

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO
CONVENIOS SUSCRITOS POR EL MADR EN EL MARCO DE LA CUMBRE
AGRARIA, CAMPESINA, ÉTNICA Y POPULAR, CONPES 3811 Y LEYES 1450
Y 1454 DEL 2011, SURGIDOS DE LAS DENUNCIAS PRESENTADAS POR EL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL – MADR
(2015 a 2017)

00846

CGR - CDSA No.

JUNIO DE 2018

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL (DENUNCIAS
CONGRESO DE LA REPÚBLICA – CONVENIOS)
VIGENCIAS 2015 - 2017

Contralor General de la República

Edgardo José Maya Villazón

Contralor Delegado para el Sector Agropecuario
Andrés Bernal Morales

Directora de Vigilancia Fiscal

Sonia Alexandra Gaviria Santacruz

Supervisor de Auditoría encargado

Gladys Stella Romero Pérez

Líder de Auditoría

Margarita Lucero Cuadros Núñez

Auditores

Luz Marina Rodríguez Suarez
Sandra Rocío Espitia Zamora
Orlando Emiro Morillo Guerrero

TABLA DE CONTENIDO

	Página
1. CARTA DE CONCLUSIONES	4
1.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA.....	5
1.1.1. Objetivo General	6
1.1.2. Objetivos Específicos	6
1.2. CRITERIOS IDENTIFICADOS	6
1.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA.....	7
1.4. LIMITACIONES DEL PROCESO.....	7
1.5. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO	8
1.6. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA.....	8
1.7. LIMITACIÓN EN EL ALCANCE – CONCLUSIÓN (CONCEPTO) CON RESERVAS	9
1.8. RELACIÓN DE HALLAZGOS	9
1.9. PLAN DE MEJORAMIENTO.....	9
2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	11
2.1. RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA	11
2.1.1. Resultados de Seguimiento a Auditorías Anteriores	16
2.2. RESULTADOS EN RELACIÓN CON LOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS Nos. 1 y 2	16
2.2.1. Convenio 2015742 - Corporación Multiactiva Emprender ONG ...	17
2.3. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3	

89

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctor
JUAN GUILLERMO ZULUAGA CARDONA
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural
Bogotá D.C.

Respetado Señor Ministro:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica 0014 del 14 de Junio de 2017, la Contraloría General de la República (CGR) realizó auditoría de Cumplimiento (PVCF 2018) sobre la ejecución de los Convenios suscritos con: Corporación Alternativas de Paz-ALTERPAZ - 20151097; Organización Sindical Acción Campesina Colombiana-ACC - 20151098; Asociación de Productores Agropecuarios Semillas del Futuro-APRASEF - 20151095; Agencia de Desarrollo Local Nariño-ADEL – 20150978; Corporación Multiactiva Emprender – 20150742; y Corporación Buen Ambiente-CORAMBIENTE - 20151094; en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR.

Es responsabilidad de la Administración, el contenido en calidad y cantidad de la información suministrada, así como con 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 en la ejecución de los Convenios suscritos con: Corporación Alternativas de Paz-ALTERPAZ - 20151097; Organización Sindical Acción Campesina Colombiana-ACC - 20151098; Asociación de Productores Agropecuarios Semillas del Futuro-APRASEF – 20151095; Agencia de Desarrollo Local Nariño-ADEL – 20150978; Corporación Multiactiva Emprender – 20150742; y Corporación Buen Ambiente-CORAMBIENTE - 20151094, conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en los Principios fundamentales de auditoría y las Directrices impartidas para la auditoría de cumplimiento, conforme a lo establecido en la Resolución Orgánica 0014 del 14 de junio de 2017, proferida por la Contraloría General de la República, en concordancia con las Normas

Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI¹), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI²) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Estos principios requieren de parte de la CGR la observancia de las exigencias profesionales y éticas que requieren de una planificación y ejecución de la auditoría destinadas a obtener garantía limitada, de que los procesos consultaron la normatividad que le es aplicable.

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales y que fueron remitidos por las entidades consultadas, que fueron: estudios previos, listado de beneficiarios, Planes operativos de los convenios, fichas CACEP, Actas Comités Administrativos y Supervisor de cada convenio, informes de los cooperantes, Contratación Derivada, Presupuesto, Desembolsos, actas de recibo de los beneficiarios, registros fotográficos, reuniones y oficios de respuesta con sus respectivos soportes.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema de información de Auditorías establecido para tal efecto y los archivos de la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Delegada para el Sector Agropecuario.

La auditoría se adelantó en la sede del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. El período auditado tuvo como fecha de corte 30 de abril de 2018 y abarcó el periodo comprendido entre las vigencias 2015 a 2017, fechas que corresponden al plazo de suscripción y término de los Convenios.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas fueron analizadas y en este informe se incluyen los hallazgos que la CGR consideró pertinentes.

1.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

Los objetivos de la auditoría fueron los siguientes:

¹ ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

² INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions.

1.1.1. Objetivo General

Evaluar el cumplimiento del objeto de los Convenios suscritos por el Ministerio de Desarrollo Rural en el marco de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular, CONPES 3811 y Leyes 1450 y 1454 del 2011, surgidos de las denuncias presentadas por el Congreso de la República.

1.1.2. Objetivos Específicos

1. Analizar el cumplimiento de la normatividad aplicable en la ejecución de los Convenios: Corporación Alternativas de Paz–ALTERPAZ - 20151097; Organización Sindical Acción Campesina Colombiana–ACC - 20151098; Asociación de Productores Agropecuarios Semillas del Futuro-APRASEF - 20151095; Agencia de Desarrollo Local Nariño-ADEL – 20150978; Corporación Multiactiva Emprender – 20150742; y Corporación Buen Ambiente-CORAMBIENTE - 20151094.
2. Verificar el cumplimiento de las cláusulas contractuales, a través de la muestra seleccionada de las actividades incluidas en el POA de cada Convenio, sujeto de análisis en la presente auditoría, así como la adecuada ejecución del recurso público, conforme a los resultados obtenidos en la ADES (Denuncia) de 2017.
3. Elaborar el informe final del resultado del proceso auditor, mediante el cual se dará respuesta de fondo al denunciante.

1.2. CRITERIOS IDENTIFICADOS

De acuerdo con el objeto de la evaluación, los criterios sujetos a verificación son:

- a) Constitución Política de Colombia de 1991.
- b) Decreto Ley No. 313 de 1960, reglamentado por los Decretos Nos. 1413 de 1960 y 710 de 1984
- c) Decreto No. 777 de 1992, por el cual se reglamentan la celebración de los contratos a que refiere el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política.
- d) Decreto No. 1403 de 1992, por el cual se modifica el Decreto 0777 de 1992.
- e) Decreto No. 2459 de 1993, por el cual se adoptan disposiciones en relación con los contratos a que se refiere el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política.
- f) Ley 489 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.

- h) Ley 1753 de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2014 - 2018.
- i) Decreto No. 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.
- j) Decreto No. 870 de 2014, por el cual se regula un espacio de interlocución y participación con las Organizaciones de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular que se denominará Mesa Única Nacional.
- k) Resolución No. 0385 de fecha 02 de octubre de 2014, expedida por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, por la cual se fijan directrices y se dictan pautas para la administración de los recursos del Fondo de Fomento Agropecuario.
- l) Resolución No. 0503 de fecha 22 de diciembre de 2014, expedida por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, por la cual se desarrollan los objetivos, criterios, lineamientos y particularidades para el cumplimiento de los acuerdos con la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular a través del Fondo de Fomento Agropecuario.

Las dos últimas resoluciones comprenden el Manual Operativo para la formulación, ejecución y seguimiento a proyectos del Fondo de Fomento Agropecuario para la Cumbre Agraria, Campesina, étnica y Popular – CACEP.

1.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA

Verificar el cumplimiento de los Convenios suscritos entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y las Asociaciones: Corporación Alternativas de Paz-ALTERPAZ - 20151097; Organización Sindical Acción Campesina Colombiana-ACC - 20151098; Asociación de Productores Agropecuarios Semillas del Futuro-APRASEF - 20151095; Agencia de Desarrollo Local Nariño-ADEL – 20150978; Corporación Multiactiva Emprender – 20150742; y Corporación Buen Ambiente-CORAMBIENTE - 20151094.

1.4. LIMITACIONES DEL PROCESO

En el trabajo de auditoría se presentaron las siguientes limitaciones que afectaron el alcance de la auditoría: entrega inoportuna de la información solicitada, por lo que hubo que realizar solicitudes reiteradas de la misma; se presentaron debilidades en la calidad y consistencia de la información remitida por el Ministerio

a la comisión de auditoría, teniendo que realizar doble revisión a la documentación aportada, lo cual incidió negativamente en el desarrollo y resultados de la auditoría.

1.5. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

Como resultado de la evaluación al diseño de controles implementados por el Ministerio de Agricultura, se determinó una calificación de "Inadecuado", debido a que no garantiza mecanismos de efectivo control.

En la evaluación de la efectividad de controles, el resultado es "Ineficiente"; de acuerdo con la metodología vigente para la evaluación de control interno, el puntaje final obtenido fue de 2.1, valor que permite a la Contraloría General de la República conceptuar que, la Calidad y Eficiencia de Control Interno es **INEFICIENTE**, sustentado en los hallazgos que se presentan en el presente informe y que tienen relación principalmente, con las debilidades en la organización, presentación, calidad y consistencia de la información.

1.6. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Como resultado de la auditoría realizada, la Contraloría General de la República considera que el cumplimiento de la normatividad relacionada con el cumplimiento de los Convenios suscritos entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y las Asociaciones: Corporación Alternativas de Paz-ALTERPAZ - 20151097; Organización Sindical Acción Campesina Colombiana-ACC - 20151098; Asociación de Productores Agropecuarios Semillas del Futuro-APRASEF - 20151095; Agencia de Desarrollo Local Nariño-ADEL - 20150978; Corporación Multiactiva Emprender - 20150742; y Corporación Buen Ambiente-CORAMBIENTE - 20151094; no resulta conforme, en todos los aspectos significativos, frente a los criterios aplicados.

Algunos de los criterios evaluados en la presente auditoría, no se cumplieron a cabalidad, teniendo en cuenta que algunos de los Convenios sujeto de análisis no se efectuaron en su totalidad, razón por la cual los respectivos Comités Supervisores proyectan informes de incumplimiento, además de las observaciones registradas en éste documento en temas de planeación, control, seguimiento y manejo de recursos.

1.7. LIMITACIÓN EN EL ALCANCE – CONCLUSIÓN (CONCEPTO) CON RESERVAS

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, salvo en lo referente a los hallazgos descritos en el presente documento, y a las limitaciones expresadas sobre la consistencia de la información manejada por el Ministerio, la información acerca de la materia controlada en la entidad resulta NO CONFORME, de acuerdo con los procedimientos de auditoría en todos los aspectos significativos, con los criterios aplicados respecto del Manual Cumbre Agraria, Anexos Técnicos.

1.8. RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República constituyó catorce (14) hallazgos Administrativos de los cuales doce (12) tienen presunta incidencia disciplinaria, los cuales serán trasladados a la autoridad competente.

1.9. PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad deberá elaborar y/o ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe. Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances del mismo deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al recibo de este 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@contraloria.gov.co** el documento en el cual se evidencia la fecha de recibo por parte de la entidad del presente informe, de ser viable el mismo día de su recepción, con copia a los correos electrónicos: **gladys.romero@contraloria.gov.co**, **margarita.cuadros@contraloria.gov.co** y **cecilia.gomez@contraloria.gov.co**.


La Contraloría General de la República evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por las entidades para eliminar las causas de los hallazgos detectados en esta auditoría, según lo establecido en la Resolución orgánica que reglamenta el proceso y en la Guía de auditoría aplicable vigentes.

Bogotá, D.C., 07 JUN. 2016



ANDRÉS BERNAL MORALES
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

Aprobó: Sonia Alexandra Gaviria Santacruz – Directora de Vigilancia Fiscal
Revisó: Gladys Romero – Supervisora de Auditoría
Elaboró: Margarita Lucero Cuadros Núñez – Líder de Auditoría



2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

Como resultado del análisis de la información entregada oficialmente, tanto por el MADR como por las diferentes asociaciones, se generaron dieciocho (18) observaciones con diferentes connotaciones, las cuales fueron comunicadas oportunamente al Ministerio, quien dio respuesta de las mismas por escrito y con soportes, de manera extemporánea, documentos que fueron objeto de análisis y valoración por parte de la CGR, confirmando catorce (14) hallazgos Administrativos, de los cuales doce (12) tienen presunta incidencia Disciplinaria, los cuales serán trasladados al competente y deben ser objeto de un Plan de Mejoramiento que el MADR debe elaborar para tal efecto.

Es de comentar que en algunos casos se observó la debida ejecución de las actividades establecidas en los anexos técnicos, respecto de la muestra seleccionada, descritas en el presente documento.

2.1. RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA

CONVENIO 20150978 - AGENCIA DE DESARROLLO LOCAL NARIÑO – ADEL

El convenio tuvo como objeto articular esfuerzos técnicos administrativos y financieros para impulsar el fortalecimiento de las capacidades productivas y generación de ingresos de los productores campesinos agrícolas, a través de la implementación del proyecto "*Fortalecimiento de la Agricultura Familiar de Pequeños productores de Café de Alta Calidad en seis Municipios del Departamento de Nariño*", y garantizar su sostenibilidad mediante el acompañamiento técnico en el ciclo de producción, cosecha, comercialización, ambiental, socio empresarial y asociatividad, por un total de \$4.945'281.285, de los cuales el aporte del Ministerio es \$3.000'000.000 y la contrapartida de \$1.945'281.285.

El convenio se ejecutó para 380 beneficiarios, en los municipios de Buesaco, Consacá, El Tablón de Gómez, Sandoná, San Lorenzo y Taminango del Departamento de Nariño.

Respecto del cumplimiento de requisitos por parte de los beneficiarios, la CGR verificó oficio del 13 de agosto de 2014 de la Secretaria de Agricultura y Medio Ambiente del Departamento de Nariño, donde se certifica que los beneficiarios del proyecto son pequeños productores. Así mismo, se revisó el acta de concertación del 25 de septiembre del mismo año donde los beneficiarios acuerdan que la

Agencia de Desarrollo Local Nariño formulará el proyecto y lo presentará a la Gobernación de Nariño.

También se evidenció un acta de selección de proyectos productivos aplicables al documento CONPES 3811 de 2014, dada el 29 de octubre de 2014, en la cual está el proyecto en mención, firmada por el delegado de la mesa campesina, la Secretaria y el Subsecretario de Agricultura y Ambiente de Agricultura de Nariño.

La CGR evidenció los aportes de la Agencia de Desarrollo Local Nariño, que correspondieron a las contribuciones de los beneficiarios en mano de obra y transporte de materiales, de acuerdo con lo establecido en los estudios previos, en el capítulo obligaciones generales, numeral 2: *“Aportar los recursos de contrapartida en especie para la ejecución del convenio representada en mano de obra de los beneficiarios”*.

Así mismo, de acuerdo con el acta N° 3 del 15 de noviembre de 2016, se verificó la aprobación de la modificación de la minuta del convenio (del Numeral 3.1), realizada el 22 de noviembre de 2016, aclarando que del total de 380 fincas establecidas, 350 corresponden a la construcción de beneficiaderos nuevos, por valor de \$1.641.373.337 y 30 beneficiaderos rehabilitados, por \$67.765.835; tal como lo establece el proyecto presentado por la Fundación Integral para el desarrollo FID y los estudios previos del MADR.

Respecto de la renovación de 200 hectáreas de café, si bien se realizó con recursos de la contrapartida, esta actividad fue modificada y avalada por el comité administrativo a 100 hectáreas, dados argumentos de condiciones climáticas del primer semestre del año, situación que no afectó los recursos aportados por el MADR ni la ejecución del convenio.

En el informe de la CGR de Atención a Denuncias, ADES, de marzo de 2018, se plasmó un hallazgo administrativo relacionado con fallas en el funcionamiento de despulpadoras de café, el cual fue sujeto de acciones de mejora en el plan de mejoramiento de la entidad.

CONVENIO 20151094 CORPORACION BUEN AMBIENTE – CORAMBIENTE

Cuyo objeto fue *“Articular esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para llevar a cabo la implementación, ejecución y seguimiento de los proyectos presentados en el marco de los compromisos con la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular a través del Fondo de Fomento Agropecuario”*. Desarrollado a través de 12 líneas productivas, por valor de \$4.139'100.000.

Se evaluaron las líneas productivas número 6: Producción Hortícola y Pecuaria en Sucre; Línea 8: Fortalecimiento de la producción de una granja agropecuaria a través de la implementación de buenas prácticas de producción y valor agregado a las líneas hortalizas, avícola y bovina de leche; y Línea 9: Mejoramiento de las condiciones de producción de 15 sistemas de ovinocultura en Guicán – Boyacá.

Respecto a la idoneidad y experiencia de la Corporación, se verificó que el MADR, a través de la Oficina Asesora de Planeación y Prospectiva, certificó *“que cuenta con reconocida idoneidad y experiencia con resultados satisfactorios que acreditan la capacidad técnica y administrativa para realizar el objeto del contrato”*; lo anterior, de acuerdo con los contratos y certificaciones expedidas por contratantes de la Corporación, relacionados a continuación.

Contrato/Convenio	Valor	Contratante
Contrato de subvención N00223 de 2009	518.234 Euros	Departamento para la Prosperidad social
Convenio de cooperación técnica	255.968 Dólares	Corporación Andina de Fomento
N110851/CHY698	50.000 Libras	Cristhian Aid
CO523	314.300 Dólares	Interamerican Foundation

FUENTE: MADR Estudios previos

Adicionalmente, se verificaron las siguientes certificaciones por las cuales el MADR acreditó la idoneidad y experiencia: DPS, Ayuda en acción, Lutheran World Relief, Acción Social, Cristhian Aid, Interamerican Foundation y Corporación Andina de Fomento (CAF).

Igualmente, se pudo evidenciar que para las líneas 6, 8, y 9 se aprobaron los planes operativos respectivos, a través del acta N° 3 del Comité Administrativo, realizado el 28 de julio de 2016.

Por otra parte, se observó la existencia de la ficha CACEP, donde se estableció la población objetivo, el problema y la necesidad a atender; así como el acta de evaluación de las 3 líneas verificadas por la CGR, donde se calificaron los componentes socioeconómico, técnico y financiero para determinar su viabilidad.

A través de los Informes de supervisión se realiza el seguimiento y verificación de los soportes de los desembolsos realizados, así como la ejecución presupuestal.

ASOCIACIÓN CAMPESINA COLOMBIANA – ACC

El 30 de diciembre de 2015 se suscribió el Convenio de Asociación 20151098 , con la Organización Sindical Acción Campesina Colombiana - ACC, y que tuvo por objeto el *“Articular esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para llevar a*

cabo la implementación, ejecución y seguimiento de los proyectos presentados en el marco de los compromisos con la "Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular a través del Fondo de Fomento Agropecuario", por \$4.563.732.000, de los cuales \$4.292.857.000 fueron cofinanciados por el MADR, con una contrapartida de \$270.875.000.

Su ejecución debía realizarse a través de 7 líneas productivas, las cuales contaban con asignación presupuestal individual, recursos que se debían pagar a través de 4 desembolsos, previa la verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos en la minuta del convenio.

De los recursos cofinanciados durante el periodo de ejecución por el MADR, se desembolsó la suma de \$3.523.541.367, quedando pendientes \$769.315.633. Lo anterior, debido a que de las 7 líneas productivas que integran el convenio 2 se ejecutaron en su totalidad recibiendo el 100% de sus recursos; 4 recibieron el 75%, que corresponden al primer y segundo desembolsos; y 1 recibió el 95%, quedando pendiente el último desembolso. Respecto del valor desembolsado, la Asociación no legalizó recursos por valor de \$1.048.447.904.

Igualmente, la labor de supervisión del convenio fue deficiente, debido a que a los supervisores se les asignó un número considerable de convenios o contratos, sin tener en cuenta que la mayoría se llevan a cabo a nivel nacional y con múltiples líneas de producción; esto debido a una deficiente gestión administrativa por parte del MADR, lo que condujo a que no se ejercieran las funciones de supervisión en forma eficiente y oportuna, ocasionando un posible incumplimiento del convenio.

Lo anteriormente descrito muestra un posible incumplimiento por parte de la ACC respecto de los términos del convenio, razón por la que el Comité Supervisor del mismo envió a la Oficina Asesora de Jurídica del Ministerio un informe denominado "*Posible Incumplimiento Parcial Convenio 2015-1098 Suscrito Entre El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR y la Organización Sindical Acción Campesina Colombiana – ACC*".

CORPORACIÓN ALTERNATIVAS DE PAZ - ALTERPAZ

El 29 de diciembre de 2015 se suscribió el Convenio No. 20151097 con ALTERPAZ, con el objeto de "*Articular esfuerzos técnicos administrativos y financieros para llevar a cabo la implementación, ejecución y seguimiento de los proyectos presentados en el marco de los compromisos con la 'Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular'*", a través del Fondo de Fomento Agropecuario, por valor de \$25.690.655.000, de los cuales el MADR aportaría \$25.050.000.000 y la Corporación aportaría \$640.655.000.

Dicho convenio se desarrolló a través de 18 líneas productivas a nivel nacional para 5.134 beneficiarios. Se evidenció que algunas de las líneas no se ejecutaron en su totalidad (por ejemplo, para la Línea de Chocó se registró el 0%); así mismo, en el caso de dos de las líneas seleccionadas (134 y 145) se realizaron tres de los cuatro desembolsos programados.

El Comité Supervisor realizó un informe de posible incumplimiento, remitido a la Oficina Jurídica para determinar si habría lugar al inicio de las acciones legales pertinentes, describiendo para cada una de las líneas las actividades con los posibles incumplimientos, documento que evidencia el riesgo de pérdida de recursos en caso de que el MADR no tome las acciones del caso.

ASOCIACIÓN DE PRODUCTORES AGROPECUARIOS – APRASEF

El 29 de diciembre de 2015, el Ministerio suscribió el Convenio 20151095 con APRASEF, con el objeto de *“articular esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para llevar a cabo la implementación, ejecución y seguimiento de los proyectos presentados en el marco de los compromisos con la “Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular a través del Fondo de Fomento Agropecuario”*, por un valor total de \$16.355.362.376, desarrollado a través de 8 líneas productivas: 5 de ellas en la región del Catatumbo y las 3 restantes en el Departamento de Nariño, con un total de 2.293 beneficiarios.

Dicho convenio fue objeto de prórroga hasta el 30 de abril de 2017, con el fin de adelantar las actividades pendientes en el departamento de Nariño, justificada en temas de orden público y estado climático. Sin embargo, una de las líneas ejecutadas en dicha región se terminó luego de la fecha pactada. Por otra parte, se observó que si bien una de las líneas el referentes al proyecto de ganadería que estaba proyectado para ejecutarse en el Departamento de Nariño fue trasladado a la Región del Catatumbo, por acuerdo de las Asociaciones con el aval del MADR.

