asesora de Planeación y Prospectiva, limita su gestión a la generación de alertas a los responsables del ingreso de la información.

De igual forma no se consolidó y comunicó al Ministro de Agricultura un informe por parte de la Oficina Asesora de Planeación y Prospectiva que diera cuenta del estado de las metas de SINERGIA, bajo la responsabilidad del MADR y las deficiencias en el oportuno reporte por parte de los responsables. Por lo tanto, se generan riesgos en la toma de decisiones, no solo del nivel directivo sino del nivel presidencial; adicionado, al riesgo de no adelantarse un adecuado proceso de rendición de cuentas.

- **Hallazgo No. 2 - Reporte sobre ciénagas intervenidas con repoblamiento pesquero (CADENAS PCUARIAS Y PESQUERAS OBSERVACION 87)**

Dentro de los objetivos de la estrategia transversal “Caribe, Próspero, Equitativo y sin Pobreza Extrema”, consignado en el PND 2014-2018 “Todos por un Nuevo País”, se establece como meta para el cuatrienio la intervención de 11 ciénagas con repoblamiento pesquero. En este sentido el PEI del MADR, proyectó la atención de 3 ciénagas en 2015 con el apoyo de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP).

Verificada la plataforma de SINERGIA, no se encontró el reporte de esta meta de gobierno, como tampoco un avance cualitativo o documentos que soporten la gestión adelantada sobre el indicador en cuestión. De igual forma en prueba corroborativa realizada en la Oficina de Planeación y Prospectiva, no se encontró justificación del no reporte de la información, tampoco hay soportes que den cuenta de la gestión adelantada.

Ante la observación presentada al MADR, el Director de Cadenas Pecuarias, Pesqueras y Acuícolas, mediante memorando 20162800114261 del 10 de junio de 2016 informó: *“el día 4 de Noviembre de 2015 envió una notificación a la AUNAP vía correo electrónico solicitando el reporte de los Indicadores que se encontraban a cargo de la entidad a través del aplicativo SINERGIA. Sin embargo el Ministerio a dicha fecha tenía a su cargo el diligenciamiento de dicho Indicador para lo cual no tenía la información de los avance realizados durante el periodo establecido, por lo cual solicito al Departamento Nacional de Planeación mediante correo electrónico el traslado de cuatro (4) indicadores regionales dentro de los cuales estaba “Ciénagas intervenidas con repoblamiento pesquero” los cuales eran competencia de la AUNAP”*.

Así mismo, se informó que durante el 2016 se gestionó en conjunto con la Oficina Asesora de Planeación y Prospectiva, para que el DNP realizara el traslado de la responsabilidad del reporte.

Sin embargo, y de acuerdo a las evidencias aportadas por el MADR, no se puede dejar de lado la responsabilidad que tiene la entidad, como cabeza del sector en el seguimiento de las metas de PND, más aún, si existe una corresponsabilidad entre el MADR y la AUNAP como se puede apreciar en el PEI.

Por lo expuesto, se puede afirmar que se descuidó el seguimiento de las actividades que soportaban el cumplimiento de la meta por parte de la Dirección de Cadenas Pecuarias, Pesqueras y Acuícolas, quienes esperaron hasta el último momento para solicitar la información y realizar los correctivos, que adicionalmente no han sido efectivos, toda vez que verificada la página de SINERGIA el 16 de junio de 2016 el indicador de “Ciénagas intervenidas con repoblamiento pesquero”, se encuentra sin reporte de avances cualitativos o cuantitativos.

En consecuencia, se pueden evidenciar deficiencias en el sistema de control interno de la entidad, afectando el seguimiento efectivo de los objetivos nacionales para el cuatrienio, consagrados en el PND y el proceso de rendición de cuentas.

- **Hallazgo No. 3 - Cumplimiento Ley de Transparencia (CONTRATACIÓN OBSERVACION 89)**

El Decreto 103 de 2015, por el cual se reglamenta la ley de transparencia y que se encuentra compilado en el decreto 1081 de 2015, establece en su artículo 8, lo siguiente:

“Publicación de la ejecución de contratos. Para efectos del cumplimiento de la obligación contenida en el literal g) del artículo 11 de la Ley 1712 de 2014, relativa a la información sobre la ejecución de contratos, el sujeto obligado debe publicar las aprobaciones, autorizaciones, requerimientos o informes del supervisor o del interventor, que prueben la ejecución del contrato.”

Por otra parte, el Plan Estratégico Institucional 2015-2018 del MADR, fija el indicador “Ministerio cumple con la Ley 1712 de 2014”.

Al respecto, se pudo establecer en prueba corroborativa adelantada con la Oficina de Control Interno, que la entidad no está atendiendo de forma eficiente esta obligación, es el caso, de los contratos 258, 259 celebrados en 2015, con FINAGRO, 241 con BMC, 356 con CCI y convenios suscritos dentro de la

estrategia PARES, entre otros, no cumplían con este requisito, situación que fue corregida parcialmente, durante la auditoría por el Grupo de Contratos, tal y como lo informaron en memorando 20162800114261 del 10 de junio de 2016.

Aunque los informes se están registrando en SECOP, por el volumen de los contratos, el control no es efectivo. El Coordinador de Contratos informó que “se encuentra rediseñando el link de contratación para la publicación de la información de contratación en la WEB del Ministerio”. Por lo tanto, si bien el MADR tiene la intención de fortalecer sus controles a través de las herramientas tecnológicas, hay incertidumbre sobre la efectividad de los mismos mientras no se encuentren implementados.

Esta situación, afecta el adecuado ejercicio de control ciudadano, además de limitar el derecho al acceso de la información pública.

- **Hallazgo No. 4 - Crédito agropecuario sector Lácteo (CADENAS PECUARIAS, PESQUERAS Y ACUICOLAS OBSERVACION 90)**

De acuerdo con el informe de gestión 2015, que consigna los resultados y gestión del Plan de Acción y el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011, el MADR informó lo siguiente:

“A través de línea especial de crédito, e ICR Conpes lácteo, se apoyó el desarrollo de proyectos dirigidos a la implementación de sistemas silvopastoriles y manejo de praderas, compra de equipos para producción de ensilaje para alimentación suplementaria, procesamiento, comercialización y transporte de leche, para lo cual este sector ganadero demandó recursos de crédito e ICR cercanos a 2.800 millones de pesos de los cuales cerca del 32% corresponde a proyectos inscritos por pequeños productores de leche y cerca del 68% corresponden a medianos productores de leche.

Así mismo, se creó la Línea Especial de Crédito para retención de vientres para ganado bovino y bufalino, asignando 4.200 millones de pesos que fueron demandados por el sector.”

De igual forma, en reporte con corte diciembre de 2015 del proyecto de inversión “Implementación política para mejorar la competitividad del sector lácteo nacional”, figura que el total del valor de créditos apalancados gracias a ICR fue por \$7.000.000.000.

De acuerdo a lo anterior, verificados el informe de ejecución del convenio 259 de 2015, FINAGRO indicó que los recursos asignados al convenio se ejecutaron de la siguiente forma:

- De CONPES lácteo 2015: la ejecución fue de \$1.871.791.165
- LEC para retención de vientres: valor proyectado \$3.417.890.425

Esta información revela que los recursos entregados no superan los \$5.289.681.590, es decir el 75.56%.

Lo anterior, evidencia deficiencias en la información reportada por la Dirección de Cadenas Pecuarias, Pesqueras y Acuícolas, como responsable del proyecto de inversión y de la meta del plan de acción, además, denota fallas en el sistema de control interno. Esta situación genera riesgos frente la credibilidad, confiabilidad y transparencia de la información emitidos por el MADR, incluido el principio de calidad de la información pública.

- **Hallazgo No. 5 - Coherencia entre la formulación de los Proyectos de Inversión y el SPI (PLANEACION OBSERVACION 91)**

El Decreto 2844 de 2010, por el que se reglamenta la norma orgánica de presupuesto y que se encuentra compilado en el Decreto 1082 de 2015, indica en su artículo 10, lo siguiente:

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

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

Adicionalmente en el artículo 24 del citado decreto indica:

***“Actualización de los proyectos de inversión.** La actualización de los proyectos de inversión tiene como propósito garantizar la consistencia entre la estructuración*

de los proyectos de inversión que han sido registrados en el Banco Nacional de Programas y Proyectos y las apropiaciones contenidas en la Ley Anual del Presupuesto o en las autorizaciones para comprometer presupuesto de vigencias futuras aprobadas.

La actualización procederá durante el ciclo del proyecto de inversión cuando se determinen cambios en las condiciones iniciales del proyecto que impliquen ajustes al mismo. Para este fin se realizará un análisis de coherencia técnica y presupuestal con el fin de establecer si el proyecto ajustado a las condiciones presupuestales definidas para su ejecución cumple con los objetivos y las metas propuestas, si demanda ajuste en el tiempo y/o requerimiento futuro de recursos, para proceder a la reprogramación física y financiera del proyecto así como a la reprogramación de las metas anuales, entre otros aspectos...”

Se entiende que la formulación y estructuración, son dos acciones inherentes a los proyectos de inversión, siendo la formulación un insumo necesario para avanzar en la estructuración integral de los proyectos. Por ende la ejecución y reporte en SPI, deben mantener coherencia con las cadenas de valor o presupuestos, para ejecutar en la vigencia 2015, condición inobservable en el SPI.

Conforme a lo expuesto se encontró que, de 7 proyectos de inversión verificados, 6 presentan diferencias en los indicadores y valores de los recursos asignados a las actividades para desarrollar los productos registrados en las cadenas de valor, e incluso, no presentan indicadores o figuran sin metas. A continuación se relacionan los proyectos con diferencias:

RESUMEN DE DEFICIENCIAS ENCONTRADAS		
Código BPIN	Nombre del proyecto	DEFICIENCIAS
2014011000346	Fortalecimiento del incentivo a la capitalización rural-ICR y la línea especial de crédito-LEC a nivel nacional	En la justificación del proyecto se plantaron los indicadores para 2015 de beneficiarios: 50 mil para ICR y 20 mil para LEC. Por lo contrario en SPI, los indicadores figuran de la siguiente forma: 38 mil para ICR y 30 para LEC.
24010239999	Implantación y operación fondo de comercialización de productos agropecuarios a nivel nacional.	Se identificaron productos sin metas en los indicadores para la vigencia y con la observación “Se está tramitando el convenio con la Bolsa Mercantil de Colombia”, es el caso entre otros del producto “incentivo a la comercialización” En otro caso, algunos no registran los recursos asignados a las actividades, por ejemplo, las actividades del

RESUMEN DE DEFICIENCIAS ENCONTRADAS		
Código BPIN	Nombre del proyecto	DEFICIENCIAS
		producto “Cooperación interinstitucional agropecuaria”
2014011000107	Implementación generación de ingresos y desarrollo de capacidades productivas nacional	Los valores de las actividades presentan inconsistencia respecto los valores de la cadena de valor y la ejecución del SPI.
2011011000208	Implementación política para mejorar la competitividad del sector lácteo nacional	Los productos de “Programas académicos” y “Proyectos apoyados para el fortalecimiento del eslabón de transformación y comercialización” se crearon sin indicadores.
2011011000348	Apoyo a la implementación del programa de reforestación a través del certificado de incentivo forestal – CIF nivel nacional	En las observaciones del proyecto indican “Este producto es de la vigencia 2014 por lo cual no reporta avance, se informara a la mesa de ayuda del DNP de la anomalía”, sin embargo no se reflejan los datos acumulados de 2015
2014011000257	Fortalecimiento e implementación programa de asistencia técnica agropecuaria nacional	El proyecto fue registrado sin valores iniciales de las actividades.

Esta situación evidencia deficiencias en control interno por parte de los Gerentes de Proyecto y la Oficina de Planeación, afectando la toma de decisiones, presentación de informes asociados a la inversión pública y a la evaluación de la misma, además de afectar principios de calidad y acceso a la información consagrados en la Ley 1712 de 2014.

- **Hallazgo No. 6 - Reporte Administración del Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión – SPI (PLANEACION OBSERVACION 92)**

El Artículo 2.2.6.6.2 del Decreto 1082 de 2015 señala: *“Reportes de seguimiento a los proyectos de inversión. Las entidades ejecutoras deberán reportar mensualmente al sistema que administra el Departamento Nacional de Planeación el avance logrado por el proyecto durante ese período.*

Las oficinas de planeación de las entidades ejecutoras, o quien haga sus veces, serán las responsables de verificar la oportunidad y calidad de la información registrada en el sistema.”

De igual forma, el Plan de Acción del MADR para la vigencia 2015 establece que la Oficina Asesora de Planeación y Prospectiva adelantar 12 reportes sobre la Administración del Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión –SPI.

Al respecto, consultado el Informe de Gestión del MADR para la vigencia 2015, en el que se consignan los resultados y gestión del Plan de Acción de acuerdo al artículo 74 de la ley 1474 de 2011, informaron lo siguiente:

“Los responsables del seguimiento de la ejecución de los proyectos de inversión del Ministerio, registraron la información de la ejecución de los mismos en el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión – SPI, generándose 12 reportes. Igualmente, se realizó el monitoreo permanente a la ejecución de los proyectos, informando las alertas necesarias para la toma de decisiones. Se realizó acompañamiento y asesoría a los responsables del registro de la información sobre la operatividad del sistema.”

Sobre la gestión adelantada, se pudo corroborar que la Actividad del Plan de Acción no fue eficaz ni efectiva, careciendo de comunicación a la alta Dirección para la toma de decisiones, tal y como lo evidencia los reportes suministrados por el MADR mediante memorando 201628001119001 del 16 de junio de 2016, en la cual se presentaron matrices de Excel descargadas de SPI sin ningún análisis, de las que no se pudo evidenciar ningún reporte a la Alta Dirección. En consecuencia se ve afectada la toma de decisiones y la implementación de acciones correctiva.

3.1.2.2. Tecnologías de la información.

Dentro de este componente, se efectuó la validación de la aplicación de controles en contratos, cuyo objeto esta enfocado hacia la aplicación de Tecnologías de la Información - Hardware y Software, con base a la muestra general de la auditoría, se seleccionaron expedientes, de 3 actividades de contratación que totalizan 13 mil millones.

Igualmente, para la validación de bases de datos se seleccionó la información del Contrato Interadministrativo 259 de 2015, el cual da cuenta de los beneficiarios que accedieron a Incentivos: ICR - incentivo de Capitalización Rural, con cerca de 65 mil registros y la Línea Especial de Crédito - LEC, con 23 mil registros, totalizando entre ambas con cargo al convenio una cifra cercana a los 342 mil millones.

Con base a los temas antes mencionados, el análisis evidenció deficiencias en el seguimiento y supervisión que debe efectuar el Ministerio, al manejo de las bases de datos, al igual que deficiencias en la supervisión que se ejerce a los productos y personal requerido para los contratos de tecnología, el cual se refleja en los siguientes hallazgos:

- **Hallazgo No. 7 - Planeación y Ejecución Contrato 224 de 2015 (TECNOLOGIA DE LA INFORMACIÓN OBSERVACION 79)**

El objeto del contrato 224 de 2015 es la prestación de servicios especializados con plena autonomía técnica, administrativa y financiera mediante el programa de estrategia empresarial y soporte premier, para la gestión de la información misional y la plataforma Microsoft del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de acuerdo a la propuesta presentada, la cual hace parte integral del presente contrato.

De acuerdo con el objeto mencionado y el análisis efectuado al desarrollo del contrato, se observan dificultades en su ejecución por parte de Branch de Microsoft Colombia, debido a retrasos en el cumplimiento del avance de algunos proyectos, que de acuerdo a lo mencionado en las actas de las reuniones de seguimiento del equipo de trabajo del contrato, son imputables a:

- La Fábrica de Software contratada (Contrato 389 de 2015 con Empresa de Recursos Tecnológicos), por el nivel bajo de experiencia y conocimientos técnicos de los recursos en los productos para la implementación de las iniciativas y al incumplimiento en algunos aspectos en la metodología de desarrollo y herramientas (TFS) por parte de la fábrica mencionada.
- Al MADR por indisponibilidad de los usuarios para la finalización de algunos subproyectos y a la ausencia de líderes en las áreas funcionales para la definición de requerimientos de algunas iniciativas y uso de las herramientas, falta de prioridad por parte del personal de la Oficina de OTI en el proyecto, enfocándose en otras actividades.

De acuerdo a lo descrito, se presentan deficiencias ya que no fueron adelantadas actividades en las áreas involucradas, encaminadas a generar compromisos por parte del personal para acompañamiento de las iniciativas, así como la gestión pertinente. Encaminada a garantizar la idoneidad, experticia y conocimiento del personal asignado por el contratista, para la implementación de las iniciativas.

Lo descrito, generó riesgo en el cumplimiento de los cronogramas establecidos, riesgo que se materializó, en algunas fases de los proyectos, como el mismo contratista Branch of Colombia, lo menciona en las actas de seguimiento del contrato, y en el último reporte del estado del proyecto donde se señala que “*se identifican riesgos en la continuidad de las actividades de validación de arquitectura, buenas practicas proceso de calidad que apoya el centro de excelencia*”.

- **Hallazgo No. 8 - Contrato 389 de 2015, con Empresas de Recursos Tecnológicos E.R.T Fábrica de Software (PLANEACIÓN, TICS, INNOVACIÓN OBSERVACION 80)**

El contrato en mención tiene como objeto:

“...Prestar los servicios especializados con plena autonomía técnica, administrativa y financiera, para la implementación de estrategias que permiten el fortalecimiento de las iniciativas tecnológicas con enfoque misional conforme a la priorización dada por la Oficina de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, así como realizar la operación de la Red Nacional de Información y Comunicación del sector agropecuario - AGRONET, de acuerdo a los lineamientos dados por la Oficina asesora de Planeación y Prospectiva”

“(....1.Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato”.

De acuerdo a las dificultades de carácter técnico, por parte de la fábrica de software contratada para la implementación de las iniciativas que describen la observación anterior, se evidencian deficiencias en la supervisión del contrato realizada por el MADR:

En las actas de seguimiento del contrato 224 de 2015, se aprecia que de acuerdo a su objeto, se efectuaría acompañamiento continuo en algunas fases del proyecto y mencionan la preocupación y descontento de *Branch of Microsoft Colombia* para la ejecución efectiva, por *“...la falta de adaptación, poco personal asignado de acuerdo al requerido, insuficiencia del conocimiento técnico e incumplimiento en algunos aspectos en la metodología de desarrollo y herramientas (TFS)”*.

En los archivos del contrato, así como las actas de seguimiento del mismo, no se evidencia gestión alguna por parte de la supervisión del MADR, donde se indiquen las gestiones del área, a fin de indagar y tomar acciones que subsanaran las deficiencias que Branch comenta.

Lo anterior, se debe a deficiencias de supervisión, que implicó dificultades en el cumplimiento del proyecto de acuerdo a cronogramas, que involucran tanto al Contrato 389 de 2015 y el Contrato 224 de 2015.

Si bien la OTI, en respuesta a esta observación comenta que las iniciativas contratadas fueron entregadas con el cumplimiento a cabalidad, es importante el

seguimiento de dicho proyecto, que realizará la CGR en próximas auditorías, ya que el desarrollo del mismo, implicó la participación de múltiples proyectos de inversión, donde existen varias áreas involucradas para su desarrollo.

- **Hallazgo No. 9 - Consistencia de base de datos de productores del Sector Agropecuario - Estrategia CELUAGRONET (PLANEACIÓN OBSERVACION 81)**

Del análisis realizado al Contrato 389 de 2015, se observa que entre las actividades a realizar está la depuración y registro de 50 mil productores adicionales que conforman la base de datos de la estrategia Celuagronet. Así, se procedió a solicitar la base de datos, a fin de efectuar procedimientos para determinar la calidad en la digitación que ha sido efectuada, durante varias vigencias.

Esta estrategia se enmarca dentro del proyecto de inversión de administración, levantamiento, montaje y operación de los sistemas de información agropecuaria a nivel nacional, con registro en el DNP con código BPIN 1024001459999, así:

2 Objetivo Específico del proyecto 2: Facilitar el acceso a la información Sectorial, mediante su divulgación especializada a los diferentes actores del sector a través de AGRONET y de la estrategia de Celuagronet.

*Producto. Productores Inscritos a Celuagronet e Informados
Unidad: Número - Meta Total para 2018: 500.000.*

Luego de efectuados procedimientos de control y validación de datos de almacenamiento que da cuenta de los 360.000 productores, que se encuentran inscritos en la estrategia, se presentan inconsistencias en una cifra cercana a los 40.000 registros, tales como:

- Personas sin coherencia en los nombres y apellidos, datos truncados entre ambos, datos vacíos, números, así como caracteres no válidos en estos campos.
- Respecto a los datos de ubicación del productor, se presentan registros sin la identificación del municipio.
- Fechas de inscripción erróneas, donde registra el año 1900.
- Duplicidad en registros, donde se evidencian cerca de 8000 productores duplicados.

Los operadores en su labor de captura y depuración, no están garantizando la calidad que se requiere, afectando la cobertura o cifras que el proyecto detalla

como alcanzada en lo referente a cantidad de productores del Sector Agropecuario, inobservando lo descrito en la Ley 1712 de 2014, de transparencia y del derecho de acceso a la información, en su artículo 3¹.

La plena identificación y caracterización de los productores en la base de datos de Celuagronet, es un aspecto que permite al Ministerio y a los gremios, identificar y focalizar mejor las diferentes estrategias de las políticas del sector agropecuario, no debe verse únicamente como un elemento para envío de mensajes de texto a cierta cantidad de números de celular, con el cumplimiento de la meta de remisión de mensajes anualmente.

Lo anterior, denota deficiencias en la validación y depuración que hace el Ministerio, a la información que es capturada y actualizada anualmente por los operadores, generando incertidumbre en las cifras de cumplimiento que ha detallado el Ministerio, en relación con los productores registrados en Celuagronet, que de acuerdo al proyecto de inversión para 2015, relaciona la cantidad de 350 mil productores inscritos, cifra que si bien la bases de datos relaciona dicha cantidad de registros, la realidad del conjunto de datos con base a la consistencia mostrada refleja una cifra menor de personas/productores, evidenciando un incumplimiento con base a los indicadores del proyecto de inversión, para años anteriores y para el año 2015, y en el mismo sentido un rezago, para el cumplimiento de la meta acumulada total que son 500.000 productores inscritos, para el 2018.

Es importante aclarar, que de acuerdo a la información suministrada por el MADR desde el 2013, se han adelantado labores de depuración de registros, y para el año 2016, la Oficina Asesora de Planeación y Prospectiva, se proyecta depurar otros 60.000 registros adicionales a los logrados en años anteriores, así como la digitalización de registros físicos, digitales y en bases de datos usuarios incluidos en la estrategia.

Igualmente, detalla que se rediseñará el Sistema de Administración de la Estrategia Celuagronet - SAECA, con el fin de tener informes y reportes más precisos del comportamiento y desarrollo de la estrategia.

- **Hallazgo No. 10 - Temporalidad acceso a ICR (FINANCIAMIENTO Y RIESGOS AGROPECUARIOS OBSERVACION 82)**

¹ “Principio de Calidad de la información: Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad”.

La Resolución 5 del 21 de abril de 2015, en su artículo 4, parágrafo Primero establece:

“Dentro del lapso de un año, una persona natural o jurídica que ejecute un nuevo proyecto de inversión no podrá ser inscrita para acceder al ICR. El plazo se contará desde la última inscripción.”

En igual sentido el Manual de Servicios, determina:

CAPÍTULO IV – INCENTIVOS-TÍTULO I-INCENTIVO A LA CAPITALIZACIÓN RURAL – ICR. 4.1.2. REQUISITOS GENERALES PARA ACCEDER AL ICR - 4.1.2.7 Dentro del lapso de un año, una persona natural o jurídica que ejecute un proyecto de inversión no podrá ser inscrita más de una vez para acceder al ICR. El año se contará desde la fecha de redescuento del crédito inscrito. Esta misma disposición aplica para los integrados en esquemas asociativos y para los que conforman la asociación, agremiación, cooperativas o cualquier clase de asociación de productores, cuando todos sus miembros clasifican individualmente como pequeños productores, (Manuales de Servicios vigentes durante el periodo 2015).

Con base a lo mencionado en el manual, un beneficiario para otorgamiento del incentivo de capitalización rural, será inscrito únicamente transcurridos 365 días, luego de la fecha del crédito de redescuento, con el cual accedió al anterior incentivo.

Analizada la información de las operaciones de crédito que tuvieron acceso al ICR 2015 con cargo al convenio 259 de 2015, respecto a las mismas del ICR 2014 con cargo al convenio 227 de 2014, se evidenció incumplimiento de lo estipulado en relación con la temporalidad en el acceso al incentivo, debido a que se detectó un mismo beneficiario inscrito para el año 2015, donde el incentivo anterior había sido inscrito 315 días antes en la vigencia 2014.

Operación con acceso a ICR 2014

```

Oficina : 23 BANCO DE OCCIDENTE
Línea de Crédito : 1022 MED. PROD. - CARTERA SUSTITUTA
Numero de Operacion : 214010651 00 Tipo : 1 Credito Nuevo
Forma : 1 Saldo de Capital
Estado: 7 Cancelada
Pagaré: 180099814
FECHAS- Constitucion : 19/06/2014 Inicio: 19/06/2014
Puesta Firme : 19/06/2014
Calculo de Pago : 2102 INVERSION-MINIMO 12 AÑOS
Codigo de Tasa : 1001 CRED. SUSTIT. (EA HASTA + 10)
Codigo de Mora : 1 NO CALCULE MORA
CUPO -> Oficina : 100 Cupo Nro : 23 Subcupo :
REF.ANTE.-> Oficina : Línea : Operacion:
Cia. Aseguradora : Castigada:
Nro Póliza : Fecha Vig. Póliza : Cober.:
Bander : 8903002794 BANCO DE OCCIDENTE S.A
  
```


Operación con acceso a ICR 2015

```

Oficina : 23 BANCO DE OCCIDENTE
Línea de Crédito : 4163 MEDIANOS PRODUCTORES
Numero de Operacion : 215010528 00 Tipo : 1 Credito Nuevo
Forma : 1 Saldo de Capital
Estado: Activa
Pagaré: 180105696
FECHAS- Constitución : 30/04/2015 Inicio: 30/04/2015
Puesta Firme : 30/04/2015
Calculo de Pago : 2100 INVERSION
Codigo de Tasa : 1023 TZ-MP-INV (EA 1.00) RES12/2012
Codigo de Mora : 1 NO CALCULE MORA
CUPO -> Oficina : 100 Cupo Nro : 23 Subcupo :
REF. ANTE.-> Oficina : Linea : Operacion :
Cia. Aseguradora : Castigada:
Nro Póliza : Fecha Vig. Póliza : Cober.:

```

Ahora bien, según lo informado en la comunicación de la entidad a la comisión de la CGR, FINAGRO informa que el usuario no recibió el incentivo con la operación de la vigencia 2014; sin embargo, no se relacionan soportes idóneos, que permitan evidenciar la cancelación efectiva, y por consiguiente el reintegro correspondiente, causado en razón a la cancelación de la obligación.

Para la CGR, este caso es importante relacionarlo, ya que según los cortes de las bases de datos, a 31 de diciembre de 2014, la operación se encontraba inscrita habiendo sido cancelada; FINAGRO detectó la novedad al presentarse el beneficiario para acceder a la inscripción para la vigencia de 2015, novedad que tampoco fue detectada por parte de la supervisión del MADR, para requerimientos o aclaraciones del tema en su momento.

De la situación anterior, se deriva un reintegro por el ICR estimado del año 2014 inscrito para ese beneficiario, ya que únicamente, el intermediario financiero, Banco de Occidente, responsable de la obligación, le informa a FINAGRO el 3 de agosto de 2015, sobre la reconsideración del beneficiario para acceso en el 2015, por la cancelación de la operación del año anterior, notificación que por ser extemporánea (*“solo podían hacerse compromisos para este incentivo hasta el 31 de diciembre de 2014”*), no fue procedente, para ese entonces la rotación del monto de ICR estimado, desfavoreciendo a otra persona que podría haber sido beneficiario.

La anterior deficiencia refleja debilidades en el control efectivo a las operaciones de ICR por parte de la Dirección de Crédito e ICR, y el seguimiento que realiza el supervisor técnico del Convenio 258 por parte del MADR, la Dirección de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios.

De otra parte, en respuesta a esta observación presentada la entidad no relaciona algún soporte respecto a la gestión en relación con reintegros proyectados o realizados a la DTN por parte del ICR de 2014, que fue cancelado por el prepago del crédito por parte del intermediario financiero Banco de Occidente.

Si bien este es un solo caso entre miles de operaciones, la detección del mismo muestra una deficiencia en el control, donde los casos donde se presenten operaciones de cancelación anticipada por parte del intermediario financiero en una vigencia, se evidencia un riesgo para los recursos de acuerdo a los compromisos generados, sin el correcto seguimiento a los reintegros que se produzcan por dicha causal.

- **Hallazgo No. 11 - Correspondencia Bases de datos de ICR del Ministerio de Agricultura y FINAGRO (FINANCIAMIENTO Y RIESGOS AGROPECUARIOS OBSERVACION 83)**

De acuerdo al cruce entre las bases de datos suministradas por FINAGRO como ejecutor del convenio, y la información del expediente dispuesto para la auditoría al MADR para el Contrato 259 de 2015, se evidencia que no existe correspondencia entre ambas.

El resultado de la validación de los registros, muestra inconsistencias en el concepto del tipo de beneficiario entre las bases de datos, tal como lo indica el cuadro siguiente, que genera incertidumbre respecto al manejo que se hace a la información, generando riesgos en la validación, e interpretación de variables que componen el instrumento.

ICR	N° DE OPERACIÓN			BASE DE DATOS FINAGRO	BASE DE DATOS MADR
				Tipo de Beneficiario	
15-30056	40	1421	21521782900	ALIZ	ASOC
15-33788	40	1421	21522592600	ALIZ	ASOC
15-47209	23	3316	21501141900	ALIZ	ASOC
15-60698	40	4143	21529950200	ALIZ	PEQU

Si bien el Ministerio comenta que la descripción que FINAGRO presenta, en sus bases de datos es desconocida, es importante precisar la importancia de dicha información, ya que dicha caracterización, es una descripción más acertada a la realidad del instrumento y del beneficiario, donde la generalización en la presentación de la información en el incentivo, genera riesgos en el idóneo seguimiento que debe efectuar la entidad.

Lo antes detallado inobserva lo descrito en el inciso d, del artículo 3 de la ley 87 de 1993, respecto a las características de control interno, en lo correspondiente al registro de las transacciones de forma exacta, veraz y oportuna.

• **Hallazgo No. 12 - Categorización Tipo de Productor ICR Y LEC (FINANCIAMIENTO Y RIESGOS AGROPECUARIOS OBSERVACION 84)**

***CONDICIONES FINANCIERAS LEC 2015**

PEQUEÑO PRODUCTOR	DTF e.a. - 2.5	DTF e.a. + 1	5 % e.a.
MEDIANO PRODUCTOR	DTF e.a. +2	DTF e.a. + 2	6 % e.a.
MEDIANO PRODUCTOR Frutales sin acceso a ICR	DTF e.a. +1	DTF e.a. + 1	6 % e.a.

Fuente Manual de servicios vigente a partir del 23 de octubre de 2015.

Decreto 1071 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, **dispuso en su artículo 2.1.2.2.8.** “...se entenderá por pequeño productor la persona natural que posea activos totales no superiores a ciento cuarenta y cinco (145) smmlv en el momento de la respectiva operación de crédito. Deberá demostrarse que estos activos, conjuntamente con los del cónyuge o compañero permanente, no exceden de ese valor, según balance comercial aceptado por el intermediario financiero con una antigüedad no superior a 90 días a la solicitud del crédito”). (Vigente para créditos otorgados hasta el 11 de noviembre de 2015)

Decreto 2179 de 2015,

“(...

Artículo 2.1.2.2.8. Pequeño Productor. Para los fines de la Ley 16 de 1990, se entenderá por pequeño productor la persona natural que posea activos totales no superiores a los doscientos ochenta y cuatro (284) SMMLV, en el momento de la respectiva operación de crédito. Deberá demostrarse que estos activos, conjuntamente con los del cónyuge o compañero permanente, no exceden de ese valor, según balance comercial aceptado por el intermediario financiero cuya antigüedad no sea superior a 90 días a la solicitud del crédito...)

Como se menciona en el aparte anterior, el Gobierno Nacional estipula los topes que determinan en que clasificación el tipo de productor, el cual es la base para estipular el monto que sirve de referencia para cálculo de montos, tasas, elegibilidad para incentivos, etc.

De la información de las bases de datos entregadas de la ejecución del Convenio 259 de 2015, se identificaron 13 beneficiarios con inscripción para ambos incentivos, con operaciones donde la categorización del tipo de productor para el

ICR detalla “**MEDIANO PRODUCTOR**”, sin embargo la categorización efectuada para acceso al LEC, detalla “**PEQUEÑO PRODUCTOR**”.

a. Doce (12) fueron realizadas en la misma fecha.

Identificación	1. No. LEC/ICR	2 Nro. Operación	6 Tipo Productor	20 Fecha Inicial	INSTRUMENTO
10320352	21230	40215121529908400	PEQUEÑO PRODUCTOR	01/12/2015	LEC
10320352	15-60368	40416321529837800	MEDI	30/11/2015	ICR
14191103	20201	40215121529269300	PEQUEÑO PRODUCTOR	24/11/2015	LEC
14191103	15-58558	40416321529266600	MEDI	24/11/2015	ICR
15353152	20270	40215121529843700	PEQUEÑO PRODUCTOR	30/11/2015	LEC
15353152	15-60388	40416321529894500	MEDI	30/11/2015	ICR
23433326	20189	40215121529139600	PEQUEÑO PRODUCTOR	20/11/2015	LEC
23433326	15-57967	40416321529127700	MEDI	20/11/2015	ICR
23690635	20133	40215121528730100	PEQUEÑO PRODUCTOR	12/11/2015	LEC
23690635	15-56588	40416321528738600	MEDI	12/11/2015	ICR
27977090	20215	40215121529380000	PEQUEÑO PRODUCTOR	25/11/2015	LEC
27977090	15-58839	40416321529386900	MEDI	25/11/2015	ICR
4220890	20171	40215121528995400	PEQUEÑO PRODUCTOR	18/11/2015	LEC
4220890	15-57420	40416321528998400	MEDI	18/11/2015	ICR
4221409	20238	40215121529539800	PEQUEÑO PRODUCTOR	26/11/2015	LEC
4221409	15-59175	40416321529539700	MEDI	26/11/2015	ICR
4276940	20127	40215121528669200	PEQUEÑO PRODUCTOR	11/11/2015	LEC
4276940	15-56328	40416321528666500	MEDI	11/11/2015	ICR
4280259	20190	40215121529142500	PEQUEÑO PRODUCTOR	20/11/2015	LEC
4280259	15-57969	40416321529131600	MEDI	20/11/2015	ICR
5335064	20163	40215121528912500	PEQUEÑO PRODUCTOR	17/11/2015	LEC
5335064	15-57163	40416321528918600	MEDI	17/11/2015	ICR
74356829	21232	40215121529920800	PEQUEÑO PRODUCTOR	01/12/2015	LEC
74356829	15-60496	40416321529914600	MEDI	01/12/2015	ICR

FINAGRO señala que en su momento el intermediario financiero presentó estos beneficiarios como **“mediano productor”**. Sin embargo, debido a que los desembolsos fueron posteriores a la expedición del decreto 2179 del 11 de noviembre del 2015, sus activos se ubicaron dentro del monto estipulado para **“pequeño”**, por lo que el Banco Agrario solicitó el cambio en el tipo de productor dentro de los 60 días del desembolso, como lo indica el Manual de Servicios.

Si bien lo anterior es razonable, es importante detallar que no se menciona en las reuniones del Comité Administrativo, se omite igualmente dicha novedad en los informes que remite FINAGRO, aspecto que debió considerarse ya que si bien no afecta los montos estipulados para el ICR, en general al no poder sobrepasar lo aprobado en el plan operativo, si afecta las proyecciones y estimaciones establecidas, por el cambio de productor y por ende los porcentajes determinados para cada uno de los beneficiarios individualmente relacionados.

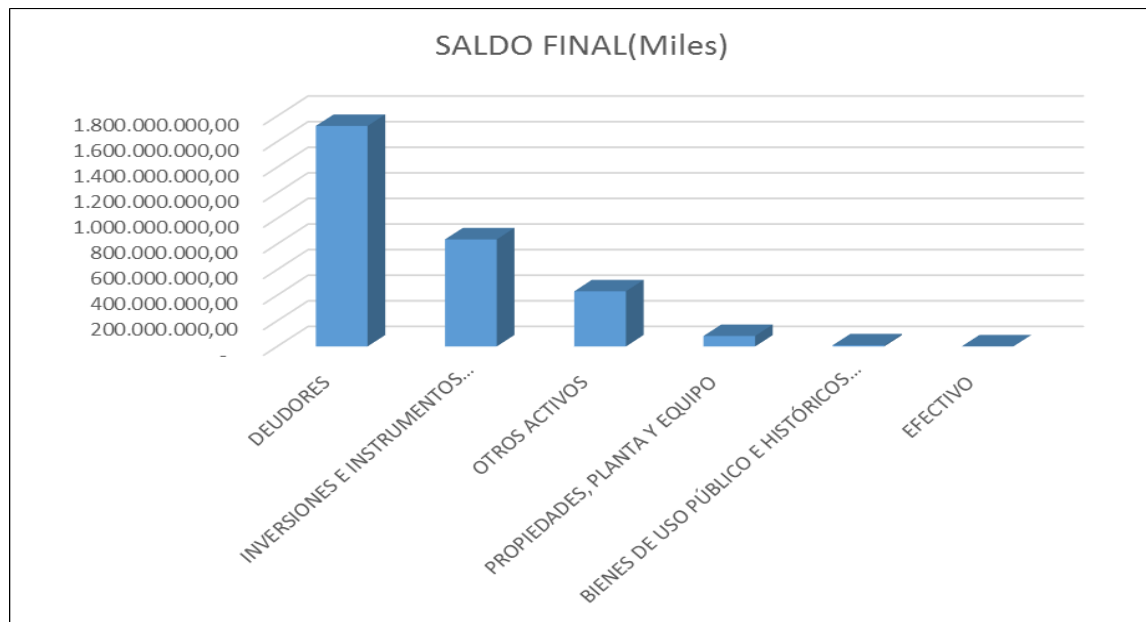
De otra parte, el beneficiario con C.C. 4.914.309 que igual presenta dos caracterizaciones diferentes, según lo certificado por FINAGRO, accedió al ICR LEC a través de la operación 040416321529784100 por línea de mediano productor, con un desembolso realizado el día 30 de noviembre de 2015, con activos reportados de \$70.000.000 con corte a 30 de septiembre de 2015, situación que contrario a lo comentado por la entidad, si afectó el porcentaje de cálculo del ICR, puesto que por el registro como mediano productor le fue estimado un 15% del valor de la inversión, menor valor del que sería tazado para el ICR, como realmente lo clasifican los activos, que es como pequeño productor 30%.

Todo lo antes descrito, presenta riesgos en la consistencia de los datos, donde el tipo de productor es una variable que incide en el valor del crédito, porcentajes de reconocimiento, cobertura y tope establecido en el valor a pagar; riesgo materializado en la operación mencionada con la estimación por debajo de la real, a la fecha de la operación, donde la supervisión técnica no produjo algún tipo de alerta en los casos en mención.

De acuerdo a lo comunicado por la entidad para la futura puesta en operación del aplicativo AGROS, se tiene la posibilidad de generar informes periódicos, que permitan ejercer control sobre los cambios en el tipo de productor.

3.2. EVALUACIÓN FINANCIERA

Los activos de la entidad ascienden a \$3.083.357,43 millones, de los cuales el 56% corresponde al grupo deudores y el 27% al grupo Inversiones, como se detalla en el siguiente gráfico:



Se encontraron deficiencias en el reconocimiento de hechos económicos (hallazgos financieros) y en los mecanismos de Control Interno Contable, como se detalla en los siguientes hallazgos:

3.2.1. Hallazgos Contables

- **Hallazgo No. 13 - Seguimiento recursos entregados en administración (D1) (SUBDIRECCIÓN FINANCIERA GRUPO SUPERVISION OBSERVACION 59)**

El régimen de contabilidad pública versión 2007.05, establece en el Título II, Capítulo único, numeral 1 “Entidad contable Pública” en el párrafo 41 lo siguiente: *“41. La responsabilidad política, legal y directiva orienta la gestión eficiente de los recursos públicos, lo que implica que las entidades del Sector Público están obligadas a la rendición de cuentas. Es deber informar periódicamente, por parte de los elegidos y designados en la dirección de la entidad contable pública, sobre la gestión eficiente de los recursos públicos, el mantenimiento del patrimonio público y la consecución de los fines del Estado, lo cual se convierte en derecho de los electores”.* (el subrayado es nuestro)

De igual manera, en el numeral 5 “Propósito del sistema nacional de contabilidad pública” el párrafo 81 establece: *“81. El propósito de Gestión Eficiente indica que el SNCP apoya las decisiones de los gestores responsables de desarrollar*

funciones de cometido estatal, empleando los recursos y/o el patrimonio públicos de manera eficiente, observando los principios de la función administrativa y contribuyendo al fortalecimiento de los sistemas de información organizacional. Igualmente, condiciona al SNCP para que proporcione elementos adecuados para la planificación y las decisiones de política pública de las entidades del Sector Público considerado de forma individual, agregada y consolidada". (El subrayado es nuestro).

