INFORME AUDITORÍA FINANCIERA

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL - MADR
(Vigencia 2022)

CGR - CDSA No. 00968
JUNIO DE 2023

INFORME DE AUDITORÍA FINANCIERA
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL
(Vigencia 2022)

Contralor General de la República	Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Vicecontralor	Carlos Mario Zuluaga Pardo
Contralor delegado para el Sector Agropecuario	Anwar Salim Daccarett Alvarado
Directora de Vigilancia Fiscal	Sonia Alexandra Gaviria Santacruz
Director de Estudios Sectoriales	Diego Alberto Ospina Guzmán
Supervisor de Auditoría	Carlos Mao Salamanca Rosas
Líder de Auditoría	Mary Nancy Varela Vigoya
Auditores	Martha Revelo Benavides Laura Lizeth Contreras Guerrero Sandra Rocío Espitia Zamora Rafael Antonio Meza Pabón Never Antonio Chavez Martínez Javier Felipe Robles Vega

TABLA DE CONTENIDO

Página

1. HECHOS RELEVANTES 4
2. DICTAMEN 7
   2.1. OPINIÓN CONTABLE 9
      2.1.1. Fundamento de la Opinión 9
      2.1.2. Opinión Negativa 10
   2.2. CONCEPTO SOBRE CONTROL INTERNO FINANCIERO 10
   2.3. OPINIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO 11
      2.3.1. Fundamento de la opinión 11
      2.3.2. Opinión Razonable 12
   2.4. REFRENDACIÓN DE LAS RESERVAS PRESUPUESTALES 12
   2.5. FENECIMIENTO DE LA CUENTA 13
   2.6. HALLAZGOS DE AUDITORÍA 13
   2.7. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO 13
   2.8. PLAN DE MEJORAMIENTO 14
3. RELACIÓN DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA 15
   3.1. MACROPROCESO GESTIÓN FINANCIERA Y CONTABLE 15
4. ATENCIÓN DE DENUNCIAS 125
5. GLOSAS DE LA COMISIÓN LEGAL DE CUENTAS 126
6. SERVICIO ENERGÍA 129
7. ANEXOS 131
   7.1. ANEXO No. 1. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS 131
   7.2. ANEXO No. 2. ESTADOS FINANCIEROS 132
   4.2. ANEXO No. 3. EVALUACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO 135

1. HECHOS RELEVANTES

Fondo de Fomento Agropecuario - FFA

El Fondo de Fomento Agropecuario fue creado mediante el Decreto Ley 313 de 1960, como una cuenta separada, incluida en el Presupuesto del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y será administrado por el Despacho del Ministro o por quien este delegue.

El objeto del Fondo de Fomento Agropecuario consiste en impulsar las actividades que contribuyan al fomento del desarrollo del Sector Agropecuario, Pesquero, de Acuicultura y de Desarrollo Rural. La finalidad del Fondo se cumplirá en el marco de las políticas que adopte el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, mediante la cofinanciación de proyectos aprobados bajo las directrices expedidas para el FFA, respetando los principios de desarrollo sostenible (de conformidad con el Decreto 1565 de 2015, Artículo 2.1.4.1.2).

Con el fin de dar cumplimiento al objetivo previsto en el artículo anterior, el Fondo tendrá los siguientes objetivos específicos: 1. Promover el fomento y fortalecimiento de la producción agropecuaria, pesquera, acuícola y de desarrollo rural. 2. Contribuir al mejoramiento de los procesos de producción, transformación, conservación, mercadeo y comercialización de los productos agropecuarios, pesqueros, acuícola y de desarrollo rural. 3. Contribuir al fortalecimiento de las actividades de transferencia tecnológica, de investigación y de modernización del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural. 4. Contribuir al mejoramiento de la infraestructura productiva, física y social en las áreas rurales, que contribuya al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades campesinas, indígenas y negras, y de las organizaciones y asociaciones de pescadores. 5. Incentivar el desarrollo de iniciativas y la formación y el fortalecimiento de las organizaciones y asociaciones campesinas, indígenas y negras, organizaciones y asociaciones de pescadores, y promover su participación en los procesos de desarrollo local, regional y nacional... entre otros (De conformidad con el Decreto 1565 de 2015, Artículo 2.1.4.1.2.).

La Resolución 00002 de enero 3 de 2022 del MADR desagrega los recursos del proyecto de inversión: "*Fortalecimiento de actividades que impulsen y contribuyan al desarrollo del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural FFA Nacional*" que para 2022 corresponden a $200.000.000.000 habilitados mediante BPIN 2018011000379.

De la apropiación señalada anteriormente, $185.291.295.939 fueron dispuestos para cofinanciación y, de estos, se encuentran comprometidos $162.695.025.650,35 a través de convenios interadministrativos en 28 proyectos que fueron apalancados en la vigencia 2021, con cupo para vigencias futuras 82321; cupo aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público -MHCP, en octubre 13 de 2021.

Para la Vigencia 2022, mediante Resolución 00019 de enero 24 de 2022 del MADR se realiza la distribución interna de los recursos del Presupuesto de Inversión del Fondo de Fomento Agropecuario, a través del proyecto, por $22.596.270.288,65, para cofinanciación de proyectos, con cargo a los recursos del FFA. Para enero 18 de 2022, se presentaron 508 iniciativas, que corresponden a líneas de Infraestructura productiva y a transferencia tecnológica, de ahí que se decide distribuir 22% para la primera línea y 78% para la última.

Consultado el seguimiento a diciembre de 2022 del Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión-SPI, en el avance financiero se identifica que sólo se obligó el 18.26% de la apropiación vigente y de lo destinado a cofinanciar proyectos sólo se obligó el 15,95%. En cuanto a la actividad de realizar interventoría a los proyectos cofinanciados, el MADR obligó el 34,18%. De esta última actividad, vale decir que existen cuatro contratos de interventoría establecidos por regiones, dentro de los cuales, para la presente auditoría se tomó dentro de la muestra el contrato 2022525, suscrito con AGROPACÍFICO.

Como resultado de este ejercicio fiscal y analizadas vía denuncias de la Gobernación de Bolívar y del municipio de Viterbo - Caldas; algunos de estos convenios permitieron configurar 4 hallazgos para apertura de Indagación Preliminar, por un monto de $10.834.430.063.

Sobre este tema la CGR adelantará actuación fiscal para coadyuvar a determinar la situación real de estas partidas presupuestales y el estado de los convenios y/o contratos derivados.

Recursos Entregados en Administración

Llama la atención la situación presentada con los Convenios Marco Derivados y/o contratos por Recursos Entregados en Administración por parte del Ministerio, contabilizados en esta cuenta y como Activos en los Estados Financieros del MADR al cierre de vigencia 2022, situación que viene presentándose desde vigencias anteriores, sin que el Ministerio muestre acciones efectivas para recuperar estos recursos públicos; no obstante, los pronunciamientos de la Contraloría General de la República en los diferentes informes de auditoría.

Al cierre de la vigencia 2022, esta cuenta presenta un saldo de $404.678.474.142, correspondiente a 207 convenios, la cual representa 15% de sus activos (los cuales suman $2.658.701.353.828), saldos que corresponden a convenios de vigencias anteriores, que datan desde el 2007.

La información presentada en las Notas a los Estados Financieros, muestra que, en la vigencia 2022, fueron analizados 93 convenios, de los cuales 43 presentan posibles incumplimientos contractuales y, sobre estos, la Oficina Asesora Jurídica adelanta procesos judiciales, para realizar las acciones de cobro o castigo de cartera, de acuerdo con los resultados de los fallos.

Así mismo, la auditoría realizada para la vigencia 2022 permitió establecer que, de 79 convenios de vigencias anteriores que no registraron movimientos por concepto de legalización de los recursos durante el 2022, los trámites no han tenido avances significativos frente a este tema, lo que afecta de manera importante los recursos que deben ser orientados al cumplimiento de la misión institucional del Ministerio.

De otra parte, en el plan de trabajo de la auditoria financiera, vigencia 2022, en el Riesgo 1 se incluyó la cuenta 1951 denominada *PROPIEDADES DE INVERSIÓN,* por cuanto corresponde a bienes que se encuentran dispuestos para arrendamiento, uso y sobre los cuales, presuntamente, el Ministerio percibe beneficios económicos.

Ahora bien, corresponden a 99 bienes inmuebles por un valor de $88.304.374.380, de los cuales se toma como muestra 21 inmuebles, los cuales suman $83.878.448.128.

Del estudio y análisis de la cuenta 1951 denominada *PROPIEDADES DE INVERSIÓN,* se concluyó lo siguiente:

Referente a la situación jurídica, se evidenció falta de control e inobservancia de los requisitos normativos y reglamentarios por parte del Grupo de Gestión Integral de Entidades Liquidadas, adscrita a la Secretaría General, en la implementación y aplicación del Manual de Bienes y Seguros, lo que genera riesgo sobre la administración, tenencia, deterioro físico, ocupación por parte de terceros y demás riesgos asociados con la custodia y seguridad jurídica de los bienes inmuebles. Al respecto, se solicitará una Actuación Especial para revisar más detalladamente este tema.

2. DICTAMEN

Doctora
JHÉNIFER MOJICA FLÓREZ
Ministra
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR
Bogotá D.C.

Respetada señora Ministra,

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, adelantó Auditoría Financiera (PVCF 2023 – semestre 1) al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR, a través del examen del Estado de Situación Financiera al 31 de diciembre de 2022 y el Estado de Resultados por el año terminado en esa fecha, así como la evaluación de la Ejecución Presupuestal de la vigencia 2022 y del Control Interno Financiero.

Dicha información fue examinada y comparada con la del año anterior, la cual fue auditada por la Contraloría General de la República.

La Auditoría Financiera incluyó la comprobación que las operaciones financieras y económicas, se realizaron conforme a las normas legales y procedimientos aplicables.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural es responsable de la preparación y correcta presentación de los Estados Financieros y de la información Presupuestal, de conformidad con las normas prescritas por las autoridades competentes y los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados prescritos por la Contaduría General de la Nación.

Esta responsabilidad incluye el diseñar, implementar y mantener mecanismos de control interno adecuados, para la preparación y presentación de estados financieros libres de incorrecciones materiales, bien sea por fraude o error, seleccionar y aplicar las políticas contables apropiadas, así como efectuar las estimaciones contables que resulten razonables en las circunstancias.

La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe que contenga el pronunciamiento sobre el Fenecimiento o no de la

Cuenta, con fundamento en la opinión sobre los Estados Financieros y la Ejecución Presupuestal.

El representante legal del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural rindió la cuenta por la vigencia fiscal 2022, dentro de los plazos previstos en la Resolución Orgánica 0042 del 25 de agosto de 2020.

La Auditoría Financiera se llevó a cabo de conformidad con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores - ISSAI, con arreglo a las Normas Internacionales de Auditoria - NIA, las cuales han sido adaptadas por la Contraloría General de la República a través de la Guía de Auditoría Financiera - GAF. Dichas normas exigen que se cumpla con los requerimientos de ética, así como que se planifique y ejecute la auditoría, con el fin de obtener una seguridad razonable sobre si los estados financieros y cifras presupuestales, están libres de incorrección material.

La auditoría incluye examinar, sobre una base selectiva, la evidencia que soporta las cifras, las revelaciones en los estados financieros y la adecuada implementación y funcionamiento del Control Interno Financiero.

En el trabajo de auditoría se presentaron algunas limitaciones que no afectaron el alcance de la Auditoría Financiera, sin embargo, si requirieron la realización de actividades complementarias para lograr el cumplimiento de los objetivos planteados en el Plan de Trabajo. En este sentido, no fue oportuna ni completa la entrega de la información, como en el caso del contrato 20220525 suscrito con AGROPACÍFICO y se entregó información en visitas especiales que si se hubiesen allegado oportunamente no se habrían configurado observaciones; entre otros temas que dan lugar a la apertura de un Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal -PASF (PASF.1).

La auditoría conllevó la aplicación de procedimientos para obtener evidencia de auditoría sobre los valores y la información revelada por el sujeto de control. Los procedimientos seleccionados dependen del juicio del equipo auditor, incluida la valoración de los riesgos de incorrección material en los estados financieros y cifras presupuestales, debido a fraude o error. En la evaluación del riesgo, el auditor considera el control interno de la Entidad como relevante para todos sus propósitos, con el fin de diseñar procedimientos de auditoría que sean apropiados.

Esta auditoría también incluyó la evaluación de la adecuación de las políticas contables diseñadas y aplicadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en cumplimiento del marco normativo aplicable para las entidades de Gobierno y de la razonabilidad de las estimaciones contables realizadas por el Ministerio.

La Contraloría General de la República considera que la evidencia de auditoría que se ha obtenido proporciona una base suficiente y adecuada para expresar la opinión.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Así mismo, se corrió traslado a las Gobernaciones de Bolívar y Nariño, e igualmente al Municipio de Viterbo – Caldas; dentro del desarrollo de la Auditoría Financiera, otorgando el plazo formalmente establecido para que se emitieran los argumentos de defensa.

2.1. OPINIÓN CONTABLE

2.1.1. Fundamento de la Opinión

Los estados financieros del Ministerio con corte al 31 de diciembre de 2022, representan activos por $2.658.701.353.827, siendo las Cuentas por Cobrar las de mayor representatividad con 54.37%, Otros Activos con 24.21%, Inversiones e Instrumentos Derivados con 16.35% y Prestamos por Cobrar con 4.34%.

Como resultado de la evaluación de los estados financieros a 31 de diciembre de 2022 al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-MADR, se determinó una (1) incorreción cualitativa material por $13.286.952.242 de la subcuenta Arrendamientos Operativos debido a la inobservancia de la normatividad vigente, en la no aplicación del cálculo para el deterioro; dos (2) incorrecciones cuantitativas materiales significativas y generalizadas por $137.446.969.738, originadas por irregularidades en la gestión inoportuna en la solicitud de PAC y falta de conciliación y seguimiento a los informes de supervisión de manera oportuna para la legalización de los Recursos Entregados en Administración y una (1) incorrección por incertidumbre, material, significativa y generalizada de carácter cuantitativo por $88.304.347.380, que asciende a 100% de la cuenta Propiedades de Inversión, debido a que no se contó con la totalidad de los soportes para efectuar la trazabilidad de los saldos a 31 de diciembre de 2022, así como, la no actualización de los valores históricos de los inmuebles dado que estos no presentan variación ni guardan relación con los valores catastrales, lo que se traduce en una imposibilidad de conocer el saldo real de la cuenta, que equivale al 3.32% de los activos totales con efecto en el Patrimonio Fiscal.

2.1.2. Opinión Negativa

En opinión de la Contraloría General de la República, los Estados Financieros del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, no presentan razonablemente en todos los aspectos importantes la situación financiera a 31 de diciembre de 2022 y los resultados de sus operaciones por el año que terminó en esta fecha, de conformidad con los principios y normas de contabilidad prescritos por la Contaduría General de la Nación.

2.2. CONCEPTO SOBRE CONTROL INTERNO FINANCIERO

Como resultado de la evaluación al diseño de controles implementados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se determinó una calificación de **"*Ineficiente*",** sustentado en el hecho de que las diferentes actividades se encuentran definidas y no cuentan con los mecanismos de control.

En la evaluación de la efectividad de controles realizada de acuerdo con la metodología vigente para la evaluación de control interno, el puntaje final obtenido fue de 2.3, valor que permite a la Contraloría General de la República conceptuar que, para el período auditado, la Calidad y Eficiencia de Control Interno es **"*Ineficiente*".**

Este resultado se sustenta en la materialización de riesgos tales como: la no representación razonable de la situación financiera y jurídica de la entidad, en relación con las cuentas: Arrendamiento Operativo, Propiedades de Inversión; deficiencias en el reconocimiento de las Otras Cuentas por Cobrar, en razón a que el MADR no gestionó de manera oportuna la solicitud del PAC para el cumplimiento del pago según los compromisos pactados en los convenios y/o contratos vigentes al cierre del 2022.

Igualmente, al verificar la información contable, se evidenció que el reconocimiento de la legalización de los recursos entregados en administración, no se efectúan de acuerdo con la periodicidad establecida, lo que generó que la amortización del gasto no incluya la ejecución del cierre de la vigencia de la cuenta Recursos Entregados en Administración; falta de claridad en la información revelada e incorrecciones de revelación por inadecuada o insuficiente; generalmente, por deficiencias en los controles afectando la percepción de los usuarios sobre los estados financieros.

2.3. OPINIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

2.3.1. Fundamento de la opinión

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para la vigencia 2022 contó con una apropiación definitiva de $1.297.588.466.413, de los cuales fueron comprometidos $1.173.367.429.257, representados en 35% de Gastos de Funcionamiento por $410.636.486.172 y 65% en Inversión por $761.364.109.657.

En el proceso auditor, se evaluaron recursos comprometidos por $617.692.000.000, correspondientes a los siguientes proyectos de inversión:

- "*Fortalecimiento de Actividades que Impulsen y Contribuyan al Desarrollo del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural – Fondo de Fomento Agropecuario – FFA"*
- *"Implementación de Estrategias para la Inclusión Financiera en el Sector Agropecuario Nacional"*
- *"Fortalecimiento de la Competitividad de las Cadenas Productivas Agropecuarias a Nivel Nacional".*

Revisado el informe de seguimiento, a diciembre 31 de 2022, de la plataforma Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión SPI del DNP, se encontró que el proyecto: "*Fortalecimiento de Actividades que Impulsen y Contribuyan al Desarrollo del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural – Fondo de Fomento Agropecuario – FFA",* cuenta con un horizonte de 2019- 2023 y, de acuerdo con el avance del proyecto en 2021 desde el aspecto físico, logra 88%, el financiero alcanzó 31,03% y en gestión 0%. Así mismo para 2022, el avance físico fue de 0%, el financiero 18,27% y el de gestión 83%.

En relación con el proyecto: "*Implementación de Estrategias para la Inclusión Financiera en el Sector Agropecuario Nacional",* el avance alcanzado en 2022 fue de 62,78%, el físico 101% y el de gestión 125%.

Para el proyecto: "*Fortalecimiento de la competitividad de las Cadenas Productivas Agropecuarias a nivel nacional",* que tiene un horizonte de ejecución de 2019-2023, para la vigencia 2022 el avance financiero fue de 71,30%, el físico de 63% y el de gestión 81%. Igualmente, a los anteriores su horizonte cubre 2019-2023.

De otra parte, la presente auditoría identificó pérdida presupuestal, en la medida que no comprometió $124.221.037.156, que equivale al 10% de la apropiación definitiva a diciembre 31 de 2022. Así, de esta suma, $78.400.363.115 dejaron de

comprometerse, por parte del proyecto del Fondo de Fomento Agropecuario, $4.960.822.192 en el rubro de Funcionamiento-Sentencias.

Vale decir, que dentro de las glosas señaladas por la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes para la vigencia 2021, se encuentra la pérdida presupuestal que para esa vigencia representó 5%. Al respecto, las gestiones de corrección desarrolladas por el MADR no han sido efectivas, dado que como se explicó anteriormente, para 2022 la pérdida presupuestal fue superior.

En el tema de evaluación de contratación se formularon cuatro hallazgos para apertura de Indagación Preliminar, derivados del estudio y atención de denuncias por concepto de recursos de la vigencia 2021, con ocasión de debilidades de control presentadas en dineros entregados a través del FFA.

Los contratos de la muestra para la evaluación fueron seleccionados teniendo en cuenta los saldos pendientes por ejecutar a 31 de diciembre de 2022. Vale decir que en su mayoría fueron ampliados en su plazo de ejecución para permitirles finalizar su objetivo contractual.

2.3.2. Opinión Presupuestal

Por lo expresado anteriormente, la opinión sobre la ejecución presupuestal del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para la vigencia 2022, es **Razonable.**

2.4. REFRENDACIÓN DE LAS RESERVAS PRESUPUESTALES

A diciembre 31 de 2022, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural constituyó reservas presupuestales por $332.207.053.057, distribuidas en la siguiente forma:

- Reserva por recibo de bienes y servicios sin PAC (Inducidas) $207.730.395.279.
- Reservas constituidas por fuerza mayor o caso fortuito $ 124.476.657.778.

La CGR, de un total de 317 reservas constituidas por el MADR, tomó como muestra 28 reservas por valor de $253.326.975.923; de las cuales todas se refrendaron. En este sentido, trece (13) reservas Inducidas (sin PAC) por $174.890.785.515 y quince (15) reservas de fuerza mayor o caso fortuito por $78.436.190.407.

Dentro de las partidas que se constituyeron en el rezago presupuestal como reservas de apropiación, la Auditoria presentó hallazgo sobre las reservas con corte a 31 de diciembre de 2022.

Finalmente, la CGR refrenda las partidas analizadas en la muestra de las reservas presupuestales constituidas por el MADR, por valor de $253.326.975.923.

2.5. FENECIMIENTO DE LA CUENTA

Con fundamento en la opinión contable y presupuestal, la Contraloría General de la República "***No Fenece"*** la cuenta fiscal del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por la vigencia fiscal 2022.

2.6. HALLAZGOS DE AUDITORÍA

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron doce (12) hallazgos administrativos, de los cuales cuatro (4) tienen posible incidencia disciplinaria y cuatro (4) con solicitud de Indagación Preliminar (I.P.). Según corresponda se trasladarán a las instancias respectivas.

2.7. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

Del análisis practicado en la auditoría financiera a la efectividad de las acciones establecidas en el plan de mejoramiento suscrito por la entidad y que se encontraba vigente al 31 de diciembre del 2022, así como la revisión del informe de avance presentado por la entidad con corte a la misma fecha, se estableció el siguiente resultado:

El plan de mejoramiento para la auditoría financiera de la vigencia fiscal 2022 presenta acciones correctivas y preventivas correspondientes a 15 hallazgos y 41 acciones de mejora con vencimiento a 06 de octubre de 2023; de las cuales se verificaron los documentos y soportes correspondientes a 8 hallazgos y 20 acciones que se relacionan con asuntos financieros, contables, presupuestales y jurídicos.

De las acciones de mejora evaluadas se determinó que 12 fueron efectivas y 8 fueron inefectivas, por cuanto persisten las situaciones que originaron los hallazgos o se produjeron nuevos hallazgos que se presentan en este informe de Auditoría. El resultado acumulado de la evaluación arrojó una valoración de ***"inefectivo",*** correspondiente al 40%, por lo que no superó el 80% de efectividad.

En el anexo 3, se detallan las acciones que no fueron efectivas o de las cuales no se evidenció su cumplimiento, de acuerdo con los soportes aportados por el Ministerio.

2.8. PLAN DE MEJORAMIENTO

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 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 veinte (20) días hábiles siguientes al recibo de este informe, conforme a lo establecido la Resolución Orgánica 0042 del 25 de agosto de 2020.

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 a los correos electrónicos **soporte_sireci@contraloria.gov.co**, mary.varela@contraloria.gov.co, carlos.salamanca@contraloria.gov.co y enan.quintero@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.

Bogotá, D. C. **06-JUNIO-2023**

ANWAR SALIM DACCARETT ALVARADO
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

Aprobó: Sonia Alexandra Gaviria Santacruz, directora de Vigilancia Fiscal
Revisó: Carlos Mao Salamanca Rosas. Supervisor
Elaboró: Líder y equipo auditor
jafc

3. RELACIÓN DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA

3.1. MACROPROCESO GESTIÓN FINANCIERA Y CONTABLE

Hallazgo No. 1. Otras Cuentas por Cobrar - Arrendamiento Operativo. Administrativo (A).

El Manual de Políticas Contables VERSIÓN 04- DE-GFI-01 de fecha 01/12/2022, establece en su numerales:

"6.3.3 Clasificación Las Cuentas por Cobrar: se clasificarán en la categoría de costo, aplica para todas las cuentas que representan los derechos adquiridos por la entidad en desarrollo de sus actividades, entre otros:

- *Transferencias por cobrar*
- *Otras cuentas por cobrar*
- *Cuentas por cobrar de difícil recaudo*
- *Deterioro acumulado de cuentas por cobrar*

(...)
6.3.6 Medición Posterior

Con posterioridad al reconocimiento, las cuentas por cobrar se medirán por el valor de la transacción menos cualquier disminución por deterioro de valor.

El deterioro se reconocerá de forma separada como un menor valor de las cuentas por cobrar, afectando el gasto del periodo.

6.3.7 Deterioro

El deterioro corresponderá al exceso del valor en libros de la cuenta por cobrar con respecto al valor presente de los flujos de efectivo futuros estimados.

*Las cuentas por cobrar serán objeto de estimaciones de deterioro cuando exista evidencia objetiva del incumplimiento de los pagos a cargo del deudor, o, también, por el desmejoramiento de sus condiciones crediticias." (*Subrayado fuera de texto)

Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos - Marco Normativo para Entidades de Gobierno.

"5. Para el cálculo del deterioro la entidad podrá realizar la estimación de las pérdidas crediticias esperadas de manera individual o de manera colectiva. (Subrayados fuera de texto)

(...)
2.4.1. Deterioro individual de cuentas por cobrar Cuando la estimación del deterioro de las cuentas por cobrar se realice de manera individual, la entidad medirá, como mínimo al final del periodo contable, el deterioro por el valor de las pérdidas crediticias esperadas.

(...)
2.4.2. Deterioro colectivo de cuentas por cobrar. Cuando la estimación del deterioro de las cuentas por cobrar se realice de manera colectiva la entidad estimará, como mínimo al final del periodo contable, el deterioro de las cuentas por cobrar a través de una matriz de deterioro u otra metodología que permita estimar las pérdidas crediticias esperadas. La estimación del deterioro de las cuentas por cobrar se podrá realizar de manera colectiva, cuando estas compartan características similares que puedan influir en su riesgo crediticio, tales como sector industrial, condiciones contractuales, ubicación geográfica, calificación del deudor o plazos de vencimiento."

Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera – para Entidades de Gobierno.

"4. *CARACTERÍSTICAS CUALITATIVAS DE LA INFORMACIÓN FINANCIERA DE PROPÓSITO GENERAL 16. Las características cualitativas de la información financiera de propósito general son los atributos que esta tiene para que sea útil a los usuarios; es decir, para que contribuya con la rendición de cuentas, la toma de decisiones y el control. Estas se dividen en características fundamentales y de mejora.*

4.1 Características fundamentales

17. Las características fundamentales son aquellas que la información financiera de propósito general debe cumplir necesariamente para que sea útil a sus usuarios, estas son Relevancia y Representación fiel. 18. La utilidad de la información financiera de propósito general depende tanto de la relevancia como de la representación fiel. Por tanto, ni una representación fiel de un hecho irrelevante ni una representación no fidedigna de un hecho relevante ayudan a la rendición de cuentas, a la toma de decisiones ni al control". (Subrayado fuera de texto).

En los estados financieros del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR, con corte a 31/12/2022, la subcuenta: 138439 - Arrendamiento Operativo, presenta un saldo de $13.286.952.242, por concepto de los pagos pendientes del canon mensual, según el contrato de arrendamiento 20150532 suscrito por el MADR con ALMAGRARIO S.A., el cual según "*NOTA 7. CUENTAS POR COBRAR -7.5.7 Arrendamiento operativo"*, se encuentra en proceso jurídico de cobro.

El detalle del saldo se describe en la siguiente tabla:

Tabla No. 01
Contrato de arrendamiento 20150532 – suscrito con ALMAGRARIO S. A.

PERIODO RADICACION CTA COBRO	CUENTA DE COBRO	VALOR	IVA	TOTAL
Nov a diciembre. / 2016	18 y 20	1.218.693.879	194.991.021	1.413.684.900
Julio a Diciembre/ 2017	27 a 33	3.289.505.650	622.620.221	3.912.125.871
Enero a diciembre 2018	34 a 46	6.551.242.517	1.244.736.078	7.795.978.595
Enero a abril /2019	47 a 50	2.227.510.196	423.226.937	2.650.737.133
SALDO PENDIENTE DE PAGO - ALMAGRARIO		**13.286.952.242**	**2.485.574.257**	**15.772.526.499**

Fuente: Subdirección Financiera MADR. Elaboró equipo auditor.

Debido al incumplimiento del pago de los cánones de arrendamiento, el MADR con fecha 10 de diciembre de 2019 radicó la demanda y hasta el 10 de febrero de 2022 fue admitida. A la fecha de marzo 30 de 2023, el proceso se encuentra al despacho, para fijar fecha y hora de audiencia inicial.

Con base en lo anterior se observa que: la subcuenta 138439 - Arrendamiento Operativo, de la Cuenta 1384 - Otras Cuentas por Cobrar, con saldo de $13.286.952.242, no representa un activo realizable por su deterioro; toda vez que existe evidencia objetiva del incumplimiento de los pagos a cargo del deudor y el desmejoramiento de sus condiciones crediticias, situación que acorde con la política contable debe efectuarse el cálculo y registro del deterioro de este derecho.

Lo anterior, por cuanto no se ha sometido al análisis del Comité de Sostenibilidad Contable.

Lo que genera una incorrección material cualitativa[1], de carácter específica, al superar el error tolerable estimado por grupos de cuentas del activo, lo que

[1] *Materialidad Específica calculada por grupo del activo: Error Tolerable de las Cuentas por cobrar $7.299.979.650.*

sobrestima el saldo de la cuenta 1384 - Otras Cuentas por Cobrar, al cierre de la vigencia 2022, y con ello afecta la interpretación de la información financiera por parte del usuario final.

Hallazgo administrativo (A).

Respuesta de la Entidad

El Ministerio, manifiesta que no está incurriendo en incorrección material cualitativa dado que la oficina Jurídica mediante memorando No. 2022-110-017557-3 del 12 de septiembre de 2022, informó que Almagrario S. A. se encuentra en un proceso de reorganización empresarial ante la Superintendencia de Sociedades, sin que se desconozca la obligación y la acreencia con el Ministerio se encuentra calificada como de cuarta clase, la cual será cancelada en 13 cuotas trimestrales a partir del 27 febrero de 2026 hasta el 27 de febrero de 2029.

La coordinación de contabilidad indica que ha solicitado a la Oficina Asesora Jurídica, el porcentaje de probabilidad de recuperación de la Cartera con Almagrario, con el fin de determinar si procede al deterioro de la misma.

Análisis de la Respuesta

Es de precisar que el acuerdo de reorganización citado, no fue allegado a la auditoria, así mismo se desconoce el porcentaje de probabilidad de la recuperación de las acreencias. Es de anotar que ya han trascurrido más de 6 años y, de acuerdo con lo manifestado por el Ministerio, aún tiene que esperar los próximos dos años para empezar a recibir la primera cuota, por ende, de existir dicho acuerdo, esto no exime la obligación del deterioro.

Sin embargo, no es clara esta situación del acuerdo, dado que la entidad informó mediante oficio número 2023- 110 -001525-3 del 22/03/2023 que existe un proceso judicial de controversia contractual.

En este sentido y con la finalidad de recabar información sobre el proceso jurídico en el cual se encuentra inmerso el MADR y Almagrario S. A., se solicitó mediante correo electrónico al Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Tercera, link del expediente: 25000233600020190085800 y mediante la plataforma http://samairj.consejodeestado.gov.co., se verificó y se examinó en conjunto en los siguientes términos:

Dentro de las actuaciones procesales se encuentra que: 1). El 10 de diciembre de 2019 el MADR radicó demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo

por controversias contractuales en contra de ALMAGRARIO S. A., 2). El 10 de febrero de 2022 fue fijada la fecha del auto de admisión de la demanda y 3). A marzo de 2023, el proceso se encuentra al despacho para fijar fecha y hora de audiencia inicial.

De lo cual se confirma que ALMAGRARIO adeuda, por concepto de no pago del canon de arrendamiento, desde la vigencia 2016 a 2019, la suma de $15.772.526.649, de los cuales $13.286.952.242 corresponden al valor base del arriendo y $ 2.485.574.257 por concepto de IVA.

Conclusión

Es de reiterar que, por tratarse de una obligación, de la cual cursa un proceso judicial, existe un riesgo de posible pérdida y el saldo de la subcuenta 138439 Cuentas por Cobrar – Arrendamiento Operativo, no ha sufrido variación en los últimos 3 años, lo que permite concluir que el MADR no calculó el deterioro.

Es de anotar que, las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos - del Marco Normativo para Entidades de Gobierno (Actualizada según la Resolución 331 de 2022) establece: *"19.6. Reversión del deterioro del valor. La entidad evaluará, al final del periodo contable, si existe algún indicio de que el deterioro del valor reconocido en periodos anteriores ya no existe o podría haber disminuido. Si existe tal indicio, la entidad estimará nuevamente el valor recuperable del activo."* (subrayado fuera de texto)

La CGR mantiene lo observado, ya que no obtuvo soportes que evidencien el acuerdo organizacional, e igualmente esta situación no fue revelada en las notas a los estados financieros, por lo tanto, se valida como hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 2. Otras Cuentas por Cobrar por operaciones sin solicitud del PAC. Administrativo (A).

Artículo 89 Decreto 111 de 1996, establece: "*Las apropiaciones incluidas en el presupuesto general de la Nación, son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva.*

Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse, ni contracreditarse.

Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales sólo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen.

Igualmente, cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios.

El Gobierno Nacional establecerá los requisitos y plazos que se deben observar para el cumplimiento del presente artículo (L. 38/89, art. 72; L. 179/94, art. 38; L. 225/95, art. 8)". (Subrayado fuera de texto).

Artículo 27. Decreto 1793 de 2021 Capítulo III- de las Reservas Presupuestales y Cuentas Por Pagar.

"A través del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) - Nación se constituirán con corte a 31 de diciembre de 2021 las reservas presupuestales y cuentas por pagar de cada una de las secciones del Presupuesto General de la Nación, a las que se refiere el Artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. Como máximo, las reservas presupuestales corresponderán a la diferencia entre los compromisos y las obligaciones, y las cuentas por pagar por la diferencia entre las obligaciones y los pagos.

Para las cuentas por pagar que se constituyan a 31 de diciembre de 2021 se debe contar con el correspondiente programa anual mensualizado de caja de la vigencia, de lo contrario deberán hacerse los ajustes en los registros y constituir las correspondientes reservas presupuestales. igual procedimiento se deberá cumplir en la vigencia 2022…" (Subrayado fuera de texto).

Ley 2159 de 2021, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2022.

"Artículo 22. (…)Cuando en los convenios se pacte pago anticipado y para el cumplimiento de su objeto el órgano contratista requiera contratar con un tercero, solo podrá solicitarse el giro efectivo de los recursos a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público una vez dicho órgano adquiera el compromiso presupuestal y se encuentren cumplidos los requisitos que hagan exigible su pago a favor del beneficiario final." (Subrayado fuera de texto).

Circular Externa 042 de 31 de diciembre de 2021 numeral 4 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que establece: "*De acuerdo con el calendario PAC 2022, adjunto, las asignaciones se harán mes anticipado, y solo se estudiará su aprobación si media una solicitud previamente registrada en SIIF Nación. Esta debe, en la parte pertinente a notas de los datos administrativos, contener una justificación que consiste en una breve y clara explicación del uso que se les dará a los recursos solicitados, agrupando los conceptos del gasto de mayor a menor".* (Subrayados fuera de texto).

