

**INFORME DE RESULTADOS DE ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN
- ACES (AEF)**

**SEGUIMIENTO FONDO DE MITIGACIÓN DE EMERGENCIAS-FOME
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR**

VIGENCIA 2020-2021

**CGR-CDSA No. 00947
JUNIO DE 2022**

**INFORME DE RESULTADOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL
FONDO DE MITIGACIÓN DE EMERGENCIAS-FOME MADR
VIGENCIAS 2020-2021**

Contralor General de la República	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Vicecontralor (E)	Lina María Aldana Acevedo
Contralor Delegado Sector Agropecuario	Gabriel José Romero Sundheim
Director de Vigilancia Fiscal	Sonia Alexandra Gaviria Santacruz
Supervisora	Luzana Guerrero Quintero
Equipo de auditores:	
Líder de Auditoría	Mary Nancy Varela Vigoya
Integrantes del Equipo Auditor	Angela Johanna Camelo Mesa Andrés Fernando Camacho Rodríguez Cesar Leonardo Villamuez Ramos Francy Margarita Gutiérrez Reyes Sergio José Sarmiento Charry
Experto en Responsabilidad Fiscal	Claudio Andrés Plazas Peralta

TABLA DE CONTENIDO

	página
ACRÓNIMOS Y SIGLAS	4
1. ANTECEDENTES Y HECHOS RELEVANTES	5
1.1. AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO DEL PNVCF 2021	6
1.2. TEMA DE ANÁLISIS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL Y JUSTIFICACIÓN	9
1.3. HECHOS RELEVANTES	9
2. CARTA DE PRESENTACIÓN DE RESULTADOS	12
2.1. OBJETIVOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	13
2.2. ALCANCE DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL	13
2.3. METODOLOGÍA	14
2.4. CONCEPTO SOBRE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	14
2.5. RELACIÓN DE HALLAZGOS Y BENEFICIOS	15
2.6. PLAN DE MEJORAMIENTO	15
3. RESULTADOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL	17
3.1. HALLAZGOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL.	17
3.1.1. OBJETIVO ESPECÍFICO 1	17
3.1.2. OBJETIVO ESPECÍFICO 2	42
3.1.3. OBJETIVO ESPECÍFICO 3	93

ACRÓNIMOS Y SIGLAS

Bolsa Mercantil de Colombia	BMC
Comisión Nacional de Crédito Agropecuario	CNCA
Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres	CMGRD
Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres	CDGRD
Contraloría General de la República	CGR
Constitución Política de Colombia	CPC
Dirección del Tesoro Nacional	DTN
Dirección de Innovación, Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria	DIDTPS
Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario	FINAGRO
III Censo Nacional Agropecuario	III CNA
Instituto Colombiano Agropecuario	ICA
Línea Especial de Crédito	LEC
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	MADR
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	MHCP
Plan de Vigilancia y Control Fiscal	PNVCF
Programa de Apoyo para el pago de la prima de servicios	PAP
Registro Único Damnificados y Afectados	RUDA
Secretaría Departamental de Agricultura	SDA
Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes	SMMLV
Sistema de Rendición de Cuentas e Informes	SIRECI
Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria	SNIA
Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A.	FIDUAGRARIA
Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres	UNGRD
Unidades Productoras Agropecuarias	UPA

1. ANTECEDENTES Y HECHOS RELEVANTES

Para afrontar la crisis generada por la presencia del COVID 19, el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 de marzo 17 de 2020 declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el territorio, circunstancia que lo autorizó para dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos de la pandemia.

De acuerdo con lo anterior, el Gobierno Nacional profirió el Decreto 444 del 20 de marzo de 2020 y en el Artículo 2, crea el Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME para asistir las necesidades de atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y en pro de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento.

Así mismo, en el marco de esta emergencia el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, mediante el Decreto 796 del 4 de junio de 2020 adopta medidas en el sector agropecuario para atenuar los efectos económicos derivados del COVID-19 en los trabajadores y productores agropecuarios.

De esta manera, mediante la Resolución No.1081 expedida en mayo del 2020 por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público -MHCP, transfiere recursos del FOME al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –MADR, por valor de \$130.000 millones. Posteriormente, a través de la Resolución 2122 de 9 de noviembre del 2020 el MHCP asigna un valor de \$30.000 millones para cumplir las necesidades que afrontaba la Comercialización de la papa en fresco, distribuidos en programas agropecuarios, según lo ilustra el Cuadro No. 1.

Cuadro No. 1.
Programas financiados con Recursos FOME

Resolución del 2020 No.	Emitida por	Objeto	Millones de pesos Resoluciones MHCP 1081 y 2122 de 2020
169	MADR	<i>"Por la cual se establece el Programa de Apoyo a los Pequeños Productores para la adquisición de insumos agropecuarios para aliviar los efectos adversos del Coronavirus COVID-19 en el Campo Colombiano"</i>	40.000
168	MADR	<i>"Por la cual se establece el Plan de Reactivación Económica para el Sector Rural en el marco de la Emergencia Sanitaria y por la presencia del Coronavirus COVID-19 en el Territorio Nacional y se dictan otras disposiciones"</i>	35.000

7	CNCA	<i>"Por medio de la cual se crea el "Plan LEC - Emergencia" con el fin de atender los efectos adversos generados a la actividad agropecuaria por el COVID-19 y se establecen otras disposiciones"</i>	50.000
8	CNCA	<i>"Por medio de la cual se crea el Programa de Garantías ante la emergencia con el fin de atender los efectos adversos generados a la actividad agropecuaria por el COVID-19 y se establecen otras disposiciones"</i>	-
223	MADR	<i>"Por la cual se establece el Programa de apoyo a los pequeños y medianos productores para la Siembra del algodón dirigido a los productores de la Zona Costa Llanos de los Departamentos de Córdoba, Cesar, Sucre, Antioquia, Vichada, Bolívar y Guajira, para aliviar los efectos adversos del Coronavirus COVID 19"</i>	2.153
224	MADR	<i>"Por la cual se establece el Programa de apoyo a la comercialización de fibra de algodón a los pequeños y medianos productores de los Departamentos de Tolima, Huila, Cundinamarca y Valle del Cauca para aliviar los efectos adversos del Coronavirus COVID 19"</i>	1.097
229	MADR	<i>"Por la cual se establece el programa de apoyo a la siembra de maíz mejorado y certificado a los pequeños productores de maíz tradicional en los departamentos de Córdoba, Sucre, Bolívar, Cesar, Santander, Cundinamarca, Huila, Tolima, Antioquia, Caldas, Quindío, Risaralda y Boyacá para aliviar los efectos adversos del nuevo coronavirus COVID 19"</i>	1.750
263	MADR	<i>"Por la cual se establece el Programa de Apoyo a la Comercialización de la papa, para mitigar los efectos negativos sobre los ingresos de los pequeños productores de papa derivados de las medidas de prevención del COVID.19"</i>	30.000
178	MADR	<i>"Por medio de la cual se establece el proceso y las condiciones a las que deberán sujetarse las entidades financieras involucradas, la UGPP y en general todos los actores que participen en el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios PAP para el Sector Agropecuario, incluidos los períodos y plazos para el cumplimiento de los requisitos y el pago, el proceso de restitución del aporte estatal y se dictan otras disposiciones"</i>	-
VALOR TOTAL			160.000

Fuente: MADR
Elaborado por: Equipo auditor

1.1. AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO DEL PNVCF 2021 (CONCEPTO)

El PNVCF 2021 del primer semestre, estableció realizar Auditoría de Cumplimiento a los recursos FOME asignados al MADR. Se identificó a través de este ejercicio auditor, que el MADR diseñó e implementó ocho programas, dirigidos a mitigar los efectos negativos en los ingresos de los pequeños productores agropecuarios y a garantizar la seguridad alimentaria. De éstos, la CGR evaluó los siguientes:

1. Plan de Reactivación Económica para el Sector Agropecuario - Resolución 168 de 2020 del MADR.
2. Apoyo en la adquisición de Insumos Agropecuarios - Resolución 169 de 2020 del MADR.
3. Apoyo a la Comercialización de la papa - Resolución 263 de 2020 del MADR.
4. Plan LEC Emergencia y el Programa de Garantías - Resoluciones 7 y 8 de la CNCA.

Conceptos (Auditoría de Cumplimiento – PVCF 2021):

La evaluación realizada, de acuerdo con los criterios fijados para establecer el cumplimiento del marco normativo, le permitió al equipo auditor conceptuar sobre tres objetivos específicos, que responden a:

- 1) La ejecución de los recursos asignados;
- 2) El seguimiento y monitoreo efectuado por el MADR;
- 3) Equidad regional entre productores.

Al respecto, se concluye para cada uno de éstos que la información resulta conforme, en todos los aspectos significativos con **Limitación en el alcance – Conclusión (concepto) con Reservas.**

Así las cosas, en la ejecución de los recursos se identificaron inconsistencias en las transacciones en la Comercialización de la papa, debido a la falta de control sobre la información reportada para efectos de participar en este programa, además del pago extemporáneo de la cuota parafiscal por parte de la Bolsa Mercantil de Colombia - BMC, operador del programa de la Resolución 263 de 2020.

Igualmente, se evidenciaron debilidades en la planeación del Plan de Reactivación Económica, dentro de las cuales sobresale la ausencia del estado del arte actualizado como línea base. Lo anterior, teniendo en cuenta que el MADR contaba con estadísticas limitadas e información incompleta de inventarios de activos productivos departamentales para los análisis y diagnósticos necesarios en la selección y estructuración de proyectos de adquisición de herramientas, maquinarias y equipos agropecuarios; los cuales buscaban fortalecer los ingresos de los pequeños productores agropecuarios afectados por la pandemia.

A lo expuesto, se sumó la no invitación a participar en la planeación de este programa a las entidades adscritas y vinculadas, que son especializadas, conecedoras y ejecutoras de temas afines al Plan; lo que permite evidenciar la ausencia de articulación interinstitucional y carencia de un sistema de información que integre las dependencias municipales, departamentales y nacionales del sector agropecuario.

Además, la cobertura de beneficiarios y municipios fue ineficaz e inequitativa, ya que 15 departamentos presentaron un rango del índice de cobertura entre 0% y 0,88%, 6 departamentos de 1,72% a 6,69%, 3 departamentos entre 12% y 39,68% y sólo 8 atendieron 100%; lo que da cuenta de las debilidades en la coordinación entre el MADR y los territorios. En este aspecto influye, entre otros, el que el MADR no incluyó en la planeación la información contenida en el Registro Único de Damnificados y Afectados – RUDA, establecido por la Resolución 232 de 2020 de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo y Desastres – UNGRD, para identificar y caracterizar a los afectados por la emergencia del COVID 19.

Las debilidades en el monitoreo, seguimiento y supervisión se materializan en la duplicidad de beneficios recibidos de diferentes programas FOME a nombre de un mismo productor lo que contraviene en particular lo establecido en la Resolución 168 de 2020 y su Manual Operativo, en la medida que deja de entregar recursos a otros pequeños productores para el mejoramiento de las condiciones de vida y la mitigación de su afectación por la emergencia económica del COVID 19.

Del mismo modo, la ejecución del programa de apoyo a pequeños productores para la compra de insumos agropecuarios presentó baja ejecución financiera para el término que inicialmente se había pactado de (agosto a diciembre de 2020), lo que conllevó a disminuir los recursos de \$35 mil millones a \$17.500 millones. Por otra parte, en términos de seguimiento y monitoreo, se observó la entrega demorada e incompleta del estudio de mercado que determinaba la oportunidad y el correcto funcionamiento del resto del programa, lo que ocasionó que el apoyo no llegara a la totalidad de beneficiarios inicialmente proyectados.

De otra parte, realizados los cálculos correspondientes en la base de datos definitiva de beneficiarios LEC Emergencia 2020, suministrada por FINAGRO, se evidenció ineficacia en la asignación del subsidio a pequeños productores agropecuarios por cuando estos recibieron solo el 30,2% del total asignado al programa, ocasionado entre otras causas, por el débil monitoreo y control durante la ejecución del programa, impidiendo detectar a tiempo las tendencias de la demanda. En este programa se presentó inequidad, ya que beneficiarios presentan doble condición de mediano y gran productor en distintos bancos, lo que da lugar a recibir subsidios superiores a los establecidos en la Resolución 7 de 2020 de la CNCA.

Por otro lado, verificada la estrategia de Tecnología de la Información de Gobierno del dato, la auditoría encontró deficiencias en el cumplimiento de los criterios de calidad, comprensibilidad, completitud y consistencia en la información y las bases de datos que registran la ejecución de los recursos de los programas FOME.

1.2. TEMA DE ANÁLISIS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL Y JUSTIFICACIÓN

Para mitigar los efectos adversos resultantes de la propagación del COVID 19, el MADR estableció diferentes programas para el sector agropecuario, los cuales fueron financiados con recursos FOME y atendieron diversas líneas del sector agropecuario, las cuales se enuncian a continuación:

1) Apoyo a los Pequeños Productores para la adquisición de insumos agropecuarios; 2) Plan de Reactivación Económica para el Sector Rural en el Territorio Nacional; 3) Plan LEC y de Garantías; 4) Apoyo a los pequeños y medianos productores para la Siembra del algodón dirigido a los productores de la Zona Costa Llanos de los Departamentos de Córdoba, Cesar, Sucre, Antioquia, Vichada, Bolívar y Guajira; 5) Apoyo a la comercialización de fibra de algodón a los pequeños y medianos productores de los Departamentos de Tolima, Huila, Cundinamarca y Valle del Cauca; 6) Apoyo a la siembra de maíz mejorado y certificado a los pequeños productores de maíz tradicional en los departamentos de Córdoba, Sucre, Bolívar, Cesar, Santander, Cundinamarca, Huila, Tolima, Antioquia, Caldas, Quindío, Risaralda y Boyacá; 7) Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios PAP para el Sector Agropecuario, y 8) Apoyo a la Comercialización de la papa en fresco.

En este orden de ideas, la Contraloría General de la República en desarrollo de su Plan Nacional de Vigilancia y Control Fiscal vigencia 2022, adelantó una Actuación Especial de Fiscalización - Seguimiento al cierre de los programas FOME del sector agropecuario. De la misma forma, se adelantó el seguimiento a temas pendientes de la auditoría de cumplimiento MADR- FOME, PNVCF 2021.

1.3. HECHOS RELEVANTES

- **Definición de pequeño productor.**

Se identificó como beneficio cualitativo el hecho de que gracias a los diferentes hallazgos de la CGR sobre el tema de definición y caracterización de un pequeño productor en actuaciones anteriores ha generado que se adopten medidas por el MADR y la CNCA para poder canalizar los recursos de los programas de crédito de una manera más directa, como prueba de ello están las Resoluciones Nos. 4 y 7 de 2021 de la CNCA que se aplicarán a partir del 2023.

Se registra así mismo, la ausencia de un ejercicio de las mismas calidades desde el MADR para su aplicación en el tema de políticas públicas, de manera que se permita el debido acceso de los pequeños productores más vulnerables a los programas del Sector Agropecuario y mayor aprovechamiento de los recursos públicos.

- **Respuestas de las SDA en cuanto a operación, mantenimiento de equipos y maquinaria**

La información suministrada le permitió al grupo auditor de la CGR, evidenciar la efectiva entrega y operación de la maquinaria y equipos en propiedad de los beneficiarios y los mecanismos de operación de los bancos de maquinaria implementados en cumplimiento de la Resolución 168 de 2020. Es importante resaltar que, a partir de esta actividad de verificación, se activaron beneficios de auditoría en virtud de implementar buenas prácticas para la administración y control de registros, toda vez que, a partir de la solicitud de bitácoras de gestión y préstamo en la administración de los bancos de maquinaria, los departamentos evidenciaron diferentes formas de control que se pueden estandarizar a partir de un modelo de bitácoras.

Por otra parte, este mecanismo de verificación le permitió a la actuación especial de fiscalización evidenciar testimonios directos de los beneficiarios en virtud de la efectiva operación de equipos y maquinarias, actividades de mantenimiento correctivo y preventivo y sus registros y aún más importante, evidenciar por parte de los agricultores los beneficios de la Resolución en virtud de la reactivación económica, como principal objetivo de la citada Resolución.

Es importante aclarar que para la verificación del cumplimiento de requisitos contractuales según la Resolución 168 y su manual operativo, se solicitó a los departamentos obligados a suscribir comodatos, los documentos suscritos entre gobernaciones y el MADR; información que después de ser verificada, permitió la identificación de las cronologías para la formalización contractual, datos que se contrastan con criterios aplicables y hacen parte del análisis de cumplimiento en el desarrollo de la actuación especial.

En conclusión, salvo los análisis cronológicos de los comodatos, los cuales tienen novedad y se reportan a la entidad para su respectivo trámite, la información videográfica, fotográfica y documental suministrado, permite evidenciar cumplimiento del principal objetivo de la Resolución, encontrando satisfacción en las comunidades de beneficiarios y la generación de beneficios en la reactivación económica de los departamentos.

- **Concentración de actividades en un funcionario**

El Manual Operativo de la Resolución 168 de 2020 establece que el Rol de Director de DIDTPS adelanta múltiples labores en el Plan de Reactivación Económica para el Sector Agropecuario, tales como: Dirección del área de Innovación, Desarrollo, Tecnológico y Protección Sanitaria; Dirección y seguimiento del Plan; Participación en el proceso de viabilidad de los proyectos en el marco del Comité Técnico del

Plan; Supervisión del contrato del operador y de los 32 contratos de compraventa y de obra y en los de comodato.

El contrato 438 de 2020 establece adicionalmente su participación en el Comité para la dirección, operación y evaluación del Encargo Fiduciario y la asignación para la supervisión del mismo.

2. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctor
RODOLFO ENRIQUE ZEA NAVARRO
Ministro
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Ciudad

La Contraloría General de la República, en cumplimiento del Plan de Vigilancia y Control Fiscal- PVCF 2022, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política y en especial aquellas establecidas en el artículo 76 del Decreto 403 de 2020 adelantó Actuación Especial de Fiscalización (AEF) vigencias 2020 y 2021, a la gestión, contratación y modificaciones de los Programas para el Sector Agropecuario financiados con recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

La mencionada Actuación Especial, se adelantó bajo los parámetros establecidos en la Resolución 6680 de 2012, modificada por la Resolución No. 024 de 2019, en lo concerniente a las Actuaciones Especiales de Fiscalización en la Contraloría General de la República y, con el fin de verificar si las acciones adelantadas por el ente ministerial en relación con los programas financiados con recursos FOME estuvieron acordes a los lineamientos normativos que les aplican y, en especial, los dispuestos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria de la emergencia económica, social y ecológica.

Es responsabilidad de la Administración el contenido, cantidad y calidad de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría General de la República. Así como el cumplimiento de las normas que le son aplicables a su actividad institucional en relación con el asunto auditado.

Es obligación de la CGR expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables a los programas financiados con recursos FOME, conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la actuación especial de fiscalización realizada

La Actuación Especial de Fiscalización (AEF) es una acción de vigilancia y control fiscal breve, en la que un equipo de trabajo interdisciplinario aborda la investigación de un hecho o asunto que llegue al conocimiento de la Contraloría General de la República, por cualquier medio de información o denuncia ciudadana y de cuyos resultados se podrían endilgar posibles conductas fiscales, penales y disciplinarias.

Las observaciones se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la Actuación Especial; las respuestas de la administración fueron analizadas e incluidas en el informe, considerando la totalidad de los soportes allegados por el sujeto de control.

Es necesario aclarar que, en el desarrollo de la labor auditora, no se presentaron dificultades, que afectaran el debido y oportuno ejercicio auditor.

Los resultados aquí detallados se refieren a las actividades y procesos adelantados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en el marco de los programas Fome financiados con recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias.

2.1. OBJETIVOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

Objetivo General

Evaluar, conceptuar y realizar seguimiento a la cobertura, administración, contratación y ejecución en el cumplimiento de los programas del Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME a cargo del MADR.

Objetivos Específicos

- 1) Evaluar y conceptuar sobre el alcance de la cobertura final en los programas del FOME y los criterios en la selección de los beneficiarios.
- 2) Evaluar, conceptuar y verificar la adecuada administración financiera, técnica y funcional de los Programas del FOME desarrollados a través de las Resoluciones 168, 169 y 263 de 2020 emitidas por el MADR y sus modificaciones.
- 3) Evaluar y conceptuar sobre la correcta ejecución de los procesos contractuales de los Programas FOME desarrollados a través de las Resoluciones 168, 169 y 263 de 2020 emitidas por el MADR y sus modificaciones.

2.2. ALCANCE DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL

La Actuación Especial de Fiscalización se orientó a la evaluación de la cobertura final y selección de beneficiarios en los distintos programas FOME, al análisis de la adecuada administración financiera, técnica y funcional y la correcta ejecución de los procesos contractuales para las Resoluciones 168, 169 y 263 de 2020 expedidas

por el MADR con sus respectivas modificaciones en el marco de la emergencia económica y social ocasionadas por el COVID 19.

Como continuación de la Auditoría de Cumplimiento realizada en el 2021 a los programas FOME del Sector Agropecuario, se analizó la ejecución de los programas durante las vigencias de los años 2020 y 2021 en las diferentes regiones de Colombia donde se efectuaron acciones correspondientes al otorgamiento de apoyos y subsidios según lo contemplado en ellos.

2.3. METODOLOGÍA

En los programas y procedimientos, el equipo auditor utilizó las técnicas de recolección y análisis de datos y visitas fiscales. El equipo auditor realizó:

- Revisión de la información remitida por el MADR, las Secretarías de Agricultura y FIDUAGRARIA correspondiente a los programas FOME.
- Visitas de campo y entrevistas a beneficiarios, funcionarios de las alcaldías y funcionarios de las secretarías de Agricultura.
- Visitas fiscales a los operadores.
- Análisis de datos cuantitativos y cualitativos.
- Revisión de literatura.

Como resultado del análisis de datos, contrastados con las evidencias recopiladas, se dio respuesta a las preguntas formuladas dentro de los objetivos propuestos en la presente Actuación Especial de Fiscalización.

2.4. CONCEPTO SOBRE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

Concepto General

La Contraloría General de la República como resultado de la ACES adelantada, conceptúa que la gestión de los programas FOME durante el periodo 2020 y 2021 cumple parcialmente con los principios evaluados, por los motivos que se relacionan a continuación:

Con base en las conclusiones y resultados obtenidos en la actuación especial adelantada respecto de los programas desarrollados por el MADR durante la pandemia del COVID 19 con los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias

– FOME (Resoluciones 7, 9, 168, 169, 178, 223, 224, 229 y 263 de 2020), la CGR pone de manifiesto deficiencias en la planeación e implementación de los diferentes programas, incumplimientos en los contratos celebrados para la ejecución y ausencia de una supervisión integral por parte de los funcionarios designados para este rol.

2.5. RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente Actuación Especial de Fiscalización se establecieron 12 hallazgos administrativos, de los cuales 9 tienen presunto alcance Disciplinario, uno (1) presunto alcance Fiscal (\$81.390.341), y dos (2) con solicitud de apertura de Indagación Preliminar (IP). Un (1) hallazgo tiene la condición de Otra Incidencia (OI).

2.6. PLAN DE MEJORAMIENTO

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR, deberá elaborar el Plan de Mejoramiento, 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.

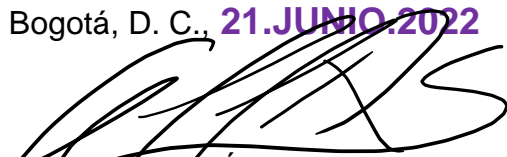
Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances de este, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al recibo de este informe, conforme con el Artículo 39 de la Resolución 042 de 2020, las funciones de seguimiento y control de los Planes de Mejoramiento son responsabilidad de la Oficina de Control Interno del MADR.

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: luzana.guerrero@contraloria.gov.co y enan.quintero@contraloria.gov.co.

Sobre el Plan de Mejoramiento elaborado por la entidad interviniente, la Contraloría General de la República no emitirá pronunciamiento, sino que dentro de la siguiente

actuación de vigilancia y control fiscal se evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por la entidad.

Bogotá, D. C., 21.JUNIO.2022



GABRIEL JOSÉ ROMERO SUNDHEIM
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

Aprobó: Sonia Alexandra Gaviria Santacruz - Directora de Vigilancia Fiscal

Revisó: Luzana Guerrero Quintero - Asesora, Supervisora

Elaboró: Equipo auditor

Ja/c

3. RESULTADOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL

De acuerdo con las verificaciones y análisis efectuados sobre la información recopilada y evidenciada y teniendo en cuenta las normas aplicables, el equipo auditor estableció los siguientes hallazgos:

3.1. HALLAZGOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL.

3.1.1. Objetivo Específico 1

Evaluar y conceptuar sobre el alcance de la cobertura final en los programas del FOME y los criterios en la selección de los beneficiarios.