Así mismo, en el numeral 8. "Principios de contabilidad pública", se establece "117. *Devengo o Causación. Los hechos financieros, económicos, sociales y ambientales deben reconocerse en el momento en que sucedan, con independencia del instante en que se produzca la corriente de efectivo o del equivalente que se deriva de estos. El reconocimiento se efectuará cuando surjan los derechos y obligaciones, o cuando la transacción u operación originada por el hecho incida en los resultados del período*". (El subrayado es nuestro).

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

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

Se encontró que no se está realizando seguimiento a los recursos entregados en administración, dado que los saldos de la cuenta 142402 "Recursos entregados en administración", no refleja realmente los recursos pendientes por ejecutar de parte de los operadores de acuerdo al siguiente detalle:

- i. Convenios liquidados, o con informe de supervisor autorizados para liquidar con saldos en contabilidad:

Convenio	Operador	Saldo contabilidad (en miles)	Detalle

Convenio	Operador	Saldo contabilidad (en miles)	Detalle
CV 222/2014	CCI	\$80.144,00	Convenio liquidado el 23 de noviembre de 2015, donde el informe de supervisión certifica la ejecución total de los recursos. Sobreestimación de la cuenta en \$80,14 millones. La entidad manifestó que el saldo correspondía a 2 pagos pendientes que se debían realizar contra entrega del producto, pero dichos pagos fueron realizados en el mes de septiembre como consta en el informe de supervisión técnica y financiera con corte a 11 de septiembre de 2015 donde manifiesta el supervisor: <i>“El día 29 de Julio y 8 de septiembre de 2015, se realizó visita para verificar los dos últimos pagos finales del convenio Interadministrativo 20140222, en esta oportunidad se verifico los comprobantes de pago finales, comprobantes de pago N°6600 girado a quintero hermanos con respaldo de factura 10000008401 dentro del rubro de soluciones tecnológicas y comprobante de pago N°6523 girado a Covigton mediante transacción 20078415045232, estos documentos se verificaron previa constancia de certificados de permanencia”</i> , información que 15 de septiembre de 2015 se comunicó de parte de los supervisores Técnico y financiero al Coordinador Grupo Contratación, se comunicó, luego no había saldo alguno por ejecutar a cierre del ejercicio.
CV473/2014	Bolsa Mercantil de Colombia	\$96.443.093,00	Convenio liquidado en Febrero de 2016, no presenta saldo por ejecutar, BMC reintegro valores no ejecutados. En informe de abril de 2015 aparece ejecutado el valor de \$153.401.931.570 y soportes de devolución a la DTN del saldo no ejecutado de \$98.503.112 y los rendimientos financieros. En memorando de 04/02/16 se envía informe final de supervisión con corte a diciembre de 2015. La entidad manifiesta que <i>“la Bolsa Mercantil de Colombia no había enviado oficialmente los informes ajustados, en consecuencia, sólo hasta el mes de febrero de 2015 el Comité Supervisor elabora y remite al Grupo Contabilidad y al Grupo de Contratos del MADR el informe final y de liquidación”</i> , situación que evidencia la as demoras en entrega de los insumos de parte de los operadores, pero se mantiene porque los valores efectivamente fueron ejecutados en la vigencia 2015.
CV 457/2014	Fedecacao	\$153.882,00	Convenio liquidado en mayo de 2015, no debería presentar saldo. La entidad manifestó en memorando de la Dirección de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos que <i>“a la fecha no fueron allegados al grupo de contabilidad el informe final y la liquidación, en consecuencia fueron remitidos mediante memorando No. 20165200041743 de abril 28 de 2016 para su correspondiente tramite”</i> situación que corrobora la falta de comunicación de las áreas misionales con contabilidad para remitir los insumos

Convenio	Operador	Saldo contabilidad (en miles)	Detalle
			contables.
CV 160/2013	Fedecafé	\$50.693,00	Convenio liquidado en septiembre de 2014, no debería presentar saldo.
CV 262/2013	Fedecafé	\$42.215,00	Liquidado en diciembre de 2015, por lo que presentar saldo, la entidad manifiesta que <i>"El grupo de Contabilidad procederá a realizar los ajustes contables a que haya lugar con el fin de reflejar el saldo real del Convenio"</i> .
Total sobreestimación por convenios liquidados con saldos en contabilidad		\$96.770.027,00	

ii. Convenios sin seguimiento actual o con diferencias en los reportes del supervisor.

Convenio	Operador	Saldo Contabilidad (en miles)	Saldo Informes supervisión (en miles)	Diferencia (en miles)	Detalle
CV 480/2014	Asohofrucol	485.891,18	14.108,82	471.782,36	En informe final del supervisor de octubre de 2015, dando visto bueno para liquidación, presenta un saldo sin ejecutar de \$14.108,82 (miles) por ejecutar.
CV 521/2014	OEI	\$8.623.250,00	\$603.391,34	\$8.019.858,66	a 31 de diciembre de 2015 de acuerdo a memorando 20165800041723 de 28 de abril la ejecución a diciembre de 2015 era de 11.396.608,66 (miles), quedando pendiente \$603.391,34, el saldo reportado por contabilidad corresponde al informe con corte a junio de 2015, que es desactualizado.
CV 182/2013	Incoder	\$5.274.299,00	0	\$5.274.299,00	De acuerdo al informe final de supervisión y a memorando 20165800041723 de 28 de abril de 2016 remitido por la Dirección de Innovación, Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria, el valor ejecutado del convenio fue de

Convenio	Operador	Saldo Contabilidad (en miles)	Saldo Informes supervisión (en miles)	Diferencia (en miles)	Detalle
					\$5.274.299, por lo que no debería figurar saldo de este convenio.
CV 074/2011	CCI	\$1.431.990,00	\$409.673,99	\$1.022.316,01	Existe incertidumbre sobre la ejecución real del convenio dado que CCI está incluyendo costos operativos no soportados por valor de \$306 millones . De igual manera, de acuerdo al informe del supervisor los valores no ejecutados que deben reintegrar al tesoro son de \$409 millones, por lo que se determina una sobreestimación de la cuenta en \$1.022,32 millones. La entidad manifestó que <i>“Cabe resaltar que la CCI conoce el monto que debe reintegrar, porque el Comité Supervisor le ha informado en varias oportunidades sobre los gastos que no son elegibles o que no fueron debidamente soportados, como se puede evidenciar en la ayudas de memorias y el acta de reuniones realizadas en el mes de junio de 2012”</i>
CV 524/2014	CCI	\$25.156.408,00	\$155.109,62 (por ejecutar) + \$3.027.620,48 (Costos no soportados) \$3.182.730,10	\$21.973.677,9	De acuerdo al informe de ejecución de 14 de diciembre de 2015 recibido por el grupo de contabilidad el 15 de diciembre de 2015, el valor ejecutado es de 99.56% de los desembolsos realizados por el MADR, que equivalen a \$35.097.076,41 (miles) quedando un valor por ejecutar de \$155.109,62, a este saldo por ejecutar se debe incluir los \$3.027.620,48 que corresponden a costos operativos por no estar soportados que se

Convenio	Operador	Saldo Contabilidad (en miles)	Saldo Informes supervisión (en miles)	Diferencia (en miles)	Detalle
					encuentran en revisión, la entidad manifiesta que “ <i>El comité supervisor, una vez se reciba por parte de la CCI las aclaraciones con respecto al tema de los costos operativos y se presente por parte del cooperante el informe tanto técnico como financiero, se procederá a realizar la respectiva validación y elaborar el respectivo informe dando claridad sobre los temas expuestos, el cual será enviado al grupo de contabilidad para establecer de manera puntual el saldo que presenta el convenio de acuerdo a los desembolsos efectuados por el MADR</i> ” .
CV 519/2014	OEI	\$8.358.783,00	\$2.170.885,38	\$6.187.897,62	Datos de acuerdo a informe de 31 de diciembre de 2015. La entidad manifiesta que el saldo que aparece en contabilidad corresponde al saldo de ejecución del convenio a 30 de septiembre de 2015, y no al de 31 de diciembre de 2015 que es el reportado por el supervisor por 2.170.885,38 (miles), así mismo manifiestan que dicho informe se presentaron en marzo y abril de 2016, evidenciando demoras de 4 meses en las entregas de los insumos a contabilidad.
CV 521/2014	OEI	\$8.623.250,00	\$603.391,34	\$8.019.858,66	Datos de acuerdo a informe de 31 de diciembre de 2015. La entidad manifiesta que el saldo en contabilidad corresponde a ejecución de junio de 2015, y que el informe de supervisión con la ejecución a diciembre de 2015 se radico en contabilidad el 17 de marzo

Convenio	Operador	Saldo Contabilidad (en miles)	Saldo Informes supervisión (en miles)	Diferencia (en miles)	Detalle
					de 2016.
CV 217/2014	RADIO TELEVISIÓN NACIONAL DE COLOMBIA - RTVC	\$182.753,00	0	\$182.753,00	En el último informe de supervisión aparece todo ejecutado, por lo que se determina una sobreestimación en dicho monto. La entidad manifiesta que "Si bien es cierto que el último informe que reposa en la carpeta reporta una ejecución del 100% de los recursos por parte de la RTVC, por error involuntario dicho informe no fue enviado al Grupo de Contabilidad del MADR".
CV476/2014	Fiducoldex	\$5.000.000,00	\$0.00	\$5.000.000,00	En memorando de 20161700040533 la Oficina de Asuntos Internacionales adjunta informe financiero de ejecución entregado por Fiducoldex, en el mismo se manifiesta en el numeral 5 que a 31 de diciembre de 2015, los recursos aportados al convenio han sido totalmente ejecutados.
Total sobreestimaciones por diferencias con informes de supervisor				\$56.152.443,21	

iii. Convenios FINAGRO con diferencias de acuerdo a Estados Financieros de los mismos:

Convenio	Operador	Saldo Contabilidad (en miles)	Saldo en Estados financieros de cada convenio (en miles)	Diferencia (en miles)	Detalle
CV 219/2012	FINAGRO	\$5.880.760,00	\$2.028.940,00	\$3.851.820,00	Estados financieros con corte a 31 de diciembre de 2015 del convenio
CV 227/2014 AIS PPTO 2014	FINAGRO	\$222.554.489,00	53.233.109,63	\$169.321.379,37	Estados financieros con corte a 31 de diciembre de 2015 del convenio

Convenio	Operador	Saldo Contabilidad (en miles)	Saldo en Estados financieros de cada convenio (en miles)	Diferencia (en miles)	Detalle
CV 248/2012 RECURSO HIDRICO PPTO 2012	FINAGRO	\$367.716,00	0	\$367.716,00	En los Estados financieros con corte a 31 de diciembre de 2015 del convenio no presenta saldo disponible
CV 250/2014 IAT CONTINUID AD 2012- 2014	FINAGRO	\$907.184,00	\$828.239,07	\$8.944,93	Estados financieros con corte a 31 de diciembre de 2015 del convenio
CV 258/2015 CIF PPTO 2015	FINAGRO	18.228.857,00	\$11.969.107,31	\$6.259.749,69	Estados financieros con corte a 31 de diciembre de 2015 del convenio
CV 379/2013 IAT PPTO 2013 - 2014	FINAGRO	\$12.867.845,00	\$4.710.350,79	\$8.157.494,21	Estados financieros con corte a 31 de diciembre de 2015 del convenio
FAG PROYECTO S ESPECIAL S	FINAGRO	\$19.364.398,00	\$19.512.063,96	-\$147.665,96	Estados financieros con corte a 31 de diciembre de 2015 del convenio
Total sobrestimación convenios FINAGRO				\$187.819.438,24	

La entidad manifiesta que “Con respecto a los convenios 219 de 2012, 248 de 2012, 379 de 2013 y teniendo en cuenta la conciliación realizada a corte 31 de diciembre de 2015 entre el registro contable y los informes de supervisión, las diferencias mencionadas en la observación se deben entre otras circunstancias a que estos convenios se encuentran en proceso de liquidación y las partidas de diferencia corresponden a los reintegros realizados por el ejecutor durante el año 2015”.

iv. Saldos en incertidumbre por no tener soportes de la supervisión o insumos del operador que den cuenta de la ejecución financiera real de los convenios:

Convenio	Operador	Valor en contabilidad	Observación
CV 214/2014	CCI	\$8.608.636,00	En informe financiero del supervisor con corte a 22 de diciembre de 2014, aparece un valor por ejecutar de \$7.205.724,43 (miles) pero no hay informes de supervisión de la vigencia 2015, quedando incertidumbre sobre la ejecución de ese saldo durante la vigencia.

Convenio	Operador	Valor en contabilidad	Observación
CV 203/2014	Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria Corpoica	\$55.239,00	Informe de ejecución financiera del operador aparece todo ejecutado, Pero no hay informe de supervisión financiera de parte del MADR, por lo que hay incertidumbre sobre la aplicación de los principios de la función administrativa en la ejecución reportada por el operador. La entidad no adjuntó informes de supervisión manifestando que <i>“Ahora bien frente a la presentación del informe técnico y financiero, se está a la espera por parte de CORPOICA del informe final con su respectiva documentación, para proceder a la visita de verificación final y el trámite de liquidación del convenio, previo cumplimiento de las actividades y la aprobación del supervisor técnico”</i> , situación que es contraria a lo establecido en el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 (Estatuto anticorrupción) que establece <i>“La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligatorio por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.</i> <i>Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente”</i> , y por ende no se puede esperar hasta que el operador entregue el informe final de ejecución para adelantar la supervisión técnica y financiera.
CV 201/2014	Organización De Las Naciones Unidas Para La Alimentación Y La Agricultura Fao	\$915.657,00	El informe supervisión financiera es de diciembre de 2014, No hay informes de supervisión de la vigencia 2015, quedando incertidumbre sobre la ejecución de ese saldo, la entidad manifiesta que <i>“Por otro lado se anexa comunicación FAO, donde manifiesta que el informe final financiero se encuentra a la espera de los procedimientos generales en Roma así como la autorización de la consignación de recursos no ejecutados, una vez se cuente con dicha información se procederá con la liquidación del convenio.”</i> Pero no adjuntan informe de la supervisión, generando incertidumbre sobre la ejecución de esos recursos en el 2015.
CV 121/2013	CCI	\$1.243.444,00	La supervisión del convenio allega informes de supervisión técnica y financiera, donde a 31 de diciembre de 2013, en el mencionado informe se evidencia una ejecución de \$6.547.581,84 (miles) de los 9.198.000,00 (miles) encontrándose un saldo por costos operativos de \$817.646,79 (miles), pero sobre los mismos incluyen partidas que están relacionadas con el aporte de CCI en

Convenio	Operador	Valor en contabilidad	Observación
			bienes y servicios, adicionalmente adjuntan consignación de recursos no ejecutados por \$1.407.500 (miles). Pero no se menciona que paso con los 1.242.917,17 (miles) pendientes de reintegrar o justificar por parte de CCI.
Total Convenio con Incertidumbres		\$10.822.976,00	

Esta situación se presenta, porque las áreas misionales (supervisores) no están enviando los informes periódicos de supervisión a contabilidad, además, de la falta de claridad del sistema de información del Ministerio donde se identifique los insumos que remiten las diferentes áreas para contabilidad, el responsable y la periodicidad del mismo. Esta situación ocasiona que no se refleje la realidad financiera del MADR en los Estados Financieros, generando una **sobrestimación** de la cuenta de Recursos Entregados en Administración de \$340.741.908,45 (miles) y unos saldos con **incertidumbre** por valor de \$10.822.976,00 (miles). **Presunta connotación Disciplinaria** por las actuaciones u omisiones de los supervisores.

La entidad manifiesta que *“Considerando las fechas de cierre contable oficialmente establecidas por la Contaduría General de la Nación, se ha procedido a realizar el registro contable atendiendo la información recibida ante de la fecha de dicho cierre, sin perjuicio de lo anterior, los informes recibidos con posterioridad se incorporan a la Contabilidad en el momento de su recepción a fin de ajustar los saldos contable a la realidad de las operaciones del Ministerio”*.

Lo afirmado por la entidad no desvirtúa el hallazgo, en cuanto a que en el instructivo No. 003 de 2015, de la CGN dirigida a los representantes legales de las entidades y otros directivos se establecieron unas instrucciones para el cambio del periodo contable 2015-2016, numeral 2.1 se definió como plazo el 15 de febrero de 2016, para reportar la información financiera, económica, social y ambiental a través del sistema CHIP *“con el propósito de que las actividades relacionadas con el cierre contable incluyan procedimientos referidos al debido reconocimiento de los bienes, derechos, obligaciones, ingresos, gastos y costos en el período correspondiente al año 2015; que los estados contables reflejen razonablemente los saldos al corte del 31 de diciembre y se preparen los saldos de inicio del año 2016”* por tal razón la entidad debió tomar las medidas necesarias para garantizar la inclusión de los insumos contables que den fe de los hechos económicos que afectaron la situación financiera del Ministerio en la vigencia 2015, entre las actividades mínimas a realizar de acuerdo al instructivo están entre otras la conciliación entre las áreas de la entidad que generan información contable, existencia real de bienes, derechos, obligaciones y documentos soporte idóneos y

la formalización, soporte y actualización de derechos, obligaciones, ingresos, gastos y costos por tal razón se valida el hallazgo.

Adicionalmente, Se evidencian deficiencias en la ejecución de los convenios de CCI en cuanto a la inclusión en los costos operativos de gastos no elegibles, o de rubros que corresponden a la contrapartida en especie de bienes y servicios que son el aporte en convenio de asociación, en vigencias 2011, 2012, 2013 y 2014, por lo cual dado que se requiere hacer una verificación exhaustiva, se solicitará la apertura de una actuación de control fiscal.

- **Hallazgo No. 14 - Cuenta por pagar resolución 465 FINAGRO (FINANCIAMIENTO Y RIESGO AGROPECUARIO OBSRVACION 25)**

El régimen de contabilidad pública versión 2007.05, establece en el Título II, Capítulo único, numeral 8 “Principios de contabilidad pública” establece “117. *Devengo o Causación. Los hechos financieros, económicos, sociales y ambientales deben reconocerse en el momento en que sucedan, con independencia del instante en que se produzca la corriente de efectivo o del equivalente que se deriva de estos. El reconocimiento se efectuará cuando surjan los derechos y obligaciones, o cuando la transacción u operación originada por el hecho incida en los resultados del período.*

(...)

121. *Período Contable. Corresponde al tiempo máximo en que la entidad contable pública debe medir los resultados de sus operaciones financieras, económicas, sociales y ambientales, y el patrimonio público bajo su control, efectuando las operaciones contables de ajustes y cierre. El período contable es el lapso transcurrido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre. No obstante, se podrán solicitar estados contables intermedios e informes y reportes contables, de acuerdo con las necesidades o requerimientos de las autoridades competentes, sin que esto signifique necesariamente la ejecución de un cierre.” (El subrayado es nuestro).*

De igual manera, en el numeral 9.1.2 “Normas técnicas relativas a los pasivos” se establece lo siguiente: “202. *Noción. Los pasivos corresponden a las obligaciones ciertas o estimadas de la entidad contable pública, derivadas de hechos pasados, de las cuales se prevé que representarán para la entidad un flujo de salida de recursos que incorporan un potencial de servicios o beneficios económicos, en desarrollo de las funciones de cometido estatal”.* (El subrayado es nuestro).

Así mismo, el párrafo 224 del numeral 9.1.2.3 “cuentas por pagar” establece: “224. *Las cuentas por pagar deben reconocerse por el valor total adeudado, que se define como la cantidad a pagar en el momento de adquirir la obligación. En el caso*

de operaciones con proveedores en moneda extranjera, estas deben reconocerse aplicando la Tasa Representativa de Mercado (TRM) de la fecha de transacción. Los costos de endeudamiento, como intereses y comisiones por pagar, se reconocen por el valor devengado o causado, de acuerdo con las condiciones pactadas. Las cuentas por pagar se registran en el momento en que se reciba el bien o servicio, o se formalicen los documentos que generan las obligaciones correspondientes, de conformidad con las condiciones contractuales. Cuando no exista prestación a cargo de un tercero, su reconocimiento debe estar condicionado al origen de la obligación en virtud del acto jurídico que la sustenta". (El subrayado es nuestro)

Se determinó que se causó contablemente la cuenta por pagar con cargo a la Resolución 465 de 2015 a favor de FINAGRO por \$35.534 millones, sin que se hubiera prestado o cumplido el servicio, según el fin misional de los recursos. Estos dineros fueron girados a FINAGRO en su calidad de administrador del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios, para el diseño, implementación y promoción de instrumentos, incentivos y estímulos para la producción y comercialización agropecuaria, en concordancia con la normativa que rige el Seguro Agropecuario.

Siendo la Resolución del 24 de diciembre de 2015, la cuenta por pagar se constituyó el 29 de diciembre de 2015, pero los recursos se giraron a FINAGRO hasta el 09 de febrero de 2016, luego no pudieron haberse ejecutado esos recursos en la vigencia 2015.

Esta situación se presenta por error en el manejo contable de las obligaciones vía resolución, dado que los recursos están afectando el gasto automáticamente con la causación de la cuenta por pagar contable sin tener en cuenta la ejecución real de esos recursos, situación que genera pérdida de control de los mismos que de acuerdo al artículo 3 está en cabeza de la Dirección de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios en la parte técnica, y en la Subdirección Financiera del MADR para el seguimiento financiero. Así mismo, genera una sobrestimación la cuenta "521190 Otros gastos generales" del Ministerio en dicho monto y a una afectación a los resultados del ministerio, mostrando como gestión recursos que todavía no han sido utilizados.

La entidad manifiesta que *"el artículo 86 de la ley 101 de 1993, señala que las partidas que le sean asignadas en el Presupuesto Nacional, al Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios serán realizadas a título de capitalización, y el hecho de existir la resolución 465 del 24 de diciembre de 2015, expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, atiende inmediatamente a la existencia de una obligación, aun cuando no concurre la prestación a cargo de un tercero por no ser esa la naturaleza del programa o incentivo. Lo anterior, se debe a que se reconoce la existencia de la cuenta por pagar, teniendo en cuenta el origen de la obligación,*

es decir, el acto jurídico que la sustenta y en particular, para el caso que nos ocupa, la resolución ya citada”.

“Esta última, debidamente expedida, suscrita, publicada y legalizada, lo que inmediatamente obliga a realizar el registro de cuenta por pagar, donde reiteramos, por la naturaleza del acto, no se recibe un servicios, sino que en virtud de la resolución, se genera dicha obligación, y por ende la cuenta por pagar”.

Lo manifestado por la entidad no desvirtúa lo glosado por la CGR, en tanto que lo que se está cuestionando es la cuenta por pagar contable y no la cuenta por pagar presupuestal, efectivamente la resolución ampara la cuenta por pagar presupuestal porque reúne los requisitos para el compromiso de recursos, pero no cumple con los requisitos del régimen de contabilidad, en el cual se reconoce la obligación cuando incida en los resultados del periodo, situación que no ha sucedido con corte a 31 de diciembre de 2015, por lo que no se podía causar contablemente la obligación contra la cuenta 521190- Otros gastos generales, (dado que el gasto no se ha realizado), por tal razón se valida el hallazgo.

- **Hallazgo No. 15 - Subsidios asignados de Vivienda Rural (BIENES PUBLICOS RURALES OBERVACION 26)**

El artículo 5 de la resolución 355 de 2015 establece que: “Seguimiento financiero. Sin perjuicio del seguimiento financiero que realiza el Ministerio de Hacienda y crédito Público a través de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional, la entidad ejecutora de los recursos transferidos deberá remitir de manera trimestral a la Subdirección financiera del ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural un informe en el que detalle el porcentaje de ejecución de los recursos transferidos y su contabilización, lo mismo que el cumplimiento de lo previsto en el artículo 4 de la presente resolución si es el caso.

En el evento en que la entidad ejecutora no remitiere los respectivos informes, el Subdirector Financiero del Ministerio deberá solicitar el envío de los informes en el término que se indique. Si se desatiende este último término, la Subdirección financiera del ministerio informará de ese hecho a la oficina de Control Interno Disciplinario de la entidad ejecutora, o a la Oficina de Control Interno de dicha entidad, según el caso, para los fines pertinentes, sin perjuicio de requerir la presentación del informe al representante legal de la entidad ejecutora”. (El subrayado es nuestro)

El artículo 2 de la Resolución 101 de 24 de abril de 2015 establece que: *“el seguimiento a la ejecución de la política del Subsidio Familiar de Vivienda de interés social rural será realizado por la Dirección de Gestión de bienes Públicos rurales del*

Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural, y el seguimiento y evaluación de la ejecución presupuestal de los recursos aquí transferidos, estará a cargo de la Subdirección financiera del Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural”.

El régimen de contabilidad pública versión 2007.05, establece en el Título II, capítulo único, numeral 9.1.4.2 “Gastos” establece lo siguiente: “289. El gasto público social corresponde a los recursos destinados por la entidad contable pública a la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, medio ambiente, recreación y deporte y los orientados al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, de conformidad con las disposiciones legales”. (El subrayado es nuestro)

La cuenta 555001, Gasto Público Social – Subsidios asignados de vivienda, presenta un saldo a 31 de diciembre de \$510.928,3 millones, situación que no refleja la realidad de la ejecución de los recursos en el 2015, que surge de la causación de las cuentas por pagar con cargo a la resolución 101 de 2015, modificada por la resolución 103. Dado que el valor efectivamente girado a Banagrario durante la vigencia 2015 fue de tan solo de \$176.698,8 millones, recursos que se encuentran sin ejecutar en inversiones de liquidez, lo que evidencia la sobreestimación de la cuenta por no haberse cumplido el objeto misional de esos recursos, los cuales no están solucionando las necesidades básicas insatisfechas, sino que están sin uso misional, tan solo generando rendimientos financieros.

Así mismo, verificado el saldo a 31 de diciembre de 2015, del portafolio de inversiones de liquidez que tiene Banagrario con los recursos destinados a la asignación de subsidios de vivienda se encuentran los siguientes saldos:

(Cifras en miles)

Valor efectivamente girado 2015 a Banagrario →	\$176.698.811,45
Valor que se encuentra en Portafolio de inversiones:	\$ 646.371.898,3

Vivienda Rural	\$ 53.031.622,00	Recursos recibidos del MADR vigencias 2000 a 2009
Vivienda 2010	\$593.340.276,30	Recursos recibidos del MADR vigencias 2010 - 2015
TOTAL EN PORTAFOLIO	\$ 646.371.898,3	

Si bien los recursos se encuentran asignados, los mismos no han sido otorgados a los beneficiarios, por lo que su función social no se encuentra cumplida, dado que se encuentran son en portafolios de inversión.

Esta situación se origina por error en el manejo contable de las obligaciones vía resolución, dado que los recursos están afectando el gasto automáticamente con la causación de la cuenta por pagar sin tener en cuenta la ejecución real de esos recursos, situación que conlleva a que se pierda el control de los mismos. De la misma manera demuestra deficiencias en el seguimiento que debe realizar la Dirección de Gestión de Bienes Públicos Rurales del MADR, a la ejecución de los recursos de los programas de vivienda de interés social rural, en cuanto a la clara identificación de los beneficiarios, estado del subsidio, reintegro de valores no otorgados y gastos y costos relacionados, información que la mencionada área no poseía, y fue allegada hasta que Banagrario dio respuesta al requerimiento. También se ocasiona por la falta de instrumentos y personal del área financiera para realizar el seguimiento financiero.

Lo anterior, acarrea distorsión de las cifras de ejecución de la política de vivienda rural, presentando cifras sobreestimas, con respecto a lo realmente ejecutado y entregado a beneficiarios, así como sobreestimación de los Estados Financieros de acuerdo al siguiente detalle:

Detalle	Valor (miles)
Sobreestimación gastos 2015 cuenta 555001 Subsidios vivienda ² (156.345.524,44 en portafolio de inversión más 349.296.757,78 causado al gasto pero sin girar)	\$505.642.282,22
Sobreestimación de los gastos años anteriores por no ejecución contable de recursos -afecta patrimonio.	\$490.026.373,86
Total Sobreestimación	\$995.668.656,08

La entidad manifiesta que: *“Para el caso de Vivienda de Interés Social rural las disposiciones legales establecen un procedimiento que debe cumplirse para solucionar la necesidad básica insatisfecha de vivienda a la población rural pobre y vulnerable, que se encuentra claramente definido en el Decreto 1071 de 2015 y el reglamento operativo del programa.*

Dicho procedimiento inicia con la distribución de recursos del subsidio recomendada por la Comisión Intersectorial del sector de VISR, que el MADR plasma a través de una Resolución, para luego surtirse el proceso de postulación, y luego el otorgamiento o adjudicación del subsidio que realiza el Banco Agrario. Posteriormente se continúa con la ejecución contractual propiamente dicha, actividad regida en su integridad por el manual de contratación de la Entidad Operadora, en la que se vinculan a los contratistas, de obra, Interventoría y Trabajo social, siguiendo con la formulación o estructuración de un proyecto de VISR, para finalmente iniciar con la construcción de la solución de vivienda

² Contrapartidas en las cuentas 240102 Proyectos de inversión \$12.661.570.776, 243001 Subsidios de vivienda por pagar \$349.296.757.777

financiada con el subsidio adjudicado en sitio propio en el área rural dispersa del país y termina con la respectiva entrega de la solución construida o mejorada al hogar al que le fue otorgado o adjudicado el subsidio. Es decir, que el subsidio es en especie, no se entrega el dinero al beneficiario del mismo.

Como se puede observar, el mandado legal define un proceso para lograr la materialización del subsidio y por consiguiente la satisfacción de la necesidad básica, dicho proceso requiere de un tiempo, el cual sobrepasa la vigencia de adjudicación del subsidio, como es lógico, por las características del mismo y por la fecha de adjudicación del subsidio, la mayoría de subsidios en una vigencia se otorga o adjudica en el último trimestre por cuanto el proceso de distribución de recursos y postulación de hogares requiere del tiempo necesario para la expedición de la resolución, convocatoria, presentación, calificación y verificación de requisitos de los hogares, dado que el Banco Agrario debe verificar que los hogares a los que se les va a otorgar o adjudicar el subsidio cumplen con los requisitos para ello. El Subsidio es otorgado o adjudicado por el Banco Agrario a través del comité de Adjudicaciones del subsidio...”

Si bien el procedimiento tiene que cumplir diferentes etapas, existen recursos que llevan más de 6 años en portafolios de inversión, por lo que la ejecución financiera de los recursos presenta demoras. Adicionalmente, el registro en contabilidad, debe evidenciar en qué etapa se encuentran, porque como se están mostrando las cifras del programa de subsidio de Vivienda de Interés Social, aparece como si ya se hubiesen otorgado efectivamente el 100% de los recursos al beneficiario final, por lo que se valida el hallazgo. (Ver anexo 1)

- **Hallazgo No. 16 - Causaciones realizadas al gasto de recursos entregados en administración (SUBDIRECCIÓN FINANCIERA OBSERVACIÓN 60)**

El régimen de contabilidad pública versión 2007.05, establece en el título II, capítulo único, numeral 8 “Principios de contabilidad pública”, lo siguiente: “117. *Devengo o Causación. Los hechos financieros, económicos, sociales y ambientales deben reconocerse en el momento en que sucedan, con independencia del instante en que se produzca la corriente de efectivo o del equivalente que se deriva de estos. El reconocimiento se efectuará cuando surjan los derechos y obligaciones, o cuando la transacción u operación originada por el hecho incida en los resultados del período”.* (El subrayado es nuestro).

Verificados los estados financieros con corte a 31 de diciembre de 2015 de los convenios suscritos con FINAGRO para la administración de recursos, se encontró que los siguientes convenios se encuentran sin saldo en contabilidad del MADR, pero con recursos disponibles en FINAGRO, así:

Convenio	Operador	Valor en contabilidad Finagro (miles)
Convenio 064 de 2011	FINAGRO	\$19.517.885,00
Proyecto de apoyo a la microempresa local CV 041 de 2005:	FINAGRO	\$4.666.062,00
Convenio 201/2013 CIIF	FINAGRO	\$16.327.904,00
Convenio 218/2014 CIIF	FINAGRO	\$6.419.562,00
Convenio 223/2014 Coberturas	FINAGRO	\$6.970,00
Línea Especial de crédito Resolución 005. Convenio de 2008	FINAGRO	\$5.418.477,00
Recurso Hídrico Presupuesto 2013-2014	FINAGRO	\$2.888.765,52
Convenio 259-2015 AIS PPTO 2015 LEC e ICR	FINAGRO	\$93.518.315,31
Total SUBESTIMACIÓN		\$ 148.763.940,83

Esta situación se ocasiona por una errada causación de los recursos girados, registrando los recursos directamente al gasto, sin llevar el control de los mismos en la cuenta de recursos entregados en administración. Lo anterior, no permite que los estados financieros reflejen la realidad de la entidad, además que se pierda control sobre los recursos que no se estén ejecutando, y una subestimación de los deudores en \$148.763 millones.

La entidad manifiesta que: *“...dado los convenios que originan la presente observación incluyen en su cláusulas una supervisión que se limita a la duración del mismo, que para el caso de registro contable denotaba una restricción en el periodo de incorporación de la información a los estados financieros, dado que el suministro del insumo financiero producto del seguimiento que con posterioridad a la terminación del contrato se debe realizar con el fin de tener el control de los recursos desembolsados, el cual debe estar en cabeza de las áreas misionales competentes, sólo se circunscribe a la duración, y en consecuencia, el comité Supervisor en el periodo de vigencia de dicho Convenio, remite información al grupo de contabilidad.*

Así las cosas, la Subdirección Financiera ha desarrollado dos (2) mesas de trabajo con FINAGRO y una (1) con la Contaduría General de la Nación, con el fin de

determinar los criterios a ser adoptados por el MADR para el registro y control de este tipo de causación de los recursos que observan esta característica específica, así mismo, la Subdirección financiera en coordinación con la dependencia misional responsable elaborará un procedimiento donde se establezcan los protocolos a seguir que garanticen el seguimiento y control de los recursos entregados a FINAGRO y en consecuencia, se exija la entrega de los informes en forma oportuna al Grupo de contabilidad garantizando de esta manera el insumo para el adecuado registro contable, tendiente a reflejar el estado de los recursos girados.

Es necesario para proceder a incorporar los saldos que fueron llevados al gasto en razón a que la supervisión tuvo una vigencia igual a la duración del contrato, por lo que la presenta administración deber realizar los ajustes requeridos tendientes a subsanar esta diferencia.”

Si bien la entidad ha implementado acciones de mejora para subsanar esta situación, los resultados de las mismas se verán reflejados hasta el cierre de la vigencia 2016, por lo que se valida el hallazgo.

- **Hallazgo No. 17 - Cartera comprada programas de alivio y reactivación agropecuaria (SUBDIRECCIÓN FINANCIERA OBSERVACIÓN 61)**

El concepto 20122000001951 del 08 de febrero de 2012, establece sobre el registro y revelación de las operaciones realizadas como consecuencia de los convenios suscritos con FINAGRO, relacionados con el Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria - PRAN, el Programa Nacional de Reactivación Cafetera y el Programa de Alivio a la Deuda Cafetera, lo siguiente: *“El siguiente procedimiento contable contempla los hechos originados en el Ministerio de Agricultura, así como los derivados de la ejecución de las obligaciones convenidas con FINAGRO. Corresponde señalar que para realizar los registros contables de la ejecución de los programas, debe tomarse como base los informes periódicos que entrega FINAGRO, en cumplimiento de lo acordado en los convenios.*

1.1 *Desembolso de los recursos, por parte de la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional - DGCPTN y por cuenta del Ministerio de Agricultura, a FINAGRO: Débito a la subcuenta 142402 - En administración, de la cuenta 1424 - RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACIÓN y crédito a la subcuenta 470510-Inversión, de la cuenta 4705-FONDOS RECIBIDOS.*

1.2 *Compra de la cartera, a los intermediarios financieros, por parte de FINAGRO. El registro se realiza, con base en la Norma técnica del costo histórico, por el valor neto pagado de la cartera con descuento, con un débito a la subcuenta*

147073-Préstamos concedidos por instituciones no financieras, de la cuenta 1470-OTROS DEUDORES y crédito a la subcuenta 142402 - En administración, de la cuenta 1424 - RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACIÓN. El valor del descuento, que se deriva de la diferencia entre el valor de los pagarés constituidos como garantía y el valor pagado por la compra de cartera, considerando el principio de prudencia, debe registrarse en una cuenta de orden por derechos contingentes, con un débito a la subcuenta 812190 - Otros recursos y derechos potenciales, de la cuenta 8121-RECURSOS Y DERECHOS POTENCIALES, con crédito en la subcuenta 890507 Recursos y derechos potenciales de la cuenta 8905 DERECHOS CONTINGENTES POR CONTRA (Cr), toda vez que con seguridad su recuperación será inferior al monto total de la obligación, si el deudor cumple las condiciones establecidas en el pago de la cartera para beneficiarse del estímulo ofrecido en el programa.

Las cuentas de orden anteriormente señaladas, deben ajustarse con: a). El mayor valor recaudado con respecto al total del capital comprado. b). La diferencia que resulte entre el total del crédito a cargo del beneficiario, y el valor efectivamente pagado como capital, bajo las condiciones establecidas para el pago de la cartera del programa.

- 1.3 Gastos incurridos por la gestión de FINAGRO: Se registra un Débito a la subcuenta y cuenta que corresponda del grupo 52 - DE OPERACIÓN según la naturaleza del gasto, y crédito a la subcuenta 142402 - En administración, de la cuenta 1424 - RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACIÓN.
- 1.4 Reconocimiento de los intereses por los préstamos concedidos. Cuando exista el derecho, conforme lo establecen los decretos, se registra un débito a la subcuenta 147073 - Préstamos concedidos por instituciones no financieras, de la cuenta 1470 - OTROS DEUDORES y crédito la subcuenta 480504 - Intereses de deudores, de la cuenta 4805 - FINANCIEROS.
- 1.5 Recaudo de la cartera: En el momento que se registre el recaudo de cartera deben identificarse claramente y separarse los siguientes valores: el que corresponde al capital comprado, (costos histórico), los intereses causados sobre éste y el excedente. Así que, la suma que corresponde al capital y los intereses se registra con un débito a la 142402 - En administración, de la cuenta 1424 - RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACIÓN y un crédito a la subcuenta 147073 - Préstamos concedidos por instituciones no financieras, de la cuenta 1470 - OTROS DEUDORES. El excedente, que corresponde al mayor valor de los pagos a capital con respecto al costo de la cartera comprada, se adiciona al valor del Fondo, con un débito a la subcuenta 142402 - En administración, de la cuenta 1424 - RECURSOS

ENTREGADOS EN ADMINISTRACIÓN y un crédito a la subcuenta 480590 - Otros ingresos financieros, de la cuenta 4805 - FINANCIEROS.

- 1.6 Préstamo de FINAGRO a través de operaciones de tesorería. Cuando se requiere proveer de liquidez al programa en la compra de cartera, se registra la operación mediante un débito a la subcuenta 147073 - Préstamos concedidos por instituciones no financieras, de la cuenta 1470 - OTROS DEUDORES y un crédito a la subcuenta 230606 - Créditos de tesorería, de la cuenta 2306 - OPERACIONES DE FINANCIAMIENTO INTERNAS DE CORTO PLAZO.
- 1.7 Reconocimiento de los gastos financieros. Se causan por los préstamos de liquidez realizados por FINAGRO durante la ejecución de los programas y deben registrarse con un débito a la subcuenta 580590-Otros gastos financieros, de la cuenta 5805 - FINANCIEROS y un crédito a la subcuenta 142402 - En administración, de la cuenta 1424 - RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACIÓN. En este caso, en notas a los estados contables debe explicarse su origen.
- 1.8 Liquidación del convenio: Al vencer el plazo del convenio, FINAGRO reintegra el remanente de los recursos recibidos en administración, consignándolos a la DGCPN, por lo cual el Ministerio registra un débito a la subcuenta 572080 - Recaudos, de la cuenta 5720 - OPERACIONES DE ENLACE y un crédito a la subcuenta 142402 - En administración, de la cuenta 1424 - RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACIÓN". (El subrayado es nuestro).