También se determinó que se asignó un presupuesto para cada línea productiva con cuatro desembolsos individuales, y, de acuerdo con los requisitos contractualmente convenidos, estos se realizaron en debida forma y fueron soportados con los informes de supervisión correspondientes. Sin embargo, a la fecha y pese a haberse cumplido la totalidad de las actividades, no se ha realizado la respectiva liquidación.

2.1.1. Resultados de Seguimiento a Auditorías Anteriores

Si bien la presente auditoría es la primera en su clase que se practica al Ministerio, es importante resaltar que, respecto al asunto o tema auditado, la CGR adelantó una actuación fiscal (ADES) a Convenios suscritos bajo el proceso de Cumbre Agraria durante la vigencia 2017 de la que resultaron 29 hallazgos, de los cuales 17 tuvieron presunta incidencia disciplinaria y 3 presunta incidencia penal. Sobre algunos hallazgos comunicados inicialmente con incidencia fiscal, el MADR en su respuesta informó a este ente de control que adelantaría los procesos de posible incumplimiento, con el fin de resarcir el presunto daño patrimonial.

No obstante, a la fecha no se evidencian actuaciones efectivas por parte del Ministerio, a excepción de la mera intención de adelantar procesos ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, sin realizar previamente reclamaciones a posibles terceros responsables (como las aseguradoras) con fundamento en las pólizas suscritas con los diferentes operadores. Lo anterior puede poner en riesgo los recursos públicos y configurar un eventual daño patrimonial al Estado, acorde con lo dispuesto en la Ley 610 de 2000.

2.2. RESULTADOS EN RELACIÓN CON LOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS Nos. 1 y 2

OBJETIVO ESPECÍFICO 1
Analizar el cumplimiento de la normatividad aplicable en la ejecución de los Convenios: Corporación Alternativas de Paz-ALTERPAZ - 20151097; Organización Sindical Acción Campesina Colombiana-ACC - 20151098; Asociación de Productores Agropecuarios Semillas del Futuro-APRASEF - 20151095; Agencia de Desarrollo Local Nariño-ADEL - 20150978; Corporación Multiactiva Emprender - 20150742; y Corporación Buen Ambiente-CORAMBIENTE -20151094.

OBJETIVO ESPECÍFICO 2
Verificar el cumplimiento de las cláusulas contractuales, a través de la muestra seleccionada de las actividades incluidas en el POA de cada Convenio, sujeto de análisis en la presente auditoría, así como la adecuada ejecución del recurso público, conforme a los resultados obtenidos en la ADES de 2017.

Como resultado de la auditoría se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría y las cuales están relacionados con los dos objetivos específicos descritos.

2.2.1. Convenio 2015742 - Corporación Multiactiva Emprender ONG

Con el objeto de *“Articular esfuerzos técnicos administrativos y financieros para contribuir a mejorar la generación de ingresos, mediante el fortalecimiento de capacidades productivas, organizativas a pequeños productores para el establecimiento mantenimiento y comercialización de los cultivos de cacao, plátano y producción avícola, en el municipio de Dosquebradas, Departamento de Risaralda”*. Por valor de \$4.927'809.026.

- **HALLAZGO No. 1 - PLAN OPERATIVO CONVENIO (D1)**

El ARTÍCULO 83 de la Ley 1474 de 2011, en lo referente a la SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA CONTRACTUAL, establece: *“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”*.

Así mismo, el ARTÍCULO 84 de la misma Ley, en cuanto a las FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES, establece que *“La supervisión e Interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista”*. Adicionalmente, en el segundo párrafo del PARÁGRAFO 3º, determina que *“Cuando el ordenador del gasto sea informado oportunamente de los posibles incumplimientos de un contratista y no lo conmine al cumplimiento de lo pactado o adopte las medidas necesarias para salvaguardar el interés general y los recursos públicos involucrados, será responsable solidariamente con este, de los perjuicios que se ocasionen”*.

El Decreto 4170 de 2011 creó la Agencia Nacional Colombia Compra Eficiente como un ente rector con el objetivo desarrollar e impulsar políticas públicas y herramientas, orientadas a la organización de los procesos de compras y contratación Pública. En el marco de sus facultades, ha expedido la Guía para el ejercicio de las funciones de Supervisión e Interventoría de los contratos del Estado, que estipula en su acápite II referente a la Vigilancia de los contratos estatales, establece que *“ De acuerdo con el principio de responsabilidad que rige la contratación estatal, las Entidades Estatales están obligadas a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger tanto los derechos de la propia Entidad como los del contratista y terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato. Esta vigilancia tiene como objetivo proteger la moralidad administrativa, prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y tutelar la*

transparencia de la actividad contractual y debe ejercerse a través de un supervisor o interventor, según corresponda”, (Ley 1474 de 2011).

Igualmente, en el acápite III Selección y designación de supervisores e interventores de los contratos, literal A Supervisores, en el primer párrafo, señala que *“La supervisión de un contrato estatal consiste en ‘el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercido por la misma entidad estatal cuando no se requieren conocimientos especializados”*”.

Así mismo, en el acápite V relacionado con la responsabilidad de los supervisores o interventores. *“En los términos de la Ley 80 de 1993 y el Estatuto Anticorrupción, las Entidades Estatales, los servidores públicos, contratistas e interventores que intervienen en la celebración, ejecución y liquidación del contrato estatal son responsables por sus actuaciones y omisiones y en consecuencia responden civil, fiscal, penal y disciplinariamente por las faltas que cometan en el ejercicio de sus funciones”*.

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 (...)*”

CLAUSULA CUARTA: OBLIGACIONES ESPECIALES DE LA CORPORACIÓN: 1) *Dentro de los (5) días calendario siguientes al perfeccionamiento del presente Convenio, elaborar conjuntamente con el Ministerio el Plan Operativo para revisión y aprobación del Comité Administrativo del Convenio. El desarrollo del objeto del presente convenio y en particular las obligaciones que de él se deriven, las partes se sujetarán a un Plan Operativo aprobado por El COMITÉ ADMINISTRATIVO de que trata la cláusula séptima del presente convenio. Este Plan Operativo detallará entre otros asuntos, los objetivos propuestos, las actividades a desarrollar, los resultados o productos a entregar, los roles institucionales, los rubros y los gastos que genere el convenio”*.

En el proceso auditor se evidenció que, pese a existir requerimientos por parte del Comité Supervisor, no se elaboró el Plan Operativo contemplado en la Cláusula Cuarta del convenio 2015742, perfeccionado el 7 de septiembre de 2015, lo que llevó a que el término de ejecución se agotara y se optara por la terminación y liquidación anticipada por mutuo acuerdo tres meses después, es decir, el 18 de diciembre de 2015.

Lo anterior fue ocasionado por deficiencias de comunicación y por falta de gestión del Comité Administrativo en la oportuna toma de decisiones respecto al proyecto,

lo que pudo generar falsas expectativas en los beneficiarios y una imagen negativa del Ministerio ante la comunidad.

Esta situación constituye un hallazgo administrativo, con presunta connotación Disciplinaria acorde con lo establecido en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, y se dará traslado a la Procuraduría General de la Nación para lo de su competencia.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La entidad en su respuesta trajo a colación la sentencia C-521-09 de la Corte Constitucional, en donde indica *“El derecho fundamental a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho, pretende asegurar que los conflictos sociales que involucran consecuencias de tipo sancionatorio no se prolonguen de manera indefinida, además de evitar que un mismo asunto obtenga más de una respuesta de diferentes autoridades judiciales, en procesos que tengan identidad de sujeto, objeto y causa, siendo su finalidad última la de racionalizar el ejercicio del poder sancionatorio en general, y especialmente del poder punitivo. Por eso, no solo se aplica a quien está involucrado en un proceso penal, sino que en general rige en todo el derecho sancionatorio (contravencional, disciplinario, fiscal, etc.), pues el artículo 29 dispone que [e]l debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, y el non bis in ídem hace parte de los derechos que se entienden asociados al debido proceso”*.

Además, informa que este convenio fue objeto de revisión por parte del grupo de Atención de Denuncias de la CGR y que se impuso un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, por lo que se implementó un plan de mejoramiento presentado el pasado 11 de abril de 2018. Ante ello, solicitó retirar la observación correspondiente.

COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

Analizada la respuesta de la Entidad, si bien es cierto que el convenio 2015742 fue objeto de evaluación por parte de este ente de control en la actuación de atención de denuncias ADES, culminada en marzo de 2018, en el presente proceso auditor se establecieron deficiencias y debilidades diferentes.

En la actuación de denuncias se identificaron deficiencias en la planeación del proyecto y de los contratos, debido a que el tiempo establecido en la etapa precontractual para la ejecución del convenio fue insuficiente para su cumplimiento, dado que las actividades objeto del mismo correspondían a cultivos de largo plazo y producción avícola, que contemplaban desde su establecimiento hasta la comercialización, como lo manifestó el cooperante EMPRENDER,

mediante oficio en el cual solicitó la terminación anticipada por la imposibilidad de ejecutarlo en tres meses.

Para el caso del presente informe, el hallazgo establecido se enfoca en el incumplimiento de la presentación del plan operativo del convenio, tal como lo establece la Cláusula Segunda del mismo, y en la falta de gestión del Comité Administrativo para exigir su presentación; en consecuencia, se evidencian dos hechos diferentes, motivo por el cual la respuesta en lo referente al principio *non bis in idem* citado por el MADR no es procedente, razón por la cual se ratifica el hallazgo con su respectiva connotación.

Dado el impacto ocasionado a los potenciales beneficiarios por el incumplimiento de las actividades previstas en el convenio, se remitirá a la Procuraduría General de la Nación para lo de su competencia.

3.2.2 Convenio 20151098 - Organización Sindical Acción Campesina Colombiana – ACC

Con el objeto de: *“Articular esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para llevar a cabo la implementación, ejecución y seguimiento de los proyectos presentados en el marco de los compromisos con la “Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular a través del Fondo de Fomento Agropecuario” por valor de \$4.563.732.000, del cual el MADR aporta la suma de \$4.292.857.000 y la Organización el valor de \$270.875.000.*

- **HALLAZGO No. 2 - PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA - PLANEACIÓN (D2)**

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

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

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

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

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

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

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

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

Analizado el Convenio de Asociación 20151098, se establecieron las siguientes debilidades de planeación:

- Se evidenció que el 30 de diciembre 2015 se realizó: la suscripción del contrato, el registro presupuestal No. 321515 por \$1.931.785.650, además, se aprobó la garantía de cumplimiento y se dio el inicio de la ejecución del mismo con un plazo de un (1) año, es decir, hasta el 31 de diciembre del 2016.
- Mediante Actas de Comité administrativo Números 1 y 6 del 30 de marzo y 12 de abril de 2016, se aprobaron los planes operativos de las 7 líneas productivas que forman parte de la ficha CACEP (Cumbre Agraria Campesina Étnica y Popular) y los anexos técnicos para el cumplimiento del objeto contractual del convenio, es decir, 4 meses después de suscrito.
- Igualmente, el primer desembolso para cada una de las líneas en mención, se realizó en las siguientes fechas:

FECHA DEL PRIMER DESEMBOLSO POR LÍNEA

Línea productiva	Fecha desembolso
197	OP No. 326716 del 1 /07/2016
198	OP No 400365316 del 28/12/2016
200	OP No 141101016 del 31/05/ 2016
202	OP No 1402792 - 26/05/2016
204	OP No 127194516 - 19/05/2016
206	OP No 136593816 - 26/05/2016
211	OP No 125566116 - 18/05/2016

FUENTE: Archivo desembolsos - Ordenes de Pago SIIF

Así, se evidencia que los requisitos para el pago del primer desembolso, que corresponde al 45% del valor total del convenio, se cumplieron entre 5, 7 y 12 meses después de suscrito el convenio, aunado a que se observó que las actividades que soportan dichos desembolsos hacen referencia a actividades propias de la etapa precontractual y no a actividades de la etapa de ejecución:

“1. Acta de viabilidad técnica y jurídica emitida por el Comité Evaluador, 3. Acta del Comité Administrativo en donde conste la aprobación para la implementación y ejecución de cada proyecto, 4. Listado de beneficiarios de cada proyectos viabilizados para que ésta entidad proceda a solicitar a la DIAN la verificación de éstos, 5. Verificación de Antecedentes, fiscales, disciplinarios y judiciales por parte del Ministerio, de los beneficiarios de cada proyecto descrito en el anexo técnico del presente convenio, 6. Certificación emitida por el Comité Supervisor en la que conste el cumplimiento de los requisitos legales establecidos para tal fin, 7. Soportes que demuestren la titularidad, posesión o tenencia de buena fe, de los predios en donde se va a ejecutar cada uno de los convenios derivados, si a ello hubiere lugar según cada caso, 8. Constancia de trámite de solicitud de las

licencias, permisos y autorizaciones necesarias para la ejecución del proyecto, ante las autoridades competentes, si a ello hubiere lugar”.

Por lo anteriormente expuesto, queda claro que se desconoció el principio de planeación, teniendo en cuenta que el convenio se firmó el último día hábil del período fiscal y, adicionalmente, las actividades citadas, que forman parte de la etapa precontractual, se desarrollaron en la etapa de ejecución, lo cual absorbió el tiempo estipulado para la ejecución y ocasionó que se requirieran dos prórrogas para la terminación del convenio hasta el 31 de octubre de 2017, sin que a esa fecha se cumpliera con la totalidad de las actividades programadas en los anexos técnicos.

Estas situaciones afectaron los principios presupuestales de planeación y anualidad, por cuanto no se cumplió con el Plan Operativo de Inversiones dentro de los periodos fiscales para los cuales se realizó la correspondiente apropiación.

Lo expuesto fue causado por deficiencias en las funciones de planeación contractual y las de supervisión, respecto de la certificación y autorización de desembolsos; todo lo anterior constituye un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria de acuerdo con el artículo 34 de la Ley 734 del 2002, en concordancia con el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

“El Comité Supervisor del Convenio No. 20151098, se permite hacer las siguientes aclaraciones en lo referente a los procedimientos realizados durante las etapas precontractual y contractual del mismo:

Desde el Acta de Acuerdos de fecha 13 de mayo de 2014 suscrita entre el Gobierno Nacional y La Cumbre Agraria Campesina, étnica y Popular; el Gobierno Nacional se comprometió a destinar la suma de 250 mil millones de pesos mediante la línea de Fondo de Fomento Agropecuario, sin exigir cofinanciación “dada la naturaleza de las organizaciones que conforman la Cumbre” para suscribir proyectos productivos que busquen fomentar la economía campesina, indígena y afro.

De acuerdo a las mesas de trabajo adelantadas por parte del Gobierno y los Voceros de la Cumbre Agraria Campesina, étnica y Popular y los resultados de las mismas los cuales se ven plasmados en las actas, puede apreciarse que la mayor limitación que se presentó dentro del proceso de suscripción de los convenios tuvo que ver con la falta de documentación y/o subsanación de la misma por parte de las organizaciones pertenecientes a la CACEP, conllevando a retrasos en la viabilización de los proyectos y firma de los mismos.

No obstante, con el fin de continuar con el cumplimiento de los acuerdos surgidos desde el “Acta de Acuerdos suscrita el 13 de mayo de 2014 y en observancia a lo estipulado en el artículo 9 del Decreto 870 de mayo de 2014 que expresa “... Los acuerdos logrados en la Mesa Única Nacional se respetaran e implementaran dentro del marco de las competencias legales y constitucionales asignadas a las entidades y autoridades públicas. No se contravendrán los acuerdos y derechos previamente adquiridos ni aquellos reconocidos y alcanzados por la constitución, el Bloque de Constitucionalidad, la ley y la Jurisprudencia” el MADR adelantó de manera satisfactoria los procesos de contratación con las distintas organizaciones de la CACEP, en el marco de los acuerdos y la ley.

Ahora bien, el Convenio No. 20151098 fue firmado el día 30 de diciembre de 2015 entre el MADR y la ORGANIZACIÓN SINDICAL ACCION CAMPESINA COLOMBIANA – ACC, como se cita en la minuta del Convenio y de conformidad a lo referido en el considerando “4. Que la Oficina Asesora de Planeación y Prospectiva contando con la participación de la Dirección de Cadenas Agrícolas y Forestales y la Dirección de Cadenas Pecuarias, Pesqueras y Acuícolas, de acuerdo con los parámetros de evaluación creados para los proyectos a financiar a través del Fondo de Fomento Agropecuario y en el marco de los compromisos adquiridos con la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular, ha adelantado la evaluación de algunos de los proyectos que se describen en el anexo técnico que hace parte del estudio previo, y que a la fecha se encuentran subsanados en su integralidad, lo que significa que aun esta entidad no ha podido adelantar la evaluación de la totalidad de los proyectos relacionados, por cuanto no se tiene la subsanación definitiva de los mismos”

Lo anterior quiere decir, que los 7 proyectos pertenecientes al Anexo Técnico del Convenio, en la fecha de la firma del mismo, no estaban evaluados ni viabilizados en su totalidad, por lo tanto, no estaban los Planes Operativos aprobados por parte del Comité Administrativo. Lo que conlleva a que el Comité Supervisor en el momento que fue designado, no contara con insumos necesarios para empezar a cumplir con sus obligaciones, en lo referente al seguimiento de actividades aprobadas en el POA.

Tal y como está estipulado en los Estudios Previos y la Minuta Contractual quedó a cargo de la Organización el sometimiento de evaluación los proyectos descritos en el anexo técnico, cuando aún no cuenten con dicha viabilidad” y a cargo del MADR como obligación “Realizar la evaluación y viabilización oportuna de los proyectos descritos en el anexo técnico del presente convenio, y que aún no cuentan con dicha viabilidad, lo cual se realizará a través de la conformación de un Comité Administrativo (...)” , circunstancias que ponen de presente que desde la evaluación de la propuesta se contaba con la proyección en tiempo para el

cumplimiento del objeto del proyecto sin que se afectara su normal ejecución. Adicionalmente, no hay que dejar de lado las prórrogas solicitadas por la Organización que al analizar cada una de sus justificaciones están relacionadas con situaciones ajenas a la voluntad del contratista motivo por el cual desde el MADR se procedió a avalarlas basados además en pro de la contribución al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades campesinas, indígenas y negras; que finalmente son las beneficiarias de los proyectos aquí tratados.

*En el manual de Supervisión de Interventoría del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en el numeral **2.3.2.3.1. ETAPA DE INICIO DEL CONTRATO O CONVENIO**, se cita, entre otras, la siguiente función de los supervisores en la etapa del inicio del contrato y/o convenio:*

“(...) Acta de aprobación del plan operativo y cronograma de actividades por parte del comité administrativo la cual contenga lo solicitado en el Manual de Supervisión (...)”

Por lo anterior, el Comité Supervisor estuvo cumpliendo esta función hasta que fueron aprobados los Planes operativos de las 7 líneas productivas pertenecientes al Convenio, lo cual se dio los días 30 de marzo de 2016 para 5 líneas (197, 198, 200, 202 y 211) y el día 12 de abril de 2016, para las dos líneas faltantes la 204 y 206.

Paralelamente, el Comité Supervisor del Convenio, realizó el acompañamiento a la Organización Sindical Acción Campesina Colombiana – ACC., en la revisión de los requisitos para la aprobación del pago del primer desembolsos para cada línea productiva. Los requisitos eran los siguientes:

- *Acta de aprobación del Plan Operativo,*
- *Acta de viabilidad técnica y jurídica emitida por el Comité Evaluador,*
- *Acta del Comité Administrativo en donde conste la aprobación para la implementación y ejecución de cada proyecto,*
- *Listado de beneficiarios de cada proyecto viabilizados para que ésta entidad proceda a solicitar a la DIAN la verificación de éstos,*
- *Verificación de Antecedentes, fiscales, disciplinarios y judiciales por parte del Ministerio, de los beneficiarios de cada proyecto descrito en el anexo técnico del presente convenio,*
- *Certificación emitida por el Comité Supervisor en la que conste el cumplimiento de los requisitos legales establecidos para tal fin,*
- *Soportes que demuestren la titularidad, posesión o tenencia de buena fe, de los predios en donde se va a ejecutar cada uno de los convenios derivados, si a ello hubiere lugar según cada caso,*

- *Constancia de trámite de solicitud de las licencias, permisos y autorizaciones necesarias para la ejecución del proyecto, ante las autoridades competentes, si a ello hubiere lugar.*

En el siguiente cuadro, se resumen las fechas en las cuales la Organización cumplió con cada uno de los requisitos, lo cual da como resultado la fecha de radicación de la cuenta para el pago del primer desembolso:

<i>Línea</i>	<i>Viabilidad Técnica</i>	<i>Aprobación POA</i>	<i>Certificación de Predios</i>	<i>Cumplimiento aprobado por Comité Supervisor para 1er desembolso</i>
197	08/02/2016	30/03/2016	28/06/2016	28/06/2016
198	07/01/2016	30/03/2016	01/12/2016	05/12/2016
200	22/02/2016	30/03/2016	11/05/2016	12/05/2016
202	03/03/2016	30/03/2016	02/05/2016	04/05/2016
204	06/04/2016	12/04/2016	15/04/2016	25/04/2016
206	11/02/2016	12/04/2016	15/04/2016	25/04/2016
211	12/02/2016	30/03/2016	11/05/2016	18/04/2016

Como se observa en el cuadro anterior el requisito que en todos los casos limita la realización del trámite por parte del Comité Supervisor para la aprobación del primer desembolso es la revisión y certificación de los soportes que demuestren la titularidad, posesión o tenencia de buena fe, de los predios en donde se va a ejecutar cada uno de los convenios derivados, el cual dependía de la ACC, como Organización ejecutora, ya que era la encargada de presentar ante el MADR, la documentación correspondiente para el cumplimiento de dicho requisito

De acuerdo a lo relacionado en este escrito, no es procedente que luego de todas las acciones adelantadas por el MADR con el fin de llevar a un cabal termino los proyectos pertenecientes al Convenio; cumpliendo con los acuerdos, brindando todas las garantías y aplicación de las normas que nos aplican, se le indilgue responsabilidad por incumplimiento en ejecución predicable únicamente del contratista.

Si bien, la vigencia fiscal se observa como una constante que marca directamente el fin de este tipo de contratación, no depende de la ejecución de los proyectos, sino de los tiempos que cada uno de estos demande para la perfección de las prácticas precontractuales. Partiendo de ello, es necesario entender que cada proyecto debe someterse a un tipo de contratación en específico, debido a quienes son los proponentes.