Concepto sobre el análisis efectuado:

De acuerdo con la evaluación realizada a los programas ejecutados con Recursos FOME, se advierten deficiencias en la implementación del plan de mejoramiento del ejercicio auditor realizado en el primer semestre del 2021, en la planeación y estructuración de los programas, así como debilidades en el ejercicio de la supervisión respecto del debido cumplimiento de las obligaciones pactadas en cada uno de los contratos celebrados con los operadores.

HALLAZGO No. 1. “Pago de apoyos a personas ya fallecidas en programas FOME” (D.1) (IP.1).

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley. (...)

Ley 80 de 1993

Artículo 3o. De los fines de la contratación estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las

entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

Ley 610 de 2000:

“Artículo 3o. Gestión Fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.”

“Artículo 6. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.” El texto subrayado fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-340 de 2007.

LEY 1952 DE 2019

“ARTÍCULO 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.

ARTÍCULO 27. Acción y omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo.

ARTÍCULO 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos, de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones; judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

“(...)”

16. Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos.

ARTÍCULO 70. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia.

Los auxiliares de la justicia serán disciplinables conforme a este Código, sin perjuicio del poder correctivo del juez ante cuyo despacho intervengan.

Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, desarrolle o realice prerrogativas exclusivas de los órganos del Estado. No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias.

Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos.

Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible tanto al representante legal como a los miembros de la Junta Directiva, según el caso.”

Ley 1474 de 2011. *Supervisión e interventoría contractual.*

Artículo 82. “Responsabilidad de los interventores. Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así”: “Por su parte, los interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría.”

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.

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.

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor.

El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal.”

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

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

Parágrafo 1o. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2000 <sic, es 2002> quedará así:

No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.

Parágrafo 2o. Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8o, numeral 1, con el siguiente literal:

k) <sic>Literal condicionalmente exequible> El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

Parágrafo 3o. El interventor que no haya informado oportunamente a la Entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcial o total, de alguna de las obligaciones a cargo del contratista, será solidariamente responsable con este de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento por los daños que le sean imputables al interventor.

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.”

Al revisar la información correspondiente a los beneficiarios de los programas financiados con recursos del FOME (Resoluciones 7, 9, 168, 169, 178, 223, 224, 229 y 263 de 2020) se estableció que luego del cruce de la información con la base de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, se presentaron pagos a fallecidos en los programas d, apoyo a la comercialización de fibra de algodón (224 de 2020), apoyo a la siembra de maíz (Resolución 229 de 2020) y apoyo a la comercialización de la Papa (Resolución 263 de 2020).

Cuadro No. 2
Pago a beneficiarios fallecidos

CÉDULA	PROGRAMA	VALOR APOYO	FECHA DE MUERTE	FECHA RESOLUCIÓN DEL PROGRAMA
14.271.557	Comercialización de fibra de algodón (Resolución 224 de 2020)	\$1.248.600	19/06/2020	15/09/2020
24.922.556	Apoyo a la siembra de maíz (Resolución 229 de 2020)	\$760.000	10/06/2017	23/09/2020
13.040.124	Apoyo a la comercialización de la papa (Resolución 263 de 2020)	\$1.420.000	14/03/2016	9/01/2020

Fuente: MADR y DIARI- CGR
Elaboró: Equipo auditor.

Por lo tanto, se establece un posible daño patrimonial en cuantía de \$3.428.600, que corresponden a los valores girados a beneficiarios que, de conformidad con la información de la Registraduría, habían fallecido.

Esta situación deriva de la falta de control por parte del Ministerio por cuanto no se supervisó el cumplimiento de las obligaciones contractuales de FIDUAGRARIA y la Bolsa Mercantil de Colombia y por parte de estas entidades por no haber implementado mecanismos de seguimiento efectivo en la verificación documental previa a las inscripciones de los programas a cargo.

Esto puede suponer la erogación de dineros públicos no justificados, lo que conlleva a un presunto detrimento patrimonial, específicamente en los recursos destinados a la financiación de los programas.

Hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario y fiscal.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

En su respuesta la entidad indica respecto de cada uno de los programas que:

En el programa de apoyo de insumos agropecuarios (Resolución 169 de 2020) el MADR realizó la gestión con la Registraduría Nacional del Estado Civil para validar la identidad de los productores inscritos, observando que los pequeños productores que accedieron al apoyo tenían el documento de identidad vigente en ese momento.

En el programa de apoyo a la comercialización de fibra de algodón (Resolución 224 de 2020) CONALGODÓN, COAGRONAT y EMPRENORTE justificaron con soportes que los productores observados fallecieron luego de la entrega del apoyo.

Específicamente el Ministerio indica que la asociación EMPRENORTE informa que el beneficiario con CC. No. 14.271.557, *“falleció antes de la entrega del incentivo, pero ya había cumplido con la siembra en el año 2020, según reporte del ICA y que es requisito para el pago, el cual fue reclamado por la esposa. Adjuntan certificado de defunción, comunicación de la agremiación, Registro civil de matrimonio y soporte de pago (Anexo 7).”*

En el programa de apoyo a la siembra de maíz (Resolución 229 de 2020) el MADR indica que igualmente en su respuesta FENALCE justifica con soportes que los productores observados fallecieron luego de la entrega del apoyo.

Respecto de la beneficiaria identificada con CC. No. 24.922.556, se indica que: *“falleció posterior a la entrega del apoyo, no precisa fecha, La Secretaría de Competitividad y Desarrollo Agropecuario de Quimbaya (Quindío), certificó el 20 de octubre de 2021, que esa familia beneficiada fue afectada por Covid - 19; el acta de entrega la firmó con poder la nuera Martha Isabel Agudelo García, (con CC No. 14.925.562) de la occisa (como cabeza de familia) y estampó al pie de su firma las iniciales QEPD. Se anexa la certificación, el acta firmada y fotos del seguimiento en tres momentos (capacitación, entrega del apoyo y siembra del lote) (Anexo 12).”*

En el programa de apoyo a la comercialización de la Papa (Resolución 263 de 2020), se indica que por parte del operador Bolsa Mercantil de Colombia que realizaron diversos cruces de datos respecto de los beneficiarios fallecidos observados.

Se informa que *“la BMC verificó los productores antes de realizar el proceso de pago, en la plataforma del proveedor de listas vinculantes de la Cámara de Comercio de Bogotá, realizando la validación y análisis de los resultados por parte de la Gerencia Corporativa de Riesgos de la BMC. Así mismo ante esta solicitud,*

se procedió a verificar nuevamente el listado de las 44 personas objeto de consulta, donde se establece que no hay coincidencias del 100% con los nombres y cédulas de dichos beneficiarios (Anexo 14)”.

Finalmente se informa que 16 beneficiarios consultados en la página de la Registraduría Nacional se encuentran fallecidos, por lo que se procedió a hacer verificación telefónica en los números registrados, obteniendo por este medio la fecha de fallecimiento de 10 beneficiarios, encontrando que el fallecimiento fue posterior al pago en unos casos y en otros unos días después del pago, entre ellos el beneficiario identificado con C.C. No. 13.040.124. De los otros seis beneficiarios no fue posible comunicarse con el número registrado.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

Luego de revisar la información aportada por la entidad y verificar las fechas en que se presentaron los decesos, se encontró que estos hechos no fueron desvirtuados con las pruebas documentales allegadas, pues las muertes se presentaron antes del inicio de los programas, situación que pone de presente que se surtió el proceso de inscripción a nombre de personas fallecidas.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y traslado para Indagación Preliminar.

HALLAZGO No. 2. “Bases de datos y beneficiarios repetidos en varios programas FOME” (D.2) (IP.2)

Ley 610 de 2000

“Artículo 3. Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.”

“Artículo 6. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de

los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.” El texto subrayado fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-340 de 2007.”

LEY 1952 DE 2019

“ARTÍCULO 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.

ARTÍCULO 27. Acción y omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo.

ARTÍCULO 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos, de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones; judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

“(…)”

16. Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos.

ARTÍCULO 70. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia.

Los auxiliares de la justicia serán disciplinables conforme a este Código, sin perjuicio del poder correctivo del juez ante cuyo despacho intervengan.

Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, desarrolle o realice prerrogativas exclusivas de los órganos del Estado. No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias.

Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos.

Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible tanto al representante legal como a los miembros de la Junta Directiva, según el caso.”

“LEY 1712 DE 2014 por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.

ARTÍCULO 1o. OBJETO. El objeto de la presente ley es regular el derecho de acceso a la información pública, los procedimientos para el ejercicio y garantía del derecho y las excepciones a la publicidad de información.

ARTÍCULO 2o. PRINCIPIO DE MÁXIMA PUBLICIDAD PARA TITULAR UNIVERSAL. Toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal, de conformidad con la presente ley.

ARTÍCULO 3o. OTROS PRINCIPIOS DE LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. En la interpretación del derecho de acceso a la información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, así como aplicar los siguientes principios:

Principio de transparencia. Principio conforme al cual toda la información en poder de los sujetos obligados definidos en esta ley se presume pública, en consecuencia de lo cual dichos sujetos están en el deber de proporcionar y facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles y a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley, excluyendo solo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales y legales y bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley.

Principio de buena fe. En virtud del cual todo sujeto obligado, al cumplir con las obligaciones derivadas del derecho de acceso a la información pública, lo hará con motivación honesta, leal y desprovista de cualquier intención dolosa o culposa.

Principio de facilitación. En virtud de este principio los sujetos obligados deberán facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, excluyendo exigencias o requisitos que puedan obstruirlo o impedirlo.

Principio de no discriminación. De acuerdo al cual los sujetos obligados deberán entregar información a todas las personas que lo soliciten, en igualdad de condiciones, sin hacer distinciones arbitrarias y sin exigir expresión de causa o motivación para la solicitud.

Principio de gratuidad. <Ver Notas del Editor> Según este principio el acceso a la información pública es gratuito y no se podrá cobrar valores adicionales al costo de reproducción de la información.

Principio de celeridad. Con este principio se busca la agilidad en el trámite y la gestión administrativa. Comporta la indispensable agilidad en el cumplimiento de las tareas a cargo de entidades y servidores públicos.

Principio de eficacia. El principio impone el logro de resultados mínimos en relación con las responsabilidades confiadas a los organismos estatales, con miras a la efectividad de los derechos colectivos e individuales.

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

Principio de la divulgación proactiva de la información. El derecho de acceso a la información no radica únicamente en la obligación de dar respuesta a las peticiones de la sociedad, sino también en el deber de los sujetos obligados de promover y

generar una cultura de transparencia, lo que conlleva la obligación de publicar y divulgar documentos y archivos que plasman la actividad estatal y de interés público, de forma rutinaria y proactiva, actualizada, accesible y comprensible, atendiendo a límites razonables del talento humano y recursos físicos y financieros.

Principio de responsabilidad en el uso de la información. En virtud de este, cualquier persona que haga uso de la información que proporcionen los sujetos obligados, lo hará atendiendo a la misma.”

CONTRATO 585 DE 2020

CLÁUSULA SEGUNDA- OBLIGACIONES ESPECIFICAS -BMC

“(…)

4 Pagar los apoyos correspondientes a las actividades definidas en el Plan Operativo y de acuerdo con las reglamentaciones de las mismas, expedidas por el Ministerio, a través de resolución según sea el caso. LA BOLSA -BMC se abstendrá de pagar los incentivos y apoyos a los postulados en los que se evidencie que han sido beneficiados con incentivos del gobierno nacional previamente, se encuentren reportados en lista vinculantes para Colombia, relacionadas con lavado de activos (delitos conexos), financiamiento del terrorismo y otras que pueda generarse durante la vigencia del contrato. (...)”

MANUAL OPERATIVO DEL PROGRAMA DE REACTIVACIÓN ECONÓMICA-
RESOLUCIÓN 168

“(…)

2.Población Objetivo

Las Secretarías de Agricultura Departamentales o quienes hagan sus veces, identifican y seleccionan los potenciales beneficiarios (pequeños productores agropecuarios) de acuerdo con los criterios que se señalan en este apartado

Las Secretarías de Agricultura Departamentales o quienes hagan sus veces, certificarán que los pequeños productores que se beneficiarán con la implementación del Plan de Reactivación Económica que establece el presente Manual, cumplen con las siguientes condiciones, y han sido afectados por los efectos adversos generados por la emergencia sanitaria causada por el COVID.

- *Su domicilio se encuentra en la jurisdicción del departamento afectado, con un tiempo mínimo de 6 meses.*
- *Desarrollan actividades en algunos de los eslabones de la cadena productiva del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.*

- *No han sido beneficiario de otros programas o planes del Gobierno nacional- Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural en el marco del COVID-19.*

Nota: Se priorizan iniciativas presentadas o que beneficien directamente a mujeres rurales cabeza de familia, personas con discapacidad, víctimas y personas pertenecientes a grupos étnicos, adultos mayores, jóvenes rurales.

Al realizar la revisión de la base de datos allegada anexo 5 y el anexo 2, se encuentra lo siguiente:

RESOLUCIÓN 168 de 2020 del MADR

- La columna de información con respecto a las veredas (columna I) se encuentra como información pendiente.
- Hay tres columnas identificadas con las letras M, N, O en donde se requiere la información: segundo nombre, primer apellido, segundo apellido, pero no discriminaron por campos la información, así que dejaron en la columna del primer nombre toda la información.
- Las columnas R, S, T, U, V, W hacen referencia a dirección, nombre del predio, teléfono, correo electrónico, género y edad respectivamente. Información que es esencial para la administración, funcionalidad y ejecución del programa de la resolución 168. Sin embargo, las columnas R, S, T, U se remite a las secretarías de agricultura, no hay información, y las columnas V, W tienen información pendiente.
- En la Resolución 168 para las columnas AF, AG, AK, AL, AN, AO (pertenece a una asociación, nombre de asociación, fecha 2 entrega beneficio o transacción, fecha 3 entrega beneficio o transacción, número de segunda factura de la transacción, número de tercera factura de transacción respectivamente) la información aún está pendiente. Adicionalmente, en la hoja electrónica 2 del mismo archivo, a pesar de que informan sobre los datos de algunos de los asociados, no lo realizan para todos, situación que evidencia la falta de completitud. Igualmente, en algunos casos se continúa repitiendo un mismo número de celular para varios asociados.

RESOLUCIÓN 169 de 2020 del MADR

- En la resolución 169 aparece un mismo número de celular para todos los beneficiarios que pertenece al señor Felipe Perilla oriundo de Sotaquirá, Boyacá, quién dice no haber recibido el apoyo económico de insumos agropecuarios y solamente recibe el ingreso solidario por parte del Estado.

RESOLUCIÓN 263 de 2020 del MADR

- En la columna Q (hace referencia a la fecha de inscripción) encontramos que no hay información, debido a que el campo está escrito “NA” en las filas.
- Se evidencia que en la variable identificada como edad (columna W), algunos campos tienen información pendiente.
- En la columna X; fue beneficiario sí o no encontramos NA.
- Si en la resolución 263 no hay beneficiarios según la columna X, no es lógico que se registren toneladas entregadas (columna BC) con su respectivo valor unitario (columna BD) y valor total (columna BE), cuando no hubo ninguna factura de transacción (columna AM) en la base de datos aparece “NA”. Adicionalmente, lo más inusual es que hay fecha de entrega del beneficio y no hay indicios que haya un proveedor o almacén (columna AP) en la base de datos aparece “NA”.

En las bases de datos se tuvo en cuenta el diccionario anexo.

El informe de auditoría de cumplimiento No. CGR-CDSA No. 00922 de agosto de 2021, estableció hallazgos relacionados con la calidad de la información de las bases de datos entregadas por el MADR en ese momento, sin embargo, se evidenció que siguen persistiendo los errores de precisión, completitud, coherencia y cumplimiento de estándares, así mismo se corrobora que con esta condición no es factible adelantar un debido y efectivo control cuando la información no es precisa.

A pesar de lo determinado en el Plan de Mejoramiento se puede evidenciar que no se realizaron todas las actualizaciones de las bases de datos, además no se hizo la corrección y los ajustes pertinentes, pues sigue persistiendo la repetición de algunos beneficiarios en diferentes programas, circunstancia que permite identificar que no se atiende debidamente lo establecido en las resoluciones 168 y 263 de 2020.

En las bases de datos allegadas en el presente año, teniendo en cuenta como objeto de estudio las resoluciones: 168 y 169 (15 DE JULIO DE 2020) y 263 (9 DE NOVIEMBRE DE 2020) se encuentra que varios ciudadanos fueron beneficiarios

del programa de Comercialización de la papa, teniendo la calidad de beneficiarios del Plan de Reactivación Económica y del programa de Apoyo para la compra de agro insumos (ver anexo ID REPETIDOS RESOLUCIONES). Ante esta situación, se genera un presunto detrimento de \$ 875.441.082, en virtud de que solo se podía acceder a un solo programa.

De otra parte, al cruzar la información de los beneficiarios de las resoluciones 263 de 2020 del MADR y la Resolución 7 de 2020 de la CNCA se encuentra que se pagaron \$165.057.200 por la Resolución 263.

Adicionalmente, el equipo auditor realizó una revisión a la base de datos enviada por el MADR a esta auditoría en el año 2021, la cual tenía por nombre “anexo 1. Radicaciones PROGRAMA PAPA_21_12_2020”, donde se logró identificar, que existían beneficiarios que no se reportaban en la base de datos posterior, la cual fue entregada en la visita fiscal del presente año 2022 “beneficiarios_papa_05052022_VF”, generando una inconsistencia en la información suministrada, por lo que no es posible tener certeza en la información aportada en el marco del proceso auditor.

En conclusión, el valor total por detrimento alcanza la suma de \$1.040.498.282¹.

Cuadro No. 3
Beneficiarios Repetidos

RESOLUCIONES	VALOR PESOS
263-168	6.188.000
168-169	44.207.582
263-169	825.045.500
263-7	165.057.200
TOTAL	1.040.498.282

Fuente: Bases de datos

Elaboro: equipo auditor

La desactualización y deficiencia de las bases de datos, se genera porque no se entregaron oportunamente los debidos lineamientos por parte del MADR ni la bases de datos de potenciales beneficiarios como medida de control a los diferentes actores y operadores, quienes tenían relación e implementación en el desarrollo de los programas , que posteriormente se trató de subsanar con una consolidación de la información tardía y poco confiable, con el fin de atender los requerimientos de

¹ Anexo 1. ID repetidos resoluciones.

información de la CGR. Lo anterior, conlleva a un presunto hallazgo disciplinario e indagación preliminar.

Se adjunta anexo de lo registrado.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La entidad indica que la situación de la repetición de beneficiarios del programa de la Resolución 168 de 2020 se encuentra superada, por cuanto los hechos fueron subsanados previo a la liquidación del contrato correspondiente.

Igualmente indican que *“(...) correspondía a las Secretarías de Agricultura Departamentales o quienes hacen sus veces, la competencia de certificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Resolución 168 de 2020, así como del mismo Manual Operativo.*

Resulta de la mayor relevancia señalar que uno de los eventos a certificar correspondía a que las personas seleccionadas “NO HAN SIDO BENEFICIARIOS DE OTROS PROGRAMAS O PLANES DE GOBIERNO NACIONAL – SECTOR AGROPECUARIO, PESQUERO Y DE DESARROLLO RURAL EN EL MARCO DEL COVID-19”. (...)

Se informa que al momento de conocer la posible duplicidad se realizaron acciones como memorandos a las Secretarías de Agricultura sobre *“Alerta sobre doble beneficio por plan de reactivación y por otros programas Fome.”*

“(...) Así mismo, de acuerdo con la manera como se ejecutaba cada uno de los respectivos programas por parte del Ministerio, la información que se reportaba por los respectivos operadores en cuanto a los beneficiarios se daba en momentos diferentes, lo cual no permitía que la verificación de la información se diera en tiempo real y de manera paralela frente a todos los programas. (...)

“(...) Así mismo, es importante recalcar que las Resoluciones que regulan los otros programas que ejecutaba el Ministerio, fueron expedidas en fechas posteriores a la expedición de la Resolución 168 de 2020, por lo cual su ejecución difiere en el tiempo y las validaciones en cuanto al cruce de la información contenida en las bases de datos se ha realizado de manera posterior. (...)

Respecto de Acciones de seguimiento y verificación de bases de datos, se indica que:

“(...)Según la base de datos de productores inscritos y seleccionados como potenciales beneficiarios del Programa de apoyo a la compra de insumos agropecuarios, reportada por Fiduagraria, el señor LUIS FELIPE PERILLA MARTÍNEZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 120321 se postuló al programa el 14 de septiembre de 2020 para recibir apoyo para la compra de alimento para animales bovinos y luego de la validación de requisitos por parte de la Fiducia, fue seleccionado como potencial beneficiario.(...)”

Igualmente, la entidad relaciona diversas acciones de seguimiento y verificación como la definición del protocolo para presentación y aprobación Plan de Pagos del Programa Insumos, así como la emisión de diferentes directrices de calidad sobre la base de pagos, requerimientos, análisis a las respuestas y presentación de informe de posible incumplimiento.

“(...) Como requisito de inscripción el pequeño productor debía diligenciar una declaración juramentada manifestando que ha sido afectado por los efectos adversos del Coronavirus COVID 19 y que no ha sido beneficiario de otros apoyos o incentivos que haya o se encuentre otorgando el Ministerio en el año 2020, con excepción a los beneficios financieros establecidos por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario. (...)”

No obstante, para la focalización del apoyo a pequeños productores y la validación de otros apoyos recibidos, en coordinación con el operador del programa Fiduagraria S.A. se realizó el cruce de la base de productores inscritos en el programa de insumos con beneficiarios del Programa de apoyo al transporte del MADR a corte del 1 de octubre de 2020. Por decisión del Comité Técnico del programa (Acta 11) se procedió a inhabilitar 1.012 pequeños productores seleccionados como beneficiarios que estaban inscritos en el programa de apoyo al transporte como intervención que antecesora al Programa de insumos de 2020.

“(...) El Ministerio desde el inicio hasta el final de la ejecución emitió múltiples lineamientos, directrices y requerimientos al operador para contar con bases de datos de calidad en aras de facilitar el seguimiento y control de la intervención (...)”.

“(...) Con respecto a lo expuesto por el equipo auditor en esta observación es preciso indicar que la última versión de la base de datos del programa entregada al equipo auditor se encontraba actualizada y con las respectivas correcciones solicitadas por el MADR con base en las observaciones hechas por la CGR.

No obstante, es pertinente precisar que dicha base de datos sigue en espera de la última actualización (...)”

ANÁLISIS DE RESPUESTA

En cuanto a la duplicidad de beneficiarios, el MADR responde que la responsabilidad es de los entes territoriales, al haber emitido lineamientos donde se alertaba de esta situación para la etapa de inscripción. La CGR advierte que al momento de emitirse las certificaciones por las SAD², se cumplía con la condición de que el postulado no fuera beneficiario de otro programa.

Las normas no aplicadas en resumen son:

Cláusula segunda del contrato 585 de 2020 celebrado entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con la Bolsa Mercantil de Colombia, que estipula: “*se abstendrá de pagar los incentivos y apoyos a los postulados en los que se evidencie que han sido beneficiados con incentivos del gobierno nacional previamente (...)*”;

Resolución 263 de 2020 artículo 6, que establece el seguimiento del programa a cargo de la Dirección de Cadenas Agrícolas y Forestales del MADR.

Resolución 168 de 2020 artículo 10, que establece la responsabilidad de seguimiento al programa a cargo de la Dirección de Innovación, Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria.

Con respecto a la base de datos, es preciso indicar que en el proceso auditor se solicitaron las bases de datos definitivas, pues los programas ya habían finalizado y el argumento que a la fecha se está a la espera de una última actualización se desvirtúa con la información aportada por la BMC, donde se informó el estado final en la entrega de apoyos del programa.

Por lo anterior, se configura hallazgo con incidencia Disciplinaria e Indagación Preliminar.

HALLAZGO No. 3. “Registro de afectados por COVID – 19 RUDA en el programa de la Resolución 169” (D3)

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

Artículo 64

“Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones,

² Secretarías de Agricultura Departamentales

comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.”

Artículo 65

“La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.”

Artículo 209.

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

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

LEY 87 DE 1993

“(…) Artículo 2o. OBJETIVOS DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO.

Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales: (...) e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;”

LEY 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo).

“(…) Artículo 3o. PRINCIPIOS. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

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

Decreto 1985 de 2013. “Artículo 3o. funciones. El MADR, además de las funciones señaladas en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, cumplirá las siguientes (...)

3. *Formular acciones para propiciar la articulación interinstitucional de las entidades del orden nacional y territorial que conlleven a la implementación de planes, programas y proyectos de desarrollo rural, y agropecuario con enfoque territorial.*

Ley 1523 de 24 de abril de 2012. “Por el cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y establece el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres y se dictan otras disposiciones”.

Artículo 3°. Principios generales. Los principios generales que orientan la gestión del riesgo son:

“(…)

11. Principio sistémico: La política de gestión del riesgo se hará efectiva mediante un sistema administrativo de coordinación de actividades estatales y particulares. El sistema operará en modos de integración sectorial y territorial; garantizará la continuidad de los procesos, la interacción y enlazamiento de las actividades mediante bases de acción comunes y coordinación de competencias. Como sistema abierto, estructurado y organizado, exhibirá las calidades de interconexión, diferenciación, recursividad, control, sinergia y reiteración.

12. Principio de coordinación: La coordinación de competencias es la actuación integrada de servicios tanto estatales como privados y comunitarios especializados y diferenciados, cuyas funciones tienen objetivos comunes para garantizar la armonía en el ejercicio de las funciones y el logro de los fines o cometidos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

13. Principio de concurrencia: La concurrencia de competencias entre entidades nacionales y territoriales de los ámbitos público, privado y comunitario que constituyen el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres, tiene lugar cuando la eficacia en los procesos, acciones y tareas se logre mediante la unión de esfuerzos y la colaboración no jerárquica entre las autoridades y entidades involucradas. La acción concurrente puede darse en beneficio de todas o de algunas de las entidades. El ejercicio concurrente de competencias exige el respeto de las atribuciones propias de las autoridades involucradas, el acuerdo expreso sobre las metas comunes y sobre los procesos y procedimientos para alcanzarlas.

CAPITULO IV. Sistemas de Información.

“(…) Artículo 45. Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, en el marco de las políticas, estándares y tecnologías que definen la infraestructura colombiana de

datos espaciales, deberá poner en marcha, un sistema nacional de información para la gestión del riesgo de desastres, el cual debe mantenerse actualizado y funcional mediante la integración de contenidos de todas las entidades nacionales y territoriales, con el propósito de fomentar la generación y el uso de la información sobre el riesgo de desastres y su reducción y la respuesta a emergencias en el territorio nacional y ofrecer el apoyo de información que demandan los gestores del riesgo en todos los niveles de gobierno. (...)

Artículo 46. Sistemas de Información en los Niveles Regionales, Departamentales, Distritales y Municipales. Las autoridades departamentales, distritales y municipales crearán sistemas de información para la gestión del riesgo de desastres en el ámbito de su jurisdicción en armonía con el sistema nacional, garantizando la interoperabilidad con el sistema nacional y la observación de estándares establecidos por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres”.

Resolución No. 0232 de 27 de marzo de 2020. “Por el cual se implementa la herramienta del Registro Único de Damnificados y Afectados RUDA – COVID – 19 para el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres”

“Artículo Primero. Implementar el registro Único de Damnificados y Afectados – RUDA – COVID - 19 para el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres”.

“Artículo Segundo. Objetivo del Registro único de Damnificados y Afectados – RUDA: Identificar y caracterizar a las personas naturales damnificadas y afectadas por el virus COVID – 19, que podrán recibir asistencia humanitaria de la emergencia por parte del estado en los diferentes programas, por medio de una operación estadística tipo registro”.

“Artículo Tercero. –Alcance del registro único de Damnificados y Afectados - RUDA: Incluir a todas las personas naturales que hayan sufrido grave daño directamente asociado al brote de enfermedad por coronavirus (COVID – 19) en el territorio colombiano, por afectación en su salud, o muerte de algún integrante del núcleo familiar. Así como aquellas personas que sufren efectos adversos indirectos o secundarios, es decir, afectaciones derivadas de las deficiencias en la prestación de servicios públicos, en el normal desarrollo del comercio, de la actividad laboral, de la actividad académica, así como por aislamiento temporal de la población, entre otros, las cuales serán catalogadas como afectadas”.

“Artículo Quinto. Proceso de Registro. El proceso de registro tendrá cuatro etapas afines:

Solicitud de creación de usuario y contraseña a la UNGRD mediante el cual se podrá registrar la información en el RUDA, esta etapa estará a cargo de los CMGRD y CDGRD.

Digitación de la información de los damnificados y afectados que reciben asistencia humanitaria de emergencia por parte del estado, la cual estará a cargo de los CMGRD con ayuda de CDGRD.

Identificación de beneficiarios según las condiciones definidas por el Gobierno Nacional para los diferentes programas de atención.

Registro de la asistencia entregada a los damnificados o afectados.

Administración del registro la cual estará a cargo de la UNGRD”.

“Artículo Sexto. Administración del RUDA. (...) La competencia para la elaboración de censos y registro en el RUDA es de responsabilidad absoluta de la entidad territorial, a través del CMGRD y CDGRD de jurisdicción de la emergencia, así como la veracidad de la información reportada”.

“Artículo Octavo. La UNGRD, para implementar lo definido en este acto administrativo, realizará todas las acciones necesarias y conducentes, para que los CMGRD y CDGRD conozcan la herramienta RUDA – COVID – 19 y le den aplicación.

LEY 1952 DE 2019

“ARTÍCULO 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.

ARTÍCULO 27. Acción y omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo.

ARTÍCULO 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. *Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos, de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones; judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.*

“(..)”

16. *Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos.*

ARTÍCULO 70. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia.

Los auxiliares de la justicia serán disciplinables conforme a este Código, sin perjuicio del poder correctivo del juez ante cuyo despacho intervengan.

Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, desarrolle o realice prerrogativas exclusivas de los órganos del Estado. No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias.

Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos.

Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible tanto al representante legal como a los miembros de la Junta Directiva, según el caso.”

El 27 de marzo de 2020 se implementó el *Registro único de Damnificados y Afectados RUDA – COVID – 19*, por medio de la *Resolución 0232 del 2020* como herramienta para realizar el registro de la asistencia humanitaria de emergencia que por parte del Estado se dio en los diferentes programas de apoyo, por medio de una operación estadística tipo registro.

Al momento de plantear el desarrollo el programa a ejecutar con la Resolución 169

(apoyo para la compra de agro insumos) del 15 de julio de 2020, , no se tuvo en cuenta este instrumento, pues respecto de la certificación para establecer la situación de afectado del COVID 19, establecieron que:

Resolución 169 de 2020: la afectación por COVID 19 se hacía mediante declaración juramentada.

Ni en los estudios previos, ni en la ejecución de los programas, se indicó que se tendría como fuente de información el registro que desde el mes de marzo se adelantaba por parte de las entidades territoriales de conformidad con las directrices dadas por la Unidad Nacional de Riesgo de Desastres.

Como la herramienta plantea el registro de los diferentes apoyos brindados a los beneficiarios, su uso, hubiese prevenido la duplicidad en la selección de un mismo beneficiario para varios programas.

Esta situación se presentó por cuanto los funcionarios del Ministerio, al momento de planificar los programas, actuaron en forma aislada, sin consultar las herramientas implementadas por la misma administración, desatendiendo los principios sistémicos y de coordinación de la administración pública.

Lo anterior genera una imagen y percepción de ausencia de institucionalidad y coordinación entre entidades públicas, pues se destinan recursos y esfuerzos de parte de unas, desaprovechados e ignorados por otras.

Hallazgo Administrativo con presunto alcance Disciplinario.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD:

“(...) se partió de las herramientas tecnológicas, de los instrumentos técnicos, humanos y jurídicos existentes al establecer la declaración juramentada para que los productores certificaran su afectación por los efectos de la pandemia, lo cual fue una situación generalizada en la población colombiana, más aún en los pequeños productores por el incremento en el costo de los insumos agropecuarios, que a la fecha continúa afectando los costos de producción de los alimentos. (...)”

El Artículo Octavo de la Resolución referida establece que la UNGRD para implementar lo definido en este acto administrativo, realizará todas las acciones necesarias y conducentes, para que los Consejos Municipales para la Gestión del Riesgo de Desastres (CMGRD) y los Consejos Departamentales para la Gestión del Riesgo de Desastres (CDGRD) conozcan la herramienta RUDA-COVID-19 y le den aplicación.

Teniendo en cuenta que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural no hace parte de los consejos descritos anteriormente, además de verificadas las características propias del sector agropecuario y evaluadas las opciones que se presentaban en el momento de ensamblar los programas para poder hacerlos operativos y accesibles a los potenciales beneficiarios, pequeños productores ubicados en zonas rurales con pocas opciones de comunicación por medio tecnológicos, se evidenció que la forma más eficaz, eficiente y económica para llegar a ellos fue estableciendo los requisitos propios para cada producto, productor o sector a apoyar, con lo cual, resultaba improcedente usar el Registro único de Damnificados y Afectados RUDA – COVID – 19.

Técnicamente, operativamente y funcionalmente, resultaba inoficioso e inoperante acudir al RUDA como quiera que allí estaba registrado un género, todos los damnificados por COVID 19, sin tener en cuenta los requisitos específicos que se requerían en cada caso y para cada resolución y programa de apoyo, que a la postre, se insiste, era necesario discriminar e individualizar dependiendo el productor, el producto o el sector que se pretendió apoyar con cada resolución. (...)

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA.

En primera medida la afirmación que, al establecer la declaración juramentada de cada uno de los productores para certificar la afectación del COVID, se parte “*de las herramientas tecnológicas, de los instrumentos técnicos, humanos y jurídicos existentes*”, pues claramente el interesado debía hacer la declaración sin que el programa le indicara mayores requisitos.

Para el desarrollo de la etapa de planeación de los programas a cargo, las entidades públicas, se encuentran en la obligación de consultar la normatividad e información que regulan los temas específicos a desarrollar, aspecto que no se tuvo en cuenta en el desarrollo del programa de compra de agro insumos, al obviar lo dispuesto en la *Resolución 232 de 2020 de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD*.

Es deber del Ministerio impartir instrucciones claras, precisas y acordes con las normas vigentes respecto de cada uno de los elementos a desarrollar en los programas a cargo.

La Resolución 232 de 2020 establece la socialización a los consejos Municipales y Departamentales para la gestión del riesgo de desastres para su conocimiento y aplicación, también establece como objetivo el de “articular los sistemas de información de las entidades nacionales, departamentales, distritales y municipales.”

Por lo expuesto, al omitir el uso de esta herramienta de consulta se pudieron dejar desatendidos a pequeños productores afectados, se perdió la oportunidad de ejecutar recursos con criterios articulados para mitigar los efectos de la Emergencia Económica y Social.

Hallazgo Administrativo con presunto alcance Disciplinario.

3.1.2. Objetivo Específico 2

Evaluar, conceptuar y verificar la adecuada administración financiera, técnica y funcional de los Programas del FOME desarrollados a través de las Resoluciones 168, 169 y 263 de 2020 emitidas por el MADR y sus modificaciones.

Concepto sobre el análisis efectuado

De conformidad con el análisis efectuado a la administración financiera, técnica y funcional de los Programas del FOME, se evidencian deficiencias en la planeación y estructuración de los programas, demoras en entrega de remanentes (Resolución 263 de 2020), falta de aplicación del Manual Operativo en la implementación de los proyectos (Resolución 168 de 2020), trámite indebido de los PQRS radicados, falencias en los pagos realizados (requisitos y facturas, Resolución 169 de 2020).

HALLAZGO No. 4. “Trámite de inconsistencias en la inscripción de pequeños productores y de almacenes de insumos”

CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA

Artículo 64.

“(...) Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos. (...)”

Artículo 65.

“(...) La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. (...)”

Artículo 209.

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

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

Artículo 355.

“(...) El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y con los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia. (...)”

Sentencia Consejo de Estado 36312 de 2016 Principio de Planeación.

“(...) La planeación es uno de los principios básicos de la administración, desempeña un papel de suma importancia en la actividad contractual, pues se trata de una técnica de la administración encaminada a lograr el uso eficiente de los recursos y permite cumplir los fines del Estado de una manera oportuna y adecuada. Es por eso que las entidades públicas, antes de iniciar un proceso de selección o de celebrar un contrato estatal, tienen la obligación de elaborar estudios, diseños, proyectos y pliegos de condiciones. ... Se evitan así la improvisación en la gestión pública y los gastos excesivos y se garantiza que la administración actúe con objetivos claros, cuestiones que, a su vez, aseguran la prevalencia del interés general (...).”

Sentencia Consejo de Estado 27315. Deber de Planeación.

“(...)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 (...)”

En el desarrollo del programa de apoyo a pequeños productores para la compra de insumos creado por medio de la Resolución 169 de 2020, se estableció tanto en la Resolución como en los estudios previos del contrato 439 de 2020 que:

“Los pequeños productores agropecuarios que no cuenten con acceso a medios tecnológicos para la realización de la inscripción podrán solicitar apoyo a los entes territoriales a través de las secretarías de agricultura departamentales o quien haga sus veces en los municipios o el correspondiente gremio de la producción agropecuaria, para adelantar el proceso mencionado”.

Para el trámite de inconsistencias en los listados de inscritos, tanto la Resolución como el plan operativo del programa, dejó en cabeza de los pequeños productores la responsabilidad de comunicar las inconsistencias a la Fiduciaria en un término de 5 días hábiles después de la publicación de los listados, para que a su vez sean resueltos en el mismo término por parte de Fiduciaria.

En las visitas de campo en los departamentos de Boyacá y Santander las administraciones municipales coincidieron en indicar que se hubiera logrado una mayor cobertura en cada uno de los municipios, si Fiduciaria les hubiera informado de los inscritos no beneficiados y las razones de su exclusión para realizar un proceso de subsanación, tal como se adelantó el proceso de inscripción, pues la falta de acceso a medios tecnológicos no fue contemplada en esta etapa. A los funcionarios de los departamentos y municipios siempre se les negó por parte de la Fiduciaria el acceso a la información, al punto que a la fecha no se tiene conocimiento del impacto del programa.

En cuanto a la selección de almacenes de insumos para participar en el programa, esta etapa no está contemplada en el plan operativo, restándole transparencia a este proceso. No se contempló la subsanación de inscripciones que permitieran tener una mayor cobertura de almacenes a nivel nacional.

Esta situación derivó en un déficit de almacenes en el programa, teniendo como consecuencia la deserción por parte de productores que no estaban dispuestos a asumir el valor del transporte de las compras en almacenes asignados en un municipio diferente al de su residencia.

Los hechos descritos afectaron notoriamente la cobertura del programa limitando la efectividad en su cumplimiento de una estimación inicial de 33.769 posibles beneficiarios y un presupuesto de 35 mil millones, se llegó a 13.352 beneficiarios, ejecutándose un 34% del valor inicial del programa, por el ejecutado de \$11.537.352.373 millones, más la comisión pactada en el contrato.

Esta situación se presenta por deficiencias en la planeación del programa que se reflejan en la estructuración de los estudios previos, así como en el plan operativo, que se limitan a transcribir lo dispuesto en la Resolución que implementaba el programa, sin que se realicen análisis adicionales, específicamente de la situación geográfica, económica, social y cultural de los ciudadanos a los que se dirigía el programa.

Hallazgo administrativo.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

“(..).Respuesta: Con lo expuesto en el literal b) se soporta que sí se contempló la subsanación de inscripciones y se realizaron análisis adicionales de acuerdo con la situación geográfica de los potenciales beneficiarios para permitir una mayor cobertura de almacenes a nivel nacional, no obstante, es importante tener en cuenta que la participación de los establecimiento comerciales fue por voluntad e iniciativa propia y la participación de los posibles productores beneficiarios fue bajo demanda previo cumplimiento de los requisitos definidos en la Resolución 169 de 2020 y que los resultados de la subsanación dependían de la atención a los requerimientos presentados por la Fiducia por parte de los almacenes.(...)”

“(..). Las gestiones previamente enunciadas dan cuenta de las diversas actuaciones y análisis adicionales realizados, específicamente de la situación geográfica, económica, social y cultural de los ciudadanos a los que se dirigía el programa. En este orden de ideas, la planificación del programa no solo se limitó objetivamente por la imposibilidad de tener contacto directo con productores y almacenes debido a las restricciones de movilidad, sino que, estuvieron planteadas en un ámbito de incertidumbre por las incertezas propias del fenómeno de salubridad presentado. (...)”

ANALISIS DE RESPUESTA

En su respuesta el Ministerio de Agricultura no hace alusión al tema observado: en la planeación del programa no se contempló la falta de acceso a medios tecnológicos como limitante para la subsanación de inconsistencias en las inscripciones.

Ahora, en el anexo “Informe sobre posible incumplimiento”, el Ministerio indica que no es posible comprobar las gestiones adelantadas por Fiduagraria para la subsanación de inscripciones de los pequeños productores: *“Fiduagraria no entregó a la supervisión la descripción de las inconsistencias, ni el soporte de las solicitudes*

o inconsistencias reportadas por los productores frente al listado publicado, como tampoco las respuestas o aclaraciones a tales solicitudes.”

Lo anterior indica que respecto del trámite de inconsistencias hubo falencias desde el planteamiento del programa y posteriormente durante la ejecución.

En cuanto a la subsanación en la inscripción de los almacenes, si bien por la circunstancia de falta de cobertura de almacenes inscritos para la implementación del programa se evidencian acciones por parte del Comité Fiduciario, la situación observada se refiere a que este asunto se debió contemplar al momento de planear el programa, lo que posiblemente hubiera hecho la situación menos incierta, teniendo un mejor desarrollo del programa.

Por lo expuesto las situaciones observadas se validan como hallazgo administrativo.

HALLAZGO No. 5. “Devolución de Remanentes”

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

Artículo 64

“(...) Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos. (...)”

Artículo 65

“(...) La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. (...)”

Artículo 209.

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

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

LEY 87 DE 1993

“(...) Artículo 2o. OBJETIVOS DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO.

Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales: (...) e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros; (...)”

Políticas Contables. Características Cualitativas de la Información Financiera:

“(...) A) confiabilidad: La información contable pública es confiable si constituye la base del logro de sus objetivos y se elabora a partir de un conjunto homogéneo transversal de principios, normas técnicas y procedimientos que permitan conocer la gestión, el uso, el control y las condiciones de los recursos y del patrimonio público (...)”

LEY 1437 DE 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo).

“(...) Artículo 3o. PRINCIPIOS. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

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

LEY 1474 DE 2011

Artículo 83: De la 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. (...)”

Artículo 84. facultades y deberes de los supervisores y los interventores:

“(...) La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

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

MANUAL DE CONTRATACIÓN, SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA MADR

Numeral 5.5. Responsabilidad de los supervisores e interventores

“(...) Los supervisores (servidores públicos) e interventores (contratistas) del Minagricultura, que intervengan durante el proceso contractual, es decir desde la planeación del contrato y/o convenio hasta el cierre con el vencimiento de las garantías, de acuerdo con el contenido de la Ley 80 de 1993 y el Estatuto Anticorrupción, responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente por las faltas que comentan en el ejercicio de sus funciones en atención a sus acciones y omisiones.

Por lo anterior, los supervisores e interventores del MinAgricultura deben respetar los fines de la contratación, vigilar la correcta ejecución de lo pactado y velar por la protección de los derechos de la entidad y de los contratistas.”

5.7. Obligaciones del supervisor en el contrato o convenio principal y en sus derivados.

5.7.1. Obligaciones administrativas.

“Proyectar el acta de liquidación, con los soportes e informes que den cuenta de la ejecución integral del contrato o convenio y remitir toda la documentación generada durante la ejecución y etapa poscontractual al Grupo de Contratación para la respectiva custodia del expediente.”

5.7.4 Obligaciones Jurídicas

Suministrar oportunamente la información requerida para la liquidación del contrato y/o convenio (...).”

CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS NO. 20200585 CELEBRADO ENTRE LA NACIÓN - MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL Y LA BOLSA MERCANTIL DE COLOMBIA S.A. – BMC

“(...) CLÁUSULA TRIGÉSIMA. - LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO: El presente Contrato se liquidará de acuerdo con lo previsto en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, dentro de los cuatro (4) meses o a la fecha del acuerdo que lo disponga, contados a partir de la finalización del plazo de la ejecución del contrato de común acuerdo entre EL MINISTERIO y LA BOLSA – BMC. La liquidación se efectuará mediante acta en formato del MINISTERIO, en la cual se describirán en forma detallada todas las actividades desarrolladas y los recursos ejecutados (...)”.

PROGRAMA DE APOYO A LA COMERCIALIZACIÓN DE LA PAPA EN FRESCO (SIN PROCESAR) PARA MITIGAR LOS EFECTOS NEGATIVOS SOBRE LOS INGRESOS DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES DE PAPA DERIVADOS DE LAS MEDIDAS DE PREVENCIÓN DEL COVID-19

INSTRUCTIVO TÉCNICO

“(...)10. Duración del Programa

Se otorgará el apoyo a pequeños productores a partir del once (11) de noviembre de 2020 y hasta el veinte (20) de diciembre de 2020, o hasta la fecha de agotamiento de los recursos disponibles para el efecto, lo que primero ocurra (...)”.

Conforme a la información suministrada por la Bolsa Mercantil de Colombia - BMC, en visita fiscal realizada el día 3 de mayo del año en curso, se pudo corroborar que a la fecha no han sido devueltos al tesoro nacional los dineros correspondientes a remanentes no entregados a los beneficiarios (ver anexo cuadro en Excel “ACE-8-2-1-F, DEVOLUCION DE REMANENTES”).

Son 372 beneficiarios, cuyo apoyo pagado y no retirado corresponde a la suma de \$434.604.100 millones.

Esta situación se presenta por falta de oportunidad en la gestión, ya que este programa denominado apoyo a la comercialización de la papa – Resolución 263 de 2020, tenía como fecha final el 20 de diciembre de 2020 y a pesar de que se informaron gestiones por parte de la Bolsa Mercantil de Colombia - BMC para procurar el retiro de los dineros por parte de los beneficiarios; vale aclarar que esta etapa ya se debió haber agotado.

Hallazgo administrativo.

Anexo 2 archivo en Excel “ACE-8-2-1-F, DEVOLUCION DE REMANENTES”.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

“(...) A pesar de las actividades realizadas, la comunicación con muchos de estos beneficiarios fue imposible y las diferentes re-consignaciones hechas presentaron algunas devoluciones nuevamente, la última re-consignación fue hecha el pasado 2 de febrero del presente año, por lo cual a principios de abril la BMC recibió el informe del Banco Agrario sobre este nuevo giro, encontrándose que 370 personas que cumplieron los requisitos para ser beneficiados no reclamaron el beneficio económico y, por lo tanto, la BMC procederá a consignar el monto respectivo a la Dirección del Tesoro Nacional (DTN). (Anexo 3). (...)”

“(...) Se reitera que para todas estas personas las comunicaciones se hicieron de manera telefónica pero también por escrito a correos electrónicos, y también es pertinente aclarar que a todas ellas se les hizo al menos una re-consignación, esto quiere decir que el apoyo les fue girado por lo menos en dos ocasiones, teniendo un tiempo total de 4 meses para haberlo reclamado.

Por otra parte, debido a que algunas de estas 372 personas autorizaron el descuento y traslado de la cuota de fomento de la papa al administrador del Fondo Nacional de Fomento de la Papa -FNFP y dado que, al no haber reclamado el apoyo y, por ende, no haberse materializado el hecho que permitía el descuento de dichas cuotas, la BMC procedió a adelantar las gestiones pertinentes para solicitar a la Federación Colombiana de Productores de Papa - FEDEPAPA, como administrador del FNFP, la devolución de las cuotas trasladadas para también consignar estos recursos a la DTN.(...)”

“(...) Respecto a la consignación de los rendimientos financieros de los recursos devueltos, la supervisión estará atenta a verificar que el monto corresponda y que sean efectivamente consignados a la cuenta de la Dirección del Tesoro Nacional – DTN. (...)”

“(...) Que para la supervisión integral del Contrato 20200585, los recursos no entregados a los beneficiarios porque no fueron reclamados por aquellos productores beneficiados que solicitaron reclamarlos por ventanilla, están en la cuenta de ahorros dispuesta por la BMC para la ejecución del contrato y que dichos recursos que han generado rendimientos financieros, mes a mes, la BMC los ha consignado a la DTN como ha informado el operador del contrato 20200585 a la CGR en su momento (Anexo 6). (...)”