Verificados los estados financieros de los diferentes convenios con FINAGRO para compra de cartera agropecuaria con corte a 31 de diciembre de 2015, encontramos una aplicación errada del concepto de acuerdo al siguiente detalle:

SALDOS CARTERA COMPRADA

Convenio	Valor saldo cartera comprada (miles)	Valor saldo provisión cartera (miles)
FAG RECUPERACION	\$55.203.950,79	\$2.932.780,92
106 PRAN	\$50.373.777,69	\$46.050.228,55
113 PRAN CAFETERO	\$23.759.905,05	\$23.758.181,25
05 FONSA	\$221.242.027,27	\$24.361.060,34
CV.102/04 PLAN DE ALIVIO A LA DEUDA AGROPECUARIA	\$6.336.050,00	\$6.334.794,00
TOTALES	\$356.915.710,80	\$103.437.045,06
Saldo en Balance Cuenta 147073 Prestamos por entidades no financieras		\$201.326.550,65
SUBESTIMACIÓN DE LA CUENTA 147073 Préstamos concedidos por entidades no financieras (naturaleza debito)		\$155.589.160,15

Convenio	Valor saldo cartera comprada (miles)	Valor saldo provisión cartera (miles)
SUBESTIMACIÓN DE LA CUENTA 148003 Provisión par aprestamos concedidos (naturaleza crédito)		\$103.437.045,06

SALDOS RECURSOS EN ADMINISTRACIÓN

Convenio	Valor Disponible sin ejecutar (en miles)	Valor cuenta 142402 Recursos en administración (en miles)	Diferencia (Sobrestimación Cuenta 142402)
FAG RECUPERACION	\$17.905.623,41	\$73.117.943,00	-\$55.212.319,59
106 PRAN	\$45.214.951,96	\$47.208.128,00	-\$1.993.176,04
113 PRAN CAFETERO	\$18.452.412,63	\$19.541.119,00	-\$1.088.706,37
05 FONSA	\$103.694.864,25	\$108.001.442,00	-\$4.306.577,75
CV.102/04 PLAN DE ALIVIO A LA DEUDA AGROPECUARIA	\$8.674.628,00	\$8.788.988,00	-\$114.360,00
TOTALES	\$193.942.480,25	256.657.620,00	-62.715.139,75

SALDOS EN CUENTAS DE RESULTADOS 2015

Detalle	Saldo en cuenta 555090 Otros subsidios (en miles)	Saldo en cuenta 481008 Otras recuperaciones (en miles)
Registro errado para registrar los movimientos de la ejecución financiera del Convenio 102/2004 ALIVIO A LA DEUDA CAFETERA, 2015, a septiembre de acuerdo al balance reportado por FINAGRO.	\$299.031,19	\$1.140.646,16
Registro errado para registrar los movimientos de la ejecución financiera del Convenio 106/1999 PLAN AGROPECUARIO, a septiembre 2015 de acuerdo al balance reportado por FINAGRO.	\$3.444.932,54	\$3.684.797,06
Registro errado para registrar los movimientos de la ejecución financiera del Convenio 113/2001 PRAN CAFETERO a septiembre 2015, de acuerdo al balance reportado por FINAGRO, anexo.	\$1.558.315,56	\$622.722,89
TOTAL SOBRESTIMACIONES CUENTAS DE RESULTADO	\$5.302.279,29	\$5.448.166,11

Esta situación se presenta por deficiencias en los mecanismos de control interno del área contable, que no permiten verificar que los hechos financieros, económicos, sociales y ambientales que han sido objeto de identificación fueron interpretados de conformidad con lo establecido en el régimen de contabilidad pública, ocasionando que no se refleje la realidad de la situación financiera del ministerio con respecto a la ejecución de estos convenios, generando una sobrestimación neta de los activos en \$10.306,64 millones, una sobrestimación de los ingresos en \$5.448,17 millones y una sobreestimación de los gastos en 5.302,28 millones.

La entidad manifiesta que *“La interpretación que la administración dio en su momento a los conceptos emitidos por la CGN atendió las características especiales de los Convenios suscritos con FINAGRO, los cuales no permitían un control de los recursos entregados para un fin especial y en consecuencia, los estados financieros reflejaban los registros contables en atención a los reportes e informes entregados al Grupo de contabilidad.*

Sin embargo, la administración preocupada por la recurrencia de los hallazgos por parte de las comisiones Auditoras de la Contraloría General de la República para las vigencias fiscales 2012, 2013 y 2014 procedió a convocar una mesa de trabajo con la CGN para aclarar los conceptos emitidos por dicha entidad y determinar en forma precisa la interpretación y en consecuencia, los asientos contable a realizar en virtud de los informes suministrados por FINAGRO.

Como resultados de los análisis realizados por el MADR en el mes de enero de 2016, aunado a la exposición constante de las condiciones particulares de los convenios suscritos con FINAGRO, los cuales no garantiza un seguimiento, ni flujo de información posterior a la duración de convenio, la subdirección financiera desarrollo dos (2) mesas de trabajo con FINAGRO, , con el fin de determinar los criterios a ser adoptados para el registro y control de este tipo de causación y actualización de los recursos que observan esta característica específica, así mismo, nos encontramos en proceso de elaboración de un procedimiento donde se establezcan los protocolos a seguir que garanticen el seguimiento y control de los recursos entregados a FINAGRO, y se determine claramente el área responsable de entregar los informes en forma oportuna para el registro contable, tendiente a reflejar el estado de los recursos girados. “

Si bien la entidad ha implementado acciones de mejora este año para subsanar esta situación, los resultados de las mismas se verán reflejados hasta el cierre de la vigencia 2016, por lo que se valida el hallazgo.

- **Hallazgo No. 18 - Incorporación cifras estados financieros convenios FINAGRO incentivos y otros (SUBDIRECCIÓN FINANCIERA OBSERVACIÓN 62)**

El régimen de contabilidad pública versión 2007.05, establece en el título II, capítulo único, numeral 8 “Principios de contabilidad pública”, lo siguiente: “117. *Devengo o Causación. Los hechos financieros, económicos, sociales y ambientales deben reconocerse en el momento en que sucedan, con independencia del instante en que se produzca la corriente de efectivo o del equivalente que se deriva de estos. El reconocimiento se efectuará cuando surjan los derechos y obligaciones, o cuando la transacción u operación originada por el hecho incida en los resultados del período”.* (El subrayado es nuestro).

Verificados los Estados Financieros de la entidad, se constató que realizaron la incorporación a cuentas de balance de derechos u obligaciones que correspondían a FINAGRO y no al Ministerio de acuerdo al siguiente detalle:

CUENTA	NOMBRE	SALDO A 31/12/2015 (cifras en miles)	
		DEBITO	CREDITO
147072	Comisiones	\$2.756,66	
147090	Otros deudores	\$166.204,90	
242510	Seguros		\$295.010,64
242513	Saldos a favor de beneficiarios		\$667.591,83
242590	Otros acreedores		\$7.527.205,04
249015	Obligaciones pagadas por terceros		\$15.000,03
TOTALES		\$168.961,56	\$8.504.807,55
DIFERENCIA NETA CON CARGO A PATRIMONIO		\$8.335.845,99	

Esta situación se presenta por deficiencias en los mecanismos de control interno del área contable que no permiten verificar que los hechos financieros, económicos, sociales y ambientales que han sido objeto de identificación fueron interpretados de conformidad con lo establecido en el régimen de contabilidad pública, ocasionando que no se refleje la realidad de la situación financiera del ministerio con respecto a la ejecución de estos convenios.

La entidad manifiesta que “*Este Ministerio realizó el registro de la información suministrada por el Comité Supervisor, e incorporo en los Estados Contables de la respectiva vigencia, atendiendo la interpretación que la Contadora del MADR en las vigencias fiscales 2012, 2013, 2014 y 2015.*”

No obstante lo anterior, ante la recurrencia de ese hallazgo, la Subdirección Financiera procedió a convocar las mesas de trabajo con FINAGRO y la Contaduría general de la Nación, con el fin de determinar los criterios a ser adoptados por el MADR para el registro y control de este tipo de causación de los recursos que observan esa característica específica, y así atender con rigurosidad la causa de los hallazgos.”

Si bien la entidad ha implementado mesas de trabajo para subsanar esta situación, los resultados de las mismas se verán reflejados hasta el cierre de la vigencia 2016, por lo que se valida el hallazgo.

- **Hallazgo No. 19 - Provisión inversiones en entidades en liquidación (SUBDIRECCIÓN FINANCIERA OBSERVACION 68)**

El Plan General de Contabilidad Pública versión 2007.5, libro I, título II, capítulo único, numeral 9.1.1.1 “Inversiones e instrumentos derivados”, establece que: “147. Las inversiones se revelan teniendo en cuenta la finalidad con la cual se efectúan y la modalidad del título o contrato. En relación con la finalidad, las inversiones se efectúan para administrar la liquidez, adquirir el control del ente receptor de la inversión o por razones de política. En cuanto a la modalidad del título, las inversiones se revelan en títulos de deuda y títulos participativos. Cuando surjan provisiones o valorizaciones deberán revelarse por separado. Por su parte, los instrumentos derivados con fines de cobertura de los activos se revelan en forma separada”. (El subrayado es nuestro).

Verificadas las provisiones realizadas sobre inversiones del Ministerio en entidades que se hallan en liquidación, se estableció que se encuentran provisiones mayores al 100% del valor de la inversión de acuerdo al siguiente detalle:

Entidad	Valor Inversión (en miles)	Valor provisionado en Entidades en liquidación (en miles)	Valor provisionado en Entidades controladas privadas (en miles)	Total Provisionado
Fogansa en liquidación	\$2.370.901	\$2.370.901	\$1.834.358	\$4.205.259
Fondo Ganadero se Santander en Liquidación	\$2.785.736	\$2.785.736	\$1.091.683	\$3.877.419
TOTALES	\$5.156.637	\$5.156.637	\$2.926.041	\$8.082.678

Esta situación se presenta porque al momento de reclasificar las inversiones de “controladas” a “en liquidación”, no se tuvo en cuenta la provisión que ya se había realizado para estas entidades, ocasionando una sobreestimación de la provisión en \$2.926,04 millones.

La entidad manifiesta que, “con el fin de establecer la procedencia de los valores reportados en el cuadro descriptivo de la observación, se procede a la verificación de los movimientos y saldos contables asociados en la cuenta 128035 – Inversiones patrimoniales en entidades controladas para las inversiones poseídas en FOGANSA en liquidación y al Fondo Ganadero de Santander en liquidación, en las cuales se evidencia que en ambos casos es igual a cero, en tal sentido se observa que el saldo correspondiente provisión asociado con estas dos entidades al cierre de la vigencia 2015 solo fue reportado en la cuenta 128036 – Inversiones Patrimoniales en Entidades en liquidación”.

La entidad verificó la cuenta 128035, pero no verificó la cuenta 120851- Inversiones en entidades controladas – Entidades privadas, como se detalla en la nota a los Estados Financieros de Inversiones:

Cifras en Miles de Pesos

120832 SOCIEDADES DE ECONOMIA MIXTA	2015	2014	%
	1.210.207.765	1.090.175.615	11%

ENTIDAD	% PARTICIPACION	VALOR LIBROS	PROVISIONES
FINAGRO -FONDO DE FINANCIAMIENTO	65%	972.029.870	344.992.346
GRAN CENTRAL DE ABASTOS DEL	17%	777.979	0
ALMIDONES DE SUCRE S.A.S.	100%	20.277.860	0
CORPORACION DE ABASTECIMIENTOS	17%	2.747.260	0
CENTRAL DE ABASTOS DE CUCUTA S	75%	7.324.802	0
"VECOL" EMPRESA COLOMBIANA DE	62%	207.049.994	26.233.519

Cifras en Miles de Pesos

120851 ENTIDADES PRIVADAS	2015	2014	%
	50.913.276	83.706.720	-39%

ENTIDAD	% PARTICIPACION	VALOR LIBROS	PROVISIONES
NORTESANTANDEREANA DE LACTEOS	16%	333.653	179.971
CENTRAL DE ABASTOS DE	11%	10.544.925	0
FOGANSA S.A.	5%	0	1.834.358
PASTEURIZADORA EL HOLANDES S A	34%	2.073.295	2.073
CORPORACION DE ABASTOS DE	20%	27.794.406	0
BMC BOLSA MERCANTIL DE	12%	4.828.712	0
FONDO GANADERO DE SANTANDER S	13%	0	1.091.683
COMPANIA DE FERIAS Y MATADEROS	11%	1.112.045	0
FONDO GANADERO DEL MAGDALENA	20%	350.048	0
FONDO GANADERO BOYACA S A	23%	3.876.192	591.130

Por tal razón se valida el hallazgo.

3.2.2. Hallazgos de Control Interno Contable

- **Hallazgo No. 20 - Capacidad de Gestión y Estructura del Área Contable (SUBDIRECCIÓN FINANCIERA OBSERVACIÓN 8)**

El procedimiento de control interno contable y de reporte del informe anual de evaluación a la Contaduría General de la Nación adoptado por la Resolución 357 de 2008 establece en el numeral 3.19: “La visión sistémica de la contabilidad exige responsabilidad por parte de quienes ejecutan procesos diferentes al contable, lo

cual requiere de un compromiso institucional liderado por quienes representan legalmente a las entidades, (...).

De igual manera en el numeral 3. 10 establece que “De acuerdo con la complejidad de la estructura organizacional y de las operaciones que desarrollan las entidades públicas, estas deberán contar con una estructura del área contable suficiente que permita la adecuada identificación clasificación, registro, revelación, análisis, interpretación y comunicación de la información contable, es decir, para que las entidades u organismo que integran la estructura del Estado asuman las funciones relacionadas con el proceso contable.

Las entidades públicas deben diseñar y mantener en su estructura organizacional, los procesos necesarios para la adecuada administración del Sistema de Contabilidad Pública tomando como referencia la naturaleza de sus funciones y complejidad de su estructura organizacional. Adicionalmente, deben disponer de un sistema de información que les permita cumplir adecuadamente sus funciones. ” (...).

Así mismo, en el numeral 3.19.2 establece que, “La presentación oportuna y con las características requeridas por las diferentes áreas que procesan información, debe ser una política en la que se evidencie un compromiso institucional (...).”

Realizada la prueba de recorrido se constataron los siguientes hechos, que no permiten tener una estructura del área contable que permita mitigar los riesgos del área, por falta de compromiso de la alta dirección del Ministerio con las áreas transversales (Contabilidad, Presupuesto, Tesorería, Central de Cuentas):

- No se cuenta con el personal de planta suficiente para verificar las diferentes etapas del proceso contable del Ministerio, tan solo cuenta con 2 profesionales y técnico. Para presupuesto tan solo se cuenta con 2 profesionales de planta, 1 secretaria y 1 asistente. Para Tesorería tan solo se cuenta con 2 profesionales y 2 secretarias. Para el grupo central de cuentas, tan solo se cuenta con 2 profesionales, 2 técnicos y 1 auxiliar. Se ha tratado de suplir con contratistas, pero el volumen de transacciones e insumos que vienen de las áreas misionales es amplio, y esto no es suficiente. Aunado a lo anterior, en aras de la implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad, el equipo del área financiera ha incrementado las labores que debe realizar.
- No está documentado clara y suficientemente el flujo de información de las áreas misionales a Contabilidad, detallando la cantidad y características de los insumos, responsables y controles.

- Para la constitución de cuentas por pagar y reservas presupuestales, solo se realiza un chequeo de la lista de requisitos, pero la responsabilidad del soporte de las mismas se deja en mano de los supervisores, sin que ellos tengan claro la exigibilidad legal para la constitución de las mismas.
- Un solo funcionario del grupo de contabilidad lleva un control en excel de los saldos de todos los diferentes convenios del Ministerio, el cual es alimentado manualmente por dicho funcionario con base a la información suministrada por los supervisores, pero esta es general y no se constata si corresponde a la ejecución financiera real de los diferentes convenios por la cantidad de registros a alimentar, conlleva una gran cantidad de tiempo, e incrementa el riesgo de inconsistencias en la transcripción. Esta situación tiene un impacto alto, dado que los recursos entregados en administración son la cuenta más material de los activos al representar el 48.2% de los mismos (con corte a 31 de diciembre de 2015).

La falta de resultados en la gestión del Ministerio, con respecto a la estructura del área financiera en cuanto a recurso humano y tecnológico, no ha permitido realizar las acciones de mejora necesarias, para que los Estados Financieros del Ministerio reflejen de manera fiel la realidad económica. Esta situación ha originado que en los últimos tres años, no se fenezca la cuenta al Ministerio de Agricultura, por dos dictámenes negativos y una abstención de opinión, sin que la alta dirección del Ministerio, haya tomado las medidas eficaces para mejorar las situaciones detectadas por la CGR.

La entidad manifiesta que: “Durante la vigencia 2015 la Subdirección Financiera ha venido efectuando los ajustes necesarios en los Grupos de Trabajo que la conforman, tendientes a garantizar el cumplimiento de la función de apoyo en el logro de los objetivos misionales a través de la gestión de la ejecución presupuestal, financiera y contable, especialmente en lo concernientes a garantizar mediante el registro financiero de todos los hechos económicos del Ministerio, un insumo para la toma de decisiones financieras por parte de la administración.

No obstante lo anterior, dichos ajustes están limitados a los cargos suscritos a la Subdirección Financiera, de acuerdo a lo establecido en el decreto de reestructuración del 2013 y demás disposiciones donde se determina la planta para cada dependencia del Ministerio, los cuales son limitados y los perfiles definidos de los mismos no cumplen con la reales necesidades y expectativas de ajustes y alineación con las normas internacionales, las cuales deben de convertirse en políticas públicas que demandan el manejo y registro de la información contable con unos estándares internacionales que exigen un conocimiento específico y exclusivo.

La administración consciente de esas debilidades y amenazas en la estructura de los Grupos que conforman la Subdirección Financiera y en general en el Ministerio, actualmente se encuentra efectuando un proceso de levantamiento de cargas laborales con el ánimo de atender los requerimientos y ajustes necesarios a que haya lugar como resultado de dicho estudio.

Sin embargo pese a todas las limitaciones existentes, la Subdirección Financiera consciente del proceso de ajuste a la nueva normativa NICSP, las implicaciones que esto conlleva, las necesidades de ajustes en corto tiempo vinculadas con el proceso de reporte y composición de la información, se encuentra levantando los procedimientos transversales de la Subdirección con el fin de realizar las modificaciones respectivas así como su trámite ante Área de Calidad para su correspondiente incorporación al Sistema de Gestión de Calidad del Ministerio”.

Si bien el Ministerio ha implementado cambios en el área, las limitaciones de recurso humano y tecnológico, no han permitido que se realicen las acciones necesarias para mitigar las causas de hallazgos recurrentes, que han afectado la opinión de los Estados Financieros del Ministerio, en las últimas 4 vigencias. Finalmente se destaca, recién los cambios se verán reflejados al cierre de la vigencia 2016, por lo que se valida el hallazgo.

- **Hallazgo No. 21 - Registro de Información para control y seguimiento financiero y presupuestal de contratos y/o convenios (SUBDIRECCIÓN FINANCIERA OBSERVACION 12)**

De acuerdo al análisis efectuado en las pruebas de recorrido, realizadas al procedimiento establecido para llevar el control y registro de la información financiera y presupuestal de recursos entregados en administración y convenios por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se evidencian riesgos en las propiedades de calidad, eficiencia, irrefutabilidad e integridad en los datos.

Este proceso es llevado a cabo de forma manual, donde el seguimiento efectuado por el supervisor financiero, es trasladado a los usuarios, que digitan en hojas electrónicas con el registro de la ejecución financiera real y el cálculo de saldos con base a la información presentada en los formatos previstos, hoja de excel que sirve de guía para la generación del comprobante para cargue al aplicativo SIIF-Nación.

Las inconsistencias en la información presentan la inobservancia de lo dispuesto en el literal e). del artículo 2, de la Ley 87 de 1993: *“Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del*

estado y se dictan otras disposiciones”, puesto que la información y los registros carecen de la confiabilidad que predica la citada norma e igualmente contravienen el principio de calidad establecido en la Ley 1712 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”, que dispone, entre otros: “Principio de la calidad de la información. Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad”.

La Oficina de Tecnologías de la Información, cumple una labor importante con base a las funciones establecidas en el en el Artículo 11 del 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.”* , donde se describe la tarea de velar por buenas prácticas en el manejo de la información, identificar dificultades, y priorizar dentro del plan estratégico de información las necesidades de información sectorial, lo cual hasta la fecha no se ve reflejado en estrategias que mitiguen el riesgo, de acuerdo a los procedimientos de auditoría aplicados.

Lo antes descrito es causado por la carencia de una herramienta tecnológica idónea, para el seguimiento de los convenios y/o contratos que permita efectuar los controles de validación de la información, y genera riesgos en el registro eficiente de la información.

La entidad manifiesta que: *“Si bien es cierto no se cuenta con un sistema de información para este objeto, se tiene una herramienta basada en hojas de Excel, debidamente formateadas y con las validaciones requeridas que garantizan una información clara, precisa y consistente; para el control requerido”.*

Si bien el área contable desarrolló esta herramienta en excel para tratar de solventar sus necesidades de control, no ha contado con el apoyo de la oficina de tecnologías de información del MADR, para facilitar la alimentación, registro, control y salvaguarda de la base de datos, por lo cual se valida el hallazgo.

- **Hallazgo No. 22 - Acciones de Mejora Hallazgos Contables vigencia 2014 (CONTROL INTERNO, PLANEACIÓN, CAPACIDADES PRODUCTIVAS OBSERVACION 14)**

La Directiva Presidencial No. 03 de 2012, establece en el párrafo 3 *“...El cumplimiento, la coherencia e integridad de los planes de mejoramiento es responsabilidad de las entidades, para lo cual las Oficinas de control Interno son*

las responsables del seguimiento a los mismos, en virtud de su rol de evaluador independiente”.

Verificado el plan de mejoramiento del MADR ingresado al SIRECI, se estableció que las siguientes acciones de mejoramiento, suscritas para los temas contable y presupuestal no subsanan las causas de los hallazgos de acuerdo al siguiente detalle:

Hallazgo / Causa	Acción de mejoramiento suscrita	Análisis
Hallazgo 55: Consistencia de la información de apropiación y ejecución presupuestal 2014-MADR / 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.	Establecer una Lista de chequeo donde se describan los parámetros documentales y técnicos de evaluación requeridos normativa y contractualmente y asociados con cada uno de los contratos y/o convenios en ejecución, durante la anualidad. 2. Acompañar con una copia de la Lista de Chequeo los soportes previamente requeridos, con el fin de soportar el registro de las cuentas por pagar.	La acción planteada, no está relacionada con el hallazgo, no hay acción de mejora que subsane las causas del hallazgo.
Hallazgo 56: Gastos Fondo de Fomento agropecuario en calidad de transferencias e inversión / Se destinan recursos para un mismo objeto a través de diferentes cuentas lo cual puede afectar y diluir su concepción de “cuenta separada” así como el cumplimiento del principio de especialización	Informe donde se precisa que la situación fue subsanada, detallando los objetos de gasto en cada contrato	La acción de mejora no está orientada a mejoras preventivas que evite la repetición del hecho, ni se plantean acciones a realizar para subsanar o corregir el hecho encontrado
Hallazgo 58: Constitución de reserva Presupuestal / 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.	El Grupo de Prensa y Comunicaciones adoptará los controles necesarios para cerciorarse que en los estudios previos de los compromisos que se necesitan suscribir, la supervisión del contrato y/o convenio no quede en cabeza de funcionarios con cargos directivos (Ministro y Viceministro), que no puedan desarrollar dicha labor con la responsabilidad y dedicación de tiempo que se requiere.	La entidad registró como acción de mejora el deber ser “Se adoptara controles necesarios”, pero no concreta una acción correctiva o preventiva (Cuales son los controles necesarios)
Hallazgo No. 61: Baja ejecución presupuestal de proyectos de	Debida planeación de los convenios en aspectos de	La entidad registró como acción de

Hallazgo / Causa	Acción de mejoramiento suscrita	Análisis
inversión / 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 personas; asuntos propios de las etapas previas y que deberían estar contempladas claramente en el Plan Operativo	focalización, objetivos y metas.	mejora el deber ser “Debida planeación de los convenios”, pero no especifica una acción concreta correctiva o preventiva (Como se desarrollara la debida planeación)

Esta situación se presenta por deficiencias en la oficina de Control Interno del MADR en el seguimiento y evaluación de las acciones de control interno para los hallazgos contables y presupuestales, ocasionando que las situaciones glosadas por la CGR se repitan en la siguiente vigencia.

La entidad manifiesta que: “...en cumplimiento de las funciones establecidas en el Decreto 1985 de 2013, la Oficina de Control Interno viene realizando seguimiento permanente a los avances en el cumplimiento de las acciones de mejora y metas acordadas por las diferentes áreas responsables en el Plan de Mejoramiento, para lo cual ha adelantado, entre otras, las siguientes gestiones:

- a. Brindar asesoría permanente a los funciones y/o contratistas, con atención personalizada y telefónica, sobre la implementación de las acciones y la eficacia de las mismas.
- b. Requerir continuamente, a través de correos electrónicos, a las áreas responsables de acciones de mejora del Plan de Mejoramiento, soportes de su cumplimiento o la aclaración de los mismos.
- c. Enviar a través de correo electrónico la matriz de los Planes de Mejoramiento, soportes de su cumplimiento o la aclaración de los mismos.
- d. Realizar, en su rol de evaluador independiente, seguimiento del Plan de Mejoramiento de la CGR al Comité de Coordinación del Sistema Integrado de Gestión.
- e. Rendir trimestralmente Informe de Verificación y seguimiento del Plan de Mejoramiento de la CGR al Comité de Coordinación del sistema Integrado de Gestión.
- f. Rendir informe semestral a la Contraloría General de la República – CGR sobre los avances en el cumplimiento del plan de Mejoramiento, a través del aplicativo SIRECI, de acuerdo a la información reportada por las

- dependencias responsables en el cumplimiento de acciones de mejora y verificada por la Oficina de Control Interno.*
- g. Sostener comunicación directa con los ingenieros de la Contraloría General de la República quienes brindan asesoría en la transmisión de los planes de Mejoramiento.*
 - h. Mantener actualizado el archivo físico y digital de los Planes de Mejoramiento con soportes de cumplimiento.*

Si bien es cierto que, el fin de las acciones de mejora es subsanar los hallazgos teniendo en cuenta las causas, también lo es que las áreas responsables de su elaboración, cumplimiento, coherencia e integridad son los competentes en determinar y fijar cuáles son esas acciones de mejora que atacan y subsanan la causa del hallazgo, y de acuerdo a lo pactado por dichas áreas en los planes de mejoramiento, la oficina de Control Interno realiza seguimiento a los mismos en su rol de valuador independiente y presenta recomendaciones del caso, tal como se puede evidenciar en los informes rendidos por la Oficina de Control Interno”.

Si bien la oficina de Control Interno, ha realizado seguimiento a los avances en el cumplimiento de las acciones de mejora y metas acordadas por las diferentes áreas responsables en el Plan de Mejoramiento, no ha verificado la coherencia de la acción planteada por el área misional, con la causa del hallazgo planteada por el órgano de control, de igual manera la verificación de cumplimiento es en cuanto a la meta propuesta, pero no verifican la efectividad de las acciones de mejora, situación que se evidencia con los hallazgos relacionados con los recursos entregados en administración, donde la misma situación ha sido causa importante de las negaciones de las vigencias 2012 y 2013 y la abstención de opinión de la vigencia 2014, sobre los Estados Financieros del MADR. La oficina de control interno no se ha pronunciado al respecto de esas acciones de mejora ineficaces. Por tal situación se valida el hallazgo.

- **Hallazgo No. 23 - Utilización de las Subcuentas denominadas Otros (SUBDIRECCIÓN FINANCIERA OBSERVACIÓN 15)**

El procedimiento para la estructuración y presentación de los estados contables básicos expedido por la contaduría General de la Nación señala “Para el reconocimiento de las diferentes transacciones, hechos y operaciones realizadas por las entidades contables públicas, se debe tener en cuenta que *el valor revelado en las subcuentas denominadas “Otros”, de las cuentas que conforman el Balance General y Estado de Actividad Financiera, Económica y Social, no debe superar el cinco por ciento (5%) del total de la cuenta de la cual forma parte.*

A falta de un concepto específico en el catálogo General de cuentas para el reconocimiento de una operación realizada, las entidades contables públicas harán el respectivo reconocimiento en las subcuentas denominadas “Otros”. No obstante, cuando el monto de la subcuenta supere el porcentaje antes señalado, las entidades deberán solicitar a la Contaduría General de la Nación que evalúe la pertinencia de crear la subcuenta correspondiente” (subrayado fuera de texto).

Verificado la información financiera transmitida con corte a 31 de diciembre de 2015, se encontraron las siguientes subcuentas “Otros” con saldos que superan el cinco por ciento (5%) de la cuenta principal respectiva de acuerdo al siguiente detalle:

- 242590 Otros acreedoras (75% de la cuenta principal)
- 511190 Otros gastos generales (6% de la cuenta principal)
- 812190 Otros Recursos y derechos potenciales (100% de la cuenta principal)
- 831590 Otros activos retirados (37% de la cuenta principal)
- 834790 Otros bienes entregados a terceros (99% de la cuenta principal)
- 839090 Otras -otras cuentas deudoras (99.9% de la cuenta principal)
- 891590 Otras deudores de control por el contrario (15% de la cuenta principal)
- 912090 “Otros litigios y mecanismos” (equivale al 56%),
- 919090 Otras - Otras responsabilidades contingentes (equivalente al 100%)
- 991590 Otras cuentas acreedoras de control (equivalente al 93%).

Esta situación se presenta, por deficiencias en los procedimientos de control interno, en la subdirección financiera, afectando la lectura, seguimiento y toma de decisiones de los usuarios de la información contable.

La entidad manifiesta que: “...se ha evidenciado que la homologación de los informes de FINAGRO e incorporados a diferentes cuentas contables del MADR ha generado que en algunos casos se vean incrementados a diferentes cuentas contables del MADR ha generado que en algunos casos se vean incrementados los saldos de las denominadas cuentas “otros” frente al total de la cuenta principal, situación que será subsanada al efectuar los ajustes y reclasificaciones a que haya lugar”.

Si bien la entidad ya ha detectado la causa del incremento de los saldos de la cuenta “otros” en los Estados Financieros, en el sentido de la errada homologación de los informes de FINAGRO, los ajustes que se hagan se reflejarán para la vigencia 2016, por lo que se valida el hallazgo.

- **Hallazgo No. 24 - Situaciones Administrativas que afectan las Inversiones (SUBDIRECCIÓN FINANCIERA OBSERVACIÓN 16)**

El Plan General de Contabilidad Pública versión 2007.5, libro I, título II, capítulo único, numeral 9.3.1.5 “Notas a los estados contables básicos”, establece que: “375. *Noción. Las Notas a los estados contables básicos corresponden a la información adicional de carácter general y específico, que complementa los estados contables básicos y forman parte integral de los mismos. Tienen por objeto revelar la información adicional necesaria sobre las transacciones, hechos y operaciones financieras, económicas, sociales y ambientales que sean materiales; la desagregación de valores contables en términos de precios y cantidades, así como aspectos que presentan dificultad para su medición monetaria que pueden evidenciarse en términos cualitativos, o cuantitativos físicos, los cuales han afectado o pueden afectar la situación de la entidad contable pública. Las notas a los estados contables básicos son de carácter general y específico.*” (El subrayado es nuestro)

Así mismo, la descripción de la cuenta 1216 Inversiones Patrimoniales en Liquidación del Manual de Procedimientos Contables, señala: “*Representa el valor de los aportes patrimoniales representados en acciones, cuotas o partes de interés social de entidades en proceso de liquidación, los cuales fueron reclasificados de las inversiones patrimoniales en entidades controladas y no controladas*”. (El subrayado es nuestro).

Revisando la nota contable de los Estados Financieros del MADR a 31 de diciembre de 2015, referidas al tema de inversiones, se evidenció que en las mismas no se está incluyendo, el hecho de que dos de las entidades, donde se tienen inversiones se encuentran en situaciones administrativas especiales que afectan su gestión, de acuerdo al siguiente detalle:

ENTIDAD	CUENTA CONTABLE	MONTO INVERTIDO POR EL MADR (en miles)	SITUACIÓN ADMINISTRATIVA ESPECIAL
Pasteurizadora el Holandés	1208 Inversiones patrimoniales en entidades controladas	\$2.073.295	En proceso de Reestructuración (ley 550 de 1999) desde 06/01/2004. El 03 de febrero de 2015 la Asamblea extraordinaria de Accionistas por incumplimiento del acuerdo de acreedores e incumplimiento de objeto social, entre otros, aprueba la disolución y liquidación judicial . El 11 de marzo de 2015 se solicita a la Superintendencia de Sociedades, la apertura del proceso de liquidación

ENTIDAD	CUENTA CONTABLE	MONTO INVERTIDO POR EL MADR (en miles)	SITUACIÓN ADMINISTRATIVA ESPECIAL
			judicial.
Frigoríficos Ganaderos de Colombia S.A.	1207 Inversiones patrimoniales en entidades no controladas	\$26.098	Acuerdo de Reorganización (Ley 1116 de 2006) desde Junio de 2015

Así mismo, dado que se encuentra en liquidación, la Pasteurizadora El Holandés debió reclasificarse a la cuenta 1216 - Inversiones Patrimoniales en Entidades en liquidación, y no como se encuentra registrada en la cuenta 1208 - Inversiones en entidades controladas.

Las situaciones descritas son relevantes para el entendimiento del estado de la inversión, por lo cual debería incluirse en las notas específicas, en cumplimiento de la normatividad señalada. Esta situación se presenta, porque no se está realizando un seguimiento adecuado a las inversiones realizadas por el MADR, que le permitan al grupo financiero, tener insumos para revelar el estado actual de las inversiones, lo cual no permite tomar decisiones con suficiente información, para mitigar los riesgos de pérdida de los recursos invertidos en estas empresas.

La entidad manifiesta que: *“Dentro de los procedimientos de verificación de la información asociada con las inversiones que posee el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural al corte del 31 de diciembre de 2015, se establece que la Pasteurizadora El Holandés no remitió información a esta área que nos permitiera contar con los argumentos requeridos para la correspondiente reclasificación contable.*

Sin perjuicio de lo anterior, y dentro del proceso de ajustes que actualmente se está realizando en el área, se establecerán las acciones tendientes a subsanar las deficiencias del flujo de información de las áreas que tienen conocimiento de las inversiones hacia la Subdirección Financiera mediante el diseño de un procedimiento que garantice la solicitud de información directamente a las Entidades en las cuales el MADR tiene participación, así como al área que se encarga del control de inversiones.

Los ajustes vinculados con la cifras a reflejar en los estados financieros fueron realizadas al tener conocimiento de esta situación, en tal sentido las inversiones en la Pasteurizadora El Holandés fueron reclasificadas al rubro de “Inversiones en Liquidación – 121604”, en el primer trimestre del año 2016.

De igual manera el Frigorífico Ganaderos de Colombia S.A., no remitió información a esta área que nos permitiera contar con la información requerida para ser incorporada en las Notas a los Estados Contables Básicos que reportó el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Con el fin de garantizar que los cambios en la naturaleza de las entidades en las cuales el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural posee participación accionaria sean reflejadas en forma adecuada se procederá a elevar solicitud formal a las áreas encargadas del envío de información relevante y detallada que debe ser objeto de registro y revelación según corresponda, así como efectuar circularización a todas las entidades en las cuales poseemos inversiones con el fin con subsanar cualquier deficiencia de información al corte del 30 de junio de 2016”.

La entidad acepta lo observado, luego se valida el hallazgo.

- **Hallazgo No. 25 - Notas a los Estados Financieros de Carácter General (SUBDIRECCIÓN FINANCIERA OBSERVACIÓN 17)**

El Plan General de Contabilidad Pública versión 2007.5, libro I, título II, capítulo único, numeral 9.3.1.5 “Notas a los estados contables básicos”, establece que: *“375. Noción. Las Notas a los estados contables básicos corresponden a la información adicional de carácter general y específico, que complementa los estados contables básicos y forman parte integral de los mismos. Tienen por objeto revelar la información adicional necesaria sobre las transacciones, hechos y operaciones financieras, económicas, sociales y ambientales que sean materiales; la desagregación de valores contables en términos de precios y cantidades, así como aspectos que presentan dificultad para su medición monetaria que pueden evidenciarse en términos cualitativos, o cuantitativos físicos, los cuales han afectado o pueden afectar la situación de la entidad contable pública. Las notas a los estados contables básicos son de carácter general y específico.”*

376. Las Notas a los estados contables de carácter general se refieren a las características, políticas, prácticas contables de la entidad contable pública, así como a los aspectos que afectan o pueden afectar la información contable, de modo que permiten revelar una visión global de la entidad contable pública y del proceso contable, tales como: 1) Naturaleza jurídica y funciones de cometido estatal, 2) Políticas y prácticas contables, 3) Información referida al proceso de agregación de la información contable pública, 4) Limitaciones y deficiencias generales de tipo operativo o administrativo que inciden en el normal desarrollo del proceso contable y/o afectan la consistencia y razonabilidad de las cifras y 5)

Efectos y cambios significativos en la información contable". (El subrayado es nuestro)

Analizadas las notas a los Estados Financieros de carácter general, se encontró que las siguientes notas, tienen deficiencias en la revelación en términos cualitativos y cuantitativos que deben realizar:

Nota general 1.2 Políticas y prácticas contables:

En la nota de políticas y prácticas contables se detalla de manera general la normatividad aplicada para la preparación de los Estados Financieros, pero no incluye cual es la política aplicada para el reconocimiento, registro, evaluación y seguimiento entre otros al grupo Deudores que representa el 56% de los Activos del Ministerio, en especial la cuenta de Recursos Entregados en Administración, por donde se ejecutan los recursos de incentivos y subsidios, y la cuenta de Otros Deudores – Préstamos concedidos por Instituciones no financieras, dado que están muy relacionados con el objeto misional del Ministerio. Así mismo, en el Grupo Otros Activos, en especial la cuenta Bienes Entregados a Terceros y la cuenta Cargos Diferidos. Y en el grupo de Cuentas por Pagar, tampoco se detalla la política aplicada, en especial la de la cuenta de Subsidios por Pagar.

De igual manera en las políticas con respecto a las Inversiones, no se detalla la metodología que se usa para su clasificación y valuación.

Nota general 1.4 Efectos y cambios significativos en la información contable:

En la nota tan solo mencionan que se reversaron los Estados Financieros de dos convenios con FINAGRO de acuerdo a concepto de la CGN, pero no especifican el valor de las reversiones, las cuentas involucradas y la causa de la reversión; de igual manera, tampoco mencionan cual es el cambio de política, a partir de ahora con estos recursos entregados en administración, ni detallan el número del concepto de la CGN.

Esta situación se ocasiona por deficiencias en el control interno contable, a la información financiera reportada por la entidad, lo que ocasiona dificultades para que los diferentes usuarios de la información contable, puedan dar una lectura y análisis claro de los Estados Financieros del MADR.

La entidad manifiesta que: *“esta subdirección se encuentra en el procesos de levantamiento, evaluación, fortalecimiento, descripción, diseño y/o rediseño de las políticas aplicables en las prácticas contables para la inclusión, reconocimiento, registro, evaluación y seguimiento de todos los rubros de los Estados Contables y*

en especial de rubros que registran el mayor impacto en las cifras contables dentro de los cuales se encuentra incorporado el Grupo de deudores”.

Si bien la entidad está realizando los procesos necesarios para cumplir con la normatividad, estos estarán implementados en la vigencia 2016, por lo que se valida el hallazgo.

- **Hallazgo No. 26 - Saldos de naturaleza contraria en cuentas por pagar (SUBDIRECCIÓN FINANCIERA OBSERVACIÓN 18)**

El Plan General de Contabilidad Pública versión 2007.5, libro I, título II, capítulo único, numeral 9.1.2.3 “Cuentas por pagar”, establece sobre las normas técnicas relativas a las cuentas por pagar lo siguiente: “223. *Noción. Las cuentas por pagar son las obligaciones adquiridas por la entidad contable pública con terceros, relacionadas con sus operaciones en desarrollo de funciones de cometido estatal.* 224. *Las cuentas por pagar deben reconocerse por el valor total adeudado, que se define como la cantidad a pagar en el momento de adquirir la obligación. (...)*”

Realizada la consulta de los saldos contables de las cuentas por pagar a 31 de diciembre de 2015 en el SIIF, se encontraron los siguientes saldos por terceros con naturaleza contraria:

FECHA REPORTE	CODIGO	DESCRIPCIÓN	CODIGO AUXILIAR (TER)	DESCRIPCIÓN AUXILIAR	VALOR AUXILIAR (\$)
15/03/2016 9:12:11	240102	Proyectos de inversión	1115720224	LEANDRO TORRES GARCIA	-1.899.930,00
15/03/2016 9:12:11	240102	Proyectos de inversión	899999028	MINAGRICULTURA - GESTION GENERAL	- 104.542.397,00
				TOTAL SALDO NEGATIVO	- 106.442.327,00

Fuente: SIIF

Cuando se solicitó información al respecto, la entidad manifestó que no se evidencia información con este tercero en la cuenta contable, pero el saldo hace parte de los \$57.731.650.817,7 reportados en la cuenta de Proyectos de Inversión.

