

INFORME DE RESULTADOS DE ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

**MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL – CONVENIO DE
COOPERACION INTERNACIONAL 507 DE 2018 CON LA ORGANIZACIÓN DE
ESTADOS IBEROAMERICANOS PARA LA EDUCACION, LA CIENCIA Y LA
CULTURA - OEI**

**CGR - CDSA No.
JULIO DE 2019**

INFORME DE RESULTADOS DE ACTUACION ESPECIAL

**MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL – CONVENIO 507
DE 2018 CON LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS PARA
LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (OEI)**

Contralor General de la República	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Vicecontralor General	Ricardo Rodríguez Yee
Contralor Delegado Sector Agropecuario	Gabriel José Romero Sundheim
Directora de Vigilancia Fiscal	Sonia Alexandra Gaviria Santacruz
Directora de Estudios Sectoriales	Adriana Lucía González Díaz
Supervisor de la Actuación	Carlos Mao Salamanca Rosas
Auditor:	Carlos Andrés Peralta Vargas

TABLA DE CONTENIDO

	Páginas
1. CARTA DE CONCLUSIONES.....	4
1.1. PLAN DE MEJORAMIENTO.....	5
1.2. RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	6
2. ORIGEN Y OBJETO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL.....	7
3. ALCANCE DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL.....	10
4. CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO.....	10
5. CONCLUSIONES Y RESULTADOS.....	11
6. ANEXOS.....	29

2. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctor
ANDRÉS VALENCIA PINZÓN
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural
Ciudad

Respetado señor ministro.

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, adelantó Actuación Especial de Fiscalización a las diferentes actuaciones surtidas con ocasión de la suscripción del convenio 507 de 2018, entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -MADR y la Organización de Estados Iberoamericanos -OEI.

La mencionada Actuación Especial, se adelantó bajo los parámetros establecidos en las Resolución 06680 de 2012, modificada por la Resolución No. 024 de 2019, en lo concerniente a las Actuaciones Especiales de Fiscalización en la Contraloría General de la República, y con el fin de verificar si el proceso de contratación se ajustó a los parámetros legales, jurisprudenciales y a los principios de la administración pública.

Es responsabilidad de la Administración, el contenido, calidad y cantidad de la información suministrada, así como el cumplimiento de las normas que le son aplicables a su actividad institucional en relación con el asunto auditado.

Es obligación de la CGR expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables al Convenio 507 de 2018, la cual debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la actuación especial de fiscalización realizada.

La Actuación Especial de Fiscalización es una acción de vigilancia y control fiscal breve, en el que un equipo de trabajo de la CGR aborda la investigación de un hecho o asunto que llegue al conocimiento de la Entidad, por cualquier medio de información o denuncia ciudadana y de cuyos resultados se podrían establecer posibles conductas fiscales, penales y disciplinarias.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la Actuación Especial; las respuestas de la administración fueron

analizadas e incluidas en el informe, considerando la totalidad de los soportes allegados por el sujeto de control.

Teniendo en cuenta el objetivo general de la actuación fue analizar y conceptuar el proceso por medio del cual, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, contrató con la OEI. Es necesario aclarar que, en el desarrollo de la labor auditora, no se presentaron dificultades que afectaran el debido y oportuno ejercicio auditor.

Los resultados aquí detallados se refieren a las actividades y procesos adelantados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con ocasión del convenio 507 de 2018.

1.1. PLAN DE MEJORAMIENTO

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural debe realizar un Plan de Mejoramiento, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante la Actuación Especial 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.

5

Para efectos de autorizar el registro y trasmisión 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 *gabriel.romero@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 sujeto de control fiscal, para eliminar la causa de los hallazgos detectados.

1.2. RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente Actuación Especial, se establecieron tres (3) hallazgos Administrativos, de los cuales dos (2) tienen presunta incidencia Disciplinaria.

Bogotá, D. C.



GABRIEL JOSÉ ROMERO SUNDHEIM
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

Sonia Alexandra Gaviria Santacruz – Directora de Vigilancia Fiscal
Carlos Mao Salamanca – Supervisor de Auditoría



2. ORIGEN Y OBJETO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL

La producción de alimentos tiene desde 1991 un marco Constitucional que la protege definido así: *“Artículo 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.*

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.”

El Plan Nacional de Desarrollo, Ley 1753 de 2015 *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”,* estableció entre sus objetivos, la reducción de la pobreza y la ampliación de la clase media rural.

El Decreto 1985 de 2013 *“por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determinan las funciones de sus dependencias.”,* estableció, como objetivos del Ministerio: *“promover el desarrollo rural con enfoque territorial y el fortalecimiento de la productividad y competitividad de los productos agropecuarios, a través de acciones integrales que mejoren las condiciones de vida de los pobladores rurales, permitan el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, generen empleo y logren el crecimiento sostenido y equilibrado de las regiones.*

El decreto mencionado establece que el Ministerio debe: *“propiciar la articulación de las acciones institucionales en el medio rural de manera focalizada y sistemática, bajo principios de competitividad, equidad, sostenibilidad, multisectorialidad y descentralización, para el desarrollo socioeconómico del país.”* En cuanto a las funciones de la Dirección de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos del Ministerio, establece que se debe: *“Diseñar y evaluar planes, programas y proyectos de capacidades productivas y generación de ingresos focalizados en las poblaciones rurales más vulnerables.”*

Por su parte, el Decreto 1071 de 2015 *“por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.”,* establece que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural tiene a su cargo la orientación, control y evaluación del ejercicio de las

funciones de sus entidades adscritas y vinculadas, sin perjuicio de las potestades de decisión que les correspondan, así como de su participación en la formulación de la política, en la elaboración de los programas sectoriales y en la ejecución de los mismos.

Acorde con lo anterior, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, justificó la contratación con la Organización de Estados Iberoamericanos –OEI, en los siguientes términos:

“JUSTIFICACION DE LA CONTRATACION: Esta Dirección, teniendo en cuenta que la política de generación de ingresos busca desarrollar e incrementar el potencial productivo de la población que se encuentre en condiciones de pobreza desarrollando sus capacidades y creando oportunidades para que puedan acceder y acumular activos, y de esta manera alcanzar una estabilidad socioeconómica, y en virtud a que tiene a cargo la ficha de inversión BPIN 2014011000107 por medio de la cual debe propender por proveer mecanismos que permitan superar las barreras de generación de ingresos, focalizando los instrumentos existentes para que desde el ámbito local se satisfaga las necesidades de la población rural. – En virtud de lo anterior, el MADR ha identificado que la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), es un organismo internacional de carácter intergubernamental para la cooperación entre los países iberoamericanos en el campo de la educación, la ciencia, la tecnología y l cultura, en el contexto del desarrollo integral, la democracia y la integración regional.”