“(…) En los actuales momentos, la BMC está consolidando el último informe financiero con los datos que le permitirán hacer el giro de los recursos que se tienen en la cuenta del Convenio 20200585 a la DTN en la semana última del actual mes de mayo 2022. Quedando así pendiente sólo el asunto de los recursos girados por la BMC por las cuotas de Fomento de la Papa, para ser reintegrados a la DTN. (…)”

ANÁLISIS DE RESPUESTA

Revisada la respuesta aportada por el Ministerio de Agricultura, se evidencia que, si bien es cierto que existieron inconvenientes en la entrega de los recursos a 372 beneficiarios, a la fecha estos no han sido reintegrados a la Dirección del Tesoro Nacional, es necesario poner de presente la fecha de finalización del programa: 31 de Diciembre de 2020; por lo que ha transcurrido un tiempo superior a un año y tres meses, sin que se hayan adelantado las gestiones indicadas y haber devuelto efectivamente los recursos no ejecutados a la DTN.

Por lo anterior lo observado se valida como hallazgo administrativo.

HALLAZGO No. 6. “Proyecto Reconversión de sistemas productivos hortícolas, en el departamento de Antioquia” (D4)

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

ARTÍCULO 209: “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”

LEY 80 DE 1993, POR LA CUAL SE EXPIDE EL ESTATUTO GENERAL DE CONTRATACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

ARTÍCULO 26. DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD:

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

LEY 1474 DE 2011

ARTÍCULO 83, Párrafo 2

“(...) 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.

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría. (...)

MANUAL DE CONTRATACIÓN, SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL. (VERSIÓN 9)

Capítulo V - Seguimiento, Control y Vigilancia

“En virtud del 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 y/o convenio.

La vigilancia y control de los contratos o convenios estará a cargo de un Supervisor o Interventor, según el caso, quienes deberán cumplir las obligaciones fijadas en las leyes establecidas al respecto, en las normas internas que se expidan sobre la materia, y las estipuladas en los respectivos contratos o convenios”.

“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. Al supervisor o interventor le corresponde la estricta sujeción y control

de ejecución contractual, incurriendo hasta en falta gravísima por el incumplimiento de sus obligaciones, según lo previsto en el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 o la que modifique o sustituya.” (Negrilla fuera de texto).

“A su turno, este principio, es de doble vía, en la medida en que es al contratista o cooperante a quien le corresponde cumplir a cabalidad con sus obligaciones contractuales y en la oportunidad requerida. El seguimiento, control y vigilancia del contrato y/o convenio se llevará a cabo a través de la supervisión o interventoría, con el fin de velar por el cumplimiento del objeto y las obligaciones contractualmente pactadas de conformidad con las características técnicas exigidas de manera integral, en la forma y dentro del plazo previsto, y demás requerimientos administrativos, financieros, jurídicos, contables, sociales y ambientales”. (Negrilla fuera de texto).

5.2. Criterios y aspectos generales del ejercicio de supervisión o interventoría.

“La supervisión integral, consistirá en el seguimiento técnico, ambiental, administrativo, financiero, contable y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por el MinAgricultura cuando no requieren de conocimientos especializados.

(...) La interventoría, la supervisión integral, junto con el equipo de apoyo a la supervisión de contratos, de acuerdo con la naturaleza propia de las obligaciones o funciones a su cargo, según corresponda, deben exigir la calidad de los bienes, obras y servicios adquiridos en el marco de un contrato y/o convenio estatal, verificando que se cumplan todas las condiciones técnicas, económicas y legales pactadas. Para ello deberá garantizar que se cumplan las disposiciones legales y aquellas normativas internas de MinAgricultura, así mismo, deberán promover y verificar el cumplimiento de lo dispuesto en el respectivo contrato y/o convenio.

(...) Realizar el seguimiento detallado de la ejecución de las actividades del contrato o convenio dentro del plazo pactado creando por su cuenta, sistemas de alerta de la perentoriedad de cada una de las obligaciones a ejecutar sin que se exceda el plazo contractual.”

5.5. Responsabilidad de los supervisores e interventores.

“Los supervisores (servidores públicos) e interventores (contratistas) del MinAgricultura, que intervengan durante el proceso contractual, es decir desde la planeación del contrato y/o convenio hasta el cierre con el vencimiento de las garantías, de acuerdo con el contenido de la Ley 80 de 1993 y el Estatuto Anticorrupción, responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente por las faltas que comentan en el ejercicio de sus funciones en atención a sus acciones y omisiones.

Por lo anterior, los supervisores e interventores del MinAgricultura deben respetar los fines de la contratación, vigilar la correcta ejecución de lo pactado y velar por la protección de los derechos de la entidad y de los contratistas.”

5.5.4. Responsabilidad Disciplinaria

“Se configura cuando un servidor público o particular que ejerce funciones públicas incurre en alguna de las faltas estipuladas en la Ley 734 de 2002 y a partir del 1° de julio de 2021 en la Ley 1952 de 2019 “Por Medio de La Cual se Expide El Código General Disciplinario se Derogan La Ley 734 De 2002 y Algunas Disposiciones de La Ley 1474 De 2011, Relacionadas Con El Derecho Disciplinario”, que implique el incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad.”

5.6. Supervisión integral.

“La supervisión integral consistirá en el seguimiento técnico, ambiental, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto y las obligaciones contractualmente pactadas en el contrato y/o convenio, es ejercida por el mismo MinAgricultura a través del designado por el Ordenador del Gasto.”

5.7. Obligaciones del supervisor en el contrato o convenio principal y en sus derivados

5.7.2. Obligaciones Técnicas.

“Exigir la buena calidad y correcto funcionamiento de los bienes, materiales y servicios que sean contratados, y abstenerse de dar el respectivo cumplimiento si éstos no corresponden a las calidades, cantidades y especificaciones técnicas exigidas, para lo cual el supervisor debe mantener el control y coordinación permanente sobre el desarrollo del contrato.”

“Mantener el control y coordinación permanente sobre el desarrollo del contrato, a través de la implementación de actividades tales como programación de reuniones con el contratista, visitas, y las demás que estime necesarias.”

“LEY 1952 DE 2019

ARTÍCULO 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.

ARTÍCULO 27. Acción y omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo.

ARTÍCULO 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos, de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones; judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

“(...)”

16. Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos.

ARTÍCULO 70. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia.

Los auxiliares de la justicia serán disciplinables conforme a este Código, sin perjuicio del poder correctivo del juez ante cuyo despacho intervengan.

Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, desarrolle o realice prerrogativas exclusivas de los órganos del Estado. No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias.

Administrar recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos.

Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible tanto al representante legal como a los miembros de la Junta Directiva, según el caso.”

RESOLUCIÓN 168 DE 2020 DEL MADR.

En el considerando página 5 la Resolución 168 establece el acceso a maquinaria y otros tipos de tecnologías agrícolas modernas que impulsan el crecimiento económico mediante mayores rendimientos por hectárea, el uso de nuevos suelos o más de una siembra por año. Así mismo, registra que los pequeños agricultores, por lo general, cuentan con escasos recursos y a menudo tienen dificultades para invertir en activos físicos y maquinaria agrícola.

De igual forma, el artículo 4 del Decreto 444 de 2020 mediante el cual se crea el FOME dispone que *“la destinación de los recursos no debe atender el desempeño de una operación individual, sino una política integral dispuesta para solventar las necesidades sociales y económicas ocasionadas por la situación de la que trata el Decreto 417 de 2020 relacionado con la emergencia de salud por el Covid 19; las maquinarias, herramientas o mejoramientos de infraestructura en el marco de este plan, serán entregadas directamente a los Departamentos, a través de las Secretarías de Agricultura o las dependencias que hagan sus veces, dado su nivel de cobertura y articulación intermunicipal, para su correspondiente administración.”*

En esta vía, de acuerdo con la Resolución 168 de 2020, pág. 5, *“el fin de este plan es garantizar la seguridad alimentaria y abastecimiento de productos e insumos agropecuarios durante la Emergencia Sanitaria. Para tal fin las Secretarías de Agricultura departamentales o quienes hagan sus veces, se prestará apoyo al trabajo de campesinos y pequeños empresarios agropecuarios³, (negrilla fuera de texto) que diariamente deben realizar procesos y actividades propias del sector primario y de transformación, de tal forma que se les pueda brindar alternativas para adquisición y uso de maquinaria, equipos e implementos de tecnología de calidad y*

³ El MADR no es consistente en cuanto a quien entrega el subsidio por cuanto en las definiciones que brinda en esta Resolución se menciona **pequeño empresario agropecuario** y posteriormente solo se refiere a pequeño productor.

eficiencia, adecuados a las condiciones propias del campo, conforme se localicen los sistemas productivos en la geografía del país.”

El artículo 1 de la Resolución establece como objeto de ésta “*contribuir a la reactivación económica del sector agropecuario colombiano, mediante la financiación de proyectos formulados y presentados por las Secretarías de Agricultura Departamentales o quienes hagan sus veces.*”

Corresponde a las Secretarías de Agricultura Departamentales o quienes hagan sus veces, presentar los proyectos que tengan como finalidad exclusiva garantizar la seguridad alimentaria y abastecimiento de productos e insumos agropecuarios, brindando así las herramientas que contribuyan a la mitigación de los efectos adversos generados por la emergencia sanitaria por la presencia del COVID.19 en el territorio nacional.”

Artículo 10. Seguimiento. El seguimiento al Plan está orientado a la verificación de la ejecución técnica y financiera de los proyectos financiados con recursos del Plan, en términos de eficacia, eficiencia y calidad en la gestión de los bienes o servicios objeto de los mismos, y estará a cargo de la Dirección de Innovación, Desarrollo Tecnológico y Protección sanitaria, así como el cumplimiento de obligaciones contraídas por las Secretarías de Agricultura o quienes hagan sus veces, conforme al Manual Operativo del Plan”.

MANUAL OPERATIVO DEL PLAN DE REACTIVACIÓN ECONÓMICA para el Sector Agropecuario en el Marco de la Emergencia Sanitaria por la presencia del Coronavirus COVID-19 en el Territorio Nacional.

“Artículo 2. Principios del Plan

3) Orientación a la reactivación del sector

Se busca contribuir a la financiación de los proyectos formulados y presentados durante el término de la Emergencia Sanitaria, ordenada con ocasión de la presencia del COVID 19, por parte de los Secretarios de Agricultura departamentales, o quienes hagan sus veces, con los cuales se propenda por la reactivación económica del sector rural en cada uno de sus territorios, con el fin de garantizar la seguridad alimentaria y abastecimiento de productos e insumos agropecuarios en el marco de la Emergencia Sanitaria”.

(...)

5)Pertinencia

*El Plan promoverá proyectos que se encuentren acordes con las condiciones particulares y necesidades del sector a nivel departamental, con el fin de garantizar la seguridad alimentaria y abastecimiento de productos e insumos agropecuarios.”
(...)*

“7.5. Suscripción de convenios derivados. Establece que una vez sean definidas las iniciativas a financiar, tratándose de proyectos que se refieran a la dotación de maquinaria, los departamentos deben suscribir el correspondiente contrato de comodato con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

La suscripción de los contratos de comodato debe realizarse dentro de los cinco días hábiles siguientes a la adquisición de la maquinaria.”

(...)

Numeral 7.6.1. Ajustes a los Proyectos del Plan de Reactivación Económica para el Sector Agropecuario en el Marco de la Emergencia Sanitaria por la Presencia del Coronavirus COVID 19 en el Territorio Nacional

(...)

“Las solicitudes de ajuste deben ser presentadas por las Secretarías Departamentales de Agricultura o quienes hagan sus veces ante el Comité de Administración del Plan para aprobación, con base en las necesidades que sean identificadas por el Operador durante la ejecución de los proyectos. Dichas necesidades deben ser informadas por el Operador a la Secretaría de Agricultura, o quien haga sus veces, de forma escrita dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al momento en que sean identificadas.”

Numeral 7.6.1.1. de este Manual que trata sobre improcedencia de ajustes, señala en el literal b) que no se pueden tramitar ajustes que tengan por objeto Cambiar la línea productiva a impactar con el proyecto.

Numeral 7.6.1.2. Tipo de ajustes, en el literal “d) Reducción de beneficiarios. En ningún caso esta podrá superar el 10% de los beneficiarios”

CONTRATO 438 DE 2020

“C. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DE FIDUAGRARIA: (...)

21. Realizar seguimiento a la ejecución física y los avances del proyecto y la inversión de los recursos” (...)

29. Presentar un informe técnico y financiero final sobre la ejecución del contrato.”

“D. OBLIGACIONES GENERALES DE FIDUAGRARIA

4. Realizar y presentar un informe mensual y/o cuando el supervisor del Ministerio lo requiera, con los avances de ejecución técnica, administrativa, financiera y legal que garanticen la correcta ejecución del contrato en los cuales se consignen todas las consideraciones y actividades realizadas, atendiendo oportunamente las sugerencias del supervisor del Ministerio.

5. Presentar un informe final, en el cual se consignen todas las consideraciones y actividades realizadas durante la ejecución del contrato incluyendo los resultados obtenidos. (...)

17. *Proyectar conjuntamente con el MINISTERIO el Acta de Liquidación del contrato para la firma de las partes”*

“FUNCIONES DEL COMITÉ FIDUCIARIO:

6. *Aprobar todas las modificaciones, adiciones, reducciones, prorrogas y en general cualquier modificación que se deriven de la ejecución del contrato”*

“CLÁUSULA NOVENA - SUPERVISIÓN: La supervisión integral del contrato y el cumplimiento de las obligaciones, serán verificadas por el Ministerio, a través del Director de Innovación Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria o quien designe por escrito el Ordenador del Gasto.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Las funciones de Supervisión serán las establecidas en la Ley, en concordancia con el Manual de Contratación, supervisión e interventoría, última versión, adoptado por el MINISTERIO, y las establecidas en la Guía de Colombia Compra Eficiente.

PARÁGRAFO TERCERO: Además, son funciones del Supervisor: 1) Realizar revisiones periódicas a la ejecución de la programación presupuestal, de acuerdo con el manual operativo y el cronograma de actividades que sea presentado por FIDUAGRARIA y aprobado por el Comité Fiduciario con el objeto de verificar que se cumplan las condiciones pactadas; 2) Verificar la información que sea necesaria para llevar a cabo la liquidación del presente Contrato; 3) Recomendar al ordenador del gasto las modificaciones contractuales a las que haya lugar, previa verificación del Comité Fiduciario, cuando a ello haya lugar ; 4) Resolver oportuna y diligentemente las consultas formuladas por EL MINISTERIO, que surjan de la ejecución del presente Contrato; 5) Requerir y verificar los informes presentados por el FIDUAGRARIA, así como presentar los informes de supervisión a los que haya lugar. 6) Realizar el seguimiento a la ejecución de los recursos del CONTRATO aportados por EL MINISTERIO 7) Las demás actividades que garanticen la correcta ejecución del presente Contrato.”

CLÁUSULA NOVENA - SUPERVISIÓN: *“La supervisión integral del contrato y el cumplimiento de las obligaciones, serán verificadas por el Ministerio, a través del Director de Innovación Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria o quien designe por escrito el Ordenador del Gasto.*

PARÁGRAFO PRIMERO: *En el evento de cambio del supervisor, no será necesario modificar el presente contrato y la designación se efectuará mediante comunicación escrita del ordenador del gasto.*

PARÁGRAFO SEGUNDO: *Las funciones de Supervisión serán las establecidas en la Ley, en concordancia con el Manual de Contratación, supervisión e interventoría, última versión, adoptado por el MINISTERIO, y las establecidas en la Guía de Colombia Compra Eficiente.*

PARÁGRAFO TERCERO: *Además, son funciones del Supervisor: 1) Realizar revisiones periódicas a la ejecución de la programación presupuestal, de acuerdo con el manual operativo y el cronograma de actividades que sea presentado por FIDUAGRARIA y aprobado por el Comité Fiduciario con el objeto de verificar que se cumplan las condiciones pactadas; 2) Verificar la información que sea necesaria para llevar a cabo la liquidación del presente Contrato; 3) Recomendar al ordenador del gasto las modificaciones contractuales a las que haya lugar, previa verificación del Comité Fiduciario, cuando a ello haya lugar ; 4) Resolver oportuna y diligentemente las consultas formuladas por EL MINISTERIO, que surjan de la ejecución del presente Contrato; 5) Requerir y verificar los informes presentados por el FIDUAGRARIA, así como presentar los informes de supervisión a los que haya lugar. 6) Realizar el seguimiento a la ejecución de los recursos del CONTRATO aportados por EL MINISTERIO 7) Las demás actividades que garanticen la correcta ejecución del presente Contrato.*

(...)

CLÁUSULA VIGÉSIMA SEXTA - LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO: *El presente Contrato se liquidará de común acuerdo entre FIDUAGRARIA S.A. y EL MINISTERIO, procedimiento que se efectuará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su finalización o a la fecha del acuerdo que lo disponga. La liquidación se efectuará mediante acta en formato del MINISTERIO, en la cual se describirán en forma detallada todas las actividades desarrolladas y los recursos ejecutados.”*

CONTRATO 025

“CLÁUSULA OCTAVA – SUPERVISIÓN: *La vigilancia y seguimiento de la ejecución del CONTRATO estará a cargo del funcionario o contratista del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o por quién corresponda. El cambio en la designación*

del supervisor será comunicado al VENDEDOR, sin que este hecho requiera modificación del CONTRATO. El supervisor del CONTRATO deberá ceñirse a los lineamientos del Manual de Supervisión del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Parágrafo Primero: El supervisor debe dar estricto cumplimiento a lo siguiente:

- 1. Verificar el cumplimiento de los requisitos de ejecución del Contrato.*
- 2. Entregar al Contratista, al inicio del Contrato, el cronograma de ejecución.*
- 3. Vigilar y exigir al Contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado.*
- 4. Informar oportunamente al Contratante sobre las irregularidades o incumplimientos del Contratista en la ejecución del contrato, enviando los soportes correspondientes.*
- 5. Verificar el cumplimiento de la obligación del Contratista respecto a sus obligaciones frente al Sistema General de Seguridad Social Integral e Informar de ello al Contratante.*
- 6. Cumplir con las demás obligaciones que contribuyan a garantizar el cabal cumplimiento y ejecución del presente contrato.”*

PROYECTO Y DOCUMENTO TÉCNICO presentado para validación al Comité Técnico y aprobación al Comité Fiduciario

“Los lotes donde se establecerán los invernaderos de alta tecnología serán seleccionados con criterios técnicos y legales, buscando espacios de fácil acceso, equidistantes a los centros poblados, con servicios públicos, concesión de aguas superficiales, suelo firme y con pendiente menor al 20%; adicionalmente, desde el punto de vista legal, se priorizarán espacios de uso público (propiedad de los Municipios o entidades públicas) o cuyo dominio no represente una limitación para el acceso de organizaciones productivas del núcleo productivo.”

Localización específica: Vereda La Canadá, Municipio de Carmen de Viboral-Antioquia.

Alcance del Proyecto define que *“Mediante la ejecución de este proyecto se realizará dotación de 2 invernaderos de alta tecnología de 2.500 m2 cada uno, mediante el uso de tecnología de última generación para el sistema de riego y*

control climático.” “Piso con una capa de grava, una capa de arena, plástico de protección entre capas y recubrimiento final en malla de tela tipo groundcover”

Revisada la documentación del proyecto, la información de las Actas de los Comités y realizada la visita de campo al municipio de Carmen de Viboral (Antioquia) sitio de la obra, se encuentra que se implementaron modificaciones al proyecto sin haber atendido lo establecido en el Contrato 438 y el Manual Operativo de la Resolución 168 de 2020 en cuanto a, las debidas aprobaciones en el Comité Fiduciario, en los siguientes aspectos:

- La línea productiva de hortalizas para atender la demanda del mercado local fue modificada por cultivo de gulupa para exportación.
- Cobertura y variaciones en el número de beneficiarios y tipo de organizaciones.
- Modificación del lote para ubicación de los invernaderos, desde el punto de vista legal, se priorizarán espacios de uso público (propiedad de los Municipios o entidades públicas). De acuerdo con las entrevistas realizadas al presidente de la asociación favorecida y a los beneficiarios, una parte del lote pertenece al entrevistado y cuentan con un contrato de arriendo suscrito a 10 años para el resto del terreno utilizado para la construcción.
- Especificaciones técnicas. Los invernaderos son de diferente área de construcción, uno de ellos no cumple con el mínimo de 2500 m² ni cuenta con las características técnicas establecidas para el suelo pues de acuerdo con el Inventario de entrega de obra de Construvernaderos faltan 1.920 m² de cubrimiento del suelo.

De otra parte, el Acta de Entrega Provisional fechada del 19 de marzo de 2021, suscrita entre el Supervisor y el secretario de Agricultura del Departamento, que describe la entrega de dos módulos, cada uno, de las características señaladas en los siguientes términos: *“Módulo de invernadero de 2500 metros cuadrados aproximadamente, con un diseño de arco multitúnel, con ventilación mecanizada. Tubería Metálica (tipología invernaderos), Sistema de Control de clima y controladores. Caseta de Riego. Sistema interno de riego. Sistema de fertiriego marca Netafim.”*

Teniendo en cuenta lo mencionado anteriormente, en el Acta de Entrega Provisional certifican como recibidos dos invernaderos de la misma área y con características que no corresponden a lo evidenciado en la visita de campo de la CGR. Lo que implica que el MADR realizó el acta de entrega sin adelantar la revisión del cumplimiento del contrato y de lo establecido en el proyecto.

En esta Acta que describe los *“bienes de mayor valor”*, los montos de los soportes no coinciden con lo expresado. En el Acta se encuentra registro de dos facturas con

el valor de \$457,346,186 por cada uno de los invernaderos, para un total de \$914,692,372. Sin embargo, la factura FE6079 tiene un valor de \$ 280,794,442 por concepto de anticipo del 30% y la factura FE6089 presenta un monto de \$655,187,030 por concepto del pago del 70%, con un total de \$935,981,472. Por tanto, se evidencia una inconsistencia en el acta relacionada con el registro de los soportes tanto en los montos especificados como en los conceptos. En cuanto al valor total de las facturas, en el Acta especifica que se devolvieron \$21,289,100 ajustando así el valor total pagado por el MADR.

Es importante mencionar que en diferentes proyectos se beneficiaron hasta 23 asociaciones como es el caso de Boyacá y no una sola asociación como se observa en el presente proyecto.

Por último, en cuanto al contrato 025 de 2020 suscrito entre FIDUAGRARIA y el proveedor, su cláusula trigésima primera indica que el plazo para liquidar el contrato es de cuatro (4) meses contados a partir del vencimiento de la ejecución, sin embargo, no se advierten gestiones tendientes a su liquidación.

Las anteriores situaciones son ocasionadas por las debilidades en la supervisión de del proyecto de Antioquia que forma parte del Plan de Reactivación Económica para el sector agropecuario.

Cabe resaltar que el contrato de obra 025 de 2020 suscrito entre FIDUAGRARIA y Construvernaderos SAS como medida de control y seguimiento, obliga al MADR a asignar un supervisor en quien reposaba la responsabilidad directa del seguimiento técnico para el buen desarrollo e implementación del proyecto.

Es de mencionar que se solicitó información al MADR sobre los informes de supervisión de todo el tema contractual incluso de los contratos derivados y de todas las etapas contractuales, sin embargo, remitieron información parcial.

Se evidencia que el contenido de los informes remitidos por el MADR corresponde al seguimiento financiero presentado por Fiduagraria, y en ellos se encuentra como aporte de la supervisión desde el Ministerio conclusiones sobre el encargo fiduciario lo que pone en riesgo la correcta ejecución del contrato de encargo fiduciario y de sus contratos derivados.

De lo anterior se concluye que han existido debilidades desde la planeación hasta la liquidación y cierre del proyecto, circunstancia que pone en riesgo la mitigación esperada de los efectos de la Emergencia Económica y Social y el impacto positivo que depende de la adecuada cobertura, de garantizar la seguridad alimentaria y de la efectiva reactivación económica del sector de horticultura.