Esta situación se ocasiona por las deficiencias en los mecanismos de control interno contable, en especial sobre la información consignada en el aplicativo SIIF, ocasionando una lectura errada de las cifras de los pasivos por un uso inadecuado de identificación de terceros. .

La entidad manifiesta que: “...se elevó requerimiento con mensaje de urgencia al Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Administración SIIF Nación, el cual quedó registrado bajo la Solicitud No. Im090684 radicada el día 08/04/2016, dicha entidad dando respuesta a nuestra solicitud remitió los movimientos, el origen de los mismos y la fecha de afectación.

Con base en lo anteriormente descrito nos permitimos informar el origen de los saldos reportados en dos terceros, reportados por la Dirección de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos, así:

1. *En el marco del Convenio de Financiación FIDA I-871-CO, se crea la Unidad Nacional de Coordinación, del Proyecto Construyendo Capacidades Empresariales Rurales, Confianza y Oportunidad adscrita a la Dirección de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, mediante Resolución No 000482 de 2012, Artículo Segundo. “Composición: estará integrada por el Coordinador Nacional, un administrador, un contador...)” Se anexa la resolución donde se observa que la conformación de la Unidad, la cual requiere de un contador independiente.*
2. *Para la implementación del proyecto se suscribió el contrato 286 de 2013 con la Corporación Colombia Internacional, quien ejerce como operador del proyecto, y ejecutan directamente los recursos previa aprobación del ordenador del gasto del proyecto.*
3. *Lo anterior se sustenta para la creación PCI independiente No 17-01-01-006 al de Gestión General del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y que la afectación contable de las operaciones originadas en el desarrollo del proyecto se registra y controlan en cabeza del contador del proyecto. No obstante lo anterior y para las actividades correspondientes al cierre contable de la vigencia 2015 se generó un flujo de información que no permitió la creación de los terceros al no contar con la documentación requerida para su creación, y buscando garantizar que se incorporar toda la información durante la vigencia se optó por consolidar dicho valor a nombre del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, sin perjuicio de su reclasificación posterior, la cual se encuentra en análisis para afectación contable por tercero, detalle que ya se tiene.*
4. *En cuanto al tercero Leandro Torres García, se presenta dicho saldo debido a que se inició el manejo contable de proyecto en el mes de noviembre debiendo registrar los movimientos desde el mes de junio de 2015 sin lograr la depuración total contable por tercero. Sin embargo para todos lo rublos contables se está haciendo el respectivo análisis con el fin de depurar todos los rublos del estado contable.*

Cabe anotar que durante los meses comprendidos entre junio y octubre se surtió proceso de selección para la contratación del contador de la Unidad, debiendo reabrir el proceso por declararlo desierto en dos oportunidades. Una vez contratado el contador ganador del proceso en el mes de octubre se procedió a solicitar el perfil para acceso al SIIF en el Ministerio y en el mes de noviembre se comenzó a ingresar la información contable del proyecto”.

La entidad detalla la causa del hallazgo, pero no desvirtúa lo observado, por lo que se valida el hallazgo.

- **Hallazgo No. 27 - Clasificación de las cuentas por pagar (SUBDIRECCIÓN FINANCIERA OBSERVACIÓN 27)**

Se evidenció que la clasificación de las cuentas por pagar realizada, afecta la lectura de la información financiera del MADR, dado que en los saldos por terceros de los subsidios de vivienda asignados por pagar, se encontraron saldos que corresponden a contratistas y servicios adquiridos dentro del programa de vivienda, pero no son subsidios de vivienda por pagar, por valor de \$93,81 millones de acuerdo al siguiente detalle:

CODIGO AUXILIAR	VALOR AUXILIAR (MILES \$)	OBJETO
800135729	\$49.616.650,47	Fortalecimiento de las iniciativas tecnológicas con enfoque misional.
1128385978	\$7.358.676,00	Contratista de apoyo seguimiento a la ejecución de la política VIS rural
79333480	\$6.230.786,00	Contratista de apoyo a la Dirección de gestión de bienes Públicos Rurales
76310253	\$5.264.813,00	Contratista de apoyo seguimiento a la ejecución de la política VIS rural
79694724	\$4.494.789,00	Contratista de apoyo seguimiento a la ejecución de la política VIS rural
51563157	\$3.283.665,00	Contratista de apoyo a la Dirección de gestión de bienes Públicos Rurales
80388471	\$3.275.979,00	Contratista de apoyo a la Dirección de gestión de bienes Públicos Rurales
4779702	\$2.635.354,00	Contratista de apoyo a la supervisión financiera de los convenios de VIS rural
1094918803	\$2.462.253,00	Contratista de apoyo a la Dirección de gestión de bienes Públicos Rurales
84038281	\$2.353.545,00	Contratista de apoyo a la supervisión financiera de los convenios de VIS rural
8853889	\$1.906.655,00	Contratista de apoyo a la supervisión financiera de los convenios de VIS rural

CODIGO AUXILIAR	VALOR AUXILIAR (MILES \$)	OBJETO
37514925	\$1.817.672,00	Contratista de apoyo jurídico de los convenios de VIS rural
80169404	\$1.189.754,00	Contratista de apoyo a la Dirección de gestión de bienes Públicos Rurales
52471962	\$606.774,00	Contratista de apoyo a la Dirección de gestión de bienes Públicos Rurales
72230442	\$502.536,00	Contratista de apoyo a la Dirección de gestión de bienes Públicos Rurales
11807760	\$368.926,00	Contratista de apoyo a la Dirección de gestión de bienes Públicos Rurales
85468653	\$222.009,00	Contratista de apoyo a la Dirección de gestión de bienes Públicos Rurales
9733936	\$215.660,00	Contratista de apoyo a la Dirección de gestión de bienes Públicos Rurales

Esta situación se presenta por deficiencias en los mecanismos de control interno contable en la clasificación de las cuentas, lo que permite tener una lectura errada de las cifras, dando a entender que eran beneficiarios de subsidio de vivienda y no lo que realmente era: Adquisición de servicios de proyectos de inversión.

La entidad manifiesta que *“los proyectos de inversión de VISR 2013011000012 y 201311000565 registrados en el SUIFP – BPIN, contemplan dentro de su cadena de valor varias actividades entre las que se encuentra la transferencia de recursos a la entidad otorgante para la adjudicación de subsidios y administración, es decir, los recursos destinados a otorgar subsidios, y una actividad denominada gestión, seguimiento, divulgación y capacitación del subsidio con la cual se realiza adquisición de servicios de parte del MADR, esta última atendiendo al principio de programación integral y especialidad del presupuesto..”* Así mismo manifiestan que *“sin perjuicio de lo anteriormente expuesto por la Dirección de Gestión de Bienes Públicos Rurales, como resultado del análisis habitual de las cifras reflejadas en los Estados Financieros, se procede a realizar las reclasificaciones contables tendientes a mostrar la realidad de la operación del MADR, en consecuencia para el caso que nos ocupa se efectuaron los ajustes contables necesarios para incorporar en la cuenta contable correspondiente al gasto incurrido, según corresponda”*.

Efectivamente el programa de vivienda rural, contempla otros gastos diferentes a subsidios, pero los mismos se deben revelar de acuerdo a su naturaleza, la entidad procedió a realizar ajustes, los mismos quedaron para la vigencia 2016, por lo que se valida el hallazgo.

- **Hallazgo No. 28 - Impacto control interno contable (SUBDIRECCIÓN FINANCIERA OBSERVACION 67)**

El procedimiento de control interno contable y de reporte del informe anual de evaluación a la Contaduría General de la Nación, establece en la introducción: “*La información financiera servirá de instrumento para que los diferentes usuarios fundamenten sus decisiones relacionadas con el control, la optimización de los recursos públicos y la rendición de cuentas, a fin de lograr una gestión pública eficiente y transparente, para lo cual revelará información que interprete la realidad económica.*”

Toda la información revelada en los estados financieros deberá ser susceptible de comprobaciones y conciliaciones exhaustivas, aleatorias, internas o externas que acrediten sus características fundamentales de relevancia y representación fiel y que confirmen la aplicación estricta del Régimen de Contabilidad Pública para el reconocimiento y revelación de los hechos económicos de la entidad contable pública”.

De igual manera, en el numeral 1.1 del mencionado procedimiento, establece sobre la definición de Control Interno Contable que “Es el proceso que bajo la responsabilidad del representante legal o máximo directivo de la entidad contable pública, así como de los responsables de las áreas financieras y contables, se adelanta en las entidades y organismos públicos, con el fin de lograr la existencia y efectividad de los procedimientos de control y verificación de las actividades propias del proceso contable, de modo que garanticen razonablemente que la información financiera cumpla con las características fundamentales de relevancia y representación fiel de que trata el Régimen de Contabilidad Pública”. (El subrayado es nuestro).

Realizados los diferentes procedimientos de la Línea Financiera de la Auditoría realizada al Ministerio, revisados los principales ítems que se evalúan en el formato de Control Interno contable, y de acuerdo a los diferentes hallazgos realizados y comunicados, se determinó que el sistema de Control Interno Contable del Ministerio **es Ineficiente**, de acuerdo al siguiente detalle:

A. ETAPA DE RECONOCIMIENTO - IDENTIFICACIÓN

- **Productos de los demás procesos que se constituyen en insumo contable**

Si bien se tienen identificados los diferentes productos en las áreas misionales y de apoyo, dichas áreas no entregan esos insumos al área contable, para el oportuno registro de los hechos económicos que afectan el ministerio.

- **Identificación de transacciones, hechos y operaciones que generan los procesos**

Se encontraron deficiencias en la identificación de transacciones y hechos que afectan la situación financiera del Ministerio, como es la ejecución de recursos entregados en administración, la ejecución de recursos de subsidios de vivienda de interés social rural, y los costos y gastos inherentes a convenios.

- **Política de suministro de información generada por las diferentes dependencias como insumo para el área contable.**

Existen procedimientos y manuales, pero en los mismos no se tiene claramente identificado la periodicidad de los insumos, ni el contenido de los mismos. De igual manera las diferentes áreas misionales del ministerio, no están cumpliendo con la política de suministro de información al área contable de las transacciones, hechos y operaciones realizadas.

- **Soporte de las cifras de Estados Financieros**

Se encontraron cifras relacionadas con la ejecución de convenios de FINAGRO, que no estaban soportadas con un documento idóneo correspondiente, las cuales solo se registraban por una aplicación errónea del concepto 201220000014951 de 2012 de la CGN.

- **Aplicación del Régimen de contabilidad Pública**

Se encontraron deficiencias en la aplicación del régimen de contabilidad pública del personal que incorporó la ejecución de los convenios de FINAGRO, a la contabilidad del Ministerio.

B. ETAPA DE RECONOCIMIENTO - CLASIFICACIÓN

- **Clasificación de las transacciones, hechos y operaciones**

Se encontraron deficiencias en el uso de las cuentas otros, de igual manera se encontraron clasificaciones inadecuadas en los grupos de deudores y cuentas por pagar que afectaban la correcta lectura de los Estados Financieros.

C. ETAPA DE RECONOCIMIENTO – REGISTRO Y AJUSTE

- **Conciliaciones y cruces con las diferentes áreas de la Entidad**

Se encontraron deficiencias en estas conciliaciones, con casos de contratos y convenios ya liquidados que no se había informado a contabilidad y tenían saldos en los estados financieros; de igual manera se encontraron deficiencias con los cruces con la Dirección de Gestión de Bienes Públicos Rurales, dados que ellos no poseían información relativa a la ejecución de los recursos del programa de subsidios de vivienda de interés social rural, puesto que no podían identificar cuantos subsidios fueron efectivamente otorgados, cuantos están por entregar, cuantos se reintegraron, gastos adicionales pagados y detalle en portafolio de inversión.

- **Registro en cuentas y subcuentas**

Se encontraron deficiencias en la revelación de la cartera de créditos y su respectiva provisión, debido a que no se están revelando de forma separada, de igual manera se revelaron saldos en cuentas que no tienen que ver con el quehacer misional del Ministerio, como son comisiones por cobrar.

- **Verificaciones periódicas de los registros contables**

Se encontraron deficiencias en estas verificaciones, dado la sobrecarga de trabajo del personal contable, las deficiencias en las herramientas informáticas que aplican y la falta de personal para realizarlas.

D. ETAPA DE REVELACIÓN

- **Contenidos de las Notas explicativas**

Se encontraron deficiencias en la revelación que debe realizarse en las Notas explicativas a los Estados Financieros, en cuanto a políticas y a detalles de operaciones relevantes.

- **Información contable como herramienta para cumplir propósito de gestión**

Se constató que la información que se revela en los Estados Financieros, no está siendo usada como insumo por la alta dirección para la toma de decisiones, teniendo en cuenta que situaciones como la baja ejecución de subsidios de vivienda de interés social rural, ejecución de recursos entregados en

administración para el cumplimiento misional, subsidios e incentivos que presentan saldos importantes de vigencias anteriores, no fueron requeridos por la alta dirección para constatar la gestión de estos recursos y las causas de las demoras en su ejecución, afectando el objeto misional de los mismos.

E. OTROS ELEMENTOS DE CONTROL

- **Riesgos de índole contable**

Si bien la entidad tiene identificado entre sus riesgos el que los operadores no entreguen la información oportunamente, el riesgo se ha materializado porque las acciones para mitigarlo no han sido eficaces. De igual manera, no se tiene identificado el riesgo de que al interior de la entidad, las diferentes dependencias no entreguen los insumos sobre las transacciones generadas al área contable.

a. Documentación de las políticas contables y procedimientos

Si bien se tienen documentadas las políticas y procedimientos, las diferentes áreas no las conocen, y por ende no las aplican, siendo de los temas más evidentes las responsabilidades que tienen los supervisores, sobre los informes y reportes, al igual que las de las áreas que hacen seguimiento a política.

b. Flujo de información contable en el Ministerio.

Las diferentes dependencias no aplican el proceso de circulación de la información a través de la entidad, ni su respectivo efecto en el proceso contable del ministerio.

c. Estructura del área contable

Si bien en la actualidad el área Financiera y Contable cuenta con recurso humano idóneo, el mismo es insuficiente para atender todas las obligaciones que tiene la mencionada área.

Las situaciones detalladas, se originan por deficiencias en la gestión de la alta dirección del Ministerio, con el Sistema de Control Interno Contable de la entidad y ocasiona que la información que refleja los Estados Financieros, no sea fiel a la realidad de la entidad.

La entidad manifiesta que *“Con el firme propósito de mejorar día a día y garantizar que los estados financieros de la Entidad revelan la integridad de las operaciones realizadas por el MADR a través de la incorporación contable, su naturaleza,*

movimientos y saldos, reflejando mediante registros contables certidumbre en las cifras reportadas, en cumplimiento y observancia de la dinámica establecida por la Contaduría General de la Nación, este Ministerio se encuentra trabajando específicamente en la determinación de criterios de gestión y registro de las operaciones, mediante la participación activa y consensuada de las autoridades contables y de control que permitan la presentación de la información interna y externa cuyo horizonte sea lograr el fenecimiento de la cuenta general.

Todo lo anterior, esta concatenado con el proceso de convergencia o transición que la Entidad debe hacer en cumplimiento de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público y en especial, las aplicables a las Entidades de Gobierno (Resolución No. 533 de 2015), en virtud de las cuales se debe hacer una reconversión, mediante el diseño de políticas soportadas en herramientas tecnológicas que permitan contar con bases de datos y aplicativos que faciliten el control detallado de la información y la realización de cálculos requeridos tendientes al cumplimiento de la normatividad que nos aplica.

Teniendo en cuenta que la información es un eje esencial que permite informar a terceros sobre el cumplimiento de los objetivos misionales, se ha atendido de forma irrestricta los lineamientos de la Contaduría General de la Nación con el fin de:

- Emitir Estados Contables atendiendo la periodicidad establecida;*
- Emitir informes y reportes requeridos por terceros y vinculados con la información específica contenida en el Sistema Integrado de Información Financiera – SIIF NACIÓN, dando cumplimiento así a la entrega de los mismos dentro de los plazos establecidos;*
- Adoptar los mecanismos de control y supervisión requeridos para garantizar que las operaciones realizadas sean registradas de tal forma que se ajusten a la realidad de las mismas.*

Así mismo, con el ánimo de asegurar la certidumbre de los registros en el activo, pasivo, ingresos, gastos, patrimonio y cuentas de orden, en acatamiento a las directrices establecidas por los entes de control, se están adelantando las siguientes acciones:

- 1. Revisión pormenorizada de los hallazgos contables efectuados por la Comisión Auditora de la Contraloría General de la República, con el fin de establecer el origen de los mismos, el diseño de políticas contables y procedimientos que permitan garantizar la mitigación de las inconsistencias en la información, buscando presentar unas cifras contables ajustadas a la realidad de las operaciones que realiza el MADR.*

2. *Atender las conclusiones de las mesas de trabajo con la CGN y FINAGRO, en las cuales se determinaron parámetros generales de registro y presentación de los informes contables al MADR.*
3. *Continuar con la programación de las mesas de trabajo con la Contaduría General de la Nación, tendiente a determinar los criterios definitivos que debe adoptar la Entidad en virtud de la especificidad y complejidad de los compromisos que suscribe la Administración en desarrollo de su objeto misional, los cuales demandan un análisis específico y detallado, acompañado de un compromiso irrestricto de las áreas misionales.*
4. *Revisión y levantamiento de los procedimientos que contengan las actividades que deben desarrollar los diferentes grupos de trabajo de la Subdirección Financiera, para garantizar la trazabilidad y reflejar el detalle, la secuencia y el resultado de la información financiera pública, atendiendo los lineamientos de los entes rectores que se amparan en las disposiciones legales vigentes, que regulan y orientan la gestión presupuestal y financiera.*
5. *Establecer conciliaciones periódicas tendientes a garantizar que en los periodos intermedios y de cierre se cuente con las cifras reales que deben contener los estados contables.*
6. *Adopción de estrategias que faciliten la implementación de mecanismos de recepción de información que contengan el detalle necesario de las operaciones que deban ser reveladas en forma amplia como parte integral de los estados contables del Ministerio.*

De otra parte, la Subdirección Financiera desde mediados del 2015, ha venido efectuando los ajustes y recomposición en los Grupos de Trabajo que la conforman, tendientes a permitir que de forma articulada se desarrollen todas las actividades que reflejan el registro de la gestión financiera del Ministerio, especialmente en lo concernientes a garantizar mediante el registro contable de todos los hechos económicos del Ministerio, un insumo para la toma de decisiones financieras por parte de la administración.

Igualmente, la Subdirección Financiera consciente del proceso de ajuste respecto a la nueva normativa NICSP (Normas Internacionales de Contabilidad Sector Público), las implicaciones que esto conlleva, las necesidades de ajustes en corto tiempo vinculadas con el proceso de reporte y composición de la información, se encuentra levantando los procedimientos transversales de la Subdirección con el fin de realizar las modificaciones respectivas así como su trámite ante Área de Calidad para su correspondiente incorporación al Sistema de Gestión de Calidad del Ministerio.

Dichos ajustes han estado limitados a los cargos suscritos a la Subdirección Financiera de acuerdo a lo establecido en el decreto de reestructuración del 2013 y

demás disposiciones donde se determina la planta para cada dependencia del Ministerio, mediante el cual se restringe la estructura y no se ajustan a las reales necesidades y expectativas de ajustes y alineación con las normas internacionales, las cuales deben reflejarse en políticas públicas que permitan de acuerdo al volumen de operaciones, el manejo y registro de la información contable con unos estándares internacionales que exigen un conocimiento específico y exclusivo.

No obstante lo anterior, la administración consciente de esas debilidades y amenazas en la estructura de los Grupos que conforman la Subdirección Financiera y en general en el Ministerio, actualmente se encuentra efectuando un proceso de levantamiento de cargas laborales con el ánimo de atender los requerimientos necesarios a que haya lugar como resultado de dicho estudio.

Así mismos, pese a todas las limitaciones existentes, la Administración a tratado de compensar el desbalance en la planta de personal respecto a las cargas labores, mediante la contratación de personal de apoyo que se ha venido asignando a los diferentes Grupos de trabajo de la Subdirección Financiera, es así como se observa que el Grupo de Supervisión Financiera ha incrementado su planta de contratistas pasando de 7 a 17 supervisores financieros entre el periodo 2014 al 2015, igualmente, a los Grupos de Presupuesto, Central de Cuentas, Tesorería y Contabilidad se les ha asignado un técnico o profesional de apoyo, según las necesidades”.

Si bien es cierto que, la administración actual empezó a implementar cambios para subsanar las deficiencias del sistema de control interno contable, los cambios empezaron hasta finales de la vigencia 2015 y comienzos de la vigencia 2016, por lo que los resultados de los mismos empezarán a observarse al cierre de la vigencia 2016, pero la recurrencia de hallazgos de años anteriores, que dieron como resultado la negación de los Estados Financieros del Ministerio, de las vigencias 2012 y 2013 y la abstención de la vigencia 2014, evidencian que las administraciones de esos años no atendieron los hechos y causas de los hallazgos presentados por el ente de control. Por tal razón se valida el hallazgo, pero se elimina la connotación disciplinaria, dado que se han evidenciado cambios favorables para el ambiente de control interno contable en la entidad, resultados se reflejarán al cierre de la vigencia 2016.

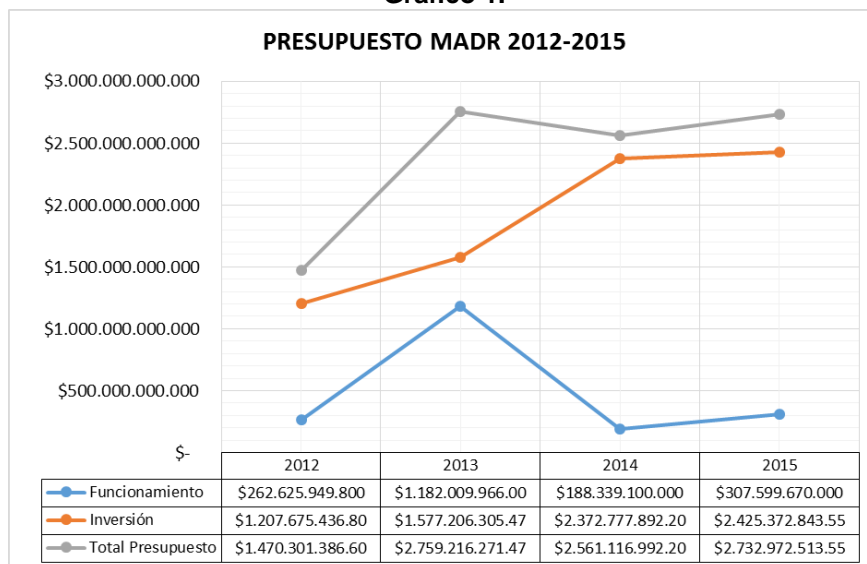
3.2.3. Ejecución Presupuestal

A continuación se presenta el informe de ejecución presupuestal vigencia 2015 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el análisis y la evaluación se realizó con base en la información suministrada por la el Ministerio (expedientes contractuales,

reportes e informes) y la registrada en el Sistema Integrado de Información Financiera - SIIF Nación, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

De acuerdo con la ley de presupuesto 1737 del 2 de diciembre de 2014 y su correspondiente decreto de liquidación 2710 de 2014, le fue asignado inicialmente al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural \$3.103.048.928.704,00, de los cuales \$307.599.670.000 corresponden a gastos de funcionamiento y \$2.795.449.258.704 a inversión. Sin embargo, al cierre de la vigencia, el presupuesto definitivo fue de \$2.732.972.513.551, lo que significó un aumento del 7%, respecto al año anterior. Este resultado refleja un aumento promedio de los recursos del MADR, del 29.1%, entre el 2012 y 2015. (Ver gráfico 1)

Gráfico 1.



Elaborado CGR. Fuente: SIIF Nación.

El presupuesto del MADR presentó una ejecución total del 96.6% lo que representa una mejora en 2 puntos porcentuales respecto de la vigencia 2014.

La ejecución de la inversión fue del 96.3% mientras que la de gastos de funcionamiento fue del 99%.

El siguiente cuadro, ilustra la ejecución, de la inversión por programas así:

DESCRIPCIÓN	APR. VIGENTE	% PART	COMPROMISOS
INVERSIÓN			

DESCRIPCIÓN	APR. VIGENTE	% PART	COMPROMISOS	
Mejoramiento y operación institucional ministerio de agricultura a nivel nacional	\$ 16.925.142.000	0,70%	\$ 15.617.683.569,50	92%
Sistematización red de información agropecuaria a nivel nacional	\$ 13.500.000.000	0,56%	\$ 11.728.759.979,16	87%
Asistencia técnica para el desarrollo del sector agropecuario y pesquero. fondo fomento agropecuario	\$ 230.000.000.000	9,48%	\$ 218.058.295.544,11	95%
Formulación y ejecución de las alianzas productivas	\$ 37.414.000.000	1,54%	\$ 37.414.000.000,00	100%
Apoyo a la gestión para promover el desarrollo rural a nivel nacional	\$ 8.000.000.000	0,33%	\$ 7.991.308.126,00	100%
Mejoramiento de la competitividad y apoyo a la política de modernización agropecuaria, forestal y pesquera	\$ 5.000.000.000	0,21%	\$ 4.469.998.155,00	89%
Desarrollo de soluciones tecnológicas apropiadas para el sector agropecuario, forestal y pesquero a nivel nacional	\$ 6.218.000.000	0,26%	\$ 1.133.590.022,00	18%
Aprovechamiento de las oportunidades de los acuerdos de libre comercio nacional	\$ 1.653.700.000	0,07%	\$ 663.169.346,85	40%
Administración levantamiento montaje y operación de los sistemas de información agropecuaria a nivel nacional	\$ 13.304.627.460	0,55%	\$ 10.772.783.599,00	81%
Formulación seguimiento y evaluación de las políticas e instrumentos de ordenamiento social y uso productivo del suelo a nivel nacional- [previo concepto DNP]	\$ 3.952.813.714	0,16%	\$ 1.248.345.000,00	32%
Construcción viviendas de interés social rural contratos plan sur del Tolima y Norte del Cauca	\$ 27.728.840.000	1,14%	\$ 27.728.840.000,00	100%
Mejoramiento de la competitividad del sector agropecuario y pesquero en el marco de los contratos plan nacional	\$ 13.243.200.000	0,55%	\$ 13.207.422.975,00	100%
Apoyo agro ingreso seguro nacional	\$ 1.474.000.104	0,06%	\$ 0,00	0%
Implementación programa de formalización de la propiedad de tierras rurales nacional	\$ 33.000.000.000	1,36%	\$ 32.836.170.014,00	100%
apoyo agro ingreso seguro nacional - pagos pasivos exigibles vigencia expirada	\$ 125.999.896	0,01%	\$ 125.999.896,00	100%

DESCRIPCIÓN	APR. VIGENTE	% PART	COMPROMISOS	
Implementación de lineamientos de política para la promoción y aprovechamiento sustentable de la pesca y la acuicultura a nivel nacional	\$ 1.900.000.000	0,08%	\$ 1.882.891.803,60	99%
Implantación y operación fondo de comercialización de productos agropecuarios a nivel nacional.	\$ 243.870.867.508	10,05%	\$ 242.982.622.083,00	100%
Implementación de estrategias para el fortalecimiento de la infraestructura productiva y de comercialización del sector agrícola y forestal a nivel - [previo concepto dnp]	\$ 100.000.000	0,00%	\$ 100.000.000,00	100%
Fortalecimiento del ministerio de agricultura y desarrollo rural en la formulación, implementación y seguimiento de la política sanitaria agropecuaria, pesquera, acuícola y forestal	\$ 37.000.000.000	1,53%	\$ 36.769.616.862,00	99%
Diseño de modelos de proyectos de inversión para el sector agropecuario nacional	\$ 800.000.000	0,03%	\$ 800.000.000,00	100%
Administración del fondo de solidaridad agropecuaria a nivel nacional	\$ 7.070.655.000	0,29%	\$ 7.070.655.000,00	100%
Implementación política para mejorar la competitividad del sector lácteo nacional	\$ 81.500.000.000	3,36%	\$ 81.498.577.664,00	100%
Implementación política para mejorar la competitividad del sector lácteo nacional	\$ 14.000.000.000	0,58%	\$ 10.999.500.000,00	79%
Implementación programa para la formación y desarrollo del joven rural nacional	\$ 21.265.575.000	0,88%	\$ 13.912.460.000,00	65%
Apoyo a la implementación del programa de reforestación a través del certificado de incentivo forestal - cif nivel nacional	\$ 45.375.744.881	1,87%	\$ 45.350.300.560,00	100%
Subsidio para la construcción o mejoramiento de vivienda de interés social rural nacional	\$ 326.544.000.000	13,46%	\$ 326.092.175.864,00	100%
subsidio construcción de vivienda de interés social rural para población víctima de desplazamiento forzado nacional	\$ 150.900.000.000	6,22%	\$ 150.715.717.220,00	100%

DESCRIPCIÓN	APR. VIGENTE	% PART	COMPROMISOS	
Subsidio de vivienda rural en el marco de la estrategia contratos plan a nivel nacional	\$ 35.600.000.000	1,47%	\$ 35.600.000.000,00	100%
Implementación programa de silvicultura en la zona marginal cafetera a nivel nacional - kfw	\$ 660.000.000	0,03%	\$ 0,00	0%
Implementación programa de silvicultura en la zona marginal cafetera a nivel nacional - kfw	\$ 2.181.820.682	0,09%	\$ 520.000.000,00	24%
Mejoramiento de la sostenibilidad de la producción agropecuaria frente a los fenómenos climáticos , , nacional	\$ 11.000.000.000	0,45%	\$ 10.988.412.535,00	100%
Implementación generación de ingresos y desarrollo de capacidades productivas nacional	\$ 442.807.340.621	18,26%	\$ 437.870.816.247,00	99%
Implementación generación de ingresos y desarrollo de capacidades productivas nacional	\$ 16.816.799.376	0,69%	\$ 11.300.959.376,00	67%
Implementación programa de financiamiento y mitigación del riesgo de la producción agropecuaria nacional	\$ 78.838.818.000	3,25%	\$ 78.329.865.094,00	99%
Fortalecimiento del incentivo a la capitalización rural-ICR y la línea especial de crédito-LEC a nivel nacional	\$ 381.834.425.000	15,74%	\$ 351.963.453.813,00	92%
Fortalecimiento e implementación programa de asistencia técnica agropecuaria nacional	\$ 96.861.474.309	3,99%	\$ 96.861.474.309,00	100%
Implementación programas de modernización, desarrollo e innovación para mejorar la competitividad de la pesca y la acuicultura a nivel , , nacional	\$ 10.000.000.000	0,41%	\$ 9.999.961.331,00	100%
Implementación el programa de formalización masiva de la propiedad rural en marco de la estrategia de contratos plan a nivel nacional	\$ 3.560.000.000	0,15%	\$ 0,00	0%
Apoyo a la gestión para la provisión de bienes públicos rurales nacional	\$ 3.345.000.000	0,14%	\$ 1.341.499.253,00	40%
Total Inversión	\$ 2.425.372.843.551		\$ 2.335.947.325.241,22	96%

DESCRIPCIÓN	APR. VIGENTE	% PART	COMPROMISOS	
Total Presupuesto	\$ 2.732.972.513.551		\$2.639.078.597.470,29	96%

Fuente: SIIF (Cálculos: CGR)

3.2.4. Rezago Presupuestal

3.2.4.1. Vigencia Anterior.

De conformidad con lo dispuesto en el Decreto por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia, establece que las reservas presupuestales y las cuentas por pagar que no se ejecuten durante el año de su vigencia, fenecerán sin excepción.

De acuerdo con lo anterior, se comprobó lo siguiente a través de la información suministrada por el MADR:

Ejecución de cuentas por pagar

El monto de las cuentas por pagar vigencia 2014, sumaron \$1.016.305.498.140,51, de las cuales se pagaron \$ 1.015.978.036.832,71, quedando \$327.461.307,80 que correspondieron a los siguientes rubros: C-320-1100-104 apoyo a la gestión para promover el desarrollo rural a nivel nacional, correspondiente al Convenio de 206 de 2014, con la Organización Nacional Indígena de Colombia, C-520-1104-1. Implementación de lineamientos de política para la promoción y aprovechamiento sustentable de la pesca, correspondiente a la Resolución 522 de Comisión Interamericana de Atún Tropical y la acuicultura a nivel nacional y C-670-1100-2. Implementación agricultura familiar: focalización y fomento a la asociatividad nacional correspondiente al contrato interadministrativo 225 con la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP.

Ejecución de Reservas

Las reservas constituidas al cierre del 2014, fueron \$72.648.735.444, de las cuales se pagaron \$44.713.697.647,10, liberándose \$27.935.037.797 de la ejecución de las reservas.

3.2.4.2. Vigencia Actual (2015)

De los \$2.639.078.597.470, se constituyeron reservas por \$212.497.755.529,0 y cuentas por pagar por \$869.685.700.047, según cifras registradas y generadas

por el SIIF- Nación. Aunque se comprometió el 96.6% de los recursos, los giros alcanzaron el 60.4% lo que concluye que el rezago presupuestal corresponde al 39.6%, equivalente a \$1.082.183.455.576,3, como se detalla en el siguiente cuadro:

Concepto	Compromisos	Reservas Presupuestales	Cuentas por pagar Presupuestales	Total Rezago Presupuestal
Funcionamiento	\$303.131.272.229	\$ 158.305.515,65	\$21.815.228.531,43	\$21.973.534.047,08
Inversión	\$2.335.947.325.241	\$ 212.339.450.013,38	\$847.870.471.515,79	\$1.060.209.921.529,17
	\$2.639.078.597.470	\$212.497.755.529,0	\$869.685.700.047,2	\$1.082.183.455.576,3
Fuente: Reporte de Ejecución Presupuestal SIIF Cálculos CGR				

Las reservas presupuestales corresponden al 19.6% del total del rezago y el 80.4% de cuentas por pagar presupuestales. Buena parte de este rezago tiene su origen en el PAC, el cual estuvo cercano al 60%. Respecto a la vigencia anterior el rezago presupuestal disminuyó en 0.8%, generado por la disminución en el monto de las cuentas por pagar.

Analizado el rezago por rubros se determinó que el 22,37% corresponde al programa “*subsidio para la construcción o mejoramiento de vivienda de interés social rural nacional*”, el 18,43% corresponde a la “*fortalecimiento del Incentivo a la Capitalización Rural - ICR y la Línea Especial de Crédito - LEC a nivel nacional*”, el 11,49% corresponde “*asistencia técnica para el desarrollo del sector agropecuario y pesquero. Fondo fomento agropecuario*” y el 10.81% “*implementación generación de ingresos y desarrollo de capacidades productivas nacional*”

Respecto del cumplimiento del art 78 del Decreto 111 de 1996, que dice: “**ARTÍCULO 78.** *En cada vigencia, el gobierno reducirá el presupuesto de gastos de funcionamiento cuando las reservas constituidas para ello, superen el 2% del presupuesto del año inmediatamente anterior. Igual operación realizará sobre las apropiaciones de inversión, cuando las reservas para tal fin excedan el 15% del presupuesto de inversión del año anterior (...)*”, se observó que al 31 de diciembre de 2015, el monto total de reservas presupuestales de gastos de funcionamiento equivalen al 0,01% de la apropiación para estos gastos, y respecto de los gastos de Inversión la reserva constituida es el 6,84% de la apropiación correspondiente.

De acuerdo con la muestra de contratos analizados en su ejecución presupuestal, se encontró lo siguiente:

- **Hallazgo No. 29 - Cuentas por Pagar Contrato Interadministrativo 227 de 2014 Finagro (D2) (FINANCIAMIENTO Y RIESGOS AGROPECUARIOS OBSERVACION 10)**

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.

Igualmente, cada órgano constituirá a 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 Decreto 1957 de 2007 en su artículo 6 modifica el artículo 31 del Decreto 4730 de 2005, de la siguiente manera: “Artículo 31. Cuentas por Pagar. Cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con los recursos correspondientes a los anticipos pactados en los contratos, a los bienes y servicios recibidos, y con los recursos respecto de los cuales se hayan cumplido los requisitos que hagan exigible su pago”

Antes de acabar la vigencia se constituyeron cuentas por pagar por un valor de \$156'570.426.488; al revisar el expediente y las bases de datos de ICR con corte a diciembre 2015, solamente se encontraron soportados \$122.721.992.693. En prueba de recorrido se solicitó soportes para la constitución de las cuentas por pagar de los \$33.848.433.795 restantes, en respuesta a esto se allegaron solamente los documentos y formatos del trámite que se ejerce por parte del grupo central de cuentas y la certificación para dar visto bueno y autorizar las cuentas por pagar, pero no se evidenció soporte alguno o base de datos que respalde este valor faltante.

Adicionalmente, en el informe de avance o final de supervisión técnica y financiera con fecha del 3 de agosto de 2015, se mencionó que: “La Supervisión financiera solicitó a FINAGRO mediante correo electrónico la necesidad presupuestal de la Reserva Presupuestal por valor de \$7.887.789.724, y mediante correo electrónico de junio 24 de 2015 el vicepresidente Financiero (...) dio respuesta en el sentido que NO es necesario el giro pendiente de los recursos. Lo anterior debido a que los recursos recibidos cubren los gastos previstos y los incentivos acordados (...)

Esto denota que se solicitó por parte de la supervisión, la constitución de cuentas por pagar sin los requisitos legales para su constitución, evidenciando debilidades en los informes en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato deben ejercer.

Los hechos anteriormente descritos revisten una presunta connotación Disciplinaria, de acuerdo con lo establecido en el numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, y lo establecido en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

En respuesta allegada al equipo auditor, la entidad argumentó que las solicitudes para la conformación de las reservas presupuestales, se encuentran debidamente sustentadas, para lo cual anexaron los soportes correspondientes a los informes de avance de supervisión técnica y financiera, aportados por la subdirección financiera de la entidad.

No obstante, los documentos anexados solo se limitan a los vistos buenos de los supervisores, para la autorización de los desembolsos, pero estos no evidencian ningún soporte idóneo, que respalde la constitución de las cuentas por pagar por un valor de \$33.848.433.795, por lo cual se valida como hallazgo.

3.2.5. Vigencias Futuras

El Ministerio según cifras SIIF, tramitó ante Ministerio de Hacienda y Crédito Público la aprobación de vigencias futuras para el periodo 2016, por un valor de \$474.099.681.783,00 de las cuales se comprometieron \$ 429.668.078.457,35, de estas el 99,84% corresponden a gastos de inversión, y el \$677.364.222,31 corresponden a gastos de funcionamiento, entre los que se encuentran: transportes, servicios de protección, mantenimiento vehículos y motos, adquisición de equipos de posicionamiento satelital, administración de historias laborales de las entidades liquidadas a cargo del MADR, servicios de correo y mensajería y servicios de avalúo.

El total del monto se desgrega así:

Radicado MCHP	Autorización SIIF	Año	Valor Final Autorizado	Valor Final Comprometido	Nombre Rubro
19879	33315	2016	\$ 6.242.575.546,00	\$ 4.954.893.601,29	sistematización red de información agropecuaria a nivel nacional

Radicado MCHP	Autorización SIIF	Año	Valor Final Autorizado	Valor Final Comprometido	Nombre Rubro
22189	37215	2016	\$207.075.872.389,00	\$ 166.139.538.264,75	Asistencia técnica para el desarrollo del sector agropecuario y pesquero. fondo fomento agropecuario
	39515	2016	\$ 432.794.091,00	\$ 400.627.132,39	Adquisición de bienes y servicios
35408	84715	2016	\$260.000.000.000,00	\$ 257.896.282.369,00	implementación generación de ingresos y desarrollo de capacidades productivas nacional
	98315	2016	\$ 102.000.000,00	\$ 30.297.333,00	servicios personales indirectos
	98315	2016	\$ 246.439.757,00	\$ 246.439.756,92	Adquisición de bienes y servicios
			\$474.099.681.783,00	\$ 429.668.078.457,35	

Fuente: SIIF

Las autorizaciones se encontraron justificadas y las referidas a rubros de inversión sustentadas en proyectos específicos y a contratos en curso, se comprobó que tuvieron previo concepto del DNP.

3.2.5. Cumplimiento principios presupuestales

Para el cumplimiento de los principios del sistema presupuestal de acuerdo con el estatuto orgánico de presupuesto se seleccionaron los siguientes para verificar su cumplimiento.

Planificación:

Art. 13 Decreto Ley 111 de 1996, *“El presupuesto general de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del plan nacional de desarrollo, del plan nacional de inversiones, del plan financiero y del plan operativo anual de inversiones”*

De acuerdo con la desagregación realizada y su ejecución se concluye que el presupuesto contiene los proyectos de inversión acorde con su misión en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

Anualidad:

Art. 14 Decreto Ley 111 de 1996 “*El año fiscal comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción*”.