8

Así las cosas, y bajo los antecedentes enunciados, se tiene por objeto de la Actuación Especial, analizar y conceptuar el proceso por medio del cual, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, suscribió y ejecutó el convenio 507 de 2018 con la OEI, determinando su finalidad, así:

Objeto: Aunar esfuerzos administrativos, financieros y de cooperación técnica entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura –OEI, para contribuir en la implementación de mecanismos que propendan por el mejoramiento de líneas productivas, agrícolas y pecuarias afianzando las capacidades productivas y generación de ingresos de los pequeños productores rurales, convenio firmado el día 27 de junio de 2018.

Valor del Convenio: ochenta y dos mil doscientos sesenta y nueve millones doscientos sesenta mil quinientos setenta y nueve pesos M/Cte. (\$82.269.260.579)

Aporte Ministerio: setenta y cinco mil doscientos sesenta y nueve millones

doscientos sesenta mil quinientos setenta y nueve pesos M/Cte. (\$75.269.260.579.)

Aporte OEI: siete mil millones de pesos M/Cte. (\$7.000.000.000) representados en bienes y servicios.

“CLAUSULA CUARTA – OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DE LA OEI- En cumplimiento del objeto del presente convenio, la OEI se obliga para con EL MINISTERIO:

(...)

4. Realizar la caracterización de la población beneficiaria garantizando la acreditación y condición de pequeños productores de conformidad con los siguientes lineamientos establecidos:

a) Presentar copia de la Cedula de Ciudadanía. b) No tener antecedentes disciplinarios, fiscales o judiciales. Para lo cual se debe presentar certificados de la Policía, Procuraduría y Contraloría. C) Ser pequeño productor rural para lo cual debe presentar certificado del SISBEN: Este se entregará impreso y deberá ser igual o menor a 47.9 puntos. (en los casos que aplique). Si es población Víctima Registro único de Víctimas RUV según el caso o población con enfoque diferencial (etnias, raizales, afrodescendientes, etc.) Certificado del Cabildo Indígena, certificado del Consejo Comunitario, etc., según el caso. D) Diligenciar y firmar el formato de caracterización donde se plasme la información solicitada en el formato CARACTERIZACION POBLACIONAL BENEFICIARIOS del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. E) Diligenciar y firmar el formato de Declaración juramentada e intención de participación de potenciales beneficiarios en Proyectos Productivos de la Dirección de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos. F) Documento o certificación de (sic) garantice la tenencia de tierra para la implementación del paquete tecnológico. g) Documento que certifique el uso del suelo. h) La certificación como pequeño productor quien la va (sic) expedir, (secretarías de agricultura Departamental, Municipal, UMATAS o la entidad que cumpla su función en campo).

(...)

CLAUSULA NOVENA: DESEMBOLSOS – EL MINISTERIO desembolsará de sus aportes, los recursos por valor de SETENTA Y CINCO MIL DOSCIENTOS SESENTA Y NUEVE MILLONES DOSCIENTOS SESENTA MIL QUINIENTOS SETENTA Y NUEVE PESOS (\$75.269.260.579) M/CTE,

de la siguiente manera; 1- Un primer desembolso por la suma de TREINTA Y SIETE MIL SEISCIENTOS TREINTA Y CUATRO MILLONES SEISCIENTOS TREINTA MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y NUEVE PESOS, CON CINCUENTA CENTAVOS M/CTE (\$37.634.630.289.50), equivalente al 50% del valor del aporte del Ministerio, previa aprobación de las garantías, aprobación del Plan Operativo detallado de las actividades para el cumplimiento del objeto del convenio, la caracterización poblacional y predial y la viabilización de los proyectos por parte del comité técnico y aprobación del comité administrativo.”

Plazo de ejecución del convenio: hasta el 31 de diciembre de 2018.

3. ALCANCE DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL

La Actuación Especial al Ministerio de Agricultura y Desarrollo, referida al proceso por medio del cual, el Ministerio suscribió con la OEI el convenio 507 de 2018, tiene por alcance analizar y conceptuar acerca del inicio de la ejecución del mismo.

10

4. CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

Con base en las conclusiones y resultados obtenidos en la evaluación realizada por la CGR, se determinó que la ejecución del Convenio 507 de 2018 fue de junio a diciembre de 2018 y finalizó por haber terminado el plazo establecido para el mismo.

Sin embargo, a pesar de ello, no se evidenciaron acciones objetivas por parte del Ministerio para intentar cumplir con el objeto del Convenio, sin llevarlo a forzar su terminación.

Aunque el Ministerio manifiesta que las pólizas se encuentran vigentes y que no se ha firmado acta de terminación, no se evidenció ninguna actuación administrativa para requerir el cumplimiento del convenio, para accionar las pólizas y tampoco para la firma del acta de terminación bilateral con la OEI.

La Contraloría General de la República evidenció la pérdida de apropiación presupuestal por \$75.269 millones, sin evidenciar análisis de riesgos, propuestas de soluciones, análisis técnicos, entre otros.

5. CONCLUSIONES Y RESULTADOS

De acuerdo con las verificaciones y análisis efectuados a las cláusulas contractuales, Plan Operativo, cumplimiento de los manuales de contratación y las normas aplicables, el equipo auditor estableció los siguientes hallazgos:

Hallazgo No. 1 – Convenio de Cooperación Internacional 507 de 2018, suscrito entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –MADR y la Organización de Estados Iberoamericanos –OEI – Principio de Planeación Contractual – Principio de Economía – Pérdida de apropiación por cuantía de \$75.269 millones.

- Ley 1437 de 2011 “*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículo 3. Principios:*

(...)

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

(...)

12. En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.” (el subrayado es nuestro)

- En cuanto al principio de planeación, la Sección Tercera del Consejo del Estado, en fallo del 24 de abril de 2013, dentro del expediente con radicación número: 68001-23-15-000-1998-01743-01(27315), con ponencia del Consejero Jaime Orlando Santofimio Gamboa, señaló:

“(…) 2. De acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado “deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad.

La ausencia de planeación ataca la esencia misma del interés general, con consecuencias gravosas y muchas veces nefastas, no sólo para la realización efectiva de los objetos pactados, sino también para el patrimonio público, que en últimas es el que siempre está involucrado en todo contrato estatal. Se trata de exigirles

perentoriamente a las administraciones públicas una real y efectiva racionalización y organización de sus acciones y actividades con el fin de lograr los fines propuestos por medio de los negocios estatales.