Observación administrativa con posible alcance disciplinario.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

El MADR solicitó prórroga para atender la observación y entregó respuesta en dos alcances, el primero de fecha mayo 20 de 2022 mediante Radicado 2022-160-014775-3 el MADR adjunta:

1. Anexo 1. Instructivo de Bienes y Rentas, documento que no corresponde a lo observado.
2. Anexo 3. Contrato de encargo fiduciario 20200438
3. Adjuntan un **“Informe de Avance O Final de Supervisión Técnica y Financiera”** que relaciona el objeto del contrato 025 de 2020 suscrito entre Fiduagraria y Construivernaderos. Así mismo registra la cláusula Octava-Supervisión de este contrato de obra. Este informe describe una visita de revisión técnica al contrato 025 de 2020 en fecha 23 de marzo de 2021. Indica igualmente, que de acuerdo con un Otrosí el plazo del citado contrato va hasta 30 de marzo de 2021 en tiempo y no en recursos. **“Sustentando en afectaciones por altas precipitaciones.”**

En las **“CONCLUSIONES Y OBSERVACIONES”** de este informe de supervisión se dice:

“En relación a la visita de campo se observan dos invernaderos con las siguientes condiciones: Dos invernaderos de cada uno con un área mínima de 2.500 m2 cada uno ...totoraes para soportes caso tomate; Ground Cover. Una Caseta de Riego...Sistema de última generación de fertiriego marca Netafim NMC-PRO S/N 0519 02939..... (...)

-Piso con una capa de grava, una capa de arena, plástico de protección entre capas y recubrimiento final en malla de tela tipo grouncover. (para uno de los invernaderos, donde los usuarios proceden a explicar que en el invernadero que donde no se instaló la grava, la capa de arena y el recubrimiento de plástico no es requerido, dado que los usuarios solicitan el invernadero sin esta cobertura para el desarrollo de otros cultivos diferentes a tomate y donde puedan emplear el susutratos del invernadero o el suelo para diferentes actividades agrícola bajo cubierta.

Es importante observar que los beneficiarios solicitan que la implantación de la grava ni cubierta de suelo en uno de los invernaderos, lo anterior sustentado en el desarrollo de otros cultivos diferentes al tomate. Lo anterior sustenta las

observaciones técnicas respectivas, dado que no se puede establecer una mala planificación en el desarrollo de la obra; por lo contrario los usuarios establecen la necesidad de variante en el desarrollo de la obra. Se establece que ya existen cultivos en desarrollo en el caso del invernadero No. 1 Tomate y en el caso del cultivo No. 2 una escie de pasiflora en cosecha.” “dado que no se puede establecer una mala planificación en el desarrollo de la obra.”

Presentan otro Informe de “Avance Final de Supervisión Técnica y Financiera” de fecha febrero 23 de 2021 que habla sobre los dos Otrosis suscritos y que dice:

“En desarrollo del proyecto invernaderos del departamento de Antioquia poseen una características específicas determinadas en la ficha técnica entregada por la secretaria de agricultura de del departamento las cuales son: AREA EN INVERNADERO: mínimo 5000 m2 (bajo cubierta)

Describen “dada la tecnología permite un manejo integrado de plagas y enfermedades, lo que genera reducción de costos de producción” frente a la frase “rotación de cultivos con la finalidad de realizar cambio de condiciones sanitaria y de fertilización, generando que los cultivos en rotación, es una práctica común en la región”

En la respuesta manifiestan que el Contrato de Encargo Fiduciario finalizó el 31 de julio de 2021, y que en consecuencia hasta esa fecha era posible tramitar modificaciones a lo establecido en el proyecto en el ámbito de los comités.

La Respuesta dice que el Anexo 9 corresponde al borrador de la minuta del contrato de comodato, sin embargo, al abrir el archivo aparece una grabación del representante de ASOFRUCOL y no la minuta.

El Anexo 11 enviado con la respuesta incluye partes escaneadas de seguimiento a otros proyectos, pero no tienen firma ni información sobre quien realiza la actividad. Estos no responden a la observación.

Mediante segundo alcance de respuesta del MADR de 21 de mayo de 2021 adjunta los mismos anexos y agrega un informe de la Gobernación de Antioquia de mayo 19 de 2022 en el cual el Secretario de Agricultura Departamental señala que el Departamento solo participó en la planeación y estructuración del proyecto, por esta razón, no estuvo presente en la solicitud de modificación que se realizó y al no hacer parte del comité fiduciario, no tiene conocimiento frente al proceso de los cambios efectuados por el municipio, sin embargo, se tiene conocimiento de que el municipio del Carmen de Viboral presentó el lote con matrícula inmobiliaria 165392; no obstante, teniendo en cuenta que dicho predio fue priorizado por el Municipio para intervenciones de tipo ambiental con posterioridad a la aprobación del proyecto,

consideraron otros espacios de fácil acceso y cuyo dominio no representara una limitación para el acceso de organizaciones productivas.

Finalmente, el Anexo 7 – Ficha Técnica remitido por la Secretaría de Agricultura de Antioquia presenta el siguiente cuadro:

Cuadro No. 4
Ficha Técnica

“PRODUCTOS A ENTREGAR: NOMBRE”	DESCRIPCIÓN	NÚMERO	COSTO DE VALOR UNITARIO
DOTACIÓN TECNOLÓGICA (INVERNADEROS DE ALTA TECNOLOGÍA)	Módulo de 2500 m2 - Ancho: 8 unidades de 7,20 m para un total de 57,6 m - Longitud: 11 secciones de 4 m para un total de 44 m - Altura: altura de pared 3 m y de cercha de 2 m para un total de 5 m - Sistema de apertura y cierre automatizado - Sistema de riego automatizado: - Armario de distribución de fertiriego construido con control de tiempo Capacidad: 10 m3 / h @ 4 bar 4 módulos de fertilizantes de dosificación 2 sensores EC (monitoreo y control) 1 módulo de dosificación ácido 2 sensores de pH (monitoreo y control)	2	\$431.672.500

Fuente Secretaría de Agricultura de Antioquia

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

En la respuesta la entidad entrega elementos que permiten confirmar las debilidades ya identificadas en términos del debido seguimiento y la supervisión. A pesar de que el contrato 025 de 2020 estipula la obligación de nominar un funcionario o un contratista del MADR para realizar la supervisión, y o varios supervisores; se encuentra que el “**Informe de Avance o Final de Supervisión Técnica y Financiera**” lo suscribe quien ha estado participando en todas las etapas de planeación, desarrollo, supervisión y seguimiento de los 32 proyectos del Plan de Reactivación Económica, y no se recurre a la colaboración de una supervisión colegiada conformada por varios funcionarios para realizar el seguimiento técnico, ambiental, administrativo, jurídico, financiero y contable, lo que pone en riesgo la debida ejecución de estos proyectos.

La respuesta del MADR de mayo 20 de 2022 señala que la supervisión del contrato realizó visitas de campo los días 23 de marzo de 2021 y 19 de julio del mismo año.

Sin embargo, dentro de los anexos no incluyen los informes correspondientes a estas fechas.

El MADR indica que FIDUAGRARIA avaló las modificaciones en los pisos y no presenta soportes de presentación de estos cambios ante los Comités Técnico y Fiduciario. Adicionalmente, es de señalar que quien tenía la función avalar las modificaciones técnicas era el Comité Técnico para luego ser aprobadas por el Comité Fiduciario.

Adjuntan en la respuesta el anexo No. 6 que registra 49 beneficiarios y según el listado todos pertenecen a ASOFRUCAR. Esta cifra no coincide con lo informado por los asociados en las entrevistas realizadas durante la visita de campo de la CGR, quienes informaron de un número de 23 asociados. El MADR en la respuesta presenta una ficha de postulación de iniciativas, en donde mencionan como número de pequeños productores a beneficiar 171, cifra que también difiere de la final. Adicionalmente, se observa que se beneficia una sola asociación contrariando lo dispuesto en el Alcance del proyecto aprobado.

La respuesta señala que los lotes donde se construyeron los invernaderos cuentan con un contrato de comodato, pero no anexan soporte que lo evidencie. Además, el Documento técnico del proyecto aprobado establece una localización para la construcción diferente de la ubicación final de los invernaderos.

El MADR argumenta que el Acta de Entrega Provisional presenta errores de digitación que fueron subsanados mediante la elaboración de la minuta del contrato de comodato que actualmente se encuentra surtiendo el trámite respectivo. Indica que los pagos no corresponden a la individualidad de los módulos sino a la totalidad de los metros cuadrados que se construyen que corresponden a 5000 m² cubiertos señala que lo sustenta en un informe técnico de 17 de junio que no adjuntan. El MADR señala que en la presente acta existe un error de digitación de 1250 metros, pero en el acta siempre se menciona 2.500 m².

La Gobernación de Antioquia responde que solamente participó en la etapa de planificación y manifiestan que lo real es lo establecido en el Acta de entrega provisional de los bienes. Sin embargo, esto contradice la respuesta del MADR que indica que si hubo un error en el Acta de entrega provisional.

Lo descrito anteriormente permite evidenciar inexactitudes e inconsistencias en cifras, fechas que son muestra de la ausencia de un debido seguimiento y una adecuada supervisión y de la falta de confiabilidad y consistencia en los informes de supervisión presentados.

Finalmente, revisada la cotización, el contrato 025 de 2020, el Inventario de Entrega de Obra de Construcción invernaderos y las respuestas dadas por el MADR se

concluye que, si existe evidencia de la construcción de dos módulos de invernaderos, por lo cual se retira la connotación fiscal. Sin embargo, subsisten inconsistencias en el cumplimiento de lo establecido en el proyecto, derivadas de las diferentes modificaciones realizadas sin la debida aprobación.

Por lo anteriormente dicho se constituye un hallazgo de posible alcance disciplinario.

HALLAZGO No. 7. “Trámite de Derechos de petición radicados en la ejecución del programa FOME de Agroinsumos.” (D5).

CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA

“Artículo 23. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.”

LEY 1952 DE 2019

“ARTÍCULO 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.

ARTÍCULO 27. Acción y omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo.

ARTÍCULO 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos, de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones; judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas,

los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

“(...)”

16. Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos.

ARTÍCULO 70. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia.

Los auxiliares de la justicia serán disciplinables conforme a este Código, sin perjuicio del poder correctivo del juez ante cuyo despacho intervengan.

Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, desarrolle o realice prerrogativas exclusivas de los órganos del Estado. No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias.

Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos.

Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible tanto al representante legal como a los miembros de la Junta Directiva, según el caso.”

LEY 1474 DE 2011, respecto a la supervisión, sus facultades y deberes establecen:

“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.”

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

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

PARÁGRAFO 1º. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2000 <sic, es 2002> quedará así:

No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.”

LEY 1437 DE 2011

Artículo 5. Derechos de las personas ante las autoridades. En sus relaciones con las autoridades toda persona tiene derecho a:

1. Presentar peticiones en cualquiera de sus modalidades, verbalmente, o por escrito, o por cualquier otro medio idóneo y sin necesidad de apoderado, así como a obtener información y orientación acerca de los requisitos que las disposiciones vigentes exijan para tal efecto.

Las anteriores actuaciones podrán ser adelantadas o promovidas por cualquier medio tecnológico o electrónico disponible en la entidad, aún por fuera de las horas de atención al público.

2. *Conocer, salvo expresa reserva legal, el estado de cualquier actuación o trámite y obtener copias, a su costa, de los respectivos documentos.*
3. *Salvo reserva legal, obtener información que repose en los registros y archivos públicos en los términos previstos por la Constitución y las leyes.*
4. *Obtener respuesta oportuna y eficaz a sus peticiones en los plazos establecidos para el efecto.*
5. *Ser tratado con el respeto y la consideración debida a la dignidad de la persona humana.*
6. *Recibir atención especial y preferente si se trata de personas en situación de discapacidad, niños, niñas, adolescentes, mujeres gestantes o adultos mayores, y en general de personas en estado de indefensión o de debilidad manifiesta de conformidad con el artículo 13 de la Constitución Política.*
7. *Exigir el cumplimiento de las responsabilidades de los servidores públicos y de los particulares que cumplan funciones administrativas.*
8. *A formular alegaciones y aportar documentos u otros elementos de prueba en cualquier actuación administrativa en la cual tenga interés, a que dichos documentos sean valorados y tenidos en cuenta por las autoridades al momento de decidir y a que estas le informen al interviniente cuál ha sido el resultado de su participación en el procedimiento correspondiente.*
9. *Cualquier otro que le reconozca la Constitución y las leyes.*

Artículo 7°. Deberes de las autoridades en la atención al público. Las autoridades tendrán, frente a las personas que ante ellas acudan y en relación con los asuntos que tramiten, los siguientes deberes:

6. *Tramitar las peticiones que lleguen vía fax o por medios electrónicos, de conformidad con lo previsto en el numeral 1 del artículo 5° de este Código.*
7. *Atribuir a dependencias especializadas la función de atender quejas y reclamos, y dar orientación al público.*
8. *Adoptar medios tecnológicos para el trámite y resolución de peticiones, y permitir el uso de medios alternativos para quienes no dispongan de aquellos.*

9. *Habilitar espacios idóneos para la consulta de expedientes y documentos, así como para la atención cómoda y ordenada del público.*

LEY 1712 DE 2014

ARTÍCULO 24. DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier sujeto obligado, en la forma y condiciones que establece esta ley y la Constitución.

ARTÍCULO 25. SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. Es aquella que, de forma oral o escrita, incluida la vía electrónica, puede hacer cualquier persona para acceder a la información pública.

PARÁGRAFO. En ningún caso podrá ser rechazada la petición por motivos de fu

ARTÍCULO 26. RESPUESTA A SOLICITUD DE ACCESO A INFORMACIÓN. <Artículo corregido por el artículo 1 del Decreto 1494 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> Es aquel acto escrito mediante el cual, de forma oportuna, veraz, completa, motivada y actualizada, todo sujeto obligado responde materialmente a cualquier persona que presente una solicitud de acceso a información pública. Su respuesta se dará en los términos establecidos por el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011.

LEY 1755 DE 2015

Artículo 13. Objeto y modalidades del derecho de petición ante autoridades. <Artículo CONDICIONALMENTE exequible> Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma.

Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar: el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.

El ejercicio del derecho de petición es gratuito y puede realizarse sin necesidad de representación a través de abogado, o de persona mayor cuando se trate de menores en relación a las entidades dedicadas a su protección o formación.

Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.

2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

PARÁGRAFO. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto.

DECRETO 491 DE 2020

Artículo 5. Ampliación de términos para atender las peticiones. Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así:

Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

(i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción.

(ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.

Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en el presente artículo expresando los motivos de

la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto en este artículo. *Parágrafo.* La presente disposición no aplica a las peticiones relativas a la efectividad de otros derechos fundamentales.

MANUAL DE CONTRATACIÓN, SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL. (VERSIÓN 9)

Capítulo V - Seguimiento, Control y Vigilancia

“En virtud del 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 y/o convenio.

La vigilancia y control de los contratos o convenios estará a cargo de un Supervisor o Interventor, según el caso, quienes deberán cumplir las obligaciones fijadas en las leyes establecidas al respecto, en las normas internas que se expidan sobre la materia, y las estipuladas en los respectivos contratos o convenios”.

*“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. **Al supervisor o interventor le corresponde la estricta sujeción y control de ejecución contractual**, incurriendo hasta en falta gravísima por el incumplimiento de sus obligaciones, según lo previsto en el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 o la que modifique o sustituya.” (Negrilla fuera de texto).*

*“A su turno, este principio, es de doble vía, en la medida en que es al contratista o cooperante a quien le corresponde cumplir a cabalidad con sus obligaciones contractuales y en la oportunidad requerida. **El seguimiento, control y vigilancia del contrato y/o convenio se llevará a cabo a través de la supervisión o interventoría, con el fin de velar por el cumplimiento del objeto y las obligaciones contractualmente pactadas de conformidad con las características técnicas exigidas de manera integral,** en la forma y dentro del plazo previsto, y demás requerimientos administrativos, financieros, jurídicos, contables, sociales y ambientales”.* (Negrilla fuera de texto).

5.2. Criterios y aspectos generales del ejercicio de supervisión o interventoría.

“La supervisión integral, consistirá en el seguimiento técnico, ambiental, administrativo, financiero, contable y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por el MinAgricultura cuando no requieren de conocimientos especializados.

(...) La interventoría, la supervisión integral, junto con el equipo de apoyo a la supervisión de contratos, de acuerdo con la naturaleza propia de las obligaciones o funciones a su cargo, según corresponda, deben exigir la calidad de los bienes, obras y servicios adquiridos en el marco de un contrato y/o convenio estatal, verificando que se cumplan todas las condiciones técnicas, económicas y legales pactadas. Para ello deberá garantizar que se cumplan las disposiciones legales y aquellas normativas internas de MinAgricultura, así mismo, deberán promover y verificar el cumplimiento de lo dispuesto en el respectivo contrato y/o convenio.

(...) Realizar el seguimiento detallado de la ejecución de las actividades del contrato o convenio dentro del plazo pactado creando por su cuenta, sistemas de alerta de la perentoriedad de cada una de las obligaciones a ejecutar sin que se exceda el plazo contractual.”

5.5. Responsabilidad de los supervisores e interventores.

“Los supervisores (servidores públicos) e interventores (contratistas) del MinAgricultura, que intervengan durante el proceso contractual, es decir desde la planeación del contrato y/o convenio hasta el cierre con el vencimiento de las garantías, de acuerdo con el contenido de la Ley 80 de 1993 y el Estatuto Anticorrupción, responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente por las faltas que comentan en el ejercicio de sus funciones en atención a sus acciones y omisiones.

Por lo anterior, los supervisores e interventores del MinAgricultura deben respetar los fines de la contratación, vigilar la correcta ejecución de lo pactado y velar por la protección de los derechos de la entidad y de los contratistas.”

5.5.4. Responsabilidad Disciplinaria.

“Se configura cuando un servidor público o particular que ejerce funciones públicas incurre en alguna de las faltas estipuladas en la Ley 734 de 2002 y a partir del 1° de julio de 2021 en la Ley 1952 de 2019 “Por Medio de La Cual se Expide El Código General Disciplinario se Derogan La Ley 734 De 2002 y Algunas Disposiciones de La Ley 1474 De 2011, Relacionadas Con El Derecho Disciplinario”, que implique el incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad.”

5.6. Supervisión integral.

“La supervisión integral consistirá en el seguimiento técnico, ambiental, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto y las obligaciones contractualmente pactadas en el contrato y/o convenio, es ejercida por el mismo MinAgricultura a través del designado por el Ordenador del Gasto.”

5.7. Obligaciones del supervisor en el contrato o convenio principal y en sus derivados

5.7.2. Obligaciones Técnicas.

“Exigir la buena calidad y correcto funcionamiento de los bienes, materiales y servicios que sean contratados, y abstenerse de dar el respectivo cumplimiento si éstos no corresponden a las calidades, cantidades y especificaciones técnicas exigidas, para lo cual el supervisor debe mantener el control y coordinación permanente sobre el desarrollo del contrato.”

“Mantener el control y coordinación permanente sobre el desarrollo del contrato, a través de la implementación de actividades tales como programación de reuniones con el contratista, visitas, y las demás que estime necesarias.”

En la revisión de los documentos correspondientes a las 142 Peticiones, quejas y reclamos radicados durante la ejecución del programa, se advirtieron las siguientes inconsistencias:

Se hallaron 45 contestaciones que en su cuerpo no contenían una respuesta de fondo (Ver cuadro de Excel anexo).

Con relación a los radicados VNO9911, VNO9912 y VNO9929 se advierte que la fecha de respuesta es anterior a la fecha en que se radicó la solicitud.

Los radicados VNO250, VNO561 y VNO557, tienen un tiempo de respuesta mayor a los 20 días establecidos en el Decreto 491 de 2020, para las solicitudes de información.

En los archivos correspondientes a 83 PQRS, no se cuenta con el oficio de solicitud, a pesar de haber sido solicitado puntualmente en la visita fiscal realizada. (Ver cuadro de Excel anexo).

Esta situación se presenta por ausencia de control de la labor desarrollada por el personal a cargo del trámite y respuesta de los PQRS por parte de FIDUAGRARIA y ausencia de supervisión por parte de los funcionarios del MADR para velar por el cumplimiento de las normas que reglan el tema y así garantizar este derecho a los peticionarios.

Lo anterior resta transparencia a la percepción del público de la correcta ejecución del programa, vulnerando a la vez un derecho fundamental de los solicitantes.

Hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

“(..).Sin embargo, no se recibió a satisfacción por parte del operador la descripción de las inconsistencias, ni el soporte de las solicitudes, como tampoco las respuestas o aclaraciones a las mismas, motivo de más, por el cual la Supervisión envió a la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio, mediante memorando 20225400130663 de fecha 07-03-2022, con asunto: “remisión Informe posible incumplimiento Contrato de Encargo Fiduciario No. 20200439 celebrado entre el MADR y FIDUAGRARIA”. (...)”

“(..). Aunado a lo anterior y teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de FIDUAGRARIA, no compartimos el sentir del Ente de Control en la medida que, una vez trasladadas las peticiones a otra entidad, es a esta, la que recibe, quien tiene la obligación legal de responderla, basado en la Ley 1755 de 2015, el Decreto 491 de 2020 y en el principio de colaboración entre las Entidades. (...)”

ANÁLISIS DE RESPUESTA

En la respuesta dada se confirman las falencias halladas en la revisión y análisis de las respuestas a los PQRS radicados con ocasión del programa, sin que se desvirtúe el hallazgo.

En cuanto a la obligación de dar respuesta a los requerimientos, como lo indica el Ministerio, la responsabilidad tanto por vía de la Ley como por pacto contractual, está en cabeza de FIDUAGRARIA.

Con base en lo anterior, se confirman las falencias detectadas y la falta de respuesta en los términos establecidos en las normas que reglan el derecho de petición.

Por lo expuesto, se valida hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario.

Hallazgo No. 8. “Doble facturación de los almacenes de agroinsumos” (D.6) y otra incidencia (Ol.1).

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

ARTÍCULO 209: “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”

LEY 80 DE 1993, POR LA CUAL SE EXPIDE EL ESTATUTO GENERAL DE CONTRATACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

ARTÍCULO 26. DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD:

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

LEY 1952 DE 2019

“ARTÍCULO 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.

ARTÍCULO 27. Acción y omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo.

ARTÍCULO 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás

ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos, de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones; judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

“(…)”

16. Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos.

ARTÍCULO 70. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia.

Los auxiliares de la justicia serán disciplinables conforme a este Código, sin perjuicio del poder correctivo del juez ante cuyo despacho intervengan.

Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, desarrolle o realice prerrogativas exclusivas de los órganos del Estado. No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias.

Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos.

Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible tanto al representante legal como a los miembros de la Junta Directiva, según el caso.”

LEY 1474 DE 2011 respecto a la supervisión, sus facultades y deberes establecen:

“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.”

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

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

PARÁGRAFO 1º. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2000 <sic, es 2002> quedará así:

No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.”

DECRETO 624 DE 1989

“ARTICULO 617. REQUISITOS DE LA FACTURA DE VENTA.

(...). El sistema de facturación deberá numerar en forma consecutiva las facturas y se deberán proveer los medios necesarios para su verificación y auditoría.

(...). PARÁGRAFO. <Parágrafo adicionado por el artículo 45 de la Ley 962 de 2005. El nuevo texto es el siguiente:> (...), un sistema consecutivo que permita individualizar y distinguir de manera inequívoca cada operación facturada, ya sea mediante prefijos numéricos, alfabéticos o alfanuméricos o mecanismos similares.”

RESOLUCIÓN 169 DE 2020

“Artículo 5. Operador del programa. El Ministerio de Agricultura Y Desarrollo Rural, de conformidad con el artículo 3 del Decreto Legislativo 796 de 2020, contratará con la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A, FIDUAGRARIA, el desarrollo del programa de apoyo a pequeños productores en la adquisición de insumos agropecuarios para aliviar los efectos adversos del Coronavirus COVID 19 en el campo colombiano.”

*“Artículo 12. Etapas para acceder al apoyo.
(...).*

Parágrafo 5. La presentación de las facturas mediante las cuales se adquiere los insumos agropecuarios y las respectivas cuentas de cobro no implica necesariamente que a las mismas se les reconocerá el 30% del apoyo, teniendo en cuenta que la asignación está sujeta a la revisión y cumplimiento de todos los requisitos establecidos en la presente resolución, previa verificación de FIDUAGRARIA S.A.”

MANUAL DE CONTRATACIÓN, SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL. (VERSIÓN 9)

Capítulo V - Seguimiento, Control y Vigilancia

“En virtud del 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 y/o convenio.

La vigilancia y control de los contratos o convenios estará a cargo de un Supervisor o Interventor, según el caso, quienes deberán cumplir las obligaciones fijadas en las leyes establecidas al respecto, en las normas internas que se expidan sobre la materia, y las estipuladas en los respectivos contratos o convenios”.