Las deficiencias en la aplicación de este principio solo se detectó en el contrato 227 de 2014, donde se constituyeron cuentas por pagar que no estaban sustentadas y que se evidenciaron en los hallazgos presupuestales.

- **Hallazgo No. 30 - Desembolsos Contrato 524 de 2014 (OFICINA ASESORA DE PLANEACIÓN OBSERVACIÓN 3)**

Se pactaron desembolsos que son contrarias a los preceptos normativos y jurisprudenciales de los principios de economía y planeación dispuestos en los numerales 3, 4 y 7 artículo 25 de la ley 80 de 1993, así:.

La cláusula novena del convenio 524 de 2014, en cuanto a los desembolsos establece: “**CLÁUSULA NOVENA: DESEMBOLSOS.**-*Para la realización del presente convenio, EL MINISTERIO entregará a la CCI la suma de **SETENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MILLONES NOVECIENTOS OCHENTA Y UN MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS (\$73.456.981.4801) M/CTE** de la siguiente manera: 1) Recursos 2014: a) un primer desembolso por la suma de **DIEZ MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y DOS MILLONES CIENTO OCHENTA Y SEIS MIL TREINTA Y UN PESOS (\$10.252.186.031) M/CTE (...)**”*

No obstante lo anterior, se considera que el Plan Operativo dispuesto a folios 279-283, no puede ser calificado como un documento idóneo para el primer desembolso teniendo en cuenta que, en el mismo, no se describen las actividades y/o inversiones a las que se dirigirán los recursos, esto es, número de proyectos aprobados y viables susceptibles de cofinanciación.

De igual forma, al ser el Plan Operativo parte integral del convenio, en lo que se refiere a la ejecución de los recursos, este no puede considerarse como un bien o servicio por el cual tenga que realizarse el desembolso, teniendo en cuenta la

naturaleza propia de los convenios interadministrativos en los cuales no existe contraprestación.

Así las cosas, al no cumplir el Plan Operativo con las especificidades estipuladas en la cláusula segunda del convenio, en lo referente a la certeza de la inversión del desembolso de los \$10.252.186.031, se considera que existe un riesgo en el manejo del recurso público, al no encontrarse sustentado en actividades o inversiones a ejecutarse.

De igual manera, la segunda parte de la cláusula novena establece para el último desembolso de los recursos 2015 lo siguiente: “*d) Un cuarto desembolso, por la suma de TRECE MIL DOSCIENTOS CUATRO MILLONES SETECIENTOS NOVENTA Y CINCO MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y NUEVE PESOS (\$13.204.795.449) M/CTE, previa aprobación por la supervisión de un tercer informe de actividades, que demuestre la ejecución del 80% de los tres primeros desembolsos. (...)*”. Es decir se está girando el 100% de los recursos del convenio con una ejecución de tan solo el 65.6%, sin considerar el riesgo de manejo del 34.4% del recurso público restante.

Lo expuesto denota deficiencias en la estructuración convenio, por parte de la Oficina de Planeación, al pactarse formas de pago que no se encuentran respaldadas por actividades y/o inversiones del recurso, acordes a la naturaleza del convenio.

En respuesta allegada al equipo auditor, la entidad argumentó que los desembolsos se hacen cumpliendo las cláusulas pactadas, y previa verificación de la ejecución, sin poner en riesgo la ejecución de los recursos.

Sin embargo, la entidad no desvirtúa el hecho que este tipo de cláusulas donde se desembolsa el 100% del recurso con una ejecución del 65.5%, pone en riesgo el seguimiento y control al recurso por parte del MADR, por lo cual se valida la observación y se retira la presunta connotación Disciplinaria.

- **Hallazgo No. 31 - Cláusulas de pago convenios CCI (SUBDIRECCIÓN FINANCIERA OBSERVACIÓN 63)**

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

Al revisar las cláusulas de pago y el porcentaje de los desembolsos, de tres convenios del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con la Corporación Colombia Internacional – CCI, se encontró lo siguiente:

CONVENIO	356/2015	635/2015	389/2015
Monto aportado MADR	\$ 39.470.000.000	\$ 14.152.460.917	\$ 8.582.297.101
Primer Desembolso	\$ 17.761.500.000	\$ 9.576.230.459	\$ 4.291.148.551
Ejecución antes 2 Desembolso	\$ 14.209.200.000	\$ 6.703.361.321	\$ 3.003.803.985
Segundo Desembolso	\$ 19.735.000.000	\$ 3.868.607.413	\$ 3.862.033.695
Total Desembolsado	\$ 37.496.500.000	\$ 13.444.837.871	\$ 8.153.182.246
%Desembolsado	95%	95%	95%
% Ejecutado	36%	47%	35%

Elaboración CGR

Para el Convenio 356/2015 con una ejecución del 36% de los recursos, el MADR hace la entrega del 95% del total de los recursos \$37.496.500.000, el convenio 635/2015 con una ejecución del 47% el MADR hace entrega del 95% del total de los recursos aportados \$13.444.837.871,15 y el convenio 389/2015 con una ejecución del 35% el MADR hace entrega del 95% del total de los recursos aportados \$ 8.153.182.246.

Esto evidencia una gestión antieconómica y una falta de planeación, ya que se pactaron formas de pago que implican un riesgo para la ejecución, seguimiento y control del recurso por parte del MADR, porque se entrega casi la totalidad del monto aportado por el Ministerio (95%), con ejecuciones del 35% en dos convenios y del 47% en uno.

En la respuesta suministrada al equipo auditor el MADR, argumenta que los desembolsos se están haciendo únicamente previa verificación de la ejecución del primer desembolso, y aclara que el porcentaje de ejecución de estos desembolsos no se efectúa sobre el valor total del contrato, sino sobre los desembolsos girados por el MADR.

Sin embargo, la información que se anexa respecto a las cláusulas de pago, no desvirtúa el hecho de que se estén entregando el 95 % de los recursos con ejecuciones del 35% y 47%, por lo cual se valida la observación y se quita la presunta connotación disciplinaria.

3.2.6. Concepto Presupuestal

De acuerdo a la muestra seleccionada, y a los procedimientos relacionados con materia presupuestal, la ejecución presupuestal se encontró ajustada a las normas, salvo por los hallazgos manifestados anteriormente.

3.2.7. Glosas Comisión Legal de Cuentas

Se realizó el respectivo seguimiento a las Glosas de la Comisión Legal de Cuentas, a fin de determinar las acciones adelantadas por la administración, cuyos resultados se entregaron en abril de 2015.

3.3. ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS

La contratación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para el año 2015 fue por un valor de \$2.249.154.657.326, cifra que involucra 1108 contratos. La muestra seleccionada equivale al 33% de éste monto (700 mil millones), teniendo en cuenta contratos suscritos en el 2014 pero cuya ejecución se realizó en 2015. *(Las muestras se presentaran en cada uno de los acápite dispuestos para el desarrollo de este macroproceso)*

Los convenios y contratos seleccionados fueron evaluados desde el punto de vista presupuestal, contable y de legalidad, en las etapas precontractuales, de ejecución y poscontractual, tomando como base aquellos que se suscribieron con FINAGRO, CCI y los referidos a la estrategia PARES, de conformidad con los lineamientos establecidos en el plan de trabajo.

Así las cosas, y luego del análisis referido, el equipo auditor evidenció fallas en la labor de supervisión, la cual, en muchas ocasiones, no se realiza de manera oportuna y eficiente, situación que es contraproducente no solo para la ejecución contractual misma, sino para los fines previstos en la labor misional del Ministerio.

Igualmente, se evidenciaron debilidades en la estructuración de los convenios, especialmente, en lo relativo a las formas de pagos, por cuanto estas, en muchas ocasiones, permiten entregar de recursos sin el cumplimiento total de las obligaciones.

Por otra parte, se observan deficiencias en la labor archivística, teniendo en cuenta que muchos soportes documentales y de supervisión, no se encuentran en los expedientes, circunstancia que dificulta la revisión y análisis de los diferentes aspectos contractuales.

3.3.1 Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario FINAGRO

INCENTIVOS ADMINISTRADOS POR FINAGRO

La CGR de los recursos presupuestados por el Ministerio de Agricultura y administrados por FINAGRO en la vigencia 2015 por \$515.134 millones, verificó la ejecución de dos contratos por \$420.904 millones y una resolución de transferencia de recursos por \$34.500 millones, así:

CONTRATO No.	INCENTIVO	VALOR INICIAL (Millones de \$)
20150259	Incentivo a la Capitalización Rural-ICR y Línea Especial de Crédito-LEC	390.734
20150258	Certificado Incentivo Forestal - CIF	40.170
Res. 307	Transferencia al Fondo Nacional de riesgos Agropecuarios	34.050
TOTAL VIGENCIA 2015		454.954

Adicionalmente, se tomaron en la muestra dos contratos interadministrativos de vigencias de anteriores en proceso de liquidación:

Contrato No.	Incentivo	VALOR FINAL (Millones de \$)
20130379	Incentivos de asistencia técnica así: (1) Incentivos de proyectos asociativos y adecuación de tierras, (2) Incentivo para la elaboración de estudios y diseños de proyectos asociativos de tierras, (3) Incentivos económicos para asistencia técnica rural, (4) Incentivo económico para asistencia técnica directa especial, (5) Incentivo económico para asistencia técnica gremial.	\$199.457
20140250	Continuación Incentivo Asistencia Técnica Directa Rural Convocatoria 2012	\$22.200

Resultado de la evaluación de los contratos suscritos en la vigencia 2015, se determinaron deficiencias en la estructuración de los contratos relacionados con el Plan Operativo, como requisito para el primer desembolso, forma de pago no pactada por concepto de administración del CIF, sobrestimación en los recursos del ICR y debilidades en la labor de supervisión, como se describe en los hallazgos determinados en los siguientes contratos:

Contrato Interadministrativo 20150259 (ICR – LEC)

Celebrado entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario- FINAGRO, el 11 de marzo de 2015, con el objeto de administrar recursos vigencia 2015, para la ejecución, implementación y adjudicación del ICR y LEC, del Programa AIS-DRE y el ICR-Lácteo, así como para adelantar y suscribir los procesos contractuales necesarios para el desarrollo de estos instrumentos, de conformidad con lo establecido en el artículo 25 de la ley 101 de 1993.

Los recursos asignados inicialmente al contrato fueron de \$390.734 millones, durante la vigencia se redujo en \$32.000 millones, para un valor final del contrato de \$358.734 millones, de los cuales \$323.540 millones fueron para ICR Ordinario, \$32.394 millones para LEC y \$2.800 millones para ICR Lácteo. Los beneficiarios del programa por ICR fueron 65.727 por \$316.822 millones y por LEC 23.224 beneficiarios por \$30.689 millones

Contrato Interadministrativo 20150258 - CIF

Celebrado entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario - FINAGRO, el 11 de marzo de 2015, cuyo objeto es la Administración y pago por parte de FINAGRO de los Recursos del Presupuesto General de la Nación, vigencia 2015 para el Certificado Incentivo Forestal, así como la implementación del Programa de Reforestación comercial a través del CIF Forestal, de acuerdo con la delegación contenida en la resolución 148 del 21 de junio de 2012 modificada mediante resolución 411 del 17 de octubre de 2014.

El valor inicial del convenio fue de \$40.170 millones, con una adición de \$3.939 millones, para un valor final de \$44.109 millones. Los proyectos finalmente aprobados durante la vigencia fueron 273 CIF por \$42.400 millones.

- **Hallazgo No. 32 - Desembolsos Contratos 20150259 ICR – LEC, y 20150258 - CIF (DIRECCIÓN DE FINANCIAMIENTO - CADENAS AGRICOLAS Y FORESTALES OBSERVACION 19 Y 35)**

La cláusula segunda de los contratos 20150259 ICR – LEC, y 20150258 CIF suscritos con FINAGRO, referente al Plan Operativo, establece que la ejecución del objeto de los contratos interadministrativos y en particular, el desarrollo de las distintas actividades que se derivan de los mismos, se sujetarán a un Plan Operativo que formará parte integral del contrato. Así mismo, el párrafo primero de la cláusula séptima del contrato 2010259 ICR – LEC, sobre los desembolsos, establece que, *“en todo caso los pagos estarán sujetos al estricto cumplimiento de*

las actividades previstas en el Plan Operativo del Contrato”.

La cláusula séptima del contrato 20150259 Incentivo a la Capitalización Rural – ICR, y Línea Especial de Crédito – LEC, y párrafo primero, cláusula sexta, del contrato 20150258 Certificado Incentivo forestal-CIF, establecen como requisito para el pago del primer desembolso, la aprobación del Plan Operativo por parte del Comité Administrativo, lo cual no es procedente por cuanto el mismo es parte integral del contrato y en él se detallan los objetivos propuestos, rubros, gastos y todas aquellas actividades a desarrollar en la ejecución del contrato, en ese sentido, el mismo, no cumple la condición de que los pagos estarán sujetos al estricto cumplimiento de las actividades previstas en el Plan Operativo y no puede constituirse como soporte para el desembolso de recursos.

Lo anterior, denota deficiencias en la estructuración de los contratos interadministrativos, al pactarse formas de pago no soportadas en ejecuciones reales de los recursos, generando limitaciones del control sobre los mismos en caso de que estos no se ejecuten, inobservando el principio de planeación contemplado en La ley 80 de 1993.

- **Hallazgo No. 33 - Informes de Supervisión contratos 20150259 ICR-LEC, y 20150258 – CIF (DIRECCIÓN DE FINANCIAMIENTO - CADENAS AGRICOLAS Y FORESTALES OBSERVACION 23 Y 39)**

“El Manual de Supervisión en el capítulo III, particularidades respecto del seguimiento y control a los convenios suscritos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, numeral 44. Funciones de seguimiento y control de los convenios a cargo del supervisor, establece en el punto 12: *“Elaborar con la periodicidad establecida en cada CONVENIO o trimestralmente, en los casos en que ningún término se haya previsto en el mismo CONVENIO, informes sobre el estado de avance y ejecución del mismo”.*

De la revisión de los Informes de Supervisión Técnica y Financiera presentados durante la vigencia, se estableció lo siguiente:

1. Los informes trimestrales de supervisión se remiten al Área Financiera para el registro de la ejecución del contrato, sin embargo, para el Contrato 20150259 ICR-LEC, los mismos no fueron oportunos; es así que, el informe correspondiente al segundo trimestre de 2015, fue remitido a contabilidad el 26 de octubre y el del tercer trimestre el 23 de diciembre de 2015.
2. El informe de supervisión de fecha 31 de diciembre de 2015 del contrato 2015059 ICR – LEC, que contiene información con corte a noviembre 30 de

2015, en el cuadro denominado “*Verificación Supervisión Financiera*” refleja como “*Valor Total de los desembolsos efectuados a la fecha*”, el valor de \$273.514.097.500, y como “*Total ejecución de dichos desembolsos*” la misma cuantía, datos que no corresponden a la ejecución real de los recursos, por cuanto los desembolsos realizados a FINAGRO a noviembre 30 de 2015, fueron de \$154.293 millones y lo ejecutado de dichos desembolsos por parte del operador fueron \$43.290 millones, según el informe financiero presentado por FINAGRO a esa fecha.

3. Igualmente, el informe de supervisión del Contrato 20150258 CIF de fecha 16 de diciembre de 2015, que contienen información con corte a diciembre 15 de 2015, reporta dentro de la información de ejecución relacionada con “Total ejecución de dichos desembolsos” la suma de \$32.136 millones, cifra que corresponde al 100% de lo desembolsado por el MADR a FINAGRO, mas no lo realmente ejecutado por FINAGRO que asciende a \$13.907 millones.
4. En el Formato FO3-MN-GPC-02, Seguimiento Plan Operativo del contrato 20150259 ICR – LEC, que hace parte de los informes de supervisión técnica y financiera, no se incluye la información relacionada con la ejecución de los recursos por parte del operador, cifras básicas para el registro contable de ejecución en la cuenta Recursos Entregados en Administración, situación que generó que contablemente se registrarán como recursos ejecutados del contrato, el 100% de los desembolsos a FINAGRO. Así mismo, en el mencionado formato correspondiente al contrato 20150258 CIF de fechas 16/12/15 y 15/02/16, no se reporta información que permita evidenciar que los rendimientos financieros de los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2015, fueron reintegrados a la Dirección del Tesoro Nacional, tema que tampoco es reportado en los informes financieros trimestrales presentados por Finagro.

Lo anterior, denota debilidades en la labor de supervisión respecto al reporte de los recursos ejecutados, situación que no permite registrar en tiempo real y de manera fidedigna las operaciones en los estados financieros del Ministerio.

- **Hallazgo No. 34 - ICR Anulados Contrato 20150259 ICR (DIRECCIÓN DE FINANCIAMIENTO OBSERVACION 20)**

“La Resolución 5 de abril 2015 de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario establece en su artículo 7, que: “*A partir de la fecha en la que FINAGRO comunique al intermediario financiero la anulación de la inscripción o efectúe el pago de un incentivo, el beneficiario y/o el intermediario financiero tendrán un plazo máximo de (180) días calendario para solicitar la reconsideración de la*

determinación de la anulación, o para solicitar la revisión del monto pagado. El intermediario financiero está en la obligación de comunicar oportunamente al beneficiario el pago del incentivo y todas las decisiones adoptadas por FINAGRO en el trámite del incentivo”.

La Base de datos suministrada por FINAGRO con corte a diciembre 31 de 2015, refleja 614 ICR anulados, por \$1.813,6 millones, de los cuales no se especifica la fecha en que se determinó la nulidad del ICR, situación que impide realizar seguimiento y control de dichos recursos, con el fin de establecer si los mismos, una vez transcurridos los 180 días calendario para su reconsideración, fueron liberados y proceder a su reintegro, aspecto del cual tampoco se hace referencia en el informe de FINAGRO a la fecha de cierre.

Así mismo, dentro de las causales de anulación del ICR que se presentan en la base de datos de FINAGRO, existen 153 ICR por \$593 millones que no son objeto de reconsideración y por lo tanto no corresponden a recursos comprometidos y obligados a la fecha de cierre de la vigencia.

Causal de Anulación	ICR	Valor
Cambio de inversiones o de lugar de ejecución del proyecto sin autorización	11	34.089.750
Corresponde a desembolso de crédito adicional de un proyecto ya beneficiado con ICR.	4	131.114.700
Desistimiento del trámite del incentivo.	6	5.873.625
El usuario no presenta soportes de la inversión, según lo certificado en el Informe de Control de Inversiones.	1	3.480.000
El usuario no solicita el otorgamiento del incentivo y no es productor primario.	1	9.375.000
El usuario no solicita el otorgamiento del incentivo.	6	6.149.325
El usuario no solicita el otorgamiento del incentivo. Las inversiones señaladas no son objeto del Incentivo.	1	5.259.600
Las inversiones señaladas no son objeto del Incentivo	26	84.849.984
Por fallecimiento del usuario de crédito	1	1.915.200
Por solicitud del banco o el usuario de crédito. Fallecimiento del usuario de crédito.	2	1.634.700
Por solicitud del banco o el usuario de crédito. Inversiones señaladas no son objeto del Incentivo	70	167.627.402
Por solicitud del banco, terminación de las inversiones objeto del ICR, anterior al redescuento.	1	2.850.000
Se canceló anticipadamente el crédito asociado	2	1.159.350
Se canceló anticipadamente el crédito asociado según lo señalado por el banco	5	16.499.700
Soportes no válidos.	1	405.000

Causal de Anulación	ICR	Valor
Terminación de las inversiones objeto del ICR, anterior al redescuento.	15	120.734.850
TOTAL	153	593.018.186

Lo anterior, denota debilidades en la labor de supervisión, respecto al seguimiento de la ejecución real de los recursos del contrato, lo cual puede generar una afectación de la disponibilidad de los recursos por parte del Ministerio de Hacienda o inoportunidad en el reintegro de los recursos no ejecutados.

- **Hallazgo No. 35 - Modificación Plan Operativo contrato 20150259 ICR-LEC (DIRECCIÓN DE FINANCIAMIENTO OBSERVACION 21)**

El contrato interadministrativo en su cláusula segunda establece que en el Plan Operativo se detallarán los objetivos propuestos, rubros, gastos y todas aquellas actividades a desarrollar, que sean requeridas para la ejecución del mismo. De igual manera, el Manual de Supervisión en el numeral 4.2 determina las funciones específicas de seguimiento y control de los convenios a cargo del supervisor, entre ellas la de, “*Sugerir los ajustes al PLAN OPERATIVO DEL CONVENIO aprobado por el Comité Administrativo del respectivo CONVENIO que sean necesarios para permitir un nivel de detalle adecuado que facilite el seguimiento de la ejecución de una manera clara y sistemática.*”

El Comité Administrativo del contrato dando cumplimiento a la resolución 11 del 17 de septiembre de 2015, expedida por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, aprobó mediante acta No. 03 del 27 de octubre de 2015, el traslado presupuestal de \$3.000 millones del ICR Ordinario y \$4.200 millones del ICR Conpes Lácteo, al rubro de la Línea Especial de Crédito - LEC, para otorgar subsidio a la tasa de interés, de aquellos créditos que sean dirigidos a financiar actividades de retención de vientres de ganado bovino y bufalino. Así mismo, aprobó la disminución del presupuesto general del contrato por un valor de \$32.000 millones.

En el expediente del contrato no se evidencia el Plan Operativo Ajustado, de acuerdo con lo aprobado por el Comité Administrativo, situación que no permite conocer el detalle de los ajustes realizados en cada uno de los rubros, así como el presupuesto definitivo de los programas, dificultando el seguimiento de la ejecución de los recursos ejecutados por el operador. Lo anterior, se presenta por debilidades en la labor de supervisión ejercida por parte del Ministerio.

- **Hallazgo No. 36 - Recursos Comprometidos contrato 20150259 – ICR Recursos Comprometidos contrato 20150259 – ICR (DIRECCIÓN DE FINANCIAMIENTO OBSERVACION 64)**

El capítulo IV, numeral 4.1.6 del Manual de Servicios, anterior de FINAGRO, establecía:

“El monto del ICR, será el resultado de aplicar el respectivo porcentaje, al costo de realización de las inversiones objeto del ICR efectivamente ejecutadas, en concordancia con los montos máximos definidos en el numeral 4.1.4 y en los cuadros N° 4.1 y 4.2 de este Título.

Si en la evaluación de la solicitud de elegibilidad, se encuentra que los costos efectivamente incurridos en la ejecución de las inversiones objeto del ICR y reportados en el Formato Único de Informe Control de Crédito (FUICC), son menores a los inicialmente proyectados y registrados en Cartera de FINAGRO, se tomarán los valores reales para efecto del cálculo del ICR.

En ningún caso el valor del Incentivo a abonar podrá ser superior al valor financiado y desembolsado, ni superar los porcentajes máximos de reconocimiento del ICR establecidos”.

Se evidenció que para la vigencia 2015, se presentan sobrestimados los valores de los ICR, por cuantía de \$6.627.114.792, que superan en algunos casos de manera individual el 100% del valor del crédito redescontado, hecho que no es entendible toda vez que en ningún caso el valor del Incentivo podrá superar el valor financiado, situación que incide en la oportunidad de otorgar el incentivo a otros beneficiarios.

Lo anterior denota fallas en el seguimiento de los recursos comprometidos, por parte de la supervisión del contrato ejercida por el Ministerio.

- **Hallazgo No. 37 - Recursos liberados contrato 20150259 ICR-LEC (CADENAS AGRICOLAS Y FORESTALES OBSERVACIÓN 36)**

La Ley de Presupuesto por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para cada vigencia fiscal, establece en uno de sus artículos que: *“Los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación deben reintegrar, dentro del primer trimestre del año siguiente, a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público los recursos de la Nación, y a sus tesorerías cuando correspondan a recursos propios, que no estén amparando compromisos u*

obligaciones, y que correspondan a apropiaciones presupuestales de vigencias fiscales anteriores, incluidos sus rendimientos financieros, diferencial cambiario, y demás réditos originados en aquellos, con el soporte correspondiente". Para la vigencia 2016, la Ley 1769 del 24 de diciembre de 2015, decretó lo anteriormente citado.

No obstante, en el Plan Operativo del Contrato Interadministrativo 20150259 aprobado por el Comité Administrativo, se establece en el numeral 7. Presupuesto y recursos Plan Operativo – Punto 7.2.9: *"Posterior a la vigencia del presente Contrato, en caso tal que se presenten recursos de subsidio comprometido liberado por LEC 2015 e ICR 2015, como consecuencia de cancelaciones de crédito anticipados, ICR anulados o por cualquier motivo, FINAGRO deberá reintegrar dichos recursos a la DTN e informar al Ministerio de la respectiva consignación, anexando copia de los debidos soportes contables y extractos que dé lugar"*, situación que contraviene lo establecido en las normas presupuestales respecto al reintegro de los recursos no comprometidos, lo que a su vez impide ejercer control y seguimiento de los mismos por parte de la supervisión, que permitan garantizar el cumplimiento de las normas legales vigentes sobre la materia.

- **Hallazgo No. 38 - Administración FINAGRO contrato 20150258 – CIF (CADENAS AGRICOLAS Y FORESTALES OBSERVACION 37)**

El contrato interadministrativo en su cláusula novena, establece que la remuneración por administración será aprobada por el Comité Administrativo de acuerdo con el documento CONPES vigencia 2015. En consecuencia, el Plan Operativo aprobado por el Comité Administrativo, contempla en el punto "7. Administración FINAGRO. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, le reconoce a FINAGRO hasta el 3% de los recursos asignados al CIF del año 2015. De acuerdo al CONPES 3827 del 13 de abril de 2015, corresponde a \$1.142.449.559".

No obstante, el Plan Operativo no estipula la forma de pago del rubro de Administración, que permita evidenciar durante la vigencia del contrato, la afectación de los recursos por este concepto, en proporcionalidad con la ejecución de los mismos por parte del operador, situación que generó durante la vigencia 2015, el pago del 100% de lo asignado al rubro de administración por \$1.220 millones, sin considerar que de los recursos asignados al programa, el 54% equivalentes a \$23.708 millones, estaban pendientes de ejecutar a diciembre 31 de 2015; de éstos recursos, fueron desembolsados a FINAGRO \$11.735 millones en el 2015 y \$11.973 millones en febrero de 2016.

Lo anterior denota deficiencias en la estructuración del contrato interadministrativo, al no pactarse la forma de pago al operador por concepto de administración, limitando el control sobre los recursos no ejecutados y que se deben reintegrar, inobservando los principios de economía y planeación, contemplados en la ley 80 de 1993.

De otra parte se verificó la ejecución de los siguientes contratos suscritos en años anteriores y vigentes durante el año 2015, así:

Contrato interadministrativo 20130359 REHI – IAT

Celebrado entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario - FINAGRO, el 13 de septiembre de 2013, con el objeto de administrar los recursos por parte de FINAGRO, para la ejecución de los siguientes instrumentos: i) El instrumento Incentivo para la Ejecución de Proyectos Asociativos de Adecuación de Tierras – IEPAT, y el Incentivo para la Elaboración de Estudios y Diseños de Proyectos Asociativos de Adecuación de Tierras – EDAT, y ii) Los instrumentos orientados a financiar y fortalecer la asistencia técnica agropecuaria; Incentivo Económico a la Asistencia Técnica Directa Rural – IEATDR; el Incentivo a la Asistencia Técnica Especial – IATE, e Incentivo a la Asistencia Técnica Gremial.

El valor inicial del contrato fue de \$266.000 millones, el cual se redujo en \$66.543 millones para un valor final de \$199.457 millones, de los cuales durante la vigencia del contrato se reintegraron \$15.175 millones a la DTN, para un saldo de \$184.283 millones. Los recursos ejecutados del contrato a 30 de abril de 2016 fueron por \$177.023 millones. Se suscribieron 563 Acuerdos de Financiamiento para los cinco componentes, los beneficiarios del programa fueron 223.946. El contrato venció el 31 de agosto de 2015.

Se verificó el proceso de liquidación del contrato y como resultado se estableció que el ejecutor se encuentra terminando la liquidación de los Acuerdos de Financiamiento y una vez se realicen los últimos pagos pendientes del contrato, procederá a realizar el reintegro de los recursos no ejecutados que ascienden a \$7.000 millones aproximadamente y firma del acta de liquidación del contrato.

Contrato Interadministrativo 20140250 - Continuidad IAT

Celebrado entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario - FINAGRO, el 24 de enero de 2014, cuyo objeto fue 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, de la Asistencia Técnica Directa Rural en los Municipios

y Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial - CPGAS, que resultaron beneficiados por la convocatoria de Asistencia Técnica Directa Rural de 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.

El contrato suscrito fue por valor de \$26.000 millones, en octubre de 2014 el Comité Administrativo aprobó una reducción por \$3.800.000.000, en marzo de 2015 se reintegraron a la DTN recursos no comprometidos por \$752 millones, para un valor final del contrato es de \$21.448 millones. Los recursos ejecutados fueron \$20.816 millones al 30 de abril de 2016. Se suscribieron 134 PGAT, de los cuales 108 fueron ejecutados y 26 no ejecutados por cuanto no cumplieron con el proceso de selección y/o contratación de EPSAGRO y/o no consignaron la contrapartida.

Se verificó el proceso de liquidación del contrato y como resultado se estableció que el operador, se encuentra terminando el proceso de cierre de las cuentas bancarias, correspondientes a los Planes Generales de Asistencia Técnica – PGAT ejecutados, quedando pendiente al 30 de abril de 2016, el último pago de la interventoría, el cual se realizará una vez firmada el acta de liquidación del mismo, para proceder a realizar el informe final y reintegrar a DTN los recursos no ejecutados que ascienden a \$631 millones aproximadamente.

Resolución 00307 del 17 de septiembre de 2015 - Transferencia Recursos

Por la cual el Ministerio de Agricultura ordena la transferencia a título de capitalización en un único desembolso la suma de \$34.050 millones con destino al Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios, con el objeto de que sean destinados al Seguro Agropecuario, con el fin de brindar protección financiera al sector agropecuario, para mitigar el impacto de los distintos factores y riesgos inherentes a la producción agropecuaria.

El Artículo 6 de la Ley 69 de 1993 creó el Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios, como un Fondo Cuenta, administrado por FINAGRO, de acuerdo con lo mencionado en el artículo 20 de la ley 812 de 2003.

El Decreto 2555 de 2010 en su artículo 2.31.6.1.2 establece que las políticas del FNRA son establecidas por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario - CNCA, quien tiene a su cargo establecer los subsidios a las primas que amparen a los productores, el mecanismo de otorgamiento de dichos incentivos y los programas de fomento y divulgación del seguro agropecuario.

Mediante la Resolución 1 de 2014, de fecha diciembre 18 de 2014 la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, aprobó el Plan Anual de Seguros Agropecuarios para el ejercicio 2015, por \$60.300 millones.

Efectuada la revisión de la resolución 307 de 2015, se concluye que los recursos transferidos por \$34.050 millones, fueron justificados en la necesidad de dar cumplimiento al Plan Anual de Seguro Agropecuario 2015, recursos que fueron comprometidos durante la vigencia por parte del operador.

3.3.2 Convenios y contratos Corporación Colombia Internacional - CCI

La CGR seleccionó un total de 8 contratos y convenios; uno (1) de la vigencia 2013, dos (2) de la vigencia 2014 y los cinco (5) celebrados para la vigencia 2015, los cuales arrojan una cuantía total de **\$ 191.438.647.467**, tal y como se detallan en el cuadro anexo.

NÚMERO DE CONTRATO	CONTRATISTA : NOMBRE COMPLETO	VALOR INICIAL DEL CONTRATO (En pesos)
CONTRATO 286/2013	CORPORACIÓN COLOMBIA INTERNACIONAL CCI	\$10.887.452.650
CONTRATO 334/2014	CORPORACIÓN COLOMBIA INTERNACIONAL CCI	\$29.636.012.497
CONVENIO 524/2014	CORPORACIÓN COLOMBIA INTERNACIONAL CCI	\$88.968.690.924
CONTRATO 231/2015	CORPORACIÓN COLOMBIA INTERNACIONAL CCI	\$3.777.000.000
CONVENIO 356/2015	CORPORACIÓN COLOMBIA INTERNACIONAL CCI	\$40.648.000.000
CONTRATO 901/2015	CORPORACIÓN COLOMBIA INTERNACIONAL CCI	\$158.424.144
CONVENIO 635/2015	CORPORACIÓN COLOMBIA INTERNACIONAL CCI	\$15.110.083.963
CONVENIO 1006/2015	CORPORACIÓN COLOMBIA INTERNACIONAL CCI	\$2.252.983.289
	TOTAL	\$ 191.438.647.467

Una vez realizado el análisis correspondiente, la CGR logró establecer deficiencias por parte de la supervisión, especialmente en lo relacionado con el concepto de costos operativos, los cuales, en su mayoría, eran aprobados sin evaluar la consistencia, pertinencia y relación de los mismos para con el objeto del convenio y su diferenciación para con la contrapartida de la CCI.

En ese sentido, se evidenció que la supervisión no tenía claridad respecto al detalle de los costos operativos (*no reposaban en los expedientes de los convenios*), por cuanto en muchas ocasiones se acreditaron gastos como cuota de la CGR, reconocimientos, gastos de administración del Edificio de Avianca, entre otros, no asociados a los fines propios del objeto, o que deberían ser aportes bien sea de la contrapartida y/o asumidos *per se* por la CCI.

Así las cosas, se presentan los siguientes hallazgos:

- **Hallazgo No. 39 - Valor Convenio 524 del 30 de diciembre de 2014 (PLANEACIÓN OBSERVACION 1)**

La cláusula octava del convenio 524 de 2014 establece: “**CLÁUSULA OCTAVA: VALOR DEL CONVENIO.**- *El valor del presente convenio, entendido como la suma del valor de los aportes entregados por el MINISTERIO y LA CCI, para su ejecución, asciende a la suma de SETENTA Y CINCO MIL SEISCIENTOS SESENTA MILLONES SEISCIENTOS NOVENTA MIL NOVECIENTOS VEINTICUATRO PESOS (\$75.660.690.924) (...).*”

No obstante lo anterior y, una vez analizada la etapa previa del convenio, no se observan los soportes que permitan identificar las variables, estudios y/o elementos tenidos en cuenta por parte del Ministerio, para fijar el valor establecido en cláusula octava.

Dicha inobservancia, transgrede los principios de economía y planeación de la contratación estatal, los cuales, indistintamente de la modalidad de contratación deben acatarse, a efectos de racionalizar el gasto público y el cumplimiento de los fines mismos del convenio o contrato. Al respecto el Consejo Estado³ se ha pronunciado en diversas providencias indicando:

“Al respecto conviene reiterar que en materia contractual las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes:

(...)

iv) Los costos, valores y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, consultando las cantidades, especificaciones, cantidades de los bienes, obras, servicios, etc., que

³ Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, del 31 de agosto de 2006, radicación 7674

se pretende y requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto.”

Lo expuesto denota debilidades en el ejercicio propio del área que estructuró los estudios previos (Oficina de Planeación), generando riesgos para la ejecución del convenio, específicamente, para la estructuración de los diferentes proyectos, con ocasión de los compromisos adquiridos por pacto agrario y sobre los cuales no existe certeza, de las variables tomadas para determinar el valor que se debía girar por proyecto.

- **Hallazgo No. 40 - Plan operativo Convenio 524 del 30 de diciembre de 2014 (PLANEACIÓN OBSERVACION 2)**

La cláusula segunda del Convenio Interadministrativo 524 de 2014 en cuanto al Plan Operativo establece:

“CLÁUSULA SEGUNDA: PLAN OPERATIVO.- El desarrollo del objeto del presente convenio y en particular, a las obligaciones que del se deriven, las partes se sujetarán a un Plan Operativo elaborado por el Comité Administrativo de que trata la cláusula tercera del presente convenio interadministrativo. Este Plan Operativo detallará entre otros asuntos, los objetivos propuestos, las actividades a desarrollar, los resultados o productos a entregar, los roles institucionales, los rubros y los gastos que genere el convenio.”

No obstante lo anterior, a folios 279-283, se observa un Plan Operativo, que no consta de fecha de suscripción, firmas de quienes lo elaboraron ni la aprobación respectiva del Comité Administrativo, circunstancia que genera incertidumbre respecto a su elaboración y riesgos, al certificar como idóneo un documento que no cumple con los requisitos establecidos en el convenio y que es requisito previo, para el primer desembolso y para el inicio de la ejecución del mismo.

Lo anterior, se presenta por debilidades en el cumplimiento de las obligaciones impuestas al Comité Administrativo, establecidas en el párrafo primero de cláusula tercera del convenio así: *“PARAGRAFO PRIMERO.- El Comité Administrativo del presente convenio tendrá además de las funciones establecidas en el Manual de Supervisión vigente adoptado por el ministerio, la siguientes: 1) Aprobar el Plan Operativo, las adiciones y modificaciones que se deban surtir (...).*

- **Hallazgo No. 41 - Ejecución Financiera convenio 524 de 2014 (D3-F1) (PLANEACION OBSERVACION 6)**

Analizado el documento que soporta la Corporación Colombia Internacional - CCI, para el segundo desembolso (folios 759-784), se observa que por concepto de Gastos Operativos relacionan un total de \$ **2.028.080.212**, tal como se detalla en cuadro anexo:

RUBROS DE COSTOS OPERATIVOS	VALOR (\$)
Gastos personal CCI	\$1.311.048.330,00
Asesoría contable y Financiera - Honorarios	\$14.971.636,00
Soporte sistemas - arriendo software	\$120.971.884,00
Apoyo software	\$ 2.569.493,00
Gastos logísticos edificio - Administración edificio	\$38.335.920,00
Gastos logísticos Bodega - arriendo	\$12.500.000,00
Soportes sistemas - Internet	\$27.536.920,00
Soporte tecnología y sistemas	\$47.745.796,00
Equipo de cómputo - renta 20 portátiles	\$ 5.662.726,00
Asesorías Jurídicas	\$13.454.028,00
Provisión costos financieros	\$242.533.336,00
Provisión cuota CGR	\$66.666.664,00
Otras provisiones	\$58.115.277,00

Así las cosas y luego del análisis pertinente al detalle de los mismos (*anexo Excel certificado por la CCI*), se observa que por costos operativos, se están efectuando entre otros, cobros por concepto de profesionales desde el mes enero (*fecha en la cual solo se había iniciado la evaluación de los proyectos*), Cuota de Auditoría de la Contraloría, gastos de telefonía y servicios, edificio de Avianca, medicinas y demás, por un valor de \$ **1.355.374.378**, los cuales, no tienen relación directa con el objeto del convenio, circunstancia que es contraria a los preceptos normativos y jurisprudenciales de los principios de economía y planeación, dispuestos en los numerales 4 y 7 artículo 25 de la ley 80 de 1993.

Lo anterior, se presenta por debilidades en la planeación y supervisión del convenio, al avalar gastos que no fueron pactados desde la estructuración del convenio y que no tienen relación directa con el mismo, lo que constituye riesgo para el recurso público al destinarse partidas para fines distintos a la satisfacción de la necesidad acorde a lo convenido y gastos adicionales para el Ministerio que podrían estar dirigidos para ampliar la cobertura de beneficiarios. **Presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal por \$1.355.374.378.** (*Anexo cuadro excel con el detalle de los costos operativos no relacionado con el objeto del convenio*).

Sobre el particular el Ministerio manifestó: “*Al respecto es pertinente indicar que mediante Ayuda de Memoria (anexo 2 folio 37 – 43), que da fe de la reunión sostenida entre el supervisor financiero del convenio por parte del Ministerio, así*

como el Director Financiero y la profesional financiera de la CCI de fecha 30 de noviembre, 1 y 2 de diciembre de 2015, se comprueba que, los costos operativos fueron materia de análisis por dichas personas, ya que consta en el citado documento que fue solicitado el detalle de la certificación de costos operativos y se solicitó la distribución por rubros, lo anterior por cuanto dichos gastos no se encontraban establecidos en el POA y requerían de una mayor descripción y precisión teniendo en cuenta la naturaleza de los recursos. Dichos requerimientos quedaron en cabeza del señor HENRY OSUNA, quien es el Director Financiero de la CCI. Al requerimiento descrito la CCI procede a remitir documentación en donde consta el detalle pedido (anexo 2 folio 44 – 142)

En lo que a la normatividad invocada se refiere, contemplada en los numerales 4 y 7 del artículo 25 del capítulo II. DE LOS PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL, la cual nos permitimos citar de manera textual:

“(..). 4. Los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato” y 7. La conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y las autorizaciones y aprobaciones para ello, se analizarán o impartirán con antelación al inicio del proceso de selección del contratista o al de la firma del contrato, según el caso

(...).”

Cabe señalar que con relación a la presunta violación de la normatividad citada, y de acuerdo con la gestión desarrollada por parte de la CCI y el Ministerio, se tiene que el yerro fue corregido, y como el convenio aún se encuentra en ejecución solicitamos se retire tanto la referencia normativa impugnada como la observación al respecto.”