Si bien es cierto que el legislador no tipifica la planeación de manera directa en el texto de la Ley 80 de 1993, su presencia como uno de los principios rectores del contrato estatal es inevitable y se infiere: de los artículos 209, 339 y 341 constitucionales; de los numerales 6, 7 y 11 a 14 del artículo 25, del numeral 3 del artículo 26, de los numerales 1 y 2 del artículo 30, todos de la Ley 80 de 1993; y del artículo 2º del Decreto 01 de 1984; según los cuales para el manejo de los asuntos públicos y el cumplimiento de los fines estatales, con el fin de hacer uso eficiente de los recursos y obtener un desempeño adecuado de las funciones, debe existir un estricto orden para la adopción de las decisiones que efectivamente deban materializarse a favor de los intereses comunales.

En esta perspectiva, la planeación y, en este sentido, la totalidad de sus exigencias constituyen sin lugar a duda un precioso marco jurídico que puede catalogarse como requisito para la actividad contractual. Es decir que los presupuestos establecidos por el legislador, tendientes a la racionalización, organización y coherencia de las decisiones contractuales, hacen parte de la legalidad del contrato y no pueden ser desconocidos por los operadores del derecho contractual del estado. En otras palabras, la planeación tiene fuerza vinculante en todo lo relacionado con el contrato del Estado.

12

Del estudio de los componentes normativos del principio de la planeación deducimos que el legislador les indica con claridad a los responsables de la contratación estatal en el derecho colombiano ciertos parámetros que deben observarse para satisfacer ampliamente el principio de orden y priorización en materia contractual. En este sentido, observamos en la ley de contratación parámetros técnicos, presupuestales, de oportunidad, de mercado, jurídicos, de elaboración de pliegos y términos de referencia que deben observarse previamente por las autoridades para cumplir con el principio de la planeación contractual. Se trata de exigencias que deben materializarse con la debida antelación a la apertura de los procesos de escogencia de contratistas.”

- Ley 489 de 1998 Diario Oficial No. 43.464, de 30 de diciembre de 1998. “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.”

Artículo 4o. finalidades de la función administrativa. La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política.

Los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general.”

La Dirección de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, mediante memorando 20184600059883 de 25 de junio de 2018, solicitó adelantar gestiones tendientes a celebrar el Convenio de Cooperación Internacional con la Organización de Estados Iberoamericanos –OEI, adjuntando el estudio y documentos previos, así como el Certificado de Disponibilidad Presupuestal 59318 del 25 de junio de 2018.

13

Lo anterior, concluyó con la suscripción del Convenio de Cooperación Internacional 507, el 27 de junio 2018, con un aporte del Ministerio por valor \$75.269 millones, para atender a 9.246 posibles beneficiarios a nivel nacional, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro: Beneficiarios Convenio 507-2018 MADR-OEI

No	Departamento	Municipio	Línea	Beneficiarios
1	Cesar	Curumani, Chiriguaná, Codazzi, Pailitas, San Diego, Manaure y Becerril	Bovino	871
2	Caldas	Belalcázar, Chinchiná, Palestina, Villamaría, Salamina, Samaná, Aránzazu	Plátano	430
3	Córdoba	San Andrés de Sotavento	Ovino	272
4	Córdoba	Tuchín	Ovino	286
5	Córdoba	Chima	Ovino	158

No	Departamento	Municipio	Línea	Beneficiarios
6	Quindío	Armenia, Buenavista, Calarcá, Circasia, Córdoba, Filandia, Génova, La Tebaida, Montenegro, Pijao, Quimbaya, Salento	Café	420
7	Meta	Puerto Rico	Bovino	200
8	Meta	San Martín	Bovino - Lácteo	50
9	Meta	Puerto Rico	Piña	145
10	Cesar	Pailitas, Astrea, Chimichagua, Valledupar, Agustín Codazzi y la Paz	Apicultura	204
11	Risaralda	Guática	Gusano de seda	16
12	Bolívar - Magdalena	Carmen de Bolívar, San Jacinto, El Guamo, María la Baja, Guamal	Bovino	429
13	Sucre	Ovejas	Ovino	150
14	Meta	San Juanito y el Calvario	Frijol	225
15	Meta	Cabullaro, Puerto Lopez, Puerto Gaitán, Puerto Rico, Dorado, San Juan de Arama, Lejanías, Restrepo	Piscícola	214
16	Antioquia	Ansa	Café	1.066
17	Putumayo	Mocoa	Avícola	330
18	Antioquia	Mutatá, Necoclí, Arbolete y Carepa	Plátano	356
19	Meta	Puerto Lopez	Bovino	358
20	Meta	Villavicencio	Avícola	232
21	Meta	Guamal	Cacao	45
22	Córdoba	Montería	Bovino	357
23	Sucre	Sincelejo	Bovino	200
24	Casanare	Recetor, Orocué, San Luis de Palenque y Nunchía	Bovino	300
25	Caldas	Anserma y Risaralda	Café	329
26	Caldas	Supía	Café	385
27	Santander	Playón, Rionegro, Puerto Wilches, Sabana de Torres y Matanza	Bovino	500
28	Meta	Restrepo	Bovino	143
29	Bolívar	Santa Rosa del Sur	Bovino	218
30	Meta	El Dorado	Cacao	143
31	Tolima	Casablanca	Aguacate	71
32	Cundinamarca	Villeta, Guaduas, Sasaima, Quebrada Negra y Caparrapí	Caña/Panela	143

Fuente: Convenio 507 de 2018 entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI).

Se observó que mediante Actas de Comité Administrativo No 04 de 29 de octubre¹ y 05 de diciembre 12 de 2018², se deja constancia del atraso de las actividades de caracterización, razón por la cual se toma la decisión de suspender temporalmente el convenio y, posteriormente, se informa que, *“Por lo anterior, la OEI acepta la propuesta de una terminación del convenio de común acuerdo solicitada por el Ministerio”*. Igualmente indica que, *“La OEI se compromete a realizar y radicar formalmente al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural propuesta de terminación anticipada del Convenio 20180507, dirigiendo la propuesta puntualmente al comité administrativo”*.

Sobre este particular, la CGR no evidencia soportes de los mecanismos de control empleados por parte de la Supervisión del Ministerio, ni de los asesores del Ministro que tuvieron injerencia sobre el tema para garantizar el adecuado cumplimiento del objeto contractual que, según Informes de OEI, presentaban al momento un avance de más del 50% de la caracterización de los beneficiarios, así como para poner en evidencia situaciones que afectarían la consecución final del objeto acordado.