Por otra parte, es de vital importancia entender el enfoque diferencial que fue necesario aplicarle a cada una de las organizaciones proponentes para poder argumentar y demostrar la idoneidad contractual. Esto no sólo dependió de

quienes se encontraban en el MADR respondiendo constantemente a solicitudes de información sino a las características que cada una de estas organizaciones posee en su interior. Por ello, en pro del excelente desarrollo de todo lo concerniente a la CACEP, es necesario entender de la mejor manera las diferentes situaciones que se han presentado desde el inicio de este proceso. Y no resta indicar nuevamente que a pesar de todo este tipo de escollos este Ministerio ha propendido por responder a los compromisos inherentes a esta entidad bajo el cumplimiento de todas las garantías.

En conclusión, como puede observarse si se presentaron incumplimientos en la ejecución, sin embargo, los mismos son en razón al comportamiento de la Organización, pues la función de seguimiento y vigilancia fue permanente por parte del MADR, en procura de la correcta ejecución y cumplimiento de las actividades.

Por lo anteriormente expuesto, se puede evidenciar que el Comité Supervisor del Convenio 2015-1098 ha venido realizando el debido seguimiento y supervisión al presente convenio, motivo por el cual se solicita muy respetuosamente que sea retirada esta observación del informe final que presente la Contraloría. (Anexo N° 1)”

COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

De acuerdo con lo manifestado por el MADR, se confirma que las actividades precontractuales se adelantaron durante la etapa de ejecución del convenio, como se expresa en la respuesta a la observación en el siguiente texto: “Los 7 proyectos pertenecientes al Anexo Técnico del Convenio, en la fecha de la firma del mismo, no estaban evaluados ni viabilizados en su totalidad (...)”.

Igualmente, esta situación es confirmada en el cuadro que relaciona las fechas de viabilización técnica de los proyectos, certificación de predios y cumplimiento de requisitos aprobados por el Comité Administrativo para el primer desembolso. Así mismo manifiesta “la revisión y certificación de los soportes que demuestren la titularidad, posesión o tenencia de buena fe, de los predios en donde se va a ejecutar cada uno de los convenios derivados, el cual dependía de la ACC, como Organización ejecutora, ya que era la encargada de presentar ante el MADR, la documentación correspondiente para el cumplimiento de dicho requisito.”

Teniendo en cuenta lo expresado por el Ministerio en su respuesta, la CGR ratifica que se incumplió con el principio de la planeación en la contratación pública y, por tanto, se confirma el hallazgo con la correspondiente connotación.

• **HALLAZGO No. 3 - ACTAS DE COMITÉ ADMINISTRATIVO (D3)**

El ARTÍCULO 83 de la Ley 1474 de 2011, en lo referente a la supervisión e interventoría contractual, establece: *“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”*.

Así mismo, el ARTÍCULO 84 de la misma Ley, en cuanto a las FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES, establece que *“La supervisión e Interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista”*. Adicionalmente, en el segundo párrafo del PARÁGRAFO 3º, determina que *“Cuando el ordenador del gasto sea informado oportunamente de los posibles incumplimientos de un contratista y no lo conmine al cumplimiento de lo pactado o adopte las medidas necesarias para salvaguardar el interés general y los recursos públicos involucrados, será responsable solidariamente con este, de los perjuicios que se ocasionen”*.

El Decreto 4170 de 2011 creó la Agencia Nacional Colombia Compra Eficiente (CCE) como un ente rector con el objetivo desarrollar e impulsar políticas públicas y herramientas, orientadas a la organización de los procesos de compras y contratación Pública. En el marco de sus facultades, CCE ha expedido la Guía para el ejercicio de las funciones de Supervisión e Interventoría de los contratos del Estado. En su acápite II, referente a la vigilancia de los contratos estatales, establece que *“De acuerdo con el principio de responsabilidad que rige la contratación estatal, las Entidades Estatales están obligadas a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger tanto los derechos de la propia Entidad como los del contratista y terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato. Esta vigilancia tiene como objetivo proteger la moralidad administrativa, prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y tutelar la transparencia de la actividad contractual y debe ejercerse a través de un supervisor o interventor, según corresponda, (Ley 1474 de 2011)”*.

Igualmente, en el acápite III Selección y designación de supervisores e interventores de los contratos, literal A Supervisores, en el primer párrafo, estipula que *“La supervisión de un contrato estatal consiste en “el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercido por la misma entidad estatal cuando no se requieren conocimientos especializados”*.

Cláusula Séptima del convenio Parágrafo Primero- *“El Comité Administrativo del presente Convenio tendrá además de las funciones establecidas en el Manual de Supervisión vigente, adoptado por el Ministerio, las siguientes funciones: 1) Revisar y aprobar el Plan Operativo que detalla la ejecución del convenio; 2) Revisar los avances de la ejecución del Plan Operativo y del Convenio; 3) Aprobar la contratación que se requiera para la adecuada ejecución del objeto contractual y que se ajuste a los lineamientos técnicos y jurídicos del Fondo de Fomento Agropecuario y la Normativa vigente; 4) Evaluar y aprobar las modificaciones que sea necesario introducir en el Plan Operativo al Presente Convenio; 5) Aprobar el presupuesto general y señalar los lineamientos técnicos del convenio, dentro del marco del Plan Operativo que se apruebe; 6) Solicitar, revisar y analizar los informes de ejecución del convenio; 7) Evaluar los avances del Convenio; 8) Aprobar los instrumentos necesarios para la ejecución del presente convenio; 9) las demás que se orienten a la adecuada ejecución del presente convenio”*

Parágrafo Segundo de la Cláusula Séptima del Convenio *–“el comité administrativo del presente convenio se reunirá, en forma ordinaria trimestralmente y de manera extraordinariamente cuando se estime conveniente, por convocatoria de su presidente o por solicitud de alguno(s) de su(s) integrantes. El quórum para que pueda deliberar el citado comité se constituirá con al menos 3 de sus 4 miembros y adoptará sus decisiones por consenso; las cuales se harán constar en actas suscritas por quienes en él intervienen. A éste comité podrán ser invitados las personas naturales o jurídicas que sus miembros requieran, quienes podrán intervenir en sus sesiones con voz pero sin voto, siempre que la invitación verse sobre asuntos de interés del presente convenio”*

En el contenido de las actas de 2016, se observó que los temas allí tratados se limitan a la aprobación de planes operativos y revisión y aprobación de solicitudes de prórroga, sin que se evidencie la revisión del desarrollo de las funciones pactadas en el convenio, tales como avance de ejecución de los proyectos, resultados de las visitas de campo, seguimiento de informes de supervisión e inconvenientes presentados; lo que permitiría al Comité Administrativo tomar decisiones basadas no solo en justificaciones presentadas por la organización y el Comité Supervisor respecto de la solicitud de prórrogas, sino en los antecedentes conocidos y evaluados por dicho Comité.

Por otra parte, verificadas las fechas de cada una de las actas del comité administrativo del convenio, no se dio cabal cumplimiento a lo establecido en el Parágrafo Segundo de la Cláusula Séptima en lo referente a las reuniones ordinarias de forma trimestral, además de las reuniones extraordinarias, como se observa en el cuadro siguiente.

ACTAS COMITÉ ADMINISTRATIVO

No. ACTA	CONTENIDO	FECHA
1	Presentar, revisar y aprobar el Plan Operativo del Convenio 20151098, suscrito entre el MADR y la organización Sindical Acción Campesina Colombiana - ACC	30/03/2016
2	Presentar, revisar y aprobar el Plan Operativo del Convenio 20151098, suscrito entre el MADR y la organización Sindical Acción Campesina Colombiana - ACC	12/04/2016
3	Se convoca al CA de acuerdo con el Acta No 1 del CS del convenio 20151098 con el fin de poner a consideración la solicitud de la organización de adicionar municipios y modificación del POA de la línea 198	1/12/2016
4	Revisar la viabilidad de solicitud de prórroga del convenio 20151098 suscrito entre MADR y ACC	22/12/2016
5	Se convoca al CA en atención a solicitud del CS mediante memorando No 20171600043543	15/05/2017
6	Revisar la viabilidad de solicitud de prórroga del convenio 20151098	27/06/2017
7	Revisión Acta No 9 del CS, donde se ponen a consideración de este Comité Administrativo algunas inconsistencias presentadas en el Convenio.	08/08/2017

FUENTE: Actas De Comité Administrativo Suministradas Por MADR

Esta situación no permitió al Comité conocer oportunamente ni el avance ni el estado actual ni la ejecución de las actividades de cada uno de los proyectos, así como los factores que impidieron su normal desarrollo, siendo parte de las obligaciones pactadas en la cláusula séptima – parágrafo primero, afectando la toma oportuna de decisiones, la correcta aplicación de los recursos y el cumplimiento del objeto contractual, llevando a que su ejecución no se culminara dentro de los términos establecidos, dejando beneficiarios por fuera de la ayuda ofrecida por el Gobierno Nacional a través de las diferentes líneas productivas.

Lo anterior constituye un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, de acuerdo con el artículo 34 de la Ley 734 del 2002, en consonancia con lo establecido en los Artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Tal y como se puso de presente en la consideración anterior, en cabeza de la Organización estaba la obligación de presentar y someter a evaluación ante el Comité Administrativo los proyectos a ejecutar que faltaren por avalar del Anexo Técnico.

Siendo la aprobación de los POA una obligación dentro de la etapa contractual; a medida que se iban celebrando los diferentes Comités Administrativos se le iba

permitiendo conocer a dichos integrantes el avance en cuanto a este deber de la Organización.

Como puede observarse, para la anualidad 2016 se llevaron a cabo el número total de sesiones de Comité Administrativo programadas según lo estipulado en la CLASULA SÉPTIMA como respuesta al seguimiento del avance de ejecución que iba desarrollando la Organización contratista, motivo por el cual al analizar el contenido de las actas suscritas como resultado de dichas sesiones se encuentra descrito el avance en cuanto a la obligación específica del cooperante en presentar el POA para su respectiva evaluación.

Si bien es cierto las sesiones no se llevaron a cabo estrictamente en los meses correspondientes; si se cumplió con el objetivo del Comité Administrativo que consistía en que por parte del comité supervisor le presentara el avance en los proyectos para que a partir de allí como prima fase pudieran evaluar la viabilidad de los planes operativos y una vez cumplido ese periodo de evaluación continuar con el seguimiento de la ejecución de las demás actividades.

Ahora bien, a consecuencia del seguimiento oportuno del Comité de Supervisión se logró que los temas tratados en las sesiones del Comité Administrativo se evidenciaran los problemas detectados en la ejecución de los proyectos por lo que en el contenido de las actas se encuentran además de la evaluación de los POA las justificaciones de la prórroga lo que le permitió conocer de primera mano al Comité Administrativo el balance en el que se encontraba el convenio en su momento para el corte 2016 accediendo con dicha información a la solicitud de prórroga.

Por otra parte para el año 2017, teniendo en cuenta que el Convenio terminó su ejecución el día 31 de octubre de 2017 y de acuerdo a las sesiones adelantadas por el Comité Administrativo, las mismas cumplieron con el número propuesto y con el fin para el cual fue creado; es decir se trataron temas concernientes a la viabilidad de prórroga y las inconsistencias presentadas en el convenio.

Así las cosas no es de recibo la observación por los hechos que expone el ente de control ya que de acuerdo al objeto para el cual fue creado el Comité se cumplió a cabalidad. Y las afirmaciones que indican que (...) la afectación a la correcta aplicación de los recursos, el cumplimiento del objeto contractual, conllevando que su ejecución no se culminara dentro de los términos establecidos para tal fin”, no pueden ser endilgadas al Ministerio pues corresponden a la falta de cumplimiento de las obligaciones de la Organización a pesar de las acciones de esta entidad en aras al cumplimiento del objeto del Convenio para el beneficio de la comunidad.

En vista de todo lo anterior, se solicita muy respetuosamente a la Contraloría General de la República sea retirada la presente observación del Informe Final.

COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

Evaluada la respuesta de la entidad, se concluye que, con base en el acatamiento del principio de responsabilidad que rige la contratación estatal, y el deber de vigilancia que la ley impone a las entidades estatales, en aras de garantizar la correcta ejecución del objeto contratado y la protección tanto de los derechos de la propia entidad como los del contratista y terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato, es importante destacar que, no obstante el Comité Administrativo haber cumplido con el número de sesiones establecido para la vigencia, estas no se realizaron con la periodicidad prevista y, por tanto, hubo un tiempo durante el cual el Comité Administrativo no registró gestión alguna.

En este orden de ideas, la Contraloría destaca que las actas no reflejan en su contenido el seguimiento a las obligaciones contractualmente convenidas, que permitieran la toma de decisiones oportunas para el cabal desarrollo de las actividades en observancia del cronograma establecido.

Lo anterior es reconocido por el MADR en su respuesta, dado que hace énfasis en el número de sesiones del Comité, sin que se le dé importancia a la periodicidad que requiere el seguimiento y control, con la debida profundización de las situaciones que afectaron la ejecución del convenio y que dieron lugar al posible incumplimiento.

Por lo expuesto, la objeción realizada por el MADR a la observación no es de recibo por parte de la CGR, razón por la cual se confirma el hallazgo con la presunta connotación disciplinaria.

• HALLAZGO No. 4 - DESIGNACIÓN DEL COMITÉ DE SUPERVISIÓN (D4)

El Decreto 4170 de 2011 creó la Agencia Nacional Colombia Compra Eficiente (CCE) como un ente rector con el objetivo desarrollar e impulsar políticas públicas y herramientas, orientadas a la organización de los procesos de compras y contratación Pública. En el marco de sus facultades, ha expedido la Guía para el ejercicio de las funciones de Supervisión e Interventoría de los contratos del Estado, que señala en su *acápite II* referente a la vigilancia de los contratos estatales, *“De acuerdo con el principio de responsabilidad que rige la contratación estatal, las Entidades Estatales están obligadas a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger tanto los derechos de la propia Entidad como los del contratista y terceros que puedan verse afectados por la ejecución del*

contrato. Esta vigilancia tiene como objetivo proteger la moralidad administrativa, prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y tutelar la transparencia de la actividad contractual y debe ejercerse a través de un supervisor o interventor, según corresponda- (Ley 1474 de 2011)”.

Así mismo en el acápite III Selección y designación de supervisores e interventores de los contratos, literal A Supervisores, en el tercer párrafo establece que: “La designación de un supervisor debe ser efectuada a más tardar en la misma fecha en la que se adjudique el contrato cuando el mismo sea el resultado de un proceso de contratación competitivo o se asigne en los casos de contrataciones directas.” Subrayado fuera de texto.

Ley 1474 de 2011, Artículo 83. SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA CONTRACTUAL. *“Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.*

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

Convenio 20151098 - Cláusula segunda. - Obligaciones de las Partes- Obligaciones a cargo del Ministerio: 3. *Designar los Supervisores del Convenio quienes realizarán el seguimiento al mismo.*

Manual de Supervisión, Capítulo II de la supervisión de Contratos y convenios – Numeral 3. Designación del supervisor, inicio y duración de la función de Supervisión. *“La designación del supervisor la hará el correspondiente director, jefe de oficina o área que requiera el bien o servicio respectivo, desde los Estudios Previos, en el CONTRATO o CONVENIO y/o mediante memorando a la mayor brevedad, informando por escrito de tal designación al interesado con copia al grupo de contratación y al Grupo de Talento Humano, a este último cuando el supervisor fuere Servidor Público-“*

Como resultado del análisis realizado, la CGR evidenció que los supervisores del convenio fueron designados con posterioridad a la suscripción del convenio, es decir mes y medio, cuatro y siete meses después, incumpliendo con lo establecido en el Manual de Supervisión, Capítulo II - Numeral 3. *“Designación del supervisor, inicio y duración de la función de Supervisión”.* Igualmente, se determinó que en el

plazo de ejecución del convenio no hubo continuidad de los supervisores, especialmente en los técnicos designados por las Direcciones de Cadenas Agrícolas y Forestales, Pecuaria Pesquera y Acuícola y de la Oficina de Planeación y Prospectiva, como se muestra en el siguiente cuadro:

DESIGNACIÓN DE SUPERVISORES CONVENIO 20151098

Periodo	Número de Memorando	Fecha	Oficina de Planeación y Prospectiva	Dirección de Cadenas Agrícolas y Forestales	Dirección de Cadenas Pecuarias Pesqueras y Acuícolas	Subdirección Financiero
2016	2016300006923	15/01/2016	Lina María Vega Rozo			
	20163000019973	19/02/2016			Mayra Alejandra Aranguren	
	20163000033043	05/04/2016		Rovison Mendoza Gonzales		
	20163000074753	21/07/2016				Yure Adde! Pinzón Pulido
	20163000113653	31/10/2016			Mayra Alejandra Aranguren	
	20163000115403	03/11/2016		Mendoza Gonzalez		
2017	20173000021883	23/02/2017		Beatriz Artunduaga Berneo		
	20173000036073	04/04/2017			Mayra Alejandra Aranguren	
	20173000070223	07/07/2017	Carlos Julio Cierra Mora			
	20173000078813	28/07/2017		Bibiana Camacho Ardila		
	20173000110073	18/10/2017	Lina María Vega Rozo			
	20173000093893	06/09/2018		Yuri Milena Hernandez Chacon		
2018	20173000116093	03/11/2017			Juan Manuel Herrea Yepes	
	2018300002673	05/01/2018	Yesika Pamela Garzón			
	20183260021263	08/02/2018				Yure Adde! Pinzón Pulido
	20183000016793	30/01/2018		Jeyson Ramiro Lopez Alvares		
	20183000016913	28/06/2018			Omar Alberto León Davila	

FUENTE: Memorandos de asignación de supervisores – MADR

Lo anteriormente expuesto, constituye un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 34 de la Ley 734 del 2002, en concordancia con lo señalado en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Muy respetuosamente, nos permitimos realizar algunas correcciones en el cuadro presentado por la CGR, en cuanto a la designación de los Supervisores del Convenio 2015-1098, ya que, en el cuadro relacionado, faltaron algunas designaciones.

	MEMORANDO	FECHA	OFICINA ASESORA DE PLANEACION Y PROSPECTIVA	DIRECCION DE CADENAS AGRICOLAS Y FORESTALES	DIRECCION DE CADENAS PECUARIAS, PESQUERAS Y ACUICOLAS	SUBDIRECCION FINANCIERA
2016	20163000006923	15/01/2016	Lina María Vega Rozo			
	20163000011943	27/01/2016				Yure Addel Pinzón Pulido
	20163000019973	19/02/2016			Mayra Alejandra Aranguren	
	20163000033043	05/04/2016		Rovinson Mendoza Gonzalez		
	20163000063193	28/06/2016	Magda Zulema Raigoza Zamudio			
	20163000074753	27/07/2016				Yure Addel Pinzón Pulido
	20163000113653	31/10/2016			Mayra Alejandra Aranguren	
	20163000115403	03/11/2016		Rovinson Mendoza Gonzalez		
2017	20173000011693	02/02/2017	Lina María Vega Rozo			
	20173000016993	14/02/2017				Yure Addel Pinzón Pulido
	20173000021883	23/02/2017		Beatriz Artunduaga Bermeo		
	20173000036073	04/04/2016			Mayra Alejandra Aranguren	
	20173000070223	07/07/2017	Carlos Julio Sierra Mora			
	20173000070223	21/07/2017				Yure Addel Pinzón Pulido
	20173000074753	28/07/2017		Bibiana Camacho Ardila		
	20173000096123	12/09/2017			Mayra Alejandra Aranguren	
	20173000100543	21/09/2017				Yure Addel Pinzón Pulido
	20173000110073	18/10/2017	Lina María Vega Rozo			
	20173000446093	06/09/2017		Yuri Milena Hernández Chacón		
	20173000116093	03/11/2017			Juan Manuel Herrera Yepes	
2018	20183000002673	05/01/2018	Yesika Pamela Garzón Nova			
	20183000016793	30/01/2018		Jeyson Raimiro Lóez Alvaroz		
	20183000016913	28/01/2018			Omar Alberto León Dávila	
	20183260021263	08/02/2018				Yure Addel Pinzón Pulido

Fuente: Respuesta MADR

Citando el Manual de Supervisión e Interventoría del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en el Capítulo 3, numeral 2.3 DESIGNACIÓN DEL SUPERVISOR, INIICO Y DURACIÓN DE LA FUNCION DE SUPERVISIÓN, se anota. "En los casos en que la supervisión de un contrato o convenio recaiga en un contratista, y dicha función sobrepase el plazo del contrato del supervisor, este deberá entregar antes de la finalización del plazo de ejecución de su contrato, un informe en el cual se dé cuenta del estado actual del respectivo contrato o convenio supervisado al director o jefe del área correspondiente, a quien le corresponde de inmediato recomendar la designación de un nuevo supervisor".

*Es importante resaltar que la supervisión se ha dado bajo el precepto de lo estipulado en la Minuta contractual: "**CLÁUSULA OCTAVA.- SUPERVISIÓN DEL CONVENIO:(...)PARAGRAFO TERCERO: En el evento de presentarse la desvinculación laboral transitoria o definitiva del funcionario, o la terminación del contrato de prestación de servicios de quien ejerza la supervisión técnica o financiera del Convenio, esta función deberá ser asumida de manera inmediata por el Director o Jefe de Oficina según corresponda, sin perjuicio que posteriormente se efectúe una nueva designación por parte del ordenador del gasto".***

Con base en lo anterior, se desvirtúa las afirmaciones hechas por el ente de control al indicar que "(...) se evidencia que los supervisores del convenio fueron designados con posterioridad, es decir mes y medio, cuatro y siete meses después de la suscripción del convenio, incumpliendo con lo establecido en el Manual de Supervisión, Capítulo II - Numeral 3. Designación del supervisor, inicio y duración de la función de Supervisión. Igualmente, se determinó que en el plazo de ejecución del convenio, no hubo continuidad de los supervisores, especialmente en los técnicos designados por las Direcciones de Cadenas Agrícolas y Forestales, Pecuaria Pesquera y Acuícola y de la Oficina de Planeación y Prospectiva", pues la supervisión no tuvo interrupción durante el termino de ejecución del convenio y tampoco ha tenido en la etapa pos contractual lo que demuestra que se ha cumplido con dicho precepto tal como lo expresan las normas que regulan la supervisión del MADR.

En vista a que del desarrollo de la supervisión del Convenio 20151098 se puede colegir que dentro del término de su ejecución siempre estuvo bajo el control y vigilancia ya sea de un contratista o de un funcionario designados bajo minuta contractual o por memorando, se solicita muy respetuosamente a la Contraloría General de la Republica que esta observación sea retirada del informe final que se presente. (Anexo N°2).

COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

La observación formulada hace referencia al incumplimiento al Manual de Supervisión, Capítulo II de la supervisión de Contratos y convenios – Numeral 3. Designación del supervisor, inicio y duración de la función de Supervisión. ***“La designación del supervisor la hará el correspondiente director, jefe de oficina o área que requiera el bien o servicio respectivo, desde los Estudios Previos, en el CONTRATO o CONVENIO y/o mediante memorando a la mayor brevedad, informando por escrito de tal designación al interesado con copia al grupo de contratación y al Grupo de Talento Humano, a este último cuando el supervisor fuere Servidor Público”***. Al respecto el MADR no realizó ninguna objeción.

Referente a la inoportunidad en la designación de los supervisores y su continua rotación, el Ministerio en su respuesta presenta un cuadro aún más completo en el cual confirma la observación formulada por la CGR.

Por lo expuesto, el hallazgo se mantiene, con la incidencia disciplinaria.

- **HALLAZGO No. 5 - PRESENTACIÓN DE INFORMES POR PARTE DE LA ORGANIZACIÓN SINDICAL ACCIÓN CAMPESINA COLOMBIANA - ACC (A)**

La Cláusula Segunda del convenio 20151098 - Obligaciones de las Partes- Obligaciones a Cargo de la Organización:” a) *obligaciones específicas. 8) presentar un informe bimestral en el que se describa el avance del cumplimiento de la implementación, ejecución y seguimiento de los proyectos descritos en el anexo técnico. 9) apoyar y disponer de todas las acciones necesarias que se requieran para la cabal ejecución del presente convenio, además de acatar y facilitar las indicaciones del comité de supervisión y proveer la documentación para el adecuado seguimiento y control del convenio”*.

Según la información suministrada por el MADR, la Organización Sindical Acción Campesina Colombia – ACC, no presentó periódicamente los informes requeridos, de acuerdo con lo establecido en la Cláusula segunda del Convenio, literal A), numeral 8; situación que fue soportada por reiteradas solicitudes formuladas por la Supervisión a través de correos electrónicos al cooperante, comunicaciones en las que, además de manifestar el incumplimiento en la presentación de los informes, también se hicieron requerimientos en cuanto al acatamiento a la obligación de presentación y subsanación de los mismos.

Lo anterior impidió a los supervisores obtener un conocimiento oportuno sobre el avance real de la ejecución del convenio, conllevando a que de las 7 líneas a ejecutar solo 2 (200 y 211) recibieran la totalidad de desembolsos, la línea 206 tres (3) y las 197, 198, 202 y 204 dos (2) de los cuatro (4) programados.

Estas debilidades condujeron a la solicitud de la declaratoria de un posible incumplimiento parcial del convenio, tal como se evidencia a través del informe que la Oficina de Planeación y Prospectiva remitió a la Oficina Asesora Jurídica.

Lo anterior constituye un hallazgo administrativo.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

*“El Comité de Supervisión del Convenio 2015-1098, requirió constantemente a la Organización Sindical Acción Campesina Colombiana, para que cumpliera la **CLÁUSULA SEGUNDA.- OBLIGACIONES DE LAS PARTES- OBLIGACIONES A CARGO DE LA ORGANIZACIÓN: A) OBLIGACIONES ESPECÍFICAS. 8) presentar un informe bimestral en el que se describa el avance del cumplimiento de la implementación, ejecución y seguimiento de los proyectos descritos en el anexo técnico, como se evidencia en los correos electrónicos adjuntos y en los oficios para que hicieran las respectivas subsanaciones a los informes de las líneas productivas correspondientes. (Anexo N° 3).***

En el anexo N°3 se relacionan 25 correos electrónicos y 2 Oficios enviados a la ACC.

Como puede observarse en cada uno de las acciones adelantadas por parte del MADR, en este caso por parte del Comité de Supervisión se realizaron las solicitudes correspondientes a la obtención de los informes de ejecución bimestral para las 7 líneas productivas sin que se obtuviera el resultado de acuerdo a la cláusula segunda – Obligaciones de las partes, a las cuales se comprometió ACC en la celebración del convenio 20151098. En razón a que la responsabilidad de presentar los citados informes estaba en cabeza del contratista no hay prueba que motive a la CGR continuar con esta observación ya que el incumplimiento de esta obligación solo le es endilgarle a la ACC.

Así las cosas, se solicita muy respetuosamente, sea retirada la observación del informe final que sea presentado por la Contraloría, dado que la supervisión de acuerdo al manual de Supervisión e Interventoría cumplió con las acciones pertinentes en pro de que la Organización cumpliera con lo establecido en el convenio.”

COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

La CGR en la observación se refiere al incumplimiento por parte de ACC en lo correspondiente a Obligaciones a Cargo de la Organización, establecidas en el convenio No 20151098, en la Cláusula pertinente, numerales: 8) *presentar un informe bimestral en el que se describa (...) 9) apoyar y disponer de todas las acciones necesarias que se requieran para la cabal ejecución del presente convenio, además de acatar y facilitar las indicaciones del comité de supervisión (...)*. Por lo anterior, la respuesta de la entidad no es pertinente y, en consecuencia, el hallazgo se mantiene.

- **HALLAZGO No. 6 - FUNCIONES DE SUPERVISIÓN (D5)**

El ARTÍCULO 83 de la Ley 1474 de 2011, en lo referente a la SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA CONTRACTUAL, establece: *“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”*.

Así mismo, el ARTÍCULO 84 de la misma Ley, en cuanto a las FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES, establece que *“La supervisión e Interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista”*.

Adicionalmente, en el segundo párrafo del PARÁGRAFO 3º, determina que *“Cuando el ordenador del gasto sea informado oportunamente de los posibles incumplimientos de un contratista y no lo comine al cumplimiento de lo pactado o adopte las medidas necesarias para salvaguardar el interés general y los recursos públicos involucrados, será responsable solidariamente con este, de los perjuicios que se ocasionen”*.

El Decreto 4170 de 2011 creó la Agencia Nacional Colombia Compra eficiente como un ente rector con el objetivo desarrollar e impulsar políticas públicas y herramientas, orientadas a la organización de los procesos de compras y contratación Pública. En el marco de sus facultades, ha expedido la Guía para el ejercicio de las funciones de Supervisión e Interventoría de los contratos del Estado, que estipula en su acápite II referente a la Vigilancia de los contratos estatales, establece que *“De acuerdo con el principio de responsabilidad que rige la contratación estatal, las Entidades Estatales están obligadas a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger tanto los derechos de la propia*

Entidad como los del contratista y terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato. Esta vigilancia tiene como objetivo proteger la moralidad administrativa, prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y tutelar la transparencia de la actividad contractual y debe ejercerse a través de un supervisor o interventor, según corresponda”, (Ley 1474 de 2011).

En el acápite III Selección y designación de supervisores e interventores de los contratos, literal A) Supervisores, en el primer párrafo, estipula que *“La supervisión de un contrato estatal consiste en “el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercido por la misma entidad estatal cuando no se requieren conocimientos especializados”.*

Igualmente, en el acápite V, relacionado con la responsabilidad de los supervisores o interventores. *“En los términos de la Ley 80 de 1993 y el Estatuto Anticorrupción, las Entidades Estatales, los servidores públicos, contratistas e interventores que intervienen en la celebración, ejecución y liquidación del contrato estatal son responsables por sus actuaciones y omisiones y en consecuencia responden civil, fiscal, penal y disciplinariamente por las faltas que cometan en el ejercicio de sus funciones”.*

Manual de Supervisión MADR- 3.1 Funciones del Supervisor. *“el Supervisor debe realizar el seguimiento a la ejecución del CONVENIO, con el fin de asegurarse que se mantengan las condiciones técnicas, económicas y financieras, de suerte que se adopten de manera oportuna y eficiente las medidas que sean pertinentes, así como adoptar las que considere convenientes, para evitar que por causas imputables al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural sobrevengán situaciones que le generen mayores costos”.*

Analizados los informes de supervisión del convenio 20151098, se observaron las siguientes debilidades:

- Los informes correspondientes a la vigencia 2016 solo dan cuenta del cumplimiento de requisitos para autorizar el primer desembolso, equivalente al 45% del valor total de cada una de las líneas. En ellos no se da a conocer el estado y avance de ejecución de las actividades por línea productiva aprobadas en el POA, ni de las visitas de campo realizadas, lo que permitiría inferir que éstas últimas no se llevaron a cabo.
- Los informes 6, 7, 8, 9 y 10 de la vigencia 2017 se limitan a autorizar los segundos y terceros desembolsos de las líneas 200, 206 y 197, teniendo en cuenta las visitas de campo y la verificación financiera. Igualmente, se relacionó el avance porcentual de las líneas a nivel técnico y financiero, sin

describir el estado real de las actividades, con los inconvenientes y hechos que afectaron la ejecución del proyecto.

- En el informe No. 9 se informó que el avance de las 7 líneas es del 59%, sugiriendo otorgar una segunda prórroga para su culminación. En el informe No. 10 se manifestó que el plazo del convenio ya se terminó y que solo 2 líneas se culminaron.

De acuerdo con lo descrito, se evidenció que la supervisión no se ejerció en forma eficiente, efectiva y oportuna, incumpliendo lo establecido en el Manual de Supervisión, numeral 3.1, lo cual no permitió la toma oportuna de decisiones, en aras del cumplimiento del objeto contractual dentro de los términos previstos, como se evidenció en el “Informe de Posible Incumplimiento”, presentado por la oficina de Planeación y Prospectiva a la Oficina Asesora Jurídica.

Lo anterior, constituye un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, de acuerdo con el artículo 34 de la Ley 734 de 2002, en concordancia con los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

“Con respecto a lo manifestado por la Contraloría al indicar: “(...) Los correspondientes a la vigencia 2016, solo dan cuenta del cumplimiento de requisitos para autorizar el primer desembolso, equivalente al 45% del valor total de cada una de las líneas. En ellos no se da a conocer el estado y avance de ejecución de las actividades por línea productiva, aprobadas en el POA, ni de las visitas de campo realizadas, lo que indica que éstas últimas no se realizaron. (...)” nos permitimos dar respuesta en los siguientes términos:

El presente Comité de Supervisión adjunta como soporte el informe del 28 de Junio de 2016, en el cual se detalla la ejecución a la fecha de las 7 Líneas Productivas (Anexo N°1)

De igual forma se adjunta Acta N° 01 de Comité Supervisor de fecha 21 de diciembre de 2016, en la cual la Organización y el Comité de Supervisor manifiestan lo siguiente:

“(...) Teniendo en cuenta la solicitud remitida por la Organización ACC, en la cual argumenta los inconvenientes presentados durante la ejecución del Convenio, los cuales causaron retrasos en algunas actividades contempladas en el Plan Operativo; dichas consideraciones se presentan a continuación:

“1. Que, al momento del primer desembolso, se dificultó la inversión inmediata de los recursos económicos, dada por los impactos del paro camionero que dificultó el traslado oportuno de materiales a los lugares de ejecución de cada una de las líneas de producción.

2. Que las condiciones climáticas causadas por la ola invernal en este año, retrasaron la implementación del objeto de cada una de las líneas de producción ya que generaron afectaciones, no solo en las condiciones del terreno, sino también en las actividades a desarrollar por parte del personal responsable de cada una de las Líneas productivas que hacen parte del Convenio, por lo que se ordenó en ese momento, por precaución, la interrupción de manera temporal la ejecución de las obras y siembra de especies....”

En atención a los argumentos expuestos por la Organización y teniendo en cuenta que, a través de informes remitidos de avance técnico y financiero de la mayoría de las líneas productivas, en los cuales se ha reportado y verificado el desarrollo de algunas actividades que se han logrado adelantar durante la presente vigencia.

Sin embargo, con base en los argumentos expuestos por el Cooperante, el Comité Supervisor realiza las siguientes consideraciones:

- El Paro camionero alteró el desarrollo de algunas actividades debido a que muchos de los insumos que iban a ser distribuidos a cada una de las Líneas productivas para la implementación en su gran mayoría del componente agrícola se vieron afectados por este hecho lo cual generó el retraso en la implementación de los diferentes cultivos por déficit de materia prima.*
- Así mismo teniendo en cuenta las afectaciones climáticas de los últimos meses, las cuales han generado un retraso en las actividades de preparación del terreno para el posterior establecimiento del cultivo en la mayoría de las líneas productivas, debido a que las condiciones del terreno no se encuentran aptas para la preparación.*

En tal sentido, las demoras justificadas por el cooperante podrían generar un efecto negativo en el cumplimiento del objeto del presente convenio, por lo cual la Organización solicita una prórroga por 6 meses con el fin de cumplir las actividades de manera satisfactoria, y este Comité Supervisor considera pertinente ampliar el plazo del presente Convenio de acuerdo a los argumentos expuestos en la presente Acta. (...)” (Anexo N° 2)

Por error involuntario la numeración del acta del 21 de diciembre de 2016 quedó errada, pero es la que soporta la primera prórroga del Convenio 20151098.

A su vez se adjunta el Segundo desembolso de las líneas 200, 206 y 211 y el primer desembolso de la línea 198. (Anexo N°3)

Con relación a la manifestado por la Contraloría al indicar que: (...) Los informes Números 6, 7, 8, 9 y 10, de la vigencia 2017, se limitan a autorizar los segundos y terceros desembolsos de las líneas 200, 206 y 197, teniendo en cuenta las visitas de campo y la verificación financiera, Igualmente, se relaciona el estado de avance porcentual de las líneas a nivel técnico y financiero, sin expresar los inconvenientes y hechos reales que presenta el proyecto.

En el informe No. 9 se informa sobre que el avance de las 7 líneas es de un 59%, sugiriendo otorgar una segunda prórroga para su culminación; en el informe No 10, se manifiesta que el plazo del convenio ya se terminó y que solo 2 líneas se culminaron. (...)"

A pesar de que a la fecha de realización del Informe N°10, el Comité Supervisor expresa que solo culminaron 2 de las 7 líneas productivas, existen Memorandos de Comité Supervisor dirigidos al Comité Administrativo, de fechas 2 Mayo de 2017 y 2 de Junio de 2017, donde se manifiesta el estado del Convenio (Anexo N°4)

De acuerdo a lo anteriormente expuesto y de manera respetuosa se solicita a la CGR sea retirada esta Observación."

COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

Una vez evaluada la respuesta del MADR, es preciso mantener la observación, por cuanto la entidad no logró desvirtuarla. Lo anterior, toda vez que no se hizo referencia a las situaciones observadas por la CGR, relacionadas con las visitas de campo, los avances de las actividades registradas en el Plan Operativo Anual - POA, las limitaciones e inconvenientes de la ejecución del convenio, ni las acciones o sugerencias de los supervisores, en aras de garantizar la ejecución y por ende, el cumplimiento del objeto del convenio. Lo anterior se confirma con el informe de posible incumplimiento presentado por a la Oficina Asesora Jurídica del MADR.

Por lo expuesto, el hallazgo se mantiene, con la presunta connotación disciplinaria.

- **HALLAZGO No. 7 - PRIMER INFORME ADMINISTRATIVO, TÉCNICO Y FINANCIERO DE LA LINEA PRODUCTIVA 198, PRESENTADO POR ASOCIACIÓN DEPARTAMENTAL DE USUARIOS CAMPESINOS DE CALDAS ADUC - PARA REALIZAR EL SEGUNDO DESEMBOLSO. (D6).**

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

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

El Decreto 2649 de 1993, Artículo 4o. CUALIDADES DE LA INFORMACIÓN CONTABLE. *Establece: "Para poder satisfacer adecuadamente sus objetivos, la información contable debe ser comprensible y útil. En ciertos casos se requiere, además, que la información sea comparable.*

- *La información es comprensible cuando es clara y fácil de entender.*
- *La información es útil cuando es pertinente y confiable.*
- *La información es pertinente cuando posee valor de realimentación, valor de predicción y es oportuna.*
- *La información es confiable cuando es neutral, verificable y en la medida en la cual represente fielmente los hechos económicos.*
- *La información es comparable cuando ha sido preparada sobre bases uniformes".*

La Clausula Quinta del Convenio – Desembolsos: *"El plan de desembolso de acuerdo a la presente cláusula serán de la siguiente manera: 1. El primer desembolso de cada uno de los proyectos a implementar y ejecutar aprobado por el Comité Administrativo, no podrá exceder del 45% de los recursos cofinanciados por el MINISTERIO para cada proyecto, de conformidad con el anexo técnico que hacen parte del presente convenio. 2. El segundo desembolso corresponderá al 30% de los recursos financiados por el MINISTERIO una vez ejecutado al 100% el desembolso inicialmente girado, para la implementación y ejecución de cada proyecto. 3. El tercer desembolso, corresponderá al 20% de los recursos*

financiados por el MINISTERIO, una vez ejecutado el 80% del segundo desembolso girado, para la implementación y ejecución del proyecto. 4. Un cuarto y último desembolso, correspondiente al 5% de los recursos cofinanciados por el MINISTERIO, una vez se presente, para cada proyecto, el informe consolidado de la ejecución total de las actividades”

El valor total de la línea productiva 198 asciende a \$300.000.000. Una vez analizados los documentos que soportan la ejecución de los recursos entregados en el primer desembolso, por \$135.000.000, correspondientes al 45% del valor total, de acuerdo con el anexo técnico, con los estudios previos y con el convenio, así como con la ficha CACEP y el Plan Operativo, se determinaron las siguientes inconsistencias:

- En la actividad No 1. Compra de materiales para establecimiento de 120 galpones, por la suma de \$27.475.864, se estableció que \$19.340.564, se encuentran soportados con facturas de compra sin comprobantes de pago y respecto de \$8.135.300 no se presenta la factura de compra; sin embargo, se anexaron comprobantes transaccionales, los cuales no permitieron conocer el concepto de los pagos, tal como se muestra a continuación:

Banco	Fecha 2017	Valor
Banco Agrario No. 10502444	17 de marzo	3.288.200
Banco de Colombia No. 37464693	6 de abril	2.3269.700
Banco de Colombia No. 35153334	18 de abril	2.517.400

Fuente: Documentos MADR

- Referente a las Actividades Nos. 2 y 3, compra de 840 gallinas criollas, 120 gallos criollos por \$27.120.000 y compra de 120 bultos de concentrado por \$6.480.000, se adjuntó la factura de compra de las gallinas y de los gallos criollos; sin embargo, ésta no se encuentra con sello de pago y tampoco se adjuntó el comprobante de pago.
- Para la Actividad No. 5, compra de 720 sobres de semillas de hortalizas por valor de \$6.480.000, se adjunta la factura que carece de la dirección y firma de quien recibe el bien. No se adjuntó el comprobante de pago de la factura.
- Respecto a la entrega de insumos a los 120 beneficiarios a través de actas, se determinó que solo 110 los recibieron, pues no se evidenciaron soportes como certificación o acta de verificación realizada por los supervisores del contrato, respecto a la existencia de dichos bienes.

- En cuanto a la realización de 8 talleres dirigidos a los beneficiarios del proyecto, la CGR observó que las planillas de asistencia presentan errores en el número de identificación, en algunos casos no fueron firmadas por los asistentes, además no registran la hora, el lugar donde se realizó el taller en cada municipio. Tales circunstancias permiten evidenciar la falta de control por parte del ejecutor y de la supervisión.
- Referente al pago de los talleres, se adjuntaron comprobantes de egreso sin numeración, sin forma de pago, sin firma de quien recibe el pago ni de quien lo elabora, aprueba y contabiliza, restándole credibilidad a estos documentos.
- Evaluados los formatos de visitas realizados por los técnicos, que soportan el pago del servicio, se evidenció que algunos a la fecha de evaluación no han sido presentados, no contienen nombre de la vereda y el predio, sus coordenadas y el visto bueno del responsable de ADUC como ejecutora del proyecto, tal como lo exige el citado formato.
- La cancelación de 4 talleres correspondientes a la actividad de Agricultura Orgánica se realizó mediante comprobante de egreso sin número, del 08 de febrero de 2017, el cual carece de forma de pago, firmas de quien lo recibe, quien lo elaboró, lo aprueba y lo contabiliza, restándole confiabilidad al documento.
- Además de las deficiencias expuestas, la falta de control, supervisión, revisión, organización y oportunidad en presentación de la información, genera incertidumbre sobre la adecuada ejecución de los recursos entregados en el primer desembolso, por la suma de \$135.000.000. Igualmente, es de gran inquietud para la CGR que se le haya autorizado y pagado el segundo desembolso por valor de \$90.000.000 sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en la cláusula quinta del Convenio.

Se concluye por parte del equipo de auditoría que, no obstante haberse evidenciado efectivamente el presunto daño, el MADR acepta los hechos irregulares que sustentan el mismo, y ha indicado que llevará a cabo las acciones pertinentes a la declaratoria de incumplimiento parcial del convenio, lo cual sustenta el retiro de la connotación fiscal, sin que este ente de control se aparte de realizar el seguimiento y control a estas actividades para comprobar el resarcimiento del presunto daño causado a los recursos públicos.

No obstante, se confirma el presunto alcance disciplinario.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

“Nos permitimos realizar las siguientes aclaraciones:

Para la Actividad No. 1. Compra de materiales para establecimiento de 120 galpones, cuyo valor total presupuestado y aprobado fue de \$27.475.864, los soportes que avalaron este gasto fueron los siguientes:

Número Factura	Fecha	Proveedor	Valor
0997	20/07/2017	Ferretería “El Progreso”	\$ 2.975.964
0068	02/03/2017	Ferretería La Quince	\$ 6.185.600
0996	01/03/2017	Ferretería “El Progreso”	\$ 4.560.000
0898	10/03/2017	Agencia de Maderas Comején	\$ 5.619.000
		Banco Agrario No. 10502444 del 17 de marzo de 2017 por	\$ 3.288.200
		Banco de Colombia Nos. 37464693	\$ 2.329.700
		Banco de Colombia 35153334	\$ 2.517.400
TOTAL			\$ 27.475.864

Con la verificación por parte del Comité Supervisor de estos soportes se evidencia la ejecución financiera del 100% de esta actividad. Se adjuntan los soportes correspondientes (Anexo N° 6).

Por otra parte, la ejecución técnica se verifica a través de las actas de entrega, el cooperante solamente adjunta en sus informes 110. De las 10 actas de entrega faltantes, el Comité Supervisor realizó la observación al cooperante por medio de correo electrónico enviado el día 15 de mayo de 2017 y se recibió por el mismo medio, el 26 de junio de 2016, la siguiente respuesta: “(...) Aclaración sobre el tema de Gallinas, Gallos, Concentrado, y todos los insumos entregados a la fecha de 10 beneficiarios que no tienen actas de entrega. Hacen falta entregar estos insumos a las personas correspondientes a Manizales ya que no hemos podido localizarlas por ningún medio posible, al parecer son personas intercambiadas con alguna otra línea productiva, de todas maneras, se tienen todos los insumos pagados y correspondientes a 10 beneficiarios en bodega de la Asociación, almacén agropecuario (concentrado) y en la Avícola (aves de corral) pendientes de ser solicitados para la entrega. (...)”. Se adjuntan los dos correos electrónicos mencionados anteriormente (Anexo N° 7).