Una vez analizada la respuesta que allegó el ente Ministerial, se determina por parte de la CGR, mantener la observación, por cuanto los hechos descritos, soportes y anexos, no desvirtúan el planteamiento referido al cobro de costos operativos que no guardan relación directa con el objeto y ejecución del convenio.

En la respuesta el Ministerio manifiesta: *“Cabe señalar que con relación a la presunta violación de la normatividad citada, y de acuerdo con la gestión desarrollada por parte de la CCI y el Ministerio, se tiene que el yerro fue corregido, y como el convenio aún se encuentra en ejecución solicitamos se retire tanto la referencia normativa impugnada como la observación al respecto”*, situación que permite concluir la aceptación por parte del Ministerio de un yerro al momento de evaluar el detalle de los gastos operativos.

No obstante lo anterior, y en aras de verificar la corrección del yerro antes citado, la CGR procedió a verificar los anexos del documento respuesta 44-142, encontrando que los mismos, no acreditan de manera eficiente y efectiva la subsanación de la destinación del recurso público, para fines no acordes a los lineamientos del convenio,

Se reitera que el detalle de los costos remitidos en la respuesta del Ministerio no varía respecto a la que reposa en el expediente, es más, de su revisión se ratifica que el Ministerio avaló gastos de la CCI, sin que estos guardaran relación alguna con el objeto del convenio.

Así las cosas, se concluye que si bien el Ministerio acepta lo plasmado por la Contraloría en la observación; este no adelantó corrección alguna al respecto, con el agravante de haber autorizado los desembolsos dos y tres, pese a estar detectada la irregularidad en el cobro de dichos gastos operativos, tal y como se detalla en la ayuda de memoria del Anexo 2.

Finalmente y en aras de tener suma claridad respecto al sentido de la observación, la CGR reitera que no se está cuestionado la figura del costo operativo *per se*, sino su relación directa y proporcional para con el objeto del convenio, de tal forma que, perfectamente las partes pueden o podrían pactarlos a luz de las cláusulas del convenio, siempre y cuando estos se encuentren debidamente detallados y justificados, así como diferenciados de la contrapartida del cooperante, elementos que claramente no se hallan en el cuerpo de la respuesta.

Es de resaltar, que mediante oficio No. 20163130115732 del 3 de mayo de 2016, la Corporación Colombia Internacional, reintegró por concepto de Costos Operativos no elegibles un valor de **\$282.145.380**, mediante consignación al Banco de Bogotá del 29 de abril de 2016, valor que será ajustado al que inicialmente se fijó en el hallazgo, por lo que se constituye en **Beneficio del Proceso Auditor**. En tal virtud, se destaca la diligencia que sobre el particular adelantó el supervisor financiero del convenio, especialmente en lo relacionado con el manejo de costos operativos con la CCI.

- Valor Neto del presunto Hallazgo Fiscal (F1): \$1.073.228.998

- **Hallazgo No. 42 - Supervisión Técnica y Financiera Convenio 524 del 30 de diciembre 2014 (PLANEACION OBSERVACIÓN 7)**

Analizados los diferentes informes de supervisión técnica y financiera del Convenio 524 de 2014 se observa que, los mismos se limitan a enumerar las

actividades reportadas por la Corporación Colombia Internacional, sin mediar ejercicio de comprobación alguno. Es así como, reposan soportes en CD de las diferentes actas de los comités, sin mayor análisis por parte de la supervisión.

Lo anterior se presente por debilidades en el ejercicio de la supervisión, generando riesgos en la certificación de actividades, sin los respectivos soportes y comprobación, inobservado los lineamientos establecidos por el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011, que establece:

“ARTÍCULO 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores.
La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

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

- **Hallazgo No. 43 - Costos operativos Convenio 356 del 13 de mayo de 2015 (D4-F2) (CAPACIDADES PRODUCTIVAS, PLANEACION, FINANCIERA OBSERVACION 70)**

La Clausula cuarta del Convenio 356 de 2015, en cuanto a las obligaciones de la CCI establece:

1. *Aportar como CCI, para la ejecución del convenio, la suma de **MIL CIENTO SETENTA Y OCHO MILLONES DE PESOS MTCE (\$1.178.000.000)** representado en bienes y servicios, de acuerdo a la certificación anexa que forma parte integral del presente contrato (...)*

A su turno, mediante certificación de fecha 13 de mayo de 2015 (Folio 72), el contador de la Corporación Colombia Internacional, certifica: *“Que: De acuerdo con registros contables y de conformidad con la infraestructura física y activos existentes, la Corporación Colombia Internacional aportará bienes y servicios (...), por un valor de Mil Ciento Setenta y Ocho Millones de Pesos (\$1.178.000.00) MCTE, así:*

Concepto	No. Personas	% Dedic	Subtotal	Aportes CCI
----------	--------------	---------	----------	-------------

Gastos de Personal	4	12,5%	Profesionales Gestión Jurídica	\$265.050.000
	3	12,5%	Profesionales Gestión Empresarial	
	4	12,5%	Profesionales Gestión Financiera	
	4	12,5%	Profesionales Gestión Financiera	
Infraestructura			Instalaciones Físicas (Pisos 6 y 7 Ed Avianca) Puestos de Trabajo Equipos de Cómputo y Comunic (N. Central) Licencias de equipos Desarrollos propios	\$912.950.000
TOTAL				\$1.178.000.000

Fuente: Expediente del convenio 356 de 2015, folio 72.

No obstante lo anterior y, analizado el informe de ejecución de actividades del POA a corte diciembre 31 de 2015 (Folio 437-439), se observa que por concepto de gastos operativos se han ejecutado un total de **\$1.786.000.000**, de los cuales, **\$1.135.021.679** (*según cuadro anexo de la CCI*), no guardan relación con el objeto del convenio y/o deberían haberse asumido por la CCI en la contrapartida, tales como: cuota de la CGR, gastos logísticos, equipos de cómputo; apoyo área jurídica; apoyo área financiera; apoyo área gestión empresarial y gastos financieros e impuestos.

La situación descrita se presenta por debilidades en la estructuración y planeación del convenio por parte de la Dirección de Cadenas Productivas y Generación de ingresos, al no pactar los costos operativos desde el mismo estudio previo, contrariando lo establecido en el numeral 6, literal d), del Manual de Contratación de Ministerio que establece:

“(…)

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

De igual forma, se vislumbran debilidades por parte de los supervisores al no ejercer de manera oportuna, un control a los gastos operativos y su detalle, así como la coherencia y relación con el objeto del convenio; circunstancia que genera riesgos para el Ministerio, al destinarse recursos adicionales no pactados y no afines a la naturaleza misma del convenio. Presunta **incidencia Disciplinaria de conformidad con lo establecido por el artículo 48 numeral 31 de la Ley 734 de 2002 y Fiscal** por un valor de **\$1.135.021.679**

Al respecto el Ministerio manifestó: *“En consideración a lo indicado por la Contraloría referente a no haber pactado el valor de los costos operativos en el convenio, el cual implica un riesgo para el Ministerio por cuanto se trata de “recursos adicionales” y no afines a la naturaleza del mismo.*

De manera respetuosa nos permitimos precisar lo siguiente:

- *Que para calcular el valor total del Convenio, como ya lo manifestamos, se tuvieron en cuenta todas las variables necesarias para el efecto, entre ellas:*
 - i) El número de proyectos productivos municipales presentados,*
 - ii) El monto máximo de cofinanciación establecido legalmente,*
 - iii) El monto de cofinanciación solicitado en cada uno de los proyectos,*
 - iv) Los costos operativos y demás rubros que se estimaron indispensables para desarrollar el convenio.*

Así las cosas, la estimación de este concepto si fue incluido dentro del valor total del convenio, al punto que, en ningún momento éste ítem incrementó su valor total.

- *Ahora bien, es importante indicar que las actividades, costos y gastos son las aprobadas en el Plan Operativo, el cual hace parte integral y soportan el monto total del Convenio interadministrativo. Para este efecto, la cláusula segunda estipula lo siguiente:*
“CLÁUSULA SEGUNDA: PLAN OPERATIVO.- El desarrollo del objeto del presente convenio, y en particular, a las obligaciones que de él se deriven, las partes se sujetarán a un Plan Operativo elaborado por EL COMITÉ ADMINISTRATIVO de que trata la cláusula tercera del presente CONVENIO INTERADMINISTRATIVO. Este Plan Operativo detallará entre otros asuntos, los objetivos propuestos, las actividades a desarrollar, los resultados o productos a entregar, los roles institucionales, los rubros y gastos que genere el convenio.”
- *Asimismo, el Plan Operativo fue aprobado, en cumplimiento a lo obligado en el convenio, por el Comité Administrativo según consta en el acta del comité del día 28 de mayo de 2015. (ver expedientes de convenio revisado).*
- *En el Plan Operativo es la hoja de ruta, donde las partes establecen y aprueban en detalle con rigurosidad los gastos y costos que demanda la ejecución del proyecto, en la minuta solo se establecen las generalidades incluido el Plan Operativo; documento que hace parte integrante de la misma.*
- *Por otra parte, es importante manifestar que los costos operativos son afines a la naturaleza del convenio y totalmente necesarios para su debida ejecución,*

considerando que la inversión y gastos que se planearon y aprobaron en el POA cumplen con el objeto y finalidad del convenio.

En virtud de lo anterior, no se generan riesgos con la inclusión de este concepto dentro del valor total del convenio, puesto que no son recursos adicionales al valor del mismo que lo incrementen, y por el contrario, están dentro del valor presupuestado y afines a la naturaleza del convenio, como necesarios para su debida ejecución.

Mediante ayuda de memoria y correo electrónico (ver anexo 2) la supervisión solicitó relación detallada de los costos administrativos al área financiera del operador, solicitud que consta además en el documento de ayuda de memoria, como un compromiso por parte de la CCI para su entrega en la primera semana de mes de junio del 2016.

En consideración a lo anterior el Comité Supervisor, una vez se reciba por parte de la CCI el detalle de los costos operativos, se procederá a realizar la respectiva validación y elaboración el respectivo informe dando claridad sobre el tema expuesto.

Es importante mencionar que con cargo a este convenio se suscribieron más de 400 contratos derivados y se está en la revisión detallada de cada uno de los componentes del Plan Operativo con el fin de establecer que cada uno de los pagos realizado corresponda a cada uno de los componentes mencionado dicho Plan.

Por lo expuesto anteriormente, en forma respetuosa, se solicita al equipo auditor de la CGR, retirar esta observación y sus posibles incidencias.”

Analizada la respuesta que sobre el particular remitió el Ministerio, se determina validar la observación, por cuanto en el escrito no se hace referencia alguna respecto a la coherencia y pertinencia de los Costos Operativos.

El escrito se limita a enunciar que el costo operativo si fue tenido en cuenta a la hora de estructurar el valor del convenio, y su referencia en el Plan Operativo, más no se hace alusión a la relación de estos para con el objeto del convenio. Es así como no se encuentra una justificación al cobro de la cuota de la CGR, gastos logísticos, así como a los elementos que un principio figuraban como contrapartida.

En el escrito se manifiesta que: *“En consideración a lo anterior el comité supervisor, una vez se reciba por parte de la CCI el detalle de los costos operativos se procederá a realizar la respectiva validación y elaboración del*

respectivo informe dando claridad sobre el tema expuesto”, circunstancia que a todas luces es extemporánea por cuanto dicha revisión y validación debía darse al momento de realizarse dicho cobro por parte de la CCI, lo que confirma lo dispuesto por la Contraloría.

- **Hallazgo No. 44 - Costos operativos Convenio 635 del 11 de agosto de 2015 (D5-F3) (ORDENAMIENTO SOCIAL Y USO PRODUCTIVO DEL SUELO OBSERVACIÓN 31)**

La cláusula quinta del Convenio 635 de 2015, en cuanto a las obligaciones de la CCI, establece:

(...)

13. Presentar a la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso productivo del Suelo - Programa de Formalización, informes bimestrales de ejecución técnica (avance en el cumplimiento de metas físicas) y financiera, relaciones de gastos y toda otra información que evidencie la correcta ejecución de los recursos aportados al convenio. (...)”

No obstante lo anterior y analizado el informe financiero del Convenio 635 de 2015, con corte a 31 de diciembre de 2015⁴, se observa que se ha ejecutado un total de \$957.623.046., por costos operativos, de los cuales, **\$404.367.498** (según cuadro anexo de la CCI), no guardan relación con el objeto del convenio y/o deberían haberse asumido por la CCI como contrapartida, circunstancia que genera incertidumbre respecto al concepto de los mismos, por cuanto no existen los soportes documentales y/o relaciones del detalle que acrediten la relación de directa de estos con la ejecución del convenio.

Adicionalmente, es de anotar que dichos costos operativos no fueron pactados por las partes en el convenio, contrariando lo establecido en el numeral 6, literal d), del Manual de Contratación de Ministerio, que establece:

“(...)

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

⁴ Contenido en CD a folio 638

Así las cosas, al no pactarse los costos operativos en el convenio y al no tener certeza respecto al concepto de los mismos, se generan riesgos para el Ministerio al destinarse recursos adicionales no pactados y no afines a la naturaleza misma del convenio.

Dicha circunstancia se presenta por debilidades en la estructuración del convenio por parte de la Dirección de Ordenamiento Social y Uso Productivo del Suelo y los supervisores, al no exigir a la CCI el detalle de los costos operativos. **Presunta incidencia Disciplinaria** de conformidad con lo establecido por el artículo 48 numeral 31 de la Ley 734 de 2002 y **Fiscal** por un valor de **\$404.367.498**.

RESPUESTA DEL MINISTERIO

“Respecto a la observación realizada por la CGR relacionada con los costos operativos, es importante mencionar los siguientes aspectos:

En primera instancia debemos mencionar que el convenio interadministrativo 20150635 firmado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la CCI, no es un convenio de administración de recursos. Dicho esto, es importante indicar que el desarrollo del objeto del presente convenio y en particular, a las obligaciones que dé él se deriven, las partes se sujetaran a un plan operativo elaborado por el COMITÉ ADMINISTRATIVO de que trata la cláusula tercera del convenio, este plan operativo detallara entre otros asuntos, los objetivos propuestos, las actividades a desarrollar, los resultados o productos a entregar, los roles institucionales, los rubros y los gastos que generen el convenio.

Dicho Plan Operativo fue aprobado por la máxima instancia para la toma de decisiones del convenio, como es el Comité Administrativo, y dicha aprobación se originó en el acta No. 5 del 22 de diciembre de 2015; si bien en el convenio interadministrativo no figura la aprobación de los costos operativos, estos se dan en la aprobación del plan operativo, que hace parte integral del convenio.

De igual forma no se trata de recursos adicionales, sino de recursos propios del convenio que serán utilizados en cumplimiento del objeto contractual los cuales son afines a la naturaleza misma del convenio.

Además debemos aclarar, que la suma de los costos operativos asumida en el convenio es de \$673.926.710 y no de \$957.623.046, como lo cita el Grupo Auditor de la CGR en la presente observación.

Teniendo en cuenta que el Convenio se encuentra en ejecución y ejercicio de las labores de supervisión, se solicitó al ejecutor certificar y cuantificar los costos

*operativos a que hace mención el Plan Operativo, y se recibió certificación, la cual se anexa; sin embargo no siendo esta suficiente al necesitar el detalle de la misma, se hizo otra solicitud al cooperante y se está a la espera de la respuesta, para realizar la respectiva verificación y validación del gasto. Se anexa certificación (Documento que se anexa). **Anexo Folio 1***

Así las cosas, en forma respetuosa, se solicita al equipo Auditor de la CGR retirar esta observación del documento final y levantar la presunta incidencia disciplinaria”.

Analizada la respuesta que sobre el particular allega la entidad, se determina validar la observación por cuanto no se allegan los soportes y detalles de los costos operativos así como su pertenencia y coherencia con el objeto del convenio.

La CGR reitera que no se está cuestionado la figura del costo operativo *per se*, sino su relación directa y proporcional para con el objeto del convenio, de tal forma que, perfectamente las partes pueden o podrían pactarlos a luz de las cláusulas del convenio, siempre y cuando estos se encuentren debidamente detallados y justificados, así como diferenciados de la contrapartida del cooperante, elementos que claramente no se hallan en el cuerpo de la respuesta.

- **Hallazgo No. 45 - Liquidación Convenios 184 de 2007, 011 de 2009, 060 de 2009 y 072 de 2011. (D6) (PLANEACIÓN OBSERVACION 34)**

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

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

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

Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 136 del C.C.A.

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

No obstante lo anterior y revisados los Convenios 011 de 2009 (INCODER), 060 de 2009 (RTVC), 184 de 2007 (RTVC) y 072 de 2011 (CORPOICA), se observa que a la fecha no se han realizado las respectivas liquidaciones, pese a la finalización de la ejecución de los convenios y contratos, circunstancia que genera riesgo para el Ministerio en el sentido de pérdida de competencia para ejercer dicha facultad, la cual en todo caso, está orientada al ajuste final de cuentas y el posible reconocimiento o no, de saldos a favor.

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

- **Hallazgo No. 46 - Costos operativos Convenio 231 del 3 de marzo de 2015 (D7-F4) (CADENAS AGRICOLAS Y FORESTALES OBSERVACION 98)**

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

No obstante lo anterior y revisado el Plan Operativo del convenio C31 de 2015 a folio 137, se vislumbra en el acápite de objetivos, numeral 6: *“Transferencia de conocimiento CCI – Costos Operativos por un valor de \$123.000.000”*, de los cuales, según informe de supervisión técnica y financiera de fecha 18 de diciembre de 2015 (folio 657), se han ejecutado un total **\$100.000.000**, concepto que es contrario a los fines y objeto del convenio interadministrativo, por cuanto la esencia de los mismos se encuentra en la articulación, aunar esfuerzos y/o el

cumplimiento de fines comunes a las partes, sin mediar un reconocimiento económico para tal efecto.

Así las cosas, el plasmar en el POA, un costo operativo por transferencia de conocimiento, sin mediar soporte o relación alguna, constituye un riesgo para la ejecución del convenio y la eficiencia en la utilización del recurso público al reconocer el pago de conceptos y/ o actividades que no guardan relación con el objeto del convenio.

Lo anterior, se presenta por debilidades en el ejercicio de las funciones y obligaciones del comité administrativo al aprobar y avalar objetivos y actividades que no corresponde con la esencia del convenio. **Presunta incidencia Disciplinaria de conformidad con la Ley 734 de 2002 y Fiscal por \$100.000.000.**

RESPUESTA DEL MINISTERIO

“Teniendo en cuenta la observación realizada por la Contraloría General de la República y revisada la documentación (AZ adjunta), nos permitimos indicar que esta información fue verificada por supervisión financiera y se observa que la ejecución y utilización de los recursos asignados a los Costos Operativos aprobados por el Comité Administrativo mediante acta, guardan relación con el objeto del Convenio 231 de 2015.

Adicionalmente para esta Cartera Ministerial es importante mencionar que en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998 no se establece de manera puntual que aquellos convenios interadministrativos que se suscriban en el cumplimiento de fines comunes a las partes no pueda mediar un reconocimiento económico para el efecto.

En consideración a lo anterior se anexan los soportes y relación que dan cuenta de cada uno de los pagos realizados con cargo al convenio en mención”

Analizada la respuesta que sobre el particular allegó el Ministerio, se considera pertinente validar la observación por cuanto no se logra establecer el detalle de los costos operativos. Se anexa relación de la CCI en la que se observan listas por concepto de pagos de servicios a contratistas sin mediar relación alguna.

De otra parte el Ministerio manifiesta que en el “*artículo 95 de la Ley 489 de 1998 no se establece de manera puntual que aquellos convenios interadministrativos que se suscriban en el cumplimiento de fines comunes a las partes no pueda mediar un reconocimiento económico para el efecto*”, circunstancia que, si bien es cierta, no hay que perder de vista la esencia propia de los convenios, en los cuales

no media reconocimiento o contraprestación alguna; de serlo así, la asociación o cooperación perdería sus fines, toda vez que, precisamente es lo que los diferencia de las obligaciones propias del contrato.

Así las cosas, el reconocimiento de la CCI por concepto de transferencia de conocimiento, no es válido a luz de los convenios de asociación por cuanto estaría mediando una contraprestación. No obstante y en gracia de discusión los soportes no acreditan dicha transferencia de conocimiento, razón por la cual los argumentos no permiten desvirtuar la observación.

3.3.3 Estrategia: Pobladores Rurales Articulados Regionalmente con la Nación - PARES

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, diseñó la Estrategia denominada Pobladores Rurales Articulados Regionalmente con la Nación - PARES, como una estrategia de coordinación regional, cuya finalidad es aumentar la participación de las regiones en los recursos de los proyectos, políticas, planes y programas destinados para su atención y fortalecimiento, conforme a las necesidades de cada territorio y en coordinación con las autoridades públicas y actores locales.

Ahora bien, el MADR, para desarrollar esta estrategia, suscribió en el año 2015, treinta (34) convenios con departamentos y municipios, respectivamente, a los cuales le destinó un presupuesto de \$188.673.101.020.

Con el propósito de adelantar el proceso de evaluación, se tomó una muestra de ocho (9) convenios, siete (8) suscritos con Departamentos y uno (1) con el Municipio de Cereté (Córdoba), por un valor de \$85.908.980.825, equivalentes al 46% del presupuesto asignado.

Se hicieron visitas a los Departamentos de Antioquia, Meta, Córdoba, Boyacá, Magdalena, Caldas y Cesar, con el propósito de verificar la ejecución de los contratos derivados, las que arrojaron algunas debilidades.

Como resultado de la comunicación de una observación referente al Contrato de Obra Pública, para la construcción de un Trapiche en el Municipio de Miraflores (Boyacá), se adelantó la acción correctiva, por parte del Municipio, en donde se suscribió una modificación al Contrato de Obra Pública No. 045 de 2015, retirándose el ítem “Ajuste por distancia”, que correspondía al 12% del valor de las obras de construcción, equivalente a \$54.495.269.22, rubro que puede ser utilizado en otros proyectos.

El Ministerio limita en el Manual de Contratación el ejercicio de Supervisión frente a los contratos derivados de los Convenios suscritos, práctica que no es la adecuada, toda vez que el recurso público debe ser controlado por la Entidad hasta que sea ejecutado.

A continuación se relacionan los hallazgos que fueron producto de la evaluación efectuada a los departamentos y municipios, tomados como muestra:

- **Hallazgo No. 47 - Devolución rendimientos financieros (CAPACIDADES PRODUCTIVAS Y GENERACIÓN DE INGRESOS OBSERVACION 41)**

El Decreto 1853 del 16 de septiembre de 2015, respecto a la devolución de los rendimientos financieros, en sus artículos reseña: “**Artículo 2.3.5.1. Ámbito de aplicación.** *Las disposiciones del presente título son aplicables a los rendimientos financieros originados con recursos de la Nación, producto de la gestión, manejo e inversión de dichos recursos, en los instrumentos autorizados según sea el régimen de inversión aplicable, con excepción de los rendimientos originados por patrimonios autónomos que la ley haya autorizado y los obtenidos con los recursos recibidos por las entidades de previsión y seguridad social, para el pago de prestaciones sociales de carácter económico.*

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

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

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

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

Revisados los Convenios números 2015426 del 4 de junio de 2015, celebrado con el Departamento del Meta y Corpometa, 2015367 del año 2015, con el Departamento de Antioquia, 2015417 del 1 de junio de 2015, suscrito con el Departamento del Magdalena, 2015471 del 24 de junio de 2015, celebrado con el Municipio de Cereté, 2015432 de 2015 suscrito con el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, 2015473 de 2015, celebrado con el Departamento de Córdoba y ASOHOFrucol, 2015368 de 2015, celebrado con el Departamento del Cesar y 2015401 del 27 de mayo de 2015, realizado con el Departamento de Boyacá, no se encontraron en algunos de ellos, los soportes correspondientes que acrediten la devolución de los rendimientos financieros de dichos convenios, de los recursos girados por el MADR tanto a los Entes Territoriales, como a los operadores de la Estrategia PARES y en otros, la devolución al Tesoro Nacional de los rendimientos financieros, se efectuó por fuera de los términos legales.

Este hecho evidencia deficiencia en la gestión adelantada por parte de los Supervisores del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, teniendo afectación en la disponibilidad de los recursos por parte de Hacienda.

El MADR en respuesta a la observación, allegó soportes de devolución de rendimientos de algunos convenios, sin embargo, estas consignaciones se realizaron por fuera de los términos legales.

- **Hallazgo No. 48 - Convenio de Cooperación y Asociación de Apoyo a Programas y Actividades de Interés Público No. 136 del 11 de Noviembre de 2015 (Convenio Interadministrativo No. 2015471, celebrado entre el MADR y el Municipio de Cereté) - (D8-P1) (CAPACIDADES PRODUCTIVAS OBSERVACION 95)**

La Ley 87 del 29 de noviembre de 1993, reseña en el “*Artículo 2º.- Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales:* (..)

e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;...”

De la evaluación y cruce realizado a la información plasmada en 190 formatos de acompañamiento técnico y 21 listas de asistencia a capacitación ambiental, productiva y empresarial del Informe Técnico Parcial No. 2 del tomo 2, los cuales corresponden a soportes de la ejecución del Convenio de Cooperación y Asociación de Apoyo a Programas y Actividades de Interés Público No. 136 del

11 de noviembre de 2015, suscrito entre el Municipio de Cereté y la Fundación Socio Empresarial, para desarrollar el programa buenas prácticas de acuicultura y recuperación de saberes tradicionales en el tema de la pesca artesanal en la ciénaga de Corralito, con los listados de los beneficiarios del proyecto allegados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el SISBEN y el RUAJ (Registro Único de Afiliados), respectivamente.

De lo anterior, se determinó que existen inconsistencias relacionadas con los nombres de los beneficiarios, los números de las cédulas, entre otras, lo que genera incertidumbre en la veracidad e idoneidad de los soportes.

De lo anterior, se desprende, deficiencias en los controles ejercidos por el Municipio de Cereté y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en cuanto a la verificación y revisión de la información y soportes de la ejecución, allegados por el contratista, lo que puede generar la entrega de recursos públicos a personas que no cumplan con los requisitos y se desplieguen conductas reprochables

La observación tiene presunta **incidencia Disciplinaria y Penal para el municipio de Cereté, y administrativa para el MADR** (numeral 1 del artículo 34 del Código Único Disciplinario y artículo 287 y 296 del Código Penal).

Dada la connotación penal, la Contraloría General de la República se reserva el nombre de los beneficiarios.

- **Hallazgo No. 49 - Comité Administrativo (CAPACIDADES PRODUCTIVAS OBSERVACION 94)**

El Manual para la Cofinanciación de Proyectos de la Dirección de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos para los Pobladores Rurales Articulados Regionalmente con la Nación - PARES, versión 1, contempla que el Comité Administrativo está integrado por:

- El Director de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado quien lo presidirá.
- El Delegado del Subdirector Financiero del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- El Secretario de Agricultura y Desarrollo Rural del Departamento.
- Cuando hay un tercero idóneo el delegado del representante legal del cooperante en su debido caso.

No obstante, al realizar el análisis de los Convenios números 426 del 4 de junio de 2015, con el Departamento del Meta y Corpometa, 2015417 del 1 de junio de 2015, suscrito con el Departamento del Magdalena, 2015471 del 24 de junio de 2015, celebrado con el Municipio de Cereté, 2015432 de 2015 suscrito con el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, 2015473 de 2015, celebrado con el Departamento de Córdoba y ASOHOFrucol, y 2015368 de 2015, celebrado con el Departamento del Cesar, se pudo evidenciar que la conformación del Comité Administrativo no cumple con lo consagrado en el manual aludido, toda vez que sólo se está nombrando dos (2) de los integrantes, lo que se ha generado, por desconocimiento de la autorregulación sobre la materia.

Lo anterior, podría ocasionar que las decisiones tomadas al interior del comité no permitan que los resultados de los proyectos, sean con la calidad, cantidad y beneficiarios programados.

- **Hallazgo No. 50 - Análisis de riesgos (D9) (CAPACIDADES PRODUCTIVAS OBSERVACION 93)**

En los Convenios Administrativos y/o de Asociación números 2015401 del 27 de mayo de 2015, con el Departamento de Boyacá, 2015426 del 4 de julio de 2015, suscrito con el Departamento del Meta y Corpometa, 2015422 del 15 de mayo de 2015, con el Departamento de Caldas y Visión Norte, 2015417 de 2015, suscrito con el Departamento del Magdalena, 2015471 del 24 de junio de 2015, celebrado con el Municipio de Cereté (Córdoba), 432 de 2015, suscrito con el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, 2015473 de 2015, celebrado con el Departamento de Córdoba y ASOHOFrucol, y 2015368 de 2015, con el Departamento del Cesar, respectivamente, se observó que el análisis de riesgos y la forma de mitigarlos contenido en los estudios previos, se hace a manera de ejemplo, sin tener en cuenta la importancia no solamente de identificarlos, sino de estimarlos (cuantificarlos) y asignarlos, inobservando lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 20 del Decreto 1510 del 17 de julio de 2013 y el artículo 2.2.1.1.2.1.1. numeral 6 del Decreto 1082 del 26 de mayo de 2015, respectivamente.

La omisión descrita se debe a falencias en los controles establecidos en el Grupo de Contratación, sobre el cumplimiento de la normatividad para la planeación del proceso contractual.

Esta situación podría generar riesgos que impidan el cumplimiento del objetivo de la estrategia y/o que los recursos sean objeto de destinación diferente o se presente un detrimento patrimonial. **Presunta incidencia Disciplinaria** (numeral 1 del artículo 34 del Código Único Disciplinario).

En los Convenios números 2015368 de 2015, con el Departamento del Cesar, 2015471 del 24 de junio de 2015, celebrado con el Municipio de Cereté (Córdoba), y 432 de 2015, suscrito con el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se materializaron riesgos que no se identificaron, por parte del MADR, lo que ha impactado la ejecución de los mismos.

- **Hallazgo No. 51 - Garantías contratos derivados (D10) (CAPACIDADES PRODUCTIVAS OBSERVACION 97)**

En el Convenio Interadministrativo No. 2015401 del 27 de mayo de 2015, suscrito entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Departamento de Boyacá, se señala en su “**CLAUSULA SEXTA: OBLIGACIONES DEL DEPARTAMENTO: OBLIGACIONES ESPECIFICAS – EL DEPARTAMENTO ...19)** *Solicitar en los contratos que se deriven de este convenio para la ejecución de proyectos productivos que los beneficiarios de la garantía sea el Departamento y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y que se constituya sin perjuicio de los amparos que considere el Departamento en la cuantía que señale la Ley:...*”; sin embargo, de la revisión efectuada a los documentos soportes del Contrato No. MO-LP-2015-07 del 11 de diciembre de 2015, suscrito entre el Municipio de Oicatá (Boyacá) y la Unión Temporal Agro-Insumos OICATA 2015, se halló que las pólizas constituidas como garantías, contemplan como beneficiario al municipio aludido, más no al departamento y al MADR.

La circunstancia descrita se presentó por fallas en la supervisión del municipio, lo que podría generar controversias al momento de presentarse alguna reclamación por incumplimiento del contrato.

La observación tiene presunta **incidencia Disciplinaria para la Gobernación de Boyacá y el Municipio de Oicatá** (numeral 1 del artículo 34 del Código Único Disciplinario) y el artículo 84 de la Ley 1474 de julio 12 de 2011.

- **Hallazgo No. 52 - Soporte estudio previo y publicidad en el SECOP (D11) (CAPACIDADES PRODUCTIVAS OBSERVACION 47)**

El Decreto 1082 de 2015, reza en su “**Artículo 2.2.1.1.2.1.1. Estudios y documentos previos.** *Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato*” (negrilla fuera del texto).

A su turno el **Artículo 2.2.1.1.7.1. Publicidad en el SECOP, contempla que** “*La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del*

Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición.....”

La Ley de Transparencia contemplada en la Ley 1712 de 2014, señala en su **“Artículo 11. Información mínima obligatoria respecto a servicios, procedimientos y funcionamiento del sujeto obligado. Todo sujeto obligado deberá publicar la siguiente información mínima obligatoria de manera proactiva:**

(..)

g) Sus procedimientos, lineamientos, políticas en materia de adquisiciones y compras, así como todos los datos de adjudicación y ejecución de contratos, incluidos concursos y licitaciones;”

Sin embargo, al analizar y evaluar el expediente del contrato No. **038-2015 del 13 de agosto de 2015**, suscrito entre el Municipio de San Pablo de Borbur (Boyacá) y la Asociación de Asistentes Técnicos Agropecuarios MARIPI/ R/I William Salvador Gomez Saavedra, cuyo objeto es la prestación del Servicio de Asistencia Técnica para la Ejecución del Convenio firmado entre el Municipio de San Pablo de Borbur, la Asociación de Aguacateros y Fruticultores (Agufrusan), y el Departamento de Boyacá, contrato derivado del Convenio de Asociación 401 del 27 de mayo de 2015, celebrado entre el MADR y el Departamento de Boyacá, se pudo constatar que no se encontró el estudio previo, a través del cual se soportó la elaboración de la minuta del contrato.

De la misma manera, se realizó inspección ocular a las páginas web del SECOP y en la página de la Alcaldía Municipal de San Pablo de Borbur del Departamento de Boyacá, evidenciándose que no se encuentran publicados los documentos del proceso de contratación directa en mención.

La anterior situación, se concibió por debilidades en el control ejercido por parte de la alcaldía, lo que afecta el principio de transparencia y se limita el ejercicio del control ciudadano

La observación tiene **presunta incidencia Disciplinaria para el municipio de San Pablo de Borbur** (numeral 1 del artículo 34 del Código Único Disciplinario).

- **Hallazgo No. 53 - Publicación de la oferta (D12) (CAPACIDADES PRODUCTIVAS OBSERVACION 45)**

El artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 del 26 de mayo de 2015, contempla que: *(..) La oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación....”*

De la revisión a la página web del SECOP el día 14 de abril de 2016, se pudo determinar que no se publicaron las ofertas de los adjudicatarios de los Contratos de Obra No. 045 del 1 de diciembre de 2015, Contrato de Obra Pública No. 061 del 31 de diciembre de 2015, y Contrato de Suministro No. 044 del 30 de noviembre de 2015, suscritos por la Alcaldía Municipal de Miraflores, Contrato de Prestación de Servicios No. 017 del 19 de agosto de 2015, suscrito entre el Municipio de Motavita e Ingeniería y Agrociencia Consultores Ltda., Contrato No. MO-LP-2015-07 del 11 de diciembre de 2015, suscrito entre el Municipio de Oicatá (Boyacá) y la Unión Temporal Agro-Insumos OICATA 2015, y el Contrato de Prestación de Servicios No. 038-2015 del 13 de agosto de 2015, suscrito entre el municipio de San Pablo de Borbur y la Asociación de Asistentes técnicos agropecuarios Maripi/ r/l William Salvador Gómez Saavedra, contratos derivados del Convenio de Asociación 401 del 27 de mayo de 2015, celebrado entre el MADR y el Departamento de Boyacá, relacionados con la ejecución de los proyectos a desarrollar en la Estrategia PARES, lo que evidencia deficiencias en el control interno, afectando el control ciudadano.

Mediante comunicación del 4 de mayo de 2016, del Departamento de Boyacá, allegada a la Comisión de Auditoría el 16 de junio de 2016 por la Secretaría General del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, allegan de los municipios observados los pantallazos de la publicación en la página del SECOP de las ofertas; sin embargo, la observación se reitera, toda vez que la publicación se realizó por fuera de los términos establecidos en artículo 2.2.1.1.1.7.1. del Decreto 1082 de 2015, el cual contempla que, *“La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición”*

La observación tiene **presunta incidencia Disciplinaria para los municipios mencionados** (numeral 1 del artículo 34 del Código Único Disciplinario).

- **Hallazgo No. 54 - Precios Unitarios (D13) (CAPACIDADES PRODUCTIVAS OBSERVACION 44)**

En el estudio previo del Contrato de Obra No. 045 del 1 de diciembre de 2015, suscrito entre el Municipio de Miraflores (Boyacá) y la Unión Temporal Trapiche 2015, contrato derivado del Convenio de Asociación No. 401 del 27 de mayo de 2015, suscrito entre el MADR y el Departamento de Boyacá, no se incluyó la forma como el Municipio de Miraflores calculó el valor unitario, como tampoco soporta los cálculos del presupuesto en la estimación de los mismos, incumpliendo el numeral 4 del Artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015, ocasionado ello por las deficiencias en el estudio del sector y la inobservancia del principio de Economía,

lo que produce que los proponentes no presenten ofertas por debajo de los precios establecidos por la Entidad Contratante.

La observación tiene **presunta incidencia Disciplinaria** para el Municipio de Miraflores (numeral 1 del artículo 34 del Código Único Disciplinario).

- **Hallazgo No. 55 - Contrato trapiche Miraflores – Boyacá (CAPACIDADES PRODUCTIVAS OBSERVACION 43)**

Del análisis efectuado al Contrato de Obra No. 045 del 1 de diciembre de 2015, suscrito entre el Municipio de Miraflores y la Unión Temporal Trapiche 2015, cuyo objeto es la construcción de Trapiche Asociativo para el Fortalecimiento de la Cadena Productiva de la Panela en el Municipio de Miraflores - Boyacá, contrato derivado del Convenio de Asociación No. 401 del 27 de mayo de 2015, suscrito entre el MADR y el Departamento de Boyacá, se observó que en la Cláusula Tercera de la Minuta del Contrato se pactó los siguientes ítems:

ADMINISTRACION (21%)	\$ 95.366.721.14
IMPREVISTOS (3%)	\$ 13.623.817.31
UTILIDAD (6%)	\$ 27.247.634.61
AJUSTE POR DISTANCIA (12%)	\$54.495.269.22
TOTAL	\$190.733.442.28

En ese orden de ideas, se está inobservando el principio de economía, establecido en el artículo 209 de la Constitución Política, toda vez que al contratista se le está cancelando un porcentaje del 42% del subtotal de los costos directos de la obra civil, el cual asciende a la suma de \$454.127.243.53, lo que fue ocasionado por deficiencias en la planeación del proceso contractual. Situación que afecta la cobertura en proyectos de interés, para el campesinado de la región y que no se logre mejorar la calidad de vida de los mismos.

El 7 de junio de 2016, el Departamento de Boyacá, allegó a la Comisión Auditora la acción correctiva adelantada por el Municipio de Miraflores, en donde procedió a realizar un otrosí modificatorio del 19 de mayo de 2016, en donde el ítem de ajuste por distancia del 12% del valor de la obra civil, equivalente a \$54.495.269.22, se retiró del contrato, circunstancia que permitió el ahorro de este valor, por lo que se retira la incidencia Disciplinaria.

3.3.3.1. PARES Departamento de Caldas

Para el desarrollo de la estrategia PARES en el Departamento de Caldas, se suscribió el 2 de junio de 2015 el Convenio de Asociación entre el MADR, la

Gobernación de Caldas y la Asociación Visión Norte, por valor de \$8.548.910.275, con el objeto de articular esfuerzos y optimizar recursos para la cofinanciación de proyectos integrales de capacidades productivas y de proyectos de desarrollo productivo sostenible en el Departamento de Caldas, con el fin de generar las condiciones y capacidades para el desarrollo rural.

De igual forma, en Acta No 2 del 6 de julio de 2015, adelantada por el Comité Administrativo del Convenio, se aprobaron los presupuestos para los siguientes proyectos productivos:

PROYECTOS VIABILIZADOS POR EL COMITÉ TÉCNICO	
Nombre del Proyecto	Valor \$
Caña panelera	1.350.000.000
Agroindustria	548.910.275
Cacao	1.600.000.000
Café	3.000.000.000
Caucho	1.600.000.000
Hortalizas y aromáticas	450.000.000
Total	8.548.910.275

Dicho convenio, presento una prórroga hasta el 30 de abril de 2016 suscrita el 17 de diciembre de 2015, justificada en la problemática generada por el Fenómeno de El Niño que impidió sembrar parte del material vegetal de los proyectos de cacao y caucho.

- **Hallazgo No. 56 - Costo operativo Convenio 422 de 2015 (D14) (CAPACIDADES PRODUCTIVAS OBSERVACION 49)**

La cláusula tercera del Convenio de Asociación 422 de 2015, entre el Ministerio de Agricultura, Asociación Visión Norte y el Departamento de Caldas, establece: **“PLAN OPERATIVO.-** El desarrollo del objeto del presente Convenio y en particular, a las obligaciones que de él se deriven, las partes se sujetarán a un Plan Operativo elaborado por **EL COMITÉ ADMINISTRATIVO** de qué trata la **CLÁUSULA CUARTA** del presente **CONVENIO DE ASOCIACIÓN**. Este Plan Operativo detallará entre otros asuntos, los objetivos propuestos, las actividades a desarrollar, los resultados o productos a entregar, los roles interinstitucionales, los rubros y los gastos que genere el Convenio”. Adicionalmente, el numeral 4 de la

cláusula cuarta, indica que dentro de las funciones del Comité Administrativo está la de aprobar el presupuesto general.

En cumplimiento de las cláusulas mencionadas, reposan documentalmente en la carpeta del contrato las actas 1 y 2 del Comité Administrativo, aprobando el Plan Operativo y los proyectos de inversión con sus respectivos rubros. Con respecto a lo anterior, se puede observar que en informe de supervisión a fecha de corte 31 de diciembre de 2015, el supervisor financiero certifica la ejecución de un costo operativo \$385.753.942; dicho costo no se encuentra soportado y discriminado de acuerdo con los proyectos descritos en la Tabla No. 1 “Proyectos viabilizados por el Comité Técnico”, aprobados en el acta 02 del Comité Administrativo.

Por consiguiente, se hace evidente la ausencia de una adecuada supervisión del convenio, por parte de los funcionarios delegados durante la vigencia 2015, de conformidad con la cláusula décima séptima del convenio, afectando la adecuada ejecución de los recursos asignados a cada proyecto productivo del convenio, generando riesgos de que los recursos no cumplan su propósito. **Presunta incidencia Disciplinaria** de conformidad con lo establecido en el artículo 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

- **Hallazgo No. 57 - Contrapartida Visión Norte Convenio 422 de 2015 (D15) (CAPACIDADES PRODUCTIVAS OBSERVACION 50)**

El 27 de mayo de 2015 el Secretario de Agricultura de la Gobernación de Caldas presentó la propuesta para ejecución del convenio de PARES, relacionando entre otra información la contrapartida del Cooperante; de igual forma, reposa en la carpeta del Convenio los documentos de Visión Norte, resaltando en el portafolio de servicios el Personal de Planta.

Al respecto, se pudo observar en el informe de supervisión con corte 31 de diciembre de 2015 y en la información suministrada por el cooperante, que se cargaron al aporte del Ministerio de Agricultura, costos que corresponden a la contrapartida, tal y como se relaciona a continuación:

RECURSOS DE CONTRAPARTIDA DEL COOPERANTE COBRADOS AL MADR

RUBRO COOPERANTE	DESCRIPCIÓN	FECHA	RAZÓN SOCIAL	OBJETO O CONCEP	NIT	COMPROBANTE	VALOR
Arriendo	Oficinas	10-ago-15	Millán y asociados	Servicio de arrendamiento	900194008	CE 1866	\$1.291.920,00

RUBRO	DESCRIPCIÓN	FECHA	RAZÓN SOCIAL	OBJETO	NIT	COMPROBANTE	VALOR
Otros servicios	Servicios de comunicaciones	30/11/2015	Claro	Recargas móviles	800153993	CE MA 72	\$150.767,00
Otros servicios	Servicios de comunicaciones	03/12/2015	Comunicación celular s a Comcel s a	Recargas móviles	800153993	CE MA 108	\$10.000,00
Otros servicios	Servicios de comunicaciones	02-oct-15	Comunicaciones Comcel	Servicio de comunicaciones	800153993	CE 1996	\$492.242,00
Gastos de personal	Coordinador proyecto PARES	30/08/2015	Hernán Montoya palacio	Contratación personal	18602054	CA MA - 1	\$2.500.000,00
Hernán Montoya palacio	Coordinador proyecto PARES	30/08/2015	Hernán Montoya palacio	Contratación personal	18602054	CA MA - 1	\$3.000.000,00
Hernán Montoya palacio	Coordinador proyecto PARES	30/09/2015	Hernán Montoya palacio	Contratación personal	18602054	CA MA - 15	\$3.000.000,00
Hernán Montoya palacio	Coordinador proyecto PARES	30/10/2015	Hernán Montoya palacio	Contratación personal	18602054	CA MA - 23	\$3.000.000,00
Hernán Montoya palacio	Coordinador proyecto PARES	30/11/2015	Hernán Montoya palacio	Contratación personal	18602054	CA MA - 27	\$3.000.000,00
Hernán Montoya palacio	Coordinador proyecto PARES	30/12/2015	Hernán Montoya palacio	Contratación personal	18602054	CA MA - 31	\$3.000.000,00
Bienes y equipos	GPS	27/08/2015	Jorge Luis soler	Alquiler GPS	1013586417	CE 1896	\$6.100.000,00
Otros bienes	Global	30/11/2015	Plascol	Compra de sillas	810000759	CE MA 93	\$411.202,00
Otros bienes	Global	03/12/2015	Plascol sas	Equipo de oficina	810000759	CE MA - 108	\$1.254.569,00
TOTAL							\$27.210.700,00

Fuente: Convenio 422 de 2015 MADR

Asimismo, se pueden identificar en el informe de supervisión con corte 31 de diciembre de 2015, costos cargados al Ministerio que no guardan relación directamente a la naturaleza y objetivo de los proyectos productivos, o se encuentran implícitos dentro de las obligaciones que recaen en el contratista, como lo son las garantías consistentes en pólizas. A continuación se hace una relación de los rubros citados previamente:

COSTOS QUE NO GUARDAN RELACIÓN CON LOS PROYECTOS PRODUCTIVOS	
CONCEPTO	VALOR

Pólizas	\$5.028.530,68
Elementos de cafetería y oficina	\$4.130.041,00
Flota y equipo de transporte	\$522.586,00
Mantenimiento, reparación y lavado de vehículos automotores	\$447.344,00
Camisas trabajadores	\$579.310,00
TOTAL	\$ 10.707.811,68

Fuente: Convenio 422 de 2015 MADR

Lo identificado, permite evidenciar que la labor adelantada durante la supervisión financiera inobservó los principios de economía y responsabilidad, consagrados en la norma de contratación, afectando la adecuada ejecución presupuestal del contrato y reduciendo la cobertura objetiva de los proyectos productivos. **Presunta incidencia Disciplinaria** de conformidad con lo establecido en el Artículo 83 y 84 de la ley 1474 de 2011.

- **Hallazgo No. 58 - Proyecto café pares convenio 422 de 2015 – incentivos Entregados (CAPACIDADES PRODUCTIVAS OBSERVACION 53)**

En informe de supervisión a fecha de corte 31 de diciembre de 2015, del convenio 422 de 2015, se relaciona en el folio 27 que de acuerdo al Plan Operativo, el rubro Café se ha ejecutado un valor total de \$2.739.659.820, de los cuales se pagó a la Federación Nacional de Cafeteros \$2.447.957.100.

Al respecto, en visita adelantado por la Contraloría a la asociación Visión Norte se solicitó la relación de los beneficiarios de este proyecto, encontrando que en dicha relación figuran 5.549 beneficiarios que recibieron incentivos por valor de \$2.386.138.738,35, por consiguiente se identifica una sobre facturación por parte de la Federación Nacional de Cafeteros - FNC, por valor de \$56.391.781 en el proyecto de café del Convenio 422 de 2015.

Una vez comunicada esta observación por parte de la CGR, al MADR, el supervisor del convenio mediante memorando 20164600089081 del 11 de mayo de 2016 solicita al representante legal de Visión Norte que informe a la FNC que debe realizar la devolución de los recursos a la Dirección del Tesoro Nacional por valor de \$56.391.781, al respecto en memorando 20164600057193 recibida el 17 de junio por la CGR, la Asociación Visión Norte informa que dicho valor fue cruzado con la FNC por la compra de Fertilizantes y Fumigadores para los beneficiarios del Proyecto de Caucho por valor de \$77.106.400, según factura de venta No. 0301-4594 del 29/04/2016.

Si bien, la Asociación Visión Norte, adjuntó en su informe los soportes, dicha información no fue verificada por el supervisor financiero, razón por la que existe incertidumbre frente a la adecuada inversión de los recursos, generando riesgo de pérdida de los mismos.

3.3.3.2. PARES Departamento de Córdoba

Para la ejecución de la estrategia en el Departamento de Córdoba, el Ministerio suscribió el Convenio de Asociación No. 473 de 2015, con la Gobernación del Departamento y la Asociación Hortifrutícola de Colombia - ASOHOFRUCOL, por valor de \$8.500.000.000.

- **Hallazgo No. 59 - Supervisión Gobernación de Córdoba (D16)**
(CAPACIDADES PRODUCTIVAS OBSERVACION 74)

La cláusula sexta del Convenio 473 de 2015, respecto a las obligaciones del departamento establece: **“CLAUSULA SEXTA: OBLIGACIONES DEL DEPARTAMENTO: OBLIGACIONES ESPECIFICAS - EL DEPARTAMENTO (...)**
14. Realizar el seguimiento de la ejecución del convenio a través de su supervisor, el cual será designado por el Secretario de Desarrollo Económico y Agroindustrial del Departamento”.

A su turno, la cláusula Decima octava ibídem, respecto a la supervisión establece: **“CLAUSULA DÉCIMA OCTAVA. SUPERVISIÓN DEL CONVENIO,- PARAGRAFO SEGUNDO: (...)** por parte del DEPARTAMENTO, la supervisión y evaluación técnica y financiera del presente convenio, serán verificadas a través del(los) profesional(es) designado(s) para tal efecto por el secretario de desarrollo económico y agroindustrial del Departamento de Córdoba”.

No obstante lo anterior, y luego de la visita de campo realizada por la Comisión Auditora al Departamento de Córdoba, se pudo establecer que a la fecha, la Gobernación no ha designado funcionario ni contratista que adelante las funciones de supervisión, contrariando no solo las obligaciones propias del convenio sino también lo establecido por el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, que establece:

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

La situación descrita se presenta por la inobservancia a las obligaciones legales y contractuales por parte de la Secretaria de Desarrollo Económico y Agroindustrial de la Gobernación de Córdoba, lo cual constituye un riesgo para la correcta inversión de los recursos y deficiencias en la ejecución del convenio tales como:

- **En la Línea 1:** De la visita realizada al municipio de San Andrés de Sotavento se logró verificar 33 hectáreas de (Batata *Ipomoea*) Batatas tecnificada con perfil agroexportador. Los beneficiarios entrevistados manifiestan preocupación sobre la comercialización del producto debido a que ya el cultivo esta para cosechar y hasta el momento no han recibido acompañamiento en este tema, por parte del operador Asohofrucol, ni de la Gobernación de Córdoba.
- **Línea 2:** Se pudo constatar 5 hectáreas de la variedad de Ñame (Diamante), no de la variedad de Ñame Dioscórea Roundata (Espino), tecnificado con perfil agroexportador como está contemplado en el proyecto; debido a esto el operador argumenta que se sostuvo una reunión con todos los beneficiarios en la cual estos mismos pidieron que se les proporcionara las semillas de la variedad de Ñame Diamante en el municipio de San Andrés de Sotavento (Córdoba) y que lo anterior está soportado en una acta que reposa en los expedientes del convenio en el MADR, dicha acta no se ha podido visualizar en los expedientes.

En la línea dotada de cosecha y poscosecha, a la fecha todavía se encuentran en proceso de adecuación de la planta, el proyecto está para culminar y no se encuentran en su totalidad los equipos.

- **Línea 3:** Se pudo verificar que los equipos estipulados en el proyecto de la planta de acopio y procesos de la asociación de Mujeres Productoras de Miel de Abejas, ya se encuentran, pero aún no se ha realizado su instalación ni la inducción necesaria para operarlos, por lo que las beneficiarias presentan inconformidades.
- **Línea 4:** Dentro de las visitas realizadas a los beneficiarios, se verificó 160 gallinas ponedoras con sus respectivos galpones móviles, comederos y bebederos en San Andrés de Sotavento, Tuchín y Chimá; sin embargo, a la fecha los beneficiarios no tienen claridad de lo que les corresponde como beneficiarios (cantidad de bultos de alimentos que están contemplados en el proyecto).
- **Línea 5:** Teniendo en cuenta las visitas realizadas correspondientes al proyecto de piscicultura en los municipios de San Andrés de Sotavento,

Tuchín y Chimá, se tiene que la mayoría de los beneficiarios manifiestan que no han tenido acompañamiento técnico, por parte del operador, ya que el alimento para los alevinos en ocasiones a unos beneficiarios, ni se les ha proporcionado y otros no tienen claridad acerca de la entrega de la cantidad de alimento, que les corresponde, a la fecha la mayoría de beneficiarios no tienen instalado el equipo aireador o blower, estando lo anterior contemplado en el proyecto.

Otra situación observada fue que a unos beneficiarios les hicieron entregas de alevinos, sin previo aviso por lo que no se encontraban las adecuaciones listas para recibirlos, generando que peces depredadores que se reproducen en los estanques se comieran los alevinos, la mayoría de beneficiarios presentan inconformidades.

- **Línea 6:** Los beneficiarios manifiestan que solo se les fue entregado de 4 a 5 módulos de capacitaciones.

Así las cosas se concluye que, existen deficiencias en la coordinación, control y seguimiento a las actividades del operador, ocasionadas fundamentalmente, por la omisión de la Gobernación al no designar un supervisor que esté al tanto de la ejecución del convenio y la satisfacción de los **beneficiarios** refleja en la correcta inversión de los recursos. **Presunta incidencia Disciplinaria** de conformidad con lo establecido en el Artículo 48 numeral 38 de la ley 734.

- **Hallazgo No. 60 - Soporte acta No. 4 - Comité Administrativo Convenio 473 de 2015 (CAPACIDADES PRODUCTIVAS OBSERVACION 76)**

En el acta de Comité Administrativo del Convenio 473 de 2015 a folio (385), de fecha 10 de noviembre de 2015, se relata que: *“En cuanto al Cultivo de Ñame, por solicitud directa de los beneficiarios se aprueba que se reemplace la siembra de 20 hectáreas de Ñame Espino por la variedad Ñame Diamante Dioscorea Roundata. Se anexa el acta con la respectiva justificación y firmada por los beneficiarios”.*

No obstante lo anterior, en la visita de campo realizada al Departamento de Córdoba se pudo constatar cultivos de la variedad de Ñame (Diamante) mas no de la variedad de Dioscórea Roundata (Espino) tecnificado con perfil agroexportador, como está contemplado en el proyecto; debido a esto el operador argumenta que se sostuvo una reunión con todos los beneficiarios, en la cual, estos mismos pidieron que se les proporcionara las semillas de la variedad de Ñame Diamante en el municipio de San Andrés de Sotavento, y que dichos cambios se encuentran soportados en un acta que reposa en el convenio en el MADR; sin embargo y una

vez revisado el expediente del mismo, no se vislumbra el acta en mención, lo cual denota debilidades en la gestión archivística y documental de la Entidad.

Así las cosas, la inobservancia de dicho soporte no permite verificar los cambios realizados en la ejecución del convenio por lo que genera riesgos e incertidumbre en la inversión de los recursos.

- **Hallazgo No. 61 - Desembolsos Convenio 473 de 2015 (D17)**
(CAPACIDADES PRODUCTIVAS OBSERVACION 78)

La cláusula décima segunda establece: **CLAUSULA DECIMA SEGUNDA: DESEMBOLSOS.-** 2) *Un segundo desembolso por valor de \$2.400.000.000 M/CTE correspondiente al (30%) del valor total aportado por el ministerio, previa verificación de la ejecución del 80% del primer desembolso, así como la aprobación del informe de actividades por parte del comité supervisor del ministerio.*

No obstante lo anterior y revisados los informes técnicos y financieros se encuentra que, los mismos no dan cuenta de la situación real de la ejecución del convenio, por cuanto existen incoherencias entre uno y otro así:

- A folio (366-367) en informe de supervisión de avance técnico de fecha 18/09/2015, se observa que del primer desembolso correspondiente al 40% de los recursos girados por el Ministerio, solo se encuentra ejecutado un 4% en avance físico.
- A folios (373-374) en informe de supervisión de avance técnico con fecha 09/10/2015, se encuentra que la ejecución se encuentra en un 4%, mientras que el avance de la ejecución financiera corresponde al 92.75% del primer desembolso.
- A folios (388-389-390) en informe de supervisión con fecha 3/11/2015, se observa que el avance técnico se encuentra en un 22% de ejecución y la ejecución financiera corresponde al 92.75%, circunstancias que denotan falta de coordinación entre la supervisiones por cuanto no existe coherencia entre los informes presentados y la ejecución real del convenio.

En igual sentido se observa que, los productos y actividades correspondientes a los contratos celebrados con los distribuidores, no se encuentran debidamente soportados, circunstancia que genera incertidumbre respecto a la ejecución real del recurso (primer desembolso), incumpliendo lo reseñado en el Plan Operativo que estableció un total de diez (10) módulos repartidos en diez jornadas, y que al entrevistar a los beneficiarios se logró determinar un cumplimiento parcial al haber recibido entre cuatro y cinco módulos.

De igual forma, se pudo establecer a través de las visitas de campo al Departamento de Córdoba y en las diferentes entrevistas realizadas a los beneficiarios, estos afirman que la socialización de dichos proyectos, en algunos casos se les realizó hasta en el mes de diciembre y enero de 2016, cinco y seis meses después de haberse realizado el primer desembolso de los recursos, y dos meses después del segundo desembolso.

Las mencionadas circunstancias, denotan debilidades en el ejercicio de supervisión, al no constatar la ejecución real de los recursos y avalar el segundo desembolso, sin el cumplimiento de los requisitos establecidos para el efecto en el convenio, lo cual constituye un riesgo para la ejecución, debido a que no se tiene la claridad de los productos entregables de los proyectos. **Presunta incidencia Disciplinaria** de conformidad con lo establecido en el Artículo 83 y 84 de la ley 1474 de 2011.

- **Hallazgo No. 62 - Idoneidad del operador Convenio 473 de 2015 (D18)**
(CAPACIDADES PRODUCTIVAS OBSERVACION 100)

En las consideraciones descritas en el Convenio 473 de 2015 PARES, se establece: (...) 2) *Que la secretaria de desarrollo Económico y agroindustrial del departamento de Córdoba manifiesta: “La asociación hortofrutícola de Colombia, ASOHOFRUCOL es una organización nacional de carácter gremial, fundada en 1995, como una sociedad agrícola sin ánimo de lucro y de derecho privado consolidada con el firme propósito de fortalecer y dinamizar el desarrollo del subsector de frutas y hortalizas.*

A su turno el certificado de existencia y representación legal de la Asociación Hortofrutícola de Colombia - ASOHOFRUCOL, de fecha 4 de junio de 2015 establece en su objeto: *“Asohofrucol, como entidad gremial del sector hortofrutícola tendrá por objeto social el desarrollo de los siguientes objetivos: A) OBJETIVO GENERAL: propender por el mejoramiento de las condiciones sociales, económicas, laborales, culturales y familiares de los productores de frutas, hortalizas, raíces y tubérculos, plantas aromáticas, especias o medicinales del país; defender los derechos individuales y colectivos de sus asociados, en la búsqueda, obtención y preservación de una regulación del mercado y como entidad gremial, constituirse en el vocero e interlocutor de sus asociados frente a las autoridades y frente a particulares en procura de la obtención de los objetivos señalados”.*

No obstante lo anterior y luego de las visitas de campo realizadas entre el 4 y 9 de abril al Departamento de Córdoba, se pudo establecer que la asociación

ASOHOFRUCOL no cuenta con la idoneidad para la ejecución de las cuatro (4) líneas de proyectos establecidas en el Convenio 473 de 2014, por cuanto estas, no guardan relación con el objeto y experiencia que acredita el operador según certificado existencia y representación legal.

Las líneas consideradas en el convenio se describen a continuación:

Línea 3 *Fortalecimiento de capacidades productivas y generación de ingresos mediante al ajuste tecnológico en la planta de acopio y procesos de la Asociación de Mujeres Productoras de Miel de Abejas – Apromiel, en el corregimiento Patio bonito Montería.*

Línea 4 *Fortalecimiento de capacidades productivas y generación de ingresos de pequeños productores avícolas para la producción, comercialización y autoconsumo de huevo campesino en los municipios de Momil, San Andrés de Sotavento, Tuchín, Chimá, Purísima y San Bernardo del Viento, en el departamento de Córdoba*

Línea 5 *Fortalecimiento de capacidades productivas y generación de ingresos y asociatividad a productores campesino vulnerables para la producción, comercialización y autoconsumo de Tilapia Roja (*Oreochromis sp*) y Bocachico (*Prochilodus magdalenae*), en los municipios de San Andrés de Sotavento, Tuchín, Chimá, Purísima y Momil en el departamento de Córdoba.*

Línea 6 *Fortalecimiento de capacidades productivas y generación de ingresos de pequeños y medianos productores ganaderos para el mejoramiento de la productividad lechera en los municipios de san Andrés de Sotavento, Momil, Chimá y Tuchín en el Departamento de Córdoba.*

La circunstancia descrita se presenta por debilidades en el ejercicio de las funciones de la Dirección de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos del MADR, al no constatar la idoneidad, experiencia y experticia de los operadores que adelantan la ejecución de la estrategia, lo cual constituye un riesgo para la ejecución del convenio, especialmente en lo que se refiere a la calidad de los entregables, acompañamiento técnico y las actividades a desarrollar en las líneas antes descritas, máxime cuando son estas las que presentan un mayor retraso en ejecución..

3.3.3.3. PARES Departamento del Cesar

Para la ejecución de la Estrategia en el Departamento del Cesar, el Ministerio suscribió el Convenio de Asociación No. 386 de 2015 con la Gobernación del Departamento, por valor de \$11.474.148.000.

La Estrategia incluye a 2.381 usuarios y 25 asociaciones beneficiarias. Tiene una cobertura de 26 municipios del Departamento del Cesar.

Así mismo, la Gobernación del Cesar para la ejecución del convenio, suscribió Convenio No. 030113 de 2015, con IDECESAR, por la misma cuantía del convenio 386 de 2015.

- **Hallazgo No. 63 - Material verde, insumos y herramientas estrategia pares departamento del Cesar (D19) (CAPACIDADES PRODUCTIVAS OBSERVACION 101, 102, 103,y 105)**

- **Presunta connotación Disciplinaria: IDECESAR**
- **Administrativo: MADR y Gobernación del Cesar**

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

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

El artículo 6 de la Ley 610 de 2000 establece como daño al patrimonio del Estado “*Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público*”. (El subrayado es nuestro).

Realizada la visita al Departamento del Cesar, para verificar la ejecución de la Estrategia PARES, se encontraron deficiencias en la entrega de material verde, insumos y herramientas de acuerdo al siguiente detalle:

- **Postes de Madera Proyecto Hortofrutícola**

En el proyecto de hortofrutícola del Municipio de Pailitas (Cesar), se tenía previsto entregar 100 postes de madera a cada beneficiario, los cuales estaban cotizados en \$6.052 cada uno, para un total por beneficiario de \$605.200. En visita realizada al municipio, el 20 de mayo de 2016 se constató con los beneficiarios que el operador (UT Suministros del Cesar) no les entregó los 100 postes de madera, sino que les dio \$120.000, suma que no les alcanza para todos los postes previstos para el proyecto, pues solo cubre el corte del madero.

Así mismo, en las actas de entrega no se refleja la realidad, dado que hicieron firmar a los beneficiarios como si cada uno hubiera recibido los 100 postes de madera (así quedó declarado en las entrevistas a los mismos). Este cambio no contó con la autorización de IDECESAR, ni de la Gobernación del Cesar, ni del Ministerio de Agricultura. Además, ninguna de las entidades involucradas tenía conocimiento del cambio, ni se habían manifestado al respecto, de igual manera el control fijado para las entregas de insumos era el visto bueno del supervisor en las actas de entrega, control que no se realizó. El operador no informó de lo sucedido con los \$485.200 pendientes de entrega de ese componente del proyecto. En total hay 66 actas de entrega con las irregularidades de los postes de Madera, en el municipio de Pailitas, que se cuantifican en **\$32.023.200**.

En el Municipio de Agustín Codazzi (Cesar), hicieron firmar a los beneficiarios del proyecto (como quedó manifestado en las entrevistas a los mismos), el acta de entrega con fecha 09 de diciembre de 2015, haciendo constar que cada uno recibo 100 postes de madera, pero en la fecha de visita (17 de mayo de 2016) todavía no se les había entregado el material. En total son 111 actas de entrega con estas irregularidades en el municipio de Agustín Codazzi, que se cuantifican en **\$80.612.640**.

De acuerdo al informe del supervisor de la línea, de parte de la Gobernación del Departamento de Cesar, en los siguientes municipios tampoco fueron entregados los postes de madera, aunque figuran recibidos en las actas de entrega, con firma de parte de los beneficiarios:

Municipio	No. de Actas de entrega	Valor por beneficiario 100 postes de madera	Valor total por municipio del componente \$
Rio de Oro	40	605.200,00	24.208.000,00

Municipio	No. de Actas de entrega	Valor por beneficiario 100 postes de madera	Valor total por municipio del componente \$
Aguachica	51	605.200,00	30.865.200,00
Gonzáles	42	605.200,00	25.418.400,00
Total postes no entregados de acuerdo a informes de supervisión de la Gobernación			80.491.600,00

Así mismo, genera **riesgo** en las entregas realizadas por el operador de postes de madera en otros municipios de cuantía de \$193.058.800, que aunque fueron revisados en expediente, no fueron visitados por el ente de control y las actas de entrega no cuentan con visto bueno de la supervisión, y de parte de la supervisión no hay visitas a esos municipios, de acuerdo al siguiente detalle:

Municipio	No. de Actas de entrega	Valor por beneficiario 100 postes de madera	Valor total por municipio del componente
Becerril	39	\$ 605.200,00	\$ 23.602.800,00
Copey	58	605.200,00	35.101.600,00
Pueblo Bello	34	605.200,00	20.576.800,00
Curumani	24	605.200,00	14.524.800,00
La Gloria	20	605.200,00	12.104.000,00
Chiriguana	28	605.200,00	16.945.600,00
La Jagua de Ibirico	66	605.200,00	39.943.200,00
Valledupar	50	605.200,00	30.260.000,00
TOTAL CUANTÍA EN RIESGO			193.058.800,00

- **Herramientas y equipos agrícolas proyecto hortofrutícola**

Para el proyecto Hortofrutícola se tenía previsto como herramientas y equipos agrícolas, la entrega de bomba aspersora, azadón con cabo y rastrillo de acuerdo al siguiente detalle:

Ítem	Cantidad	Valor
Bomba Aspersora	1	\$ 180.000
Azadón con Cabo	1	30.000
Rastrillo	1	11.000
Total otras herramientas y equipos agrícolas por		221.000

beneficiario	
---------------------	--

Realizadas las visitas a los municipios de Agustín Codazzi y Pailitias, los beneficiarios manifestaron que no pudieron utilizar las herramientas por **la mala calidad** de los elementos entregados así: La bomba aspersora no tiene presión y al usarla, se riega el veneno en la persona que lo está aplicando, el azadón fue entregado sin cabo, por lo que no se puede usar y el rastrillo se dañó al primer uso. De igual manera, al constatar la marca de la bomba aspersora se encontró que es “Colima – Incolma”, la cual que de acuerdo a lo manifestado por algunos beneficiarios, el costo en el mercado es de \$60.000, pero en los costos del proyecto aparece por \$180.000.

Bomba Aspersora:



Rastrillo y Azadón sin cabo, y rastrillo refaccionado para arreglarlo:



La misma situación encontró el supervisor de la línea Hortofrutícola de la Gobernación del Cesar, en visita a los municipios de Río de Oro, Aguachica y Gonzáles.

Así mismo, genera **riesgo** a las entregas realizadas de las herramientas y equipos agrícolas en otros municipios por cuantía de \$70.499.000, dado que aunque fueron revisados en expediente, no fueron visitados por este ente de control y las actas de entrega, no cuentan con visto bueno de la supervisión, y de parte de la supervisión no hay visitas a esos municipios de acuerdo al siguiente detalle:

Municipio	No. De Actas de entrega	Valor total por municipio del componente
Becerril	39	8.619.000,00
Copey	58	12.818.000,00
Pueblo Bello	34	7.514.000,00
Curumani	24	5.304.000,00
La Gloria	20	4.420.000,00
Chiriguana	28	6.188.000,00
La Jagua de Ibirico	66	14.586.000,00
Valledupar	50	11.050.000,00
TOTAL INCERTIDUMBRE		\$70.499.000,00

- **Materiales de riego proyecto Hortofrutícola**

Se encontró de acuerdo a las visitas realizadas por el ente control a los municipios de Agustín Codazzi y Pailitas, que para el proyecto Hortofrutícola, no se entregaron todos los materiales de riego, aunque sí hicieron firmar a los

beneficiarios en las actas como si hubieran recibido todo el material. Los materiales faltantes son los siguientes:

Ítem	Cantidad	Valor
Rollo de Manguera de 1 y 1/2"	1	160.000
Rollo de Manguera de 1"	1	65.000
Rollo de manguera de 3/4"	3	141.000
Rollo de Manguera de 1/2"	5	175.000
Abrazaderas	40	12.000
Total materiales de riego no entregados por beneficiarios		\$553.000

En los dos municipios también se encontraron 177 beneficiarios con entregas parciales, por lo que se encuentran irregularidades por los ítems no entregados y que aparecen recibidos de parte de los beneficiarios por valor de \$97.881.000.

Los beneficiarios entrevistados por el ente de control manifestaron, que en una reunión les informaron que quienes no quisieran recibir mangueras, podrían recibir tanque de agua, y firmaron actas dirigidas a IDECESAR para el cambio de materiales, pero ese cambio no se le informó ni a la Gobernación del Cesar ni al Ministerio de Agricultura. De todas maneras, ni manguera ni tanques fueron entregados, pese a que también firmaron haber recibido los elementos.

Así mismo, en visita realizada por el supervisor del Departamento del Cesar al municipio de Aguachica, los beneficiarios de las veredas Guaduas y Villa de San Andrés, rechazaron las mangueras por la mala calidad de las mismas, dado que por el grosor no resistían la presión del agua, mientras que en la Vereda Barcelona, hicieron firmar a los beneficiarios sin haber recibido las mangueras.

Mangueras de riego:



En los Municipio de Gonzáles y Rio de Oro, el supervisor del departamento encontró que los beneficiarios, manifestaban que la calidad de las mangueras no

permitía hacer uso de las mismas para el riego, dado que no resistían la presión del agua.

Entre los municipios de Aguachica, Gonzáles y Rio de Oro, hay 133 beneficiarios con este problema por lo que **se presentan irregularidades** por valor de **\$48.678.00** (que corresponde al valor de las mangueras por el número de beneficiarios).

También se genera **riesgo** en las entregas realizadas de los Materiales de Riego en otros municipios, por cuantía de \$70.499.000, dado que no fueron visitados por el ente de control y las actas de entrega no cuentan con visto bueno de la supervisión, de acuerdo al siguiente detalle:

Municipio	No. De Actas de entrega	Valor total por municipio elementos de riego no entregados
Becerril	39	21.567.000,00
Copey	58	32.074.000,00
Pueblo Bello	34	18.802.000,00
Curumani	24	13.272.000,00
La Gloria	20	11.060.000,00
Chiriguana	28	15.484.000,00
La Jagua de Ibirico	66	36.498.000,00
Valledupar	50	27.650.000,00
TOTAL CUANTÍA EN RIESGO		\$176.407.000,00

- **Entrega de insumos verdes - sistema de riego Asoavemaria**

En visita realizada el 17 de mayo a la asociación Asoavemaría, se constató que el insumo verde, semillas y agroquímicos (a excepción de los Cangres de Yuca), se encuentran almacenados en un cuarto de la Asociación, pero no han sido entregados a la totalidad de beneficiarios; solo lo han recibido 13 beneficiarios. No obstante, en las actas de entrega figura que se ha entregado a los 42 beneficiarios, lo cual evidencia que dichas actas no se ajustan a la realidad.

De igual manera, los 13 beneficiarios que si recibieron, les aparece entregados 7.125 cangres de Yuca y 333.86 Plántulas de Limón Tahití, pero esa cantidad no fue recibida, dado que el 10% de resiembra (712 cangres de Yuca y 33 Plántulas de Limón), no les fue entregada, a lo cual los beneficiarios manifestaron que el operador entregaría lo de la resiembra, si lo llegasen a necesitar. Pero en el caso que no, el operador se quedaría con todas las plantas de la resiembra.

Esta situación denota deficiencias en la Supervisión y genera un riesgo de daño patrimonial de acuerdo al siguiente detalle:

Ítem	cantidad	Valor unitario	Valor Total
Cangre Yuca no entregado a 13 beneficiarios que recibieron insumos verdes	9.256	\$250	2.314.000
Plántulas limón Tahití no entregado a 13 beneficiarios que recibieron insumos verdes	429	\$8.439	3.620.331
Paquete completo* de beneficiarios con acta de entrega firmada pero que no han recibido insumos verdes ni insumos orgánicos y agroquímicos**	29	\$8.359.731,00	\$242.431.909
TOTAL			\$248.366.240

** El paquete completo incluye 7.125 Cangres de Yuca, 334 Plántulas de Limón Tahití, 8 unidades de semillas Frijol Caupi de 500 gr, 3 unidades de semilla Aji pimientos de 25 gramos, 19 bultos de Fertilizantes orgánico, 3 libras de Trichoderma (categoría IV), 18 bultos de Fertilizante (Urea), 8 bultos de Fosfato Diamónico Dap, 10 bultos fertilizante KCL, 3 unidades de estimulante radicular, 1 libra de Orthocide 50% (fungicida) y 1 unidad de Clorpirifos (insecticida) por 250 ml.

Estas situaciones se ocasionan por la falta de supervisión en el momento de la entrega o verificación posterior de insumos y materiales; y por inobservancia de las obligaciones de los operadores (UT Suministros del Cesary, UT Multiagro suministro). Por lo cual se configura una **presunta connotación Disciplinaria**.

IDECESAR manifiesta que: *“el pasado 02 de febrero de 2016, el señor Alexander Guerra, en calidad de supervisor del contrato No. 080 de 2015, ofició al contratista UNION TEMPORAL SUMINISTROS DEL CESAR, para que aclare a IDECESAR las distintas inconformidades en relación con la calidad y cantidad de las herramientas, equipos agrícolas y materiales de riego entregadas dentro de la ejecución del contrato en mención, las cuales fueron manifestadas por los beneficiarios al supervisor durante su labor; entre ellas la entrega de los postes de madera en esta observación...”*. Así mismo, manifiestan que: *“Por lo anterior, el supervisor del contrato se encuentra verificando las condiciones de las entregas realizadas en la totalidad de los municipios indicados por el contratista. En aquellos entregados donde el supervisor asegure el total cumplimiento de las obligaciones contractuales a satisfacción, dará su visto bueno en cada una de las actas de entrega suscritas por los beneficiarios, como control de las mismas. En todo caso, de no recibir respuesta satisfactoria en cada una de las distintas observaciones recibidas en cuanto a la calidad y la cantidad de los materiales entregados por el contratista, IDECESAR no dudará en llevar a cabo las acciones a su alcance con el fin de evitar el menoscabo del patrimonio público”*.

La respuesta de IDECESAR, no desvirtúa la observación en cuanto a que, si bien se solicitó al operador explicaciones al respecto, no se tomaron medidas con el

mismo, a la falta de respuesta; de igual manera, queda en evidencia la falta de supervisión a las actas de entrega, dado que el control implementado era el visto bueno del supervisor en las mismas, control que no se cumplió.

La Gobernación del Cesar manifiesta que: *“Según el informe presentado en los municipios de Agustín Codazzi y Pailitas los postes no fueron entregados a ninguno de los beneficiarios según lo expresado por ellos, en su reemplazo se entregaron recursos por ciento veinte mil pesos (\$120.000,00), lo que se corrobora en el informe presentado por la Contraloría...”*. Así mismo manifiesta que, *“Se informa sobre la mala calidad de los bienes entregados. Lo que reafirma el informe de comisión presentado en las visitas realizadas en los municipios visitados donde se nos informa la pésima calidad de la Bomba de aspersión, el Rastrillo y el azadón”*. De igual manera, con respecto a los insumos de riego, de la línea hortofrutícola, manifiesta que: *“La Calidad de las mangueras no es la mejor, además se socializó cambio de éstas por tanque de almacenamiento sin la autorización del comité Técnico Operativo, como se informó en el informe de comisión presentado”*.

Si bien el supervisor de la línea, de parte de la Gobernación, realizó visita a los municipios del sur del departamento, no se ha realizado seguimiento a los restantes municipios; además, de parte de la Secretaria de Agricultura no se han solicitado correcciones a IDECESAR sobre las deficiencias detectadas por el supervisor, aunque al respecto en la respuesta manifiestan que: *“En la actualidad se gestionará el desplazamiento de los supervisores en los municipios donde no se ha hecho verificación de ejecución del convenio”*.

También con respecto a la entrega de insumos verdes manifiesta que: *“En el informe presentado anoté que solo 14 sistemas de riego habían (sic) sido instalados y 9 de los que visitamos aún no habían recibido las semillas aunque aparecían en el acta de recibo. Sobre esto entregué informe de supervisión y solicité aclaración al contratista IDECESAR. En la segunda visita junto con la Contraloría me entere lo de la Resiembra, también lo anote en el informe de supervisión, solicitando que se le pidiera al operador aclaraciones al respecto”*.

La respuesta de la Gobernación, constata que se han adelantado labores de supervisión, si bien no han sido a la totalidad de municipios beneficiarios, sí se han establecido deficiencias al respecto, pero no se evidencia toma de decisiones efectiva de parte de la Gobernación (Secretaria de Agricultura) con lo reportado por los supervisores en sus informes sobre el incumplimiento de IDECESAR, a sus obligaciones.

El Ministerio de Agricultura manifiesta que en el Manual de Supervisión se establece que: *“En ningún caso el supervisor o interventor del convenio ejercerá*

como supervisor o interventor de los subcontratos que suscriba el ejecutor. Por lo anterior, la supervisión que realiza el Ministerio estará sujeta al objeto y obligaciones del convenio y no se obliga a ejercer supervisión sobre los contratos derivados que realice el ejecutor, puesto que esa es materia del resorte exclusivo de las partes del contrato, entidad contratante y contratista”. Así mismo, manifestó en el Memorando 20164600058213 de 15 de Junio de 2016, que considerando las observaciones planteadas por la CGR, del convenio No. 20150368, realizarán las siguientes acciones para el cumplimiento del Convenio No. 20150368:

- *“Se realizará visita los días 5 al 7 de julio de 2016 para que conjuntamente con la Gobernación de Cesar, IDECESAR y Unión Temporal Suministros del Cesar, se establezca el plan de acción que permita el cumplimiento de todas y cada una de las actividades técnicas que están comprometidas en el convenio y en el POA, así como la requeridas por el órgano de control en desarrollo de auditoría vigencia 2015. (Observaciones 101 a 107). Lo anterior en virtud de que el convenio se encuentra en periodo de ejecución, lo cual permite al ejecutor dar cumplimiento a lo requerido y obligado.*
- *Así mismo, se solicitó para la visita mencionada el acompañamiento de un asesor jurídico, con el fin de analizar las situaciones observadas para establecer si es el caso, el posible incumplimiento de parte de los responsables de la ejecución de los convenios y/o contratos derivados (IDECESAR y Unión Temporal Suministros del Cesar) y se proceda a revisar las garantías.*
- *Esta visita será notificada a los responsables con el fin de que no haya ausencia de ninguna de las partes.*
- *Una vez realizado el plan de acción mencionado se procederá a poner en conocimiento a la CGR.*
- *El MADR a través del comité supervisor hará un seguimiento estricto al plan que se construya con las partes implicadas, en conjunto con el comité administrativo.*
- *Del resultado de todo lo anterior el ministerio tomará las acciones pertinentes teniendo en cuenta las obligaciones contractuales suscritas con la Gobernación del Departamento de Cesar y las demás acciones que se consideren pertinentes de acuerdo al plan suscrito”.*

Con respecto a lo manifestado por el MADR, es importante aclarar que si bien la supervisión no implica la revisión directa de los contratos derivados, si deben velar por la buena ejecución del recurso girado para el cumplimiento de su objetivo misional, pero cabe resaltar las acciones de mejora implementadas para el cumplimiento del objeto misional de la estrategia PARES en el Departamento del CESAR.

De acuerdo a las respuestas de las tres entidades, se elimina la presunta connotación Fiscal, dado que para este convenio el daño no se ha materializado. De igual manera, se levanta la presunta connotación Disciplinaria para la Gobernación del Cesar y para el MADR⁵, pero se mantiene la presunta connotación Disciplinaria para IDECESAR, por las debilidades en la supervisión ejercida al contrato de suministro.

- **Hallazgo No. 64 - Firmas en Actas de Recibo (D20-P2) (CAPACIDADES PRODUCTIVAS OBSERVACION 104)**

- **Presunta connotación Penal y Disciplinaria: IDECESAR**
- **Presunta connotación Disciplinaria: Gobernación del Cesar**
- **Administrativo: MADR**

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

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

El artículo 6 de la Ley 610 de 2000 establece como daño al patrimonio del Estado, “*Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan*”

⁵ Aunque se levanta la connotación disciplinaria para el MADR y la Gobernación del Cesar, queda la connotación administrativa, por lo cual se debe realizar acciones de mejora tanto correctivas como preventivas.

directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público". (El subrayado es nuestro).