Es de destacar, que el Ministerio ya había suscrito y ejecutado convenios con la OEI, tales como el 519 y 521 de 2014, 995 de 2015³; 893 y 896 de 2017⁴, cuyos

15

¹ *“Por parte de los integrantes del comité administrativo delegados por el MADR, se aprueba suspender a partir de hoy 29 de octubre de 2018 temporalmente la ejecución técnica y financiera del convenio (tramite que será oficializado y radicado formalmente una vez se termine este comité), incluida la caracterización poblacional y productiva parcial, para poder realizar los trámites pertinentes para una terminación anticipada del convenio de común acuerdo entre las partes. Tres (3) votos a favor y uno (1) en contra.”*

² *(...) supervisor técnico delegado por la Dirección de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos, aclara que la decisión de no continuar realizando actividades relacionadas a la gestión de información y revisión de documentos vinculados estos a la caracterización, fue un (sic) directriz impartida desde el pasado comité administrativo No 4 con fecha 29 de octubre de 2018 realizada este por el mismo comité administrativo y no obedece una imposición propia del comité supervisor.*

Por otra parte, Jonathan Beltrán supervisor financiero, realiza reflexión acerca de la socialización de Marlon León en donde indica que a la fecha solo cuentan con 9 proyectos productivos caracterizados (poblacional, productiva y predial) con base a lo mencionado en la minuta, en relación a los compromisos establecidos con anterioridad en comité administrativo No 4 de fecha de (sic) 04 de octubre de 2018, en donde al finalizar octubre la OEI se comprometía a entregar 18 proyectos completos, para lo cual ve con preocupación cual va (sic) ser la cantidad exacta de proyectos que finalmente la OEI entregara. Finaliza mencionando que a la fecha los informes financieros entregado (sic) por la OEI carecen de soportes válidos para la aceptación de los mismos, ya que dice que a la fecha a él solo le ha llegado un cuadro con información sin posibilidad de validación”. (...) le preocupa las cifras de avance en la caracterización que la OEI ha venido reportando en los informes y en la solicitud de prórroga, ya que en todos los informes esta difiere en cuanto aumentos y disminuciones, ya que en algunas se habla de 58% de avance, en otras de 46% de avance y en otras del 67% de avance.”

³ **Convenio No 995 de 2015** suscrito entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Organización de Estados Iberoamericanos OEI *“Objeto: “Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros, entre las partes para contribuir al fortalecimiento del sector agropecuario en aspectos de producción, comercialización y sostenibilidad, potencializando el capital humano y las capacidades productivas y económicas de los pequeños productores rurales”*
Fecha de perfeccionamiento: 19 de noviembre de 2015

objetos eran similares a este convenio, convenios que según lo manifestado por la OEI requirieron ajustes que permitieran que las partes cumplieran con sus obligaciones. Lo anterior mediante ejecuciones de buena fe y el uso de canales de comunicación adecuados.

La indecisión y falta de gestión, respecto del convenio 507 originó, que para el año 2019, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural dejara de ejecutar presupuesto por \$75.269 millones, sin que se hubiese constatado, de lo que se extrae del expediente del convenio, gestión para conminar al cooperante, así como tampoco la evidencia de alertas por parte del comité administrativo y de la supervisión de este.

Las causas de este hallazgo son las deficiencias en planeación y seguimiento por parte del Ministerio, que ocasionó problemas en el cumplimiento de las metas en el corto plazo, aunadas a la débil supervisión. Lo anterior, genera la toma de decisiones que traen como consecuencia, la no ejecución y pérdida de apropiación de \$75.269 millones, sumado al eventual riesgo jurídico con el contratista y los terceros derivados.

16

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Erradamente el Supervisor Auditoría señala que el Ministerio decidió dar por terminado el Convenio mediante Actas de Comité Administrativo, o por la voluntad

Plazo: 31 de diciembre de 2016

Valor del Convenio: Ciento treinta y siete mil quinientos millones de pesos M/Cte. (\$137.500.000.000), de los cuales el Ministerio aportó Ciento veinticinco mil millones de pesos M/Cte. (\$125.000.000.000)" (https://www.minagricultura.gov.co/planeacion-control-gestion/Gestin/Evaluacion/C3%B3n_y_Seguimiento_OCI/Informes_de_Auditoria/Vigencia_2016/Convenios%20y%20Contratos/Aud%20Conv%20995%20y%201084%20de%202015.pdf)

⁴ Convenio de Cooperación Internacional 20170893 suscrito el 21 de diciembre de 2017 entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura – OEI

"CLAUSULA PRIMERA: OBJETO: Aunar esfuerzos administrativos, financieros y de cooperación técnica entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Organización de Estados Iberoamericanos para el Fortalecimiento de las Capacidades Productivas y Generación de Ingresos a pequeños productores mediante la entrega de paquetes tecnológicos y el acompañamiento técnico que redunde en el mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores rurales.

(...) CLAUSULA SEPTIMA: plazo. - El plazo de ejecución del presente convenio será hasta el 15 de julio de 2018 (...)

CLAUSULA OCTAVA: VALOR DEL CONVENIO: (...) CIENTO SESENTA Y OCHO MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y SIETE MILLONES TRESCIENTOS VEINTI NUEVE MIL SEISCIENTOS SESENTA PESOS (\$168.757.329.660) MCTE, de los cuales el aporte será así: 1) EL MINISTERIO aportará para la ejecución del Convenio la suma de CIENTO CINCUENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS DIECISIETE MILLONES CIENTO DIECISIETE MIL OCHOCIENTOS SETENTA Y TRES PESOS (\$153.417.117.873) M/CTE."

file:///C:/Users/contraloria/Downloads/2017%20893%20ORGANIZACION%20DE%20ESTADOS%20IBEROAMERICANOS%20PARA%20LA%20EDUCACION,%20LA%20CIENCIA%20Y%20LA%20CULTURA%20OEI%20(1).pdf)

de un funcionario que excede sus competencias, desconociendo fehacientemente la esencia de las actas que se adoptan a través de un cuerpo colegiado en donde participa la OEI, e igualmente ignora plenamente el texto del contrato respecto a su terminación, es decir, asume como ciertas afirmaciones carentes de sustentos de la OEI, lo cual no entendemos la razón a dicha credibilidad, contra toda, esa sí, evidencia contractual suministrada.