Manual de Políticas Contables –Documento Estratégico Versión 4 DE-GFI-01 de fecha 01/12/2022.

"a. Reconocimiento de activos:

Se reconocerá como activos, los recursos controlados por la entidad, que resulten de un evento pasado y de los cuales se espere obtener un potencial de servicio o generar beneficios económicos futuros, siempre que el valor del recurso pueda medirse fiablemente."

Catálogo General de Cuentas del Marco Normativo para Entidades de Gobierno (Actualizado según las resoluciones 321 y 340 de 2022 de la CGN)

13- Cuentas por Cobrar

Descripción

"En esta denominación, se incluyen las cuentas que representan los derechos adquiridos por la entidad en desarrollo de sus actividades, de los cuales se espere, a futuro, la entrada de un flujo financiero fijo o determinable, a través de efectivo, equivalentes al efectivo u otro instrumento financiero. Estas partidas incluyen los derechos originados en transacciones sin contraprestación, tales como impuestos y transferencias, y en transacciones con contraprestación, tales como la venta de bienes y servicios"

1384- Otras Cuentas por Cobrar

Descripción

"Representa el valor de los derechos de cobro de la entidad por concepto de operaciones diferentes a las enunciadas en las cuentas anteriores".

La CGR observa que, mediante comprobante manual número 25078 de fecha 31/12/2022, se registró en la Subcuenta 138490– Otras Cuentas por Cobrar, el valor de $195.222.031.155, por concepto de *"reconocimiento de cuentas por pagar presupuestales- reserva que por la no disponibilidad de PAC no fue posible registrar su obligación al cierre de la vigencia 2022 en el aplicativo SIIF II, no obstante, el bien o servicio se recibió a satisfacción".*

En la nota a los estados financieros "*NOTA 7. CUENTAS POR COBRAR - 7.5.8 Otras cuentas por cobrar",* señala que esta subcuenta "*tiene como origen la causación (Reserva inducida) de las Cuentas por Pagar de Convenios y/o Contratos Interadministrativos con corte 31 de diciembre de 2022; que por falta de PAC a 31 de diciembre 2022 no fue posible realizar el registro de las obligaciones en el aplicativo SIIF NACION y de los cuales se debe incorporar en la contabilidad del Minagricultura manual con comprobante contable, toda vez que el bien o servicio fue recibido a satisfacción según las cuentas por pagar recibidas por el Grupo Central de Cuentas".* (Subrayado fuera de texto).

Al respecto, se determinó que el MADR tramitó la solicitud del PAC por fuera de los términos establecidos en la Circular Externa 042 del 31 diciembre 2021, numeral 4 expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, realizando la gestión presupuestal a partir de febrero de 2023.

Adicionalmente, la CGR solicitó a la Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público- MHCP, que se informara sobre el reconocimiento de los pasivos, por parte de ese ente, de estas operaciones que afectan el PAC; por lo cual, el MHCP informó que al cierre de la vigencia no incorporó estas partidas.

El registro se compone de una operación correspondiente al contrato 20220436 suscrito por el MADR con FINAGRO S.A., por $97.610.363.076 para la atención de los programas ICR y LEC, cuya ejecución se da según las líneas de tiempo de los productos agropecuarios financiados y, acorde con el marco normativo se estableció que el registro contable, se realizaría a la subcuenta 138427- Recursos de Acreedores Reintegros a Tesorería, bajo el concepto de *"Rezago con pago líquido cero";* no obstante, se registró en la Subcuenta 138490 – Otras Cuentas por Cobrar.

Además, en el registro contable se incorporaron las operaciones por desembolsos en contratos y convenios que, como se dijo, se solicitó el PAC a partir de febrero de 2023, por lo tanto, al no existir el derecho, se sobrestimó el saldo de la Cuenta 1384 - Otras Cuentas por Cobrar, por valor de $97.611.668.079.

En la siguiente tabla, se detallan algunos de los contratos y convenios cuyos saldos hacen parte del valor observado:

Tabla No. 02
Evaluación de Contratos y/o convenios según muestra seleccionada

Convenio y/o contrato	Tercero	Objeto	Constitución de cuentas por pagar presupuestales - reserva	Fecha solicitud de PAC
20220395	BMC BOLSA MERCANTIL DE COLOMBIA S.A.	Prestar sus servicios como Bolsa Mercantil de Colombia para el Desarrollo de las actividades que promuevan la Competitividad del Sector Agropecuario, A Través del Apoyo a la Producción, Comercialización, Abastecimiento, Almacenamiento de Excedentes,	14.342.168.787	Según "REPORTE DE SOLCITUD DE MODIFICACIO DE PAC" Pantallazo de SIIF de fecha 01/02/2023 valor solicitado $ 115,244 millones - **Incumplimiento justificado** EL 10/02/2023 se solicita nuevamente PAC por $52,013 millones – APROPIADO.
20220437	ASOCIACION COLOMBIANA DE EXPORTADORES DE FLORES ASOCOLFLORES	"Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para promover el Consumo de flores y follajes de Colombia a nivel internacional y nacional, A través de activaciones, posicionamiento de la flor colombiana, transferencia de conocimiento.	400.000.000	
20220463	CORPORACION COLOMBIANA DE INVESTIGACION AGROPECUARIA - AGROSAVIA	Aunar esfuerzos económicos, técnicos, financieros, logísticos y humanos para la implementación de estrategias de vinculación y transferencia de tecnología en la producción de cultivos forrajeros, producción y uso de ensilaje y suplementos alimenticio.	4.500.000.000	
20220562	CORPORACION CENTRO DE INVESTIGACION EN PALMA DE ACEITE - CENIPALMA	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para la puesta en marcha de procesos de contención y mitigación de la afectación social, económica y fitosanitaria por cuenta de la propagación de la enfermedad Pudrición Del Cogollo (PC)	210.000.000	
20220704	ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION FAO	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre el Ministerio De Agricultura Y Desarrollo Rural Y La Organización De Las Naciones Unidas Para La Alimentación y La Agricultura - FAO, para el fortalecimiento de políticas en comercialización.	3.000.000.000	
20210674	ASOCIACION DE MUNICIPIOS DEL SINU, SABANA Y COSTA CORDOBESA	Vigencia Futura Aunar Esfuerzos Económicos, Técnicos, Administrativos Y Financieros, Para Aumentar Los Niveles De Competitividad Y Productividad Del Cultivo De Plátano en El Municipio De San Pelayo, Departamento De Córdoba	1.917.500.000	Según "REPORTE DE SOLCITUD DE MODIFICACIO DE PAC" Pantallazo de SIIF de fecha 01/02/2023 valor solicitado $ 115.244 millones - **Incumplimiento justificado** 10/02/2023 $52,013 millones – APROPIADO.
20210657	ASOCIACION DE MUNICIPIOS DEL SINU,	Vigencia futura aunar esfuerzos económicos, técnicos,	2.999.996.560	

Convenio y/o contrato	Tercero	Objeto	Constitución de cuentas por pagar presupuestales - reserva	Fecha solicitud de PAC
	SABANA Y COSTA CORDOBESA	administrativos y financieros, para fortalecer los niveles de productividad y competitividad del sector panelero en el Departamento De Risaralda		
20200530	SOCIEDAD FIDUCIARIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO S.A.	Vigencias futuras para amparar la contratación de un encargo fiduciario para la administración y gestión de los recursos del Programa Proyecto Apoyo A Alianzas Productivas (PAAP).	53.100.000.000	Según "REPORTE DE SOLCITUD DE MODIFICACIO DE PAC" Pantallazo de SIIF de fecha 23/03/2023 valor solicitado $ 56.490 millones – APROPIADO.

Fuente: Información MADR. Preparo: Equipo Auditor

Todo lo anterior, ocurre por inobservar la reglamentación y normatividad establecida para el manejo de las apropiaciones presupuestales de 2022 y los parámetros del PAC, que conllevaron a una afectación de los registros contables, así:

- Incorrección cualitativa no material, por clasificación, revelación o presentación por el registro en la subcuenta 138490 Otras Cuentas por Cobrar y no en la subcuenta 138427 - Recursos de Acreedores Reintegros a Tesorería por $97.610.663.076
- Incorrección cuantitativa material, significativa y generalizada, por sobrestimación de la Cuenta 1384 - Otras Cuentas por Cobrar, por valor de $97.611.668.079.

Hallazgo Administrativo (A).

Respuesta de la Entidad

"Las solicitudes de PAC, se hacen teniendo en cuenta las necesidades de flujo de caja para los convenios y/o contratos.

La aprobación de las solicitudes de PAC está en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y para los convenios señalados, con excepción del contrato 20200530, se solicitó el PAC, una vez que los supervisores radicaron las respectivas cuentas (diciembre 29 y 30 de 2022), fecha para la cual no era posible solicitar PAC para pago en el año 2022. Para el contrato 20200530, se estuvo solicitando PAC desde el mes de septiembre de 2022 y finalmente fue aprobado en marzo de 2023".

Respecto del contrato 20220436 suscrito por el MADR con FINAGRO S. A., manifiesta que "*el valor pendiente de giro por $97.610.363.076, con corte a diciembre de 2022, no ha sido aprobado para constituirlo como "liquido cero", debido a que tiene toda la vigencia 2023 para su pago o giro y se hará una vez se efectúen*

los giros que el área técnica solicite durante el año 2023", por lo tanto, la cuenta 138427 solo se contabilizará el valor que diciembre pendiente 31 de 2023.

Igualmente cita la circular 039 del 15 de noviembre de 2022*, ASPECTOS A CONSIDERAR PARA EL CIERRE DE LA VIGENCIA 2022 Y APERTURA DEL AÑO 2023 EN EL SISTEMA INTEGRADO DE INFORMACIÓN FINANCIERA - SIIF NACIÓ,* da las instrucciones en los siguientes términos*: "Ajustes contables manuales por efecto de la ausencia de PAC: En el evento que se reciban bienes y/o servicios y la entidad no cuente con PAC para registrar la obligación, el área contable deberá hacer los respectivos ajustes manuales correspondientes para reflejar en la contabilidad del SIIF Nación el hecho económico. En dichos comprobantes, por directriz de la Contaduría General de la Nación, se deberá registrar en la descripción que éste corresponde a una reserva inducida por la ley."*

Análisis de la Respuesta

Evaluada la respuesta emitida por el MADR, en la cual cita que las solicitudes del PAC, se hicieron teniendo en cuenta las necesidades de flujo de caja para los convenios y/o contratos observados, los argumentos expuestos contravienen lo citado en el artículo 27 del Decreto 1793 de 2021, en el cual establece: (…) "*las cuentas por pagar que se constituyan a 31 de diciembre de 2021 se deben contar con el correspondiente programa anual mensualizado de caja de la vigencia, de lo contrario deberán hacerse los ajustes en los registros y constituir las correspondientes reservas presupuestales. igual procedimiento se deberá cumplir en la vigencia 2022…"* (Subrayado fuera de texto)

Es de precisar que, en acta de visita adelantada por la CGR a la Subdirección Financiera el 30/03/2023, en la cual se aportan los soportes donde se evidencia que el Ministerio no dio cumplimiento en lo relacionado con la solicitud de PAC de manera oportuna (mes anticipado) como lo establece el numeral 4 de la Circular Externa 042 de 31 de diciembre de 2021 expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sino que, por lo contrario gestionó dichas solicitudes en los meses de febrero y marzo de 2023, con el fin de efectuar el pago de las obligaciones contraídas contractualmente.

Respecto del contrato 20200530, para el cual el MADR manifiesta que la solicitud de PAC se gestionó desde el mes de septiembre de 2022 y, finalmente, fue aprobado en marzo de 2023, frente a esta afirmación no se adjuntó el soporte de las gestiones adelantadas antes del cierre de 2022.

Por lo tanto, al cierre de la vigencia 2022, se constituyeron reservas presupuestales (inducidas), dado que no se solicitó oportunamente el PAC teniendo en cuenta que

los servicios ya se habían prestado a 31/12/2022, cabe señalar que esta situación conllevó a que estas operaciones quedasen registradas en la cuenta contable 138490 - Otras Cuentas por Cobrar, lo que significa que sobreestimaron el saldo al cierre del período auditado.

En lo relacionado con el convenio 20220436 suscrito con FINAGRO, manifiesta que al cierre de la vigencia 2022, se encuentra en ejecución y por lo tanto no se tiene la aprobación de la constitución de pago liquido cero (0) por parte del MHCP, argumento que no es de recibo para la CGR, toda vez que contraviene lo pactado en el convenio según lo consignado en la CLAUSULA SEPTIMA - DESEMBOLSOS (...) que establece: "*1. Un primer desembolso hasta por la suma de treinta y cinco mil novecientos unos millones quinientos noventa y siete mil trecientos cuarenta pesos m/cte ($35.901.597.340) equivalente al 30% de los recursos. Lo anterior previa aprobación del PO por parte del Comité Administrativo del Contrato*", de lo cual se evidenció que el MADR, únicamente giró durante la vigencia 2022 la suma de $27.732.570.358 equivalente al 77% del primer desembolso, evidenciando que el 8 de febrero de 2022 el Comité Administrativo en su primera sesión aprueba el plan operativo del contrato.

Igualmente, en lo relacionado con la primera adición del contrato por $5.670.942.303, según la Cláusula Primera Parágrafo Primero: dice: *"El desembolso del valor de la presente adición será girado en un único desembolso a FINAGRO a la cuenta de ahorros relacionada en el parágrafo quinto de la cláusula Séptima del contrato, previó cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento del presente documento*" (Subrayado fuera de texto).

Para un valor final del convenio de $ 125.342.933.434 (…) "*El plazo de ejecución del contrato será hasta el 30 de septiembre de 2023, "termino contado a partir del cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución. En todo caso, la colocación de los recursos no podrá superar la anualidad, es decir, no podrá ir más allá del 31 de diciembre de 2022".* (Subrayado fuera de texto).

Así las cosas, el Ministerio pactó un plazo de ejecución del contrato que no guarda relación con el principio de anualidad, al tratarse proyectos de inversión – Línea Especial de Crédito (LEC) – Incentivo a la Capitalización Rural (ICR) y, de acuerdo con lo consignado en el acta suscrita el 30/03/2023 entre la CGR y la Subdirección Financiera del MADR, se confirmó que el valor de $97.610.363.076 incluido como reserva inducida no contaba con la solicitud oportuna del PAC, al indicar que la solicitud se hace cuando la Dirección de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios remita a la Subdirección Financiera el requerimiento de los recursos, y este es soportado con el requerimiento de FINAGRO, lo que denota la falta de coordinación entre las dependencias involucradas en los procesos financieros.

Conclusión

Las situaciones descritas, no desvirtúan lo observado por la CGR, al haberse reconocido como Otras Cuentas por Cobrar obligaciones que no cumplían con el lleno de los requisitos. Por lo tanto, se valida como hallazgo Administrativo.

Hallazgo No. 3. Recursos Entregados en Administración- Convenios Interadministrativos y de Cooperación Internacional. Administrativo (A)

El marco conceptual para la preparación y presentación de la información financiera de las entidades de gobierno de la Contaduría General de la Nación, establece:

4. Características cualitativas de la información financiera.

4.1 Características fundamentales

4.1.1 Relevancia numeral 19. establece: "La información financiera de propósito general es relevante si es capaz de influir en las decisiones que han de tomar sus usuarios y esto es así cuando la información es material y tiene valor predictivo, valor confirmatorio o ambos.

4.1.2. Representación fiel numeral 23. La información financiera de propósito general representa fielmente los hechos económicos cuando la descripción del fenómeno es completa, neutral y libre de error significativo,

4.2 *Características de mejora.*

27. Las características de mejora son aquellas que incrementan la utilidad de la información que es relevante y representa fielmente los hechos económicos que pretende representar. Las características de mejora de la información financiera de propósito general son Verificabilidad, Oportunidad, Comprensibilidad y Comparabilidad."

5. Principios de contabilidad pública

"39. A fin de preparar estados financieros, los cuales son una forma concreta de información financiera de propósito general, las entidades observan pautas básicas o macro-reglas que orientan el proceso contable, las cuales se conocen como principios de contabilidad pública.

40. Los principios de contabilidad pública se aplican en las diferentes etapas del proceso contable; por tal razón, hacen referencia a los criterios que se deben tener en cuenta para reconocer, medir y presentar los hechos económicos en los estados financieros de la entidad."

Manual de Políticas Contables MADR Versión 4 DE-GFI-01 de fecha 01/12/2022.

"*6.7.1 RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACIÓN-*

(...)

6.7.1.3 Reconocimiento

Se reconocerán como recursos entregados en administración los recursos girados a las entidades a través del Sistema de Información Financieras SIIF Nación en desarrollo de los convenios y/o contratos suscritos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de los cuales se espera su legalización en un futuro, de acuerdo con lo estipulado en el objeto y cláusulas contractuales. Estos desembolsos pueden generar reintegros al Dirección del Tesoro Nacional – DTN por concepto de recursos no ejecutados o rendimientos financieros. El reconocimiento de estos reintegros se efectuará en el momento que se tenga conocimiento o sea notificado por el Contratista o Cooperante a través de los informes de ejecución financiera.

6.7.1.4 Medición Inicial

Los Recursos entregados en administración se cuantificarán por el valor efectivamente girado. Teniendo en cuenta las obligaciones estipuladas en los convenios y/o contratos y encargos fiduciarios, se pueden realizar uno o varios desembolsos hasta completar el valor total del mismo.

6.7.1.5 Medición Posterior El valor de los desembolsos, registrados inicialmente, será ajustado (débito o crédito) de acuerdo con el cumplimiento al objeto del Contrato y/o Convenio <u>que se reporte en el informe financiero, que entregue la entidad o el supervisor financiero. Para el cierre de vigencia, se podrán hacer registros contables de legalización de convenios y/o contratos con actas de liquidación provisionales o condicionadas y que se encuentre firmadas</u>." (Subrayado fuera de texto).

Instructivo No. 002 –de fecha 01/12/2022 Contaduría General de la Nación.

"*1.2.2 Conciliación entre las áreas de la entidad que generan información contable.*

Previo a la realización del proceso de cierre contable y para garantizar la consistencia de la información administrada en las diferentes dependencias de la entidad, se efectuarán las respectivas conciliaciones entre el área contable y las áreas de nómina, almacén, presupuesto, tesorería, jurídica, recursos humanos, cartera y demás áreas proveedoras de información para lograr la integridad del proceso contable. Lo anterior, de acuerdo con las disposiciones señaladas en los numerales 3.2.14 Análisis, verificación y conciliación de información y 3.2.16 Cierre contable, del Procedimiento para la evaluación del control interno contable".

Concepto de la Contaduría General de la Nación radicado 20211100082631 de fecha 07/10/2021 solicitado por el MADR:

"(…) si la entidad administradora no realiza la restitución de los recursos conforme a lo pactado en las cláusulas de cada uno de los convenios, la entidad podrá reclasificar los saldos de la cuenta 1908-Recursos entregados en administración a la subcuenta 138490-Otras cuentas por cobrar, de la cuenta 1384-otras cuentas por cobrar."

La Ley 1474 de 2011: Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública, contiene los siguientes mandatos:

"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."

La Cuenta 1908- Recursos Entregados en Administración, presenta un saldo de $404.678.474.142, de los cuales $370.740.808.798 corresponden a recursos entregados mediante la suscripción de contratos y/o convenios interadministrativos y de cooperación internacional.

Del total de recursos entregados en administración se tomó una muestra de 21 contratos y convenios por valor de $117.137.891.510, y como resultado del análisis a los soportes suministrados por el MADR, se presentan las siguientes observaciones sobre siete (7) de éstos, así:

Tabla No. 03
Ejecución de Recursos Entregados en Administración

Contratos y /o convenios	CONTRATISTA	Aportes MADR$	Desembolso	Ejecución según Informes de Supervisión a 31/12/2022	Saldo por ejecutar según Informes de Supervisión	Saldo por Legalizar según EF a 31/12/2022	Diferencia identificada
20220562	CORPORACION CENTRO DE INVESTIGACION EN PALMA DE ACEITE - CENIPALMA	4.200.000.000	3.990.000.000	3.990.000.000	-	957.945.998	957.945.998
20210664	MUNICIPIO DE URAMITA	12.000.000.000	4.200.000.000	4.194.274.999	5.725.001	4.200.000.000	4.194.274.999
20150995	ORGANIZACION DE ESTADOS IBEROAMERICANOS OEI	125.000.000.000	125.000.000.000	119.706.705.004	-	17.111.996.822	17.111.996.822
20210518	ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION FAO	3.793.765.900	3.793.765.900	3.793.765.900	0	3.793.765.900	3.793.765.900
20220463	CORPORACION COLOMBIANA DE INVESTIGACION AGROPECUARIA - AGROSAVIA	13.000.000.000	8.500.000.000	5.859.041.474	2.640.958.526	5.168.276.466	2.527.317.940
20210487		58.006.250.000	5.800.625.000	4.250.000.000	1.550.625.000	5.800.625.000	4.250.000.000
20210666	DEPARTAMENTO DEL META	20.000.000.000	7.000.000.000	7.000.000.000	0	7.000.000.000	7.000.000.000
TOTAL DIFERENCIAS							39.835.301.659

Fuente: Subdirección Financiera – MADR. Preparado Equipo Auditor

- <u>El convenio 20220562,</u> suscrito entre el MADR y CENIPALMA, con una fecha de inicio 10/06/2022 y una fecha de finalización al 20/12/2022, según informe de avance o final de Supervisión Técnica y Financiera del 29 diciembre de 2022, presenta la ejecución por componentes generales del POA, registrando una

ejecución financiera del 100%, por lo tanto, el saldo presentado en los estados financieros por $957.945.998 difiere del saldo real, que es cero.

- El Convenio 20210664, suscrito con la Alcaldía de Uramita, según informe de avance o final de Supervisión Técnica y Financiera de fecha 26/12/2022, en la descripción de avance y ejecución financiera muestra una ejecución de $4.194.274.999 del valor girado de $4.200.000.000 correspondiente al primer desembolso; por lo cual, el saldo por ejecutar y legalizar es de $5.725.001.

  En los estados financieros a 31/12/2022, este convenio registra un saldo de $4.200.000.000, por lo tanto, la sobrestimación es de $4.194.274.999.

- Respecto del Convenio 20150995, celebrado entre el MADR y la Organización de los Estados Iberoamericanos OEI, con fecha de inicio del 19/11/2015, presenta un acta de liquidación con salvedades, de fecha 16 de octubre de 2020, y se enuncia que quedó un valor pendiente por ejecutar.

  De acuerdo al informe de avance o final de supervisión técnica y financiera de fecha 19/07/2022, en el numeral 18 de las conclusiones financieras, se resume que: "… *luego de las de mesas de trabajo concertadas por medio de la Contraloría, se logró establecer que para el componente financiero dada la documentación aportada por la OEI permitió evidenciar una ejecución por valor de $119.706.705.004 correspondiente al 95,77% del valor total del recurso aportado por el MADR. Lo que permite determinar que el valor a reintegrar luego de las mesas de trabajo es por la suma de $5.295.168.101, correspondiente al 4,24% del total del recurso aportado por el MADR*" (subrayado fuera de texto).

  En los estados financieros a 31 de diciembre de 2022, el saldo de este convenio es de $17.111.996.822, en la subcuenta 190801 – Recursos Entregados en Administración, cuando el saldo en esta subcuenta debe ser cero, y el valor por reintegrar debió reconocerse en la subcuenta 138490-Otras Cuentas por Cobrar en cuantía de $5.295.168.101.

- Convenio 20210518, suscrito con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación FAO de fecha 15/06/2021, se desembolsó el valor de $3.793.765.900, que, según informe de avance o final de supervisión técnica y financiera, fechado el 30 de junio de 2022, se ejecutó en un 100%, por lo cual, el saldo al 31 de diciembre de 2022 es de $0, sin embargo, en los estados financieros no se registró a legalización de este gasto.

- Convenio 20220463 suscrito con AGROSAVIA, presenta informe de avance o final de supervisión de fecha 31/12/2022, en el cual se valida la ejecución reportada por AGROSAVIA por $5.859.041.474, del total desembolsado ($8.500.000.000). Este convenio presenta saldo contable a 31/12/2022 de $ 5.168.276.466, por lo tanto, presenta una diferencia en cuantía de $2.527.317.940 que sobrestima el saldo contable.

- Convenio 20210487 suscrito con AGROSAVIA, presenta informe de avance o final de supervisión de fecha 15/12/2021, en el cual se reporta la ejecución del 100% de los dos desembolsos realizados por $4.250.000.000, y se autoriza el tercer desembolso por $1.550.625.000. Por lo tanto, al hacer el balance financiero el saldo de la ejecución contractual pendiente sería de $1.550.625.000; no obstante, el saldo contable de este convenio registra un valor de $5.800.625.000, lo que supone una sobrestimación de $4.250.000.000.

- En el Convenio 20210666 suscrito entre el MADR y el Departamento del Meta con el objeto de "*Aunar esfuerzos económicos, técnicos, administrativos y financieros, para aumentar la producción de los sistemas ganaderos de pequeños y medianos productores del Departamento del Meta"*, respecto del cual el Ministerio se comprometió con $20.000.000.000, de los cuales desembolsó $7.000.000.000 el 30 de diciembre de 2021.

  La CGR observa que en el informe de avance o final de supervisión técnica y financiera, con corte al 31/12/2022, en la descripción *"Ejecución Financiera*" relaciona un valor ejecutado de $7.329.740.982, que correspondería a la ejecución total del valor desembolsado por el MADR más $329.740.982. Valor que no fue legalizado contablemente y que sobrestima la cuenta 1908- Recursos Entregados en Administración, en cuantía de $7.000.000.000 a 31/12/2022.

Todo lo anterior, por inobservancia de las políticas contables adoptadas por el MADR para el oportuno registro de las operaciones contractuales suscritas con entidades nacionales y organizaciones multilaterales, que señalan la soportabilidad de la legalización del gasto con los informes y actas de supervisión. Y, por la falta de comunicación de los supervisores de sus actuaciones al Grupo de Contabilidad.

Estas circunstancias generan:

Una incorrección material, significativa y generalizada, por sobrestimación de la Cuenta 1908- Recursos Entregados en Administración, por valor de $39.835.301.659, que corresponden al saldo de la cuenta citada y que difieren de los informes de supervisión y actos contractuales.

Una incorrección no material por clasificación, revelación o presentación en la Cuenta 1384- Otras Cuentas por Cobrar por valor de $5.295.168.101, correspondiente al registro del reintegro pendiente por el convenio con la OEI.

Hallazgo Administrativo (A).

Respuesta de la Entidad

La respuesta del Ministerio se resume así:

El MADR, en su respuesta con radicado No. 2023-520-002248-3 de 03/05/2023, de la Dirección de Cadenas Agrícolas y Forestales,manifiesta que con relación a la amortización de los saldos contables se presentan dos situaciones que dependen de las actividades adelantadas por parte de la supervisión: "*a) cuando se tramita una orden de desembolso, y por el otro, b) cuando no se trata de una orden de desembolso, sin embargo, es menester aclarar que las direcciones técnicas tienen bajo su responsabilidad reportarla información para la amortización correspondiente siendo competencia del grupo de contabilidad ejecutar la respectiva amortización en los sistemas operativos dispuestos para tal fin".* (Subrayado fuera de texto)

- Respecto del convenio 20220562, ratifica que la supervisión integral remitió en el mes de diciembre a la Subdirección Financiera el trámite correspondiente al cuarto y último desembolso del convenio 2022-0562 MADR - CENIPALMA en el que se incluyó la información correspondiente para la amortización del 100% de los recursos girados a la fecha del informe, es decir $3.990.000.000.

- Convenio 20210664, en respuesta con radicado No. 2023-440-002254-3 de fecha 03/05/2023, en la cual manifiesta que el MADR tiene celebrado un contrato de interventoría No. 20210697 con la empresa AITEC S.A.S. *Cuyo objetivo es realizar la interventoría técnica, administrativa, jurídica, ambiental y contable y financiera a los convenios suscrito por el MADR en el marco del Fondo de Fomento Agropecuario con las entidades territoriales u organizaciones correspondientes a la Región Eje Cafetero".* Es así como la interventoría del convenio citado es la responsable de reportar, revisar, verificar, y certificar la información al Ministerio de Agricultura.

  Igualmente, citas apartes de las obligaciones específicas de contrato de interventoría relacionadas con "*Aspectos Generales numeral 4 Emitir informes técnicos, administrativos, financieros, jurídicos, ambientales sobre la ejecución de los proyectos(...). Aspectos financieros y contables, numeral 3 Orden de pago. La interventoría debe conocer el estado financiero del convenio, y registrar las operaciones que se efectúen con los fondos de este. Debe llevar*

un informe mensual d dicho estado, mediante un informe que especifique el monto de dinero gastado, el valor del convenio, el valor sobrante y las actividades relacionadas que faltan por ejecutar".

La situación observada por la CGR, obedece al trámite interno que presenta la interventoría, la cual fue radicada el día 03 de febrero de 2023 con los ajustes requeridos para remitir al grupo central de cuentas y proceder a la correspondiente legalización del desembolso.

- Convenio 20151108, en respuesta con radicado No. 2023-160-002226-3 de fecha 02/05/2023, en la cual manifiestan que el saldo pendiente por legalizar corresponde a 10 convenios derivados, los cuales se encuentran en procesos de controversia contractual por posibles irregularidades por parte de los cooperantes. Así mismo, informa que la Oficina Asesora de Planeación y Prospectiva realizo reunión virtual (Microsoft teams) con el grupo de contabilidad el día 11/04/2022 y el 03/04/2023 con el fin de conciliar los saldos contables pertenecientes al convenio marco 20151108. Por lo que se solicita sea retirado de la observación.

- Convenio 20210518, suscrito con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación FAO de fecha 15/06/2021, mediante respuesta No. 2023-580-002247-3 del 03/05/2023, de la Dirección de Innovación Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria, en la cual informa que la supervisión reportó a la Subdirección Financiera : formato de seguimiento al Plan Operativo con corte a 30 de junio de 2022, la ejecución correspondiente al primero, segundo y tercer desembolsos efectuados por el MADR, Informe de supervisión técnica y financiera, formato de bienes, lista de chequeos y certificado de cumplimiento y que, según informe de avance o final de supervisión técnica y financiera, fechado el 30 de junio de 2022, se ejecutó en un 100%, por lo cual, el saldo al 31 de diciembre de 2022 es de $0; sin embargo, en los estados financieros no se registró la legalización de este gasto.

- Mediante respuesta No. 2023-540-002244-3 del 03/05/2023 de la Dirección de Cadenas Pecuarias Pesquera y Acuícolas, hace las siguientes precisiones para el Convenio 20220463, indica que AGROSAVIA radicó informe financiero a la Coordinación Grupo Dirección de Cadenas Pecuarias, Pesqueras y Acuícolas el 30/01/2023 con corte a 31/12/2022, la supervisión financiera mientras realizaba la validación de la información sobre la ejecución reportada por el ejecutor del convenio, la Subdirección Financiara efectuaba el cierre contable, razón por la cual la legalización no fue incluida en los estados financieros al cierre del periodo.

- Respecto del convenio 20210487, manifiesta que de acuerdo con la cláusula Séptima se estableció que para el segundo y tercer desembolso se realizarán "*(…) previa presentación del informe de ejecución técnica y financiera (presupuestal) presentado por AGROSAVIA, que evidencie la ejecución financiera (presupuestal) (…)"*, decisión ratificada mediante acta No. 03 de Comité Administrativo de fecha 23/09/2021.

  Dicho convenio cumplió con el plazo de ejecución febrero 2022 y se encuentra en fase de liquidación, así mismo manifiesta que el informe final de ejecución financiera fue presentado por AGROSAVIA el 23/03/2023 por lo que al cierre de la vigencia 2022, no se registró dicha ejecución.

- Mediante oficio No: 2023 440 002254-3 de fecha 03/05/2023, el MADR da respuesta, referente al convenio 20210666, en la cual manifiesta, que dicho convenio no cuenta con una supervisión por parte del MADR, y que el Grupo Empresarial ASES, es el responsable de ejercer el control y seguimiento del convenio en mención, el cual se adelanta mediante contrato de interventoría número 20210696 suscrito entre el Ministerio y el departamento del Meta.

  Igualmente, citas apartes de obligaciones contractuales del contrato de interventoría en lo relacionado con:

  "(…) *ASPECTOS GENERALES*
  4. Emitir informes técnicos, administrativos, financieros, jurídicos, ambientales sobre la ejecución de proyectos, en la cual se incluya, entre otros aspectos, su recomendación frente a la pertinencia de las solicitudes de ajustes, cuando haya lugar.

  ASPECTOS FINANCIEROS Y CONTABLES:
  3. Órdenes de Pago. La interventoría debe conocer el estado financiero del convenio y registrar las operaciones que se efectúen con los fondos de este. Debe llevar un informe mensual de dicho estado, mediante un informe que especifique el monto de dinero gastado, el valor del convenio, el valor sobrante y las actividades relacionadas que faltan por ejecutar.

  En lo referente a los valores registrados en el informe de supervisión de fecha 31/12/2022, aporta oficio de la Corporación Empresarial ASES- MADR 052-2023 del 27/04/2023, en el cual aclara que no presenta inconsistencia en cuanto a las cifras consignadas y evaluadas por el ente de control en el informe de supervisión, y reitera que el valor de la ejecución financiera del convenio es de $7.329.740.982 frente a los $7.000.000.000 girados por el MADR y de los aportes del Departamento por $592.000.000 se encuentran en la cuenta para cubrir

obligaciones en el momento que radiquen cuentas de cobro y el saldo según extracto bancario es de $407.845.605,19 por encontrarse consignado en la misma cuenta bancaria el valor de la contrapartida.

Análisis de la Respuesta

- Analizada la respuesta del convenio 20220562, la supervisión integral ratifica que remitió en el mes de diciembre a la subdirección financiera el trámite correspondiente para la legalización del cuarto desembolso, por lo tanto, se mantiene lo observado por la CGR.

- EL MADR manifiesta que, para el convenio 20210664 se tiene interventoría mediante el contrato 20210697 celebrado con AITEC S.A.S, y que esta será la responsable del seguimiento integral entre el MADR y el municipio de Uramita.

  Sin embargo, es de anotar que no se dio cumplimiento a lo pactado en las obligaciones del contrato de interventoría establecidas en la Cláusula Segunda. - Obligaciones Específicas del Contratista - Aspectos Financieros y Contables en el numeral 26, que establece: "*Realizar el seguimiento a los convenios designados y como resultado del ejercicio de vigilancia, control y seguimiento a la ejecución financiera de los convenios a su cargo, deberá remitir el avance de la ejecución contable como mínimo trimestralmente a la Dirección de Gestión de Bienes Públicos Rurales y a más tardar en los primeros 15 días de los meses de abril, julio, octubre y enero del año siguiente, cuando aplique, en los formatos actualizados en el Sistema de Gestión de Calidad del Ministerio, para realizar los registros contables de manera oportuna y acorde a la realidad económica del proyecto (*Subrayado fuera de texto).