En visita realizada el 17 de mayo a los beneficiarios del proyecto de distrito de riego en el Municipio de Agustín Codazzi (Cesar), se encontraron 2 personas que manifiestan que las firmas consignadas en las actas de recibo de insumos verdes y agroquímicos, no son las de ellos, como se detalla a continuación:

- Un beneficiario de la Asociación manifestó en la entrevista (hay constancia por escrito), que él no firmó ninguna acta, dado que ni siquiera se habían iniciado las labores en su predio: Además, el beneficiario permitió sacar fotocopia de la cedula para mostrar cómo es su firma y cómo intentaron imitarla en el acta de recibo.
- En visita al predio "No hay como Dios" de la Parcela 15, el hermano de la beneficiaria manifiesta que el acta de entrega no es fiel a la realidad, dado que su hermana sabe firmar, y en el acta colocaron "La beneficiaria manifiesta no saber firmar" y colocaron una huella. Igualmente, el hermano en calidad de administrador del predio de la beneficiaria, informó que no ha recibido ningún insumo o material.

Así mismo, el supervisor de la Gobernación que acompañó la línea Hortofrutícola en la visita al municipio de Rio de Oro, encontró la misma situación al entrevistar al beneficiario, el cual le manifestó que a pesar de no haber firmado el acta de entrega, esta aparece firmada, donde se aprecia además, que no coincide la huella digital.

Estos hechos se ocasionan por las deficiencias en la supervisión que se debe realizar a las entregas de insumos y materiales verdes, lo que genera riesgo de pérdida del recurso por el valor de los ítems, que el acta dice que le fueron entregados pero que no se recibieron, como se detalla a continuación:

Descripción	Proyecto	Municipio	Valor ítems del Acta
Beneficiario de la Asociación	Riego	Agustín Codazzi	\$ 8.359.731,00
Predio "No hay como Dios" Parcela 15	Riego	Agustín Codazzi	8.359.731,00
Beneficiario Rio de Oro	Hortofrutícola	Rio de Oro	1.246.219,00
TOTAL			17.965.681,00

La presente observación, por las actuaciones de los supervisores y del operador, **se constituye presunta Disciplinaria y Penal.**

El Ministerio de Agricultura manifiesta que: *“en la visita realizada a campo por el MADR, al municipio de Codazzi a la asociación de ASOAVEMARIA, proyecto distrito de riego, en la entrevista hecha aproximadamente a 30 beneficiarios (soporte listado asistencia de la visita), no manifestaron inconvenientes con la entrega de los materiales, suministros y actas de entrega y por el contrario se confirmó con la misma, la entrega de insumos, material vegetal y semillas directamente a la Asociación, lo cual se consideró prudente por parte del Ministerio, que está fuera la encargada de realizar la entrega de los suministros, una vez se estableciera el sistema de riego intrapredial. De igual forma, la supervisión técnica del MADR, evidenció que dichos materiales si reposaban en las instalaciones utilizadas por la Asociación, exceptuando por el material vegetal-cangres, para establecer el cultivo de yuca.*

Por otra parte, los informes de ejecución técnica y financiera remitidos al Ministerio antes de la visita a campo realizada el 04-032016 por la supervisión del MADR, no hace mención de las entregas de suministro de material vegetal vivo, semillas, orgánicos y biológicos, agroquímicos, herramientas y equipos agrícolas, materiales de riego, entre otros. Por lo anterior, la supervisión no se enteró de las entregas realizadas y de los casos específicos de los beneficiarios Evi Manual García y del predio “No hay como Dios” de la Parcela 15, sino hasta la visita realizada en acompañamiento a la CGR. En consecuencia y como se trata de las actividades desarrolladas de la contratación derivada del contrato No. 080, se solicitó mediante comunicación No. 20164600112261, dirigida al Secretario de Agricultura y Desarrollo Empresarial de la Gobernación del Departamento del Cesar, dar explicación a la observación No. 104 en lo referente a lo sucedido con las actas de entrega y específicamente en los casos encontrados por la CGR de los beneficiarios del convenio”.

Si bien, los bienes se encuentran en la Asociación (por lo que se retira la connotación Fiscal), los mismos no han sido entregados a los beneficiarios como está plasmado en el acta; asimismo, se dejan en evidencia las deficiencias en los informes de ejecución, que debe presentar la Gobernación del Cesar sobre el convenio. Además, como se constata en las entrevistas a los beneficiarios, ellos manifestaron que las firmas allí consignadas no eran la de ellos.

El supervisor de la línea de parte de la Gobernación del Cesar manifiesta que: *“el día 28 de mayo cuando acompañé la visita de la Contraloría, me enteré de la queja hecha por los señores ... y el señor ... del predio “no hay como Dios”, en nombre de su hermana, y en el informe que remití a su despacho (el de la Secretaría de Agricultura del Departamento), hice la respectiva anotación de la irregularidad por suplantación de firmas que encontramos en la visita”. (sic) (Se suprimen los nombres por la posible incidencia Penal del hallazgo).*

La respuesta de la Gobernación evidencia que no se habían constatado las entregas realizadas, dado que hasta la actuación del ente de control se enteraron de las irregularidades. Aunado a que en los informes de ejecución que deben presentar al Ministerio, no se había informado sobre la entrega de materiales a los beneficiarios, situación que solo constató el MADR en la visita de acompañamiento al ente de control.

IDECESAR manifiesta sobre el particular que: *“Una vez informados a través del oficio en referencia sobre la posible falsificación de las firmas de los beneficiarios en las actas de recibo de insumos verdes y agroquímicos, el señor Alexander Guerra como supervisor de los contratos No. 079 de 2015 cuyo objeto es el “SUMINISTRO DE MATERIAL VEGETAL VIVO, SEMILLAS, ORGÁNICOS Y BIOLÓGICOS, AGROQUÍMICOS, HERRAMIENTAS Y EQUIPOS APÍCOLAS PARA LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO IMPLEMENTACIÓN DE LÍNEAS DE ACCIÓN PARA REACTIVAR LA GENERACIÓN DE INGRESOS Y MEJORAR LAS CAPACIDADES PRODUCTIVAS DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES DEL DEPARTAMENTO DEL CESAR LOTE 1”, y del contrato No. 080 de 2015, cuyo objeto es el “SUMINISTRO DE MATERIAL VEGETAL VIVO, SEMILLAS, ORGÁNICOS Y BIOLÓGICOS, AGROQUÍMICOS, HERRAMIENTAS Y EQUIPOS APÍCOLAS PARA LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO IMPLEMENTACIÓN DE LÍNEAS DE ACCIÓN PARA REACTIVAR LA GENERACIÓN DE INGRESOS Y MEJORAR LAS CAPACIDADES PRODUCTIVAS DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES DEL DEPARTAMENTO DEL CESAR LOTE 2” ofició a los contratistas, UNIÓN TEMPORAL MULTIAGROSUMINISTO, con NIT 900.913.391-8, y UNIÓN TEMPORAL SUMINISTROS DEL CESAR, con NIT 900.913.215-1, respectivamente, para que dentro del término legal verifiquen los hechos mencionados en esta observación y certifiquen a IDECESAR la legitimidad de las firmas y huellas, tanto de las 3 actas mencionadas en la observación, como de las demás actas remitidas al instituto como comprobante de las entregas de insumos relacionados con la ejecución del contrato en mención, que a su vez son presentadas ante el Instituto como soporte de las cuentas de cobro y facturas que el Instituto ha recibido de su parte”.*

La respuesta de IDECESAR no desvirtúa la observación, en cuanto a que evidencia las deficiencias en la labor de supervisión a las entregas realizadas por los proveedores contratados, saltándose un control diseñado en las actas de entrega, que era el visto bueno de la supervisión sobre cada una de las actas, de las cuales ninguna tenía dicho visto bueno.

Teniendo en cuenta las respuestas de las tres entidades, se levanta la presunta connotación **Disciplinaria** para el MADR, pero **se mantiene para la Gobernación del Cesar y para IDECESAR** en cuanto a las deficiencias en la supervisión; y se

valida la presunta connotación Penal para el operador contratado por IDECESAR.

- **Hallazgo No. 65 - Asistencia técnica rural agropecuaria (D21)**
(CAPACIDADES PRODUCTIVAS OBSERVACION 106)

- **Presunta connotación Disciplinaria: IDECESAR y Gobernación del Cesar**
- **Administrativo: MADR**

La Ley 607 de 2000 define la asistencia Técnica Rural en su artículo 3° literal a), así: *“El servicio de asistencia técnica directa rural comprende la atención regular y continua a los productores agrícolas, pecuarios, forestales y pesqueros, en la asesoría de los siguientes asuntos: en la aptitud de los suelos, en la selección del tipo de actividad a desarrollar y en la planificación de las explotaciones; en la aplicación y uso de tecnologías y recursos adecuados a la naturaleza de la actividad productiva; en las posibilidades y procedimientos para acceder al financiamiento de la inversión; en el mercadeo apropiado de los bienes producidos y en la promoción de las formas de organización de los productores.*

También se podrá expandir hacia la gestión de mercadeo y tecnologías de procesos, así como a los servicios conexos y de soporte al desarrollo rural, incluyendo la orientación y asesoría en la dotación de infraestructura productiva, promoción de formas de organización de productores, servicios de información tecnológica, de precios y mercados que garanticen la viabilidad de las Empresas de Desarrollo Rural de que trata el artículo 52 de la Ley 508 de 1999 de las Empresas Básicas Agropecuarias que se constituyan en desarrollo de los programas de reforma agraria y en general, de los consorcios y proyectos productivos a escala de los pequeños y medianos productores agropecuarios, dentro de una concepción integral de la extensión rural”. (El subrayado es nuestro)

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

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

de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos". (El subrayado es nuestro).

Para la realización de la Asistencia Técnica Rural en los proyectos de la estrategia PARES del Departamento del Cesar, el Ministerio de Agricultura realizó convenio con la Secretaria de Agricultura, quien a su vez realizó convenio con IDECESAR, quien finalmente contrató a BIOCUM para dicha prestación. El objeto del contrato fue: *"Contratar los servicios de una Entidad Prestadora de Servicios de Asistencia Técnica Rural Agropecuaria y Ambiental – EPSAGROS. Para prestar el servicios de asistencia técnica en el marco de la ejecución del convenio No. 2015030113 "Implementación de líneas de acción para reactivar la generación de ingresos y mejorar las capacidades productivas de los pequeños productores del departamento del Cesar"*. Y entre sus obligaciones se establecían, entre otras:

- a. *Cumplir con el objeto del contrato, conforme a lo establecido en el Pliego de condiciones, la propuesta y el contrato que se suscriba.*
- b. *Brindar asistencia técnica a los 1822 usuarios del proyecto y las 38 asociaciones beneficiarios del proyecto. La asistencia técnica se divide en visitas de acompañamiento técnico (individuales 6 o 5 dependiendo si el proyecto era por usuarios individuales o asociaciones), talleres de acompañamiento técnico (grupales 6 o 2 dependiendo si el proyecto era por usuarios individuales o asociaciones), visitas de verificación y selección de beneficiarios (1 visita) y taller de acompañamiento social empresarial (grupales 3 o 2 dependiendo si el proyecto era por usuarios individuales o asociaciones).*

Verificados los soportes de ejecución, se encontró que la atención a los beneficiarios no fue regular ni continua, dado que la Asistencia Técnica se agotó en su totalidad en las 2 primeras semanas de diciembre, previo al recibo de los insumos verdes, agroquímicos y herramienta, aun así teniendo conocimiento que varias líneas estaban suspendidas por la afectación del Fenómeno de El Niño, y que se estaba tramitando ante el Ministerio de Agricultura una prórroga para poder ejecutar los proyectos en el año 2016.

En los formatos de acompañamiento técnico, se encontró que las 6 visitas se analizaban si el terreno estaba limpio o no, y que las últimas realizadas a comienzos de diciembre daban consejos sobre el cultivo, pero sin poder detallar en el campo de situación encontrada, porque no se había sembrado o iniciado el proyecto animal.

Por lo anterior, se evidencian deficiencias en la asistencia técnica, dado que hasta este año se empezaron a entregar los insumos verdes, y a la fecha de las visitas del ente de control (17 al 21 de mayo de 2016) no se había realizado

acompañamiento técnico durante la vigencia 2016, porque ya se había agotado en diciembre, pero sí se pagó la totalidad del recurso al operador por valor de \$975.172.200. Esta situación se presenta por las deficiencias de supervisión tanto de IDECESAR al operador, como del MADR y la Gobernación del Cesar al componente de Asistencia Técnica, ocasionando riesgo de pérdida de insumos por mal manejo de los mismos, riesgo de baja productividad de los proyectos por la falta de asistencia técnica durante el momento de la siembra y la extracción.

El Ministerio manifiesta que: *“Mediante correo de asunto “ANALISIS DE EJECUCION TECNICA DEL INFORME A DICIEMBRE”, de fecha 21-12-2015 la supervisión técnica observó lo siguiente: “En el informe hablan sobre que acompañamiento técnico se realizado (SIC) en un 68% consolidado pero aún no han hecho entrega de insumos o animales, como hacemos acompañamiento técnico sin haber iniciado producción?? Si bien las actividades por ustedes realizadas conforme a su informe, tome un ejemplo, línea productiva de aguacate:*

Primer ciclo de visitas: Verificación de la ubicación, disponibilidad y características del lote donde se implementará el cultivo. Verificación de vías de acceso del lote, tipo de vegetación existente, En la visita además se la dio una pequeña inducción a los usuarios para el inicio de la preparación del terreno.

Segundo ciclo de visitas: Preparación del terreno para siembra. El lote se debe limpiar de vegetación arbustiva y árboles, se debe limpiar de maleza también. En el caso que en la finca o lote se presenten animales que puedan dañar los árboles o interferir con el desarrollo normal del cultivo, el lote debe ser cercado. El cultivo podrá ser dividido en máximo 2 lotes y cada uno debe estar deslindado y cercado en el caso que sea necesario. Los lotes para la siembra deben ser nuevos, no deben haber tenido cítricos sembrados con anterioridad. Se debe realizar un adecuado manejo de residuos sólitos. El material orgánico, como restos de vegetación, pedazos de tranco o madera debe ser piscados en pedazos pequeños y amontonados para facilitar su descomposición.

Tercer ciclo de visitas: Se trabajó el tema de trazado y ahoyado. El trazado del cultivo se debe hacer técnicamente con cuerdas, para los huecos queden perfectamente alineados con un marco de siembra en cuadro, la distancia de siembra es 7m x 7m, esto depende de la topografía y características del lote.

Los temas que hacen parte de la preparación para una siembra efectiva es apenas el máximo el 10% del acompañamiento técnico, el grueso de ese acompañamiento esta durante y posterior a la siembra o durante y después de entregado los animales, para que esta tenga los resultados esperados, donde se les brinda conocimiento sobre la mejor forma de cultivar, distancia, profundidad en el caso agrícola, las diferentes plagas o enfermedades que pueden surgir tanto a nivel

agrícola como pecuaria, para que haya mayor productividad, en fin; repito el grueso del acompañamiento técnico es durante y posterior. Con esto quiero reiterar, tener en cuenta las observaciones realizadas”.

Adicionalmente, el Ministerio manifiesta que: *“En consecuencia de lo anterior el MADR y la supervisión durante los meses de enero a junio de 2016, ha estado solicitando los soportes del cumplimiento de las actividades de acompañamiento técnico, entre otros temas de la información técnica y financiera, así: •Oficio No. 20164600009321 de 25 de enero de 2016 y Oficio No. 20164600105011 de 31 de mayo de 2016. •Correos de fecha del 16 de febrero, 13 de abril, 05, 10 y 23 de mayo de 2016, de los cuales hasta el 08 de junio de 2016 se remite 8 CDs referente a la información solicitada anteriormente, la cual a la fecha se encuentra en proceso de revisión con el fin de verificar el cumplimiento de las actividades técnicas relacionadas con el POA y los proyectos derivados especialmente en el de acompañamiento técnico”.*

Se destaca la labor de supervisión realizada por el MADR al componente de Asistencia Técnica Agropecuaria, la cual comparte el ente de control. Así mismo, lo manifestado por el Ministerio deja en evidencia las deficiencias de la Gobernación del Cesar, en el seguimiento a este componente, dado que no dio respuesta oportuna a lo manifestado por la supervisión del MADR, pero igualmente el Ministerio no ejerció ninguna de sus facultades, ante el claro incumplimiento de las obligaciones de la Gobernación del Cesar.

La supervisión de la Línea de Riego de ASOAVEMARIA de la Gobernación del Cesar, manifiesta que: *“con respecto a esta observación aclaro que los beneficiarios siempre han manifestado haber recibido las visitas iniciales y las capacitaciones en el mes de diciembre, pero que desde que en este periodo donde empezaron las entregas no han recibido asistencia técnica por parte de la EPSAGRO contratada para este fin BIOCUM, lo cual fue manifestado en el informe del 8 de Abril y además le solicite aclaraciones al respecto a IDECESAR”.* Si bien, el supervisor informó sobre esta deficiencia, pero no se evidencia toma de decisiones efectivas de parte de la Gobernación (Secretaría de Agricultura), con lo reportado por los supervisores en sus informes, sobre el incumplimiento de IDECESAR a sus obligaciones. Aunado a que en diciembre de 2015, el Ministerio les había manifestado esas deficiencias y la Gobernación no tomó las medidas correctivas del caso.

IDECESAR manifiesta al respecto que: *“Las obligaciones establecidas en el contrato No. 074 de 2015 podían efectuarse con anterioridad a la entrega de los insumos, agroquímicos y herramientas, teniendo en cuenta que el Contrato de Prestación de Servicios para la realización de la asistencia técnica no se supedita a la ejecución de los demás contratos suscritos relacionados con el convenio No.*

0113 de 2015; como consta en los descrito en el Manual PARES, la asistencia técnica pretende fundamentalmente fortalecer el conocimiento tradicional de los pequeños productores del Departamento mediante las distintas actividades, tanto individuales como grupales, ya señaladas con anterioridad, desarrolladas en obligaciones contractuales con BIOCUM UT. Este proceso le da conocimientos y herramientas técnicas a los beneficiarios del proyecto que le permiten iniciar procesos productivos eficientes, un mejor desarrollo en su entorno, favoreces los sistemas asociativos y, en general, un mejor desarrollo integral. La asistencia técnica solicitada a BIOCUM UT no implica el acompañamiento en todas las etapas de ejecución del proyecto PARES en el Departamento del Cesar, sino la preparación de los beneficiarios para afrontar las etapas productivas. Esta asistencia técnica se desarrolla independientemente del momento puntual de la actividad de cada beneficiario pues sería descabellado pretender, por ejemplo, desarrolla el tema de la aplicación de buenas Prácticas Agrícolas – BPA hasta que todo los cultivos, estanques, apiarios o sistemas de riego estén implementados, o desarrolla el tema de podas y prácticas culturales hasta que cada usuario tenga su cultivo listo para poder aplicar el conocimiento adquirido mediante la asistencia técnica; de igual forma desarrollar temas de comercialización hasta que los productos estén disponibles, pues en cada caso, dependiendo de la línea de que se trate y las condiciones de cada uno de los beneficiarios, los tiempos de producción varían significativamente; en casos como el plátano, cítricos o aguacate se toma de uno a tres año para iniciar la cosecha”.

La respuesta de IDECESAR no desvirtúa la observación, en cuanto a que el acompañamiento técnico prestado por BIOCUM se limitó a la preparación previa a la siembra; además, los riesgos de mayor impacto en el proyecto se presentan durante la siembra o al momento de entrega de animales, no en la fase de alistamiento; de otra parte, si se hubiera realizado una adecuada supervisión a la ejecución de los diferentes componentes del proyecto, se hubiera planeado adecuadamente el acompañamiento técnico para las diferentes etapas del proyecto.

Analizadas las respuestas de las tres entidades, se retira la presunta connotación Disciplinaria para el Ministerio, pero se mantiene para la Gobernación de Cesar y para IDECESAR.

- **Hallazgo No. 66 - Idoneidad operador IDECESAR (D22) (CAPACIDADES PRODUCTIVAS OBSERVACION 107)**

-. Presunta connotación Disciplinaria: Gobernación del Cesar

El principio de Economía se encuentra consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, donde se establece en el numeral 1, que: *“En las normas de selección y en los pliegos de condiciones para la escogencia de contratistas, se cumplirán y establecerán los procedimientos y etapas estrictamente necesarios para asegurar la selección objetiva de la propuesta más favorable”*. Así mismo en el numeral 3° del artículo en mención se establece que *“Se tendrán en consideración que las reglas y procedimientos constituyen mecanismos de la actividad contractual que buscan servir a los fines estatales, a la adecuada, continua y eficiente prestación de los servicios públicos y a la protección y garantía de los derechos de los administrados”*

En los estudios previos del Convenio 113 de 2015, entre la Gobernación del Cesar e IDECESAR, no se verificó el personal requerido para la ejecución, en el formato de estudio previo en el numeral 15.3 que se refiere al personal requerido para la ejecución de actividades; diligenciaron “N/A. XXXXXXXXXXXX”. En la visita realizada por la CGR, al Departamento, se constató que las dificultades encontradas en la ejecución del convenio se debían a la falta de personal de IDECESAR para la realización de la supervisión (la cual quedó para las 10 líneas en tan solo 2 personas), dado que la planta de personal para el año 2015, era la siguiente:

CONCEPTO	DETALLE
Personal Técnico (4)	1 Coordinador de Proyectos 1 profesional de Emprendimiento 1 Ingeniero 1 técnico
Personal Administrativo (6)	1 Gerente 1 Contador 1 Profesional Jurídico 1 Profesional de Cartera 1 profesional de Tesorería 1 Asistencial (secretaria)

A esta situación se suma el nivel de complejidad del convenio, de la cual se destaca:

- 2381 usuarios y 25 asociaciones beneficiarias.
- 26 municipios distribuidos por todo el departamento (desde el norte, colindando con el Departamento de La Guajira, hasta el sur colindando con el Departamento de Santander).
- Una cuantía de \$11.474.148.000, el convenio de mayor cuantía manejado por el instituto en su historia.

Esta observación tiene presunta connotación Disciplinaria.

El Secretario de Agricultura y Desarrollo Empresarial de la Gobernación del Cesar manifiesta que: *“frente a la idoneidad del operador IDECESAR, de manera respetuosa quiero dejar sentado que carezco de competencia para hacer la valoración sobre la idoneidad requerida por no está (sic) incurso en la etapa de planeación de los referidos convenios”*.

La respuesta de la Gobernación no desvirtúa lo planteado, en cuanto a que la observación no se realizó a título personal, sino a la Gobernación como entidad; luego, el argumento esgrimido no es válido.

Sobre el particular IDECESAR manifiesta que: *“además de contar con la competencia, IDECESAR para la ejecución de las actividades de la primera etapa del convenio 113 de 2015 contrató personal profesional y especializado para la coordinación y apoyo profesional de cada una de las líneas productivas del proyecto, los cuales eran idóneos para el cumplimiento de las obligaciones a su cargo, estando dentro del capital humano contratados dos perfiles zootecnistas especialistas apícolas, cuatro agrónomos, un veterinario zootecnista, un ingeniero industrial, un ingeniero mecatrónico, un ingeniero pesquero, un comunicador social, un psicólogo, dos administradores agropecuarios, seis administradores, un mercadólogo, un abogado y un técnico”*.

Lo manifestado por IDECESAR no desvirtúa lo observado por el ente de control, dado que si bien contrató para el año 2015, ese personal, por no contarlos en su planta, el mismo se tuvo solamente en la etapa previa, pero para el año 2016 no cuentan con los perfiles referidos anteriormente; además, todas las falencias presentadas en la ejecución del convenio se presentaron por debilidades en la supervisión, en razón a que se dejó en tan solo 2 personas la supervisión total del convenio en todo el departamento, con el nivel de complejidad manifestado en la observación.

Por tal razón se valida el hallazgo con su presunta connotación Disciplinaria para la Gobernación del Cesar.

3.4. EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO FISCAL

La evaluación del Sistema de Control Interno – SCI, del MADR, se realizó teniendo en cuenta la política, procesos, procedimientos, manuales, y funciones, entre otros mecanismos y aspectos implementados por el MADR, y el seguimiento y monitoreo que ejerce la Oficina de Control Interno sobre el cumplimiento de los mismos. Para la evaluación, la CGR desarrolló diversas pruebas a través de

diferentes instrumentos, como las entrevistas, pruebas de campo (corroborativas y de recorrido), evaluación documental, verificación de registros, y verificación de metas cumplidas. Toda la información fue suministrada por el MADR, a través de las diferentes dependencias responsables de los temas evaluados. Como resultado se obtuvo lo siguiente:

CALIFICACION CALIDAD Y EFICIENCIA DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

Macroprocesos	Procesos evaluados	Fase de Planeación		Fase de Ejecución		Calificación Ponderada
		Calificación	30%	Calificación	70%	
Planes programas y proyectos	Formulación	2,000	0,600	2,000	1,400	2,000
	Seguimiento y monitoreo	3,000	0,900	3,000	2,100	3,000
	Resultados e impacto	2,000	0,600	2,000	1,400	2,000
Gestión Financiera, Presupuestal y Contable	Ejecución y cierre del presupuesto	1,333	0,400	1,000	0,700	1,100
	Revelación de los estados contables y financieros	2,000	0,600	3,000	2,100	2,700
Gestión de Adquisición de Bienes y servicios	Estudios previos y pliegos de condiciones	2,000	0,600	2,000	1,400	2,000
	Ejecución contractual, anticipos, adiciones, modificaciones	2,000	0,600	2,000	1,400	2,000
	Supervisión e interventoría.	2,500	0,750	3,000	2,100	2,850
Calificación		2,000		2,167		2,117

Fuente : CGR

Lo anterior, indica que la calidad y eficiencia del Sistema de Control Interno, obtuvo una calificación total de 2,117, que equivale a **Ineficiente**.

Las mayores deficiencias se evidenciaron en los controles que tienen relación con la confiabilidad e integridad de la información Contable y Financiera, y en el proceso de Supervisión e Interventoría. Aunque también se detectaron algunos hechos en el área Presupuestal, estos fueron menores respecto del año anterior.

Los riesgos materializados tienen relación con la consistencia de la información, la legalidad y oportunidad. Los riesgos anteriores, impactan el cumplimiento de los procesos y la obtención de los resultados misionales. Las deficiencias en los controles, generan brechas entre el deber ser de los procesos y lo que se está realizando. Todos los hallazgos aquí relacionados demuestran las debilidades del Sistema de Control Interno y a su vez denota deficiencias en la evaluación y

seguimiento que debe realizar de manera independiente al sistema la Oficina de Control Interno.

4. ANEXOS

ANEXO 1. CUADRO DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (MILLONES \$)
ADMINISTRATIVOS	66	-
FISCALES	4	\$ 2.712.618.175
DISCIPLINARIOS	22	-
PENALES	2	-

ANEXO 2. ESTADOS FINANCIEROS MADR

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL
BALANCE GENERAL CONSOLIDADO
A 31 de Diciembre de 2018
(Cifras en miles de pesos)



		2018		2017	
1	ACTIVO	3.083.357.428	3.513.151.857		
	CORRIENTE	91.804.071	38.711.302		
11	EFFECTIVO	983.902	4.168.878		
1105	CAJA	0	0		
1110	DEPOSITOS EN INSTITUCIONES FINANCIERAS	983.902	4.168.878		
14	DEUDORES	2.757	201.389		
1470	COMISIONES	2.757	201.389		
19	OTROS ACTIVOS	90.517.412	34.340.035		
1905	BIENES Y SERVICIOS PAGADOS POR ANTICIPADO	0	0		
1910	CARGOS DIFERIDOS	50.125.012	59.918		
1920	BIENES ENTREGADOS A TERCEROS	14.370.036	14.772.274		
1999	VALORIZACIONES	18.022.384	19.513.043		
	NO CORRIENTE	2.991.858.357	3.474.440.555		
12	INVERSIONES E INSTRUMENTOS DERIVADOS	838.587.049	801.161.547		
1203	INVERSIONES CON FINES DE POLITICA EN TITULOS DE DEUDA	9.400	9.400		
1207	INVERSIONES PATRIMONIALES EN ENTIDADES NO CONTROLADAS	9.605.735	10.897.692		
1208	INVERSIONES PATRIMONIALES EN ENTIDADES CONTROLADAS	1.281.121.041	1.173.882.335		
1218	INVERSIONES PATRIMONIALES EN ENTIDADES EN LIQUIDACION	17.321.959	6.146.222		
1280	PROVISION PARA PROTECCION DE INVERSIONES (CR)	(451.481.086)	(389.774.102)		
14	DEUDORES	1.723.434.028	2.193.707.405		
1413	TRANSFERENCIAS POR COBRAR	-	757.723.573		
1420	AVANCES Y ANTICIPOS ENTREGADOS	3.879.322	601.445		
1424	RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACION	1.484.020.097	732.059.087		
1428	DEPOSITOS ENTREGADOS EN GARANTIA	3.959.606	8.553.961		
1470	OTROS DEUDORES	223.523.002	685.787.330		
1475	DEUDAS DEDIFICIL COBRO	8.052.001	8.052.001		
16	PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO	81.804.657	83.467.537		
1615	CONSTRUCCIONES EN CURSO	736.851	0		
1635	BIENES MUEBLES EN BODEGA	1.049.539	2.732.748		
1637	PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO NO EXPLOTADOS	8.885.540	8.307.638		
1655	MAQUINARIA Y EQUIPO	1.043.828	1.037.319		
1660	EQUIPO MEDICO Y CIENTIFICO	3.241.504	228.104		
1665	MUEBLES, ENSERES Y EQUIPOS DE OFICINA	3.241.708	3.040.331		
1670	EQUIPOS DE COMUNICACION Y COMPUTACION	10.080.137	9.338.068		
1675	EQUIPO DE TRANSPORTE, TRACCION Y ELEVACION	1.130.157	1.427.441		
1680	EQUIPOS DE COMEDOR, COCINA, DESPENSA Y HOTELERIA	14.531	1.101		
1682	PROPIEDADES DE INVERSION	72.020.650	72.020.650		
1685	DEPRECIACION ACUMULADA (CR)	(15.486.204)	(13.570.157)		
1695	PROVISIONES PARA PROTECCION DE PROPIEDAD, PLANTA Y EQUIP	(1.095.722)	(1.095.722)		
17	BIENES DE BENEFICIO Y USO PUBLICO E HISTORICOS Y CULTURALES	9.174.863	1.237.973		
1715	BIENES HISTORICOS Y CULTURALES	9.174.863	1.237.973		
2	PASIVO	1.526.399.586	2.388.078.027		
	CORRIENTE	443.254.749	1.037.623.460		
24	CUENTAS POR PAGAR	439.656.454	1.030.572.163		
2401	ADQUISICION DE BIENES Y SERVICIOS NACIONALES	57.791.105	816.459.650		
2403	TRANSFERENCIAS POR PAGAR	19.148.582	572.837		
2425	ACREEDORES	8.850.838	14.700.914		
2430	SUBSIDIOS ASIGNADOS	349.590.564	195.803.197		
2436	RETENCION EN LA FUENTE E IMPUESTO DE TIMBRE	1.090.737	498.647		
2446	IMPUESTO AL VALOR AGREGADO-IVA	0	185.333		
2460	CREDITOS JUDICIALES	2.416.128	254.885		
2490	OTRAS CUENTAS POR PAGAR	0	16.690		
25	OBLIGACIONES LABORALES Y DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL	3.598.285	7.051.287		
2505	SALARIOS Y PRESTACIONES SOCIALES	1.851.001	1.564.475		
2510	PENSIONES Y PRESTACIONES ECONOMICAS POR PAGAR	1.737.284	5.056.811		
29	OTROS PASIVOS	10	0		
2905	RECAUDOS A FAVOR DE TERCEROS	10	0		
	NO CORRIENTE	1.082.144.837	1.350.454.577		
23	OPERACIONES DE FINANCIAMIENTO E INSTRUMENTOS DERIVADOS	17.500	20.000		
2307	OPERACIONES DE FINANCIAMIENTO INTERNAS DE LARGO PLAZO	17.500	20.000		
27	PASIVOS ESTIMADOS	1.081.563.779	1.337.302.896		
2710	PROVISION PARA CONTINGENCIA	335.003.598	378.637.034		
2720	PROVISION PARA PENSIONES	748.560.181	753.233.003		
2721	PROVISION PARA BONOS PENSIONALES	0	205.432.856		
29	OTROS PASIVOS	563.658	13.131.681		
2905	RECAUDOS A FAVOR DE TERCEROS	2.756	13.115.126		
2910	INGRESOS RECIBIDOS POR ANTICIPADO	560.802	16.555		



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

19 OTROS ACTIVOS			
1920 BIENES ENTREGADOS A TERCEROS	340.812.780	394.868.093	
1925 AMORTIZACIÓN ACUMULADA DE BIENES ENTREGADOS A TERCERO	17.282.260	76.720.799	
1960 BIENES DE ARTE Y CULTURA	(28.245.020)	(31.077.010)	
1970 INTANGIBLES	471	2.471	
1975 AMORTIZACIÓN ACUMULADA DE INTANGIBLES (CR)	8.799.140	3.207.525	
	(2.998.575)	(1.915.638)	
1999 VALORIZACIONES	345.994.448	348.927.948	
TOTAL ACTIVO	3.083.357.428	3.513.151.857	
8 CUENTAS DE ORDEN DEUDORAS	0	0	
81 DERECHOS CONTINGENTES	118.818.494	116.419.735	
83 DEUDORAS DE CONTROL	821.143.053	1.858.036.185	
89 DEUDORAS POR EL CONTRA(CR)	(937.982.557)	(1.974.456.920)	


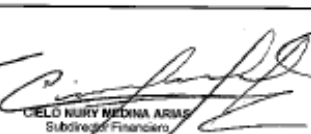

3 PATRIMONIO	1.557.957.842	1.125.073.830
31 HACIENDA PÚBLICA	1.557.957.842	1.125.073.830
3105 CAPITAL FISCAL	203.583.752	864.762.173
3110 RESULTADO DEL EJERCICIO	587.990.349	(477.028.723)
3115 SUPERAVIT POR VALORIZACIÓN	364.006.812	358.441.789
3117 SUPERAVIT POR EL METODO DE PARTICIPACION PATRIMONIAL	408.847.523	371.201.607
3125 PATRIMONIO PÚBLICO INCORPORADO	3.606.153	3.535.198
3128 PROVISIONES, AGOTAMIENTO, DEPRECIACIONES Y AMORTIZACIONES (DB)	(10.876.747)	(5.833.204)
TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO	3.083.357.428	3.513.151.857
9 CUENTAS DE ORDEN CREADORAS	0	0
91 RESPONSABILIDADES CONTINGENTES	2.846.279.852	2.803.017.473
93 ACREEDORAS DE CONTROL	598.989.659	202.884.348
99 ACREEDORAS POR EL CONTRA(DB)	(3.845.259.521)	(3.065.401.819)

AURELIO IRAGORRI VALENCIA
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

CIELO NURY MEDINA ARIAS
Subdirector Financiero

HILDA GIOVANNA RODRIGUEZ GUERRERO
Coordinadora del Grupo de Contabilidad
Comptador Público T.P. No. 44474-T

	31-dic-15	31-dic-14
INGRESOS OPERACIONALES	2.491.295.134	1.743.454.353
4.7 OPERACIONES INTERINSTITUCIONALES	2.614.466.599	1.852.727.991
4.7.05 APORTES Y TRASPASOS DE FONDOS RECIBIDOS	2.610.471.079	1.851.181.470
4.7.20 OPERACIONES DE ENLACE CON SITUACION DE FONDOS	83.990	21.794
4.7.22 OPERACIONES SIN FLUJO DE EFECTIVO	3.931.520	1.624.727
5.7 OPERACIONES INTERINSTITUCIONALES	123.231.426	109.273.696
5.7.05 FONDOS ENTREGADOS	49.275.158	70.757.236
5.7.20 OPERACIONES DE ENLACE CON SITUACION DE FONDOS	76.956.267	38.516.380
GASTOS OPERACIONALES	1.948.816.435	1.290.254.015
5.1 ADMINISTRACION	61.563.830	65.463.891
5.1.01 SUELDOS Y SALARIOS	15.465.356	15.214.454
5.1.02 CONTRIBUCIONES IMPUTADAS	30.791.679	59.786.528
5.1.03 CONTRIBUCIONES EFECTIVAS	2.243.953	2.053.039
5.1.04 APORTES SOBRE LA NOMINA	478.900	437.908
5.1.11 GENERALES	4.722.664	5.900.746
5.1.20 IMPUESTOS, CONTRIBUCIONES Y TASAS	7.857.248	5.191.228
5.2 DE OPERACION	675.833.451,00	491.690.643,00
5.2.11 GENERALES	675.825.289,00	491.559.385,00
5.2.20 IMPUESTOS, CONTRIBUCIONES Y TASAS	5.162	121.258,00
5.3 PROVISIONES AGOTAMIENTO, DEPRECIACIONES Y AMORTIZACIONES	84.078.049	62.286.234
5.3.02 PROVISION PARA PROTECCION DE INVERSIONES	63.819.512	62.295.204
5.3.1.4 PROVISION PARA CONTINGENCIAS	20.258.537	0
5.4 TRANSFERENCIAS GIRADAS	293.769.991	205.382.138
5.4.01 TRANSFERENCIAS AL SECTOR PRIVADO	6.314.100	61.969.801
5.4.23 OTRAS TRANSFERENCIAS	287.455.891	143.512.337
5.5 GASTO PUBLICO SOCIAL	633.571.124	445.441.229
5.5.07 GENERALES	316.987.310	12.068.411
5.5.90 SUBSIDIOS ASIGNADOS	516.583.814	432.672.818
EXCEDENTE (DEFICIT) OPERACIONAL	542.438.699	453.200.380
4.8 OTROS INGRESOS (5)	501.656.213	222.652.377
4.8.05 FINANCIEROS	44.419.807	51.198.453
4.8.06 AJUSTE POR DIFERENCIA EN CAMBIO	764.828	0
4.8.07 UTILIDAD POR EL METODO DE PARTICIPACION PATRIMONIAL	62.736.877	65.426.214
4.8.08 OTROS INGRESOS ORDINARIOS	21.082.462	7.658.381
4.8.10 EXTRAORDINARIOS	13.882.301	71.058.510
4.8.15 AJUSTES DE EJERCICIOS ANTERIORES	358.769.048	27.160.819
SALDO NETO DE CONSOLIDACION EN CUENTAS DE RESULTADO		
5.8 OTROS GASTOS (7)	456.103.963	1.152.776.480
5.8.02 COMISIONES	715.169	574.558
5.8.03 AJUSTE POR DIFERENCIA EN CAMBIO	25.897	31.858
5.8.05 FINANCIEROS	213.971	240.981
5.8.06 PERDIDA POR EL METODO DE PARTICIPACION PATRIMONIAL	3.454.689	6.406.951
5.8.08 OTROS GASTOS ORDINARIOS	342.027.227	914.549.509
5.8.10 EXTRAORDINARIOS	2.172	33.130
5.8.15 AJUSTE DE EJERCICIOS ANTERIORES	109.664.538	230.692.595
EXCEDENTE (DEFICIT) ANTES DE AJUSTES POR INFLACION	587.390.349	(477.023.723)
EXCEDENTE (DEFICIT) DEL EJERCICIO	587.390.349	(477.023.723)

AURELIO IRIGORRI VALENCIA
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

CELSO NURY MEDINA ARMAS
Subdirector Financiero

LIDIA GUZMÁN RODRÍGUEZ GUERRERO
Coordinadora del Grupo de Contabilidad
Contador Público T.P. No. 44674-T

ANEXO 3: SEGUIMIENTO RECURSOS DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL RURAL POR VIGENCIA

Año	Resoluciones	Valor girado MADR	Subsidios adjudicados	Subsidios Terminados	Subsidios retirados	Subsidios por terminar	Recursos desembolsados	Recursos devueltos	Admin gerencias, eva y fondo siniestros	En Portafolio
2010	57	54.606.843.541,18	5.247	3.002	1.166	1.079	41.386.746.113,27	-	4.737.580.033,25	8.482.517.394,66
2011	7, 65, 120, 230, 242	153.504.803.000	31.720	30.606.	197	917	129.489.227.148,53	886.830.791,43	13.051.339.537,67	10.077.405.522,36
2012	176, 365	169.500.000.000	15.865	8.539	19	7.307	119.961.557.424,72	0	14.705.479.452,05	34.832.963.123,23
2013	13, 98, 309, 408	274.925.250.000	19.299	9.402	138	9.759	143.542.756.475,90	905.779.730,35	23.773.378.698,82	106.703.335.094,93
2014	207, 223, 224, 436	444.028.000.000	29.776	4.817	8	24.951	169.969.275.640	308.908.292,33	40.068.746.769,21	233.689.069.298,12
2015	101, 103	176.698.811.447	17.527	100		17.427	91.324.200,91	0	20.241.961.811,36	156.345.524.434,60
TOTAL		1.273.263.707.988,18	119.434,00	25.860,00	1.528,00	61.440,00	604.440.887.003,33	2.101.518.814,11	116.578.486.302,36	550.130.814.867,90