La Presunción de la Supervisión Auditoría sugiere que debía prorrogarse el Convenio y permitir su ejecución a pesar de todos los retrasos que estaban evidenciados, así como la no aprobación del proyecto transversal.

Transcurrieron 28 semanas de ejecución del Convenio y no estaba reportado ni siquiera el 50% de avance del hito que estaba comprometido para la semana 7 del Convenio.

A pesar de lo anterior, el cooperante insistió en numerosas oportunidades que cumpliría con el Convenio. Esta insistencia se mantuvo a pesar que el mismo cooperante en vigencias anteriores evidenció serios retrasos en las caracterizaciones y en la ejecución técnica de otros Convenios similares.

17

La no ejecución de la apropiación se debió a los retrasos del cooperante. No existía fundamento alguno para acreditar la prórroga del convenio ni mucho menos la constitución de Reservas que la misma Supervisión Auditoría glosa.

La no ejecución del presupuesto afectado a esa finalidad no es atribuible al Ministerio de Agricultura bajo ninguna circunstancia. Una interpretación contraria supone que el Ministerio debía hacer caso omiso a todos los retrasos en la ejecución, así como también a los antecedentes que presenta el cooperante Ejecutor del Convenio, antecedentes que a la fecha no han permitido la liquidación de ningún convenio ejecutado por la OEI.

Por lo anterior, solicitamos se elimine la observación presentada.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

La apropiación presupuestal por valor de \$75.269 millones no la perdió la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI); es evidente que la pérdida de dicha apropiación es para el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, situación que se verá reflejada en reducciones en su Presupuesto para la vigencia 2020, por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Así mismo, la falta de coordinación y gestión significó la pérdida de la oportunidad para desarrollar e incrementar el potencial productivo de la población que se encuentra en condiciones de pobreza, sin que pudieran desarrollar sus capacidades, ni creando oportunidades para alcanzar una estabilidad socioeconómica, en cumplimiento del objeto social del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Por lo tanto, se mantiene el hallazgo.

Hallazgo No. 2 – Convenio de Cooperación Internacional 507 de 2018 – Garantía de Cumplimiento – Presunto Disciplinario (D1)

“Convenio de Cooperación Internacional 507 de 2018, suscrito entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –MADR y la Organización de Estados Iberoamericanos – OEI– **Clausula Novena – Desembolsos (...)** 1- *Un primer desembolso por la suma de TREINTA Y SIETE MIL SEISCIENTOS TREINTA Y CUATRO MILLONES SEISCIENTOS TREINTA MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y NUEVE PESOS, CON CINCUENTA CENTAVOS M/CTE (\$37.634.630.289.50) equivalente al 50% del valor del aporte del Ministerio, previa aprobación de las garantías, aprobación del Plan Operativo detallado de las actividades para el cumplimiento del objeto del convenio, la caracterización poblacional y predial y la viabilización de los proyectos por parte del comité técnico y aprobación del comité administrativo.*

(...)

Clausula Decima Segunda: Garantías: *LA OEI deberá constituir una Garantía de cumplimiento a favor del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural NIT 899.999.028-5 de conformidad con el Decreto 1082 de 2015, que debe ser expedida por una compañía de seguros legalmente reconocida en Colombia, cuyas pólizas o certificados matrices estén debidamente aprobadas por la Superintendencia Financiera, que contenga los siguientes amparos: a) Cumplimiento: El valor del amparo de cumplimiento de todas las obligaciones derivadas del Convenio, no podrá ser inferior al diez (10%) del valor del aporte del Ministerio, y tendrá una vigencia igual a la del plazo del Convenio y seis (6) meses más; (...)*

SEGUROS DEL ESTADO S.A. - Póliza de Seguro de Cumplimiento Entidad Estatal No 21-44-101275777.”

El Comité Administrativo y el Comité Supervisor⁵ reportan que no se ha dado cumplimiento por parte de la OEI con la “*caracterización de los beneficiarios*”

⁵ Informe No 03 Final del Comité Supervisor de fecha 31 de diciembre de 2018: “*Revisados los tres informes entregados por OEI, el Comité Supervisor encuentra que esta Organización, previa las consideraciones expuestas en relación con el convenio y los distintos comités Administrativos evidencia un atraso significativo en la ejecución de todas sus actividades.*”

acordada en la cláusula novena del Convenio, obligación necesaria, para el primer desembolso, acordado por \$37.635 millones por parte del MADR.

En Actas de Comité Administrativo No. 04 de 29 de octubre⁶ y No. 05 de diciembre 12 de 2018⁷, el Ministerio, a través de los integrantes del comité administrativo delegados por el MADR, aprueban suspender a partir del 29 de octubre de 2018 la ejecución técnica y financiera del convenio “*para poder realizar los trámites pertinentes para una terminación anticipada del convenio de mutuo acuerdo entre las partes*” manifestando su deseo de concluir de mutuo acuerdo el Convenio 507 de 2018, en atención a los presuntos incumplimientos en las obligaciones contractuales por parte de la OEI, referidas por los Supervisores del Ministerio a cargo del mismo y que se citan a pie de página, a pesar de que está documentado, que el Ministerio no tomó acciones frente a las debilidades en la planeación, visibles en la ejecución del Convenio, como tampoco las implicaciones que podría conllevar la no conclusión del referido acuerdo de voluntades.

Según el Ministerio, lo ocurrido es un claro incumplimiento; no obstante, lejos de haberse surtido el trámite correspondiente, se asume un riesgo y se desconoce lo que se hubiese podido haber ejecutado al acordar una terminación “*por mutuo acuerdo*” del Convenio, en lugar de, eventualmente, hacer uso de medidas tales como, la exigencia de la garantía de cumplimiento del convenio, establecida en la

19

(...) La OEI no aportó la caracterización TOTAL de los beneficiarios, requisito indispensable para realizar el trámite del primer desembolso.

El Comité Administrativo número 5 determino llegar junto con la OEI a una terminación del convenio de común acuerdo solicitada por el Ministerio.”

⁶ “Por parte de los integrantes del comité administrativo delegados por el MADR, se aprueba suspender a partir de hoy 29 de octubre de 2018 temporalmente la ejecución técnica y financiera del convenio (tramite que será oficializado y radicado formalmente una vez se termine este comité), incluida la caracterización poblacional y productiva parcial, para poder realizar los trámites pertinentes para una terminación anticipada del convenio de común acuerdo entre las partes. Tres (3) votos a favor y uno (1) en contra.”