Para las Actividades No. 2 y 3, Compra de 840 gallinas criollas, 120 gallos criollos por \$27.120.000 y Compra de 120 bultos de concentrado por \$6.480.000, los soportes verificados por el Comité Supervisor que evidenciaron este gasto fueron los siguientes:

No. Factura	Fecha	Proveedor	Valor
08	10/02/2017	Agroavícola Nacional S.A.S. (Gallinas y gallos)	\$ 27.120.000
86654	23/01/2017	Avicola Surtipollos (30 bultos de Concentrado)	\$ 1.620.000
86717	24/10/2017	Avicola Surtipollos (30 bultos de Concentrado)	\$ 1.620.000
86792	25/01/2017	Avicola Surtipollos (30 bultos de Concentrado)	\$ 1.620.000
86871	26/01/2017	Avicola Surtipollos (30 bultos de Concentrado)	\$ 1.620.000

Con la verificación por parte del Comité Supervisor de estos soportes se evidencia la ejecución financiera del 100% de esta actividad. Se adjuntan los soportes correspondientes (Anexo N° 8).

El Comité Supervisor verificó mediante las actas adjuntas en los informes radicados por el cooperante la entrega de 7 gallinas, 1 gallo y 1 bulto de concentrado, para 110 beneficiarios, la razón por la cual faltaron 10 beneficiarios por la entrega es la misma relacionada en el punto anterior. Se adjuntan las 110 actas de entrega de los insumos correspondientes (Anexo N° 9).

Para la Actividad No. 5, Compra de 720 sobres de semillas de hortalizas por valor de \$6.480.000, el soporte verificado fue el siguiente:

No. Factura	Fecha	Proveedor	Valor
100402	02/02/2017	El Potrero. Almacén Agroveterinario.	\$ 6.480.000

La factura de las semillas carece de la dirección, pero tiene el teléfono y el nombre de la Asociación quien realiza la compra, como se evidencia en el soporte adjunto. (Anexo N° 10).

Al igual que en las actividades anteriores, el cooperante adjuntó 110 actas de entrega de 6 sobres de semillas por beneficiario, las cuales se adjuntan (Anexo N° 11).

Para la Actividad No. 27 y 28, Realización de 8 talleres sobre Desarrollo Humano y Realización de 8 talleres en Economía Solidaria, respectivamente, la ejecución el Comité Supervisor la verificó por medio de las cuentas de cobro de la señora Paula Yaneth Zuluaga Cárdenas quien realizó los primeros talleres y el señor Álvaro Parra Riveros quien realizó los talleres de Economía Solidaria, soportada su ejecución en los listados de asistencia y en los comprobantes de egreso.

La ejecución de la actividad se verificó mediante las planillas de asistencia firmadas, las cuales se adjuntan, escaneadas correctamente, en donde se puede evidenciar las firmas correspondientes a cada una de las personas asistentes a los talleres. (Anexo N° 12).

En cuanto a los números de cédula equivocados la señora Diana Milena Agudelo, del municipio de Villamaría, no es beneficiaria del proyecto, según informó la ACC, a los talleres asistieron personas pertenecientes a la ADUC, no solo las beneficiarias del convenio, en cuento al señor Daniel Pérez del municipio de Samaná, el número de cédula correcto, verificado con el listado de beneficiarios de la línea productiva es 4.324.895, hubo un error en la anotación del número de cédula de la planilla de asistencia al taller de Desarrollo Humano y Social.

En cuanto a los formatos de las visitas técnicas, el Comité Supervisor realizó esta observación a la Organización, como se evidencia en el correo electrónico adjunto (Anexo N° 5) enviado el día 15 de mayo de 2017, y la Organización subsanó las actas de visitas diligenciando lo correspondiente a la fecha de la realización de las mismas y la vereda de ubicación del beneficiario para la mayoría de las actas. Se adjuntan las actas de las visitas realizadas por los dos asistentes técnicos en los meses de enero, febrero y marzo de 2017 en el Anexo N° 13.

Los 4 talleres de Agricultura Orgánica realizados, se soportó su ejecución mediante los listados de asistencia firmados, el documento de resumen de los temas de las capacitaciones cuenta de cobro del señor Germán López Montes, quien dictó los talleres, comprobante de egreso, que si bien es cierto no se encuentra diligenciado en su totalidad, no se le puede quitar credibilidad ya que está soportado en los documentos mencionados, los cuales se adjuntan en el Anexo N° 14.

Por otra parte, para la realización del pago del segundo desembolso, se cumplió con los requisitos establecidos en la **CLÁUSULA QUINTA DEL CONVENIO - Desembolsos: Parágrafo Primero 2**. El segundo desembolso corresponderá al 30% de los recursos cofinanciados por el Ministerio, una vez ejecutado al 100% del desembolso inicialmente girado, para la implementación y ejecución de cada proyecto.

El procedimiento realizado por el Comité Supervisor del Convenio, para la aprobación de este se revisaron los informes bimestrales radicados por la ACC, de acuerdo a dicha verificación se solicitaron subsanaciones tanto al documento como a los soportes entregados, hasta que finalmente se verificó la ejecución del 100% de los recursos de primer desembolso por valor de \$135.000.000. Las actividades ejecutadas con los recursos del primer desembolso fueron las siguientes:

ACTIVIDAD APROBADA EN EL POA	PRESUPUESTADO	EJECUTADO
Compra de los materiales para el establecimiento de 120 galpones en 8 municipios del Departamento de Caldas	27.475.864	27.475.864

ACTIVIDAD APROBADA EN EL POA	PRESUPUESTADO	EJECUTADO
Compra de 840 gallinas criollas y 120 gallos criollos para 120 familias beneficiarias en 8 municipios del Departamento de Caldas	27.120.000	27.120.000
Compra de concentrado para 840 gallinas criollas y 120 gallos criollos ubicados en 8 municipios del departamento de Caldas	6.480.000	6.480.000
Compra de 720 sobres de semilla de hortalizas (tomate, zanahoria, lechuga, repollo) para 120 familias de 8 municipios del departamento de Caldas	6.480.000	6.480.000
Compra de 120 tarros de fungicida y 120 tarros de insecticida para los cultivos (maíz, frijol, ahuyama, tomate, zanahoria, lechuga, repollo), ubicados en 120 predios de 8 municipios del Departamento de Caldas	23.928.816	23.928.816
Compra de 360 kilos de semilla de maíz para sembrar en 8 municipios del departamento de Caldas	3.240.000	3.240.000
Compra de 360 kilos de semilla de frijol para sembrar en 8 municipios del departamento de Caldas	3.780.000	3.780.000
Realización de 8 Talleres sobre desarrollo humano en ocho municipios del departamento de Caldas	2.400.000	2.400.000
Realización de 8 Talleres en economía solidaria en ocho municipios del departamento de Caldas	2.400.000	2.400.000
Realización de 16 Talleres en agricultura orgánica en ocho municipios del departamento de Caldas.	3.600.000	1.200.000
Visitas técnicas para asesoramiento y seguimiento a cada uno de los 120 predios ubicados en 8 municipios del departamento de Caldas	30.000.000	15.000.000
Transporte de: (semillas, abono, gallinas, materiales para el gallinero) a 120 predios de 8 municipios del departamento de Caldas	34.546.680	17.273.340
TOTAL		136.778.020

Según el Manual de Supervisión en su Literal **2.4. Visita de Seguimiento** **Carácter Financiero; 2.4.1 Fase de Planeación ítem 2. Revisión y análisis de la información suministrada por el ejecutor, ítem 3. Seleccionar aleatoriamente la muestra de pagos ejecutados al corte del periodo, (la muestra se tomará de acuerdo al criterio del supervisor); y literal 2.4.3 fase de Resultado ítems 1. Elaboración de ayuda de memoria (...)** 2. Certificación de permanencia. 3. Solicitar certificado de aportes parafiscales al día (...).

Por lo anterior es importante destacar que las situaciones evidenciadas en los informes de supervisión financiera, corresponden a la documentación verificada mediante la selección de una muestra aleatoria, dicha verificación permitió a la supervisión evidenciar la ejecución de los recursos destinados por el MADR para la ejecución de actividades, propendiendo a una supervisión adecuada para poder alcanzar conclusiones razonables en las que basara su informe.

Teniendo en cuenta lo anterior y con la evidencia de los giros correspondientes por parte de la ACC a la línea productiva No. 198 – ADUC donde cumple con el pago de los talleres de capacitación y compra de insumos además de verificar algunas subsanaciones que se evidenciaron en la ayuda de memoria (Anexo N°15) la cual formó parte integral del informe presentado por parte de los supervisores, de igual manera se efectuó el segundo desembolso cumpliendo con la cláusula quinta del convenio, parágrafo primero literal 2 el segundo desembolso corresponderá al 30% de los recursos cofinanciados por el MINISTERIO, una vez ejecutado al 100% del Primer desembolso, para la implementación y ejecución de cada proyecto.

Dado que el convenio a la fecha de efectuarse el segundo desembolso se encontraba en ejecución, y que en las visitas de verificación se constató con los beneficiarios la entrega de los materiales, insumos y animales, realización de capacitaciones y talleres, la supervisión solicito durante varios meses la subsanación de los soportes que se encontraban incompletos. De acuerdo a los soportes y a las acciones efectuadas por parte de la supervisión, no se considera que exista incertidumbre sobre la adecuada ejecución de los recursos entregados en el primer desembolso.

Teniendo en cuenta lo señalado por la Contraloría General de la Republica y como se puede evidenciar, por la labor propia de la supervisión a la fecha y aunque en reiteradas ocasiones se solicitaron los informes de ejecución, que dieran cuenta del desarrollo de cada una de líneas que hacen o hacían parte de este convenio, el incumplimiento a las obligaciones pactadas contractualmente, llevo a la supervisión tal como se contempla en el Manual de Supervisión informar sobre las situaciones que se presentaban en la ejecución del convenio y generar para radicar en la Oficina Asesora Jurídica del MADR el documento de posible incumplimiento. (Anexo N° 16).

Por lo anterior, se solicita muy respetuosamente a la Contraloría General de la Republica, retirar la observación de su informe final, dado que la Supervisión efectuó las acciones estipuladas en el Manual de Supervisión e interventoría del MADR y remitió el informe de posible incumplimiento a la Oficina Jurídica en pro de salvaguardar los recursos del erario público (sic)".

COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

Analizando la respuesta dada por el Ministerio y los documentos soportes adjuntos se estableció:

En la actividad No. 1, compra de materiales para establecimiento de 120 galpones por la suma de \$27.475.864, el MADR ratificó que solo se tienen facturas por valor

de \$19.340.564 y sobre los comprobantes de pago del Bancolombia y Banco Agrario, por la suma de \$8.135.300, no se adjuntaron las facturas. Por tanto, no se tiene conocimiento respecto de a qué conceptos corresponden los pagos; no obstante, de los 120 beneficiarios, se anexan solo 110 actas de entrega las cuales carecen de fecha, municipio, vereda y predio.

Referente a las Actividades Nos. 2 y 3, compra de 840 gallinas criollas, 120 gallos criollos por \$27.120.000 y compra de 120 bultos de concentrado por \$6.480.000, se adjuntó la factura de compra de las gallinas y de los gallos criollos; sin embargo, ésta no se encuentra con el sello de cancelada y tampoco se adjuntó el comprobante de pago. Referente a la compra del concentrado se anexan las facturas de compra y pago a la vez y adicionalmente, de los 120 beneficiarios, se anexan solo 110 actas de entrega las cuales carecen de fecha, municipio, vereda y predio.

Para la Actividad No. 5, Compra de 720 sobres de semillas de hortalizas por valor de \$6.480.000, se adjunta la factura la cual carece de la dirección y firma de quien recibe el bien. La entrega a beneficiarios se soporta con 110 actas, que carecen de fecha, nombre del municipio y vereda. No se adjuntó el comprobante de pago de la factura.

Respecto a la realización de los 8 talleres dirigidos a los beneficiarios del proyecto, sobre Economía Solidaria y Cooperativismo y en Desarrollo Social Humano y Convivencia, el Ministerio adjunta las cuentas de cobro, las planillas de asistencia y los comprobantes de pago. Estos documentos fueron requeridos y evaluados por la CGR, identificándose las deficiencias que soportan la observación.

En lo referente a los formatos de las visitas técnicas, que el Comité Supervisor realizó esta observación a la Organización, como se evidencia en la información suministrada por el MADR vía correo electrónico en el (Anexo N° 5) enviado el día 15 de mayo de 2017; la Organización subsanó las actas de visitas, diligenciando lo correspondiente a la fecha de la realización de las mismas y la vereda de ubicación del beneficiario para la mayoría de las actas.

El MADR allegó las actas de las visitas realizadas por los dos asistentes técnicos en los meses de enero, febrero y marzo de 2017 en el Anexo N° 13. No obstante, el anexo 5 no corresponde a la observación realizada por el Comité Supervisor a la organización; y en esta forma, se evidencia que persisten actas incompletas, motivo por el cual esta observación se mantiene.

El MADR suministró a este ente de control el comprobante de pago de 4 talleres realizados sobre Agricultura Orgánica, el cual no se encuentra debidamente diligenciado, lo cual es ratificado en la respuesta.

Referente a la posición de la CGR sobre la incertidumbre que presenta la ejecución del primer desembolso por la suma de \$135.000.000, el Ministerio no está de acuerdo; sin embargo, en los documentos que nuevamente anexan en la respuesta, éstos también presentan debilidades, lo que no permite tener confianza en la información presentada.

Por lo anteriormente expuesto, las situaciones antes descritas confirman el hallazgo con su correspondiente presunta connotación disciplinaria.

Ahora bien, con relación a la inconsistencia en el número de identificación de una beneficiaria del municipio de Villamaría, el Ministerio expresa que no se trata de una beneficiaria del proyecto, explicando que, según la ACC, a los talleres también asistieron personas pertenecientes a la ADUC, no solo los beneficiarios del convenio.

En cuanto al Beneficiario identificado con el número de cédula 4.324.895 del municipio de Samaná, en el listado de beneficiario de la Línea productiva verificado por la CGR, presenta un error en la anotación del número de cédula en la planilla de asistencia al taller de Desarrollo Humano y Social.

Con esta respuesta dada por el MADR, la CGR verifica que efectivamente la beneficiaria de Villamaría no se encuentra registrada en la lista de beneficiarios consultados a la DIAN y el número de cedula del beneficiario citado en la observación realmente presenta un error de transcripción, lo cual desvirtúa la presunta falsedad en documento y en consecuencia, se retira con sus presuntas incidencias penal, disciplinaria y fiscal respecto de esta situación puntual.

Por lo anterior, se concluye por parte del equipo de auditoría que, no obstante haberse evidenciado efectivamente el presunto detrimento, el MADR aceptó los hechos irregulares que sustentan el mismo, procediendo a llevar a cabo las acciones pertinentes a la declaratoria de incumplimiento parcial del convenio, lo cual sustenta el retiro de la connotación fiscal, sin que este ente de control se aparte de realizar el seguimiento y control a estas actividades para comprobar el resarcimiento del presunto daño causado a los recursos públicos.

Por lo expuesto, se mantiene la presunta connotación disciplinaria, y se retira el posible alcance penal y fiscal.

- **HALLAZGO No. 8 – EXPIRACIÓN RESERVAS PRESUPUESTALES-
CONVENIOS 20151098, 20150915, 20151097 y 20151103 (D7).**

Decreto 4836 de 2011, por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto y se modifican los Decretos 115 de 1996, 4730 de 2005, 1957 de 2007 y 2844 de 2010, y se dictan otras disposiciones en la materia. *“Artículo 6°. Reservas presupuestales y cuentas por pagar. A través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación se definirán, cada vigencia y con corte a 31 de diciembre de la vigencia fiscal anterior, las reservas presupuestales y cuentas por pagar de cada una de las secciones del Presupuesto General de la Nación.*

Las reservas presupuestales corresponderán a la diferencia entre los compromisos y las obligaciones, y las cuentas por pagar a la diferencia entre las obligaciones y los pagos.

Artículo 7°. Constitución de reservas presupuestales y cuentas por pagar. A más tardar el 20 de enero de cada año, los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación constituirán las reservas presupuestales y cuentas por pagar de la respectiva sección presupuestal correspondientes a la vigencia fiscal anterior, de conformidad con los saldos registrados a 31 de diciembre a través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación. En dicho plazo, podrán efectuar los ajustes a que haya lugar para la constitución de las reservas presupuestales y de las cuentas por pagar, sin que en ningún caso se puedan registrar nuevos compromisos.

Cumplido el plazo para adelantar los ajustes a que hace mención el inciso primero del presente artículo y constituidas en forma definitiva las reservas presupuestales y cuentas por pagar a través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación, los dineros sobrantes de la Nación serán reintegrados por el ordenador del gasto y el funcionario de manejo del respectivo órgano a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dentro de los primeros quince (15) días del mes de febrero del respectivo año”.

Las cuentas por pagar y las reservas presupuestales que no se hayan ejecutado a 31 de diciembre de la vigencia en la cual se constituyeron, expiran sin excepción. (La negrilla fuera de texto).

A 31 de diciembre de 2016, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural constituyó reservas presupuestales por la suma de \$19.134.964.959, así:

RESERVAS PRESUPUESTALES A 31/12/2016

Valor en pesos

No. Convenio	Nombre Cooperante	Reservas constituidas 2016	Ejecutadas en el 2017	Saldo por Ejecutar en 2017
20150915	Cabildo Indígena del Resguardo Caño Mochuelo	825.000.000	750.000.000	75.000.000
20151098	Asociación Campesina Colombiana - ACC	1.925.206.487	1.173.390.736	751.815.751
20151097	Corporación Alternativa de Paz	13.777.500.000	7.949.400.000	5.828.100.000
20151103	Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina -ANZORC	2.607.258.472	2.370.234.974	237.023.498
Total		19.134.964.959	12.243.025.710	6.891.939.249

Fuente: Oficina de Presupuesto MADR – vigencia 2017

De las reservas constituidas en el 2016 por \$19.134.964.959, en el 2017 se ejecutaron \$12.243.027.710, quedando un saldo por ejecutar de \$6.891.939.249.

La anterior situación se presentó debido a que los cooperantes de los respectivos convenios no cumplieron con los requisitos establecidos para los desembolsos posteriores, dando lugar al posible incumplimiento del objeto contractual, lo cual afectó la ejecución del presupuesto asignado para la vigencia 2017 y la disminución del presupuesto para la vigencia 2018, por la no utilización de dichos recursos.

Estos hechos evidencian debilidades en el cumplimiento de las funciones de los Comités Supervisor y Administrativo de los convenios, constituyéndose en una observación administrativa con incidencia disciplinaria, de acuerdo con el artículo 34 de la ley 734 del 2002, en concordancia con el artículo 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

“Amparados bajo el precepto del artículo 355 de la nuestra constitución política, con el ánimo de impulsar los programas y actividades de interés público acordes con el PND y con el fin de brindar a la comunidad las herramientas necesarias para mejorar su calidad de vida, el MADR desde la celebración de los convenios, ha tenido el ánimo de colaboración en cuanto a la guía técnica y financiera, prestada a las diferentes organizaciones y así permitir la ejecución exitosa de cada uno de los proyectos presentados bajo el marco del Fondo de Fomento Agropecuario.”

En vista de lo anterior y que para el cierre del año 2016 los convenios objeto de la observación se encontraban aun en ejecución, se suscribieron las prórrogas correspondientes luego del análisis y verificación realizado por los Comités de supervisión de las solicitudes presentadas por las organizaciones la cuales argumentaron con soportes el retraso de la ejecución de algunas actividades por situaciones de caso fortuito y fuerza mayor (situaciones de orden pública y climatológicos) tal y como se pueden evidenciar en el expediente contractual de cada uno de los convenios.

En consecuencia, una vez aceptada la prórroga y celebrada la misma, se solicitó la constitución de la Reserva presupuestal para el año 2017, con el fin de cumplir con la obligación de pagos y así permitirles a las organizaciones culminar de manera satisfactoria la ejecución de los mismos y que finalmente las comunidades recibieran el beneficio pactado en cada convenio como objeto de la contratación que se llevó a cabo.

No obstante, aun con el esfuerzo realizado por el MADR, para que se cumpliera con el objetivo de cada convenio, las organizaciones no efectuaron el desarrollo de las actividades de acuerdo con las obligaciones específicas y las plasmadas en el POA dentro del término pactado en la prórroga, suscitando que por parte del Ministerio en razón a proteger el erario público se abstuviera de ejecutar en su totalidad de la suma de la Reserva Presupuestal del año 2017, motivo por el cual.

Los hechos anteriormente descritos tal y como se indicó al Ente de Control fueron puestos en conocimiento ante la Oficina Asesora Jurídica mediante un informe de posible incumplimiento como resultado de la rigurosa supervisión adelantada por el Ministerio, con el fin de que sea analizada y se adelanten las acciones judiciales y administrativas a que haya lugar pretendiendo la recuperación del patrimonio público.

Teniendo en cuenta lo anterior y que está demostrado que el Ministerio desde la etapa precontractual ha adelantado las acciones pertinentes para cumplir con los objetivos misionales en beneficio de la comunidad que hace parte de cada uno de los convenios suscritos; garantizando y procurando por la exitosa ejecución de las actividades propuestas se solicita muy respetuosamente a la contraloría General de la Republica sea retirada esta observación.

De acuerdo con las reservas presupuestales que no fueron utilizadas, respetuosamente nos permitimos poner en su conocimiento que lo siguiente que mediante los siguientes números de memorando se remitieron los informes de Posible incumplimiento por parte de los supervisores de los convenios 20150915, 20151097, 20151098 y 20151103 a la Oficina Asesora Jurídica:

- **20150915:** Memorando N° 20171600131483 del 26/12/2017 y Memorando N° 20181600017493 del 31/01/2018.
- **20151097:** Memorando N° 20171600116123 del 03/11/2017, Memorando N° 20171600121363 del 23/11/2017 y Memorando N° 20181600039253 del 16/04/2018.
- **20151098:** Memorando N° 20181600026513 del 22/02/2018 y Memorando N° 20181600031293 del 12/03/2018.
- **20151103:** Memorando N° 20181600034623 del 23/03/2018.

Sin embargo (sic) desde la supervisión se realizaron todas las acciones propias de dicha función por lo cual se determinó realizar el trámite respectivo dando cumplimiento al Manual de Supervisión versión No 7 del 14 de abril de 2016, **TÍTULO III -PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO CONTRACTUAL.- 3.1. DISPOSICIONES GENERALES DEL PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO CONTRACTUAL** “Con el fin de garantizar el derecho al debido proceso del contratista o ejecutor, cuando se evidencie un posible incumplimiento de las obligaciones a su cargo, el supervisor informará al director o jefe de la dependencia para la cual se ha contratado el bien o servicio para que luego de la revisión respectiva y de considerarlo pertinente se informe al Ordenador del Gasto de tal situación, con copia al jefe de la Oficina Asesora Jurídica, con el fin de que estas instancias se reúnan y establezcan de acuerdo con los lineamientos establecidos en el contrato y/o convenio y los hechos y circunstancias presentadas por el supervisor en el Informe de Posible Incumplimiento. Si resultare procedente, se citará al contratista o ejecutor por parte de la Oficina Asesora Jurídica para el desarrollo de una audiencia pública para debatir lo ocurrido conforme a la normatividad vigente.