  Es de reiterar, que según informe de avance y o final de supervisión técnica y financiera de fecha 26/12/2022 firmado por el representante legal del contrato de interventoría, en el que registra una ejecución de $4.194.274.999 del total desembolsado de acuerdo al Plan Operativo Aprobado, valor que es ratificado mediante oficio del 27/04/2023, del representante legal de la firma AITEC S.A.S dirigida al supervisor del MADR.

  Para el convenio 20210487, en relación al valor correspondiente al tercer y cuarto desembolso, el cual no dependía de la legalización de los anteriores desembolsos, sino a lo estipulado en la Cláusula Séptima Desembolsos y a lo ratificado en acta número 3 del 23/09/2021 y, dado que la ejecución del convenio terminó en diciembre del 2021, es de precisar que entre las

funciones de la supervisión del convenio Clausula Novena, Parágrafo Tercero -numeral 2) establece: "*Verificar la información que sea necesaria para llevar a cabo la liquidación del presente convenio",* observando que a la fecha de la presente auditoria no se ha legalizado los recursos ejecutados, por lo tanto, los argumentos expuestos por el Ministerio, no desvirtúan lo observado por la CGR.

- En relación con el convenio 20150995 el MADR no dio respuesta, por lo tanto, se mantiene lo observado por la CGR.

- Convenio 20151108, evaluada la respuesta y los soportes remitidos por el MADR, se pudo establecer que el saldo pendiente por legalizar de $3.035.339.449 corresponden a los convenios derivados con posible incumplimiento, y los mismos se encuentran en proceso judiciales, por lo tanto, se acepta los argumentos expuestos y se retira del hallazgo.

- Respecto del convenio 20210518, no desvirtúa lo observado por la CGR, dado que la respuesta ratifica que desde la supervisión reportó información suficiente y sustentada con corte a 30/06/2022, para que la Subdirección Financiera adelantara los registros contables, evidenciando que 31/12/2022 no se registró dicha legalización en cuantía de $3.793.765.900, situación que no desvirtúa lo observado.

- En relación con los convenios 20220463 y 20210487, se observó que no se dio cumplimiento en lo relacionado con la presentación de los informes por parte de AGROSAVIA y el supervisor del MADR, al no remitir al grupo de contabilidad de manera oportuna el avance de la ejecución de los recursos, de conformidad con lo estipulado en las obligaciones generales descritas en el convenio según los ítem B) obligaciones Generales de AGROSAVIA numeral 2, que estable: *"Realizar y presentar los informes mensuales y/o cuando el supervisor del convenio lo requiera, con la debida antelación, que contenga los avances de ejecución técnica, administrativa y financiera que garanticen la ejecución del convenio, en los cuales se consigne en detalle las actividades realizadas, atendiendo oportunamente las sugerencias del supervisor".* (Subrayado fuera de texto)

  Ítem C) obligaciones del Ministerio en el numeral 4 establece: "*que el supervisor del Ministerio como resultado del ejercicio de vigilancia, control y seguimiento a la ejecución financiera del convenio y/o contrato a su cargo, deberá remitir el avance de la ejecución contable como mínimo trimestralmente al grupo de contabilidad y a más tardar en los primeros 15 días de los meses de abril, julio, octubre y enero del año siguiente, en los*

formatos actualizado en el sistema de Gestión de Calidad, para realizar los registros contables de manera oportuna y acorde a la realidad económica del proyecto" . (Subrayado fuera de texto)

Por lo antes citado, para el convenio 20210487, en lo relacionado al valor correspondiente al tercer y último desembolso, establecido en la Cláusula Séptima Desembolsos, es de precisar, que la fecha de ejecución fue hasta el 15/12/2021 y durante la vigencia 2022, no se evidenció legalización de lo ejecutado, en razón a la inobservancia de las funciones de supervisión establecidas en el numeral 3 del Parágrafo Tercero de la Cláusula Novena del convenio que establece: *"2) Verificar la información que sea necesaria para llevar a cabo la liquidación del presente convenio",* por lo tanto, los argumentos expuestos por el Ministerio no desvirtúan lo observado por la CGR para estos convenios.

- En lo referente al convenio 20210666, comunicado inicialmente como una incorrección cualitativa por incertidumbre frente a las cifras reportadas en los estados financieros, al observar que en el informe de supervisión presentaba una ejecución superior al valor girado por el MADR y por otro lado el saldo de la cuenta bancaria registra un valor de $407.845.605, una vez analizada la respuesta y los soportes remitidos se concluye que el valor ejecutado al cierre de la vigencia auditada es del 100% equivalente a $7.000.000.000, los cuales no fueron registrados contablemente al cierre de la vigencia auditada y referente a saldo del extracto bancario, aclara que corresponde al saldo de la contrapartida por encontrarse consignado en la misma cuenta bancaria. Por lo antes expuesto se mantiene y unifica como sobreestimación del saldo de la cuenta 1908- Recursos Entregados en Administración, sin la incidencia Disciplinaria.

Conclusión

Por lo antes expuesto, se concluye que las explicaciones dadas por el Ministerio no desvirtúan lo observado por la CGR, en cuanto a que estas situaciones se presentan debido a la falta de conciliación de los saldos, cumplimiento de las obligaciones contractuales y seguimiento permanente por parte de los supervisores del estado actual de los convenios y/o contratos. Es de precisar que el valor inicialmente presentado como incorrección de $35.870.641.108, es ajustado de acuerdo con el resultado del análisis a la respuesta allegada a la auditoria, siendo la cifra final de la incorrección de $39.835.301.659. Por lo tanto, se mantiene y configura como hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 4. Propiedades de Inversión. Administrativo (A)

Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera de las entidades de gobierno, numeral 4. Características cualitativas de la información financiera:

(...)

"4.1 Características fundamentales 17. Las características fundamentales son aquellas que la información financiera de propósito general debe cumplir necesariamente para que sea útil a sus usuarios, estas son Relevancia y Representación fiel.

4.1.1 Relevancia, 19. información financiera de propósito general es relevante si es capaz de influir en las decisiones que han de tomar sus usuarios y esto es así cuando la información es material y tiene valor predictivo, valor confirmatorio o ambos.

(...)

4.1.2. Representación fiel, 23. La información financiera de propósito general representa fielmente los hechos económicos cuando la descripción del fenómeno es completa, neutral y libre de error significativo. (...). 26. Una descripción libre de error significativo es aquella en la que no hay errores u omisiones materiales, de forma individual o colectiva, en la descripción del hecho económico y en la que el proceso para producir la información se ha seleccionado y aplicado sin errores. En este contexto, libre de errores no significa exacto en todos los aspectos".

27. Las características de mejora son aquellas que incrementan la utilidad de la información que es relevante y representa fielmente los hechos económicos que pretende representar. Las características de mejora de la información financiera de propósito general son Verificabilidad, Oportunidad, Comprensibilidad y Comparabilidad."

5. Principios de contabilidad pública

"39. A fin de preparar estados financieros, los cuales son una forma concreta de información financiera de propósito general, las entidades observan pautas básicas o macro-reglas que orientan el proceso contable, las cuales se conocen como principios de contabilidad pública.

40. Los principios de contabilidad pública se aplican en las diferentes etapas del proceso contable; por tal razón, hacen referencia a los criterios que se deben tener en cuenta para reconocer, medir y presentar los hechos económicos en los estados financieros de la entidad."

Catálogo General de Cuentas - Marco Normativo para Entidades de Gobierno

Propiedades de Inversión

Descripción *"Representa el valor de los terrenos y edificaciones, incluidas las que se encuentran en construcción, que se tienen para generar rentas, plusvalías o ambas, en condiciones de mercado.*

Dinámica se Debita con: 1- El costo de los terrenos y edificaciones adquiridos. 2- El valor de los desembolsos imputables a la construcción de las propiedades de inversión. 3- El valor de los terrenos y edificaciones recibidos en transacciones sin contraprestación. 4- El valor de los terrenos y edificaciones trasladados de las cuentas de edificaciones y terrenos, dado el cambio de destinación. 5- El valor de los componentes que se incorporan al elemento 6- El valor de las adiciones y mejoras". (Subrayados fuera de texto).

Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos- Marco Normativo para Entidades de Gobierno (Actualizadas según la Resolución 331 de 2022, de la Contaduría General de la Nación-CGN).

14. Propiedades de Inversión

14.1. *"Reconocimiento Se reconocerán como propiedades de inversión los activos representados en terrenos y edificaciones que se tengan con el objetivo principal de generar rentas, plusvalías o ambas, en condiciones de mercado.*

(...)

5. Las adiciones y mejoras efectuadas a una propiedad de inversión se reconocerán como mayor valor de esta y, en consecuencia, afectarán el cálculo futuro de la depreciación. Las adiciones y mejoras son erogaciones en que incurre la entidad para aumentar la vida útil del activo, ampliar su capacidad productiva y eficiencia operativa, mejorar la calidad de los productos y servicios, o reducir significativamente los costos" (subrayado fuera de texto).

Manual de Política Contable DE–GFI-01 versión 03 de fecha 10/12/2020 y DE–GFI-01 versión 04 de fecha 01/12/2022, que tienen el mismo así:

6.5 Propiedades de Inversión

"6.5.1 *Objetivo: El objetivo general de esta política es establecer el tratamiento contable de las propiedades de inversión y las exigencias de revelación de información correspondientes.*

6.5.2 Reconocimiento Se reconocerán como propiedades de inversión, los activos representados en terrenos y edificaciones que se tengan con el objetivo principal de generar rentas en condiciones de mercado (estimación del valor razonable), plusvalías o ambas.

Los terrenos sobre los que se construyan las propiedades de inversión se reconocerán por separado.

Cuando una parte de una propiedad se use para obtener rentas o plusvalías (aumento del valor) o para fines administrativos, la entidad las contabilizará por separado siempre que estas partes puedan ser vendidas o colocadas en arrendamiento, separadamente. Si no fuera así, la propiedad únicamente se clasificará como propiedad de inversión cuando se utilice una porción insignificante de ella para la producción o distribución de bienes o servicios, o para fines administrativos.

Los terrenos sobre los que se construyan las propiedades de inversión se reconocerán por separado.

Los bienes históricos y culturales, que cumplan con la definición de propiedades de inversión, se reconocerán como tal; en caso contrario, se aplicará lo establecido en la Norma de bienes históricos y culturales.

Las adiciones y mejoras efectuadas a una propiedad de inversión se reconocerán como mayor valor de esta y, en consecuencia, afectarán el cálculo futuro de la depreciación. Las adiciones y mejoras son erogaciones en que incurre la entidad para aumentar la vida útil del activo, ampliar su capacidad productiva y eficiencia operativa, mejorar la calidad de los productos y servicios, o reducir significativamente los costos.

Por su parte, el mantenimiento y las reparaciones de las propiedades de inversión se reconocerán como gasto en el resultado del periodo. El mantenimiento y las reparaciones son erogaciones en que incurre la entidad con el fin de conservar o recuperar la capacidad normal de uso del activo, sin mejorar su capacidad productivas o eficiencia operativa."(Subrayado fuera de texto).

Ley 75 de 1986, Decreto por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales

"Artículo 277. Valor patrimonial de los inmuebles

Los contribuyentes obligados a llevar libros de contabilidad deben declarar los inmuebles por el costo fiscal, determinado de acuerdo con lo dispuesto en los Capítulos I y III del Título II del Libro I de este Estatuto y en el artículo 65 de la Ley 75 de 1986."

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural- MADR, registra a 31/12/2022 en la Cuenta 1951- Propiedades de Inversión un saldo de $88.304.347.380, de los cuales se tomó una muestra de $83.878.448.129, que representa el 95% del total de la cuenta; dichos saldos corresponden a inmuebles (terrenos, edificios, bodegas y silos), que el MADR recibió en cumplimiento de la liquidación del Instituto de Mercadeo Agropecuario– IDEMA, mediante el Decreto 1675 de 1997 y aquellos bienes recibidos, de acuerdo con la liquidación judicial del Fondo Ganadero del Meta, los cuales se encuentran ubicados en diferentes lugares del país.

A continuación, se presentan en la siguiente tabla los 21 inmuebles analizados por la CGR en la presente auditoría, de 99 bienes registrados en los estados financieros:

Tabla No. 04
Inmuebles reconocidos como propiedades de inversión

Item	Descripción Bien	No. Comp. Contable y Fecha	Valor según acta de liquidación 30/12/1997 IDEMA y Comprobantes Contables	Valor por terceros según notas EF a 31/12/2022	Variación
1	Terreno Buenaventura Valle Del Cauca	Soporte pendiente (archivo central)	30.000.000.000	35.135.000.000	5.135.000.000
2	Terreno Valparaíso	15902 30/09/2021	14.258.040.306	9.001.255.895	
3	Terreno Fontibón Bogotá	Soporte pendiente (archivo central)		5.871.300.000	
4	Terreno Catama 1_ 492.970 M2	15902 30/09/2021		5.256.784.412	
5	Lote San Isidro Villavicencio-Meta % Participación 22.2156%	11760 07/31/2021	4.448.741.258	4.448.741.258	
6	Hacienda Catama Lote 2	24985 31/12/2021	3.680.861.647	3.680.861.647	
7	Terreno Cartagena, Bolívar.	Soporte pendiente (archivo central)	-	3.390.660.000	
8	Terreno Mocari_Cordoba	9031098 31/01/2012	2.457.000.000	2.457.000.000	0
9	Lote De Terreno Rural 2.188 Has Con 93 M2, Municipio Arboletes - Antioquia	1438 31/01/2019	2.044.916.355	2.008.204.823	
10	Terreno Sincelejo Sucre	Soporte pendiente (archivo central)	2.931.728.500	1.560.000.000	
11	Silos Mocarí Córdoba		-	1.481.092.312	
12	Silos Santa Marta Magdalena Calle 7 Con C		5.023.172.500	1.440.712.147	3.582.460.353
13	Bodega Bogotá Cundinamarca			1.398.147.999	
14	HACIENDA CATAMA 22.278,71M2(Oficinas, Plaza ferias, Restaurante, Coliseo con cancha, establos,	15902 30/09/2021	1.394.142.464	1.190.121.865	204.020.539

Item	Descripción Bien	No. Comp. Contable y Fecha	Valor según acta de liquidación 30/12/1997 IDEMA y Comprobantes Contables	Valor por terceros según notas EF a 31/12/2022	Variación
	pesebreras caballerizas y otros				
15	Edificio Buenaventura Valle Del Cauca Ca	Soporte pendiente (archivo central)		1.055.773.714	
16	Bodega Mocarí Córdoba		345.957.500	1.050.491.958	-704.534.458
17	Lote Hacienda Catama 3 Villavicencio-Meta % Participación 22.2156%	13579 31/08/2021	950.606.380	950.606.380	
18	Silos Espinal Tolima Km 2 Vía Espinal -	Soporte pendiente (archivo central)	4.095.068.171	693.529.630	3.401.538.541
19	Terreno Espinal, Tolima.		893.385.250	615.690.000	277.695.250
20	Bodega Cartagena Bolívar Calle 21b No. 5		558.810.000	614.873.256	-56.063.256
21	Bodega Sincelejo Sucre		2.931.728.500	577.600.834	
	TOTAL MUESTRA			**83.878.448.129**	94,99%
	TOTAL SALDO CUENTA PROPIEDADES DE INVERSION			**88.304.347.380**	

Fuente: Subdirección Financiera – MADR. Preparado Equipo Auditor

De la información suministrada por el MADR, a los requerimientos realizados por la CGR y según visita de campo de fecha 25/04/2023 adelantada en las instalaciones del MADR, se evidencia y concluyen las siguientes situaciones:

- Para 13 bienes inmuebles registrados en la cuenta 1951- Propiedades de Inversión (ítems 1, 3, 7, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 18, 19, 20 y 21) según la tabla No. 04, la CGR no contó con los respectivos soportes contables de ingreso, para verificar la trazabilidad de sus registros contables, por cuanto estos datan de años atrás.

- Para los inmuebles relacionados según los ítems 3 y 13 terrenos Fontibón Bogotá y Bodega Bogotá, Cundinamarca, el MADR remitió como soporte la Escritura Pública No. 1919 de 2010, aunque esta sólo se refiere al terreno de Fontibón. En la referida escritura se indica que el valor del negocio es de $82.865.000 y cuenta con un avalúo de $15.906.118.000; no obstante, el registro contable reporta un valor de $5.871.300.000 al 31/12/2022.

- El terreno Mocarí - Córdoba, reconocido según comprobante contable No. 9031098 del 01/31/2012, por $2.457.000.000, presenta soporte de avalúo adelantado por la firma de peritos externos IGAC Territorial Córdoba (documento sin fecha), en el cual señala que: "*se encuentran construcciones especiales adelantadas en el predio que ascienden a $4.501.054.750 y*

construcciones de pavimentos por $1.207.650.000 para un total de $5.708.704.750", lo que evidencia un registro contable por un menor valor al del avalúo.

- Adicionalmente, se observó que el MADR, tiene celebrado el contrato No. 20150532 con ALMAGRARIO S. A., en el cual, 8 bienes (Items10, 12,3,8,18,19,20 y15) no se encuentran registrados de forma separada, por lo que no se ajustan a lo contemplado en la norma para su reconocimiento, que establece: "*Cuando una parte de una propiedad se use para obtener rentas o plusvalías (aumento del valor) o para fines administrativos, la entidad los contabilizará por separado siempre que estas partes puedan ser vendidas o colocadas en arrendamiento, separadamente."*

Todo lo anterior, debido a inadecuado seguimiento en lo relacionado con los bienes recibidos en los procesos de liquidación de entidades en las cuales el MADR tiene participación y a la falta de acciones efectivas por parte de la Coordinación de entidades liquidadas, en cabeza de la Secretaría General; lo que genera que el MADR no cuente con un control adecuado de los bienes inmuebles a su cargo, lo que pone en riesgo las propiedades de inversión, así mismo, puede incurrir en sanciones por el no pago oportuno de los impuestos.

Además, se presenta una incorrección material, significativa y generalizada de carácter cuantitativo por $88.304.347.380, en la Cuenta 1951- Propiedades de Inversión, por incertidumbre ante la imposibilidad de obtener evidencia suficiente, porque no se cuenta con los respectivos soportes y los registros históricos que permitan realizar la trazabilidad de los saldos al cierre de la vigencia 2022.

Hallazgo administrativo (A).

Respuesta de la Entidad

En respuesta, el MADR manifiesta que la documentación requerida por la CGR, para efectuar la trazabilidad del reconocimiento de 13 bienes inmuebles en los activos de la entidad no fue posible ubicarlos, toda vez que, de parte del Grupo de Gestión de Entidades Liquidadas, no se nos aportó la documentación suficiente que dé cuenta de los bienes trasladados a la entidad.

Así mismo, informa que no se ha podido detectar, soporte documental, que dé cuenta de las cifras mediante los cuales se efectúo la medición inicial y se incorporó a los estados financieros.

Respecto de los bienes: Catama 1 Plaza de Ferias; Catama 2; Catama 3; San Isidro; y San Antonio, el Grupo de Gestión Integral de Entidades Liquidadas aportó los respectivos comprobantes y aclaraciones.

Con relación a los ítems 3 y 13, el registro de $1.394.142.464,48 en la cuenta Edificaciones y Casas corresponde a los siguientes inmuebles: i). Edificio Saraga PH Oficina 804 $17.180.560,81; ii). Inmueble Valparaíso $186.840.038,40; iii). Hacienda Catama 22.278,71M2, $1.190.121.865,27.

Con relación al comprobante contable 15902 del 30 de septiembre de 2021, aclaran según el reporte generado por el aplicativo Novasoft PPEU017, en el que se evidencia que el registro por $14.258.040.306,47, corresponde al Terreno Valparaíso por $9.001.255.894 y al Terreno Catama 1, por $5.256.784.411,87 (ítems 2 y 4 tabla No. 01, respectivamente).

Así mismo, anexan los soportes de los comprobantes 11760 (31/07/2021), 1438 (31/01/2019), 24985 (31/12/2021) y 13579 (31/08/2021), donde se puede evidenciar el valor individual del ítem 9 por valor de $2.044.916.355 Arboletes, ítem 5 por valor de $4.448.741.258 San Isidro; el ítem 17 por valor de $4.950.606.380 Catama 3; y el ítem 6 por valor de $3.680.861.647 Catama 2.

Por lo anterior, se solicita que para los ítems 5, 6, 9 y 17, sea retirada la observación planteada.

Análisis de la Respuesta

Evaluada la respuesta y los soportes adjuntos a la misma, en la cual ratifican que para los 13 bienes inmuebles registrados en la cuenta Propiedades de Inversión relacionados en los ítems de la tabla No. 01, no fue posible aportar la documentación que dé cuenta de la medición inicial con la que se incorporó a los estados financieros del MADR, y de esta manera efectuar la respectiva trazabilidad de los saldos a 31/12/2022.

Respecto de los ítems 5, 6, 9 y 17, se adjuntaron los soportes de los comprobantes, que dieron origen a su reconocimiento a los Estados Contables, en los que se establece el valor individual de cada inmueble, sin embargo, a 31/12/2022 los valores reconocidos como costos históricos para los bienes que cuentan con los comprobantes contables y con sus respectivos soportes, la CGR no observó variación a dichos valores que para este caso datan desde el 2012, lo que indica que no se han reconocido las adiciones y mejoras incurridas por parte del MADR, con el fin de mejorar la vida útil del activo, lo que permite ampliar su capacidad productiva, operativa y prestar un mejor servicio; erogaciones que son

independientes al de mantenimiento y reparaciones que se hayan adelantado en dichos bienes.

Con Relación a los inmuebles relacionados según los ítems 3 y 13 terrenos Fontibón Bogotá y Bodega Bogotá Cundinamarca, el Ministerio en su respuesta cita el valor relacionado con el ítem 14 que corresponde a $1.394.142.464,48, lo cual no permitió realizar la trazabilidad de estos registros.

Para el ítem 8, el terreno Mocarí - Córdoba, la entidad en la respuesta no hizo referencia a los valores registrados según el avalúo adelantado por la firma de peritos externos IGAC Territorial Córdoba. Por tal situación lo observado por la CGR, se mantiene y configura como hallazgo en las mismas condiciones que se comunicó.

Conclusión

Igualmente, es de anotar que los saldos en libros no guardan relación con los valores reportados en los valores catastrales de los bienes emitidos por la Secretaria de Hacienda del impuesto predial al municipio correspondiente del predio, lo anterior ratifica la incertidumbre sobre el saldo de los Estados Financieros de la cuenta Propiedades de Inversión al cierre de la vigencia 2022. Por lo tanto, los argumentos expuestos por la entidad no desvirtúan lo observado por la CGR y se configura como hallazgo administrativo.

Hallazgo 5. Revelación de los Hechos Económicos. Administrativo (A).

Contaduría General de la Nación - Resolución 533 del 8 de octubre de 2015: *"Por la cual se incorpora, en el Régimen de Contabilidad Pública, el marco normativo aplicable a entidades de gobierno y se dictan otras disposiciones".*

Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera de las entidades de gobierno, numeral 4. Características cualitativas de la información financiera:

(...)

"4.1 Características fundamentales 17. Las características fundamentales son aquellas que la información financiera de propósito general debe cumplir necesariamente para que sea útil a sus usuarios, estas son Relevancia y Representación fiel.

4.1.1 Relevancia, 19. información financiera de propósito general es relevante si es capaz de influir en las decisiones que han de tomar sus usuarios y esto es así

cuando la información es material y tiene valor predictivo, valor confirmatorio o ambos.

(...)

4.1.2. Representación fiel, 23. La información financiera de propósito general representa fielmente los hechos económicos cuando la descripción del fenómeno es completa, neutral y libre de error significativo. (...). 26. Una descripción libre de error significativo es aquella en la que no hay errores u omisiones materiales, de forma individual o colectiva, en la descripción del hecho económico y en la que el proceso para producir la información se ha seleccionado y aplicado sin errores. En este contexto, libre de errores no significa exacto en todos los aspectos."

Normas para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos del marco normativo para entidades de gobierno- Actualizadas según la Resolución 311 de 2022, de la Contaduría General de la Nación-CGN.

Capítulo I Activos

14. Propiedades de Inversión

(...)

14.6. Revelaciones

"La entidad revelará la siguiente información: a) los métodos de depreciación utilizados; b) las vidas útiles o las tasas de depreciación utilizadas; c) una conciliación entre los valores en libros al principio y al final del periodo contable, que muestre por separado lo siguiente: adquisiciones, adiciones realizadas, disposiciones, retiros, sustitución de componentes, reclasificaciones, deterioros del valor reconocidos o revertidos, depreciaciones y otros cambios; d) el valor de los ingresos por rentas y los gastos directos de operación (incluyendo reparaciones y mantenimientos) incluidos en el resultado del periodo; e) el efecto en los resultados producto de la baja en cuentas de un elemento de propiedades de inversión; f) el cambio en la estimación de la vida útil y del valor residual, así como el cambio del método de depreciación; g) el valor de las propiedades de inversión en proceso de construcción, el estado de avance y la fecha estimada de terminación; h) el valor en libros de las propiedades de inversión que tengan alguna restricción, bien sea, para llevar a cabo su disposición o para cobrar los ingresos que producen; i) el valor de las propiedades de inversión que garanticen el cumplimiento de pasivos; j) la información de bienes que se hayan reconocido como propiedades de inversión o que se hayan retirado por la tenencia del control, independientemente de la titularidad o derecho de dominio (esta información estará relacionada con: la entidad de la cual se reciben o a la cual se entregan, el monto, la descripción, la cantidad y

la duración del contrato, cuando a ello haya lugar); k) las propiedades de inversión adquiridas en una transacción sin contraprestación; l) la información de su condición de bien histórico y cultural, cuando a ello haya lugar; y m) el valor reclasificado y una explicación detallada del origen del cambio, para el caso de las reclasificaciones desde o hacia propiedades de inversión." (subrayado fuera de texto).

Capítulo VI. Normas para la presentación de Estados Financieros y revelaciones

1.3.6. Notas a los estados financieros

Las notas son descripciones o desagregaciones de partidas de los estados financieros presentadas en forma sistemática.

1.3.6.1. Estructura

59. Las notas a los estados financieros incluirán lo siguiente: a) información acerca de las bases para la preparación de los estados financieros y de las políticas contables específicas utilizadas; b) información requerida por las normas que no se haya incluido en otro lugar de los estados financieros; c) información comparativa respecto del periodo anterior para todos los importes incluidos en los estados financieros, cuando sea relevante para entender los estados financieros del periodo corriente; y d) información adicional que sea relevante para entender los estados financieros y que no se haya presentado en estos.

1.3.6.2. Revelaciones

f) Las limitaciones y deficiencias generales de tipo operativo o administrativo que tienen impacto en el desarrollo normal del proceso contable o en la consistencia y razonabilidad de las cifras. g) La información que permita a los usuarios de sus estados financieros evaluar los objetivos, las políticas y los procesos que aplica para gestionar el capital".

Resolución 193 del 5 de mayo de 2016 de la CGN - Anexo - Procedimiento para la Evaluación del Control Interno Contable.

"Numeral 2.2 Etapas del proceso contable.

"2.2.3 Revelación - Es la etapa en la que la entidad sintetiza y representa la situación financiera, los resultados de la actividad y la capacidad de prestación de servicios o generación de flujos de recursos, en estados financieros. Incluye los estados financieros y las notas a los estados financieros

2.2.3.2 Presentación de notas a los estados financieros. Subetapa en la que se integra información cuantitativa y cualitativa que explica los hechos económicos

presentados en la estructura de los estados financieros, con el fin de proporcionar información relevante para un mejor entendimiento e interpretación de la posición financiera y el desempeño de la entidad.

3.3 Establecimiento de acciones de control

3.3.1 Controles asociados al cumplimiento del marco normativo, a las etapas del proceso contable, a la rendición de cuentas y a la gestión del riesgo de índole contable. Etapas del Proceso Contable – Etapa Revelación – Subetapa Presentación de Notas a los Estados financieros Comprobar que las notas a los estados financieros revelen información que, por su materialidad, requiera presentar una explicación a través de información que aporte valor agregado a los estados financieros."

En el desarrollo de la auditoria al MADR, se evaluaron los estados financieros y sus Notas, que hacen parte Integral de éstos, evidenciando lo siguiente:

Respecto de la Nota 13. Propiedades de Inversión, la CGR observó que no se describen hechos importantes como lo establece el numeral 14.6 Revelaciones del Marco Normativo para Entidades de Gobierno.

Debido a inobservancia del marco normativo aplicable, lo que genera una incorrección material y significativa, de naturaleza cualitativa por clasificación, revelación, o presentación, por hechos que pueden razonablemente afectar la adecuada interpretación de los saldos en las Notas a los Estados Financieros para la toma de decisiones.

Respuesta de la Entidad

El Ministerio manifiesta que "*la información revelada en las Notas a los Estados Financieros fue elaborada de acuerdo con el Marco Normativo para Entidades de Gobierno y representan los movimientos registrados en el aplicativo de almacén, los cuales se resumen en el siguiente cuadro y hacen parte de la nota 13"*.

En lo referente a la Nota 16 Otros Derechos y Garantías de los Estados Financieros con corte a 31 de diciembre de 2022, adjunto lo descrito en las notas en las páginas de la 85 a la 89, donde se revelan las situaciones y avances en la depuración de los saldos de convenios y/o contratos de Recursos Entregados en Administración.

Análisis de la Respuesta

En lo referente a la observado para la Nota 13. Propiedades de Inversión, la respuesta dada por el MADR, no es de recibo para la CGR, dado que el cuadro adjunto y el cual hace parte de esta nota citada, es un reporte generalizado el cual

no permite evidenciar el valor correspondiente de la depreciación por cada inmueble y vida útil, así como no se evidenció que revelara la información establecida en las normas para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos del marco normativo para entidades de gobierno- actualizadas según la Resolución 311 de 2022, de la Contaduría General de la Nación-CGN, tales como: (…)

- *"d) el valor de los ingresos por rentas y los gastos directos de operación (incluyendo reparaciones y mantenimientos) incluidos en el resultado del periodo.*
- *h) el valor en libros de las propiedades de inversión que tengan alguna restricción, bien sea, para llevar a cabo su disposición o para cobrar los ingresos que producen*
- *el valor de las propiedades de inversión que garanticen el cumplimiento de pasivos.*
- *j) la información de bienes que se hayan reconocido como propiedades de inversión o que se hayan retirado por la tenencia del control, independientemente de la titularidad o derecho de dominio (esta información estará relacionada con: la entidad de la cual se reciben o a la cual se entregan, el monto, la descripción, la cantidad y la duración del contrato, cuando a ello haya lugar)*
- *k) las propiedades de inversión adquiridas en una transacción sin contraprestación;*
- *l) la información de su condición de bien histórico y cultural, cuando a ello haya lugar.*
- *m) el valor reclasificado y una explicación detallada del origen del cambio, para el caso de las reclasificaciones desde o hacia propiedades de inversión. Los métodos de depreciación utilizados"*

Conclusión

Por lo antes, expuesto se acepta los argumentos, en lo referente a la Nota 16- Otros Derechos y Garantías -16.1 Recursos entregados en administración, en el sentido que el MADR si reveló lo relacionado a la problemática que se tiene con los saldos de los terceros de esta cuenta y, que corresponden a recursos pendientes por legalizar, cobros o castigo de cartera, de acuerdo con el resultado final de los proceso legales que viene adelantando, por lo tanto, se retira del hallazgo y se mantiene únicamente lo referente a la revelación y presentación de los hechos económicos de la cuenta Propiedades de Inversión, para lo cual se configura como hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 6. Situación Jurídica de Propiedades de Inversión. Administrativo (A).

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"*

Decreto 403 del 2020, por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal:

"(…) Artículo 3°- Del "Principios De La Vigilancia y El Control Fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:
a) Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.
(…)

d) Economía: En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados. (...)"

Manual para la Administración de Bienes y Seguros del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

"Capítulo 1. Generalidades

Responsables en general, en los términos de la legislación vigente, son responsables, disciplinaria, penal y fiscalmente las personas que reciban, usen, custodien, manejen, administren, suministren bienes de propiedad del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y bienes de propiedad de otras entidades entregados al Ministerio en administración o comodato al servicio del Ministerio.

Artículo 22. Subdirección Administrativa. Son funciones de la Subdirección Administrativa, las siguientes:
12. Administrar los bienes muebles e inmuebles del Ministerio.

32. Realizar las gestiones requeridas para la conservación, mantenimiento y salvaguarda de los bienes inmuebles transferidos por las entidades liquidadas y los recibidos de otras entidades para su administración, exceptuando los bienes considerados como misionales, así como hacer el seguimiento permanente a los mismo. (Subrayado fuera del texto.)

Capítulo 3. Bienes Inmuebles
3.2. INMUEBLES TRANSFERIDOS DE LAS ENTIDADES LIQUIDADAS DEL SECTOR AGROPECUARIO

1. Conforme a los procesos de liquidación y en virtud de los trámites legales surtidos previamente por la Oficina Asesora Jurídica, el Ministerio asume la administración y custodia de los bienes inmuebles de las entidades respectivas y su entrega correspondiente; y es responsabilidad del Grupo de Gestión Integral de Entidades Liquidadas, el manejo integral de los asuntos relacionados con las obligaciones asumidas como consecuencia de la Liquidación de entidades que formaban parte del sector (Resolución No. 00365 del 17 de octubre de 2013).

2. El proceso inicia con la recepción del documento y/o acto administrativo de entrega del bien de la entidad liquidada, continúa con el trámite de reporte de la información para la administración y culmina con el archivo en el expediente creado para el bien. (Subrayado fuera del texto).

3.2.2. DOCUMENTOS REQUERIDOS POR EL GRUPO DE ALMACÉN PARA EL INGRESO DE LOS INMUEBLES TRANSFERIDOS DE LAS ENTIDADES LIQUIDADAS DEL SECTOR AGROPECUARIO

"1. Para el recibo de los bienes inmuebles, es necesario que los mismos figuren legalmente a nombre del Ministerio, es decir, que se deberán solicitar los documentos correspondientes, que soporten debidamente la inscripción o legalización ante la entidad pertinente.

a. Copia del Decreto de Supresión y Liquidación de la Entidad. b. Copia Auto de Adjudicación de la Superintendencia de Sociedades (liquidación obligatoria) o por Escritura Pública (liquidación voluntaria). c. Copia del Certificado de Matrícula Inmobiliaria o de Tradición y Libertad, donde conste la inscripción de propiedad al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de la Oficina de Instrumentos Públicos correspondiente. d. Copia del último avalúo. e. Copia del acta de entrega (si existe) o copia de la citación efectuada por el Gerente Liquidador. f. Formato relación inmuebles para ingreso - F03-MN-ALI-05. g. Copia del contrato de comodato, administración o arrendamiento, con sus modificatorios, solo si aplica."