⁷ (...) supervisor técnico delegado por la Dirección de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos, aclara que la decisión de no continuar realizando actividades relacionadas a la gestión de información y revisión de documentos vinculados estos a la caracterización, fue un (sic) directriz impartida desde el pasado comité administrativo No 4 con fecha 29 de octubre de 2018 realizada este por el mismo comité administrativo y no obedece una imposición propia del comité supervisor.

Por otra parte, Jonathan Beltrán supervisor financiero, realiza reflexión acerca de la socialización de Marlon León en donde indica que a la fecha solo cuentan con 9 proyectos productivos caracterizados (poblacional, productiva y predial) con base a lo mencionado en la minuta, en relación a los compromisos establecidos con anterioridad en comité administrativo No 4 de fecha de (sic) 04 de octubre de 2018, en donde al finalizar octubre la OEI se comprometía a entregar 18 proyectos completos, para lo cual ve con preocupación cual va (sic) ser la cantidad exacta de proyectos que finalmente la OEI entregara. Finaliza mencionando que a la fecha los informes financieros entregado (sic) por la OEI carecen de soportes válidos para la aceptación de los mismos, ya que dice que a la fecha a él solo le ha llegado un cuadro con información sin posibilidad de validación”. (...) le preocupa las cifras de avance en la caracterización que la OEI ha venido reportando en los informes y en la solicitud de prórroga, ya que en todos los informes esta difiere en cuanto aumentos y disminuciones, ya que en algunas se habla de 58% de avance, en otras de 46% de avance y en otras del 67% de avance.”

Póliza de Seguro de Cumplimiento Entidad Estatal No. 21-44-101275777, entre otros mecanismos para el cumplimiento del objeto contractual.

Las causas de esta observación son: i) la no gestión por parte de los Comités del Ministerio, en la exigencia formal a la OEI del cumplimiento del Convenio (Ley 1474 de 2011, art 84 parágrafo 1º), sobre la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal; ii) haber solicitado de forma expresa la terminación del convenio sin haberse documentado ningún análisis de impacto jurídico ni fiscal.

Lo anterior, es causa de que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, no haga uso de las herramientas jurídicas para poder exigir a la OEI el cumplimiento de la ejecución de lo acordado y/o al pago de indemnizaciones y/o multas y que, en últimas, se pierdan cuantiosos recursos que beneficiarían a la población identificada inicialmente, sin consecuencias jurídicas para los responsables.

Conforme a lo anterior, esta observación tiene presunto carácter disciplinario, conforme a la Ley 734 de 2002, artículo 48, numeral 34 y demás normas que considere la Procuraduría General de la Nación:

20

Ley 734 de 2002, Diario Oficial No. 44.708 de 13 de febrero de 2002, vigente para el momento de la gestión objeto de estudio, y aun hasta el próximo 28 de mayo, según lo previsto en la Ley 1952 de 2019, señala:

*“Artículo 48. faltas gravísimas. Son faltas gravísimas las siguientes:
(...) 34. <Numeral modificado por el parágrafo 1o. del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, (...)”*

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Frente a la Observación No. 2 es importante tener en cuenta:

La misma observación reconoce que el cooperante estaba en serios problemas para cumplir el Convenio. En consecuencia y nuevamente a pesar de la falta de carga argumentativa por parte de la Supervisión de la Auditoría, esta observación y la contemplada anteriormente son contradictorias. El fundamento de hecho de la observación No. 2 es que la ejecución del Convenio venía mal. Este simple fundamento debería desvirtuar la observación No. 1

La observación presume que el Ministerio ya perdió competencia para iniciar procesos tendientes al cumplimiento de las obligaciones, o la posibilidad de

requerir a la aseguradora por hechos que tuvieron lugar durante la vigencia del mismo, Esto no es cierto. Las garantías se encuentran vigentes y la posibilidad de iniciar procesos formales de incumplimiento está intacta.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural citó a una mesa de trabajo con la OEI para proceder a la liquidación bilateral del Convenio. Se preparó un acta que recogió lo ocurrido en la reunión (se adjunta), pero la OEI se rehusó a aceptarla. A pesar de rehusarse, envió una serie de soportes el día 13 de abril de 2019. Esos soportes evidencian una vez más que el Convenio no tuvo un margen de ejecución que permitiera una actuación diferente por parte de este Ministerio. No hay ningún soporte válido frente a la ejecución del mismo. No se adjunta porque la Contraloría ya lo tiene y podrá valorarlo.

Como ya se ha expuesto, ningún hito contractual del POA asociado al Convenio se cumplió en su totalidad.

Los hitos del POA frente a los cuales se discute el avance debían ser sufragados por la contrapartida y en consecuencia, no se desembolsó ningún recurso público para la ejecución de este Convenio.

21

Por lo anterior, solicitamos se elimine la observación presentada y el alcance disciplinario relacionado con la misma.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

No se evidencia ningún soporte documental, durante la ejecución del convenio ni transcurridos cinco meses de concluida la misma en la que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, hubiese adelantado mesas en pro de la correcta ejecución del convenio; pero tampoco hay evidencia del inicio de trámites administrativos para solicitar el cumplimiento de lo acordado, no existe evidencia de comunicación dirigida para requerir a la aseguradora el cumplimiento de la Póliza de SEGUROS DEL ESTADO S. A. Póliza de Seguro de Cumplimiento Entidad Estatal No. 21-44-101275777, que se constituyó con base en la Cláusula Décima Segunda: Garantías del Convenio 507 de 2018. Por lo tanto, se mantiene el hallazgo con sus alcances.

Así mismo tampoco se reportó avance en la liquidación del convenio ni la identificación de riesgos o contingencias por parte del ente ministerial.

Hallazgo No. 3 – Convenio 507 de 2018 entre MADR y OEI – Terminación – Presunto Disciplinario (D2)

- Constitución Política de Colombia de 1991, artículo 209 – Principios de la función administrativa

“Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

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

- Corte Constitucional, Sentencia **C-826/13**:

“VI. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

(...) 3. Los principios constitucionales que orientan la administración y la Gestión Pública (...)

Por su parte, en lo que atañe al principio de eficiencia la jurisprudencia de este Tribunal ha señalado que se trata de la máxima racionalidad de la relación costos-beneficios, de manera que la administración pública tiene el deber de maximizar el rendimiento o los resultados, con costos menores, por cuanto los recursos financieros de Hacienda, que tienden a limitados, deben ser bien planificados por el Estado para que tengan como fin satisfacer las necesidades prioritarias de la comunidad sin el despilfarro del gasto público. Lo anterior significa, que la eficiencia presupone que el Estado, por el interés general, está obligado a tener una planeación adecuada del gasto, y maximizar la relación costos - beneficios.[4]”
(<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-826-13.htm>)”

- Corte Constitucional, Sentencia C-328 de 2013:

“II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

(...)

4.6 Debe señalarse que el principio de la seguridad jurídica es entendido como aquella cualidad que tiene el ordenamiento jurídico relativo a la certeza del Derecho cuando el mismo se aplica. Es, en consecuencia, un factor razonable

de previsibilidad jurídica en tanto presupuesto y función del Estado, que genera confianza para el administrado, quien advierte que una situación no se va a alterar o modificar de manera súbita o repentina[21]. Este principio sirve también al Estado como mecanismo para limitar su actuar, al adecuarlo a través de un funcionamiento ordenado, regulado y preestablecido, que le impide crear formas jurídicas distintas. Lo anterior no supone la petrificación de las leyes y de los procedimientos, pero sí asegura que de darse un cambio el mismo no sea sorpresivo, sino que permita que la evolución del ordenamiento jurídico se surta de manera organizada y publicitada.”
(<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-328-13.htm>)”

A continuación, se realiza un paralelo donde se muestra la argumentación planteada tanto por el Ministerio, como por la OEI, con respecto a la terminación del Convenio 507 de 2018:

Contraste argumentos ejecución del convenio 507-2018 MADR-OEI

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural oficio No 20191800025471 (CGR No 2019ER0015205):	Organización de Estados Iberoamericanos - Información de 11 de abril y oficio CGR 2019ER0041897 de 30 de abril de 2019:
<p>“Acta Comité Administrativo No 5 de 12 de diciembre de 2018 del Convenio No 2018-0507:</p> <p>4. Conclusiones y compromisos</p> <p>No aprobación de la prórroga solicitada por la OEI mediante radicado 20183130277482 con fecha de 05 de diciembre de 2018, por resultado de la votación realizada con los miembros del comité administrativo que participaron del mismo (...)”</p> <p>Por lo anterior, la OEI acepta la propuesta de una terminación del convenio de común acuerdo solicitada por el Ministerio.</p> <p>La OEI se compromete a realizar y radicar formalmente al Ministerio (...) propuesta de terminación anticipada del Convenio 2018507, dirigiendo la propuesta puntualmente al comité administrativo.</p> <p>Acta No 04 de 29 de octubre de 2018 del Comité Administrativo Convenio No 2018-0507:</p> <p>“4. Conclusiones y compromisos</p> <p>La OEI no alcanzo a cumplir el 100% de los</p>	<p>“remisión de soportes del proceso de caracterización a la población beneficiaria del Convenio de Cooperación No.20180507 OEI-MADR (...)</p> <p>, remitimos copia del documento dirigido al Director de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural relativo a la certificación de gastos ejecutados por la OEI durante la ejecución del Convenio 507. (...)</p> <p>DAÑOS Y PERJUICIOS A TERCEROS</p> <p>En virtud de la ejecución del Convenio 20180507, la OEI inició el proceso de Convocatorias No. 021 y 024 de 2018, del cual salieron adjudicados 31 aliados territoriales. (...)</p> <p><u>El valor comprometido por parte de estos aliados ascendió a la suma de \$5.470.100.000 y a la fecha entregaron soporte de pagos realizados por valor de \$1.685.240.000.</u> Es de aclarar que los aliados deben cumplir con el pago total de los contratos suscritos con los</p>

<p>Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural oficio No 20191800025471 (CGR No 2019ER0015205):</p>	<p>Organización de Estados Iberoamericanos - Información de 11 de abril y oficio CGR 2019ER0041897 de 30 de abril de 2019:</p>
<p><i>compromisos establecidos en el pasado comité administrativo No 3, en relaciona (sic) a: Caracterización oficialmente entregada al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en los términos requeridos en la minuta del convenio y en los términos exigidos documentalmente hablando.</i></p> <p><i>El informe financiero a la fecha no fue entregado en (sic) de manera completa y en los términos exigidos por la supervisión financiera.</i></p> <p><i>La ejecución de las actividades técnicas no se ha desarrollado de acuerdo con lo (sic) aprobado en el POA, debido al retraso de la actividad de caracterización poblacional y productiva que es constituida esta como un prerrequisito (sic) para el primer desembolso del convenio y que a la fecha presenta un retraso aproximado de cuatro (4) meses.</i></p> <p><i>Por parte de los integrantes del comité administrativo delegados por el MADR, se aprueba suspender a partir de hoy 29 de octubre de 2018 temporalmente la ejecución técnica y financiera del convenio (tramite que será oficializado y radicado formalmente una vez se termine este comité), incluida la caracterización poblacional y productiva parcial, para poder realizar los trámites pertinentes para una terminación anticipada del convenio de común acuerdo entre las partes. Tres (3) votos a favor y uno (1) en contra."</i></p>	<p><i>proveedores.</i></p> <p><u>Por lo anterior se le solicita al Ministerio, el estudio y revisión para su respectivo reconocimiento de los daños y perjuicios causados por la ejecución de las actividades y obligaciones que estaban a cargo de la OEI.</u></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>Gerente Financiero y Administrativo" (el subrayado es nuestro)</i></p>
<p>Informe Comité Supervisor No 3 Final (No se evidencia la fecha de este):</p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>En las actividades 1 y 2 del POA general, la OEI manifiesta haber realizado una inversión de \$ 2.268.748.635,52 M/CTE, en estructuración de los proyectos y la caracterización (sic) situación que no se evidencia en los soportes que se encuentran en el expediente e informes con sus respectivos anexos.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p>Conclusiones y Observaciones</p>	

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural oficio No 20191800025471 (CGR No 2019ER0015205):	Organización de Estados Iberoamericanos - Información de 11 de abril y oficio CGR 2019ER0041897 de 30 de abril de 2019:
<p><i>Revisados los tres informes entregados por OEI, el Comité Supervisor (...) evidencia un atraso significativo en la ejecución de todas sus actividades. (...)</i></p> <p><i>La OEI presentó como actividades realizadas unas convocatorias en donde se evidenció que la ejecución de este se realizaría sobre la base de tercerizaciones sin que se evidencie un acta de aprobación de este procedimiento por el Comité Administrativo, dado que en el numeral 11 del convenio se establece que esta podrá suscribir en caso de ser necesario (...) situación está de acuerdo a la cláusula tercera. (...)</i></p> <p><i>La OEI no aportó la caracterización TOTAL de los beneficiarios, requisito indispensable para realizar el trámite del primer desembolso.”</i></p>	

Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural oficio No 20191800025471 (CGR No 2019ER0015205) / Organización de Estados Iberoamericanos - Información de 11 de abril y oficio CGR 2019ER0041897 de 30 de abril de 2019

La Organización de Estados Iberoamericanos manifestó, el cumplimiento de las obligaciones con respecto al Convenio 507 de 2018, de junio a diciembre de 2018; a pesar de ello, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, decidió “suspender la ejecución técnica y financiera del convenio, (...) para poder realizar los trámites pertinentes para una terminación anticipada del convenio de común acuerdo entre las partes.”, sin que exista evidencia de valoración de alternativas distintas a la terminación, ni de sus posibles consecuencias a futuro para las partes intervinientes.