En los cuales se pone en evidencia, que no se cumplió a la fecha de finalización de los convenios, la ejecución del total de actividades, esto de acuerdo a las visitas de verificación realizadas en campo por parte de cada comité de supervisión, a la no presentación de los informes y los respectivos soportes documentales que avalaran la ejecución de los mismos.

De igual manera y teniendo en cuenta la observación realizada, en donde indican que el saldo por ejecutar es de \$ 6.891.939.249 cifra que debió reintegrarse al Tesoro Nacional, nos permitimos comunicar que las cuentas por pagar y las reservas presupuestales que no se ejecutaron a 31 de diciembre de la vigencia 2017, expiran sin excepción “Decreto 4836 de diciembre 21 de 2011 artículo 7”.

por lo anterior como no existió una erogación y/o giro de recursos del Tesoro Nacional al tercero y/o cooperante , no existió un saldo a reintegrar.

En consideración a lo anterior dichos recursos desaparecen del control del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y no requieren por parte del ordenador del gasto o funcionario de manejo ningún trámite adicional”.

COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

En su respuesta, el Ministerio describió todas las acciones realizadas para la ejecución del convenio, tales como la aprobación de prórrogas, la constitución de las reservas y, finalmente, el envío del informe del posible incumplimiento del convenio a la Oficina Asesora Jurídica.

Igualmente, argumentó que las reservas presupuestales no se ejecutaron por el incumplimiento en la ejecución de las actividades por parte del Cooperante ACC, de acuerdo con las obligaciones específicas y las plasmadas en el POA dentro del término pactado en la prórroga.

De otra parte, hizo énfasis en que no se deben reintegrar al Tesoro Nacional por cuanto no existió una erogación y/o giro de recursos al tercero y/o cooperante.

Analizada la respuesta a la observación, se retira el aparte donde la CGR de acuerdo con la norma manifiesta: *“que los recursos se deben reintegrar al Tesoro Nacional”*, dado que el sentido del hallazgo se refiere a deficiencias en la gestión de la ejecución de los recursos apropiados, lo que conllevó a la no utilización de éstos, con la consecuente reducción del presupuesto para la vigencia siguiente y el no acceso de los beneficiarios a dichos recursos. Por la razón anterior, el hallazgo se mantiene con su debida connotación, aunque se ajusta su redacción.

3.2.3 Convenio 20151095 - Asociación de Productores Agropecuarios Semillas del Futuro – APRASEF

Con el objeto de *“articular esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para llevar a cabo la implementación, ejecución y seguimiento de los proyectos presentados en el marco de los compromisos con la “Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular a través del Fondo de Fomento Agropecuario”*. Desarrollado a través de 8 líneas productivas por un valor total de \$16.355.362.376.

- **HALLAZGO No. 9 – INCONSISTENCIAS BASES DE DATOS CONVENIO 20151095 - ASOCIACION DE PRODUCTORES AGROPECUARIOS SEMILLAS DEL FUTURO- APRASEF - (D8)**

El ARTÍCULO 83 de la Ley 1474 de 2011, en lo referente a la supervisión e interventoría contractual, establece: *“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”*. Así mismo, el ARTÍCULO 84 de la misma Ley, en cuanto a las FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES, establece que *“La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista”*. Adicionalmente, en el segundo párrafo del PARÁGRAFO 3º, determina que *“Cuando el ordenador del gasto sea informado oportunamente de los posibles incumplimientos de un contratista y no lo comine al cumplimiento de lo pactado o adopte las medidas necesarias para salvaguardar el interés general y los recursos públicos involucrados, será responsable solidariamente con este, de los perjuicios que se ocasionen”*.

El Decreto 4170 de 2011 creó la Agencia Nacional Colombia Compra eficiente como un ente rector con el objetivo desarrollar e impulsar políticas públicas y herramientas, orientadas a la organización de los procesos de compras y contratación Pública. En el marco de sus facultades, ha expedido la Guía para el ejercicio de las funciones de Supervisión e Interventoría de los contratos del Estado, que estipula en su acápite II referente a la Vigilancia de los contratos estatales, establece que *“De acuerdo con el principio de responsabilidad que rige la contratación estatal, las Entidades Estatales están obligadas a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger tanto los derechos de la propia Entidad como los del contratista y terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato. Esta vigilancia tiene como objetivo proteger la moralidad administrativa, prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y tutelar la transparencia de la actividad contractual y debe ejercerse a través de un supervisor o interventor, según corresponda”*, (Ley 1474 de 2011).

Igualmente, en el acápite III selección y designación de supervisores e interventores de los contratos, literal A) Supervisores, en el primer párrafo, estipula que *“La supervisión de un contrato estatal consiste en “el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercido por la misma entidad estatal cuando no se requieren conocimientos especializados”*.

Así mismo, en el acápite V relacionado con la responsabilidad de los supervisores o interventores. *“En los términos de la Ley 80 de 1993 y el Estatuto Anticorrupción, las Entidades Estatales, los servidores públicos, contratistas e interventores que intervienen en la celebración, ejecución y liquidación del contrato estatal son responsables por sus actuaciones y omisiones y en consecuencia responden civil, fiscal, penal y disciplinariamente por las faltas que cometan en el ejercicio de sus funciones”.*

Como resultado del análisis a la base de datos de beneficiarios del convenio suministrada oficialmente a la comisión de auditoría, se evidenció que, si bien se presentaron novedades en el proceso por diferentes motivos ajenos al Ministerio, éstas no fueron incluidas en la base de datos definitiva, conforme a los informes finales por línea a fecha 31/03/2018, evidenciándose inconsistencias en la información.

A continuación se relacionan las inconsistencias encontradas en algunas líneas productivas por beneficiarios que se retiraron o renunciaron y, por ende, no aparecen los que ingresaron y quienes recibieron los respectivos beneficios, así:

LINEA PRODUCTIVA 1

RETIRADOS	INGRESARON
13.355.569	13.379.904
1.004.317.890	5.401.092
1.090.986.607	1.944.955
13.377.250	13.375.477
13.376.104	13.376.715
13.375.635	13.371.869
13.373.621	37.372.004
37.372.717	1.090.982.040
27.706.145	37.336.440
13.376.696	13.378.476
5.425.490	1.090.989.816
13.374.620	13.376.976

Respecto de la Línea 4, el cambio se debió a renuncia voluntaria de los beneficiarios mencionados en la primera columna y a los postulados como beneficiarios para el ingreso, en la segunda columna, tal como se muestra a continuación.

LINEA PRODUCTIVA 4

RETIRADOS	INGRESARON
13.361.529	5.458.312
9.715.755	88.183.858
1.091.595.073	88.278.565

88.141.836	13.359.694
------------	------------

LINEA PRODUCTIVA 5

RETIRADOS	INGRESARON
88.277.050	88.183.983
1.091.657.784	13.176.173
37.338.124	37.323.228
5.469.982	1.004.850.483
88.278.759	1.091.662.486
88.141.614	5.471.550
5.459.919	1.004.942.831
88.282.162	5.470.379
13.356.351	88.183.798
1.091.657.169	88.282.752
13.461.361	60.424.152
9.314.064	9.715.865
1.004.817.904	5.427.117
13.120.420	88.295.945
88.279.646	1.091.073.573
88.280.055	13.371.819
13.357.506	1.005.063.564
1.090.367.676	5.544.142

Los anteriores hechos irregulares dan lugar a un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, de acuerdo con lo establecido en la Ley 734 de 2002, en concordancia con el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

CASO 1

Si bien es cierto que la base de datos suministrada a la Contraloría en formato Excel en respuesta al requerimiento AG81-3AD- MADR-003 no estuvo actualizada ingresando los beneficiarios nuevos para las líneas 1, 4 y 5, por tratarse de un documento de apoyo, se aclara que el Comité Supervisión basándose en las actas de Comité Administrativas correspondiente a la No.- 5 de fecha 05 de octubre de 2016, en la que se aprueban dichos cambios, realizó el ejercicio de supervisión y verificación de entregas de beneficios a los comunidad de dichas líneas, a partir del informe del cooperante de fecha 13 de marzo de 2018, en el cual se evidencia la entrega de la totalidad de insumos a los nuevos beneficiarios mediante actas de entrega, por tal motivo no se presentó un incumplimiento de algún índole que afectara la ejecución del convenio.

Es de aclarar que la base de datos en formato Excel suministrada a la Contraloría no contaba con la actualización a realizar a raíz del acta No. 5 de Comité

Administrativo, el trabajo de seguimiento y control llevado a cabo por parte del Comité de Supervisión no se basó en dicha información contenida en la tabla de Excel, sino que cada seguimiento fue llevado a cabo basado en los documentos existentes en el expediente contractual y las actas suscritas.

Para constatar lo anteriormente dicho, se adjuntan en CD, carpeta: observación número 8 caso 1, las actas de comité administrativo, verificación ante la DIAN de los nuevos beneficiarios, y las actas de entregas de insumos y paquetes productivos donde aparecen firmando los nuevos beneficiarios, cuyo ingreso fue solicitado por el cooperante y aprobado por el Comité Administrativo del Convenio en la citada acta No. 5.

Teniendo en cuenta que no existe inconsistencia en los beneficiarios y las entregas a los mismos, no hay razón de la existencia de esta observación.

Con base en lo anterior, se solicita muy respetuosamente a la Contraloría General de la República que esta observación sea retirada del Informe Final.

CASO 2

Sea lo primero indicar que no son ciertos los hechos expuestos por la contraloría al indicar que “Se evidencia que una persona fue objeto de doble beneficio, incumpliendo lo establecido en el Manual Operativo CACEP (...)”, pues el beneficiario JOSE AGUSTÍN RINCON CASTELLANO, fue objeto de cambio de Línea a partir de la Solicitud de APRASEF, que se legalizó por medio de acta número 5 de Comité Administrativo.

En dicha Acta se evidencia que se retira de la línea 5 y se incluye una nueva beneficiaria llamada MARIA TORCOROMA PINZON TORO, quien es la que aparece en las actas de entregas de los beneficios de la línea 5, y no el Señor Jose Agustín, como lo expresa la Contraloría en el escrito de la Observación.

Al Realizar la revisión detallada de las actas de entrega del Convenio se puede evidenciar que el Señor JOSE AGUSTÍN RINCON CASTELLANO, únicamente recibe beneficios en la Línea No. 2 y que NO recibió beneficios por parte de la línea productiva número 5, pues atendiendo al cambio avalado por el Comité Administrativo quien recibió beneficios en esta Línea fue la Señora MARIA TORCOROMA PINZON TORO.

Como prueba de lo anterior se adjuntan en CD, carpeta denominada Observación 8 caso 2, las actas de entrega de los 120 beneficiarios de la Línea No. 5, mediante las cuales el Comité Supervisor corroboró que el beneficio fue recibido por la nueva beneficiaria, aprobada por Comité.

Así mismo, para desvirtuar esta observación de la contraloría, adicionalmente se adjunta acta de entrega de la línea número 2, en donde se evidencia que el Beneficiario Jose Agustín Rincon, firma el acta de recibido de insumos únicamente para esa línea.

En vista de lo expuesto se puede concluir que no hay evidencia de una entrega adicional a un mismo beneficiario pues las actas firmadas dan fe por cada beneficiario que la entrega del recurso fue de manera eficaz y correcta.

De acuerdo a lo aquí aclarado, se solicita a la Contraloría General de la Republica retirar de su Informe Final esta Observación toda vez que no se encuentra base probatoria para continuar con la misma.

COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

Para el CASO 1, no se aceptan los argumentos dados por la entidad, pues esta suministró al equipo auditor una base de datos de beneficiarios desactualizada. Si bien se presentaron novedades en la misma por diferentes motivos, ajenos al Ministerio, el presente control fiscal se realizó posterior al proceso mediante el cual se realizaron dichos ajustes, por lo que la base de datos debería encontrarse actualizada, basada en los informes finales por línea a 31/03/2018.

Para el CASO 2, la CGR, una vez verificados los soportes y argumentos dados por la entidad, acepta la respuesta y retira la observación respecto de los casos allí relacionados.

Por consiguiente, la observación se mantiene para el caso 1, se retira la posible incidencia fiscal, se configura como hallazgo con posible incidencia disciplinaria y se asusta la redacción.

- **HALLAZGO No. 10 - IDONEIDAD Y EXPERIENCIA DEL CONTRATISTA CONVENIOS 20151098 ACC y 20151095 APRASEF. (D9)**

El Decreto 777 de 1992, Artículo 1: *“Los contratos que en desarrollo de lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 355 de la Constitución Política celebren la Nación, los Departamentos, Distritos y Municipios con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, con el propósito de impulsar programas y actividades de interés público, deberán constar por escrito y se sujetarán a los*

requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre los particulares (...).¹

El segundo inciso de este artículo fue subrogado por el inciso 2º del artículo 1º del Decreto 1403 de 1992, cuyo nuevo texto es del siguiente tenor: “*Se entiende por reconocida idoneidad la experiencia con resultados satisfactorios que acreditan la capacidad técnica y administrativa de las entidades sin ánimo de lucro para realizar el objeto del contrato. La entidad facultada para celebrar el respectivo contrato deberá evaluar dicha calidad por escrito debidamente motivado”.* (Subrayado fuera del texto original).

Decreto 1082 del 26 de mayo de 2015: Subsección 6 Análisis del Sector Económico y de los oferentes por parte de las entidades estatales, artículo 2.2.1.1.1.6.1. Deber de las entidades estatales: La entidad estatal debe hacer, durante la etapa de planeación, el análisis necesario para conocer el sector relativo al proceso de contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica y de análisis de riesgo. La entidad estatal debe dejar constancia de este análisis en los documentos del proceso.

MANUAL OPERATIVO PARA LA FORMULACION, EJECUCION Y SEGUIMIENTO A PROYECTOS DEL FONDO DE FOMENTO AGROPECUARIO PARA LA CUMBRE AGRARIA, CAMPESINA, ETNIFCA Y POPULAR – CACEP “ Numeral 1.4 PROCEDIMIENTOS, 1.4.1 Requisitos de los proponentes”, ítem 7: “Acreditar, por medio de fotocopias de los contratos o certificados correspondientes, experiencia en la ejecución de actividades de promoción de la economía campesina propia, seguridad alimentaria, agricultura familiar, formación y fortalecimiento de organizaciones campesinas, indígenas, negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales en gestión, producción, transformación, conservación, mercadeo y/o comercialización de los productos agropecuarios, pesqueros y de desarrollo rural. Se entienden incluidos planes de vida, planes de salvaguarda y planes de buen vivir de las comunidades indígenas y negras, así como a los planes de desarrollo sostenible y de buen vivir de las comunidades campesinas”.

Para el caso del Convenio 20151098, suscrito con la Organización Sindical Asociación Campesina Colombiana – ACC, en los estudios previos, Requisitos de Experiencia e Idoneidad establece, “*La organización en mención cuenta con la capacidad jurídica suficiente para la suscripción del convenio e igualmente demuestra solidez financiera y técnica mínima que permite la correcta ejecución del convenio.*”

¹ Si bien este fue modificado por el art.11 del Decreto 092 de 2017, no aplica para el presente caso, dada la fecha de ocurrencia de los hechos.

Referente a la experiencia en la ejecución de convenios y de acuerdo con la certificación emitida por el MADR, la ACC pretendió demostrar su idoneidad y experiencia mediante 4 contratos, que oscilan entre \$3.609.600 y \$71.400.000 con plazos de ejecución entre tres y siete meses; sin embargo, el convenio sujeto del presente análisis supera dichos valores en 1.562%, así como en tiempo de ejecución, el cual fue de casi 2 años. Tales contratos desde ningún punto de vista se pueden comparar con el convenio en mención, dada la complejidad tanto en el número de líneas productivas como en el volumen de actividades que se debieron ejecutar por cada una, así como en el ámbito de la cobertura de ejecución, que para este caso era de nivel nacional.

En cuanto a la solidez financiera, el MADR no adjuntó ningún documento que permitiera verificar el cumplimiento de dicho requisito.

Si bien es cierto que el MADR dio respuesta al requerimiento realizado por la CGR en lo referente a los requisitos y metodología utilizadas para determinar la idoneidad y experiencia de los cooperantes, lo establecido en el Manual Operativo para la formulación, ejecución y seguimiento a proyectos del fondo de fomento agropecuario para la cumbre agraria, campesina, étnica y popular – CACEP, Numeral 1.4.1, para la CGR, tal como se encuentran descritos, no mitigan los riesgos que se puedan presentar en la ejecución del convenio, situación que se evidenció en la no ejecución del mismo dentro del tiempo previsto lo cual ha llevado a formular su posible incumplimiento parcia.

Respecto del Convenio 20151095 suscrito con la Asociación de Productores Agropecuarios Semillas del Futuro – APRASEF, si bien el clausulado del Convenio relaciona la idoneidad y experiencia de la Asociación, así como el Comité Administrativo en su Acta 1 del 22/enero/2016, donde afirmó que la Asociación *“manifiesta que cuenta con la capacidad técnica, administrativa y operativa para liderar estos procesos de manera directa, contando con la vigilancia y supervisión del Ministerio, siendo beneficioso para las organizaciones locales, teniendo en cuenta que de esta manera se optimizarán tiempos, el recurso humano y de los recursos económicos, al tiempo que el control y seguimiento se facilitaría teniendo en cuenta que habría lugar a la unificación del seguimiento administrativo y financiero, dando cumplimiento al principio de transparencia, eficacia y eficiencia en la ejecución de los recursos públicos que se entregan por parte del Ministerio para los proyectos ya definidos en el anexo técnico y que hacen parte del presente convenio”*.

Por tanto, el MADR considera que la observación planteada adolece de la contextualización del proceso adelantado, al indicar que “(...) Contratos que desde ningún punto de vista se pueden comparar con el convenio en mención, dada la

complejidad tanto en el número de líneas productivas, volumen de actividades que se debieron ejecutar por cada una, y lugar de ejecución a nivel nacional. En cuanto a la solidez financiera el MADR no adjuntó ningún documento que permitiera verificar el cumplimiento de dicho requisito”, toda vez que el MADR, da viabilidad al Convenio No. 20151098, llevando a cabo la evaluación y análisis de la organización proponente, de acuerdo a los parámetros constitucionales citados, las normas que regulan la materia, el proceso de concertación en el cual la Contraloría oriento y ayudo en la construcción de este proceso y las demás normas que hacen parte este tipo de contratación.”

Sin embargo, la verificación documental, por medio de la cual la Asociación certificó su experiencia en contratación similar al presente proceso, no permitió determinar dicha experiencia, tal como se evidencia en el certificado de idoneidad expedido por el MADR, donde relacionó la contratación suscrita en su mayoría en el departamento de Norte de Santander y en algunas cadenas agrícolas, especialmente aguacate y cacao, sin demostrar experiencia alguna en ganadería, ni campo de acción en el departamento de Nariño, lugar donde se programaron 3 líneas productivas; además, no cuenta con el soporte que demuestre la solidez financiera, como se estableció en los estudios previos.

Adicionalmente, el valor de la contratación demostrado no supera el 3% del valor total del Convenio suscrito entre APRASEF y el Ministerio, que ascendió a \$16.355 millones, con una cobertura a nivel nacional de 8 líneas productivas, que involucra unas actividades específicas que requieren de experiencia y conocimiento debidamente sustentado y comprobado, poniendo en riesgo los recursos públicos y el cumplimiento a cabalidad del objeto convenido, como realmente se evidenció en la necesidad de hacer cambios de región en 3 líneas productivas.

Por lo anterior, y dada la forma como están diseñados los requisitos para los proponentes en el Manual Operativo y como fueron presentados por las Asociaciones en mención para la suscripción de los Convenios, la Contraloría General de la República establece que el Ministerio no cumplió con exigir la idoneidad establecida en el Decreto 777 de 1992, conduciendo a posibles incumplimientos contractuales evidenciados en el informe de posibles incumplimientos enviado por la Oficina de Planeación y Prospectiva a la Oficina Jurídica del MADR en lo referente al Convenio suscrito con ACC.

Lo anterior constituye un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria de acuerdo con el artículo 34 de la Ley 734 de 2002, en concordancia con el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

APRASEF (26 páginas)

Para este caso es necesario traer a colación nuevamente el escenario en el que se adelantó el trámite de contratación con las organizaciones que hacen parte de la Cumbre Agraria, campesina, étnica y popular, como un proceso coyuntural en Colombia.

Ahora, una vez conocido y analizado el contexto social de estas comunidades, encontramos que desde sus ancestros han sido comunidades propiamente dedicadas al sector agrícola, demuestra el trascender histórico un alto arraigo a la tierra, siendo que estos grupos étnicos y campesinos, son históricamente hablando, los más dignos representantes de la relación vital del ser humano con la tierra como materia prima de trabajo, han velado por el adecuado y racional manejo de los recursos y han luchado de manera constante por el respeto por sus tradiciones y costumbres. Por ello, el Gobierno – MADR, entendiendo esto, y contando con la orientación de los entes de control (Ministerio Público), quienes sugirieron a esta entidad “flexibilizar” este concepto de idoneidad tratándose de un proceso con población especial, por lo tanto se encontró pertinente validar este ejercicio histórico agropecuario como una forma de vida que guarda completa correlación con el objeto de los proyectos a desarrollar.

La única manera de conocer o poder constatar la experiencia que se ha dado dentro de los territorios colectivos de indígena, afros o en el quehacer de las labores campesinas, diferente a los contratos suscritos y celebrados, se consideró dentro de las mesas llevadas a cabo con la CACEP, pertinente que fuesen a través de certificaciones que así lo pueden constatar, razón por la cual se sugirió como alternativa, fuese tramitada a través de los entes territoriales en el marco de sus facultades, quienes certificarían dicha experiencia dentro de su competencia por tener el conocimiento de la región, la características de producción y comercialización agropecuaria territorial, y conocer las condiciones propias de su jurisdicción.

Así las cosas, previa a la evaluación de los proyectos presentados por la APARASEF, se llevó a cabo la revisión jurídica en donde se verificó de la persona jurídica datos como:

- 1. Capacidad Jurídica – Cámara de Comercio actualizada: en donde se constató la representación legal y Facultades para contratar, así como el objeto social relacionado con las actividades del proyecto.*

2. *Acreditación de experiencia (Contratos): respecto de lo cual se presentaron las siguientes copias de contratos:*

- *Convenio de Cooperación No. 181 de 2013 celebrado entre APRASEF y el DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER por valor de (\$290.166.000).*
- *Memorando de Acuerdo Col/j86 MA 179 DE 2009 celebrado entre APRASEF y la OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO por valor de (\$28.889.600).*
- *Convenio de Colaboración No- 034- 2013, celebrado entre APRASEF y la FUNDACIÓN ECOPETROL PARA EL DESARROLLO REGIONAL FUNDESCAT por valor de (\$81.980.0959)*
- *Convenio de Alianza No. 06/05/2013 celebrado entre APRASEF y el MADR por valor de (\$610.245.000)*
- *Convenio de Alianza No. 06/10/11 celebrado entre APRASEF y el MADR por valor de (\$210.799.000)*
- *Contrato de Fiducia Mercantil de Administración y pago suscrito No, 139-2011 entre APRASEF y la Fiduciaria colombiana de Comercio Exterior S.A. por valor de (\$210.799.000).*

- *Entre otros los cuales reposan en el Expediente contractual,*

Con estos contratos allegados, el Ministerio encontró que APRASEF, desde su constitución ha sido una Asociación dedicada a los procesos de fortalecimiento agrícola, ha adelantado procesos relacionados con el fortalecimiento agropecuario del país, para el mejoramiento de la calidad de vida de las familias campesinas lo que indica que además de realizar actividades relacionadas, esta organización ha abarcado amplias zonas de la región central del país.

En tal sentido, se considera acreditada la idoneidad, de acuerdo con las orientaciones establecidas en el Manual Operativo para la Formulación, Ejecución y Seguimiento a proyectos del Fondo de Fomento Agropecuario para la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular –CACEP, el cual estipula en el Numeral 1.4 PROCEDIMIENTOS, 1.4.1 Requisitos de los proponentes”, ítem 7: “Acreditar, por medio de fotocopias de los contratos o certificados correspondientes, experiencia en la ejecución de actividades de promoción de la economía campesina propia, seguridad alimentaria, agricultura familiar, formación y fortalecimiento de organizaciones campesinas, indígenas, negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales en gestión, producción, transformación, conservación, mercadeo y/o comercialización de los productos agropecuarios, pesqueros y de desarrollo rural. Se entienden incluidos planes de vida, planes de salvaguarda y planes de buen vivir de las comunidades indígenas y negras, así como a los planes de desarrollo sostenible y de buen vivir de las comunidades campesinas”

Ahora bien, el objeto social de la Organización APRASEF certificado mediante Cámara de Comercio de la organización: "Busca mejorar la calidad de vida de los asociados y satisfacer las necesidades de la comunidad en general, y para cumplir con dicho objeto se hace necesario desarrollar las siguientes actividades A- Reconocimiento legal de la Asociación como ente jurídico. B- Agremiar, fortalecer ,coordinar y servir a los productores agropecuarios y a la comunidad en general C- liderar y facilitar procesos de interlocución , articulación y negociación , entre organizaciones, sociedad civil, sector privado , sector público y organizaciones internacionales a fin de implementar modelos de cooperación para el desarrollo humano sostenible D- incentivar el desarrollo de los productores campesinos a través de los proyectos agropecuarios de infraestructura, artesanales, educativos y culturales . E- Participar en los procesos municipales y nacionales relacionados con productores F- Realizar directa o indirectamente por cuenta propia o ajena , sola o conjuntamente a través de consorcio, alianzas , uniones temporales con organizaciones no gubernamentales u organización de la Sociedad civil o entidades públicas o encaminadas a proyectar , ejecutar , administrar coordinar, contralar o evaluar , planes , programas o proyectos que se orienten a: 1. Construir el bien público, 2. Erradicar la pobreza, buscar la equidad y lograr la sana convivencia 3. Promover la defensa de los derechos fundamentales y de la dignidad humana 4. Promover la defensa e incremento de los bienes y valores que constituye el capital social. 5. Contribuir al desarrollo social del país y la promoción social de los colombianos especialmente a los pertenecientes a las clases menos favorables 6. Hacer uso de los distintos mecanismos de participación ciudadana, comunitaria y de control social de la gestión pública. 7. Prestación de servicios, así como otros actos, operaciones o actividades que sean necesarios para el desarrollo del objeto, para la adecuada y para manejar, saber invertir y hacer productivo u patrimonio a fin de lograr su proyección a nivel Nacional 8. Gestionar la obtención de auxilios, convenios, donaciones , ante las entidades estatales, privadas, nacionales, o internacionales para captar recursos que le permitan obtener, transferir o canalizar recursos técnicos, asistencia técnica, profesional para la infraestructura, así como también insumos y maquinaria apta para el buen desarrollo de la actividad productiva. (...)," Encontrándose que cumple con lo determinado en el objeto contractual del convenio en mención.

Es necesario ver que el término Agropecuario hace referencia al adjetivo para designar a un tipo de actividad económica que se basa en la producción principalmente de alimentos a partir del cultivo y de la ganadería, y que las actividades agropecuarias son entendidas como las actividades primarias o más básicas que el ser humano tiene para sobrevivir ya que ambas tienen como objetivo principal generar alimento ya sean cultivos y los derivados de los animales, se evidencia que la Organización APARSEF tiene como objeto atender productores agropecuarios y no se sesga solo a la producción agrícola.

En referencia al campo de acción demostrado en Norte de Santander y no en Nariño, el ente de control no da aplicación a lo estipulado en los artículos 24 y 38 de la Constitución Política de Colombia: “**Artículo 24.** Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia”, y el “**Artículo 38.** Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad.” Por tal razón el ejecutor no tendría por qué ceñirse a ejecutar en una región en particular ni delimitar a la comunidad que se desea beneficiar en pro del objeto de la Cumbre agraria étnica y popular y de cumplir con los acuerdos pactados.

En consecuencia, si bien el convenio se firma con la Organización, esta tiene un papel de gestión e intermediación ante los beneficiarios, y son estos quienes reciben directamente los bienes insumos y servicios, que en este caso es el ganado, y además la asistencia certificada de los profesionales en el área pecuaria cuyos contratos fueron presentados en los informes bimestrales por parte del cooperante, en cumplimiento de sus obligaciones contractuales.

Es por ello que APRASEF con el fin de llevar a cabo las actividades propuestas en cada una de las obligaciones y regiones realizó las siguientes contrataciones de profesionales:

- a. El contratista en aras de mantener la viabilidad en términos de cumplimiento y obligaciones descritas en el marco del convenio, reubicó el proyecto en la región del Catatumbo pues contaban con alianza con APRASEF, contando con la capacidad administrativa y logística para operar con mayor eficiencia.

Resaltamos entonces que para la viabilidad del proyecto en mención, el MADR se ciñó a lo estipulado en MANUAL OPERATIVO PARA LA FORMULACION, EJECUCION Y SEGUIMIENTO A PROYECTOS DEL FONDO DE FOMENTO AGROPECUARIO PARA LA CUMBRE AGRARIA, CAMPESINA, ETNIFCA Y POPULAR – CACEP “ Numeral 1.4 PROCEDIMIENTOS, 1.4.1 Requisitos de los proponentes”, ítem 7: “**Acreditar, por medio de fotocopias de los contratos o certificados correspondientes, (...)**”, toda vez las certificaciones correspondientes de que trata el presente numeral si fueron aportadas por ALTERPAZ, revisadas y validadas por esta entidad, teniendo en cuenta los objetos contractuales, las actividades desarrolladas, el tiempo de ejecución de las mismas y además el campo de acción de la organización.

Así las cosas, se solicita muy respetuosamente, sea retirada la observación del informe final que sea presentado por la Contraloría, dado que el MADR atendió los preceptos legales, normativos, conceptuales y acuerdos de manera que garantizo

a estas organizaciones la posibilidad de participar en el proceso contractual sin desconocer estos requisitos.

RESPUESTA ACC

En desarrollo del artículo 2° de la Constitución Política el cual dispone que son fines esenciales del Estado: "servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo", el Gobierno Nacional crea la Mesa Única Nacional, siendo este el espacio de interlocución y participación con las organizaciones de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular.

Como consecuencia de este espacio de dialogo, participación y concertación, surge el compromiso a cargo del MADR de reconocer a través de procesos productivos a las organizaciones minoritarias como indígenas, campesinos y afros, derechos en igualdad de condiciones en el sector agrario a través de la inclusión y comprensión sus condiciones culturales, ancestrales, ideología y en especial el reconocimiento de sus proceso y del espacio que ocupan estas comunidades, los cuales por hechos han sido trasgredidos y vulnerados por hechos históricos de violencia de nuestro país.

*Para dar cumplimiento a este compromiso, se llevan a cabo espacios de concertación relacionados con las exigencias del MADR para la suscripción de convenios, siendo **la idoneidad**, uno de los principales factores que demoró y obstaculizó el proceso de contratación, pues muchas de las organizaciones proponentes ni siquiera contaban con personería jurídica, pues se trataba de sociedades de hecho o en este caso que nos ocupa una asociación con experiencia en contratos de bajo valor.*

La propuesta de la CACEP, consistía en permitirseles ser ejecutores, sin la verificación de los requisitos exigidos por la ley y por las demás normas que regulan la materia. A dicha propuesta no se le encontró viabilidad legal, razón por la cual el MADR en todo momento se negó a obviar el requisito de idoneidad dentro del proceso contractual. Así las cosas, se surtieron varias mesas de trabajo, se trató de buscar posibles soluciones que permitieran satisfacer las necesidades de las comunidades sin desconocer por supuesto, los parámetros legales.

Ahora, una vez conocido y analizado el contexto social de estas comunidades, encontramos que desde sus ancestros han sido comunidades propiamente dedicadas al sector agrícola, demuestra el trascender histórico un alto arraigo a la tierra, siendo que estos grupos étnicos y campesinos, son históricamente hablando, los más dignos representantes de la relación vital del ser humano con la tierra como materia prima de trabajo, han velado por el adecuado y racional manejo de los recursos y han luchado de manera constante por el respeto por sus tradiciones y costumbres. Por ello, el Gobierno – MADR, entendiendo esto, y contando con la orientación de los entes de control (Ministerio Público), quienes sugirieron a esta entidad “flexibilizar” este concepto de idoneidad tratándose de un proceso con población especial, por lo tanto se encontró pertinente validar este ejercicio histórico agropecuario como una forma de vida que guarda completa correlación con el objeto de los proyectos a desarrollar.

(...)

Con estos contratos allegados, el Ministerio encontró que ACC, desde su constitución ha sido una Asociación dedicada a los procesos de fortalecimiento agrícola, ha adelantado procesos relacionados con el fortalecimiento organizativo y dinámico de los productores en las áreas rurales, lo que indica que además de realizar actividades relacionadas, esta organización ha abarcado amplias zonas de la región central del país, lo que permite inferir que cuentan con la capacidad operativa para ejecutar las 7 líneas a nivel nacional.

En tal sentido, se considera acreditada la idoneidad, de acuerdo con las orientaciones dadas por la Contraloría General de la República en las mesas llevadas a cabo con los voceros de la CACEP y el Gobierno Nacional y de acuerdo con lo establecido en el Manual Operativo para la Formulación, Ejecución y Seguimiento a proyectos del Fondo de Fomento Agropecuario para la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular –CACEP, el cual estipula en el Numeral 1.4 PROCEDIMIENTOS, 1.4.1 Requisitos de los proponentes”, ítem 7: “Acreditar, por medio de fotocopias de los contratos o certificados correspondientes, experiencia en la ejecución de actividades de promoción de la economía campesina propia, seguridad alimentaria, agricultura familiar, formación y fortalecimiento de organizaciones campesinas, indígenas, negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales en gestión, producción, transformación, conservación, mercadeo y/o comercialización de los productos agropecuarios, pesqueros y de desarrollo rural. Se entienden incluidos planes de vida, planes de salvaguarda y planes de buen vivir de las comunidades indígenas y negras, así como a los planes de desarrollo sostenible y de buen vivir de las comunidades campesinas”

Por tanto, el MADR considera que la observación planteada adolece de la contextualización del proceso adelantado, al indicar que “(...) Contratos que desde

ningún punto de vista se pueden comparar con el convenio en mención, dada la complejidad tanto en el número de líneas productivas, volumen de actividades que se debieron ejecutar por cada una, y lugar de ejecución a nivel nacional. En cuanto a la solidez financiera el MADR no adjuntó ningún documento que permitiera verificar el cumplimiento de dicho requisito”, toda vez que el MADR, da viabilidad al Convenio No. 20151098, llevando a cabo la evaluación y análisis de la organización proponente, de acuerdo a los parámetros constitucionales citados, las normas que regulan la materia, el proceso de concertación en el cual la Contraloría oriento y ayudo en la construcción de este proceso y las demás normas que hacen parte de este tipo de contratación

Así las cosas, se solicita muy respetuosamente, sea retirada la observación del informe final que sea presentado por la Contraloría, dado que el MADR atendió los preceptos legales, normativos, conceptuales y acuerdos de manera que garantizo a estas organizaciones la posibilidad de participar en el proceso contractual sin desconocer estos requisitos.

Como sustento de lo anterior se anexa:

- *Relatoría Reunión Cumbre Agraria de fecha junio 4 de 2015. (Anexo N°4)*
- *Acta de Acuerdos entre la cumbre Agraria: Campesina, Étnica y Popular, Igac, Incoder y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de fecha Septiembre 7 de 2015. (Anexo N°5)*
- *Estatutos de creación de ACC.*
- *Contratos suscritos por ACC, mediante se demuestra su experiencia e idoneidad. (Anexo N °7)*

COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

En cuanto al convenio APRASEF, no obstante que el MADR se basó en el hecho de que ejecutaron finalmente las 8 líneas programadas y que la experiencia está certificada con la relación de los contratos suscritos, es de aclarar que los contratos se llevaron a cabo en la zona del Catatumbo y los Santanderes con cadenas agrícolas específicas de aguacate y cacao, y que la línea de ganadería programada para Nariño fue reprogramada para ser ejecutada en la zona del Catatumbo. Adicionalmente, la compra del ganado para la línea agroecológica en Nariño se realizó con un proveedor del Cesar y no con los de la región.

En lo atinente al Convenio ACC, el MADR en su respuesta adujo el soporte de la idoneidad de los cooperantes, en un análisis del contexto social de estas comunidades, encontrando que desde sus ancestros han sido comunidades propiamente dedicadas al sector agrícola.

Ahora bien, también es pertinente anotar que la CGR no tiene (ni puede tener) injerencia sobre las decisiones administrativas de las entidades, por lo cual no se acepta la insinuación de parte del MADR sobre una supuesta orientación dada por la Contraloría en las mesas llevadas a cabo con los voceros de la CACEP y el Gobierno Nacional como se evidencia en el documento “Relatoria Reunión Cumbre Agraria” fechada junio 04 de 2015, (pág. 3, párrafo 4).

Cabe destacar que en el mismo escenario, la representante de la Contraloría aclaró, en respuesta a la solicitud hecha por el Ministerio respecto de un pronunciamiento formal en lo referente a la idoneidad de los cooperantes, que *“la Institución a la que representa está constitucionalmente impedida para tomar una posición respecto a este punto, razón por la cual no puede emitir concepto alguno”*.

Frente a dicho punto, debe tenerse en cuenta lo establecido en el artículo 4° de la Ley 42 de 1993, que, en desarrollo de los postulados consagrados en el artículo 267 de la Constitución Política, dispuso en su inciso segundo que el control fiscal será *“ejercido en forma posterior y selectiva por la Contraloría General de la República”*, y en el artículo 5° de la citada ley se definió el control posterior a que se refiere el artículo 267 de la Constitución Política, como *“la vigilancia de las actividades, operaciones y procesos ejecutados por los sujetos de control y de los resultados obtenidos por los mismos”* (negrillas fuera del texto original), por lo que mal podría tomarse la presencia de la CGR como un orientador en la construcción del proceso, tal como lo afirma el Ministerio en su respuesta.

Así, la Contraloría ratifica el hallazgo con su posible connotación disciplinaria.

- **HALLAZGO No. 11 - PROCESO DE PLANEACIÓN – CONVENIO 20151095- APRASEF (A).**

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

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

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

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

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

...“De acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad (...) “La planeación se vincula estrechamente con el principio de legalidad, sobre todo en el procedimiento previo a la formación del contrato (...) Pero además ese parámetro de oportunidad, entre otros fines, persigue establecer la duración del objeto contractual pues esta definición no sólo resulta trascendente para efectos de la inmediata y eficiente prestación del servicio público, sino también para precisar el precio real de aquellas cosas o servicios que serán objeto del contrato que pretende celebrar la administración (...).”

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

El numeral 1.7.2 Visita de verificación, del Manual Operativo Para la Formulación, Ejecución y Seguimiento a Proyectos del Fondo de Fomento Agropecuario para la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular – CACEP, en el cual establece: “*De*

conformidad con el inciso 1° del artículo 6 de la Resolución No. 0503 de 2014, en adición a lo previsto en el literal g) del artículo 9 de la Resolución 0385 de 2014, se tendrá en cuenta que ningún proyecto iniciará su ejecución sin que se realice la visita por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Esta visita no será requisito previo para la suscripción de los contratos o convenios. Sin embargo, como condición resolutoria, en el caso de que con la visita se compruebe que no se cumple con los requisitos establecidos para la viabilidad del proyecto, no se dará ejecución del contrato o convenio, y éste se resolverá y terminará por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de conformidad con el contrato o convenio respectivo. La visita se realizará en el curso de los dos (2) meses siguientes a la firma del contrato o convenio”.

Una vez analizados los soportes del presente convenio, se evidenciaron debilidades en la etapa de planeación y toma de decisiones administrativas que se relacionan a continuación:

Desde la minuta del convenio se aprecian situaciones que llaman la atención de la CGR, como lo evidencia el numeral 4 de las consideraciones “4.- *Que la Oficina Asesora de Planeación y Prospectiva contando con la participación de la Dirección de Cadenas Agrícolas y Forestales y la Dirección de Cadenas Pecuarias, Pesqueras y Acuícolas (...) ha adelantado la evaluación de algunos de los proyectos que se describen en el anexo técnico que hace parte del estudio previo, y que a la fecha se encuentran subsanados en su integralidad, lo que significa que aun esta entidad no ha podido adelantar la evaluación de la totalidad de los proyectos relacionados, por cuanto no se tiene la subsanación definitiva de los mismos”.* Lo anterior evidencia la falta de rigurosidad y conocimiento en la planeación que establece el Consejo de Estado. (Subrayado fuera de texto).

El Convenio se suscribió el 29 de diciembre de 2015 con un plazo de ejecución hasta el 31 de diciembre de 2016. Para su desarrollo se aprobaron los POA para 4 de las 8 líneas productivas el 22 de enero de 2016, para otras dos el 28 de mayo de 2016 y para la restante solo hasta el 28 de julio del mismo año. Las cuatro primeras líneas se ejecutaron en la región del Catatumbo, lugar donde tiene el domicilio comercial la Asociación, las otras cuatro líneas se programaron inicialmente para desarrollar en el Departamento de Nariño.

En el análisis realizado a este convenio, se evidenció la falta de conocimiento por parte de APRASEF en la región de Nariño, evidenciada en que el 10 de julio de 2016, entre los representantes de APRASEF y MCP (ASONALCAM), decidieron trasladar la Línea 5 de ganadería a la zona del Catatumbo en lugar de ejecutarla en Nariño como estaba previsto; lo cual fue aprobado por el Comité Administrativo, mediante acta número 3 del 28 de julio de 2016, en cuyos apartes registra el cambio de nombre, región y aprobación del POA; dejando a una población de

posibles beneficiarios con la expectativa de recibir dicho beneficio y evidenciando deficiencias en el proceso de planeación y en la designación del contratista, con el consecuente perjuicio a los pobladores de la zona en la cual no fue desarrollada la línea.

Además, se realizó una prórroga del convenio un día antes de su terminación, es decir hasta el 30 de abril de 2017, argumentando condiciones climáticas durante los meses de noviembre y diciembre de 2016 y el daño de impresoras, para lo cual presentan el estado actual de cada línea, el tiempo restante y la actividad a desarrollar, tal como se muestra en la siguiente tabla:

No. LINEA	LUGAR EJECUCION	% AVANCE	TIEMPO SOLICITADO EN MESES	ACTIVIDAD A REALIZAR
1		95	2	Impresión cartillas
2		95	2	Impresión cartillas
3		95	2	Impresión cartillas
4		95	2	Impresión cartillas
5		100	0	NINGUNA
6		97	4	Construcción Galpones 100
7		93	2	Impresión Cartillas
8		92	3	Construcción Granja Porcícola Tecnificada

Fuente: Documentos y Prórroga Convenio MADR

Pese a lo anterior, se evidenció que si bien se realizó prórroga hasta el 30 de abril de 2017, la Línea 8 sobre la implementación de la porcícola tecnificada en el municipio de Florida – Nariño, se finalizó solo hasta el mes de agosto, es decir, cuatro (4) meses más después de haber terminado el plazo del convenio incluida la prórroga, cuyo último desembolso se realizó solo hasta el 17 de noviembre de 2017, siete (7) meses después de la citada terminación del plazo.

Finalmente, se observó que a pesar de haber terminado su plazo de ejecución el 30 abril de 2017, el comité supervisor realiza el informe final de la línea 6, en el que evidencian debilidades en la planeación y funciones de supervisión del convenio, constituyéndose en una observación administrativa.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Nuevamente se pone de manifiesto a la Contraloría General de Republica que es necesario tener de presente el escenario en el que se adelantó el trámite de contratación con las organizaciones que hacen parte de la Cumbre Agraria, campesina, étnica y popular, el cual debe ser entendido como un proceso coyuntural en Colombia, pues al ser un asunto en el que intervinieron diferentes entes nacionales, la necesidad de honrar los acuerdos por parte de cada uno fue perentoria dentro de los periodos en el que se desarrolló.

En consecuencia, con el fin de salvaguardar los objetivos pretendidos mediante dichos acuerdos esta entidad lleva a cabo la firma de los convenios aplicando las normas de contratación estatal y presupuestal que permitieron celebrar las contrataciones con las organizaciones y de ese modo llegar a los beneficiarios en el marco de los propuestas de proyectos productivos presentados.

COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

Una vez analizada la respuesta de la entidad, se aprecia que ratificó lo expuesto por la CGR respecto del cambio de zona de la línea de ganadería para la zona donde cuenta con la experiencia la asociación, ejecutándola en su totalidad y en el tiempo establecido; además de las dificultades relacionadas con actividades no incluidas en la línea porcícola, lo que hizo que no se desarrollara oportunamente, a pesar de la prórroga establecida en el convenio.

Sin embargo, se evidenció que se llevaron a cabo la totalidad de las líneas y se realizaron los desembolsos acordados, razón por la cual se retira la connotación disciplinaria y se ratifica como hallazgo de tipo administrativo para las acciones de mejora correspondientes.