La Resolución No. 00365 del 17 de octubre de 2013, establece:

"Conforme a los procesos de liquidación y en virtud de los trámites legales surtidos previamente por la Oficina Asesora Jurídica, el Ministerio asume la administración y custodia de los bienes inmuebles de las entidades respectivas y su entrega correspondiente; y es responsabilidad del Grupo de Gestión Integral de Entidades Liquidadas, el manejo integral de los asuntos relacionados con las obligaciones asumidas como consecuencia de la Liquidación de entidades que formaban parte del sector."

La Resolución No. 260 de 2020, especifica que:

"La responsabilidad de administración de los bienes inmuebles recibidos de entidades liquidadas corresponde únicamente al Grupo de Gestión Integral de Entidades Liquidadas, adscrito de forma permanente a la Secretaría General del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, quien será el encargado de la gestión integral de los asuntos y los bienes no misionales provenientes de las entidades liquidadas del sector."

Revisada la documentación allegada por el MADR, junto con lo documentado en la visita de campo realizada el día 25 de abril del presente año, se identificaron las siguientes inconsistencias para la vigencia 2022:

1) Según el Manual de Bienes y Seguros, no se evidencian las gestiones requeridas para el ingreso, la conservación, mantenimiento y salvaguarda de los bienes inmuebles transferidos por las entidades liquidadas.

2) El MADR no soporta con actos administrativos el ingreso de los bienes inmuebles, conforme a los requisitos exigidos en el Manual de bienes inmuebles y seguros, tales como:
"a. Copia del Decreto de Supresión y Liquidación de la Entidad.
b. Comunicación de la Oficina Asesora Jurídica - OAJ.
c. Copia Auto de Adjudicación de la Superintendencia de Sociedades (liquidación obligatoria) o por Escritura Pública (liquidación voluntaria).
d. Copia del Certificado de Matrícula Inmobiliaria o de Tradición y Libertad, donde conste la inscripción de propiedad al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de la Oficina de Instrumentos Públicos correspondiente.
e. Copia del último avalúo, certificación del contador de la entidad o agente liquidador donde se determine el valor en libros que llevaba el bien.
f. Copia del acta de entrega (si existe) o copia de la citación efectuada por el Gerente Liquidador.
g. Formato relación inmuebles para ingreso - F03-MN-ALI-05.

h. Copia pago impuestos.
i. Copia del contrato de comodato, administración o arrendamiento, con su modificatorio, solo si aplica."

A continuación, se visualizan los requisitos cumplidos y los faltantes de los 21 bienes inmuebles analizados por la CGR de 99 existentes.

Tabla No 5
Muestra Propiedades de Inversión

Item	Propiedades de Inversión	Saldos a 31/12/2022	Escritura Pública	Matrícula Inmobiliaria	Copia última avalúo	Comunicación OAJ.	Copia pago impuestos.	Depreciación Immeubles
1	Terreno Buenaventura Valle Del Cauca	35.135.000.000	✓	✓			✓	✓
2	Terreno Valparaíso	9.001.255.895		✓				
3	Terreno Fontibón - Bogotá	5.871.300.000	✓	✓				
4	Terreno Catama 1_ 492.970 M2	5.256.784.412		✓				
5	Lote San Isidro Villavicencio-Meta % Participación 22.2156%	4.448.741.258		✓				
6	Hacienda Catama Lote 2	3.680.861.647					✓	✓
7	Terreno Cartagena_Bolivar	3.390.660.000						
8	Terreno Mocari_Cordoba	2.457.000.000	✓					
9	Lote De Terreno Rural 2.188 Has Con 93 M2, Municipio Arboletes - Antioquia	2.008.204.823	✓	✓			✓	
10	Terreno Sincelejo Sucre	1.560.000.000					✓	
11	Silos Mocarí Córdoba	1.481.092.312						✓
12	Silos Santa Marta Magdalena Calle 7 Con C	1.440.712.147	✓	✓			✓	✓
13	Bodega Bogotá Cundinamarca	1.398.147.999		✓			✓	✓
14	HACIENDA CATAMA	1.190.121.865		✓			✓	
15	Edificio Buenaventura Valle Del Cauca Ca	1.055.773.714						
16	Bodega Mocarí Córdoba	1.050.491.958					✓	✓
17	Lote Hacienda Catama 3 Villavicencio-Meta % Participación 22.2156%	950.606.380					✓	
18	Silos Espinal Tolima Km 2 Vía Espinal -	693.529.630	✓	✓			✓	✓
19	Terreno Espinal_Tolima	615.690.000		✓			✓	
20	Bodega Cartagena Bolívar Calle 21b No. 5	614.873.256	✓	✓				✓
21	Bodega Sincelejo Sucre	577.600.834		✓			✓	✓
	TOTAL, MUESTRA	**83.878.448.129**						

Fuente: Estados financieros MADR 31/12/2022. Preparó: equipo Auditor

Esta situación se presenta por falta de control e inobservancia de los requisitos normativos y reglamentarios por parte del Grupo de Gestión Integral de Entidades Liquidadas, adscrito a la Secretaría General del MADR, lo que genera riesgo sobre la administración, deterioro físico, ocupación por parte de terceros y demás riesgos asociados con la custodia y seguridad jurídica de los bienes inmuebles.

Hallazgo con incidencia Administrativa (A).

Respuesta de la Entidad:

Se presentó sintetizada en los siguientes términos:

1) *"…Respecto al Manual de Bienes y Seguros este fue creado con fecha 01 de abril de 2016 en su primera versión, comenzando a regir con posterioridad a dicha fecha y no con retroactividad, por tal razón para los bienes objeto de consulta, es necesario resaltar que los recibidos de la Liquidación del IDEMA (Ítem 1,3,7,810,11,12,13,15,16,18,19,20,21), no aplicaba dar cumplimiento a lo estipulado por el descrito manual."*

2) *"...Se reitera que la administración y gestión de los inmuebles por parte de este grupo consiste no solo el trámite de ingreso al grupo de Almacén si no al trámite de contribuciones tributarias, servicios públicos, vigilancia, cuotas de administración entre otras…"*

3) *"…Es importante resaltar que el trámite de la solicitud de ingreso contiene una documentación parcial inicial necesaria para el registro de cada inmueble, y no contiene la totalidad del soporte documental que permita calificar la ejecución de acciones para la conservación, mantenimiento y salvaguarda de los bienes inmuebles transferidos por las entidades liquidadas, toda vez que estas acciones se surten con posterioridad a dicho registro…"*

Análisis de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta allegada por el MADR mediante memorando 2023-300-009061-1 del 09 de mayo de 2023, se analizó lo siguiente:

1). Referente al Manual de Bienes y Seguros, fue implementado para el año 2016; y los bienes inmuebles adquiridos del antiguo IDEMA fuero obtenidos años anteriores a su implementación, por lo tanto, la CGR acepta parcialmente la respuesta de acuerdo con el principio de legalidad.

2 y 3). Ahora bien, para lo que resta, la CGR se mantiene en la observación, toda vez que, según los documentos allegados por el MADR, se constató que esta entidad no cuenta con la totalidad del pago de los impuestos prediales de los bienes inmuebles, lo que genera multas y sanciones en contra de la entidad, esta es una obligación clara exigida por el Manual de Bienes y Seguros.

Así mismo, no se tiene certeza del avalúo actual, junto con la falta de seguimiento y control de estos inmuebles por parte del Grupo de Gestión Integral de Entidades Liquidadas adscrita a la Secretaría General; si bien es cierto, el Manual de Bienes y Seguros fue implementado en el año 2016 y al año 2023 debería estar implementado en su totalidad, teniendo en cuenta que su aplicación o implementación es desde el momento de su recibo y registro en el sistema de control de activos, hasta su baja.

Conclusión

La CGR mantiene el hallazgo parcialmente, ya que no se obtuvo soporte que evidencie el pago total de los impuestos prediales, sumado a la falta de seguimiento y control de estos inmuebles por parte del Grupo de Gestión Integral de Entidades Liquidadas adscrita a la Secretaría General, por lo tanto, se valida parcialmente el hallazgo con incidencia administrativa.

Hallazgo 7. Segregación de Funciones Subdirección Financiera- MADR Administrativo (A)

Artículo 209 de la Constitución Política establece: "*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."* (Subrayado fuera de texto).

Decreto 403 de 2020, Artículo 3°. "*Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:*

(…) Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.".

La Ley 87 de 1993 por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones, establece:

`Articulo 2 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:*

(…)
b. Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para e! logro de la misión institucional;

(…)
f. Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos," (Subrayados fuera de textos).

Resolución 000168 del 31/05/2019. Por la cual se designa Coordinador del Grupo de Contabilidad de la Subdirección Financiera.

Resolución 00276 del 22/08/2022. Por la cual se acepta una renuncia y se encarga a Flor del Carmen Huerta López en el cargo de "*Subdirectora Financiera. (…), sin separarse de las funciones propias de carrera administrativa como profesional especializado".*

Dentro de los principios del control interno se encuentra la segregación de funciones, análogo con lo establecido en el artículo 2 de la Ley 87 de 1993, para tomar medidas que prevengan riesgos y desviaciones en la entidad. En atención a lo anterior, desde agosto 22 de 2022 el profesional del MADR que ejerce como Contador Público, igualmente desempeñó las funciones de Subdirectora Financiera hasta marzo de 2023, lo que no garantiza la segregación de funciones administrativas como es la de registro, control y firma de los estados financieros.

Lo anterior, se debe a deficiencias de control interno en lo relacionado con la gestión y administración del riesgo y a la inobservancia de los principios contenidos en el artículo 209 de la C.N., en cuanto a la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Esta concentración de funciones ocasiona la materialización de riesgos por cuanto no minimiza la probabilidad de que los errores sean detectados, al no efectuarse controles que blinden la protección de los recursos y actividades que se desarrollan en el proceso contable.

Hallazgo Administrativo (A)

Respuesta de la Entidad

El Ministerio señala que la competencia para declarar y proveer las vacancias definitivas de los empleos que se produzcan en la planta de personal corresponde al Ministro, por tanto, la nominadora designada para la época señalada, con el fin de responder a las necesidades del servicio, dentro de su libre autonomía, efectuó los respectivos nombramientos para ocupar los empleos de Libre Nombramiento y Remoción, que consideró eran inminentemente necesarios, para evitar la afectación del buen servicio, indispensables para cumplir con el cabal funcionamiento de la Administración Pública, entre ellos el empleo de libre nombramiento y remoción del nivel Directivo, Subdirector Financiero Código 0150 Grado 19. También señalan que la funcionaria Flor del Carmen Huertas López, fue nombrada desde el 07 de enero de 2009 en el cargo de carrera administrativa, profesional especializado Código 2028 Grado 14, adscrito a la Subdirección Financiera.

Se menciona que el artículo 24 de la Ley 909 de 2004 en consonancia con tal disposición, el Departamento Administrativo de la Función Pública mediante concepto No. 094801 de marzo de 2022, que dice: *"los empleados de carrera tendrán derecho a ser encargados de tales empleos si acreditan los requisitos para su ejercicio contenidos en el manual específico de funciones y de competencias laborales que tenga adoptada la entidad, y que poseen las aptitudes y habilidades para su desempeño, su última evaluación del desempeño sea sobresaliente, no hayan sido sancionados disciplinariamente en el año anterior y se encuentren desempeñando el empleo inmediatamente inferior al que se va a proveer."*

De conformidad con el artículo 115, Ley 489 de 1998, que establece que el director del organismo distribuirá los cargos de acuerdo con la estructura, las necesidades de organización y sus planes y programas, así las cosas y en cumplimiento de ello, mediante Resolución 366 del 17 de octubre 2013, "*Por la cual se organizan unos Grupos Internos de Trabajo en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se le asignan responsabilidades y designan sus Coordinadores*," por lo que se creó para la Subdirección Financiera los Grupos Internos de trabajo denominados: *"Tesorería y Contabilidad*", asignando para cada uno de ellos las respectivas responsabilidades.

Se cita el pronunciamiento emitido por la Sala de Consulta del Servicio Civil del Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, 29 de octubre de 2010, Exp. 11001-03-06-000-2010-00093-00(2030).

En el señala que los grupos internos de trabajo, no hacen parte de la estructura jerárquica de la entidad y por ende tampoco se encuentran inmersos en la planta de

personal, no es posible considerar que el rol de la coordinación de los mismos constituye un empleo o cargo más, como tampoco es aceptable considerar que las responsabilidades asignadas a un grupo interno de trabajo se entregan en propiedad al representante del equipo, ya que como bien se señala en el acto administrativo de creación, las responsabilidades se asignan al grupo en su totalidad, y no al coordinador del grupo, luego entonces, no sería viable indicar que existe una concentración de funciones al ejercer las labores de un empleo por encargo y al mismo tiempo coordinar o liderar el desarrollo de las tareas asignadas a un grupo interno de trabajo, las cuales se encuentran distribuidas en el Manual de Funciones de todos y cada uno de los integrantes del equipo.

Análisis de la Respuesta

Esta auditoria registra con preocupación que el coordinador del grupo de contabilidad en su momento, no actuó con plena independencia e imparcialidad respecto del registro, control y firma de los estados financieros, toda vez que siendo la misma persona, la encargada de la Subdirección Financiera del MADR, le resulta muy difícil e imposible ser imparcial si ella es la parte afectada; por lo tanto, es evidente la falta de desconcentración de funciones así sea transitoria, para mostrar una mejor transparencia y blindaje en la protección de los recursos y actividades que se desarrollan en el proceso contable.

Lo manifestado por la entidad como respuesta a lo observado por la CGR, solo hace referencia a la forma y competencia para declarar y proveer las vacancias de los empleos que se produzcan en la planta de personal del Ministerio, pues en ningún momento se ha observado o calificado la función nominadora que le corresponde. De otra parte, en ningún momento se ha descalificado el perfil y requisitos y experiencia del servidor Público en cuestión.

Conclusión

En concordancia con lo anteriormente descrito, es importante manifestar que, la Coordinadora del Grupo de Contabilidad estuvo encargada simultáneamente de la Subdirección Financiera desde agosto 22 de 2022 hasta abril 14 de 2023, y a pesar de haber sido subsanado en abril 17 de 2023 con la llegada de un nuevo Subdirector Financiero; se mantiene el hallazgo administrativo en razón a que para el período señalado no se contó con el debido control de los registros contables.

3.2. MACROPROCESO GESTIÓN PRESUPUESTAL, CONTRACTUAL Y DEL GASTO

Hallazgo No. 8. Información sobre solicitud de PAC – Administrativo (A)

Ley 2159 de 2021. Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2022.

(…) "ARTÍCULO 27. A través del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) - Nación se constituirán con corte a 31 de diciembre de 2021 las reservas presupuestales y cuentas por pagar de cada una de las secciones del Presupuesto General de la Nación, a las que se refiere el artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. Como máximo, las reservas presupuestales corresponderán a la diferencia entre los compromisos y las obligaciones, y las cuentas por pagar por la diferencia entre las obligaciones y los pagos.

Para las cuentas por pagar que se constituyan a 31 de diciembre de 2021 se debe contar con el correspondiente programa anual mensualizado de caja de la vigencia, de lo contrario deberán hacerse los ajustes en los registros y constituir las correspondientes reservas presupuestales. Igual procedimiento se deberá cumplir en la vigencia 2022.

Si durante el año de la vigencia de la reserva presupuestal o de la cuenta por pagar desaparece el compromiso u obligación que las originó, se podrán hacer los ajustes respectivos en el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) Nación.

Como quiera que el SIIF Nación refleja el detalle, la secuencia y el resultado de la información financiera pública registrada por las entidades y órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, no se requiere el envío de ningún soporte físico a la Dirección General del Presupuesto Público Nacional, ni a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, salvo que las mismas lo requieran."

Circular Externa 039 Cierre Vigencia 2022 y Apertura año 2023 MHCP; Numeral 7. Aspectos Relacionados con el Módulo de PAC 7.1. Aspectos a tener en cuenta antes del 31 de diciembre de 2022. Literal a). Presentación de propuesta de distribución de PAC con recursos Nación CSF y SSF: En cumplimiento a lo dispuesto en el capítulo 7, sección 2, Artículo 2.8.1.7.2.7. del Decreto 1068 del 26 de mayo de 2015 que dice:

"Los órganos presentarán su solicitud de PAC a la Dirección del Tesoro Nacional antes del 20 de diciembre, diferenciando los pagos que correspondan a recursos del crédito externo y donaciones del exterior, cuando en éstos se haya estipulado mecanismos especiales de ejecución"

El reporte con el detalle de los compromisos que se constituirán como reservas presupuestales, se puede generar por la transacción EPG/CONSULTAS/Listado de compromisos, con la opción, "*saldo por obligar*", así mismo, para ver el detalle de las obligaciones que quedarán como cuentas por pagar se puede generar el listado de obligación con la opción "*saldo por pagar*".

En la revisión realizada a la constitución de las reservas presupuestales y cuentas por pagar, para la vigencia 2022, se observó que el MADR, informó que constituyó partidas como reservas clasificadas como bienes y servicios recibidos sin solicitud de PAC (inducidas), por lo que se afectan los análisis realizados por el área financiera del MADR y por la CGR.

Esto, porque el equipo auditor verificó los informes de supervisión y las actas de los comités administrativos para el seguimiento de convenios o contratos, en los cuales estableció las cuantías pendientes de ejecución.

En la tabla siguiente, se relacionan las partidas que presentan esta inconsistencia:

Tabla No. 6
Reservas presupuestales

Número Contrato	Rubro Presupuestal	Valor Reservas Presupuestales
20210446	C-1799-1100-15-0-1799065-02	204.246.309,26
20210657	C-1702-1100-12-0-1702007-03	2.999.996.560,50
20210674	C-1702-1100-12-0-1702007-03	1.917.500.000,00
20210697	C-1702-1100-12-0-1702007-02	704.326.442,40
20200530	C-1702-1100-7-0-1702007-03	50.100.000.000,00
20200530	C-1702-1100-7-0-1702007-03	3.000.000.000,00
20220395	C-1702-1100-9-0-1702007-03	9.584.760.391,00
20220395	C-1709-1100-4-0-1709107-02	833.124.999,00
20220395	C-1709-1100-4-0-1709106-02	3.924.283.397,00
20220704	C-1702-1100-13-0-1702019-02	3.000.000.000,00
20210695	C-1702-1100-12-0-1702007-02	1.012.184.340,00
	Valor Total	**77.280.422.439,16**

Fuente: MADR Elaborado por: Equipo Auditor

Todo lo anterior, por inadecuado seguimiento a la ejecución del presupuesto y a la validación con las áreas operativas, lo que genera distorsión en los análisis realizados sobre el rezago presupuestal.

Este hallazgo tiene incidencia administrativa (A)

Respuesta de la Entidad:

La constitución de la reserva inducida se dio por cuanto no se contó con PAC aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para el pago de cuentas radicadas por los supervisores con el cumplimiento de los bienes y/o servicios recibidos a 31 de diciembre de 2022.

En atención a la circular 039 del 15 de noviembre de 2022, "*ASPECTOS A CONSIDERAR PARA EL CIERRE DE LA VIGENCIA 2022 Y APERTURA DEL AÑO 2023 EN EL SISTEMA INTEGRADO DE INFORMACIÓN FINANCIERA - SIIF NACIÓN",* da las instrucciones en los siguientes términos:

"Ajustes contables manuales por efecto de la ausencia de PAC: En el evento que se reciban bienes y/o servicios y la entidad no cuente con PAC para registrar la obligación, el área contable deberá hacer los respectivos ajustes manuales correspondientes para reflejar en la contabilidad del SIIF Nación el hecho económico. En dichos comprobantes, por directriz de la Contaduría General de la Nación, se deberá registrar en la descripción que éste corresponde a una reserva inducida por la ley."

Se aclara que, la aprobación del PAC no es por falta de seguimiento a la ejecución del presupuesto y a la validación con las áreas operativas, por cuanto la decisión de que Minagricultura cuente con recursos corresponde exclusivamente a las decisiones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Análisis de la Respuesta

Según la respuesta dada por el MADR a la CGR en oficio con radicado 2023EE0066123 del 28 de abril de 2023, en el caso de las reservas inducidas por falta de PAC, no dio cumplimiento a lo establecido en el Artículo 2.8.1.7.2.7. del Decreto 1068 del 26 de mayo de 2015 que dice: *"Los órganos presentarán su solicitud de PAC a la Dirección del Tesoro Nacional antes del 20 de diciembre, diferenciando los pagos que correspondan a recursos del crédito externo y donaciones del exterior, cuando en éstos se haya estipulado mecanismos especiales de ejecución"; por* cuanto según lo evidenciado en la observación, lo antes mencionado no se cumplió. Se considera incorrección por circunstancia.

Conclusión

La CGR mantiene el hallazgo, en la medida que la entidad en su respuesta no desvirtúa lo observado; por lo tanto, se valida el hallazgo con incidencia administrativa.

Hallazgo No. 9.[2] Ejecución del Convenio 20210659 de 2021. Administrativo, Indagación Preliminar y con posible incidencia Disciplinaria (A) (D.1) (I.P.1).

Artículo 209 de la Constitución de nuestra constitución que establece: "*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.".*

Decreto 403 de 2020, Artículo 3°-. "*Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:*

"(…)
b) Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.

c) Equidad: En virtud de este principio, la vigilancia fiscal debe propender por medir el impacto redistributivo que tiene la gestión fiscal, tanto para los receptores del bien o servicio público considerados de manera individual, colectivo, o por sector económico o social, como para las entidades o sectores que asumen su costo.

d) Economía: En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados. (...)

(...)
Efecto disuasivo: En virtud de este principio, la vigilancia y el control fiscal deben propender a que sus resultados generen conciencia en los sujetos a partir de las consecuencias negativas que les puede acarrear su comportamiento apartado de las normas de conducta que regulan su actividad fiscal."

LEY 610 DE 2000: Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

[2] Las observaciones de los hallazgos 9,10,11 y 12, fueron comunicadas con nombres propios, los que se suprimen en aplicación de protección legal.

"(…)
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 o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público."

Ley 1474 de 2011. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

Artículo 83 "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 del 2000 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".

Principio de Planeación:

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

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

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

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

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

(...)"De acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad (...) "La planeación se vincula estrechamente con el principio de legalidad, sobre todo en el procedimiento previo a la formación del contrato (...) Pero además ese parámetro de oportunidad, entre otros fines, persigue establecer la duración del objeto contractual pues esta definición no solo 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 esta perspectiva, la planeación y, en este sentido, la totalidad de sus exigencias constituyen sin lugar a duda, un precioso marco jurídico que puede catalogarse como requisito para la actividad contractual. Es decir que los presupuestos establecidos por el legislador, tendientes a la racionalización, organización y coherencia de las decisiones contractuales, hacen parte de la legalidad del contrato y no pueden ser desconocidos por los operadores del derecho contractual del estado. En otras palabras, la planeación tiene fuerza vinculante en todo lo relacionado con el contrato del Estado."

Decreto Ley 1082 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.

"*ARTÍCULO 2.2.1.2.3.1.1. Riesgos que deben cubrir las garantías en la contratación. El cumplimiento de las obligaciones surgidas en favor de las Entidades Estatales con ocasión de: (i) la presentación de las ofertas; (ii) los contratos y su liquidación; y (iii) los riesgos a los que se encuentran expuestas las Entidades*

Estatales, derivados de la responsabilidad extracontractual que pueda surgir por las actuaciones, hechos u omisiones de sus contratistas y subcontratistas, deben estar garantizadas en los términos de la ley y del presente título."

"(Decreto 1510 de 2013, artículo Compilado por este 110.)

ARTÍCULO 2.2.1.2.1.4.4. Convenios o contratos interadministrativos. La modalidad de selección para la contratación entre Entidades Estatales es la contratación directa; y, en consecuencia, le es aplicable lo establecido en el artículo 2.2.1.2.1.4.1 del presente decreto.

Cuando la totalidad del presupuesto de una Entidad Estatal hace parte del presupuesto de otra con ocasión de un convenio o contrato interadministrativo, el monto del presupuesto de la primera deberá deducirse del presupuesto de la segunda para determinar la capacidad contractual de las Entidades Estatales.

(Decreto 1510 de 2013, artículo Compilado por este 76)

ARTÍCULO 2.2.1.2.1.4.5. No obligatoriedad de garantías. En la contratación directa la exigencia de garantías establecidas en la Sección 3, que comprende los artículos 2.2.1.2.3.1.1 al 2.2.1.2.3.5.1.del presente decreto no es obligatoria y la justificación para exigirlas o no debe estar en los estudios y documentos previos. (Subrayado Propio).

(Decreto 1510 de 2013, artículo Compilado por este 77)"

Ley 599 de 2000. Por la cual se expide el Código Penal.

"(…) ARTÍCULO 397. PECULADO POR APROPIACIÓN. <Ver Notas de Vigencia en relación con el artículo 33 de la Ley 1474 de 2011> <Penas aumentadas por el artículo 14 de la Ley 890 de 2004, a partir del 1o. de enero de 2005. El texto con las penas aumentadas es el siguiente:> El servidor público que se apropie en provecho suyo o de un tercero de bienes del Estado o de empresas o instituciones en que éste tenga parte o de bienes o fondos parafiscales, o de bienes de particulares cuya administración, tenencia o custodia se le haya confiado por razón o con ocasión de sus funciones, incurrirá en prisión de noventa y seis (96) a doscientos setenta (270) meses, multa equivalente al valor de lo apropiado sin que supere el equivalente a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo término.
Si lo apropiado supera un valor de doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes, dicha pena se aumentará hasta en la mitad. La pena de multa no superará los cincuenta mil salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Si lo apropiado no supera un valor de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes la pena será de sesenta y cuatro (64) a ciento ochenta (180) meses e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo término y multa equivalente al valor de lo apropiado."

Esta observación se deriva de la atención a la Denuncia DP 2023-260522-82111-SE, relacionada con el Convenio Interadministrativo No. 20210659 de 2021, cuyo objeto principal es*:*

"Aunar esfuerzos económicos, técnicos, administrativos y financieros, para mejorar las condiciones de inclusión productiva y de comercialización a pequeños y medianos productores rurales pertenecientes a las diferentes actividades agropecuarias de los municipios del Centro y Sur del Departamento de Bolívar."

Cuyo producto debía entregar el contratista, el cual era:

"Construcción del coliseo de exposición bovina, ubicado en el municipio de Magangué, Bolívar"

En el marco de la presente auditoría, para la revisión de los contratos derivados, se realizó la correspondiente solicitud de información, y se adelantó visita a las instalaciones administrativas del MADR para solicitar el expediente del Convenio 20210659 de 2021 y su registro en el SECOP II, extrayendo la siguiente información:

Tabla No. 7
Datos convenio 20210659

Convenio	Objeto	Plazo	Valor del Convenio	Valor desembolsado a 31/12/2021
20210659	Aunar esfuerzos económicos, técnicos, administrativos y financieros, para mejorar las condiciones de inclusión productiva y de comercialización a pequeños y medianos productores rurales pertenecientes a las diferentes actividades agropecuarias del municipio de Magangué en el Departamento de Bolívar.	27/12/2021 - 31/07/2022	$ 17.202.489.361	$4.816.697.021

Fuente: Información MADR, Preparó: Equipo Auditor.

De la revisión de la información contractual, se encontró lo siguiente:

1. El plazo de ejecución establecido en principio para el convenio fue de siete (7) meses, con fecha de inicio 23/12/2021 y de terminación 31/07/2022 de acuerdo con los Informes de supervisión.

2. El valor del convenio se pactó en $17.202.489.361, distribuido así: la suma de $13.761.991.489 aportada por el MADR, y $3.440.497.872 aportados por el Departamento de Bolívar, con recursos del Sistema General de Regalías-SGR.

3. Se encontraron deficiencias de supervisión, que demuestra la falta de planeación y el desgreño administrativo en relación con los recursos de este convenio. De manera que, el equipo auditor pudo identificar que el supervisor estaba designado desde el inicio y hasta el 05 de abril de 2022 y a partir del 6 de abril de 2022, mediante memorando 2022-300-013887, fue nombrado otro supervisor.

   Sin embargo, a la fecha no existe claridad sobre los momentos de responsabilidad de los supervisores, pues revisado el Informe de Avance o Final de Supervisión Técnica y Financiera de febrero 28 de 2022, este aparece elaborado por (…) y sin firma, quien para dicha fecha no había sido designado como supervisor; y el Informe de 15 de diciembre de 2022 fue suscrito y firmado por el segundo supervisor. Este último informe señala: *"Posteriormente la supervisión fue entregada a* (…)*, quien entre el 01-03-2022 y el 31-08-2022 ejerció dicha actividad y entregó un informe de empalme al nuevo supervisor* (…)*, dicho informe se constituye en parte integral del presente documento".*

4. Según el Convenio en su clausulado:

   "CLÁUSULA SEXTA: DESEMBOLSO O PAGO DE APORTES. Los aportes del MINISTERIO se desembolsarán de la siguiente manera:

1. MINISTERIO: El valor del aporte del Ministerio, corresponde a la suma TRECE MIL SETECIENTOS SESENTA Y UN MILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y UN MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y NUEVE PESOS CON CINCUENTA Y SEIS CENTAVOS M/CTE. ($13.761.991.489,56), que serán desembolsados así:

a) Un primer Desembolso por la suma de CUATRO MIL OCHOCIENTOS DIECISEIS MILLONES SEISCIENTOS NOVETA Y SIETE MIL VEINTIUN PESOS CON TREINTA Y CUATRO CENTAVOS ($ 4.816.697.021,34) MCTE., equivalente al 35% del aporte del Ministerio, previo cumplimiento

de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del convenio y aprobación del Plan operativo."

El equipo auditor pudo evidenciar contablemente un saldo por $4.816.697.021 que a 31/12/2022, valor que aparece pendiente por legalizar según los estados financieros en la Cuenta Recursos Entregados en Administración y que corresponde al primer desembolso realizado el 23/12/2021.

Sin embargo, teniendo en cuenta lo establecido en la cláusula sexta, numeral 1, literal a) del convenio 20210659, para este desembolso no se evidenció la existencia de un informe de ejecución por parte de la supervisión que permita corroborar el previo cumplimiento de lo señalado en dicho literal. Vale decir, que el "*Informe de Avance o final de supervisión técnica y financiera"* de fecha 28/02/2022, indica que el convenio inició en diciembre 23 de 2021, es decir, la misma fecha del primer desembolso.

5. En el convenio se plasmaron las siguientes obligaciones:

"Cláusula Segunda: OBLIGACIONES: En desarrollo del presente Convenio, las partes tendrán las siguientes obligaciones, sin perjuicio de las demás establecidas en el presente documento:
C. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL DEPARTAMENTO:

8. Ejecutar los recursos del convenio para realizar cada una de las actividades previstas en cada uno de los componentes definidos en el proyecto "Construcción del Coliseo de Ferias del Norte para contribuir con el fortalecimiento de los procesos de comercialización de productos agrícolas y pecuarios en los municipios de las Zodes Norte, Dique y Montes de María en el departamento de Bolívar" y conforme al presupuesto detallado, el cual se realizará conforme al plan operativo aprobado por el Comité Administrativo, según se requiera, bajo la responsabilidad y dirección del DEPARTAMENTO, aplicando la normativa a la que se encuentre sujeta."

En relación con esta obligación contractual se observa que el Departamento de Bolívar no cumplió con la misma, ya que se venció el plazo de ejecución sin que se hubiesen realizado las actividades previstas contractualmente y, además, no hay coherencia entre el valor pagado y la ejecución.

6. Se corroboró que este convenio tuvo una (1) prórroga de tres (3) meses y quince (15) días con el fin de dar continuidad, lo que extendió la fecha final de ejecución hasta noviembre 15 de 2022.

7. En la fecha 15 de noviembre de 2022 se suscribió la SUSPENSION No. 1 del Convenio.

8. La denuncia DP 2023-260522-82111-SE sobre presuntas irregularidades en la ejecución del Convenio Interadministrativo No. 20210659 de 2021 fue incorporada a la Auditoria Financiera del MADR 01-2023.

9. El 11/04/2023 previa solicitud por parte del equipo auditor se recibió a través de correo electrónico los documentos por parte del supervisor del MADR, a través, de los cuales se evidencia que solo hasta 31-01-2023 y 31-03-2023 el Ministerio elevó a la Gobernación solicitudes de reintegro de los recursos correspondientes al primer desembolso mediante oficios No 000177-1 y 006012-1.

10. En visita Fiscal realizada el 18/04/2023, reunidos con los funcionarios del Ministerio, del Área jurídica, la Subdirección Financiera, la Dirección de Gestión de Bienes Públicos Rurales y el supervisor del convenio el señor (…); el equipo auditor solicitó las actas administrativas que declaran el incumplimiento del convenio e información y documentación sobre la afectación o no de la póliza. Al respecto, los funcionarios del Área Jurídica manifestaron que no se había declarado el incumplimiento y la póliza no ha sido afectada.

Una vez revisado el expediente tanto físico como en la plataforma SECOP II, y concretamente en el Informe final de avance o final de supervisión técnica y financiera de fecha 15-12-2022, en cotejo con los hechos plasmados en la denuncia DP 2023-260522-82111-SE, se puede concluir que:

En el curso de la ejecución se presentaron retrasos en la debida realización de las obras del Coliseo lo que afectó el desarrollo del convenio, razón por la cual el desembolso efectuado en cuantía de $4.816.697.626, no corresponde con el grado de ejecución requerido para dicho pago.

De otra parte, el informe final de diciembre 15 de 2022 permite evidenciar contradicción en los porcentajes de avance de ejecución indicados, de manera, que los informes de supervisión del MADR con base en cálculos y una visita de campo relacionan un avance de la obra de 15% y la supervisión de la Gobernación manifiesta un avance del 32%.

La anterior circunstancia obedece a deficiencias en la gestión, la falta de planeación y seguimiento por parte de los supervisores, pues se puede afirmar que

efectivamente se presenta posible pérdida de los recursos públicos, ya que hubo faltas y omisiones por parte de quienes administraban esos recursos, así como de los supervisores en su gestión evidenciándose fallas e incoherencias sobre los grados y porcentajes de ejecución del convenio.

De la misma forma, se evidencia la falta de gestión por parte de los gestores fiscales, en la recuperación efectiva de los recursos desembolsados, pues al día de hoy no se ha proferido acto administrativo que declare el incumplimiento del convenio No 20210659 como tampoco se ha realizado la respectiva reclamación a la Aseguradora Seguros del Estado S. A. con ocasión de la póliza de cumplimiento No 75-44-101117653 de fecha 16/12/2021 amparando el valor de $1.720.248.936 Vale agregar que a pesar de que realizaron actualización de la vigencia de la póliza de cumplimiento, esta tiene cubrimiento hasta el 15 de mayo de 2023.

A la luz de lo preceptuado en el artículo 2.2.1.2.3.1.1 del Decreto 1082 de 2015 "*Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional*", no se entiende como el MADR no exigió póliza que amparara todo el valor acordado como aporte dentro del presente convenio; es decir, no hay garantía que ampare el desembolso objeto de la presente observación, $4.816.697.021,34; pues la póliza vigente solo ampara $1.720.248.936. Lo anterior vulnerado la cláusula vigésima cuarta del convenio objeto de observación.

Se evidencian comunicaciones de 31 de enero de 2023, 16 de febrero de 2023 y marzo 31 de 2023 dirigidas por el supervisor del MADR a la Gobernación de Bolívar requiriendo reembolsar y/o consignar a la Dirección del Tesoro Nacional la suma del desembolso y sus respectivos rendimientos generados. De esta solicitud el MADR informa a esta comisión auditora no haber recibido respuesta efectiva. Sin embargo, el MADR no ha oficiado al Banco AV Villas para verificar si el dinero del desembolso se encuentra en la cuenta bancaria de ahorros Número 821289642, abierta y destinada para tal fin.

Por lo tanto, se tiene que lo plasmado en el Informe final de avance o final de supervisión técnica y financiera de fecha 15-12-2022, en relación con el pago por concepto del desembolso No.1 por valor de $4.816.697.626 de fecha 23-12-2021 del Convenio 20210659 de 2021, pues la Gobernación no ha certificado que el dinero reposa en la cuenta bancaria destinada para tal fin, como tampoco sus rendimientos financieros correspondientes al valor desembolsado, circunstancia confirmada por el supervisor del convenio.

Ante este panorama se determina un riesgo de posible pérdida o presunto daño fiscal por un valor de $4.816.697.626.

Las circunstancias expuestas se presentan por deficiencias en el ejercicio supervisor del convenio 20210659 de 2021, por falta de gestión en la ejecución, fallas en planeación y programación ya que no se modificó el convenio para que los pagos estuvieran acompasados con la ejecución.

Lo anterior, vulnera los principios constitucionales de la función administrativa de eficacia y moralidad, en cuanto a que no se cumplió con el objetivo contractual; sin embargo, el MADR procedió al pago sin tener la ejecución necesaria para ello, circunstancia que coadyuvó a la posible pérdida de los recursos, representados en el pago efectuado.

El Convenio no cumplió con el objetivo para el proyecto: "*Construcción del Coliseo de Ferias del Norte para contribuir con el fortalecimiento de los procesos de comercialización de productos agrícolas y pecuarios en el municipio de Magangué en el departamento de Bolívar*", porque no se realizaron las actividades propias de la supervisión, hubo descoordinación y no se han adelantado las acciones pertinentes para lograr la recuperación de los recursos públicos perdidos, que en este momento no han cumplido con su función de satisfacer las necesidades.

En conclusión, ante la inobservancia de lo preceptuado en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, artículo 2.2.1.2.3.1.1. del Decreto 1082 de 2015 y demás normas complementarias, se produjo daño fiscal a la luz de lo consagrado en los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000, artículo 3 del Decreto Ley 403 de 2020. De igual manera, estos hechos tienen una incidencia Disciplinaria (D) de conformidad con lo establecido en el numeral 1 del artículo 34 y numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, norma subsumida en la Ley 1952 de 2019.

Este hallazgo es Administrativo e Indagación Preliminar con posible incidencia Disciplinaria.

Respuesta de la Entidad

Al respecto se obtuvo como respuesta, a través del oficio No Radicado: 2023-440-002339-3 de fecha 08/05/2023

De acuerdo con lo expuesto en el oficio de la referencia, la entidad manifiesta respecto a la observación No. 12 (numeración de comunicación), los siguientes puntos:

(…)
"Mediante Memorando 2022442028433 del 28 de febrero de 2022 fue enviado el informe de supervisión firmado por el Supervisor Saliente (…) *a la Dirección de*

Gestión de Bienes Públicos Rurales en donde se hace una primera advertencia de los problemas de planeación identificados por parte de la supervisión.

Conforme a la cláusula sexta (6) inciso (a), respecto a la generación del primer desembolso que reza "previo cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del Convenio y aprobación del Plan Operativo"

La subdirección financiera del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Fondo de Fomento Agropecuario tienen definido una serie de documentos que se constituyen en requisitos para la generación de cada desembolso, particularmente para este primer desembolso se tenían los enunciados en el Anexo 7. En atención a que para el mes de diciembre de 2021 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural estaba implementando trabajo semipresencial debido a la Pandemia COVID 19, el día 23 de diciembre del año 2021 a las 9:18 A.M. fue enviado vía correo electrónico a la Dirección de Gestión de Bienes Públicos Rurales relación de documentos con el objeto de continuar con el trámite de desembolso.

Es de aclarar que a la fecha la supervisión continúa enviando solicitud de reintegro con el objeto de tener evidencia y trazabilidad de dicho proceso, y estos documentos están siendo actualizados en la Plataforma SIRECI que la CGR tiene diseñada para tal fin.

Al respecto, los funcionarios del Área Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural efectivamente manifestaron que no se había declarado el incumplimiento y la póliza no ha sido afectada, particularmente en relación al convenio 20210659 se tiene que fue objeto de dos (2) reuniones durante los meses de enero y febrero de 2023 en las oficinas centrales de la Contraloría General de la Republica Delegada para la Participación Ciudadana con el objeto de enmarcarlo dentro del programa de Recuperación de Obras Inconclusas, a dichas reuniones la Oficina Asesora Jurídica asistió para brindar apoyo a la Dirección de Gestión de Bienes Públicos Rurales.

El convenio fue suscrito, publicado y aprobado en la página oficial de SECOP 2 el día 10 de noviembre del año 2021, es decir seis (6) días antes a la designación de supervisión, es por ello por lo que la supervisión no fue participe del proceso de planeación del mencionado convenio, ni en la definición del presupuesto de este. Las actuaciones de los supervisores fueron acordes al avance efectivo de convenio, pues después de cinco (5) meses el avance estaba concentrado en la incorporación de recursos y en la realización de la licitación pública y el concurso público de méritos, la supervisión en su momento solicitó en reiteradas ocasiones el informar al Ministerio sobre el estado de los recursos girados, así como los rendimientos generados.

Se reitera que el convenio fue suscrito, publicado y aprobado en la página oficial de SECOP 2 el día 10 de noviembre del año 2021, es decir seis (6) días antes a la designación de supervisión, es por ello por lo que la supervisión no fue participe del proceso de planeación del mencionado convenio, ni en la definición del presupuesto de este, y dentro del ejercicio de supervisión las actividades estuvieron acordes con el avance del convenio, pues los primeros cinco meses fueron destinados a la realización de las actividades de Incorporación de los recursos a la entidad territorial y a la realización de la licitación y el concurso público de méritos para la selección de Contratista de Obra y de Interventoría.

Al respecto, la supervisión apoyada en el Área Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ha realizado diferentes actuaciones, una primera consistió en la solicitud respetuosa y reiterada ante la Gobernación de Bolívar de realizar el reembolso de los recursos girados más los rendimientos sin haber obtenido respuesta positiva a la fecha, fue creado y oficializado el proyecto como ítem de seguimiento en la Plataforma SIRECI que la CGR tiene diseñado para hacer seguimiento mensual a este tipo de situaciones, y ha coordinado dos (2) reuniones durante los meses de enero y febrero de 2023 en las oficinas centrales de la Contraloría General de la Republica Delegada para la Participación Ciudadana con el objeto de enmarcarlo dentro del programa de Recuperación de Obras Inconclusas, adicionalmente ha gestionado acercamiento con las entidades cooperantes para realizar una liquidación dentro de un marco de acuerdo bilateral es así como para el caso particular del Municipio de Pasto, se tiene un avance significativo en procura de buscar este acuerdo bilateral para el cierre de ese convenio, situación que se puede replicar a manera se sugerencia para este caso del convenio 20210659

Finalmente corresponde a la Gobernación de Bolívar el realizar el reintegro de los recursos desembolsados junto con los rendimientos de estos para así evitar llegar a este tipo de instancias.
(…)

Análisis de la Respuesta

En cuanto al punto relacionado con primera advertencia de los problemas de planeación identificados por parte de la supervisión, la entidad acepta que tenían conocimiento de que el contrato contaba con deficiencias en el tiempo para realizar la gestión, aun cuando el clausulado estipulaba un plazo de siete (7) meses, con fecha de inicio 23/12/2021 y de terminación 31/07/2022 de acuerdo con los Informes de supervisión, y que posteriormente tuvo una (1) prórroga de tres (3) meses y

quince (15) días con el fin de dar continuidad, lo que extendió la fecha final de ejecución hasta noviembre 15 de 2022.

Debido a que la obligación de los supervisores y por ende del MADR era el ejercicio de supervisión y vigilancia, donde tienen que dar constancia de los porcentajes de ejecución, la entidad esperó casi a la fecha de finalización para suspender el convenio por baja o casi nula ejecución. La falta de planeación, manejo y orden del gasto, además de la falta de vigilancia sin justificación por parte de quien ejerció la supervisión contractual, genera incertidumbre sobre la ubicación de los dineros sabiendo que el objeto contractual no se cumplió en el plazo pactado, por lo que se puede observar un valor de $4.816.697.021 que a 31/12/2022, aparece como saldo pendiente por legalizar según los estados financieros en la Cuenta Recursos Entregados en Administración y que corresponde al primer desembolso realizado el 23/12/2021.

Adicionalmente, la entidad acepta la falta de gestión por parte de los gestores fiscales en la recuperación efectiva de los recursos desembolsados, al no negar que no se ha proferido a la fecha un acto administrativo que declare el incumplimiento, ni han realizado la respectiva reclamación a la Aseguradora Seguros del Estado S.A. con ocasión de la póliza de cumplimiento No. 75-44-101117653 de fecha 16/12/2021 amparando el valor de $1.720.248.936 aun sabiendo que el cubrimiento y la vigencia de esta llega hasta el 15 de mayo de 2023. Tampoco no se entiende como el MADR no exigió póliza que amparara todo el valor acordado como aporte dentro del presente convenio; es decir, no hay garantía que ampare el desembolso objeto de la presente observación, $4.816.697.021,34; pues la póliza vigente solo ampara $1.720.248.936. Lo anterior vulnerando la cláusula vigésima cuarta del convenio objeto de observación.

Conclusión

En razón a que la entidad no allega el soporte ni las constancias de la trazabilidad, así como una certificación bancaria, sus argumentos no se tienen en cuenta porque, aunque existen documentos de reclamaciones estos no eximen de la responsabilidad al MADR por lo que se decide mantener lo inicialmente planteado. Por tal motivo debido a que no existe una constancia exacta donde se encuentra el dinero desembolsado, y a que no se realizaron las actividades propias de la supervisión y a que no se han adelantado las acciones pertinentes para lograr la recuperación de los recursos públicos perdidos, ni se ha declarado incumplimiento o no se ha afectado la póliza y a que en este momento no han cumplido con su función de satisfacer las necesidades de la población, se mantiene el hallazgo y se constituye en hallazgo con incidencia Administrativa (A), posible Disciplinaria (D), y

se determina como Indagación Preliminar (IP), se le retira la posible incidencia penal.

Traslado de observación a ejecutante

En razón a que esta observación está relacionada con un contrato de ejecución que se deriva del convenio entre el MADR y la Gobernación de Bolívar, se decidió correr traslado de la misma a la Gobernación en su condición de ejecutante del contrato con los recursos de orden nacional del MADR.

Respuesta de la Gobernación de Bolívar

En síntesis, la respuesta de la ejecutante Gobernación de Bolívar se puede resumir en dos puntos principales así:

"(…) El Departamento de Bolívar ha informado y radicado oportunamente en la cartera ministerial, los 6 informes de supervisión correspondientes a los meses de julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre, en los que se detallaron los avances de obra alcanzados en cada mes reportado, a los que no se recibió por parte de la supervisión observación técnica de ninguna categoría que se elevaran a título de requerimiento".

"(…) Hoy seguimos en espera del informe técnico de visita de obra realizada el 2 y 3 de marzo de 2023, en aras de poder activar alternativas de solución para terminar las obras, que van desde el reinicio del convenio con la viabilidad de la prórroga previa revisión y valoración de la documentación radicada para el ajuste del proyecto mediante correo de 22 de diciembre de 2022 en el que se subsanaron las observaciones formales realizadas por el área sectorial para regalías del MADR; o en su defecto, el inicio del trámite de sustitución de fuente de los recursos no girados por el MADR con cargo a recursos del presupuesto del Departamento de Bolívar".

Análisis Respuesta recibida la Gobernación de Bolívar

De la respuesta obtenida de la Gobernación de Bolívar se pueden corroborar la ausencia de coordinación, inadecuada programación y previsión de los insumos y tiempos requeridos para la ejecución, desde la presentación del proyecto. Así mismo, se evidencia la indebida oportunidad de los informes de supervisión de parte de la Gobernación.

A la pregunta de la auditoría de a qué ítems específicos se habían dedicado los recursos del MADR, la Gobernación no da respuesta clara e indica que en la cuenta restan alrededor de $83.000.000 y el resto fueron pagos realizados al contratista

ejecutor de la obra de lo que no allegan ninguna clase de soporte, aparte del saldo de la cuenta

Conclusión

La respuesta de la Gobernación de Bolívar al igual que a la del Ministerio no allega el soporte de la ejecución contractual, ni las constancias de la trazabilidad del recurso de orden nacional como tampoco las certificaciones bancarias solicitadas para determinar el traslado de los recursos, por lo que se decide mantener lo inicialmente planteado constituyendo un hallazgo con incidencia Administrativa (A), posible Disciplinaria (D), y se determina como Indagación Preliminar (IP), se le retira la posible incidencia penal.

La Gobernación de Bolívar debe incluir este hallazgo en su plan de mejoramiento el cual podrá ser objeto de revisión por parte de esta Contraloria en actuación fiscal posterior.

Hallazgo No. 10. Ejecución del Convenio 20210658 de 2021. Administrativo, Indagación Preliminar y posibles incidencias Disciplinaria (A) (D.2) (I.P.2).

Artículo 209 de la Constitución Nacional establece: "*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.".*

Decreto 403 de 2020, Artículo 3. "*Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:*

"(…)
b) Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.

c) Equidad: En virtud de este principio, la vigilancia fiscal debe propender por medir el impacto redistributivo que tiene la gestión fiscal, tanto para los receptores del bien o servicio público considerados de manera individual, colectivo, o por sector económico o social, como para las entidades o sectores que asumen su costo.

d) Economía: En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados. (...)"

(...)
Efecto disuasivo: En virtud de este principio, la vigilancia y el control fiscal deben propender a que sus resultados generen conciencia en los sujetos a partir de las consecuencias negativas que les puede acarrear su comportamiento apartado de las normas de conducta que regulan su actividad fiscal.

LEY 610 DE 2000. Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

"(…)
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 o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.

Ley 1474 de 2011. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

Artículo 83 "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 del 2000 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".

Principio de Planeación:

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

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

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

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

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

(...)"De acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad (...) "La planeación se vincula estrechamente con el principio de legalidad, sobre todo en el procedimiento previo a la formación del contrato (...) Pero además ese parámetro de oportunidad, entre otros fines, persigue establecer la duración del objeto contractual pues esta definición no solo 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 esta perspectiva, la planeación y, en este sentido, la totalidad de sus exigencias constituyen sin lugar a duda, un precioso marco jurídico que puede catalogarse como requisito para la actividad contractual. Es decir que los presupuestos establecidos por el legislador, tendientes a la racionalización, organización y coherencia de las decisiones contractuales, hacen parte de la legalidad del contrato y no pueden ser desconocidos por los operadores del derecho contractual del estado. En otras palabras, la planeación tiene fuerza vinculante en todo lo relacionado con el contrato del Estado."

Decreto Ley 1082 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.

"*ARTÍCULO 2.2.1.2.3.1.1. Riesgos que deben cubrir las garantías en la contratación. El cumplimiento de las obligaciones surgidas en favor de las Entidades Estatales con ocasión de: (i) la presentación de las ofertas; (ii) los contratos y su liquidación; y (iii) los riesgos a los que se encuentran expuestas las Entidades Estatales, derivados de la responsabilidad extracontractual que pueda surgir por las actuaciones, hechos u omisiones de sus contratistas y subcontratistas, deben estar garantizadas en los términos de la ley y del presente título.*

(Decreto 1510 de 2013, artículo Compilado por este.)

ARTÍCULO 2.2.1.2.1.4.4. Convenios o contratos interadministrativos. La modalidad de selección para la contratación entre Entidades Estatales es la contratación directa; y, en consecuencia, le es aplicable lo establecido en el artículo 2.2.1.2.1.4.1 del presente decreto.

Cuando la totalidad del presupuesto de una Entidad Estatal hace parte del presupuesto de otra con ocasión de un convenio o contrato interadministrativo, el monto del presupuesto de la primera deberá deducirse del presupuesto de la segunda para determinar la capacidad contractual de las Entidades Estatales.

(Decreto 1510 de 2013, artículo Compilado por este 76)

ARTÍCULO 2.2.1.2.1.4.5. No obligatoriedad de garantías. En la contratación directa la exigencia de garantías establecidas en la Sección 3, que comprende los artículos 2.2.1.2.3.1.1 al 2.2.1.2.3.5.1.del presente decreto no es obligatoria y la justificación para exigirlas o no debe estar en los estudios y documentos previos." (Subrayado Propio)

(Decreto 1510 de 2013, artículo Compilado por este 77)"

Ley 599 de 2000. Por la cual se expide el Código Penal.

"(…) ARTÍCULO 397. PECULADO POR APROPIACIÓN. <Ver Notas de Vigencia en relación con el artículo 33 de la Ley 1474 de 2011> <Penas aumentadas por el artículo 14 de la Ley 890 de 2004, a partir del 1o. de enero de 2005. El texto con las penas aumentadas es el siguiente:> El servidor público que se apropie en provecho suyo o de un tercero de bienes del Estado o de empresas o instituciones en que éste tenga parte o de bienes o fondos parafiscales, o de bienes de particulares cuya administración, tenencia o custodia se le haya confiado por razón o con ocasión de

sus funciones, incurrirá en prisión de noventa y seis (96) a doscientos setenta (270) meses, multa equivalente al valor de lo apropiado sin que supere el equivalente a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo término.
Si lo apropiado supera un valor de doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes, dicha pena se aumentará hasta en la mitad. La pena de multa no superará los cincuenta mil salarios mínimos legales mensuales vigentes.
Si lo apropiado no supera un valor de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes la pena será de sesenta y cuatro (64) a ciento ochenta (180) meses e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo término y multa equivalente al valor de lo apropiado."

Este hallazgo se deriva de la revisión y atención a la Denuncia DP 2023-260522-82111-SE, relacionada con el Convenio Interadministrativo No. 20210659 de 2021, mediante la cual el equipo auditor pudo determinar que el convenio 20210658 debía también ser revisado en la auditoría. En relación con éste, el objeto principal del convenio es*:*

"Aunar esfuerzos económicos, técnicos, administrativos y financieros, para fortalecer la comercialización de la producción agropecuaria de los municipios de las ZODES Norte, Dique y Montes de María del departamento de Bolívar."

Producto que debía entregar el contratista es:

"Coliseo de Ferias del Norte para contribuir con el fortalecimiento de los procesos de comercialización de productos agrícolas y pecuarios en los municipios de las Zodes Norte, dique y Montes de María en el Departamento de Bolívar"

En el marco de la presente auditoría, para la revisión de los convenios derivados, se realizó visita a las instalaciones administrativas del MADR para solicitar el expediente del Convenio 20210658 de 2021 y su registro en el SECOP II, extrayendo la siguiente información:

Tabla No. 8
Datos convenio 20210658

Convenio	Objeto	Plazo	Valor del Convenio	Valor desembolso 31/12/2021
20210658	"Aunar esfuerzos económicos, técnicos, administrativos y financieros, para fortalecer la comercialización de la producción agropecuaria de los municipios de las ZODES Norte, Dique y	23/12/2021 - 31/07/2022	$ 19.079.251.683	$ 4.376.571.626

	Montes de María del departamento de Bolívar.”			

Fuente: Información MADR, Preparó: Equipo Auditor.

De la revisión de la información contractual, se encontró lo siguiente:

11. El plazo de ejecución establecido en principio para el convenio fue de siete (7) meses, y ocho (8) días con fecha de inicio 23/12/2021 y de terminación 31/07/2022 de acuerdo con los Informes de supervisión.

12. El valor del convenio se pactó en $19.079.251.683, distribuido así: la suma de $12.504.490.362 aportada por el MADR, y $6.574.761.321 aportados por el Departamento de Bolívar, con recursos del Sistema General de Regalías-SGR.

13. Se encontraron deficiencias de supervisión, que demuestra la falta de planeación y el desgreño administrativo en relación con los recursos de este convenio. De manera que, el equipo auditor pudo identificar que el Profesional (…) estaba designado como supervisor desde el inicio y hasta el 05 de abril de 2022 y a partir del 6 de abril de 2022, mediante memorando 2022-300-013887, fue nombrado el Profesional (…).

    Desde el 01 al 31 de marzo de 2022, el supervisor se encontraba de vacaciones por lo que fue reemplazado por (…) de la Dirección de Gestión de Bienes Públicos Rurales, el día 14/03/2022 mediante el memorando 20223500132723 se realizó prórroga a esta designación hasta el día 4 de abril de 2022; en el Informe de 15 de diciembre de 2022 fue suscrito y firmado por (…). Este último informe señala: *“Posteriormente la supervisión fue entregada a* (…)*, quien entre el 01-03-2022 y el 31-08-2022 ejerció dicha actividad y entregó un informe de empalme al nuevo supervisor* (…)*, dicho informe se constituye en parte integral del presente documento”.*

14. Según el Convenio en su clausulado:

    “CLÁUSULA SEXTA: DESEMBOLSO O PAGO DE APORTES. Los aportes del MINISTERIO se desembolsarán de la siguiente manera:

2. *MINISTERIO: El valor del aporte del MINISTERIO, corresponde a la suma de DOCE MIL QUINIENTOS CUATRO MILLONES CUATROCIENTOS NOVENTA MIL TRESCIENTOS SESENTA Y DOS PESOS ($12.504.490.362,00) M/CTE, que serán desembolsados así:*

a) *Un primer desembolso por la suma de TRES MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y UN MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL CIENTO OCHO PESOS CON SESENTA CENTAVOS ($ 3.751.347.108,60) M/CTE., equivalente al 30% del aporte del Ministerio, previo cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del Convenio y aprobación del Plan Operativo.*

De igual forma, podemos observar respecto al literal a), que el valor pactado en el clausulado anterior es diferente al valor desembolsado, que se encontraba pactado inicialmente; es evidente la diferencia de cifras la cláusula establece que el desembolso debe ser por *$ 3.751.347.108,60*. y lo desembolsado y certificado en los informes de "*Informe de Avance o final de supervisión técnica y financiera"*, fue por $4.376.571.626,70, sin que exista razón contractual o legal para aumentar esta cifra.

Asimismo, teniendo en cuenta lo establecido en la cláusula sexta, numeral 1, literal a), para este desembolso no se evidenció la existencia de un informe de ejecución por parte de la supervisión que permita corroborar el previo cumplimiento de lo señalado en dicho literal. Vale decir, que el "*Informe de Avance o final de supervisión técnica y financiera"* de fecha 13/02/2022, indica que el convenio inició en diciembre 23 de 2021, es decir, la misma fecha del primer desembolso.

El equipo auditor evidenció que a 31/12/2022 en los estados financieros se encuentra pendiente por legalizar en la cuenta Recursos Entregados en Administración por $4.376.571.626,70, valor que corresponde al primer desembolso realizado el 23/12/2021.

15. En el convenio se plasmaron las siguientes obligaciones:

"Cláusula Segunda: OBLIGACIONES: En desarrollo del presente Convenio, las partes tendrán las siguientes obligaciones, sin perjuicio de las demás establecidas en el presente documento:

C. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL DEPARTAMENTO:

8. Ejecutar los recursos del convenio para realizar cada una de las actividades previstas en cada uno de los componentes definidos en el proyecto "Construcción del Coliseo de Ferias del Norte para contribuir con el fortalecimiento de los procesos de comercialización de productos agrícolas y pecuarios en los municipios de las Zodes Norte, Dique y Montes de María en el departamento de Bolívar" y conforme al presupuesto detallado, el cual se

realizará conforme al plan operativo aprobado por el Comité Administrativo, según se requiera, bajo la responsabilidad y dirección del DEPARTAMENTO, aplicando la normativa a la que se encuentre sujeta.

En relación con esta obligación contractual se observa que el Departamento de Bolívar no cumplió con la misma, ya que se venció el plazo de ejecución sin que se hubiesen realizado las actividades previstas contractualmente y, además, no hay coherencia entre el valor pactado y el valor desembolsado por el MADR.

16. Se corroboró que este convenio tuvo una (1) prórroga de cuatro (4) meses y quince (15) días con el fin de dar continuidad, lo que extendió la fecha final de ejecución hasta diciembre 15 de 2022.

17. En la fecha 13 de diciembre de 2022 se suscribió la SUSPENSION No. 1 del Convenio.

18. La denuncia DP 2023-260522-82111-SE sobre presuntas irregularidades en la ejecución del Convenio Interadministrativo No. 20210659 de 2021 fue incorporada a la Auditoria Financiera del MADR 01-2023, en su análisis se derivó el estudio del convenio 20210658.

19. El 11/04/2023 previa solicitud por parte del equipo auditor se recibió a través de correo electrónico los documentos por parte del supervisor del MADR, a través, de los cuales se evidencia que solo hasta 31-01-2023, 16-02-2023 y 31-03-2023 el Ministerio elevó a la Gobernación solicitudes de reintegro de los recursos correspondientes al primer desembolso mediante oficios No. 000176-1, 001641-1 y 006014-1.

20. En visita realizada el 18/04/2023, a las instalaciones del auditado, reunidos con los funcionarios del Ministerio, del Área Jurídica, la Subdirección Financiera, la Dirección de Gestión de Bienes Públicos Rurales y el supervisor del convenio el señor (…); el equipo auditor solicitó las actas administrativas que declaran el incumplimiento del convenio e información y documentación sobre la afectación o no de la póliza. Al respecto, los funcionarios del Área Jurídica manifestaron que no se había declarado el incumplimiento y la póliza no ha sido afectada.

Una vez revisado el expediente tanto físico como en la plataforma SECOP II, y concretamente en el Informe final de avance o final de supervisión técnica y financiera de fecha 13-12-2022, se puede concluir que:

En el curso de la ejecución se presentaron retrasos en la debida realización de las obras del Coliseo lo que afectó el desarrollo del convenio, razón por la cual el desembolso efectuado en cuantía de $4.376.571.626, no corresponde con el grado de avance requerido para dicho pago.

De otra parte, el informe final de diciembre 13 de 2022 permite evidenciar contradicción en los porcentajes de avance de ejecución indicados, de manera, que los informes de supervisión del MADR con base en cálculos y una visita de campo relacionan un avance de la obra de 17.4% y la supervisión de la Gobernación de Bolívar manifiesta un avance del 20.3%.

La anterior circunstancia obedece a deficiencias en la gestión, la falta de planeación y seguimiento por parte de los supervisores, pues se puede afirmar que existe riesgo de posible pérdida de los recursos públicos, ya que hubo faltas y omisiones por parte de quienes administraban esos recursos, así como de los supervisores en su gestión evidenciándose fallas e incoherencias sobre los grados y porcentajes de ejecución del convenio.

De la misma forma, se observa falta de gestión por parte de los gestores fiscales, en la recuperación efectiva de los recursos desembolsados, pues al día de hoy no se ha proferido acto administrativo que declare el incumplimiento del convenio No 20210658, como tampoco se ha realizado la respectiva reclamación a la Aseguradora Seguros del Estado S.A. con ocasión de la póliza de cumplimiento No 75-44-101117650 de fecha 14/12/2021, que ampara el valor de $1.907.925.168. Vale agregar que a pesar de que realizaron actualización de la vigencia de la póliza de cumplimiento, esta tiene cubrimiento hasta el 15 de junio de 2023.

A la luz de lo preceptuado en el artículo 2.2.1.2.3.1.1 del Decreto 1082 de 2015 ***"Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional",*** se establece que *el* MADR no exigió póliza que amparara todo el valor acordado como aporte dentro del presente convenio; es decir, no hay garantía que ampare el desembolso objeto de la presente observación, $4.376.571.626 ni el acordado dentro del convenio el cual asciende a $3.751.347.108; pues la póliza vigente solo ampara $1.907.925.168. lo anterior vulnerando la cláusula vigésima cuarta del convenio 20210658.

Se evidencian comunicaciones de 31 de enero de 2023, 16 de febrero de 2023 y marzo 31 de 2023 dirigidas por el supervisor del MADR a la Gobernación de Bolívar requiriendo reembolsar y/o consignar a la Dirección del Tesoro Nacional, la suma del desembolso y sus respectivos rendimientos generados. De esta solicitud el MADR informa a esta comisión auditora no haber recibido respuesta efectiva. Sin embargo, el MADR no ha oficiado al Banco AV Villas para verificar si el dinero del

desembolso se encuentra en la cuenta bancaria de ahorros Número 821289659, abierta y destinada para tal fin.

Por lo tanto, se tiene que lo plasmado en el Informe final de avance o final de supervisión técnica y financiera de fecha 13-12-2022, en relación con el pago por concepto del desembolso No.1 por valor de $4.376.571.626 de fecha 23-12-2021 del Convenio 20210658 de 2021, corresponde a la realidad.

De otra parte, la Gobernación tampoco ha certificado que el dinero reposa en la cuenta bancaria destinada para tal fin, ni los rendimientos financieros correspondientes al valor desembolsado, circunstancia confirmada por el supervisor del convenio.

Ante este panorama se determina un riesgo de posible pérdida o presunto daño fiscal por un valor de $4.376.571.626.

Las circunstancias expuestas se presentan por deficiencias en el ejercicio supervisor del convenio 20210658 de 2021, por falta de gestión en la ejecución, fallas en planeación ya que no se modificó oportunamente el convenio para que los pagos estuvieran acompasados con la ejecución.

Lo anterior, vulnera los principios constitucionales de la función administrativa de eficacia y moralidad, en cuanto a que no se cumplió con el objetivo contractual; sin embargo, el MADR procedió al pago sin tener la ejecución necesaria para ello, circunstancia que coadyuvó a la posible pérdida de los recursos, representados en el pago efectuado.

El Convenio no cumplió con el objetivo para el proyecto: "*Coliseo de Ferias del Norte para contribuir con el fortalecimiento de los procesos de comercialización de productos agrícolas y pecuarios en los municipios de las Zodes Norte, dique y Montes de María en el Departamento de Bolívar*", porque no se realizaron las actividades propias de la supervisión y no se han adelantado las acciones pertinentes para lograr la recuperación de los recursos públicos perdidos, que en este momento no han cumplido con su función de satisfacer las necesidades.

En conclusión, ante la inobservancia de lo preceptuado en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, artículo 2.2.1.2.3.1.1. del Decreto 1082 de 2015 y demás normas complementarias, se produjo daño fiscal a la luz de lo consagrado en los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000, artículo 3 del Decreto Ley 403 de 2020. De igual manera, estos hechos tienen una incidencia Disciplinaria (D) de conformidad con lo establecido en el numeral 1 del artículo 34 y numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, norma subsumida en la Ley 1952 de 2019.

Este hallazgo es Administrativo con posible incidencia Disciplinaria y solicitud de una Indagación Preliminar.

Respuesta de la Entidad

Al respecto se obtuvo respuesta, a través del oficio No Radicado: 2023-440-002339-3 de fecha 08/05/2023.

De acuerdo con lo expuesto en el oficio de la referencia, la entidad manifiesta respecto a la observación No 13 (numeración de comunicación), los siguientes puntos:

(…)
"El funcionario (…) *fue designado Supervisor del convenio 20210658 el día 16 de noviembre de 2021 mediante memorando 2021-300-009020-3, posteriormente mediante Resoluciones 70 y 87 de 2022 estuvo en periodo de vacaciones desde el día 1 de marzo hasta el día 14 de abril de 2022, y posteriormente nuevamente fue designado Supervisor del convenio 20210658 el día 16 de septiembre de 2022 mediante memorando 2022-300-017826-3, actividad ejercida hasta el día de la finalización del convenio. El convenio fue suscrito, publicado y aprobado en la página oficial de SECOP 2 el día 9 de noviembre del año 2021, es decir siete (7) días antes a la designación de supervisión, es por ello por lo que la supervisión no fue participe del proceso de planeación del mencionado convenio, ni en la definición del presupuesto de este.*

El convenio 20210658 fue sujeto de una modificación 01, la cual es presentada en el anexo No. 9, en dicha modificación se establece que el primer desembolso debía ser por un monto de $4.376.571.626,7

Conforme a la cláusula sexta (6) inciso (a), respecto a la generación del primer desembolso que reza "previo cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del Convenio y aprobación del Plan Operativo"

La subdirección financiera del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Fondo de Fomento Agropecuario tienen definido una serie de documentos que se constituyen en requisitos para la generación de cada desembolso, particularmente para este primer desembolso se tenían los enunciados en el Anexo 14. En atención

a que para el mes de diciembre de 2021 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural estaba implementando trabajo semipresencial debido a la Pandemia COVID 19, el día 23 de diciembre del año 2021 a las 9:17 A.M. fue enviado vía correo electrónico a la Dirección de Gestión de Bienes Públicos Rurales la siguiente relación de documentos con el objeto de continuar con el trámite de desembolso.

Es de aclarar que a la fecha la supervisión continúa enviando solicitud de reintegro con el objeto de tener evidencia y trazabilidad de dicho proceso, y estos documentos están siendo actualizados en la Plataforma SIRECI que la CGR tiene diseñada para tal fin.

Al respecto, los funcionarios del Área Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural efectivamente manifestaron que no se había declarado el incumplimiento y la póliza no ha sido afectada, referente a esto el convenio 20210658 en particular fue objeto de dos (2) reuniones durante los meses de enero y febrero de 2023 en las oficinas centrales de la Contraloría General de la Republica Delegada para la Participación Ciudadana con el objeto de enmarcarlo dentro del programa de Recuperación de Obras Inconclusas, a dichas reuniones la Oficina Asesora Jurídica asistió para brindar apoyo a la Dirección de Gestión de Bienes Públicos Rurales.

En el ejercicio de la supervisión es responsabilidad el revisar la información que llega procedente de los operadores o de los aliados, tanto en lo temporal como en lo presupuestal, es por ello que la supervisión está abierta a cualquier auditoria especifica respecto a este tema en particular, para ello de manera respetuosa acude a los buenos oficios de la CGR para realizar dicha actividad apoyándose en el equipo técnico de ingeniería civil que posee en su planta global

El convenio fue suscrito, publicado y aprobado en la página oficial de SECOP 2 el día 9 de noviembre del año 2021, es decir siete (7) días antes a la designación de supervisión, es por ello por lo que la supervisión no fue participe del proceso de planeación del mencionado convenio, ni en la definición del presupuesto de este.