“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. Al supervisor o interventor le corresponde la estricta sujeción y control de ejecución contractual, incurriendo hasta en falta gravísima por el incumplimiento de sus obligaciones, según lo previsto en el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 o la que modifique o sustituya.” (Negrilla fuera de texto).

“A su turno, este principio, es de doble vía, en la medida en que es al contratista o cooperante a quien le corresponde cumplir a cabalidad con sus obligaciones

contractuales y en la oportunidad requerida. El seguimiento, control y vigilancia del contrato y/o convenio se llevará a cabo a través de la supervisión o interventoría, con el fin de velar por el cumplimiento del objeto y las obligaciones contractualmente pactadas de conformidad con las características técnicas exigidas de manera integral, en la forma y dentro del plazo previsto, y demás requerimientos administrativos, financieros, jurídicos, contables, sociales y ambientales”. (Negrilla fuera de texto).

5.2. Criterios y aspectos generales del ejercicio de supervisión o interventoría.

“La supervisión integral, consistirá en el seguimiento técnico, ambiental, administrativo, financiero, contable y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por el MinAgricultura cuando no requieren de conocimientos especializados.

(...) La interventoría, la supervisión integral, junto con el equipo de apoyo a la supervisión de contratos, de acuerdo con la naturaleza propia de las obligaciones o funciones a su cargo, según corresponda, deben exigir la calidad de los bienes, obras y servicios adquiridos en el marco de un contrato y/o convenio estatal, verificando que se cumplan todas las condiciones técnicas, económicas y legales pactadas. Para ello deberá garantizar que se cumplan las disposiciones legales y aquellas normativas internas de MinAgricultura, así mismo, deberán promover y verificar el cumplimiento de lo dispuesto en el respectivo contrato y/o convenio.

(...) Realizar el seguimiento detallado de la ejecución de las actividades del contrato o convenio dentro del plazo pactado creando por su cuenta, sistemas de alerta de la perentoriedad de cada una de las obligaciones a ejecutar sin que se exceda el plazo contractual.”

5.5. Responsabilidad de los supervisores e interventores.

“Los supervisores (servidores públicos) e interventores (contratistas) del MinAgricultura, que intervengan durante el proceso contractual, es decir desde la planeación del contrato y/o convenio hasta el cierre con el vencimiento de las garantías, de acuerdo con el contenido de la Ley 80 de 1993 y el Estatuto Anticorrupción, responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente por las faltas que comentan en el ejercicio de sus funciones en atención a sus acciones y omisiones.

Por lo anterior, los supervisores e interventores del MinAgricultura deben respetar los fines de la contratación, vigilar la correcta ejecución de lo pactado y velar por la protección de los derechos de la entidad y de los contratistas.”

5.5.4. Responsabilidad Disciplinaria

“Se configura cuando un servidor público o particular que ejerce funciones públicas incurre en alguna de las faltas estipuladas en la Ley 734 de 2002 y a partir del 1° de julio de 2021 en la Ley 1952 de 2019 “Por Medio de La Cual se Expide El Código General Disciplinario se Derogan La Ley 734 De 2002 y Algunas Disposiciones de La Ley 1474 De 2011, Relacionadas Con El Derecho Disciplinario”, que implique el incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad.”

5.6. Supervisión integral.

“La supervisión integral consistirá en el seguimiento técnico, ambiental, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto y las obligaciones contractualmente pactadas en el contrato y/o convenio, es ejercida por el mismo MinAgricultura a través del designado por el Ordenador del Gasto.”

5.7. Obligaciones del supervisor en el contrato o convenio principal y en sus derivados

5.7.2. Obligaciones Técnicas.

*“Exigir la buena calidad y correcto funcionamiento de los bienes, materiales y servicios que sean contratados, y abstenerse de dar el respectivo cumplimiento si éstos no corresponden a las calidades, cantidades y especificaciones técnicas exigidas, **para lo cual el supervisor debe mantener el control y coordinación permanente sobre el desarrollo del contrato.**”*

*“**Mantener el control y coordinación permanente sobre el desarrollo del contrato, a través de la implementación de actividades tales como programación de reuniones con el contratista, visitas, y las demás que estime necesarias.**” (Negrilla fuera de texto).*

CONTRATO DE ENCARGO FIDUCIARIO No.20200439 CELEBRADO ENTRE LA NACIÓN-MINISTERIO DE AGRICULTURA Y LA SOCIEDAD FIDUCIARIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO-FIDUAGRARIA S.A

“(…).

COMPONENTES DEL PROGRAMA A OPERAR. La operación del programa de Apoyo a pequeños productores para la Adquisición de Insumos Agropecuarios para

aliviar los efectos adversos del coronavirus COVID 19 en el campo colombiano, requiere el desarrollo de las siguientes actividades: (...).

Actividad 8. Presentación cuenta de cobro. (...). La presentación de las facturas mediante las cuales se adquiere los insumos agropecuarios y las respectivas cuentas de cobro no implica necesariamente que a las mismas se les reconocerá el 30% del apoyo, teniendo en cuenta que la asignación está sujeta a la revisión y cumplimiento de todos los requisitos establecidos en la resolución que establecerá el incentivo, previa verificación de FIDUAGRARIA.

Conforme al Anexo 2. Base de datos Resolución 169., la cual se recibió mediante memorando No.20221600135813, expedido el día 25 de marzo de 2022 por parte de Minagricultura, el equipo auditor pudo determinar que algunos almacenes utilizaron un mismo número de factura para diferentes beneficiarios (ver anexo ANÁLISIS DE DATOS AUDITORIA CGR-Tabla 1-Doble facturación).

El hecho de utilizar un mismo número de factura para diferentes beneficiarios nos indica una inconsistencia, teniendo en cuenta que cada operación de facturación debe ser individual y distinguirse de manera inequívoca. Esta situación se presenta porque no hubo una plena verificación por parte de FIDUAGRARIA S.A. de las facturas expedidas por los almacenes de insumos agropecuarios que participaron en el programa.

Lo anterior, denota la falta de verificación, seguimiento, control y vigilancia de la facturación y la correcta ejecución de los recursos del programa, siendo una conducta objeto de investigación por parte de la DIAN.

Hallazgo administrativo con posible alcance disciplinario y otra incidencia.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

“(...) Sin embargo, cabe anotar que, durante la ejecución del contrato, y producto del permanente seguimiento y supervisión se requirió reiteradamente al operador por parte de las diferentes instancias del Ministerio, sobre la consistencia de las bases de datos y las respectivas facturas y demás soportes, que dieran cuenta del cumplimiento de las obligaciones contractuales y los requisitos establecidos en el marco de las Resoluciones expedidas para el programa. (...)”

“(...)Con relación a lo anteriormente expuesto, y pese a las reiteradas solicitudes realizadas a Fiduagraria, no se recibió a satisfacción por parte del Ministerio las bases de datos y soportes solicitados al operador, motivo de más, por el cual la Supervisión envió Informe de posible incumplimiento del Contrato de Encargo

Fiduciario No. 20200439 celebrado entre el MADR y FIDUAGRARIA a la Oficina Asesora Jurídica, mediante memorando 20225400130663 de fecha 07-03-2022, con asunto: “remisión Informe posible incumplimiento Contrato de Encargo Fiduciario No. 20200439 celebrado entre el MADR y FIDUAGRARIA”. (Anexos: Memorando, Informe posible Incumplimiento). (...)”

“(...)Es de resaltar que el actuar diligente y cuidadoso del Ministerio siempre estuvo encaminado a que el programa fuera ejecutada en su totalidad, por lo que, en las circunstancias propias del iter contractual siempre se tuvo como última opción encontrarle remedios contractuales al asunto, porque, primó, la necesidad de poner a disposición de los productores de Colombia los incentivos y ayudas que tanto necesitaba en la época en que la producción y distribución de alimentos estuvo menguada por efectos de la pandemia, en conclusión, primó el interés general de todos los Colombianos que empezaron a sufrir escasez y de todos los productores nacionales, sobre el particular de las partes del contrato.(...)”

ANÁLISIS DE RESPUESTA:

El Ministerio no aporta documentación que desvirtúe lo observado, por lo que se configura el hallazgo disciplinario y con otra incidencia, pues no está documentada la verificación de la documentación aportada por los almacenes recaía en el operador FIDUAGRARIA S. A. y en el MADR, que debía exigir la ejecución idónea y oportuna del objeto contractual y velar por su cumplimiento, de conformidad con la cláusula tercera del contrato 20200439, evitando así la doble facturación y velando por la correcta aplicación de los recursos del programa.

Se incluye Anexo No. 3. Análisis de datos CGR.

HALLAZGO 9. “Compra de insumos agropecuarios que superan el valor del apoyo económico” (F.1)

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

ARTÍCULO 209: “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”

LEY 80 DE 1993, POR LA CUAL SE EXPIDE EL ESTATUTO GENERAL DE CONTRATACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

ARTÍCULO 26. DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD:

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

LEY 610 DE 2000

“Artículo 3. Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.”

“Artículo 6. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.” El texto subrayado fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-340 de 2007.

LEY 1474 DE 2011 respecto a la supervisión, sus facultades y deberes establecen:

“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.”

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

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

PARÁGRAFO 1º. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2000 <sic, es 2002> quedará así:

No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.”

RESOLUCIÓN 169 DE 2020

“Artículo 5. Operador del programa. El Ministerio de Agricultura Y Desarrollo Rural, de conformidad con el artículo 3 del Decreto Legislativo 796 de 2020, contratará con la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A, FIDUAGRARIA, el desarrollo del programa de apoyo a pequeños productores en la adquisición de insumos agropecuarios para aliviar los efectos adversos del Coronavirus COVID 19 en el campo colombiano.”

“Artículo 8 Valor del apoyo a los pequeños productores. El valor máximo del apoyo a pequeños productores con la adquisición de insumos agropecuarios para aliviar

los efectos adversos del COVID 19 en el campo colombiano, será de hasta UN MILLÓN TRESCIENTOS MIL PESOS (\$1.300.000), que equivale al 30% del valor total de la compra. El valor anterior, se calculará sobre el valor total de la compra de insumos agrícolas o pecuarios que adquiera el pequeño productor, de conformidad con la inscripción y el proceso definido por FIDUAGRARIA.”

“Artículo 12. Etapas para acceder al apoyo. Para acceder al apoyo, los pequeños productores agropecuarios deberán surtir las siguientes etapas: (...)

-Compras de insumos agrícolas y pecuarios. Los pequeños productores que hayan sido elegidos como beneficiarios, de conformidad con el parágrafo 4, podrán acercarse al almacén de insumos que le asigne FIDUAGRARIA, de acuerdo con su ubicación, para realizar la compra de insumos conforme los datos registrados. Los beneficiarios obtendrán un descuento del 30% del total de la compra de insumos agropecuarios, que en ningún caso podrá superar el valor establecido en el artículo 8 de la presente resolución. Para tal caso, los productores podrán hacer máximo hasta 3 compras en el almacén asignado para poder acceder al valor máximo del apoyo.

MANUAL DE CONTRATACIÓN, SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL. (VERSIÓN 9)

Capítulo V - Seguimiento, Control y Vigilancia

“En virtud del 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 y/o convenio.

La vigilancia y control de los contratos o convenios estará a cargo de un Supervisor o Interventor, según el caso, quienes deberán cumplir las obligaciones fijadas en las leyes establecidas al respecto, en las normas internas que se expidan sobre la materia, y las estipuladas en los respectivos contratos o convenios”.

“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. Al supervisor o interventor le corresponde la estricta sujeción y control de ejecución contractual, incurriendo hasta en falta gravísima por el incumplimiento de sus obligaciones, según lo previsto en el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 o la que modifique o sustituya.” (Negrilla fuera de texto).

“A su turno, este principio, es de doble vía, en la medida en que es al contratista o cooperante a quien le corresponde cumplir a cabalidad con sus obligaciones contractuales y en la oportunidad requerida. El seguimiento, control y vigilancia del contrato y/o convenio se llevará a cabo a través de la supervisión o interventoría, con el fin de velar por el cumplimiento del objeto y las obligaciones contractualmente pactadas de conformidad con las características técnicas exigidas de manera integral, en la forma y dentro del plazo previsto, y demás requerimientos administrativos, financieros, jurídicos, contables, sociales y ambientales”. (Negrilla fuera de texto).

5.2. Criterios y aspectos generales del ejercicio de supervisión o interventoría.

“La supervisión integral, consistirá en el seguimiento técnico, ambiental, administrativo, financiero, contable y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por el MinAgricultura cuando no requieren de conocimientos especializados.

(...) La interventoría, la supervisión integral, junto con el equipo de apoyo a la supervisión de contratos, de acuerdo con la naturaleza propia de las obligaciones o funciones a su cargo, según corresponda, deben exigir la calidad de los bienes, obras y servicios adquiridos en el marco de un contrato y/o convenio estatal, verificando que se cumplan todas las condiciones técnicas, económicas y legales pactadas. Para ello deberá garantizar que se cumplan las disposiciones legales y aquellas normativas internas de MinAgricultura, así mismo, deberán promover y verificar el cumplimiento de lo dispuesto en el respectivo contrato y/o convenio.

(...) Realizar el seguimiento detallado de la ejecución de las actividades del contrato o convenio dentro del plazo pactado creando por su cuenta, sistemas de alerta de la perentoriedad de cada una de las obligaciones a ejecutar sin que se exceda el plazo contractual.”

5.5. Responsabilidad de los supervisores e interventores.

“Los supervisores (servidores públicos) e interventores (contratistas) del MinAgricultura, que intervengan durante el proceso contractual, es decir desde la planeación del contrato y/o convenio hasta el cierre con el vencimiento de las garantías, de acuerdo con el contenido de la Ley 80 de 1993 y el Estatuto Anticorrupción, responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente por las faltas que comentan en el ejercicio de sus funciones en atención a sus acciones y omisiones.

Por lo anterior, los supervisores e interventores del MinAgricultura deben respetar los fines de la contratación, vigilar la correcta ejecución de lo pactado y velar por la protección de los derechos de la entidad y de los contratistas.”

5.5.4. Responsabilidad Disciplinaria

“Se configura cuando un servidor público o particular que ejerce funciones públicas incurre en alguna de las faltas estipuladas en la Ley 734 de 2002 y a partir del 1° de julio de 2021 en la Ley 1952 de 2019 “Por Medio de La Cual se Expide El Código General Disciplinario se Derogan La Ley 734 De 2002 y Algunas Disposiciones de La Ley 1474 De 2011, Relacionadas Con El Derecho Disciplinario”, que implique el incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad.”

5.6. Supervisión integral.

“La supervisión integral consistirá en el seguimiento técnico, ambiental, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto y las obligaciones contractualmente pactadas en el contrato y/o convenio, es ejercida por el mismo MinAgricultura a través del designado por el Ordenador del Gasto.”

5.7. Obligaciones del supervisor en el contrato o convenio principal y en sus derivados

5.7.2. Obligaciones Técnicas.

“Exigir la buena calidad y correcto funcionamiento de los bienes, materiales y servicios que sean contratados, y abstenerse de dar el respectivo cumplimiento si éstos no corresponden a las calidades, cantidades y especificaciones técnicas exigidas, para lo cual el supervisor debe mantener el control y coordinación permanente sobre el desarrollo del contrato.”

“Mantener el control y coordinación permanente sobre el desarrollo del contrato, a través de la implementación de actividades tales como programación de reuniones con el contratista, visitas, y las demás que estime necesarias.” (Negrilla fuera de texto).

CONTRATO DE ENCARGO FIDUCIARIO No.20200439 CELEBRADO ENTRE LA NACIÓN-MINISTERIO DE AGRICULTURA Y LA SOCIEDAD FIDUCIARIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO-FIDUAGRARIA S.A

“(…).

COMPONENTES DEL PROGRAMA A OPERAR. La operación del programa de Apoyo a pequeños productores para la Adquisición de Insumos Agropecuarios para aliviar los efectos adversos del coronavirus COVID 19 en el campo colombiano, requiere el desarrollo de las siguientes actividades: (...).

Actividad 5: compra de insumos agrícola y pecuarios. Los pequeños productores que hayan sido elegidos como beneficiarios, luego de la verificación del cumplimiento de requisitos, podrán acercarse al almacén de insumos que le asigne FIDUAGRARIA, de acuerdo con su ubicación, para realizar la compra de insumos conforme los datos registrados. Los beneficiarios obtendrán un descuento del 30% del total de la compra de insumos agropecuarios, que en ningún caso podrá superar el valor de \$1.300.000 pesos. Para tal caso, los productores podrán hacer máximo hasta 3 compras en el almacén asignado para poder acceder al valor máximo del apoyo.

Al realizar el análisis y la revisión de las fuentes y criterios citados se puede determinar que el monto máximo para obtener el descuento establecido era de \$4.333.333

$$f=1.300.000/30\%=4.333.333,3333333$$

fuentes: equipo auditor

Revisada la base de datos, correspondiente a los pagos realizados por FIDUAGRARIA a los almacenes de insumos agropecuarios, por concepto del valor total de la compra, se evidenció que hubo 80 beneficiarios que superaron el valor del apoyo económico establecido (ver anexo ANÁLISIS DE DATOS AUDITORIA CGR-Tabla 2-Vr Descuento superior)⁴.

La resolución 169 establecía que el valor máximo del apoyo era de \$1.300.000, que equivalía al 30% del valor total de la compra y que en ningún caso podía superar el valor establecido. 80 beneficiarios no cumplieron con las condiciones establecidas lo cual conlleva a un presunto daño patrimonial de **\$81.390.341**.

Esta situación se presenta por la falta de supervisión, vigilancia y control al programa, teniendo en cuenta que los informes de supervisión no reflejan un debido seguimiento a la compra de insumos agropecuarios. Adicionalmente, FIDUAGRARIA S.A no cumplió con las condiciones indicadas en la Resolución 169

⁴ El análisis de datos se realizó conforme al Anexo 2. Base de datos Resolución 169, la cual se recibió mediante memorando 20221600135813 expedido el día 25 de marzo de 2022 por parte de Minagricultura.

de 2020 en cuanto al valor del apoyo, impactando de manera negativa el uso de los recursos públicos del programa.

Hallazgo administrativo con presunto alcance fiscal.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La entidad indica que: “(...) es pertinente resaltar que, la Supervisión integral en el ejercicio de sus funciones requirió permanentemente a Fiduagraria para evidenciar con los soportes y verificar que el operador cumpliera a satisfacción con las condiciones indicadas en el Contrato, la Resolución 169 de 2020, y modificatorias y el Plan Operativo. (...)”

“(...) En concordancia con el seguimiento realizado por la supervisión, se solicitó de manera escrita por reiteradas ocasiones a Fiduagraria el envío de la información requerida a satisfacción que permitiera evidenciar el cumplimiento de las actividades, las cuales también fueron informadas a las áreas competentes del MADR, como se evidencia en las páginas 6 a 10 del informe de posible incumplimiento del Contrato de Encargo Fiduciario No. 20200439 celebrado entre el MADR y FIDUAGRARIA. (Anexo 1). Previamente enunciadas en la respuesta a la Observación No. 2. (...)”

“(...) En todo caso, este Ministerio ha dispuesto todas las medidas tendientes a aplicar los remedios contractuales establecidos legalmente, que van desde intentar la liquidación del contrato, pasando por el procedimiento sancionatorio contractual de imposición de multas, declaratorias de incumplimiento e imposición de multas y sanciones a que haya lugar, hasta la validación del inicio de procesos judiciales en contra del contratista del estado, encaminadas TODAS a la protección y cuidado del patrimonio público, razón por la cual ya, se reitera, se remitió a la Oficina Asesora Jurídica de este Ministerio el expediente contractual para tales fines.(...)”

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA:

Con los argumentos presentados en la respuesta, no se desvirtúa la situación puntualmente observada: pago de apoyos por valores superiores a \$1.300.000., situación que debió evitarse por parte del operador FIDUAGRARIA en cumplimiento de lo dispuesto en las estipulaciones de la Resolución 169 de 2020.

Igualmente, no se advierten acciones efectivas por parte de los funcionarios del Ministerio que hacían parte del Comité Técnico frente a los incumplimientos en la información oportuna del operador. Se observa únicamente el envío de requerimientos por parte de la Supervisión.

Actualmente se informa de medidas administrativas frente a un posible incumplimiento que se advertía desde la etapa de ejecución.

Hallazgo con presunta incidencia administrativa y fiscal.

Se incluye Anexo No. 3. Análisis de datos CGR.

3.1.3. Objetivo Específico 3

Evaluar y conceptuar sobre la correcta ejecución de los procesos contractuales de los Programas FOME desarrollados a través de las Resoluciones 168, 169 y 263 de 2020 emitidas por el MADR y sus modificaciones

Concepto sobre el análisis efectuado

En virtud de la verificación del cumplimiento de los contratos celebrados con ocasión de las Resoluciones 168, 169 y 263 de 2020 del MADR, así como los manuales operativos aplicables, se evidenciaron incumplimientos contractuales como la ausencia del plan operativo integral actualizado, suscripción de actas de entrega finales, evaluación y seguimiento mensual de proyectos, tiempos de formalización de contratos de comodato (Resolución 168 de 2020) y la ampliación de la vigencia de las pólizas de acuerdo con lo establecido para la liquidación de los contratos 438, 439 y 585 de 2020, situaciones todas que evidencian la falta de una efectiva supervisión por parte del Ministerio.

HALLAZGO No. 10. “Suscripción de contratos de comodato de maquinaria por Plan Reactivación Económica, entre Departamentos y MADR” (D.7)

LEY 1952 DE 2019

“ARTÍCULO 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.”

ARTÍCULO 27. Acción y omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo.

ARTÍCULO 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos, de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones; judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

“(...)”

16. Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos.

ARTÍCULO 70. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia.

Los auxiliares de la justicia serán disciplinables conforme a este Código, sin perjuicio del poder correctivo del juez ante cuyo despacho intervengan.

Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, desarrolle o realice prerrogativas exclusivas de los órganos del Estado. No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias.

Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos.

Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible tanto al representante legal como a los miembros de la Junta Directiva, según el caso.”

Ley 1474 de 2011. *El nuevo texto es el siguiente:> El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales.*

Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos.

Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos.

(...)

<Inciso CONDICIONALMENTE exequible> Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible del representante legal o de los miembros de la Junta Directiva.”

Resolución 168 del 15 de julio de 2020 expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por la cual se establece el Plan de Reactivación Económica para el Sector Agropecuario en el marco de la Emergencia Sanitaria por la presencia del coronavirus COVID -19 en el Territorio Nacional y se dictan otras disposiciones.

(...)

Artículo 1. “Plan de Reactivación Económica para el Sector Agropecuario en el Marco de la Emergencia Sanitaria por la presencia del Coronavirus COVID -19 en el Territorio Nacional. Créase el Plan de Reactivación Económica para el Sector Agropecuario en el marco de la Emergencia Sanitaria por la presencia del Coronavirus COVID -19 en el Territorio Nacional, el cual tendrá por objeto contribuir a la reactivación económica del sector agropecuario colombiano, mediante la financiación de proyectos formulados y presentados por las Secretarías de Agricultura Departamentales o quienes hagan sus veces.

Corresponde a las Secretarías de Agricultura Departamentales o quienes hagan sus veces, presentar los proyectos que tengan como finalidad exclusiva garantizar la seguridad alimentaria y abastecimiento de productos e insumos agropecuarios, brindando así las herramientas que contribuyan a la mitigación de los efectos

adversos generados por la emergencia sanitaria por la presencia del COVID - 19 en el territorio nacional

El presente Plan se desarrollará conforme al Manual Operativo que se adopta con la presente resolución y hace parte integral de la misma”

(...)

Artículo 5. “Condiciones generales y requisitos para la ejecución de los recursos. Las condiciones generales y los requisitos para el desarrollo del Plan de Reactivación Económica para el Sector Rural en el marco de la Emergencia Sanitaria por la presencia del Coronavirus COVID -19 en el Territorio Nacional, estarán establecidas en el "Manual Operativo del Plan", y será publicado en la página web del Ministerio (<https://www.minagricultura.gov.co>), a partir de la expedición de la presente resolución,

El manual, con el apoyo del Director de Innovación, Desarrollo Tecnológico y el Director de Bienes Públicos Rurales, podrá ser modificado por el Viceministro de Asuntos Agropecuarios del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, atendiendo los términos de la presente resolución y las disposiciones legales vigentes”

Manual Operativo Plan de Reactivación Económica para el sector Agropecuario en el marco de la emergencia sanitaria por la presencia del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional. Capítulo 7.5 Suscripción de convenios derivados “Una vez sean definidas las iniciativas a financiar, tratándose de proyectos que se refieran a la dotación de maquinaria, los departamentos deben suscribir el correspondiente contrato de comodato con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

La suscripción de los contratos de comodato debe realizarse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la adquisición de la maquinaria”

Se evidencia incumplimiento del Manual Operativo de la Resolución 168 del 15 de junio de 2020 expedida por el MADR, específicamente en el requisito 7.5, que establece: “La suscripción de los contratos de comodato debe realizarse dentro de los cinco días hábiles siguientes a la adquisición de la maquinaria” encontrando que el departamento de Antioquia, teniendo la obligación de suscribir contrato de comodato no lo suscribió y los departamentos de Vichada, Valle, Meta, Vaupés, Bolívar, Risaralda, Caquetá, Santander, San Andres, Tolima, Atlántico y Cundinamarca suscribieron contrato de comodato después del término de tiempo previsto.