- **HALLAZGO No. 12 - CONTRATO DERIVADO 007-07 (D10)**

Contrato Derivado de Suministro 007-07 suscrito entre APRASEF y Johel Arturo Navarro Arévalo, con el objeto de suministrar 46 novillas tipo leche.

“CLAUSULA TERCERA. FORMA DE PAGO: Se pagará al contratista el valor del contrato contra entrega total o parcial de los respectivos bienes con recibido a satisfacción”.

“Línea 7: Fortalecimiento de la economía campesina con proceso de transición agroecológica en los municipios de Andes-Sotomayor, Ancuya y Tangua del Departamento de Nariño, por valor de \$2.005'824.343” para 288 beneficiarios, el cual incluye la actividad de compra de 46 novillas tipo leche y 23 módulos de ordeño de donde evidenció:

El ARTÍCULO 83 de la Ley 1474 de 2011, en lo referente a la SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA CONTRACTUAL, establece: “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. Así mismo, el

ARTÍCULO 84 de la misma Ley, en cuanto a las FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES, establece que “La supervisión e Interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. Adicionalmente, en el segundo párrafo del PARÁGRAFO 3º, determina que “Cuando el ordenador del gasto sea informado oportunamente de los posibles incumplimientos de un contratista y no lo comine al cumplimiento de lo pactado o adopte las medidas necesarias para salvaguardar el interés general y los recursos públicos involucrados, será responsable solidariamente con este, de los perjuicios que se ocasionen”.

El Decreto 4170 de 2011 creó la Agencia Nacional Colombia Compra eficiente como un ente rector con el objetivo desarrollar e impulsar políticas públicas y herramientas, orientadas a la organización de los procesos de compras y contratación Pública. En el marco de sus facultades, ha expedido la Guía para el ejercicio de las funciones de Supervisión e Interventoría de los contratos del Estado, que estipula en su acápite II referente a la Vigilancia de los contratos estatales, establece que “ *De acuerdo con el principio de responsabilidad que rige la contratación estatal, las Entidades Estatales están obligadas a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger tanto los derechos de la propia Entidad como los del contratista y terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato. Esta vigilancia tiene como objetivo proteger la moralidad administrativa, prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y tutelar la transparencia de la actividad contractual y debe ejercerse a través de un supervisor o interventor, según corresponda*”, (Ley 1474 de 2011).

Así mismo, en el acápite III Selección y designación de supervisores e interventores de los contratos, literal A) Supervisores, en el primer párrafo, estipula que “*La supervisión de un contrato estatal consiste en “el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercido por la misma entidad estatal cuando no se requieren conocimientos especializados*”.

Igualmente, en el acápite V, relacionado con la Responsabilidad de los supervisores o interventores. “*En los términos de la Ley 80 de 1993 y el Estatuto Anticorrupción, las Entidades Estatales, los servidores públicos, contratistas e interventores que intervienen en la celebración, ejecución y liquidación del contrato estatal son responsables por sus actuaciones y omisiones y en consecuencia responden civil, fiscal, penal y disciplinariamente por las faltas que cometan en el ejercicio de sus funciones*”.

El proceso de contratación se realizó con JOHEL ARTURO NAVARRO AREVALO, representante legal de la Ganadería El Trapiche, con domicilio comercial en

Aguachica – Cesar, con quien APRASEF suscribió el contrato derivado No. 007-07, por valor de \$165.600.000, con el objeto de “suministrar 46 novillas tipo leche (F1 raza Holstein x Cebú y Pardo x Cebú), peso corporal aproximado entre 280 KG a 320 KG y 23 módulos de ordeño”, para ser entregados en el departamento de Nariño.

De acuerdo con la información analizada por la CGR, lo anterior se llevó a cabo sin tener en cuenta la adaptabilidad de los animales, el riesgo que corren al ser transportados por tierra por más de 28 horas, afectando su condición física y estado de salud por el estrés causado por la duración del viaje; además de considerar el aumento en el costo por concepto de transporte, pudiendo realizar dicha adquisición en la zona, la cual posee ganaderías con las características requeridas, y proveedores que faciliten los equipos de ordeño, por ser una zona lechera.

Por otra parte, se evidenció que a pesar de haber pactado la forma de pago contra entrega total o parcial, el pago se realizó antes de haber recibido a satisfacción los bienes objeto del presente contrato derivado, a través de una transferencia electrónica el 3 de diciembre de 2016, mientras la salida del ganado del ható, ubicado en Aguachica – Cesar, fue el 14 de diciembre de 2016, tal como se evidencia en las guías de movilización del ganado. Lo anterior, contraviniendo lo contractualmente convenido y corriendo el riesgo de recibir el ganado en malas condiciones físicas y sanitarias, afectando la oportunidad en la posible aplicación de la garantía, tanto para el ganado como para los equipos de ordeño.

Los hechos relacionados anteriormente evidencian debilidades en la planeación y funciones de supervisión del convenio, constituyéndose en una observación administrativa con incidencia disciplinaria de acuerdo con el artículo 34 de la Ley 734 de 2002, en concordancia con el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

*No se acepta esta observación pues tal como se identifica en el contrato en mención realizado entre APRASEF y el Proveedor de Ganado, este se celebró una vez “(...)se adelantó el Proceso de selección de oferentes establecido en el manual de Contratación Compras, quedando seleccionado mediante acta de evaluación y adjudicación, la propuesta de Johel Navarro Arévalo” y mediante el mismo contrato se indica en la **Cláusula Sexta Obligaciones del Contratista, numeral 2:** Garantizar que los semovientes sean entregados con todas las condiciones de legalidad, calidad, sanidad y especificaciones técnicas que regulen los bienes objeto de este contrato. Sustituir los semovientes que se suministren en condiciones defectuosas, de mala calidad o que no cumplan con las*

especificaciones y condiciones sanitarias previstas en los anexos técnicos del proyecto.”

Adicionalmente, tal y como se puede evidenciar el proveedor adquirió póliza de cumplimiento No. 174718-5 amparando el objeto de dicho contrato la cual le era exigible a APRASEF en caso de haberse dado algún incumplimiento por parte del Proveedor.

En vista a que la ejecución de esta actividad está respaldada a las especificaciones que reza la minuta del contrato con el proveedor, no se constituye en una falta de planeación, ya que se proveen las situaciones que permiten dar cumplimiento a cabalidad. Y se aclara que esta línea productiva fue llevada a cabo con éxito y fue verificada en campo por el técnico del Comité Supervisor.

El contrato aquí mencionado contó con las garantías necesarias para su cumplimiento, y el Ministerio llevo a cabo el seguimiento y control estricto que permitió su ejecución en un 100%, lo que no es viable indicar que el Ministerio no haya cumplido con el Principio de Planeación y seguimiento oportuno ya que todas estas circunstancias se dieron a cabalidad y no pueden ser desconocidas por el Ente de Control.

Para dar constancia de lo anterior se adjunta en CD carpeta denominada Observación número 16, el manual de contratación y compras presentado por APRASEF y el Contrato con el Proveedor de ganado para la línea número 7.

Teniendo en cuenta lo anterior y que no hay fundamento para la existencia de esta observación se solicita muy respetuosamente a la Contraloría General sea retirada del Informe Final que se presente.

COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

Si bien el Ministerio anexó el manual de contratación de la Asociación, se verifica que ésta se hace de manera directa, enviando invitación a determinados proveedores, todos de la región del Catatumbo. Adicionalmente, no se mitigó el riesgo sanitario y de condiciones físicas que se puede ocasionar con el traslado de los semovientes durante tanto tiempo, evidenciándose gestiones antieconómicas y no requeridas por parte del Ministerio.

Adicionalmente, el Ministerio no se pronunció respecto del pago anticipado del presente contrato, donde se evidencia el incumplimiento de lo pactado contractualmente, pues si bien se debía hacer el pago contra entrega, éste se hizo de forma anticipada.

Por los motivos anteriores, el hallazgo se mantiene.

3.2.4 Convenio 2015-1097 Corporación Alternativas de Paz - ALTERPAZ

El objeto de *“articular esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para llevar a cabo la implementación, ejecución y seguimiento de los proyectos presentados en el marco de los compromisos con la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular a través del Fondo de Fomento Agropecuario, por valor de \$25.690’655.000.*

El convenio se desarrolla a través de 18 líneas productivas, de las cuales fueron sujeto de análisis por la presente auditoría la Línea 134 *“Banco comunitario de maquinaria para la producción agrícola en el departamento de Arauca”* y la 145 *“Tecnología agrícola al servicio del campesino, fortalecimiento de la producción agrícola del sector campesino y banco comunitario de maquinaria del Atlántico”*, con un aporte del MADR \$2.000’000.000 millones, para cada una.

- **HALLAZGO No. 13 - DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN DE LA LÍNEA 134 BANCO COMUNITARIO DE MAQUINARIA PARA LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA EN EL DEPARTAMENTO DE ARAUCA. (D11)**

El ARTÍCULO 83 de la Ley 1474 de 2011, en lo referente a la SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA CONTRACTUAL, establece: *“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”*. Así mismo, el ARTÍCULO 84 de la misma Ley, en cuanto a las FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES, establece que *“La supervisión e Interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. Adicionalmente, en el segundo párrafo del PARÁGRAFO 3º, determina que “Cuando el ordenador del gasto sea informado oportunamente de los posibles incumplimientos de un contratista y no lo comine al cumplimiento de lo pactado o adopte las medidas necesarias para salvaguardar el interés general y los recursos públicos involucrados, será responsable solidariamente con este, de los perjuicios que se ocasionen”*.

El Decreto 4170 de 2011 creó la Agencia Nacional Colombia Compra eficiente como un ente rector con el objetivo desarrollar e impulsar políticas públicas y

herramientas, orientadas a la organización de los procesos de compras y contratación Pública. En el marco de sus facultades, ha expedido la Guía para el ejercicio de las funciones de Supervisión e Interventoría de los contratos del Estado, que estipula en su acápite II referente a la Vigilancia de los contratos estatales, establece que, *“De acuerdo con el principio de responsabilidad que rige la contratación estatal, las Entidades Estatales están obligadas a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger tanto los derechos de la propia Entidad como los del contratista y terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato. Esta vigilancia tiene como objetivo proteger la moralidad administrativa, prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y tutelar la transparencia de la actividad contractual y debe ejercerse a través de un supervisor o interventor, según corresponda”, (Ley 1474 de 2011).*

Igualmente, en el acápite III Selección y designación de supervisores e interventores de los contratos, literal A) Supervisores, en el primer párrafo, estipula que *“La supervisión de un contrato estatal consiste en “el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercido por la misma entidad estatal cuando no se requieren conocimientos especializados”.*

En el acápite V, relacionado con la Responsabilidad de los supervisores o interventores. *“En los términos de la Ley 80 de 1993 y el Estatuto Anticorrupción, las Entidades Estatales, los servidores públicos, contratistas e interventores que intervienen en la celebración, ejecución y liquidación del contrato estatal son responsables por sus actuaciones y omisiones y en consecuencia responden civil, fiscal, penal y disciplinariamente por las faltas que cometan en el ejercicio de sus funciones”.*

Se evidenció que el POA aprobado para esta Línea productiva, el 4 de agosto de 2016, contempla en la Actividad 2 el *“Montaje, funcionamiento del servicio del banco de maquinaria y ejecución del plan de compras de la maquinaria”*; el cual incluye la compra de dos cosechadoras de granos de potencia mínima, por \$59.000.000 cada una. No obstante, una de estas cosechadoras no se adquirió, a pesar de que una de ellas se importó el 13 de octubre de 2017, es decir, 20 días antes del vencimiento del plazo de ejecución del convenio.

Lo anterior, debido a deficiencias en la supervisión para la adquisición de la maquinaria agrícola, dejando a los beneficiarios sin el acceso al uso y aprovechamiento de la misma, lo cual evidenció un posible incumplimiento del objetivo, consistente en *“contar con una producción totalmente tecnificada”*. Los hechos relacionados en los párrafos precedentes evidencian un posible incumplimiento parcial del objeto contractual, que obedecen a deficiencias en la gestión de los Comités Supervisor y Administrativo del citado convenio.

Se concluye por parte del equipo de auditoría que, no obstante haberse evidenciado efectivamente el presunto daño patrimonial, el MADR aceptó los hechos irregulares que sustentan el mismo, procediendo a implementar las acciones pertinentes a la declaratoria de incumplimiento parcial del convenio, lo cual sustenta el retiro de la connotación fiscal, sin que este ente de control se aparte de realizar el seguimiento y control a estas actividades para comprobar el resarcimiento del presunto daño causado a los recursos públicos.

Los anteriores hechos irregulares, constituyen un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, de acuerdo con la Ley 734 del 2002, en concordancia con los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La entidad relaciona las visitas de verificación realizadas por el MADR con soportes anexos, que incluyen registros fotográficos; sin embargo, dichos soportes no evidencian la existencia de la maquina objeto de la observación (cosechadora), no obstante estar incluida en el POA aprobado. Para esta actividad, en la respuesta, el Comité Supervisor le da un cumplimiento del 70%, con lo que sustentan el informe de posible incumplimiento remitido a la Oficina Jurídica.

COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

Tal como muestran los soportes entregados por el Ministerio, la CGR evidenció que, en efecto, no se compró la cosechadora. Igualmente, en el último informe el ejecutor comenta el hecho de que no se pudo comprar una sembradora, afirmación que no corresponde a la realidad, ya que se trata de la cosechadora, tal como se evidenció en la visita fiscal realizada a ALTERPAZ y en los soportes respectivos.

Adicionalmente, se evidencia que, pese a los reportes al Comité Supervisor, no se tomaron las medidas tendientes a mitigar el riesgo de posibles incumplimientos por parte del ejecutor, lo cual se encuentra debidamente soportado en el informe de posible incumplimiento remitido a la Oficina Asesora Jurídica.

Por lo anterior, se retiran los aspectos alusivos a la vulneración del principio de planeación y, en su lugar, se evidencian y se confirman las falencias en la supervisión, razón por la cual se mantiene el hallazgo con la connotación disciplinaria.

- HALLAZGO No. 14 - EJECUCIÓN DEL POA LINEA 134 BANCO COMUNITARIO DE MAQUINARIA PARA LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA EN EL DEPARTAMENTO DE ARAUCA y LINEA 145 TECNOLOGÍA AGRÍCOLA AL SERVICIO DEL CAMPESINO, FORTALECIMIENTO DE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA DEL SECTOR CAMPESINO Y BANCO COMUNITARIO DE MAQUINARIA DEL ATLÁNTICO – (D12)

El ARTÍCULO 83 de la Ley 1474 de 2011, en lo referente a la SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA CONTRACTUAL, establece: *“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.”* Así mismo, el ARTÍCULO 84 de la misma Ley, en cuanto a las FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES, establece que *“La supervisión e Interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.”* Adicionalmente, en el segundo párrafo del PARÁGRAFO 3º, determina que *“Cuando el ordenador del gasto sea informado oportunamente de los posibles incumplimientos de un contratista y no lo conmine al cumplimiento de lo pactado o adopte las medidas necesarias para salvaguardar el interés general y los recursos públicos involucrados, será responsable solidariamente con este, de los perjuicios que se ocasionen”.*

El Decreto 4170 de 2011 creó la Agencia Nacional Colombia Compra eficiente como un ente rector con el objetivo desarrollar e impulsar políticas públicas y herramientas, orientadas a la organización de los procesos de compras y contratación Pública. En el marco de sus facultades, ha expedido la Guía para el ejercicio de las funciones de Supervisión e Interventoría de los contratos del Estado, que estipula en su acápite II referente a la Vigilancia de los contratos estatales, establece que, *“De acuerdo con el principio de responsabilidad que rige la contratación estatal, las Entidades Estatales están obligadas a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger tanto los derechos de la propia Entidad como los del contratista y terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato. Esta vigilancia tiene como objetivo proteger la moralidad administrativa, prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y tutelar la transparencia de la actividad contractual y debe ejercerse a través de un supervisor o interventor, según corresponda”, (Ley 1474 de 2011).*

Igualmente, en el acápite III Selección y designación de supervisores e interventores de los contratos, literal A) Supervisores, en el primer párrafo, estipula que *“La supervisión de un contrato estatal consiste en “el seguimiento técnico,*

administrativo, financiero, contable y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercido por la misma entidad estatal cuando no se requieren conocimientos especializados”.

Igualmente, en el acápite V, relacionado con la Responsabilidad de los supervisores o interventores. “En los términos de la Ley 80 de 1993 y el Estatuto Anticorrupción, las Entidades Estatales, los servidores públicos, contratistas e interventores que intervienen en la celebración, ejecución y liquidación del contrato estatal son responsables por sus actuaciones y omisiones y en consecuencia responden civil, fiscal, penal y disciplinariamente por las faltas que cometan en el ejercicio de sus funciones”.

El Convenio 20151097 en su Cláusula Sexta - Plan Operativo. “El desarrollo del objeto del presente Convenio y en particular, las obligaciones que de él se deriven, las partes se sujetarán, a un Plan Operativo, aprobado por el COMITÉ ADMINISTRATIVO, de que trata la CLAUSULA SEPTIMA del presente convenio. Este Plan Operativo detallará, entre otros asuntos, los objetivos propuestos, las actividades a desarrollar, los resultados o productos a entregar, los roles institucionales, los rubros y los gastos que genere el Convenio”.

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

El término del convenio, con su última prórroga, fue hasta el 31 de octubre de 2017. Sin embargo, no se evidencia documentalmente el cumplimiento de la totalidad de las actividades aprobadas en el POA para las líneas productivas 134 y 145, que hacen parte del Anexo Técnico del Convenio, así:

Pese que los informes periódicos presentados por el ejecutor señalan el cumplimiento total de sus actividades, no existe soporte documental en el MADR que lo certifique para las líneas:

“Línea 134 Banco comunitario de maquinaria para la producción agrícola en el departamento de Arauca”

Respecto a esta línea, tal como lo ratifica el Ministerio, a la fecha no han sido legalizados por ALTERPAZ la suma de \$400.0000.000, correspondientes al tercer desembolso.

“Línea 145 Tecnología agrícola al servicio del campesino, fortalecimiento de la producción agrícola del sector campesino y banco comunitario de maquinaria del Atlántico”

El ejecutor remitió en marzo de 2018 informe técnico y financiero con sus debidos soportes, avance corroborado por parte del MADR en visita técnica previa del 27 de noviembre de 2017, donde solo una de las siete actividades, correspondiente al *“Diseño e implementación de una estrategia de comercialización de los productos campesinos que se producen”*, contaba con una ejecución de 61%. Las seis (6) restantes se encontraban ya cumplidas al 100%.

Es importante destacar que para el tercer desembolso se giraron \$400.000.000 por cada una de las líneas; sin embargo, para la Línea 145 queda pendiente por legalizar el 39% equivalente a \$17.043.000, correspondiente a la actividad relacionada en el párrafo precedente.

Se concluye por parte del equipo de auditoría que, no obstante haberse evidenciado efectivamente el presunto daño, el MADR aceptó los hechos irregulares que sustentan el mismo, procediendo a implementar las acciones pertinentes a la declaratoria de incumplimiento parcial del convenio, lo cual sustenta el retiro de la connotación fiscal sin que este ente de control se aparte de realizar el seguimiento y control a estas actividades para comprobar el resarcimiento del presunto daño causado a los recursos públicos. Los hechos relacionados en los párrafos anteriores evidencian un presunto incumplimiento parcial del objeto contractual, que obedecen a deficiencias en la gestión de los Comités Supervisor y Administrativo del citado convenio.

Los anteriores hechos irregulares constituyen un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria de acuerdo con el artículo 34 de la Ley 734 de 2002, en concordancia con el artículo 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

En la respuesta la entidad, afirma que para la *“Línea 145 Tecnología agrícola al servicio del campesino, fortalecimiento de la producción agrícola del sector campesino y banco comunitario de maquinaria del Atlántico”* El ejecutor remitió en marzo de 2018 informe técnico y financiero con sus debidos soportes, avance corroborado por parte del MADR en visita técnica previa del 27 de Noviembre de 2017, donde solo una de las siete actividades, correspondiente al *“Diseño e implementación de una estrategia de comercialización de los productos campesinos que se producen”*, contaba con una ejecución de 61%, las seis (6) restantes, se encontraban cumplidas al 100%.

Es importante destacar, que para el tercer desembolso se giraron \$400'000.000 por cada una de las líneas; sin embargo, para la Línea 145 queda pendiente por legalizar el 39% equivalente a \$17.043.000, correspondiente a la actividad relacionada en el párrafo precedente.

Respecto de la línea 134, tal como lo ratifica en su respuesta el Ministerio, a la fecha no han sido legalizados por ALTERPAZ la suma de \$400.0000.000 correspondientes al tercer desembolso.

COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

El MADR, en su respuesta, ratificó que ALTERPAZ no ha legalizado el tercer desembolso, además relacionó actividades que no se pudieron corroborar por parte del Comité Supervisor, tal como se muestra en el siguiente cuadro, y que dieron lugar al informe para el posible incumplimiento, el cual se encuentra en la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio.

LÍNEA 143 INCUMPLIMIENTO EN PORCENTAJE Y VALOR

	\$ por Actividad	% No Ejecutado	% Ejecutado	\$ No ejecutado	Ejecutado \$
Construcción con la comunidad de las normas y reglamento del banco comunitario de maquinaria	19.275.000	-	100	-	19.275.000
Montaje, funcionamiento del servicio del banco de maquinaria Y ejecución del plan de compras de la maquinaria	1.154.700.000	30	70	346.410.000	808.290.000
Asistencia técnica agrícola para el uso de la maquinaria	85.000.000	84	16	71.400.000	13.600.000
Plan de compras y entrega de insumos para el establecimiento de los cultivos de maíz.	682.567.000	50	50	341.283.500	341.283.500
Implementación de una estrategia de administración y sostenibilidad del banco de maquinaria	58.458.000	100	-	58.458.000	-
Total Línea 134	2.000.000.000	41	59	817.551.500	1.182.448.500

Fuente MADR

Tomando lo expresado por el MADR, se concluye por parte del equipo de auditoría que no obstante haberse evidenciado efectivamente el presunto daño, el MADR acepta los hechos irregulares que sustentan el mismo, procediendo a implementar

las acciones pertinentes a la declaratoria de incumplimiento parcial del convenio, lo cual sustenta el retiro de la connotación fiscal sin que este ente de control se aparte de realizar el seguimiento y control a estas actividades para comprobar el resarcimiento del presunto daño causado a los recursos públicos.

2.3. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3

OBJETIVO ESPECÍFICO 3
Elaborar el informe final del resultado del proceso auditor, mediante el cual se dará respuesta de fondo al denunciante.

Producto del desarrollo del presente objetivo, el presente informe es avalado por el Comité Técnico Sectorial de la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario del que hace parte del señor Contralor Delegado, documento que corresponde a la respuesta de fondo al denunciante, como parte de la función misional de la CGR como apoyo técnico al Congreso de la República.