Sobre esta observación particular se reitera que el convenio fue suscrito, publicado y aprobado en la página oficial de SECOP 2 el día 10 de noviembre del año 2021, es decir siete (7) días antes a la designación de supervisión, es por ello por lo que la supervisión no fue participe del proceso de planeación del mencionado convenio, ni en la definición del presupuesto de este, y dentro del ejercicio de supervisión las actividades estuvieron acordes con el avance del convenio, pues los primeros cinco meses fueron destinados a la realización de las actividades de Incorporación de los recursos a la entidad territorial y a la realización de la licitación y el concurso público de méritos para la selección de Contratista de Obra y de Interventoría.

Las condiciones de desembolsos obedecieron a las cláusulas plasmadas en el convenio 20210658, y ante la situación presentada la supervisión ha realizado las actuaciones que dentro de su capacidad puede, es así como para el caso del convenio 20210682 suscrito con el Municipio de Pasto, el cual tiene condiciones similares por tratarse de infraestructura física, y conforme a la buena voluntad de las partes involucradas se tiene adelantado un proceso de liquidación bilateral que puede ser emulado para este caso particular.

Al respecto, la supervisión apoyada en el Área Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ha realizado diferentes actuaciones, una primera consistió en la solicitud respetuosa y reiterada ante la Gobernación de Bolívar de realizar el reembolso de los recursos girados más los rendimientos sin haber obtenido respuesta positiva a la fecha, fue creado y oficializado el proyecto como ítem de seguimiento en la Plataforma SIRECI que la CGR tiene diseñado para hacer seguimiento mensual a este tipo de situaciones, y ha coordinado dos (2) reuniones durante los meses de enero y febrero de 2023 en las oficinas centrales de la Contraloría General de la Republica Delegada para la Participación Ciudadana con el objeto de enmarcarlo dentro del programa de Recuperación de Obras Inconclusas, adicionalmente ha gestionado acercamiento con las entidades cooperantes para realizar una liquidación dentro de un marco de acuerdo bilateral es así como para el caso particular del Municipio de Pasto, se tiene un avance significativo en procura de buscar este acuerdo bilateral para el cierre de ese convenio, situación que se puede replicar a manera se sugerencia para este caso del convenio 20210658.

Finalmente corresponde a la Gobernación de Bolívar el realizar el reintegro de los recursos desembolsados junto con los rendimientos de estos para así evitar llegar a este tipo de instancias."
(…)

Análisis de la Respuesta

En cuanto al punto relacionado con primera advertencia de los problemas de planeación identificados por parte de la supervisión, la entidad acepta que tenían conocimiento de que el contrato contaba con deficiencias en el tiempo para realizar la gestión, cuando el clausulado estipulaba un plazo de siete (7) meses, y ocho (8) días con fecha de inicio 23/12/2021 y de terminación 31/07/2022 de acuerdo con los Informes de supervisión, y que posteriormente este convenio tuvo una (1) prórroga de cuatro (4) meses y quince (15) días con el fin de dar continuidad, lo que extendió la fecha final de ejecución hasta diciembre 15 de 2022.

Debido a que la obligación de los supervisores y por ende del MADR era el ejercicio de supervisión y vigilancia, donde tienen que dar constancia de los porcentajes de ejecución y el grado de avance de las obras, la entidad espero casi a la fecha de finalización para suspender el convenio por baja o casi nula ejecución. La falta de planeación, manejo y orden del gasto, además de la falta de vigilancia sin justificación por parte de quien ejerció la supervisión contractual, genera incertidumbre sobre la ubicación de los dineros sabiendo que el objeto contractual no se cumplió en el plazo pactado, por lo que se puede observar un valor inicialmente pactado de $3.751.347.108 que posteriormente fue aumentado en una modificación a $4.376.571.626 y que a 31/12/2022, el saldo aparece pendiente por legalizar según los estados financieros en la Cuenta Recursos Entregados en Administración y que corresponde al primer desembolso realizado el 23/12/2021.

Adicionalmente, la entidad acepta la falta de gestión por parte de los gestores fiscales en la recuperación efectiva de los recursos desembolsados al no haber proferido a la fecha un acto administrativo que declare el incumplimiento, ni han realizado la respectiva reclamación a la Aseguradora Seguros del Estado S.A. con ocasión de la póliza de cumplimiento No 75-44-101117650 de fecha 14/12/2021, amparando el valor de $1.907.925.168 aun sabiendo que el cubrimiento y la vigencia de esta llega hasta el 15 de junio de 2023. También se establece que el MADR no exigió póliza que amparara todo el valor acordado como aporte dentro del presente convenio; es decir, no hay garantía que ampare el desembolso objeto de la presente observación, $4.376.571.626 ni el acordado dentro del convenio el cual asciende a $3.751.347.108; pues la póliza vigente solo ampara $1.907.925.168. lo anterior vulnerando la cláusula vigésima cuarta del convenio 20210658.

Conclusión

En razón a que la entidad no allega el soporte ni las constancias de la trazabilidad, así como una certificación bancaria, sus argumentos no se tienen en cuenta porque, aunque existen documentos de reclamaciones estos no eximen de la responsabilidad al MADR por lo que se decide mantener lo inicialmente planteado. Por tal motivo debido a que no hay una constancia exacta donde se encuentra el dinero desembolsado, y a que no se realizaron las actividades propias de la supervisión y que no se han adelantado las acciones pertinentes para lograr la recuperación de los recursos públicos perdidos ni se ha declarado incumpliendo o se afectado la póliza; en este momento no han cumplido con su función de satisfacer las necesidades de la población. Por tanto, se constituye en hallazgo con incidencia Administrativa (A), posible Disciplinaria (D) y se determina como Indagación Preliminar (IP), se le retira la posible incidencia penal.

Traslado de observación a ejecutante

En razón a que esta observación está relacionada con un contrato de ejecución que se deriva del convenio entre el MADR y la Gobernación de Bolívar, se decidió correr traslado de la misma a la Gobernación en su condición de ejecutante del contrato con los recursos de orden nacional del MADR.

Respuesta de la Gobernación de Bolívar

En síntesis, la respuesta de la ejecutante Gobernación de Bolívar se puede resumir de la siguiente manera:

"(…) El funcionario de la Dirección de Gestión de Bienes Públicos Rurales no cumplió sus obligaciones derivadas del convenio, al no informar oportunamente las dificultades y no proponer alternativas de solución durante el desarrollo del proyecto guardando silencio desde el punto de vista técnico y a nivel de detalle."

"(...)La gestión técnica y jurídica llevada a cabo por el Departamento de Bolívar en el manejo de los riesgos asociados a la ejecución del convenio ha sido adecuada y diligente. Se realizaron los análisis necesarios para identificar y valorar los riesgos, y se adoptaron medidas de mitigación para minimizar su impacto en el desarrollo del proyecto. Además, se establecieron planes de contingencia con el fin de anticiparse a posibles situaciones imprevistas y cumplir con los plazos establecidos. Ante esta situación, el rezago en la ejecución del proyecto no puede atribuirse a una falta de identificación y valoración de los riesgos por parte de la Administración Departamental; pues se trata de situaciones de caso fortuito y fuerza mayor que han imposibilitado el avance conforme a lo programado."

Análisis Respuesta recibida la Gobernación de Bolívar

De la respuesta obtenida de la Gobernación de Bolívar se pueden corroborar la ausencia de coordinación, inadecuada programación y previsión de los insumos y tiempos requeridos para la ejecución, desde la presentación del proyecto. Así mismo, se evidencia la indebida oportunidad de los informes de supervisión de parte de la Gobernación.

A la pregunta de la auditoría de a qué ítems específicos se habían dedicado los recursos del MADR, la Gobernación no da respuesta clara ni allega los correspondientes soportes que indiquen el gasto del recurso público de orden nacional con lo que no permitió que el equipo auditor realizara la labor de trazabilidad y determinación del gasto del recurso.

Conclusión

La respuesta de la Gobernación de Bolívar al igual que a la del Ministerio no allega el soporte de la ejecución contractual, ni las constancias de la trazabilidad del recurso de orden nacional como tampoco las certificaciones bancarias solicitadas para determinar el traslado de los recursos, por lo que se decide mantener lo inicialmente planteado constituyendo un hallazgo con incidencia Administrativa (A), posible Disciplinaria (D), y se determina como Indagación Preliminar (IP), se le retira la posible incidencia penal.

La Gobernación de Bolívar debe incluir este hallazgo en su plan de mejoramiento el cual podrá ser objeto de revisión por parte de esta contraloría en actuación fiscal posterior.

Hallazgo No. 11. Ejecución del Convenio 20210661 de 2021. Administrativo e Indagación Preliminar y posibles incidencias Disciplinaria (A) (D.3) (I.P.3).

Artículo 209 de la Constitución de nuestra constitución que establece: *"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.".*

Decreto 403 de 2020, Artículo 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:

"(…)
b) Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.

c) Equidad: En virtud de este principio, la vigilancia fiscal debe propender por medir el impacto redistributivo que tiene la gestión fiscal, tanto para los receptores del bien o servicio público considerados de manera individual, colectivo, o por sector económico o social, como para las entidades o sectores que asumen su costo.

d) Economía: En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados. (...)

(...)

Efecto disuasivo: En virtud de este principio, la vigilancia y el control fiscal deben propender a que sus resultados generen conciencia en los sujetos a partir de las consecuencias negativas que les puede acarrear su comportamiento apartado de las normas de conducta que regulan su actividad fiscal.

LEY 610 DE 2000: Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

"(…)
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 o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.

Ley 1474 de 2011. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

"Artículo 83 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 del 2000 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".

Principio de Planeación:

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

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

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

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

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

(...)"De acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad (...) "La planeación se vincula estrechamente con el principio de legalidad, sobre todo en el procedimiento previo a la formación del contrato (...) Pero además ese parámetro de oportunidad, entre otros fines, persigue establecer la duración del objeto contractual pues esta definición no solo 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 esta perspectiva, la planeación y, en este sentido, la totalidad de sus exigencias constituyen sin lugar a duda, un precioso marco jurídico que puede catalogarse como requisito para la actividad contractual. Es decir que los presupuestos establecidos por el legislador, tendientes a la racionalización, organización y coherencia de las decisiones contractuales, hacen parte de la legalidad del contrato y no pueden ser desconocidos por los operadores del derecho contractual del estado. En otras palabras, la planeación tiene fuerza vinculante en todo lo relacionado con el contrato del Estado.

Decreto Ley 1082 de 2015. Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional.

"ARTÍCULO 2.2.1.2.3.1.1. Riesgos que deben cubrir las garantías en la contratación. El cumplimiento de las obligaciones surgidas en favor de las Entidades Estatales con ocasión de: (i) la presentación de las ofertas; (ii) los contratos y su liquidación; y (iii) los riesgos a los que se encuentran expuestas las Entidades Estatales, derivados de la responsabilidad extracontractual que pueda surgir por las actuaciones, hechos u omisiones de sus contratistas y subcontratistas, deben estar garantizadas en los términos de la ley y del presente título.

(Decreto 1510 de 2013, artículo Compilado por este.)

ARTÍCULO 2.2.1.2.1.4.4. Convenios o contratos interadministrativos. La modalidad de selección para la contratación entre Entidades Estatales es la contratación directa; y, en consecuencia, le es aplicable lo establecido en el artículo 2.2.1.2.1.4.1 del presente decreto.

Cuando la totalidad del presupuesto de una Entidad Estatal hace parte del presupuesto de otra con ocasión de un convenio o contrato interadministrativo, el monto del presupuesto de la primera deberá deducirse del presupuesto de la segunda para determinar la capacidad contractual de las Entidades Estatales.

(Decreto 1510 de 2013, artículo Compilado por este 76)

ARTÍCULO 2.2.1.2.1.4.5. No obligatoriedad de garantías. En la contratación directa la exigencia de garantías establecidas en la Sección 3, que comprende los artículos 2.2.1.2.3.1.1 al 2.2.1.2.3.5.1.del presente decreto no es obligatoria y la justificación para exigirlas o no debe estar en los estudios y documentos previos. (Subrayado Propio).

(Decreto 1510 de 2013, artículo Compilado por este 77)".

Ley 599 de 2000. Por la cual se expide el Código Penal.

"(…) ARTÍCULO 397. PECULADO POR APROPIACIÓN. <Ver Notas de Vigencia en relación con el artículo 33 de la Ley 1474 de 2011> <Penas aumentadas por el artículo 14 de la Ley 890 de 2004, a partir del 1o. de enero de 2005. El texto con las penas aumentadas es el siguiente:> El servidor público que se apropie en provecho suyo o de un tercero de bienes del Estado o de empresas o instituciones en que éste tenga parte o de bienes o fondos parafiscales, o de bienes de particulares cuya administración, tenencia o custodia se le haya confiado por razón o con ocasión de

sus funciones, incurrirá en prisión de noventa y seis (96) a doscientos setenta (270) meses, multa equivalente al valor de lo apropiado sin que supere el equivalente a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo término.
Si lo apropiado supera un valor de doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes, dicha pena se aumentará hasta en la mitad. La pena de multa no superará los cincuenta mil salarios mínimos legales mensuales vigentes.
Si lo apropiado no supera un valor de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes la pena será de sesenta y cuatro (64) a ciento ochenta (180) meses e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo término y multa equivalente al valor de lo apropiado."

Esta observación se deriva de la revisión y atención a la denuncia DP 2023-260522-82111-SE, relacionada con el Convenio Interadministrativo No. 20210659 de 2021, mediante la cual el equipo auditor pudo determinar que el convenio 20210661 debía también ser revisado en la auditoria. En relación con este, el objeto principal del convenio es*:*

"Aunar esfuerzos económicos, técnicos, administrativos y financieros, para aumentar la comercialización de pescado eviscerado en la región del eje cafetero garantizando la inocuidad en el proceso productivo".

Producto que debía entregar el contratista es:

"Construcción y adecuación de una planta regional eje cafetero de eviscerado para el proceso y comercialización de pescado, ubicada en el municipio de Viterbo Caldas"

En el marco de la presente auditoría, para la revisión de los convenios derivados, se realizó visita a las instalaciones administrativas del MADR para solicitar el expediente del Convenio 20210661 de 2021 y su registro en el SECOP II, extrayendo la siguiente información:

Tabla No. 9
Datos convenio 20210661

Convenio	Objeto	Plazo	Valor del Convenio	Valor desembolsado 31/12/2021
20210661	"Aunar esfuerzos económicos, técnicos, administrativos y financieros, para aumentar la comercialización de pescado eviscerado en la región del eje cafetero garantizando la inocuidad en el proceso productivo".	23/12/2021 - 31/07/2022	$ 3.007.919.200	$599.375.000

Fuente: Información MADR, Preparó: Equipo Auditor.

De la revisión de la información contractual, se encontró lo siguiente:

21. El plazo de ejecución establecido en principio para el convenio fue de siete (7) meses, y nueve (9) días con fecha de inicio 23/12/2021 y de terminación 31/07/2022 de acuerdo con los Informes de supervisión.

22. El valor del convenio se pactó en $ 3.007.919.200, distribuido así: la suma de $1.712.500.000 aportada por el MADR, y $1.253.419.200 aportados por el Municipio de Viterbo representado en lote de propiedad del municipio adquirido mediante escritura pública No 1051 del 08-10-1994 de la Notaria Única de la Virginia, identificado con Matrícula Inmobiliaria No : 103-6146, donde se establecerá el proyecto y como contrapartida adicional y en especial el valor de cuarenta y dos millones de pesos $ 42.000.000 representado en capacitaciones para los beneficiarios del proyecto.

23. Se encontraron deficiencias de supervisión, que demuestra la falta de planeación y el desgreño administrativo en relación con los recursos de este convenio. De manera que, el equipo auditor pudo identificar que el Profesional (…) estaba designado como supervisor desde el inicio y hasta el 05 de abril de 2022 y a partir del 6 de abril de 2022, mediante memorando 2022-300-013887, fue nombrado el Profesional (…).

    Desde el 01 de marzo de 2022 al 04 de abril de 2022, el supervisor se encontraba de vacaciones por lo que fue reemplazado por (…) de la Dirección de Gestión de Bienes Públicos Rurales; en el Informe de 15 de diciembre de 2022 fue suscrito y firmado por (…). Este último informe señala: *"Posteriormente la supervisión fue entregada a* (…)*, quien entre el 01-03-2022 y el 31-08-2022 ejerció dicha actividad y entregó un informe de empalme al nuevo supervisor* (…)*, dicho informe se constituye en parte integral del presente documento".*

24. Según el Convenio en su clausulado:

    CLÁUSULA SEXTA: DESEMBOLSO O PAGO DE APORTES: A) El valor del aporte del Ministerio, corresponde a la suma MIL SETECIENTOS DOCE MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS M/CTE. ($ 1.712.500.000), que serán desembolsados así:

a) *Un primer desembolso por la suma de QUINENTOS TRECE MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA MIL PESOS ($513.750.000) M/CTE., equivalente al 30% del aporte del Ministerio, previo cumplimiento de los*

requisitos de perfeccionamiento y ejecución del Convenio y aprobación del Plan Operativo.

De igual forma, podemos observar respecto al literal a) que el valor pactado en el clausulado anterior es diferente al valor desembolsado, que se encontraba pactado inicialmente.

Asimismo, teniendo en cuenta lo establecido en la cláusula sexta, numeral 1, literal a), para este desembolso no se evidenció la existencia de un informe de ejecución por parte de la supervisión que permita corroborar el previo cumplimiento de lo señalado en dicho literal. Vale decir, que el "*Informe de Avance o final de supervisión técnica y financiera"* de fecha 10/11/2022, el convenio inició el 22 de diciembre de 2021, es decir, la misma fecha del primer desembolso.

El equipo auditor pudo evidenciar contablemente un saldo por $599.375.000 que a 31/12/2022, valor que aparece pendiente por legalizar según los estados financieros en la cuenta Recursos Entregados en Administración y que correspondería al primer desembolso realizado el 22/12/2021.

25. En el convenio se plasmaron las siguientes obligaciones:

"C. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL MUNICIPIO:

8. Desarrollar el objeto del convenio y las actividades definidas en cada componente del proyecto Construcción y adecuación de una planta regional eje cafetero de eviscerado para el proceso y comercialización de pescado, ubicada en el municipio de Viterbo Caldas", el cual debe corresponder al cumplimiento de los objetivos, indicadores y metas planteadas en el Plan Operativo"

En relación con esta obligación contractual se observa que el Municipio de Viterbo no cumplió con la misma, ya que se venció el plazo de ejecución sin que se hubiesen realizado las actividades previstas contractualmente y, además, no se evidencia coherencia entre el valor pactado y el valor desembolsado.

26. Se corroboró que este convenio tuvo una (1) prórroga de tres (3) meses y diez (10) días con el fin de dar continuidad, lo que extendió la fecha final de ejecución hasta noviembre 10 de 2022.

27. En la fecha 10 de noviembre de 2022 se suscribió la SUSPENSION No. 1 del Convenio.

28. La denuncia DP 2023-260522-82111-SE sobre presuntas irregularidades en la ejecución del Convenio Interadministrativo No. 20210659 de 2021 fue incorporada a la Auditoria Financiera del MADR 01-2023, en su análisis se derivó el estudio del convenio 20210661.

29. En visita Fiscal realizada el 18/04/2023, reunidos con los funcionarios del Ministerio, del Área jurídica, la Subdirección Financiera, la Dirección de Gestión de Bienes Públicos Rurales y el supervisor del convenio el señor (…); el equipo auditor solicitó las actas administrativas que declaran el incumplimiento del convenio e información y documentación sobre la afectación o no de la póliza. Al respecto, los funcionarios del Área Jurídica manifestaron que no se había declarado el incumplimiento y la póliza no ha sido afectada.

Una vez revisado el expediente tanto físico como en la plataforma SECOP II, y concretamente en el Informe final de avance o final de supervisión técnica y financiera de fecha 10-11-2022, se puede concluir que:

En el curso de la ejecución se presentaron retrasos en la debida realización de las obras de la Planta lo que afectó la ejecución del convenio, razón por la cual el desembolso efectuado en cuantía de $599.375.000, no tiene grado de ejecución alguno para dicho pago, al tenor de la cláusula sexta literal a) del convenio en observación.

De otra parte, en el Informe de solicitud de suspensión del Contrato No. 20210661 de fecha 4 de noviembre de 2022 Porcentaje de ejecución técnico y financiero indicado, es 0% de acuerdo con la supervisión del MADR.

La anterior circunstancia obedece a deficiencias en la gestión, la falta de planeación y seguimiento por parte de los supervisores, pues se puede afirmar que efectivamente se presenta perdida de los recursos públicos, ya que hubo faltas y omisiones por parte de quienes administraban esos recursos, así como de los supervisores en su gestión evidenciándose fallas e incoherencias sobre los grados y porcentajes de ejecución del convenio.

De la misma forma, se denota falta de gestión por parte de los gestores fiscales, en la recuperación efectiva de los recursos desembolsados, pues al día de hoy no se ha proferido acto administrativo que declare el incumplimiento del convenio No 20210661 como tampoco se ha realizado la respectiva reclamación a la Aseguradora Solidaria de Colombia con ocasión de la póliza de cumplimiento No

500-47- 994000022865 de fecha 01/12/2021 amparando el valor de $300.791.920. Vale agregar que esta tiene cubrimiento hasta el 10 de mayo de 2023.

A la luz de lo preceptuado en el articulo 2.2.1.2.3.1.1 del Decreto 1082 de 2015 "*Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional*" no se entiende como el MADR no exigió póliza que amparara todo el valor acordado como aporte dentro del presente convenio; es decir, no hay garantía que ampare el desembolso objeto de la presente observación, $599.375.000, ni el acordado dentro del convenio el cual asciende a $513.750.000 pues la póliza vigente solo ampara $300.791.920. lo anterior vulnerado la cláusula vigésima cuarta del convenio objeto de observación.

Se evidencian comunicaciones de 31 de enero de 2023, 16 de febrero de 2023 y 23 de febrero 2023 dirigidas por el supervisor del MADR al Municipio de Viterbo requiriendo reembolsar y/o consignar a la Dirección del Tesoro Nacional la suma del desembolso y sus respectivos rendimientos generados. De esta solicitud el MADR informa a esta comisión auditora no haber recibido respuesta efectiva. Sin embargo, el MADR no ha oficiado al Bancolombia para verificar si el dinero del desembolso se encuentra en la cuenta bancaria de ahorros Número 71927962661.

Por lo tanto, se tiene que lo plasmado en el Informe final de avance o final de supervisión técnica y financiera de fecha 10-11-2022, en relación con el pago por concepto del desembolso No.1 por valor de $599.375.000 de fecha 22-12-2021 del Convenio 20210661 de 2021, pues el Municipio no ha certificado que el dinero reposa en la cuenta bancaria destinada para tal fin, como tampoco sus rendimientos financieros correspondientes al valor desembolsado, circunstancia confirmada por el supervisor del convenio.

Ante este panorama se determina un riesgo de posible pérdida o presunto daño fiscal por un valor de $599.375.000.

Las circunstancias expuestas se presentan por deficiencias en el ejercicio supervisor del convenio 20210661 de 2021, por falta de gestión en la ejecución, falta de planeación ya que los tiempos pactados inicialmente para ejecución no fueron suficientes para el cumplimiento de las obligaciones pactadas, y no se modificó el convenio para que los pagos estuvieran acompasados con la ejecución.

Lo anterior, vulnera los principios constitucionales de la función administrativa de eficacia y moralidad, en cuanto a que no se cumplió con el objetivo contractual; sin embargo, el MADR procedió al pago sin tener la ejecución necesaria para ello, circunstancia que coadyuvó a la posible pérdida de los recursos, representados en el pago efectuado.

El Convenio no cumplió con el objetivo para el proyecto: *"Construcción y adecuación de una planta regional eje cafetero de eviscerado para el proceso y comercialización de pescado, ubicada en el municipio de Viterbo Caldas"*, porque no se realizaron las actividades propias de la supervisión y no se han adelantado las acciones pertinentes para lograr la recuperación de los recursos públicos perdidos, que en este momento no han cumplido con su función de satisfacer las necesidades.

En conclusión, ante la inobservancia de lo preceptuado en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, .2.1.2.3.1.1. del Decreto 1082 de 2015 y demás normas complementarias, se produjo daño fiscal a la luz de lo consagrado en los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000, artículo 3 del Decreto Ley 403 de 2020. De igual manera, estos hechos tienen una incidencia Disciplinaria (D) de conformidad con lo establecido en el numeral 1 del artículo 34 y numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, norma subsumida en la Ley 1952 de 2019. Igualmente, estas conductas trasgredieron el artículo 397 del Código Penal denominado Peculado por Apropiación, en razón a que los recursos públicos están perdidos, por lo que esta observación tiene un posible alcance penal (P).

Este hallazgo es Administrativo e Indagación Preliminar con posible incidencia Disciplinaria (A y D), se le retira la posible incidencia penal.

Respuesta de la Entidad

Al respecto se obtuvo como respuesta, a través del oficio No Radicado: 2023-440-002339-3 de fecha 08/05/2023

De acuerdo con lo expuesto en el oficio de la referencia, la entidad manifiesta respecto a la observación No 14 (numeración de comunicación), los siguientes puntos:

(…)
"El funcionario (…) *fue designado Supervisor del convenio 20210658 el día 16 de noviembre de 2021 mediante memorando 2021-300-009020-3, posteriormente mediante Resoluciones 70 y 87 de 2022 estuvo en periodo de vacaciones desde el día 1 de marzo hasta el día 14 de abril de 2022, y posteriormente nuevamente fue designado Supervisor del convenio 20210658 el día 16 de septiembre de 2022 mediante memorando 2022-300-017826-3, actividad ejercida hasta el día de la finalización del convenio.*

El convenio 20210661 no fue sujeto de suspensión el día 10 de noviembre de 2022, en esa fecha de acuerdo con el comité de contratación de esa fecha dicho convenio fue finalizado

Al respecto, los funcionarios del Área Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural efectivamente manifestaron que no se había declarado el incumplimiento y la póliza no ha sido afectada, de acuerdo a la visita realizada por el supervisor al municipio de Viterbo el día 2 de diciembre de 2022, la alcaldía manifestó verbalmente que continuaría con recursos propios la ejecución del proyecto, sin embargo a la fecha no ha sido manifestado formalmente ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. En este momento es sujeto de análisis por parte de la Oficina Asesora Jurídica para evaluar el incumplimiento.

En el ejercicio de la supervisión es responsabilidad el revisar la información que llega procedente de los operadores o de los aliados, tanto en lo temporal como en lo presupuestal, es por ello que la supervisión está abierta a cualquier auditoria especifica respecto a este tema en particular, para ello de manera respetuosa acude a los buenos oficios de la CGR para realizar dicha actividad apoyándose en el equipo técnico de ingeniería civil que posee en su planta global.

El convenio fue suscrito, publicado y aprobado en la página oficial de SECOP 2 el día 10 de noviembre del año 2021, es decir seis (6) días antes a la designación de supervisión, es por ello por lo que la supervisión no fue participe del proceso de planeación del mencionado convenio, ni en la definición del presupuesto de este. Las actuaciones de los supervisores fueron acordes al avance efectivo de convenio, pues después de cinco (5) meses el avance estaba concentrado en la incorporación de recursos y en la realización de la licitación y el concurso públicos de méritos, la supervisión en su momento solicitó en reiteradas ocasiones el informar al Ministerio sobre el estado de los recursos girados, así como los rendimientos generados.

Sobre esta observación particular se reitera que el convenio fue suscrito, publicado y aprobado en la página oficial de SECOP 2 el día 10 de noviembre del año 2021, es decir seis (6) días antes a la designación de supervisión, es por ello por lo que la supervisión no fue participe del proceso de planeación del mencionado convenio, ni en la definición del presupuesto de este, y dentro del ejercicio de supervisión las actividades estuvieron acordes con el avance del convenio, pues los primeros seis meses fueron destinados a la realización de las actividades de Incorporación de los recursos a la entidad territorial y a la realización de la licitación y el concurso público de méritos para la selección de Contratista de Obra y de Interventoría.

Las condiciones de desembolsos obedecieron a las cláusulas plasmadas en el convenio 20210661, y ante la situación presentada la supervisión ha realizado las actuaciones que dentro de su capacidad puede realizar, es así como para el caso del convenio 20210682 suscrito con el Municipio de Pasto, el cual tiene condiciones similares por tratarse de infraestructura física, se tiene adelantado un proceso de liquidación bilateral que puede ser emulado para este caso particular.

Al respecto, la supervisión apoyada en el Área Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ha realizado diferentes actuaciones, una primera consistió en la solicitud respetuosa y reiterada ante el municipio de Viterbo de realizar el reembolso de los recursos girados más los rendimientos sin haber obtenido respuesta positiva a la fecha, fue creado y oficializado el proyecto como ítem de seguimiento en la Plataforma SIRECI que la CGR tiene diseñado para hacer seguimiento mensual a este tipo de situaciones, adicionalmente ha gestionado acercamiento con las entidades cooperantes para realizar una liquidación dentro de un marco de acuerdo bilateral es así como para el caso particular del Municipio de Pasto, se tiene un avance significativo en procura de buscar este acuerdo bilateral para el cierre de ese convenio, situación que se puede replicar a manera se sugerencia para este caso del convenio 20210661

Finalmente corresponde al Municipio de Viterbo el realizar el reintegro de los recursos desembolsados junto con los rendimientos de estos para así evitar llegar a este tipo de instancias."
(…)

Análisis de la Respuesta

En cuanto al punto relacionado con primera advertencia de los problemas de planeación identificados por parte de la supervisión, la entidad acepta que tenían conocimiento de que el contrato contaba con deficiencias en el tiempo para realizar la gestión, cuando el clausulado estipulaba un plazo de siete (7) meses, y nueve (9) días con fecha de inicio 23/12/2021 y de terminación 31/07/2022, de acuerdo con los Informes de supervisión, y que posteriormente este convenio tuvo una (1) prórroga de tres (3) meses y diez (10) días con el fin de dar continuidad, lo que extendió la fecha final de ejecución hasta noviembre 10 de 2022 de acuerdo con el Informe de Avance o Final de Supervisión Técnica y Financiera de fecha 10/11/2022.

Debido a que la obligación de los supervisores y por ende del MADR era el ejercicio de supervisión y vigilancia, donde tienen que dar constancia de los porcentajes de ejecución y el grado de avance de las obras, la entidad espero casi a la fecha de terminación para Finalizar el convenio por baja o casi nula ejecución, por lo que se

entiende que la entidad no acepta que se contradicen porque para cerrar un proyecto tienen que liquidar, entonces para estar a paz y salvo con el convenio tienen la obligación de liquidar, haber tratado de hacer efectiva la afectación de la póliza por incumplimiento de dicho convenio. La falta de planeación, manejo y orden del gasto, además de la ausencia de vigilancia sin justificación por parte de quien ejerció la supervisión contractual, genera incertidumbre sobre la ubicación de los dineros sabiendo que el objeto contractual no se cumplió en el plazo pactado, por lo que se puede observar un valor inicialmente pactado de $599.375.000, el saldo aparece pendiente por legalizar según los estados financieros en la Cuenta Recursos Entregados en Administración y que corresponde al primer desembolso realizado el 2/12/2021.

Adicionalmente, la entidad acepta la falta de gestión por parte de los gestores fiscales en la recuperación efectiva de los recursos desembolsados al no negar que no se ha proferido a la fecha un acto administrativo que declare el incumplimiento, ni han realizado la respectiva reclamación a la Aseguradora Solidaria de Colombia con ocasión de la póliza de cumplimiento No 500-47- 994000022865 de fecha 01/12/2021 amparando el valor de $300.791.920. Vale agregar que esta tiene cubrimiento hasta el 10 de mayo de 2023.También se establece que el MADR no exigió póliza que amparara todo el valor acordado como aporte dentro del presente convenio; es decir, no hay garantía que ampare el desembolso objeto de la presente observación, $599.375.000, ni el acordado dentro del convenio el cual asciende a $513.750.000 pues la póliza vigente solo ampara $300.791.920. Lo anterior vulnerando la cláusula vigésima cuarta del convenio objeto del hallazgo.

Conclusión

En razón a que la entidad no allega el soporte ni las constancias de la trazabilidad, así como una certificación bancaria, sus argumentos no se tienen en cuenta porque, aunque existen documentos de reclamaciones estos no eximen de la responsabilidad al MADR por lo que se decide mantener lo inicialmente planteado.

En este hallazgo podemos encontrar que se hizo una devolución parcial de los dineros entregados por el Ministerio de Agricultura, concretamente el valor de $215.792.422

Por tal motivo debido a que no hay una constancia exacta donde se encuentra el dinero desembolsado faltante, y que no se realizaron las actividades propias de la supervisión y que no se han adelantado las acciones pertinentes para lograr la recuperación de los recursos públicos perdidos ni se ha declarado incumplimiento o no se ha afectado la póliza y en suma en este momento no han cumplido con su función de satisfacer las necesidades de la población. Por tanto, se constituye en

hallazgo con incidencia Administrativa (A), posible Disciplinaria (D) y se determina como Indagación Preliminar (IP), se le retira la posible incidencia penal.

Traslado de observación a ejecutante

En razón a que esta observación está relacionada con un contrato de ejecución que se deriva del convenio entre el MADR y el Municipio de Viterbo-Caldas, se decidió correr traslado de la misma al municipio en su condición de ejecutante del contrato con los recursos de orden nacional del MADR.

Respuesta del Municipio de Viterbo-Caldas

En síntesis, la respuesta del ejecutante Municipio de Viterbo-Caldas se puede resumir de la siguiente manera:

"(…) El problema de la ola invernal en todo el país que ocurrió durante los meses anteriores a la terminación del convenio lo cual agravo más la ejecución de la obra; es así que para la fecha se declaró la emergencia ola invernal desde la Presidencia de la República (DECRETO 2113 DE 2022), sin dejar de un lado que esto conllevara a la mayoría de Municipios a declarar emergencia por la misma, mediante decreto Municipal No. 043 de agosto 16 de 2022.

"(…)Todo esto acarreó a que funcionarios del Municipio de Viterbo Caldas se desplazaran la Ciudad de Bogotá, directamente al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con la justificación propia y válida, presentando ante ellos un informe de avance, junto con el plan de contingencia donde se demostraba que el tiempo de atraso de la obra se podía recuperar y así mismo se hubiera podido lograr una Prórroga en Tiempo, basados en dichos inconvenientes, sin embargo, El Ministerio a pesar del informe presentado por el Municipio, emitió como respuesta la negativa y así mismo se manifestó la liquidación unilateralmente por parte de ellos, sin darnos la oportunidad de Propugnar la decisión."

Análisis Respuesta del Municipio de Viterbo-Caldas

De la respuesta obtenida del Municipio de Viterbo Caldas se desprende que la misma se limita a culpar al MADR de las circunstancias que no han permitido lograr el objetivo que se propuso para el recurso público de orden nacional.