Lo anterior según las fechas registradas en las actas de entrega provisional de maquinaria, las fechas de solicitud de elaboración de los contratos de comodato y las fechas registradas con las firmas de suscripción de los contratos de comodato. Como se indica en el siguiente cuadro resumen.

Cuadro No. 5
Contratos de Comodato Resolución 168 de 2020

DEPARTAMENTO	FECHA ACTA ENTREGA PROVISIONAL MAQUINARIA.	FECHA SOLICITUD DE ELABORACIÓN DE CONTRATO DE COMODATO.	FECHA DE FIRMA DE COMODATO	NUMERO DE CONTRATO DE COMODATO
Vichada	19 marzo 2021	17 junio 2021	8 septiembre 2021	20210597
Valle del Cauca	13 mayo 2021 20 septiembre 2021	4 junio 2021	28 enero 2022	20220516
Meta	30 abril 2021	9 junio 2021	8 septiembre 2021	20210598
Vaupés	19 marzo 2021	2 septiembre 2021	15 octubre 2021	20210637
Bolívar	3 junio 2021	28 junio 2021	28 octubre 2021	20210648
Risaralda	4 abril 2021	30 junio 2021	10 septiembre 2021	20210602
Caquetá	19 marzo 2021	24 junio 2021	27 julio 2021	20210546
Santander	19 marzo 2021	7 julio 2021	10 nov 2021	20210669
San Andrés	12 diciembre 2020	28 octubre 2021	31 diciembre 2021	20210702
Tolima	21 mayo 2021	3 junio 2021	27 julio 2021	20210548
Atlántico	8 julio 2021	13 agosto 2021	3 septiembre 2021	20210589
Cundinamarca	20 mayo 2021	28 junio 2021	16 diciembre 2021	20210694

Fuente: Secretarías de Agricultura Departamentales
 Elaborado por Equipo auditor

Esto genera una exposición en la probabilidad de materialización del riesgo denominado “*Pérdida de maquinaria y equipos entregados a través de actas provisionales a los departamentos*” por cuanto la omisión de las acciones de suscripción de los contratos de comodato en los tiempos establecidos, se convierten en fuente de origen para la materialización del riesgo, debido al potencial uso de los mismos sin la suscripción de las pólizas denominadas todo riesgo daño material y cumplimiento. Pólizas que se deben expedir con aseguradoras legalmente constituidas aportando los contratos de comodato suscritos, en salvaguarda de los bienes.

Adicionalmente, los tiempos identificados entre las entregas de bienes mediante actas provisionales y la suscripción de los contratos de comodato, generaron tiempos ociosos y de exposición al riesgo de hasta 1 año, como el caso del departamento de San Andrés, el cual recibió mediante acta provisional los bienes el día 12 de diciembre de 2020 y suscribió el contrato de comodato 1 año después el 31 de diciembre de 2021, retrasando el principal objetivo de la Resolución 168, la

reactivación económica para el sector agropecuario en el marco de la emergencia sanitaria por la presencia del coronavirus Covid-19 en el territorio Nacional.

En consecuencia, la dilación de los tiempos para la suscripción de los contratos de comodato se constituye en un hallazgo de carácter administrativo con presunto alcance disciplinario.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La Dirección de Innovación Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria, mediante memorando 2022-580-014869-3 (ANEXO 4), se permite manifestar que:

“Frente al proceso de suscripción de los comodatos derivados del Plan de Reactivación establecido en la Resolución 168 de 2020 y ejecutados mediante Contrato de Encargo Fiduciario No. 20200438, es importante poner en conocimiento del Ente de Control, que llevar a cabo esta actividad, implica una serie de procedimientos previos que, bajo ninguna perspectiva pueden ser entendidos como una dilación, toda vez que lo que persiguen es garantizar que la contratación mediante los comodatos cumpla con todos los fines y principios de la contratación estatal, así como con los objetivos que se establecieron desde la misma Resolución 168 de 2020.

Así mismo, se ha realizado la validación de la información presentada en la Tabla No. 1 y se ha realizado el proceso de complementación, frente a variables no contempladas en su gráfica, que permiten comprender algunas situaciones que han tenido incidencia en lo expresado por el Ente de Control, por lo cual se pone en su conocimiento la anterior información, así: (Tabla 1) anexo

Se remite archivo que contiene los comodatos que fueron referenciados en la Tabla N°1, utilizados como soporte para complementar la información presentada por el Ente de Control. ANEXO 1.

Se adjuntan los respectivos soportes que dan cuenta de las gestiones realizadas. ANEXO 2.

De acuerdo con la información presentada por el Ente de Control mediante la Tabla N°1, se ha puesto de presente posibles retrasos en la suscripción de los contratos de comodato entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y las respectivas gobernaciones.

En este punto, además de lo señalado inicialmente cuando se realizó la exposición de las actividades que se requieren ejecutar de manera previa a la suscripción de los mismos, es importante señalar que, a la fecha, el Ministerio tiene perfeccionados 22 comodatos de 23 a suscribir, encontrándose en trámite el comodato con la Gobernación de Antioquia.

Lo anterior, permite evidenciar que desde el Ministerio se han empleado todos los mecanismos a su alcance, para lograr la suscripción de los comodatos en un contexto de bilateralidad. Quiere decir lo anterior, que los retrasos que eventualmente haya identificado el Ente de Control, no pueden atribuirse de manera exclusiva a causas propias del Ministerio de Agricultura, pues tratándose de contratos bilaterales, el Ministerio no puede aunque así lo haya pretendido, garantizar la suscripción de un acto contractual, que de una u otra manera, requiere de una voluntad adicional para su suscripción, en este caso, la voluntad de las respectivas gobernaciones y Secretarías Jurídicas departamentales.

Esto no significa que el Ministerio excuse esta situación en hechos de terceros, pero sí permite evidenciar como ha existido un actuar diligente y de gestión de cara a la mitigación del riesgo, lo cual ha permitido aplicar los respectivos remedios contractuales tendientes a subsanar el presunto retraso referido por el Ente de Control, logrando que, por aplicación analógica, se presente la figura del hecho superado

De acuerdo con lo anterior, es claro que para el Ente Auditor la forma de mitigar el riesgo de cara a la entrega de bienes y la posterior suscripción de los contratos de comodato es el perfeccionamiento de los contratos mediante la expedición de las respectivas garantías. Consecuente con ello, es claro que la existencia del riesgo ha cesado desde el momento exacto en que los contratos se perfeccionaron mediante la expedición de las garantías y en ese sentido, no puede aceptarse que se mantenga en firma la presente observación.

Por lo demás, vale indicar que, frente al comodato con la Gobernación de Antioquia, el Ministerio de Agricultura, ha empleado todos los mecanismos a su alcance para gestionar la suscripción del mismo, sin embargo, se han presentado situaciones que no han permitido que las partes puedan avanzar para tal fin. ANEXO 3.

Incluso, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural remitió la minuta del contrato de comodato a la Gobernación, pero desde dicha entidad se informó que, con ocasión de la entrada en vigencia de la Ley de Garantías, no se produce la firma correspondiente de este documento.

Así las cosas, por tratarse de un acto bilateral y atendiendo los diferentes criterios jurídicos en la interpretación de la mencionada norma, el Ministerio se encuentra a la espera de la finalización de la Ley de Garantías para que la Gobernación de Antioquia proceda a la suscripción del comodato.

Frente a esto, se concluye que no puede existir en este sentido conducta reprochable fiscalmente, pues está claro con los soportes que se anexan que no puede imputarse, bajo ninguna perspectiva, que esta situación se ha presentado

a título de dolo o de culpa grave, por lo cual se solicita respetuosamente al Ente de Control que se retire la presente observación.

ANALISIS DE LA RESPUESTA

Una vez revisada la respuesta emitida por el auditado, la CGR se permite manifestar que, ante las evidencias presentadas, denominadas anexo 1, anexo 2 y anexo 3, el equipo auditor no encuentra información que evidencie el cumplimiento de la suscripción de contratos de comodato en el tiempo establecido en el manual operativo de la resolución 168.

Si bien la cláusula 7.5 del referido manual hace referencia a *“La suscripción de los contratos de comodato debe realizarse dentro de los cinco días hábiles siguientes a la adquisición de la maquinaria”*, el incumplimiento evidenciado por esta Actuación especial de fiscalización, encontró demoras desde los 2 y hasta los 12 meses, como se indica en la tabla de la observación presentada y de la cual a continuación se hace referencia, indicando los tiempos improductivos y de exposición a riesgo para la maquinaria en cada departamento,. (*Vichada: 6 meses, Valle: 8 meses, Meta: 4 meses, Vaupés: 7 meses, Bolívar: 4 meses, Risaralda: 5 meses, Caquetá: 4 meses, Santander: 8 meses, San Andres: 12 meses, Tolima: 2 meses, Atlántico: 2 meses, Cundinamarca: 7 meses*).

Lo anterior, en consideración de los tiempos registrados en los contratos de comodato, entregados inicialmente por las gobernaciones y posteriormente remitidos por el MADR en su anexo 1.

Luego, después de la verificación del anexo 2, en el cual se remiten:

- a) los memos de entrega de bienes del contrato 20200438 para ingreso al inventario de los departamentos,
- b) los memos de solicitud de suscripción del contrato de comodato y
- c) los memos de respuesta con relación a la solicitud de contratación.

Se encuentra que los tiempos referenciados coinciden con los relacionados en los comodatos y por ende referenciados en esta observación, de tal forma que lo aportado por el auditado no subsana el incumplimiento en los tiempos límite para la suscripción de los contratos de comodato.

Por otra parte, el hecho de que a la fecha se cuente con 22 de 23 contratos de comodato firmados, no mitiga el impacto del tiempo que la maquinaria dejó de prestar servicio a las comunidades afectadas por la pandemia Covid 19, retrasando la reactivación económica del sector agropecuario, principal objetivo de la resolución 168 de 2020.

Finalmente, la ausencia de la suscripción del contrato de comodato del departamento de Antioquia, argumentada a partir del inicio de la ley de garantías, la cual inicio el 29 de enero de la presente anualidad, permite concluir que hubo incumplimiento del requisito citado. Lo anterior, teniendo en cuenta que el acta de entrega provisional se suscribió el 19 de marzo de 2021, es decir, pasaron 10 meses desde la entrega de acta y el inicio de la ley de garantías, lapso de tiempo durante el cual según el anexo 3, la DIDTPS solicito a la secretaria de agricultura del departamento de Antioquia, la firma del contrato de comodato y sus documentos complementarios, sin embargo, pasados los 10 meses no se logra la subsanación de errores y por ende no se firma el contrato de comodato. Si bien es cierto se evidencia comunicaciones en el anexo 3, las mismas no concretan el cierre y cumplimiento del requisito.

En atención a la respuesta de la entidad y los documentos aportados, se concluye que la exposición al riesgo de salida de operación de la maquinaria, por posible uso sin las debidas garantías y los tiempos improductivos de hasta 12 meses en la operación de las mismas, se da a partir del incumplimiento de un requisito explicito en el manual operativo, de tal manera esta auditoria ratifica la observación presentada convirtiéndose en hallazgo y la sostiene con una connotación administrativa y disciplinaria.

HALLAZGO No. 11. “Liquidación de los Contratos Fome 438, 439 y 585 de 2020” (D.8).

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley. (...)

LEY 80 DE 1993

Artículo 60. De la ocurrencia y contenido de la liquidación. <artículo modificado por el artículo 217 del decreto 19 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación. También en esta etapa las partes acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar.

En el acta de liquidación constarán los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo.

Para la liquidación se exigirá al contratista la extensión o ampliación, si es del caso, de la garantía del contrato a la estabilidad de la obra, a la calidad del bien o servicio suministrado, a la provisión de repuestos y accesorios, al pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones, a la responsabilidad civil y, en general, para avalar las obligaciones que deba cumplir con posterioridad a la extinción del contrato.

La liquidación a que se refiere el presente artículo no será obligatoria en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.

LEY 1952 DE 2019

“ARTÍCULO 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.

*ARTÍCULO 27. Acción y omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.
Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo.*

ARTÍCULO 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos, de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones; judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

“(…)”

16. Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos.

ARTÍCULO 70. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia.

Los auxiliares de la justicia serán disciplinables conforme a este Código, sin perjuicio del poder correctivo del juez ante cuyo despacho intervengan.

Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, desarrolle o realice prerrogativas exclusivas de los órganos del Estado. No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias.

Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos.

Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible tanto al representante legal como a los miembros de la Junta Directiva, según el caso.”

LEY 1150 DE 2007

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

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

Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al

vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 136 del C. C. A.

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

LEY 1474 DE 2011

Respecto a la supervisión, sus facultades y deberes establece:

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

La 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.”

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

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

PARÁGRAFO 1º. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2000 <sic, es 2002> quedará así:

No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de

corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.”

DECRETO 1082 DE 2015

Artículo 2.2.1.2.3.1.12. Suficiencia de la garantía de cumplimiento. La garantía de cumplimiento del contrato debe tener una vigencia mínima hasta la liquidación del contrato. El valor de esta garantía debe ser de por lo menos el diez por ciento (10%) del valor del contrato a menos que el valor del contrato sea superior a un millón (1.000.000) de SMMLV (...)”

CONSEJO DE ESTADO, SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. CONCEPTO 2253. ACTOR: MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL. 28 DE JUNIO DE 2016.

“(...) Sin embargo, es posible que las partes, en virtud de la autonomía de la voluntad que la ley les reconoce (artículo 1602 C.C. y artículos 32 y 40 de la Ley 80 de 1993), teniendo en cuenta la complejidad del objeto del contrato, su naturaleza y su cuantía, acuerden:

(i) Supeditar o sujetar la iniciación del plazo de la liquidación bilateral del contrato estatal, al cumplimiento de ciertos requisitos y actividades previas, preparatorias y necesarias para su realización, tales como la elaboración de análisis, conceptos, estudios e informes técnicos, jurídicos, económicos y financieros, actividades todas estas que deben ser convenidas en forma concreta y precisa, con asignación de la parte responsable a la que le corresponde su producción o la indicación de si deben realizarse en forma conjunta y el señalamiento de las oportunidades, fechas o plazos determinados en que habrán de entregar para proceder al inicio de la etapa de liquidación del contrato.

(ii) Prorrogar el plazo inicial para la liquidación bilateral cuando se evidencie que este no resulta suficiente para realizarla, pese a los significativos avances en las conversaciones y negociaciones, que dejan entrever que en un término mayor se llegará al acuerdo. Lo anterior, teniendo en cuenta que dicho plazo es de carácter indicativo y en el entendido de que no ha comenzado a transcurrir el término legal de dos años para recurrir al juez del contrato -contados desde el vencimiento de los plazos iniciales señalados para liquidar- ni se ha proferido auto admisorio de la demanda en el que se pida la liquidación judicial (artículo 164 CPACA en concordancia con el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007).

A juicio de la Sala, resulta claro que si las partes están autorizadas para fijar por mutuo acuerdo un plazo con el objeto de realizar la liquidación bilateral del contrato, con mayor razón pueden convenir requisitos y actividades previas o prorrogar los términos para la liquidación, con el fin de que sea

viable y estén aquellas en verdadera condición de hacerla, siempre y cuando, por supuesto, se evidencie la necesidad de dicha estipulación o de la prórroga y se encuentren debidamente justificadas.

Por último, se reitera que la liquidación bilateral puede tener lugar hasta el término máximo legal para la interposición del medio de control de controversias contractuales, es decir, si pese al vencimiento de los términos iniciales para liquidar bilateral o unilateralmente, se lograre acuerdo entre las partes para liquidación del contrato, siempre que no hubiera operado la caducidad del medio de control de controversias contractuales, esta tendrá plena validez. En este último caso, puntualiza la Sala, prevalece la voluntad de las partes. (...)" (Negrilla fuera de texto).

MANUAL DE CONTRATACIÓN, SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL. (VERSIÓN 9)

Capítulo V - Seguimiento, Control y Vigilancia

“En virtud del 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 y/o convenio.

La vigilancia y control de los contratos o convenios estará a cargo de un Supervisor o Interventor, según el caso, quienes deberán cumplir las obligaciones fijadas en las leyes establecidas al respecto, en las normas internas que se expidan sobre la materia, y las estipuladas en los respectivos contratos o convenios”.

“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. Al supervisor o interventor le corresponde la estricta sujeción y control de ejecución contractual, incurriendo hasta en falta gravísima por el incumplimiento de sus obligaciones, según lo previsto en el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 o la que modifique o sustituya.” (Negrilla fuera de texto).

“A su turno, este principio, es de doble vía, en la medida en que es al contratista o cooperante a quien le corresponde cumplir a cabalidad con sus obligaciones contractuales y en la oportunidad requerida. El seguimiento, control y vigilancia del contrato y/o convenio se llevará a cabo a través de la supervisión o interventoría, con el fin de velar por el cumplimiento del objeto y las obligaciones contractualmente pactadas de conformidad con las características técnicas exigidas de manera integral, en la forma y dentro del plazo previsto, y demás requerimientos

administrativos, financieros, jurídicos, contables, sociales y ambientales”. (Negrilla fuera de texto).

5.2. Criterios y aspectos generales del ejercicio de supervisión o interventoría.

“(...) Para realizar la vigilancia, control y verificación se debe tener en cuenta, como mínimo, los siguientes aspectos:

- *Exigir al contratista la extensión o ampliación, si es del caso, de los amparos de estabilidad de obra, de calidad del bien o servicio suministrado y de los demás amparos y garantías requeridos para avalar las obligaciones que deba cumplir el contratista con posterioridad a la terminación del contrato. (...)*”

5.5. Responsabilidad de los supervisores e interventores.

“Los supervisores (servidores públicos) e interventores (contratistas) del MinAgricultura, que intervengan durante el proceso contractual, es decir desde la planeación del contrato y/o convenio hasta el cierre con el vencimiento de las garantías, de acuerdo con el contenido de la Ley 80 de 1993 y el Estatuto Anticorrupción, responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente por las faltas que comentan en el ejercicio de sus funciones en atención a sus acciones y omisiones.

Por lo anterior, los supervisores e interventores del MinAgricultura deben respetar los fines de la contratación, vigilar la correcta ejecución de lo pactado y velar por la protección de los derechos de la entidad y de los contratistas.”

5.5.4. Responsabilidad Disciplinaria

“Se configura cuando un servidor público o particular que ejerce funciones públicas incurre en alguna de las faltas estipuladas en la Ley 734 de 2002 y a partir del 1° de julio de 2021 en la Ley 1952 de 2019 “Por Medio de La Cual se Expide El Código General Disciplinario se Derogan La Ley 734 De 2002 y Algunas Disposiciones de La Ley 1474 De 2011, Relacionadas Con El Derecho Disciplinario”, que implique el incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad.”

CONTRATO 20200438 CELEBRADO ENTRE EL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y FIDUAGRARIA.

CLÁUSULA VIGÉSIMA SEXTA. - LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO: El presente contrato se liquidará de común acuerdo entre FIDUAGRARIA Y EL MINISTERIO, procedimiento que se efectuará, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su finalización o a la fecha del acuerdo que lo disponga. La liquidación se efectuará mediante acta en formato del MINISTERIO, en la cual se describirán en forma detallada todas las actividades desarrolladas y los recursos ejecutados.

CONTRATO 20200439 CELEBRADO ENTRE EL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y FIDUAGRARIA.

CLÁUSULA VIGÉSIMA OCTAVA. - LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO: El presente contrato se liquidará de acuerdo a lo previsto en el artículo 60 de la ley 80 de 1993 y el artículo 11 de la ley 1150 de 2007, dentro de los cuatro (4) meses o a la fecha del acuerdo que lo disponga, contados a partir de la finalización del plazo de la ejecución del contrato de común acuerdo entre EL MINISTERIO Y FIDUAGRARIA. La liquidación se efectuará mediante acta en formato del MINISTERIO, en la cual se describirán en forma detallada todas las actividades desarrolladas y los recursos ejecutados.

CONTRATO 20200585 CELEBRADO ENTRE EL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y LA BOLSA MERCANTIL DE COLOMBIA.

CLÁUSULA TRIGÉSIMA. - LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO: El presente Contrato se liquidará de acuerdo con lo previsto en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, dentro de los cuatro (4) meses o a la fecha del acuerdo que lo disponga, contados a partir de la finalización del plazo de la ejecución del contrato de común acuerdo entre EL MINISTERIO y LA BOLSA – BMC. La liquidación se efectuará mediante acta en formato del MINISTERIO, en la cual se describirán en forma detallada todas las actividades desarrolladas y los recursos ejecutados.

De conformidad con la información aportada por el MADR y los ejecutores de cada uno de los contratos se determinó que:

Los contratos 438 y 439 de 2020 tuvieron como fecha de inicio el 31 de julio de 2020 y fecha de finalización el 31 de julio de 2021 y el contrato 585 de 2020 tuvo como fecha de inicio el 9 de noviembre de 2020 y fecha de finalización el 30 de diciembre de 2020.

En el texto de cada una de las minutas contractuales se advierte que se establece como plazo para la liquidación el término de “cuatro (4) meses siguientes a su finalización o a la fecha del acuerdo que lo disponga”.

Tanto a nivel normativo como jurisprudencial es claro que la liquidación bilateral tiene validez si se realiza dentro del término de caducidad previsto para el medio de control de controversias contractuales, más también es cierto que esta situación se prevé como consecuencia de haber realizado y documentado acciones tendientes a la liquidación y que la prórroga obedezca a la complejidad del contrato o a intentar realizar acuerdos liquidatorios con el contratista, estableciendo el plazo en que se iniciará la liquidación.

En la revisión de los tres contratos no se advierten acciones por parte del MADR para llegar a su liquidación, que documenten y justifiquen la realización de la etapa liquidatoria en un término posterior a los 4 meses siguientes a la finalización de cada contrato, como se advirtió en la revisión documental y en las visitas fiscales realizadas tanto en FIDUAGRARIA como en la Bolsa Mercantil de Colombia.

Por otro lado, al revisar las pólizas expedidas en cada uno de los contratos en cuanto al amparo de cumplimiento se advierte que en el contrato 438 de 2020 la póliza tiene vigencia hasta el 31 de enero de 2022, en el contrato 439 de 2020 la póliza tiene vigencia hasta el 28 de agosto de 2021 y en el contrato 585 de 2020 la póliza tiene vigencia hasta el 30 de junio de 2021.

Lo anterior contraviene lo dispuesto en el decreto 1082 de 2015 que establece que las garantías en el amparo de cumplimiento, deben tener como vigencia mínima la fecha de liquidación del contrato, que como se indicó a la fecha no está vigente.

Esta situación se presenta por falta de gestión en la supervisión del contrato por parte de los funcionarios del MADR, evidenciando inoportunidad en los trámites contractuales, contraviniendo los principios de eficacia y celeridad propios de la función administrativa.

Hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

En su respuesta la entidad respecto de la liquidación del Contrato 585 de 2020, indica que, desde su terminación del 31 de diciembre de 2020, se han continuado desarrollando actividades encaminadas a que los beneficiarios que no han reclamado el apoyo girado lo hagan efectivamente. (Contactos telefónicos, emails, consignaciones en Banagrario, teniendo un tiempo de reclamo de 4 meses). Igualmente se han desarrollado gestiones para reclamar el pago realizado de la cuota de fomento por los 372 beneficiarios que no retiraron el apoyo, para hacer la devolución de los recursos a la Dirección del Tesoro Nacional - DTN.

En cuanto a las pólizas de los contratos, se indica inicialmente que “(...) Como primera medida, nos apartamos de lo dicho por el Ente de Control, como quiera que, para el caso que nos ocupa, no es obligación y en nada cambia la situación de coberturas de la póliza el hecho de que tenga más vigencias de las que ya están contratadas y mucho menos para la etapa postcontractual o de liquidación porque en dicho periodo no hay ejecución contractual y por lo tanto no hay acciones u omisiones que asegurar o cubrir. (...)”.