Lo anterior, significa la insatisfacción de necesidades públicas, la no ejecución de los recursos puestos a disposición del MADR para este proyecto y los riesgos sobre eventuales demandas contra la Nación, de la OEI por presuntos incumplimientos contractuales; así como también, de los beneficiarios, a quienes se les creó la expectativa del cumplimiento de los “contratos derivados”, tal como lo manifiesta la OEI en oficio de fecha 31 de octubre de 2018, dirigido a la Dirección de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos y al Comité Supervisor del Convenio 507 de 2018 del Ministerio, así:

“Todas estas acciones implican una inversión económica tanto para la OEI como para nuestros aliados, y, también, la expectativa consolidada de un derecho contractual fundamentado en la suscripción de los convenios derivados”

La terminación del Convenio 507 de 2018 puede llegar a afectar de manera considerable el patrimonio público de la Nación, como consecuencia de la existencia de eventuales faltas disciplinarias, que se considera, deben ser estudiadas por la Procuraduría General de la Nación, a efectos de determinar si la acción u omisión del servidor público afectó el ejercicio de funciones, conforme a lo establecido por la Corte Constitucional:

Sentencia C-452/16:

“VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

(...)

La ilicitud sustancial como condición constitucional de las faltas disciplinarias

(...)

12. Bajo esta misma línea argumentativa, la sentencia en comento aclara que la antijuridicidad del ilícito disciplinario se concentra en la mencionada infracción del deber funcional. En otras palabras, solo podrá adscribirse responsabilidad disciplinaria al servidor público cuando se demuestre, de manera fehaciente, que la acción u omisión afectó el ejercicio de las funciones asignadas por la Constitución y la ley.”

(<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2016/C-452-16.htm>)

26

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Una vez más, de manera errada, la observación señala expresamente que “La Organización de Estados Iberoamericanos manifestó, de manera reiterada de junio a diciembre de 2018, el cumplimiento de las obligaciones con respecto al Convenio 507 de 2018; a pesar de ello, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, decidió dar por terminado el mismo, sin que existe evidencia de valoración de alternativas distintas a la terminación, ni de sus posibles consecuencias.”

En primer lugar, se evidencia que esta no es una consideración diferente a la establecida en las observaciones 1 a 3. Adicionalmente, se requiere por parte de este Ministerio reiterar que el supuesto de hecho que ampara la observación es inexistente. El Ministerio de Agricultura no decidió dar por terminado el Convenio; el instrumento contractual finalizó por vencimiento del plazo previsto, y no por una decisión unilateral del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, toda vez que una decisión unilateral, no es causal de terminación consagrada en la Cláusula

Vigésimo Tercera. Adicionalmente, la no prórroga se originó por los constantes incumplimientos en la entrega de información completa que soportara la ejecución de la caracterización poblacional y predial, condiciones necesarias para continuar con la ejecución contractual.

Una vez más la observación asume por ciertos los pronunciamientos unilaterales de la OEI respecto al avance en la ejecución del Convenio. Al respecto, es necesario reiterar.

- a) *Nunca se evidenció la formulación de la totalidad de los proyectos.*
- b) *El avance en la caracterización nunca se completó. Los requisitos contractuales respecto esa misma caracterización eran explícitos y nunca se completaron para ninguno de los proyectos.*
- c) *Los ítems que componían la caracterización no fueron allegados en su totalidad para ninguno de los beneficiarios.*
- d) *Los informes de supervisión dan clara cuenta de esa situación, al igual que lo hacen las intervenciones del Comité Supervisor frente al Comité Administrativo.*

27

Concluye de manera imprecisa el informe de la Contraloría que no se consideraron opciones diferentes a dar por terminado el Convenio. Es importante reiterar que el Convenio finalizó por cumplimiento del plazo establecido.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

La Contraloría General de la República, no desconoce que el “*Convenio finalizó por cumplimiento del plazo establecido.*”; sin embargo, el objeto contractual, no se cumplió y no se dieron alternativas por parte del Ministerio, para el cumplimiento de este; tampoco se iniciaron los trámites administrativos de apremio, por el contrario, se optó por:

“suspender a partir de hoy 29 de octubre de 2018 temporalmente la ejecución técnica y financiera del convenio (tramite que será oficializado y radicado formalmente una vez se termine este comité), incluida la caracterización poblacional y productiva parcial, para poder realizar los trámites pertinentes para una terminación anticipada del convenio de común acuerdo entre las partes.”

Suspensión durante la cual no hay análisis técnico, financiero ni jurídico de la situación, en la que quedó el convenio. Sea del caso señalar que está delegada

recibió denuncias de los ejecutores de los proyectos, según los cuales se hicieron compras y se adelantaron actividades tenientes a la satisfacción del interés público que se documentó en lo estudios previos. Situaciones que pueden configurarse en riesgos desatendidos consecuencia directa de la omisión administrativa.

Por lo anterior, se considera que existe una pérdida de oportunidad de satisfacer necesidades públicas, así como de una apropiación de 75 mil millones de pesos, sin que existan argumentos técnicos que soporten la falta en la toma de decisiones por parte del Ministerio y por ello, debe ser estudiado por la Procuraduría General de la Nación, con el fin, de establecer, si en ese cumplimiento del plazo establecido, sin objeto contractual cumplido, se presentaron conductas de tipo disciplinario. Con lo anterior se configura el hallazgo con sus alcances.

Lo anterior sin perjuicio de las eventuales consideraciones de orden fiscal que puedan ser consolidadas una vez sea liquidado el convenio en comento o que se presenten reclamaciones que pongan en riesgo el patrimonio público.

6. ANEXOS

TABLA CONSOLIDADA DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGO	NÚMERO	VALOR (\$)
ADMINISTRATIVOS	3	-
DISCIPLINARIOS	2	-
PENALES	0	-
FISCALES	0	-