A la pregunta de la auditoría de a qué ítems específicos se habían dedicado los recursos del MADR, el municipio no da respuesta clara ni allega los correspondientes soportes que indiquen el gasto del recurso público de orden

nacional con lo que no permitió que el equipo auditor realizará la labor de trazabilidad y determinación del gasto del recurso.

Conclusión

La respuesta del Municipio de Viterbo, Caldas no allega el soporte de la ejecución contractual, ni las constancias de la trazabilidad del recurso de orden nacional como tampoco las certificaciones bancarias solicitadas para determinar el traslado de los recursos, por lo que se decide mantener lo inicialmente planteado constituyendo un hallazgo con incidencia Administrativa (A), posible Disciplinaria (D), y se determina como Indagación Preliminar (IP), se le retira la posible incidencia penal.

El Municipio de Viterbo Caldas debe incluir este hallazgo en su plan de mejoramiento el cual podrá ser objeto de revisión por parte de esta contraloría en actuación fiscal posterior.

Hallazgo No. 12. Ejecución del Convenio 20210682 de 2021. Administrativa, Indagación Preliminar y posible incidencia Disciplinaria (A) (D.4) (I.P.4).

Artículo 209 de la Constitución de nuestra constitución que establece: "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.".

Decreto 403 de 2020, Artículo 3°-. "Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:

"(...)
b) Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.

c) Equidad: En virtud de este principio, la vigilancia fiscal debe propender por medir el impacto redistributivo que tiene la gestión fiscal, tanto para los receptores del bien o servicio público considerados de manera individual, colectivo, o por sector económico o social, como para las entidades o sectores que asumen su costo.

d) Economía: En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados. (...)"

(...)
Efecto disuasivo: En virtud de este principio, la vigilancia y el control fiscal deben propender a que sus resultados generen conciencia en los sujetos a partir de las consecuencias negativas que les puede acarrear su comportamiento apartado de las normas de conducta que regulan su actividad fiscal.

LEY 610 DE 2000: Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

"(…)
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 o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.

Ley 1474 de 2011. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

Artículo 83 "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 del 2000 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".

Principio de Planeación:

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

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

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

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

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

(...)"De acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad (...) "La planeación se vincula estrechamente con el principio de legalidad, sobre todo en el procedimiento previo a la formación del contrato (...) Pero además ese parámetro de oportunidad, entre otros fines, persigue establecer la duración del objeto contractual pues esta definición no solo 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 esta perspectiva, la planeación y, en este sentido, la totalidad de sus exigencias constituyen sin lugar a duda, un precioso marco jurídico que puede catalogarse como requisito para la actividad contractual. Es decir que los presupuestos establecidos por el legislador, tendientes a la racionalización, organización y coherencia de las decisiones contractuales, hacen parte de la legalidad del contrato y no pueden ser desconocidos por los operadores del derecho contractual del estado. En otras palabras, la planeación tiene fuerza vinculante en todo lo relacionado con el contrato del Estado.

Decreto Ley 1082 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.

"*ARTÍCULO 2.2.1.2.3.1.1. Riesgos que deben cubrir las garantías en la contratación. El cumplimiento de las obligaciones surgidas en favor de las Entidades Estatales con ocasión de: (i) la presentación de las ofertas; (ii) los contratos y su liquidación; y (iii) los riesgos a los que se encuentran expuestas las Entidades Estatales, derivados de la responsabilidad extracontractual que pueda surgir por las actuaciones, hechos u omisiones de sus contratistas y subcontratistas, deben estar garantizadas en los términos de la ley y del presente título.*

(Decreto 1510 de 2013, artículo Compilado por este.)

ARTÍCULO 2.2.1.2.1.4.4. Convenios o contratos interadministrativos. La modalidad de selección para la contratación entre Entidades Estatales es la contratación directa; y, en consecuencia, le es aplicable lo establecido en el artículo 2.2.1.2.1.4.1 del presente decreto.

Cuando la totalidad del presupuesto de una Entidad Estatal hace parte del presupuesto de otra con ocasión de un convenio o contrato interadministrativo, el monto del presupuesto de la primera deberá deducirse del presupuesto de la segunda para determinar la capacidad contractual de las Entidades Estatales.

(Decreto 1510 de 2013, artículo Compilado por este 76)

ARTÍCULO 2.2.1.2.1.4.5. No obligatoriedad de garantías. En la contratación directa la exigencia de garantías establecidas en la Sección 3, que comprende los artículos 2.2.1.2.3.1.1 al 2.2.1.2.3.5.1.del presente decreto no es obligatoria y la justificación para exigirlas o no debe estar en los estudios y documentos previos. (Subrayado Propio)

(Decreto 1510 de 2013, artículo Compilado por este 77)"

Ley 599 de 2000. Por la cual se expide el Código Penal.

"(…) ARTÍCULO 397. PECULADO *POR APROPIACIÓN. <Ver Notas de Vigencia en relación con el artículo 33 de la Ley 1474 de 2011> <Penas aumentadas por el artículo 14 de la Ley 890 de 2004, a partir del 1o. de enero de 2005. El texto con las penas aumentadas es el siguiente:> El servidor público que se apropie en provecho suyo o de un tercero de bienes del Estado o de empresas o instituciones en que éste tenga parte o de bienes o fondos parafiscales, o de bienes de particulares cuya administración, tenencia o custodia se le haya confiado por razón o con ocasión de*

sus funciones, incurrirá en prisión de noventa y seis (96) a doscientos setenta (270) meses, multa equivalente al valor de lo apropiado sin que supere el equivalente a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo término.

Si lo apropiado supera un valor de doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes, dicha pena se aumentará hasta en la mitad. La pena de multa no superará los cincuenta mil salarios mínimos legales mensuales vigentes.
Si lo apropiado no supera un valor de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes la pena será de sesenta y cuatro (64) a ciento ochenta (180) meses e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo término y multa equivalente al valor de lo apropiado."

Esta observación se deriva de la revisión y atención a la Denuncia DP 2023-260522-82111-SE, relacionada con el Convenio Interadministrativo No. 20210659 de 2021, mediante la cual el equipo auditor pudo determinar que el convenio 20210682 debía también ser revisado en la auditoria. En relación con este, el objeto principal del convenio es*:*

"Aunar esfuerzos económicos, técnicos, administrativos y financieros, para mejorar los procesos de almacenamiento, acondicionamiento y distribución de las cadenas productivas hortofrutícola y papa en el Municipio de Pasto".

Producto que debía entregar el contratista es:

"Construcción de un centro de acopio para el almacenamiento, acondicionamiento y distribución de alimentos agrícolas, ubicado en el Corregimiento de Catambuco municipio de Pasto – Nariño"

En el marco de la presente auditoría, para la revisión de los convenios derivados, se realizó visita a las instalaciones administrativas del MADR para solicitar el expediente del Convenio 20210682 de 2021 y su registro en el SECOP II, extrayendo la siguiente información:

Tabla No. 10
Datos convenio 20210682

Convenio	Objeto	Plazo	Valor del Convenio	Valor desembolsado 31/12/2021
20210682	"Aunar esfuerzos económicos, técnicos, administrativos y financieros, para mejorar los procesos de almacenamiento, acondicionamiento y distribución	27/12/2021 - 31/07/2022	$3.849.056.445	$1.041.785.811

	de las cadenas productivas hortofrutícola y papa en el Municipio de Pasto".			

Fuente: Información MADR, Preparó: Equipo Auditor.

De la revisión de la información contractual, se encontró lo siguiente:

30. El plazo de ejecución establecido en principio para el convenio fue de siete (7) meses, y cuatro (4) días con fecha de inicio 27/12/2021 y de terminación 31/07/2022 de acuerdo con los Informes de supervisión.

31. El valor del convenio se pactó en $3.849.056.445, distribuido así: la suma de $2.976.530.891 aportada por el MADR, y $872.525.554 aportados por el departamento de Nariño como contrapartida, de los cuales doscientos cuarenta y ocho millones trescientos ochenta y un mil ciento cuarenta y cuatro pesos m/cte ($248.381.144) serán aportados por el municipio con recursos propios, soportados en el certificado de contrapartida allegado por el municipio y seiscientos veinticuatro millones ciento cuarenta y cuatro mil cuatrocientos diez pesos m/cte. ($624.144.410,00) aportados en especie representados en mano de obra equivalente a la suma de ciento veintinueve millones ciento cuarenta y cuatro mil cuatrocientos diez pesos ($129.144.410) y el predio rural denominado lote *'Bella Zuiza*" ubicado en el corregimiento de Catambuco - Pasto lote identificado con matrícula inmobiliaria no. 240- 290998, con una área de 5.372.53 metros cuadrados, determinado por los siguientes linderos tomados del título de adquisición *"así: norte: en 33.06 metros lineales con zona de uso exclusivo acceso a lotes del 1 a al 6 a; sur: en 75.89 metros lineales con propiedad de José Pantoja; oriente: en 88.95 metros lineales con lindero lote 2 a; occidente: en 123,48 metros lineales con vía a merced y termina.",* donde se establecerá el proyecto, valorizado en la suma de cuatrocientos noventa y cinco millones de pesos ($ 495.000.000). respecto del bien inmueble, no existirá trasferencia de la propiedad a favor del ministerio, ni tampoco de las mejoras que en este se llegaran a producir en virtud del convenio.

32. Se encontraron deficiencias de supervisión, que demuestra la falta de planeación y el desgreño administrativo en relación con los recursos de este convenio. De manera que, el equipo auditor pudo identificar que el Profesional (…) estaba designado como supervisor desde el inicio y hasta el 05 de abril de 2022 y a partir del 6 de abril de 2022, mediante memorando 2022-300-013887, fue nombrado el Profesional (…).

    En el Informe de 15 de diciembre de 2022 fue suscrito y firmado por (…) Este último informe señala: *"Posteriormente la supervisión fue entregada a*

(…)*, quien entre el 01-03-2022 y el 31-08-2022 ejerció dicha actividad y entregó un informe de empalme al nuevo supervisor* (…)*, dicho informe se constituye en parte integral del presente documento".*

33. Según el Convenio en su clausulado:

"CLÁUSULA SEXTA: DESEMBOLSO O PAGO DE APORTES: A) El valor del aporte del Ministerio, corresponde a la suma DOS MIL NOVECIENTOS SETENTA Y SEIS MILLONES QUINIENTOS TREINTA MIL OCHOCIENTOS NOVENTA Y UN PESOS ($2.976.530.891,00) M/CTE, que serán desembolsados así:

a) *Un primer desembolso por la suma de MIL CUARENTA Y UN MILLONES SETECIENTOS OCHENTA Y CINCO MIL OCHOCIENTOS ONCE PESOS CON OCHENTA Y CINCO CENTAVOS ($ 1.041.785.811,85) M/CTE., equivalente al 35% del aporte del Ministerio, previo cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del Convenio y aprobación del Plan Operativo.*

El equipo auditor pudo evidenciar contablemente un saldo por $1.041.785.811 que a 31/12/2022, valor que aparece pendiente por legalizar según los estados financieros en la cuenta Recursos Entregados en Administración y que correspondería al primer desembolso realizado el 22/12/2021.

Asimismo, teniendo en cuenta lo establecido en la cláusula sexta, numeral 1, literal a), para este desembolso no se evidenció la existencia de un informe de ejecución por parte de la supervisión que permita corroborar el previo cumplimiento de lo señalado en dicho literal. Vale decir, que el "*Informe de Avance o final de supervisión técnica y financiera"* de fecha 15/12/2022, el convenio inició el 27 de diciembre de 2021, es decir, la misma fecha del primer desembolso.

34. En el convenio se plasmaron las siguientes obligaciones:

"C. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL MUNICIPIO:

8. Ejecutar los recursos del convenio para realizar cada una de las actividades previstas en cada uno de los componentes definidos en el proyecto "Construcción de un centro de acopio para el almacenamiento, acondicionamiento y distribución de alimentos agrícolas, ubicado en el Corregimiento de Catambuco municipio de Pasto – Nariño" y conforme al

presupuesto detallado, el cual se realizará conforme al plan operativo aprobado por el Comité Administrativo, según se requiera, bajo la responsabilidad y dirección del MUNICIPIO, aplicando la normativa a la que se encuentre sujeta.

En relación con esta obligación contractual se observa que el Departamento de Viterbo no cumplió con la misma, ya que se venció el plazo de ejecución sin que se hubiesen realizado las actividades previstas contractualmente y, además, no se evidencia coherencia entre el valor pactado y el valor desembolsado.

35. Se corroboró que este convenio tuvo una (1) prórroga de cinco (5) meses días con el fin de dar continuidad, lo que extendió la fecha final de ejecución hasta el 31 de diciembre 2022.

36. En la fecha 10 de noviembre de 2022 se suscribió la SUSPENSION No. 1 del Convenio.

37. La denuncia DP 2023-260522-82111-SE sobre presuntas irregularidades en la ejecución del Convenio Interadministrativo No. 20210659 de 2021 fue incorporada a la Auditoria Financiera del MADR 01-2023, en su análisis se derivó el estudio del convenio 20210682.

38. En visita Fiscal realizada el 18/04/2023, reunidos con los funcionarios del Ministerio, del Área jurídica, la Subdirección Financiera, la Dirección de Gestión de Bienes Públicos Rurales y el supervisor del convenio el señor (…); el equipo auditor solicitó las actas administrativas que declaran el incumplimiento del convenio e información y documentación sobre la afectación o no de la póliza. Al respecto, los funcionarios del Área Jurídica manifestaron que no se había declarado el incumplimiento y la póliza no ha sido afectada.

Una vez revisado el expediente tanto físico como en la plataforma SECOP II, y concretamente en el Informe final de avance o final de supervisión técnica y financiera de fecha 15-12-2022, se puede concluir que:

En el curso de la ejecución se presentaron retrasos en la debida realización de las obras del Centro de Acopio lo que afectó la ejecución del convenio, razón por la cual el desembolso efectuado en cuantía de $1.041.785.811, no tiene grado de ejecución alguno para dicho pago, al tenor de la cláusula sexta literal a) del convenio en observación

De otra parte, en el Informe de Avance o Final de Supervisión Técnica y Financiera del Convenio No. 20210682 de fecha 15 de diciembre de 2022 el Porcentaje de ejecución es 7% de acuerdo con la supervisión del MADR.

La anterior circunstancia obedece a deficiencias en la gestión, la falta de planeación y seguimiento por parte de los supervisores, pues se puede afirmar que efectivamente se presenta perdida de los recursos públicos, ya que hubo faltas y omisiones por parte de quienes administraban esos recursos, así como de los supervisores en su gestión evidenciándose fallas e incoherencias sobre los grados y porcentajes de ejecución del convenio.

De la misma forma, se denota falta de gestión por parte de los gestores fiscales, en la recuperación efectiva de los recursos desembolsados, pues al día de hoy no se ha proferido acto administrativo que declare el incumplimiento del convenio No 20210661 como tampoco se ha realizado la respectiva reclamación a la Aseguradora Solidaria de Colombia con ocasión de la póliza de cumplimiento No 436-47-994000053999 de fecha 22/12/2021 amparando el valor de $384.905.644. Vale agregar que esta tiene cubrimiento hasta el 30 de junio de 2023.

A la luz de lo preceptuado en el artículo 2.2.1.2.3.1.1 del Decreto 1082 de 2015 **"***Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional*" no se entiende como el MADR no exigió póliza que amparara todo el valor acordado como aporte dentro del presente convenio; es decir, no hay garantía que ampare el desembolso objeto de la presente observación, $1.041.785.811, pues la póliza vigente solo ampara $384.905.644; lo anterior vulnerado la cláusula vigésima cuarta del convenio objeto de observación.

Se evidencian comunicaciones de 31 de enero de 2023, 20 de febrero de 2023 y 31 de marzo 2023 dirigidas por el supervisor del MADR al Departamento de Nariño requiriendo reembolsar y/o consignar a la Dirección del Tesoro Nacional la suma del desembolso y sus respectivos rendimientos generados. De esta solicitud el MADR informa no haber recibido respuesta efectiva. Sin embargo, el MADR no ha oficiado al Banco Davivienda para verificar si el dinero del desembolso se encuentra en la cuenta bancaria de ahorros Número 106000781208.

Por lo tanto, se tiene que lo plasmado en el Informe final de avance o final de supervisión técnica y financiera de fecha 15-12-2022, en relación con el pago por concepto del desembolso No.1 por valor de $1.041.785.811 de fecha 27-12-2021 del Convenio 20210682 de 2021, pues el Departamento no ha certificado que el dinero reposa en la cuenta bancaria destinada para tal fin, como tampoco sus rendimientos financieros correspondientes al valor desembolsado, circunstancia confirmada por el supervisor del convenio.

Ante este panorama se determina un riesgo de posible pérdida o presunto daño fiscal por un valor de $1.041.785.811.

Las circunstancias expuestas se presentan por deficiencias en el ejercicio supervisor del convenio 20210682 de 2021, por falta de gestión en la ejecución, falta de planeación ya que los tiempos pactados inicialmente para ejecución no fueron suficientes para el cumplimiento de las obligaciones pactadas, y no se modificó el convenio para que los pagos estuvieran acompasados con la ejecución.

Lo anterior, vulnera los principios constitucionales de la función administrativa de eficacia y moralidad, en cuanto a que no se cumplió con el objetivo contractual; sin embargo, el MADR procedió al pago sin tener la ejecución necesaria para ello, circunstancia que coadyuvó a la posible pérdida de los recursos, representados en el pago efectuado.

El Convenio no cumplió con el objetivo para el proyecto: *"Construcción de un centro de acopio para el almacenamiento, acondicionamiento y distribución de alimentos agrícolas, ubicado en el Corregimiento de Catambuco municipio de Pasto – Nariño"*, porque no se realizaron las actividades propias de la supervisión y no se han adelantado las acciones pertinentes para lograr la recuperación de los recursos públicos perdidos, que en este momento no han cumplido con su función de satisfacer las necesidades.

En conclusión, ante la inobservancia de lo preceptuado en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, 2.1.2.3.1.1. del Decreto 1082 de 2015 y demás normas complementarias, se produjo daño fiscal a la luz de lo consagrado en los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000, artículo 3 del Decreto Ley 403 de 2020. De igual manera, estos hechos tienen una incidencia Disciplinaria (D) de conformidad con lo establecido en el numeral 1 del artículo 34 y numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, norma subsumida en la Ley 1952 de 2019. Igualmente, estas conductas trasgredieron el artículo 397 del Código Penal denominado Peculado por Apropiación, en razón a que los recursos públicos están perdidos, por lo que esta observación tiene un posible alcance penal (P).

Este hallazgo es Administrativo, Indagación Preliminar y con posibles incidencias Disciplinaria, Fiscal y Penal (A, D y P).

Respuesta de la Entidad

Al respecto se obtuvo como respuesta, a través del oficio No Radicado: 2023-440-002339-3 de fecha 08/05/2023

De acuerdo con lo expuesto en el oficio de la referencia, la entidad manifiesta respecto a la observación No 15 (numeración de comunicación), los siguientes puntos:

(…)
"El funcionario (…) *fue designado Supervisor del convenio 20210658 el día 16 de noviembre de 2021 mediante memorando 2021-300-009020-3, posteriormente mediante Resoluciones 70 y 87 de 2022 estuvo en periodo de vacaciones desde el día 1 de marzo hasta el día 14 de abril de 2022, y posteriormente nuevamente fue designado Supervisor del convenio 20210658 el día 16 de septiembre de 2022 mediante memorando 2022-300-017826-3, actividad ejercida hasta el día de la finalización del convenio.*

El convenio fue suscrito, publicado y aprobado en la página oficial de SECOP 2 el día 12 de noviembre del año 2021, es decir cinco (5) días antes a la designación de supervisión, es por ello por lo que la supervisión no fue participe del proceso de planeación del mencionado convenio, ni en la definición del presupuesto de este.

Conforme a la cláusula sexta (6) inciso (a), respecto a la generación del primer desembolso que reza "previo cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del Convenio y aprobación del Plan Operativo".

En atención a que para el mes de diciembre de 2021 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural estaba implementando trabajo semipresencial debido a la Pandemia COVID 19, el día 23 de diciembre del año 2021 fue enviado vía correo electrónico a la Dirección de Gestión de Bienes Públicos Rurales la siguiente relación de documentos con el objeto de continuar con el trámite de desembolso

Al respecto, los funcionarios del Área Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural efectivamente manifestaron que no se había declarado el incumplimiento y la póliza no ha sido afectada, En la actualidad el municipio de Pasto se encuentra gestionando ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural el realizar una liquidación, teniendo el acompañamiento de la Contraloría General de la Republica con la Oficina delegada para Asuntos Agropecuarios. Simultáneamente la solicitud es sujeto de análisis por parte de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio.

En el ejercicio de la supervisión es responsabilidad el revisar la información que llega procedente de los operadores o de los aliados, tanto en lo temporal como en lo presupuestal, es por ello que la supervisión está abierta a cualquier auditoria especifica respecto a este tema en particular, para ello de manera respetuosa acude

a los buenos oficios de la CGR para realizar dicha actividad apoyándose en el equipo técnico de ingeniería civil que posee en su planta global.

El convenio fue suscrito, publicado y aprobado en la página oficial de SECOP 2 el día 10 de noviembre del año 2021, es decir seis (6) días antes a la designación de supervisión, es por ello por lo que la supervisión no fue participe del proceso de planeación del mencionado convenio, ni en la definición del presupuesto de este. Las actuaciones de los supervisores fueron acordes al avance efectivo de convenio, pues después de cinco (5) meses el avance estaba concentrado en la incorporación de recursos y en la realización de la licitación pública y el concurso público de méritos, la supervisión en su momento solicitó en reiteradas ocasiones el informar al Ministerio sobre el estado de los recursos girados, así como los rendimientos generados.

Sobre esta observación particular se reitera que el convenio fue suscrito, publicado y aprobado en la página oficial de SECOP 2 el día 10 de noviembre del año 2021, es decir seis (6) días antes a la designación de supervisión, es por ello por lo que la supervisión no fue participe del proceso de planeación del mencionado convenio, ni en la definición del presupuesto de este, y dentro del ejercicio de supervisión las actividades estuvieron acordes con el avance del convenio, pues los primeros seis meses fueron destinados a la realización de las actividades de Incorporación de los recursos a la entidad territorial y a la realización de la licitación y el concurso público de méritos para la selección de Contratista de Obra y de Interventoría.

Las condiciones de desembolsos obedecieron a las cláusulas plasmadas en el convenio 20210682, y ante la situación presentada la supervisión ha realizado las actuaciones que dentro de su capacidad puede realizar, es así como para el presente caso del convenio 20210682 suscrito con el Municipio de Pasto, se tiene adelantado un proceso de liquidación bilateral.

Al respecto, la supervisión apoyada en el Área Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ha realizado diferentes actuaciones, una primera consistió en la solicitud respetuosa y reiterada ante el municipio de Pasto de realizar el reembolso de los recursos girados más los rendimientos generados, fue creado y oficializado el proyecto como ítem de seguimiento en la Plataforma SIRECI que la CGR tiene diseñado para hacer seguimiento mensual a este tipo de situaciones, adicionalmente ha gestionado acercamiento con las entidades cooperantes para realizar una liquidación dentro de un marco de acuerdo bilateral es así como para el caso particular del Municipio de Pasto, se tiene un avance significativo en procura de buscar este acuerdo bilateral para el cierre de ese convenio, es así como fue realizada una primera reunión de conciliación, cuya Acta se anexa a continuación.

Finalmente corresponde al Municipio de Pasto el realizar el reintegro de los recursos desembolsados junto con los rendimientos en el caso de que la conciliación bilateral no prospere."
(…)

Análisis de la Respuesta

En cuanto al punto relacionado con primera advertencia de los problemas de planeación identificados por parte de la supervisión, la entidad acepta que tenían conocimiento de que el contrato contaba con deficiencias en el tiempo para realizar la gestión, cuando el clausulado estipulaba un plazo de siete (7) meses, y cuatro (4) días con fecha de inicio 27/12/2021 y de terminación 31/07/2022 de acuerdo con los Informes de supervisión. Además, se corroboró que este convenio tuvo una (1) prórroga de cinco (5) meses con el fin de dar continuidad, lo que extendió la fecha final de ejecución hasta el 31 de diciembre 2022.

Debido a que la obligación de los supervisores y por ende del MADR era el ejercicio de supervisión y vigilancia, donde tienen que dar constancia de los porcentajes de ejecución y el grado de avance de las obras, la entidad espero casi a la fecha de terminación para **Finalizar** el convenio por baja o casi nula ejecución, por lo que se entiende que la entidad no acepta que se contradicen porque para cerrar un proyecto tienen que estar a paz y salvo con el convenio y tienen la obligación de liquidar, haber gestionado el hacer efectiva la afectación de la póliza por incumplimiento de dicho convenio. La falta de planeación, manejo y orden del gasto, además de ausencia de vigilancia sin justificación por parte de quien ejerció la supervisión contractual, genera incertidumbre sobre la ubicación de los dineros sabiendo que el objeto contractual no se cumplió en el plazo pactado, por lo que se puede observar un valor inicialmente pactado de $1.041.785.811, el saldo aparece pendiente por legalizar según los estados financieros en la Cuenta Recursos Entregados en Administración y que corresponde al primer desembolso realizado el 2/12/2021.

Adicionalmente, la entidad acepta la falta de gestión por parte de los gestores fiscales en la recuperación efectiva de los recursos desembolsados al no negar que no se ha proferido a la fecha un acto administrativo que declare el incumplimiento, ni ha realizado la respectiva reclamación a la Aseguradora Solidaria de Colombia con ocasión de la póliza de cumplimiento No 436-47- 994000053999 de fecha 22/12/2021 amparando el valor de $384.905.644. Vale agregar que esta tiene cubrimiento hasta el 30 de junio de 2023. También se establece que el MADR no exigió póliza que amparara todo el valor acordado como aporte dentro del presente convenio; es decir, no hay garantía que ampare el desembolso objeto de la presente

observación, $1.041.785.811, pues la póliza vigente solo ampara $384.905.644; lo anterior vulnera la cláusula vigésima cuarta del convenio objeto de observación

Conclusión

En razón a que la entidad no allega el soporte ni las constancias de la trazabilidad, así como una certificación bancaria, sus argumentos no se tienen en cuenta porque, aunque existen documentos de reclamaciones estos no eximen de la responsabilidad al MADR por lo que se decide mantener lo inicialmente planteado. Por tal motivo, debido a que no hay una constancia exacta donde se encuentra el dinero desembolsado faltante, y a que no se realizaron las actividades propias de la supervisión y a que no se han adelantado las acciones pertinentes para lograr la recuperación de los recursos públicos perdidos ni se ha declarado incumplimiento no se ha afectado la póliza, de ahí que en este momento no han cumplido con su función de satisfacer las necesidades de la población. Por tanto, se constituye en hallazgo con incidencia Administrativa (A), posible Disciplinaria (D) y se determina como Indagación Preliminar (IP), se retira la posible incidencia penal.

Es de aclarar que se tramita un acuerdo de conciliación, según respuesta la entidad y derecho de petición interpuesto por el municipio de Pasto, en el que se hizo participe a la Delegada del Sector Agropecuario, con principio de formulación de propuesta de conciliación directa relacionada con este convenio, lo que no modifica el hallazgo por cuanto no garantiza que se resarza el recurso público.

Traslado de observación a ejecutante

En razón a que esta observación está relacionada con un contrato de ejecución que se deriva del convenio entre el MADR y la Gobernación de Nariño, se decidió correr traslado de la misma a la Gobernación en su condición de ejecutante del contrato con los recursos de orden nacional del MADR.

Respuesta de la Gobernación de Nariño

No se recibió respuesta de la Gobernación de Nariño, con lo cual la observación trasladada será un hallazgo por ausencia del ejercicio de defensa correspondiente.

Conclusión

En razón a que la no respondió a la observación esta se ratifica como un hallazgo con incidencia Administrativa (A), posible Disciplinaria (D) y se determina como Indagación Preliminar (IP), se le retira la posible incidencia penal.

Ahora bien, el equipo auditor se apoyó en la información allegada por el funcionario encargado de las conciliaciones en la Delegada, suministrando oficios de los cuales se proyecta un posible Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC), con una conciliación a través de la figura de la transacción; pero a la fecha no se tiene evidencia que la misma se encuentre en firme. Por lo anterior, no se tiene certeza de un resarcimiento del dinero público de orden nacional.

La Gobernación de Nariño debe incluir este hallazgo en su plan de mejoramiento, el cual podrá ser objeto de revisión por parte de esta contraloría en actuación fiscal posterior.

4. ATENCIÓN DE DENUNCIAS

En el proceso auditor se recibieron los siguientes Derechos de Petición y/o denuncias, los cuales presentan la siguiente situación:

4.1. DENUNCIA 2022-2435022-82111-SE – CARTEL DE CONTRATACION

La denuncia 2022-243502-82111-SE relacionada con las denuncias sobre un cartel de contratación en el MADR, se dio traslado a la Fiscalía y a la Procuraduría. Se encuentra en proceso de respuesta de fondo al peticionario y previo archivo por falta de competencia.

4.2. DENUNCIA 2022-253365-82111-SE – TOPAIPÍ-CUNIDINAMARCA

Con respecto a la denuncia 2022-253365-82111-SE relacionada con el programa de Reconversión Capacidades Productivas y Generación ingresos de Familias Productoras de Carne y Leche, Topaipí- Cundinamarca, se dio tramite interno, se solicitó información al MADR. Así mismo, se envió al peticionario respuesta de trámite. Al tratarse de un tema que requiere una planificación específica que no es posible realizar en ámbito de una Auditoria Financiera, se atenderá mediante un procedimiento especializado con que cuenta la CGR.

4.3. DENUNCIA 2023-260522-82111-SE – MADR, CONVENIO INTERADMINISTRATIVO NO. 20210659.

La denuncia 2023-260522-82111-SE relacionada con la solicitud de intervención del convenio 20210659, de esta derivaron los hallazgos 9, 10,11 y 12 Administrativos (A), Indagación Preliminar (IP) y posible incidencia Disciplinaria (D).

4.4. DENUNCIA 2023-263355-82111-SE, CORRUPCION Y TRÁFICO DE INFLUENCIAS.

La denuncia 2023-263355-82111-SE, relacionada con acusación de actos de corrupción y tráfico de influencias por parte de la Dirección de innovación, Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria del MADR. Por lo anterior, se dio respuesta de fondo al peticionario y al tratarse se asuntos de corrupción se dio traslado a la Fiscalía y Procuraduría por competencia.

4.5. DENUNCIA 2023-263402-82111-SE, CARTEL DE CONTRATACIÓN-FIRMA LITIGAR.

La denuncia 2023-263402-82111-SE, relacionada con actos de corrupción y tráfico de influencias en contratación entre el MADR y la firma Litigar. Se solicitó ampliación de la información al denunciante y se dio traslado a la Procuraduría General de la Nación, para lo de su competencia.

4.6. DENUNCIA 2023-263921-82111-SE, CONTRATO DE OBRA PLANTA VISCERAL EN VITERBO CALDAS.

La denuncia 2023-263921-82111-SE, se relaciona con la falta de cumplimiento, ejecución y terminación del contrato de obra pública 002 de 2022 que tiene como objeto construir y adecuar una planta de eviscerado para el proceso y comercialización de pescado en el municipio de Viterbo-Caldas. Previa solicitud de información al municipio de Viterbo y a la Gerencia de Caldas de la CGR se concluye: esta misma denuncia cursa en Caldas con No. 2023-263692-80174-D, se encuentra en ejecución hasta el 22 de agosto de 2023, se espera la visita de funcionario Ingeniero Civil quien realizará visita de campo en el mes de junio de 2023 y proferirá informe técnico de las obras realizadas.

5. GLOSAS DE LA COMISIÓN LEGAL DE CUENTAS

En el seguimiento realizado a las glosas se concluye que en lo observado en la Gaceta de la Cámara con oficio No. CL021-22 del 13 de septiembre de 2022 esta hace referencia a los informes presentados por la Contraloría General de la República a 31 de diciembre de 2021, en el cual obtuvo un dictamen de NO razonabilidad a la ejecución presupuestal.

En resultado de la evaluación de control interno de la eficiencia y eficacia da las acciones realizadas para dar cumplimiento a los planes de mejoramiento la entidad informa que de la circular 15, numeral 2, expedida el 30 de septiembre por la CGR, en la que informa que la oficina de control interno realizó la verificación de la efectividad en el plan de mejoramiento de las auditoria realizadas por la CGR.

El MADR, da respuesta al requerimiento adelantado por la Cámara de Representante – Comisión Legal de Cuentas, a las glosas formuladas de la Contraloría General de la República y a las observaciones establecidas comisión; para los siguientes ítems que a continuación se relacionan:

- Efectivo de Uso Restringido: esta representa el valor de los fondos de uso restringido para su uso inmediato por la entidad.

- Inversiones en Controladas, Asociadas y Negocios Conjuntos: El MADR posee un porcentaje participación accionaria en CENABASTOS S.A del 75.15% y VECOL S.A del 61.51%.
- Es de anotar que CENABASTOS no presento cambios a diciembre de 2020 por lo cual se inició el trámite de liquidación, Inversiones en Asociadas Contabilizadas por el Método de Participación Patrimonial: La variación presentada se debe a la reclasificación de 5 sociedades a la categoría de administración de inversiones al costo, así mismo el fondo ganadero del Cesar S.A termina el proceso de reorganización y ordena la liquidación.
- Deterioro Acumulado de Inversiones: en esta cuenta se efectúa la realización de la actualización de los registros contables al final de la vigencia 2022 por concepto del deterioro.
- Otras Cuentas por Cobrar: En la vigencia 2022 se inició para la depuración y castigo de la cartera por imposible recaudo.
- Cuotas Partes Pensionales: Se han adelantado gestiones para disminuir la periodicidad de envió de las cunetas de cobro y las implicaciones jurídicas que estos conllevan.
- Derechos Cobrados por Terceros: El saldo reportado corresponde al deterioro generado a cargo de FINAGRO.
- Enajenación de Activos: representan los bienes entregados en administración que fueron vendidos.
- Indemnizaciones: para el 2022 se realizó mesas de trabajo con la UGPP y FOPEP para la verificación de los descuentos realizados para ser asignados al código del Minagricultura.
- Pago por Cuenta de Terceros: La variación presentada corresponde saldos anteriores más las incapacidades generadas en el periodo 2021 del cual se recuperó un 76% de los recursos.
- Arrendamiento Operativo: el saldo de la cuenta corresponde a una cuenta de cobro con Almagrario S.A. por contrato de arrendamiento el cual encuentra en la oficina jurídica la cual informa que el pago será realizado en 13 cuotas a partir del 27 de febrero de 2026.
- Cuentas por Cobrar de Difícil Recaudo: esta cuenta refleja el saldo que corresponde a diferentes EPS, para con el ministerio las cuales se encuentran diferentes procesos de cobro coactivo o castigo de cartera como se evidencia a continuación.

830003564	Entidades Promotoras de Salud Famisanar S.A.S	12.731.629,00
900156264	Nueva Empresa Promotora De Salud S. A	1.768.532,00
800088702	Eps Suramericana S. A	26.297.700,00

800250119	SaludCoop Entidad Promotora De Salud Organismo Cooperativo SaludCoop En Liquidación	736.657,00
830009783	Cruz Blanca Entidad Promotora De Salud S.A En Intervención Forzosa Administrativa Para Liquidar	770.194,00
900074992	Golden Group S.A Entidad Promotora De Salud	472.176,00
	TOTAL	**42.776.888,00**

- Depósitos Entregados en Garantía: representa el valor de los recursos entregados por la entidad para garantizar el cumplimiento de los contratos que lo establezcan, estos son depositados en la cuenta del Banco Agrario los que están constituidos por un valor de $2.412.004.716, a los cuales se le realiza un seguimiento trimestral a través del apoderado quien informa a la Subdirección Financiera.
- En lo relacionado al Rezago presupuestal constituido a 31 de diciembre de 2020, (reservas presupuestales más cuentas por pagar) y ejecutado a 31 de diciembre de 2021. (Cifras en miles de pesos)".

DESCRIPCIÓN	REZAGO PRESUPUESTAL CONSTITUIDO A 31-12-2020	REZAGO PRESUPUESTAL EJECUTADO A 31-12-2021	% DE EJECUCIÓN REZAGO PRESUPUESTAL A 31-12-2021
RESERVA PRESUPUESTAL 2020	213.549.418,36	213.455.936,22	99,96%
CUENTAS POR PAGAR 2020	1.312,72	1.312,72	100,00%
TOTAL, REZAGO PRESUPUESTAL CONSTITUIDO EN 2020 Y EJECUTADO EN 2021	**213.550.731,08**	**213.457.248,93**	**99,96%**

"En cumplimiento de la normatividad vigente, y en respecto a lo establecido artículo 89 del Decreto 111 de 1996, confirmamos que al cierre de la vigencia fiscal 2021, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, procedió a constituir el rezago presupuestal las respectivas reservas presupuestales y cuentas por pagar.

No obstante, resaltamos que en las reservas presupuestales se incluyeron cuentas correspondientes a bienes y servicios que fueron recibidos a satisfacción al cierre de la vigencia 2021 (cuentas por pagar), atendiendo lo establecido en la Ley 2159 del 12 de noviembre de 2021 y en el Decreto 1793 del 21 de diciembre de 2021 que dispone en su artículo 27 párrafo segundo: "Para las cuentas por pagar que se constituyan a 31 de diciembre de 2021 se debe contar con el correspondiente programa anual mensualizado de caja de la vigencia, de lo contrario deberán

hacerse los ajustes en los registros y constituir las correspondientes reservas presupuestales. Igual procedimiento se deberá cumplir en la vigencia 2022."

En el tema de glosas respecto a presupuesto:

1. Para el contrato 20210507 suscrito con Fundación Star Cop Humanity el MADR ha adelantado mejoras relacionadas con construcción de comités administrativos, mesas de trabajo con los supervisores de los convenios y aprobación del Plan Operativo mediante actas de comités administrativos.

2. En lo relacionado con la pérdida presupuestal el MADR señala las dificultades en la ejecución, sin embargo, es de mencionar que en la presente auditoría se evidenció que de una pérdida de 5% en 2021 pasan a 10% en 2022, lo que muestra ineficiencia en la ejecución presupuestal en este aspecto.

6. SERVICIO ENERGÍA

El MADR presenta un eficiente manejo del consumo de energía en la medida que logró disminución de 12,81% en el consumo de energía eléctrica entre 2019 y 2022.

Se puede concluir que durante el período en que el país se encontró en pandemia, el MADR realizó actividades que lograron disminuir significativamente su consumo de energía eléctrica.

El MADR adelantó contratación y campañas internas que tenían como objeto la optimización del recurso energético. En ausencia de indicadores específicos de eficiencia del consumo, si es evidente que se presentó una disminución que no puede ser desconocida por establecerse con los registros históricos de consumo.

El Anexo describe su comportamiento para este período.

CONSUMO EN VATIOS AÑO BASE (Sumatoria del consumo en vatios del mes de enero a diciembre de 2019)	METAS DE CONSUMO ANUAL			VOLUMEN DE VATIOS CONSUMIDOS			RECURSOS ASIGNADOS POR VIGENCIA PARA LA IMPLEMENTACION DE ACCIONES PARA LA GESTIÓN EFICIENTE DE ENERGÍA			RELACION DE CONTRATOS Y/O ACCIONES PARA LA GESTIÓN EFICIENTE DE ENERGÍA	CONCLUSIONES GENERALES SOBRE LA GESTION EFICIENTE DE ENERGÍA
	2020 (15% menos)	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022		

759.083.000	No presentó metas	686.147.000	669.733.000	661.794.000	13.731.410	14.295.122	12.696.545	Contratos 20200392,20210472,20220563; otras actividades como Campañas de ahorro y uso eficiente de la energía y capacitaciones sobre buenas prácticas de consumo de energía eléctrica.	Disminución del consumo de energía eléctrica en 12,81% entre 2019 y 2022.

7. ANEXOS

7.1. ANEXO No. 1. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD
ADMINISTRATIVOS	12
FISCALES	0
DISCIPLINARIOS	4
PENALES	0
INDAGACION PRELIMINAR	4
PAS FISCALES	1

Se trasladaron 4 hallazgos administrativos con posible incidencia disciplinaria e Indagación Preliminar, a entidades territoriales ejecutoras de convenios interadministrativos suscritos con el MADR.

7.2. ANEXO No. 2. ESTADOS FINANCIEROS

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

ESTADO DE SITUACIÓN FINANCIERA

a Diciembre 31 de 2022

(Cifras en pesos)

CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	NOTA	31/12/2022	31/12/2021
1	ACTIVOS		$ 2.608.701.355.027,45	$ 2.725.894.383.484,20
	ACTIVOS CORRIENTE		$ 1.091.723.762.102,87	$ 2.091.982.916.600,24
1.1	EFECTIVO Y EQUIVALENTES AL EFECTIVO	(5)	$ 916.776.120,79	$ 1.609.980.607,20
1.1.10	DEPÓSITOS EN INSTITUCIONES FINANCIERAS		$ 915.945.915,79	$ 1.489.982.706,20
1.1.20	EFECTIVO DE USO RESTRINGIDO		$ 773.455.216,00	$ 120.016.000,00
1.3	CUENTAS POR COBRAR	(7)	$ 1.421.450.236.101,79	$ 1.440.408.415.345,44
1.3.11	CONTRIBUCIONES, TASAS E INGRESOS NO TRIBUTARIOS		$ 8.206.132,00	$ 0,00
1.3.08	SALDOS DISPONIBLES EN PATRIMONIOS AUTÓNOMOS Y OTROS RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACIÓN		$ 102.187.888.146,31	$ 116.808.885.872,99
1.3.07	TRANSFERENCIAS POR COBRAR		$ 300.879.341,76	$ 330.847.471,35
1.3.08	SENTENCIAS, LAUDOS ARBITRALES Y CONCILIACIONES EXTRAJUDICIALES A FAVOR DE LA ENTIDAD		$ 8.864.330,00	$ 0,00
1.3.84	OTRAS CUENTAS POR COBRAR		$ 1.328.997.742.746,60	$ 1.323.268.802.099,20
1.9	OTROS ACTIVOS	(10)	$ 915.159.764.864,21	$ 891.030.915.000,02
1.9.06	RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACIÓN		$ 404.879.474.141,75	$ 343.778.398.942,84
1.9.20	DERECHOS EN FIDEICOMISO		$ 8.717.991.471,68	$ 8.737.328.602,23
1.9.80	ACTIVOS DIFERIDOS		$ 101.713.629.250,80	$ 102.330.283.613,75
	ACTIVOS NO CORRIENTE		$ 706.977.571.024,58	$ 619.291.347.484,00
1.2	INVERSIONES E INSTRUMENTOS DERIVADOS	(6)	$ 424.867.778.625,19	$ 425.724.306.945,17
1.2.16	INVERSIONES EN ENTIDADES EN LIQUIDACIÓN		$ 8.885.302.091,58	$ 8.945.457.374,00
1.2.24	INVERSIONES DE ADMINISTRACIÓN DE LIQUIDEZ AL COSTO		$ 3.884.218.028,71	$ 3.884.218.028,71
1.2.27	INVERSIONES EN CONTROLADAS CONTABILIZADAS POR EL MÉTODO DE PARTICIPACIÓN PATRIMONIAL		$ 205.446.347.338,84	$ 247.038.206.766,19
1.2.30	INVERSIONES EN ASOCIADAS CONTABILIZADAS POR EL MÉTODO DE PARTICIPACIÓN PATRIMONIAL		$ 175.074.882.000,21	$ 161.737.207.827,42
1.2.60	DETERIORO ACUMULADO DE INVERSIONES (CR)		$ (8.852.750.015,98)	$ (10.529.604.264,30)
1.3	CUENTAS POR COBRAR	(7)	$ 14.115.286.742,00	$ 14.178.482.400,79
1.3.84	OTRAS CUENTAS POR COBRAR		$ 16.173.487.760,00	$ 16.879.426.601,79
1.3.85	CUENTAS POR COBRAR DE DIFÍCIL RECAUDO		$ 81.260.622,00	$ 128.488.281,00
1.3.86	DETERIORO ACUMULADO DE CUENTAS POR COBRAR (CR)		$ (2.144.661.670,00)	$ (2.829.532.482,00)
1.4	PRÉSTAMOS POR COBRAR	(8)	$ 115.816.489,00	$ 115.936.847.700,19
1.4.15	PRÉSTAMOS CONCEDIDOS		$ 174.820.758.700,00	$ 176.884.482.600,02
1.4.60	DETERIORO ACUMULADO DE PRÉSTAMOS POR COBRAR (CR)		$ (58.302.269.300,00)	$ (57.955.634.900,83)
1.6	PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO	(10)	$ 13.604.054.271,00	$ 14.010.742.243,00
1.6.37	PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO NO EXPLOTADOS		$ 2.087.516.622,21	$ 2.087.516.622,21
1.6.40	EDIFICACIONES		$ 1.176.872.298,00	$ 1.176.872.298,00
1.6.55	MAQUINARIA Y EQUIPO		$ 388.949.629,00	$ 388.949.629,00
1.6.60	EQUIPO MÉDICO Y CIENTÍFICO		$ 41.867.171,00	$ 41.867.171,00
1.6.65	MUEBLES, ENSERES Y EQUIPOS DE OFICINA		$ 2.047.207.358,03	$ 1.944.451.847,20
1.6.70	EQUIPOS DE COMUNICACIÓN Y COMPUTACIÓN		$ 5.555.721.142,41	$ 4.888.948.129,00
1.6.75	EQUIPO DE TRANSPORTE, TRACCIÓN Y ELEVACIÓN		$ 1.399.691.319,00	$ 913.733.519,00
1.6.80	EQUIPOS DE COMEDOR, COCINA, DESPENSA Y HOTELERÍA		$ 14.426.162,20	$ 13.213.769,00
1.6.81	BIENES DE ARTE Y CULTURA		$ 222.955,00	$ 222.955,00
1.6.85	DEPRECIACIÓN ACUMULADA DE PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO (CR)		$ (5.442.222.428,42)	$ (5.491.207.536,12)
1.9	OTROS ACTIVOS		$ 128.604.962.550,02	$ 95.607.760.412,54
1.9.39	DEPÓSITOS ENTREGADOS EN GARANTÍA	(16)	$ 38.285.714.980,37	$ 31.912.904.710,02
1.9.01	PROPIEDADES DE INVERSIÓN	(13)	$ 90.304.247.360,40	$ 63.694.855.702,51

CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	NOTA	31/12/2022	31/12/2021
2	PASIVOS		$ 307.945.538.396,37	$ 342.445.779.897,20
	PASIVOS CORRIENTE		$ 206.226.075.396,00	$ 187.936.764.415,20
2.4	CUENTAS POR PAGAR	(21)	$ 206.055.195.646,00	$ 184.315.729.862,20
2.4.01	ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS NACIONALES		$ 203.740.498.576,18	$ 182.119.358.271,20
2.4.02	SUBVENCIONES POR PAGAR		$ 220.107.300,00	$ 0,00
2.4.03	TRANSFERENCIAS POR PAGAR		$ 345.600.398,00	$ 0,00
2.4.07	RECURSOS A FAVOR DE TERCEROS		$ 20.929.398.024,12	$ 1.428.862.469,24
2.4.24	DESCUENTOS DE NÓMINA		$ 396.602.216,00	$ 786.865.250,00
2.4.36	RETENCIÓN EN LA FUENTE E IMPUESTO DE TIMBRE		$ 471.594.867,20	$ 1.130.156.158,20
2.4.45	IMPUESTO AL VALOR AGREGADO - IVA		$ 455.291,02	$ 854.911,02
2.4.60	CRÉDITOS JUDICIALES		$ 11.227.130.884,75	$ 0,00
2.4.90	OTRAS CUENTAS POR PAGAR		$ 1.234.997.338,21	$ 884.629.918,07
2.5	BENEFICIOS A LOS EMPLEADOS	(22)	$ 2.094.882.190,00	$ 3.221.034.913,00
2.5.11	BENEFICIOS A LOS EMPLEADOS CORTO PLAZO		$ 2.073.885.071,00	$ 2.996.810.038,00
2.5.14	BENEFICIOS POSEMPLEO - PENSIONES		$ 201.300.029,00	$ 224.224.874,00
	PASIVOS NO CORRIENTE		$ 101.917.463.007,00	$ 154.509.015.481,91
2.3	PRÉSTAMOS POR PAGAR	(20)	$ 2.500.000,00	$ 2.500.000,00
2.3.14	FINANCIAMIENTO INTERNO DE LARGO PLAZO		$ 2.500.000,00	$ 2.500.000,00
2.4	CUENTAS POR PAGAR	(21)	$ 399.259.025,00	$ 499.873.480,00
2.4.90	OTRAS CUENTAS POR PAGAR		$ 399.259.025,00	$ 499.873.480,00
2.5	BENEFICIOS A LOS EMPLEADOS	(22)	$ 5.221.191.113,00	$ 12.156.866.340,91
2.5.14	BENEFICIOS POSEMPLEO - PENSIONES		$ 5.221.191.113,00	$ 12.156.866.340,91
2.7	PROVISIONES	(23)	$ 39.994.004.819,00	$ 42.280.002.600,00
2.7.01	LITIGIOS Y DEMANDAS		$ 39.994.004.819,00	$ 42.280.002.600,00
	TOTAL PASIVO		$ 307.945.538.396,37	$ 342.445.779.897,20
3	PATRIMONIO		$ 2.270.655.815.291,28	$ 2.483.948.483.597,28
3.1	PATRIMONIO DE LAS ENTIDADES DE GOBIERNO	(27)	$ 2.270.655.815.291,28	$ 2.483.948.483.597,28
3.1.06	CAPITAL FISCAL		$ 856.142.488.991,33	$ 840.837.020.488,08
3.1.09	RESULTADOS DE EJERCICIOS ANTERIORES		$ 1.075.284.918.930,75	$ 883.827.387.919,28
3.1.10	RESULTADO DEL EJERCICIO		$ (112.886.291.992,27)	$ 422.470.010.494,34
3.1.48	GANANCIAS O PÉRDIDAS POR LA APLICACIÓN DEL MÉTODO DE PARTICIPACIÓN PATRIMONIAL DE INVERSIONES EN CONTROLADAS		$ 132.179.330.467,57	$ 127.946.997.946,02
3.1.49	GANANCIAS O PÉRDIDAS POR LA APLICACIÓN DEL MÉTODO DE PARTICIPACIÓN PATRIMONIAL DE INVERSIONES EN ASOCIADAS		$ 144.079.146.187,19	$ 140.707.346.945,87
3.1.51	GANANCIAS O PÉRDIDAS POR BENEFICIO POSEMPLEO		$ 159.000.000.197,21	$ 159.000.870.290,21

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

ESTADO DE SITUACIÓN FINANCIERA

a Diciembre 31 de 2022

(Cifras en pesos)

CODIGO	DESCRIPCIÓN	NOTA	31/12/2022	31/12/2021
1.6.62	DEPRECIACIÓN ACUMULADA DE PROPIEDADES DE INVERSIÓN (CR)	(13)	($ 1.120.617.277,98)	($ 895.391.391,58)
1.6.70	ACTIVOS INTANGIBLES	(14)	$ 8.459.926.080,23	$ 11.419.224.080,22
1.6.75	AMORTIZACION ACUMULADA DE ACTIVOS INTANGIBLES (CR)	(14)	($ 3.292.208.522,90)	($ 5.994.992.119,28)
	TOTAL ACTIVOS		**$ 2.858.791.355.027,85**	**$ 2.725.994.203.494,20**
9	**CUENTAS DE ORDEN DEUDORAS**		**$ 0,00**	**$ 0,00**
9.1	**ACTIVOS CONTINGENTES**		**$ 195.736.629.291,91**	**$ 194.894.994.527,15**
9.1.20	LITIGIOS Y MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS	(25)	$ 195.535.756.250,76	$ 194.691.795.526,10
9.1.90	OTROS ACTIVOS CONTINGENTES		$ 202.869.001,25	$ 202.869.001,25
9.3	**DEUDORAS DE CONTROL**	(26)	**$ 599.203.577.229,21**	**$ 519.680.366.719,65**
9.3.08	BIENES ENTREGADOS EN CUSTODIA		$ 490.844,10	$ 490.844,10
9.3.15	BIENES Y DERECHOS RETIRADOS		$ 157.107.680,08	$ 453.526.123,00
9.3.47	BIENES ENTREGADOS A TERCEROS		$ 60.494.495.012,15	$ 60.963.330.441,80
9.3.55	EJECUCION DE PROYECTOS DE INVERSION		$ 396.459.093.387,00	$ 318.987.219.854,00
9.3.61	RESPONSABILIDADES EN PROCESO		$ 4.470.982.434,79	$ 4.470.982.434,79
9.3.90	OTRAS CUENTAS DEUDORAS DE CONTROL		$ 137.621.837.660,12	$ 135.266.751.023,96
9.9	**DEUDORAS POR CONTRA (CR)**	(26)	**($ 794.940.202.491,02)**	**($ 714.588.045.246,80)**
9.9.05	ACTIVOS CONTINGENTES POR CONTRA (CR)		($ 195.736.629.291,91)	($ 194.894.994.527,15)
9.9.15	DEUDORAS DE CONTROL POR CONTRA (CR)		($ 599.203.577.229,21)	($ 519.680.366.719,65)

CODIGO	DESCRIPCIÓN	NOTA	31/12/2022	31/12/2021
	TOTAL PASIVOS Y PATRIMONIO		**$ 2.858.791.355.027,85**	**$ 2.725.994.203.494,20**
9	**CUENTAS DE ORDEN ACREEDORAS**		**$ 0,00**	**$ 0,00**
9.1	**PASIVOS CONTINGENTES**	(25)	**$ 7.484.246.672.676,98**	**$ 6.145.591.808.482,90**
9.1.20	LITIGIOS Y MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS		$ 7.484.246.672.676,98	$ 6.125.682.397.786,90
9.1.90	OTROS PASIVOS CONTINGENTES			$ 19.909.410.706,00
9.3	**ACREEDORAS DE CONTROL**	(26)	**$ 111.256.372.888,42**	**$ 62.793.334.891,13**
9.3.08	RECURSOS ADMINISTRADOS EN NOMBRE DE TERCEROS		$ 0,00	$ 0,00
9.3.90	OTRAS CUENTAS ACREEDORAS DE CONTROL		$ 111.256.372.888,42	$ 62.793.334.891,13
9.9	**ACREEDORAS POR CONTRA (DB)**	(26)	**($ 7.595.503.045.567,39)**	**($ 6.208.385.143.094,03)**
9.9.05	PASIVOS CONTINGENTES POR CONTRA (DB)		($ 7.484.246.672.676,98)	($ 6.125.682.397.786,90)
9.9.15	ACREEDORAS DE CONTROL POR CONTRA (DB)		($ 111.256.372.888,42)	($ 62.692.745.297,13)

CECILIA MATILDE LOPEZ MONTAÑO
C.C. 39.297.803
Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural

FLOR DEL CARMEN HUERTAS LÓPEZ
C.C. 51.817.120
Subdirectora Financiera (E)

FLOR DEL CARMEN HUERTAS LÓPEZ
C.C. 51.817.120
Coordinadora del Grupo de Contabilidad
Contador Público T.P. No. 97896-T

Página 2

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

ESTADO DE RESULTADOS

DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2022

(Cifras en Miles)

			31/12/2022	31/12/2021
	INGRESOS OPERACIONALES	NOTA	$ 1.216.769.942.998,00	$ 1.331.986.676.267,12
4.1	**INGRESOS FISCALES**		1.846.296,00	0,00
4.1.10	INGRESOS NO TRIBUTARIOS		1.846.296,00	0,00
4.4	**TRANSFERENCIAS Y SUBVENCIONES**	(29)	$ 52.084.107.975,21	$ 304.475.999.963,64
4.4.15	SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS		$ 324.055.649,61	$ 242.719.958,18
4.4.26	OTRAS TRANSFERENCIAS		$ 51.732.122.130,26	$ 304.428.276.267,68
4.7	**OPERACIONES INTERINSTITUCIONALES**	(30)	$ 537.983.245.904,92	$ 867.132.583.401,71
4.7.05	FONDOS RECIBIDOS		$ 536.938.799.866,90	$ 863.537.953.013,07
4.7.20	OPERACIONES DE ENLACE		$ 445.432,32	$ 636.136,00
4.7.32	OPERACIONES SIN FLUJO DE EFECTIVO		$ 99.677.098.346,20	$ 3.593.994.252,64
	GASTOS OPERACIONALES		$ 1.146.765.452.001,04	$ 997.587.900.169,00
5.1	**DE ADMINISTRACIÓN Y OPERACIÓN**	(31)	$ 17.352.646.441,30	$ 329.285.709.021,50
5.1.01	SUELDOS Y SALARIOS		$ 10.983.920.553,00	$ 14.992.426.982,44
5.1.03	CONTRIBUCIONES EFECTIVAS		$ 3.502.771.688,00	$ 3.919.340.033,00
5.1.04	APORTES SOBRE LA NÓMINA		$ 861.116.000,00	$ 773.931.706,91
5.1.07	PRESTACIONES SOCIALES		$ 3.555.555.536,07	$ 3.317.204.740,00
5.1.08	GASTOS DE PERSONAL DIVERSOS		$ 84.866.510,44	$ 55.407.108,00
5.1.11	GENERALES		$ 62.175.893.215,84	$ 196.935.442.087,13
5.1.20	IMPUESTOS, CONTRIBUCIONES Y TASAS		$ 4.435.281.735,00	$ 5.452.151.757,30
5.3	**DETERIORO, DEPRECIACIONES, AMORTIZACIONES Y PROVISIONES**	(32)	$ 9.755.574.278,97	$ 40.996.529.503,97
5.3.45	DETERIORO DE INVERSIONES		$ 9.599.195,73	$ 6.572.923.081,00
5.3.48	DETERIORO DE PRÉSTAMOS POR COBRAR		$ 2.391.599.864,40	$ 11.372.447.053,77
5.3.50	DEPRECIACIÓN DE PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO		$ 1.074.361.594,00	$ 934.783.616,75
5.3.52	DEPRECIACIÓN DE PROPIEDADES DE INVERSIÓN		$ 256.014.865,84	$ 224.678.836,19
5.3.56	AMORTIZACIÓN DE ACTIVOS INTANGIBLES		$ 1.072.973.872,44	$ 1.121.955.613,31
5.3.68	PROVISIÓN LITIGIOS Y DEMANDAS		$ 4.741.003.441,00	$ 2.272.708.099,00
5.4	**TRANSFERENCIAS Y SUBVENCIONES**	(33)	$ 123.245.865.815,19	$ 251.555.575.291,46
5.4.23	OTRAS TRANSFERENCIAS		$ 210.730.757.604,22	$ 365.599.192.873,00
5.4.24	SUBVENCIONES		$ 13.359.206.188,88	$ 16.024.607.978,46
5.5	**GASTO PÚBLICO SOCIAL**	(34)	$ 456.712.865.196,00	$ 386.528.534.193,46
5.5.57	DESARROLLO COMUNITARIO Y BIENESTAR SOCIAL		$ 291.756.491.010,48	$ 125.207.204.133,48
5.5.58	MEDIO AMBIENTE		$ 5.436.315.845,00	$ 1.142.247.736,00
5.5.62	SUBSIDIOS ASIGNADOS		$ 171.384.058.336,52	$ 272.809.082.323,97
5.7	**OPERACIONES INTERINSTITUCIONALES**	(35)	$ 99.616.594.505,97	$ 40.996.525.014,92
5.7.20	OPERACIONES DE ENLACE		$ 99.616.594.505,97	$ 40.996.525.014,92
	EXCEDENTE OPERACIONAL		($ 129.995.509.422,85)	$ 334.499.011.917,19
	INGRESOS NO OPERACIONALES		$ 60.995.575.195,28	$ 121.327.326.487,22
4.8	**OTROS INGRESOS**	(36)	$ 60.995.575.195,28	$ 121.327.326.487,22
4.8.02	FINANCIEROS		$ 17.321.359.737,70	$ 9.399.214.921,79
4.8.08	AJUSTE POR DIFERENCIA EN CAMBIO		$ 0,04	$ 755.756,20
4.8.09	INGRESOS DIVERSOS		$ 36.952.155.757,32	$ 94.795.132.946,43
4.8.11	GANANCIA POR LA APLICACIÓN DEL MÉTODO DE PARTICIPACIÓN PATRIMONIAL DE INVERSIONES EN CONTROLADAS		$ 6.606.243.901,39	$ 7.799.995.209,88
4.8.12	GANANCIA POR LA APLICACIÓN DEL MÉTODO DE PARTICIPACIÓN PATRIMONIAL DE INVERSIONES EN ASOCIADAS		$ 5.999.832.541,24	$ 9.499.247.040,20
4.8.30	REVERSIÓN DE LAS PÉRDIDAS POR DETERIORO DE VALOR		$ 2.095.773.370,03	$ 9.494.249.891,31
5.6	**OTROS GASTOS**	(37)	$ 30.995.541.584,08	$ 42.294.891.276,46
5.6.03	COMISIONES		$ 19.434.799.466,04	$ 16.426.779.434,81
5.6.08	AJUSTE POR DIFERENCIA EN CAMBIO		$ 0,00	$ 9.998.425,77
5.6.14	FINANCIEROS		$ 5.256.852.947,34	$ 5.575.224.487,24
5.6.11	PÉRDIDAS POR LA APLICACIÓN DEL MÉTODO DE PARTICIPACIÓN PATRIMONIAL DE INVERSIONES EN CONTROLADAS		$ 4.102.957.729,10	$ 3.115.293.013,32
5.6.12	PÉRDIDAS POR LA APLICACIÓN DEL MÉTODO DE PARTICIPACIÓN PATRIMONIAL DE INVERSIONES EN ASOCIADAS		$ 6.675.214.401,96	$ 333.291.111,99
5.6.40	GASTOS DIVERSOS		$ 15.313.297.039,24	$ 20.294.297.042,84
	EXCEDENTE NO OPERACIONAL		$ 15.995.997.474,41	$ 79.032.999.677,79
	EXCEDENTE DEL EJERCICIO		($ 113.999.231.950,37)	$ 413.476.112.494,94

4.2. ANEXO No. 3. EVALUACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO

No. Hallazgo	Hallazgo	Fecha máxima de ejecución de la acción de mejora (día/mes/año)	El hallazgo persiste en la vigencia actual auditada (SI/NO)?	Observaciones o comentarios del Equipo Auditor
1.8	Hallazgo No. 1 - Recursos Entregados en Administración - Otros Convenios 2005 a 2018 (Administrativo)	31/01/2023	NO	La acción de mejora se cumplió, subsanando lo observado en la anterior auditoria.
1.9	Hallazgo No. 1 - Recursos Entregados en Administración - Otros Convenios 2005 a 2018 (Administrativo)	31/12/2022	NO	La acción de mejora para el hallazgo ha sido subsanada
1.10	Hallazgo No. 1 - Recursos Entregados en Administración - Otros Convenios 2005 a 2018 (Administrativo)	31/01/2023	NO	Evaluado los soportes, se evidenció que Faltan acciones por realizar
1.11	Hallazgo No. 1 - Recursos Entregados en Administración - Otros Convenios 2005 a 2018 (Administrativo)	31/01/2023	NO	Evaluado los soportes, se evidenció que Faltan acciones por realizar
2.1	Hallazgo No. 2. Soportabilidad del Convenio 20210507 suscrito con la Fundación Star Cop Humanity (Administrativo con posible disciplinario.1)	31/10/2022	NO	Se observa en los soportes allegados por el MADR la ayuda de memoria con respecto al plan de mejoramiento en referencia a la realización de la mesa de trabajo creada vía TEAM con los supervisores.
3.1	Hallazgo No. 3 - Recursos entregados en administración. Convenio 20190345 MADR y ASOCOLFLORES (administrativo)	31/08/2022	NO	Se recibió la documentación del convenio 20150345 ASOCOLFLORES y no del convenio 20190345.
3.2	Hallazgo No. 3 - Recursos entregados en administración. Convenio 20190345 MADR y ASOCOLFLORES (administrativo)	31/12/2022	NO	se realizó la reunión para recordar la importancia de remitir a contabilidad el avance de la ejecución de los convenios, pese a esto se mantiene la problemática en la actual vigencia.
3.3	Hallazgo No. 3 - Recursos entregados en administración. Convenio 20190345 MADR y ASOCOLFLORES (administrativo)	15/11/2022	NO	se emitió la circular por parte de la Secretaria General dirigida a los supervisores para la entrega de la información oportuna de los informes al grupo de contabilidad.
5.1	Hallazgo No. 5 – Adiciones al contrato 20130286 suscrito con CCI (administrativa con posible alcance disciplinario.3)	10/01/2023	SI	No se recibió soportes que evidencie la efectividad de la acción de mejora
6.1	Hallazgo No. 6 - Convenio de Cooperación Técnico y Científico No. 20210469 suscrito con la Federación Nacional de Cacaoteros - Fedecacao (Administrativa con posible alcance disciplinario.4)	10/01/2023	SI	No se recibió soportes que evidencie la efectividad de la acción de mejora
7	Hallazgo No. 7 - Reservas presupuestales Contrato 20210347 ICR - LEC (Administrativo)	15/12/2022	SI	Contrato 20210347 Inefectivo, se remitió el soporte de la acción de mejora en oficio No Radicado 2022-560-052617-1 de fecha 19 de Dic 2022 pero la implementación por la fecha realizada no impidió que en el 2022 no se

No. Hallazgo	Hallazgo	Fecha máxima de ejecución de la acción de mejora (día/mes/año)	El hallazgo persiste en la vigencia actual auditada (SI/NO)?	Observaciones o comentarios del Equipo Auditor
				presentara la misma situación y por lo tanto se volvió a observar en la presente auditoria.
7.1	Hallazgo No. 7 - Reservas presupuestales Contrato 20210347 ICR - LEC (Administrativo)	30/12/2022	SI	Contrato 20210347 inefectivo, se remitió el soporte de la acción de mejora con el instructivo: Depuración de Convenios y Contratos al Cierre de Vigencia del 9/12/2022 pero la implementación por la fecha realizada no impidió que en el 2022 no se presentara la misma situación y por eso se observó nuevamente en la presente auditoria
7.2	Hallazgo No. 7 - Reservas presupuestales Contrato 20210347 ICR - LEC (Administrativo)	30/12/2022	SI	Contrato 20210347 Inefectivo, se remitió el soporte de la acción de mejora con la ayuda de memoria debidamente firmada que evidencia la socialización del instructivo a los contratistas, pero la implementación por la fecha realizada no impidió que en el 2022 no se presentara la misma situación y por eso se volvió a observar en la presente auditoria
2	Vigencia 2020 Hallazgo No. 2 - Informe de Reservas Presupuestales Constituidas (Cuentas por pagar sin PAC) (Administrativo con posible alcance disciplinario – D1)	30/12/2022	SI	Se remitió el soporte de la acción de mejora con la ayuda de memoria debidamente firmada; pero la implementación por la fecha realizada no impidió que en el 2022 no se presentara la misma situación y por eso se volvió a observar en la presente auditoria. La acción de mejora no fue efectiva porque en la Vigencia 2022 se presentó hallazgo sobre el mismo tema
2.1	Vigencia 2020 Hallazgo No. 2 - Informe de Reservas Presupuestales Constituidas (Cuentas por pagar sin PAC) (Administrativo con posible alcance disciplinario – D1)	30/12/2022	SI	Se remitió el soporte de la acción de mejora con la ayuda de memoria debidamente firmada; pero la implementación por la fecha realizada no impidió que en el 2022 no se presentara la misma situación y por eso se volvió a observar en la presente auditoria. La acción de mejora no fue efectiva porque en la Vigencia 2022 se presentó hallazgo sobre el mismo tema
1.5	Hallazgo No. 1 - Recursos Entregados en Administración - Otros Convenios 2005 a 2018 (Administrativo)	06/10/2023	SI	No se recibió soportes que evidencie la efectividad de la acción de mejora
8.1	Hallazgo No. 8 - Supervisión de contratos y convenios (Administrativo)	01/09/2022	NO	La acción de mejora se cumplió, respecto al "Informe Unificado de Ejecución y Supervisión de Contratos de Prestación de Servicios Persona Natural" aprobado en el Sistema Integrado de Gestión.
8.2	Hallazgo No. 8 - Supervisión de contratos y convenios (Administrativo)	01/09/2022	NO	La acción de mejora se cumplió, respecto a la realización de la CAPACITACION para el correcto diligenciamiento del formato "Informe Unificado de Ejecución y Supervisión de Contratos de Prestación de Servicios Persona Natural"

No. Hallazgo	Hallazgo	Fecha máxima de ejecución de la acción de mejora (día/mes/año)	El hallazgo persiste en la vigencia actual auditada (SI/NO)?	Observaciones o comentarios del Equipo Auditor
				evidenciado mediante las planillas de asistencia.
14	Hallazgo No. 14 - Aprobación de amparo de calidad – (Administrativo con posible alcance disciplinario.7)	01/09/2022	NO	La acción de mejora se cumplió, respecto a la elaboración de Circular informativa en relación a la importancia en la revisión de los amparos contractuales.
14.1	Hallazgo No. 14 - Aprobación de amparo de calidad – (Administrativo con posible alcance disciplinario.7)	31/12/2022	NO	La acción de mejora se cumplió, respecto a la socialización mediante la infografía del contenido de la Circular en relación de la importancia en la revisión de los amparos contractuales