Luego, en el mismo escrito de respuesta se relaciona la solicitud de ampliación de Pólizas a Fiduciaria respecto del Contrato 20200439, por parte de la Supervisión. Y en anexo 22 “Informe Posible incumplimiento”, se advierte que la solicitud se fundamentó en la Ley 80 de 1993 y Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015: “(...) los contratistas o ejecutores de contratos o convenios, deben tener las pólizas vigentes hasta la liquidación de los contratos, entendiéndose que este convenio aún no se ha liquidado. (...)”

Finalmente, en el informe de posible incumplimiento se indican las acciones adelantadas por la Supervisión del contrato para obtener el informe final del operador Fiduciaria, anotando al respecto que: “(...) el informe final, no cuenta con los productos establecidos en el plan operativo aprobado, como tampoco se detallan en el informe las acciones desarrolladas por Fiduciaria. De igual manera, no se incluye con el detalle requerido ni de manera agregada la relación de productores beneficiados, número de facturas, cuentas pagadas, número de almacenes participantes, cantidades de insumos que el programa entregó por tipo de productores (agrícolas o pecuarios), por departamento, así como en la medición de impacto no se muestran los resultados en detalle del programa, en cuanto a la eficiencia, eficacia y efectividad. (...)”

“(...) Como recomendación y debido a las circunstancias anteriormente manifestadas, la Supervisión Integral considera que se debe adelantar las actuaciones administrativas que haya a lugar tendientes a la protección del patrimonio público aparentemente en riesgo y/o el aviso del siniestro a la compañía aseguradora por motivo del posible incumplimiento de las obligaciones establecidas en el Contrato, verificando si hay lugar o no a la aplicación de la Cláusula Penal Pecuniaria de acuerdo a lo que determine la Oficina de Asesora Jurídica. (...)”

ANÁLISIS DE RESPUESTA

Con la respuesta de la entidad se pueden advertir las siguientes situaciones, teniendo en cuenta que, para el 2 de mayo de 2022, fecha en la que se realizó visita fiscal, no se evidenciaron acciones tendientes para la liquidación:

En el contrato 438 de 2020 (Plan de reactivación económica), se relacionan acciones del Ministerio tendientes a la liquidación del contrato desde el 28 de febrero de 2022, encontrándose actualmente en la revisión del informe final aportado por Fiduagraria.

Con relación al contrato 439 de 2020 (Apoyo para la compra de Agroinsumos), si bien se soportan con la respuesta los requerimientos realizados al contratista Fiduagraria para obtener la liquidación del contrato y se informa de un posible incumplimiento.

Con relación al contrato 585 de 2020 (Apoyo a la comercialización de la Papa) se indican acciones con el fin de otorgar el apoyo a los beneficiarios y gestiones para obtener la devolución de la cuota de fomento pagada por concepto de beneficiarios que no reclamaron el apoyo, razones que no han permitido iniciar el trámite liquidatorio. Al respecto, se debe tener en cuenta que ha transcurrido más de un año y tres meses, tiempo en el que debería haberse dado inicio a la liquidación. Ahora, de conformidad con el concepto del Consejo de Estado citado como criterio en la observación, no se evidencia estipulación de las partes para prorrogar su inicio con su correspondiente justificación.

Finalmente, con relación a la ampliación de las pólizas en el amparo de cumplimiento, el Ministerio muestra una posición ambivalente, pues manifiesta no estar de acuerdo con la ampliación de las garantías en un periodo postcontractual, más soporta la solicitud que hizo al contratista Fiduagraria en virtud del contrato 439 de 2020 con base en lo dispuesto en el Decreto 1082 de 2015 y aporta extensión de la póliza en el amparo de cumplimiento a 31 de Julio de 2022. Al respecto baste con indicar que la vigencia de la póliza en el amparo de cumplimiento es un precepto contenido en la Ley que no da cabida a su libre interpretación o aplicación.

Por lo expuesto, se configura hallazgo administrativo con alcance disciplinario respecto de la ausencia de acciones tendientes a la liquidación del contrato 585 de 2020 y el no cumplimiento de la actualización de las pólizas en el amparo de cumplimiento a la fecha de la liquidación, de los contratos 438 y 585 de 2020.

HALLAZGO No. 12. “Plan Operativo, Seguimiento y Actas de entrega en el Plan de Reactivación Económica” (D.9)

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

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

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

LEY 1952 DE 2019

“ARTÍCULO 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.

ARTÍCULO 27. Acción y omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo.

ARTÍCULO 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos, de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones; judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

“(...)”

16. Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos.

ARTÍCULO 70. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia.

Los auxiliares de la justicia serán disciplinables conforme a este Código, sin perjuicio del poder correctivo del juez ante cuyo despacho intervengan.

Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, desarrolle o realice prerrogativas exclusivas de los órganos del Estado. No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias.

Administrate recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos.

Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible tanto al representante legal como a los miembros de la Junta Directiva, según el caso.”

LEY 1474 DE 2011

Respecto a la supervisión, sus facultades y deberes establece:

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

La 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.”

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

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como

conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

PARÁGRAFO 1º. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2000 <sic, es 2002> quedará así:

No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.”

MANUAL DE CONTRATACIÓN, SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL. (VERSIÓN 9)

Capítulo V - Seguimiento, Control y Vigilancia

“En virtud del 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 y/o convenio.

La vigilancia y control de los contratos o convenios estará a cargo de un Supervisor o Interventor, según el caso, quienes deberán cumplir las obligaciones fijadas en las leyes establecidas al respecto, en las normas internas que se expidan sobre la materia, y las estipuladas en los respectivos contratos o convenios”.

“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. Al supervisor o interventor le corresponde la estricta sujeción y control de ejecución contractual, incurriendo hasta en falta gravísima por el incumplimiento de sus obligaciones, según lo previsto en el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 o la que modifique o sustituya.”

“A su turno, este principio, es de doble vía, en la medida en que es al contratista o cooperante a quien le corresponde cumplir a cabalidad con sus obligaciones contractuales y en la oportunidad requerida. El seguimiento, control y vigilancia del contrato y/o convenio se llevará a cabo a través de la supervisión o interventoría, con el fin de velar por el cumplimiento del objeto y las obligaciones contractualmente

pactadas de conformidad con las características técnicas exigidas de manera integral, en la forma y dentro del plazo previsto, y demás requerimientos administrativos, financieros, jurídicos, contables, sociales y ambientales”. (Negrilla fuera de texto).

5.2. Criterios y aspectos generales del ejercicio de supervisión o interventoría.

“(...) Para realizar la vigilancia, control y verificación se debe tener en cuenta, como mínimo, los siguientes aspectos:

- Exigir al contratista la extensión o ampliación, si es del caso, de los amparos de estabilidad de obra, de calidad del bien o servicio suministrado y de los demás amparos y garantías requeridos para avalar las obligaciones que deba cumplir el contratista con posterioridad a la terminación del contrato. (...)”*

5.5. Responsabilidad de los supervisores e interventores.

“Los supervisores (servidores públicos) e interventores (contratistas) del MinAgricultura, que intervengan durante el proceso contractual, es decir desde la planeación del contrato y/o convenio hasta el cierre con el vencimiento de las garantías, de acuerdo con el contenido de la Ley 80 de 1993 y el Estatuto Anticorrupción, responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente por las faltas que comentan en el ejercicio de sus funciones en atención a sus acciones y omisiones.

Por lo anterior, los supervisores e interventores del MinAgricultura deben respetar los fines de la contratación, vigilar la correcta ejecución de lo pactado y velar por la protección de los derechos de la entidad y de los contratistas.”

5.5.4. Responsabilidad Disciplinaria

“Se configura cuando un servidor público o particular que ejerce funciones públicas incurre en alguna de las faltas estipuladas en la Ley 734 de 2002 y a partir del 1° de julio de 2021 en la Ley 1952 de 2019 “Por Medio de La Cual se Expide El Código General Disciplinario se Derogan La Ley 734 De 2002 y Algunas Disposiciones de La Ley 1474 De 2011, Relacionadas Con El Derecho Disciplinario”, que implique el incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad.”

LEY 1082 DE 2015

“Artículo 2.2.1.2.3.1.15. Suficiencia de la garantía de calidad del servicio. La Entidad Estatal debe determinar el valor y el plazo de la garantía de acuerdo con el objeto,

el valor, la naturaleza y las obligaciones contenidas en el contrato. En los contratos de interventoría, la vigencia de este amparo debe ser igual al plazo de la garantía de estabilidad del contrato principal en cumplimiento del párrafo del artículo 85 de la Ley 1474 de 2011.

Artículo 2.2.1.2.3.1.16. Suficiencia de la garantía de calidad de bienes. La Entidad Estatal debe determinar el valor y el plazo de la garantía de acuerdo con el objeto, el valor, la naturaleza, las obligaciones contenidas en el contrato, la garantía mínima presunta y los vicios ocultos.”

Los contratos de compraventa suscritos entre Fiduciaria y los proveedores que tienen como objeto la adquisición de los bienes a entregar a los Departamentos en atención a cada proyecto, establecen la cláusula sobre derechos del comprador y dicen:

- 1. “Rechazar los bienes entregados por el vendedor cuando cumplan las especificaciones contenidas en los Anexos, indicadas en el detalle y calidad del objeto a contratar, así como las características que llevaron a su compra.*
- 2. Solicitar el reemplazo de los bienes objeto del contrato cuando no cumplan las especificaciones técnicas o presenten fallas.”*

De otra parte, estipulan:

“Supervisor: Estará a cargo del funcionario o contratista del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural delegado por la Dirección de Innovación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o por quien corresponda. El supervisor del contrato deberá ceñirse a los lineamientos del Manual de Supervisión del Ministerio de Agricultura”.

En cuanto a obligaciones del vendedor:

Entre otras indica: *“Entregar al comprador los bienes detallados en la cláusula primera del contrato en el tiempo señalado y en el lugar de entrega acordado, asumiendo los costos de desplazamiento o fletes que se generen.”*

La cláusula de pagos establece:

“La fiduciaria en su calidad de Mandataria del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y con cargo a los recursos administrados, pagará al vendedor el precio de los bienes objeto del contrato, de acuerdo con las sumas efectivamente facturadas que deberán corresponder al valor de los equipos y herramientas entregados por el vendedor y a su vez recibidos por el comprador, para lo cual se deberá anexar: Factura, Acta suscrita por el vendedor y el supervisor del contrato, en la cual conste la entrega de los bienes, y la declaración de haberlos recibido a entera satisfacción, tanto en lo material como en lo formal.”

Contrato de Encargo Fiduciario 20200438

“CLÁUSULA SEGUNDA – OBLIGACIONES: En desarrollo del presente Contrato, las partes tendrán las siguientes obligaciones, sin perjuicio de las demás establecidas en el presente documento:

OBLIGACIONES DE LAS PARTES

- 1. Cumplir con las actividades correspondientes para el desarrollo del objeto del presente contrato.*
- 2. Revisar y ajustar de manera conjunta, el Plan Operativo y el cronograma del proyecto para aprobación del Comité Fiduciario.”*

(...)

CLÁUSULA SÉPTIMA - PLAN OPERATIVO: El desarrollo del objeto del presente Contrato y en particular, las obligaciones que de él se deriven, se sujetarán a un Plan Operativo, el cual será revisado y aprobado por las partes del Contrato. Este Plan Operativo detallará entre otros aspectos, los objetivos propuestos, las actividades a desarrollar, los resultados, metas o productos a entregar, los roles institucionales, los ítems y los gastos que genere el Contrato.”(Negrilla fuera de texto)

“CLÁUSULA NOVENA - SUPERVISIÓN: La supervisión integral del contrato y el cumplimiento de las obligaciones, serán verificadas por el Ministerio, a través del Director de Innovación Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria o quien designe por escrito el Ordenador del Gasto.” (...)

“PARÁGRAFO SEGUNDO: Las funciones de Supervisión serán las establecidas en la Ley, en concordancia con el Manual de Contratación, supervisión e interventoría, última versión, adoptado por el MINISTERIO, y las establecidas en la Guía de Colombia Compra Eficiente.

PARÁGRAFO TERCERO: Además, son funciones del Supervisor: 1) Realizar revisiones periódicas a la ejecución de la programación presupuestal, de acuerdo con el manual operativo y el cronograma de actividades que sea presentado por FIDUAGRARIA y aprobado por el Comité Fiduciario con el objeto de verificar que se cumplan las condiciones pactadas; 2) Verificar la información que sea necesaria para llevar a cabo la liquidación del presente Contrato; 3) Recomendar al ordenador del gasto las modificaciones contractuales a las que haya lugar, previa verificación del Comité Fiduciario, cuando a ello haya lugar ; 4) Resolver oportuna y diligentemente las consultas formuladas por EL MINISTERIO, que surjan de la ejecución del presente Contrato; 5) Requerir y verificar los informes presentados

por el FIDUAGRARIA, así como presentar los informes de supervisión a los que haya lugar. 6) Realizar el seguimiento a la ejecución de los recursos del CONTRATO aportados por EL MINISTERIO 7) Las demás actividades que garanticen la correcta ejecución del presente Contrato.”

RESOLUCIÓN 168 DE 2020 DEL MADR

“Artículo 10 Seguimiento. El seguimiento al Plan está orientado a la verificación de la ejecución técnica y financiera de los proyectos financiados con recursos del Plan en términos de eficacia, eficiencia y calidad en la gestión de los bienes o servicios objeto de los ,mismos, y estará a cargo de la Dirección de Innovación, Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria, así como al cumplimiento de obligaciones contraídas por las Secretarías de Agricultura o quienes hagan sus veces, conforme el Manual Operativo del Plan.”

MANUAL OPERATIVO RESOLUCIÓN 168 DE 2020 DEL MADR

“DEFINICIONES

Ejecución: Es la etapa en la cual incluye la ejecución física y financiera de cada proyecto, inicia con la aprobación del mismo por parte del Comité de Administración o el que haga sus veces, y finaliza con informe de cierre.”

(...)

6. Roles de los actores que intervienen en el Plan

6.1.1.6 Dirección de Innovación Desarrollo Tecnológico y Protección sanitaria

- Dirección y seguimiento del Plan de Reactivación Económica para la Reactivación Económica del Sector Agropecuario en el marco de la Emergencia Sanitaria por la presencia del Coronavirus COVID 19 en el Territorio Nacional*
- Participación en el proceso de viabilidad de los proyectos, en el marco del Comité Técnico del Plan.*
- Supervisión del contrato del operador*

6.1.2 Actores Externos

6.1.2.1 Secretarías de Agricultura Departamentales o quien haga sus veces

Las Secretarías Departamentales o quien haga sus veces, implementarán las siguientes actividades:

Identificación y selección de los potenciales beneficiarios (pequeños productores agropecuarios de acuerdo con los criterios expuestos en el presente Manual)

Apoyo en el seguimiento en la ejecución de las actividades previstas en el proyecto.

Suscripción de los contratos derivados y de comodato para la entrega de los bienes que se adquieran en el marco del Plan, cuando a ello haya lugar.

(...)

“7.6.1. Ajustes a los Proyectos del Plan de Reactivación Económica para el Sector Agropecuario en el Marco de la Emergencia Sanitaria por la Presencia del Coronavirus COVID-19 en el Territorio Nacional.

En ningún caso podrán ejecutarse ajustes a los proyectos por parte del Operador, sin que estos se encuentren previamente aprobados por el Comité de Administración del Plan.”

7.7. Seguimiento de los proyectos

El seguimiento al Plan está orientado a la verificación de la ejecución técnica y financiera de los proyectos financieros con recursos del Plan, en términos de eficacia, eficiencia y calidad en la gestión de los bienes o servicios objeto de los mismos, y estará a cargo de la Dirección de innovación, Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria.

Se realizará por parte de la Dirección de Innovación, Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria, considerando los siguientes criterios:

Eficacia: Cumplimiento de las metas de los indicadores del proyecto de inversión establecidas en la formulación del mismo; así como el impacto proyectado.

Eficiencia: Relación entre los recursos utilizados en el proyecto y los logros obtenidos en términos del cumplimiento de las metas en los plazos programados en el cronograma establecido en la formulación y en los estándares técnicos de los bienes o servicios alcanzados en el desarrollo del mismo.

Calidad: Cumplimiento de los estándares técnicos de los bienes o servicios logrados en el desarrollo del proyecto de conformidad con la formulación del mismo.

7.7.1. Instrumentos de seguimiento

Se realizará la medición de los siguientes indicadores:

1. Indicadores de seguimiento: Eficiencia, eficacia y calidad del proyecto

Objetivo: Determinar la calidad de la ejecución y así como la ejecución y la eficiencia

Periodicidad: Mensual

Rango de evaluación: Aceptable, Moderado e Inaceptable.

2. De los recursos del proyecto

Objetivo: Establecer el cumplimiento de la inversión del proyecto

Periodicidad: mensual

Rango de evaluación: Aceptable o inaceptable

3. Sistemas de alerta:

Establecer controles que permitan la mitigación de los riesgos asociados con la ejecución de los proyectos:

Se emitirá alerta acerca de: De la calidad del proyecto, de los recursos del proyecto, del tiempo del proyecto, de la información del proyecto.

Ante las alertas la Dirección de Innovación debía informar al Comité de Administración y debía establecer un Plan de Mejoramiento con la respectiva Secretaría de Agricultura Departamental.

Revisada la documentación entregada por las partes del contrato, MADR y FIDUAGRARIA y consultada esta última entidad en la Visita Fiscal, se evidencia lo siguiente:

- Realizaron un Plan Operativo para el desarrollo del contrato, lo cual, se identifica en las Actas 1 y 2 del Comité Fiduciario. Sin embargo, éste no contiene todos los elementos mínimos señalados en el contrato, entre estos los objetivos previstos del Plan de Reactivación Económica, los gastos que genera el contrato ni la actividad de seguimiento, medición y evaluación. De otra parte, se evidencia que no hubo ajustes al Plan Operativo durante su implementación, a pesar de las diferentes modificaciones en los proyectos, de las cuales, no existen registros en las Actas de los Comités Técnico y Fiduciario.
- En la documentación de entrega de los bienes de los diferentes proyectos se encuentran solamente Actas parciales y no existen actas de entrega finales y definitivas, a pesar de que en la Certificación de FIDUAGRARIA suscrita el 31 de marzo de 2022 consta “Que, al 31 de diciembre de 2021, los contratos derivados relacionados con el E.F. PLAN DE REACTIVACION DEL SECTOR AGROPECUARIOS MADR - CÓDIGO 393753 han sido pagados y liquidados completamente.” Esta situación deja ver la falta de coordinación y ausencia de un debido seguimiento y supervisión de parte del MADR, que a la fecha no da cuenta de todos los documentos soporte del desarrollo de las etapas de contratación incluso en la de cierre y liquidación de los proyectos, situación que no garantiza la calidad, eficiencia y eficacia de los bienes entregados.
- Mediante comunicación del 14 de febrero al MADR el grupo auditor solicitó información sobre el Tablero de indicadores de gestión, metas y análisis de resultados de la ejecución del Plan de Reactivación Económica para el Sector agropecuario y las respectivas hojas de vida (o documento equivalente). Al respecto, el MADR consulta a FIDUAGRARIA quien remite un cuadro Excel de

seguimiento de la ejecución financiera reportada semanalmente que no correspondía a lo solicitado.

Se observa que el MADR no atendió lo dispuesto en la Resolución 168 de 2020 y en su Manual Operativo, en la medida en que la DIDTPS, no adelantó mensualmente el debido seguimiento, medición, evaluación y no utilizó los Sistemas de alerta.

De igual forma, al revisar los Informes de supervisión entregados al equipo auditor por el MADR se evidencia que los contenidos responden al seguimiento financiero adelantado por FIDUAGRARIA y las observaciones de la supervisión se reducen a conclusiones. Estos informes de supervisión no incluyen seguimiento técnico que, si bien no era responsabilidad de FIDUAGRARIA, si corresponde al MADR de manera amplia.

Estas situaciones se presentan por una indebida supervisión en la correcta ejecución de las obligaciones contractuales y una indebida gestión por parte del Comité Fiduciario al momento de plantear el Plan Operativo y sus ajustes.

Lo anterior generó incertidumbre en la calidad de los bienes del programa, en el impacto de los proyectos, en el cumplimiento de los objetivos del Plan de Reactivación Económica y en la eficaz mitigación de los efectos de la Emergencia Económica y Social.

Observación administrativa con presunto alcance disciplinario.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

En cuanto al Plan Operativo la entidad sustenta su respuesta en las modificaciones sufridas por el contrato de encargo fiduciario mediante las Resoluciones 287 de 2020, 090 de 2021 y 141 de 2021 las cuales señala no requerían modificaciones de los proyectos.

Con relación a las actas de entrega definitiva la entidad indica que *“Respecto a la afirmación del ente de control “no existen las actas de entrega del vendedor al supervisor” se debe precisar que, las entregas eran realizadas por los proveedores, directamente a las gobernaciones a través de las secretarías de agricultura o quienes hacen sus veces”*

En cuanto a las actividades de seguimiento el MADR presenta como tales las actividades llevadas a cabo por el Comité Técnico como la viabilidad de los proyectos otorgada y las adquisiciones presentadas por FIDUAGRARIA al Comité Fiduciario.

La entidad soporta su respuesta en la herramienta panel de control para el seguimiento al indicador de eficacia, eficiencia y calidad. Indica que cuentan con un tablero de control del Plan de Reactivación Económica. Adjuntan un documento Excel que muestra indicadores de eficiencia, eficacia y calidad; y sus definiciones.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

El sujeto auditado no controvierte lo observado en cuanto al Plan Operativo, pues de acuerdo con lo encontrado en proyectos como Antioquia, se realizaron modificaciones sin la debida aprobación por los Comités. Así mismo, es claro que de acuerdo con el Plan Operativo aprobado en el Comité Administrativo, este no contiene todos los elementos estipulados al detalle en la cláusula séptima del contrato 438 de 2020, a saber: *“Este Plan Operativo detallará entre otros aspectos, los **objetivos propuestos**, las actividades a desarrollar, los **resultados, metas** o productos a entregar, los roles institucionales, **los ítems y los gastos** que genere el Contrato”*

Con relación a las Actas de Entrega Definitivas, la cláusula de pagos de los diferentes contratos de compraventa y de obra establecen: *“La fiduciaria en su calidad de Mandataria del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y con cargo a los recursos administrados, pagará al vendedor el precio de los bienes objeto del contrato, de acuerdo con las sumas efectivamente facturadas que deberán corresponder al valor de los equipos y herramientas entregados por el vendedor y a su vez recibidos por el comprador, para lo cual se deberá anexar: Factura, **Acta suscrita por el vendedor y el supervisor del contrato**, en la cual conste la entrega de los bienes, y la declaración de haberlos recibido a entera satisfacción, tanto en lo material como en lo formal.”*

Con el análisis de las respuestas se corroboró que únicamente existen actas de recibo parcial en las que no consta el recibo a satisfacción por parte del supervisor nominado por el MADR quien es el responsable de declarar el recibo a satisfacción y en algunas no se totaliza la cuantía de los bienes recibidos.

Esta misma situación se presenta en la entrega de los invernaderos de Antioquia e igualmente de los bienes de Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caldas, Casanare, Cauca, Cesar, Cundinamarca, La Guajira, Guaviare, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Quindío, Risaralda, San Andres, Santander, Sucre, Valle del Cauca, Vaupés y Vichada.

Respecto de las acciones de seguimiento, si bien en su respuesta la entidad adjunta un tablero de indicadores, se visualiza que han sido creados el 23 de mayo de 2022, como bien lo señala cada una de las hojas electrónicas contenidas en este. Adicionalmente, dada su reciente creación es muestra de que durante la ejecución misma y terminación de los proyectos no se venía realizando la medición periódica

y mensual, obligación establecida en el Manual Operativo de la Resolución 168 de 2020.

De otra parte, lo entregado en esta respuesta difiere con lo enviado para la solicitud de información de febrero y marzo de este año requerida por la CGR, momento en el cual ya habían terminado la ejecución del Plan de Reactivación. Vale decir que lo remitido para estas solicitudes correspondía a la información que enviaba Fidagraria al MADR, pero sin incluir la evaluación o medición por parte del MADR.

Igualmente, no hubo respuesta respecto a las alertas determinadas en el Manual Operativo de la Resolución 168 de 2020.

Por lo anterior se mantiene el hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario.