

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO
FONDO NACIONAL DE FOMENTO DE LA PAPA - FNFP
Administrado por la Federación Colombiana de Productores de Papa -
FEDEPAPA
(VIGENCIAS 2022 y 2023)

CGR-CDSA No. 01012
Diciembre de 2024

INFORME DE AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO
FONDO NACIONAL DE FOMENTO DE LA PAPA – FNFP
(VIGENCIAS 2022 y 2023)

Contralor General de la República	Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Vicecontralor General de la República	Carlos Mario Zuluaga Pardo
Contralor Delegado Sector Agropecuario	Anwar Salim Daccarett Alvarado
Director de Vigilancia Fiscal	Diego Alberto Ospina Guzmán
Directora Estudios Sectoriales	Sonia Alexandra Gaviria Santacruz
Supervisor	Carlos Mao Salamanca Rosas
Líder de Auditoría	Wilmer Laurido Garcés
Auditores	Andrea Katherine Algarra Silva Diego Andrés Enríquez Arcos Juan Carlos Perafan Trujillo
Experto en Responsabilidad Fiscal	Juan Carlos Medrano Sanabria

TABLA DE CONTENIDO DEL INFORME

	Página
1. HECHOS RELEVANTES	7
2. CARTA DE CONCLUSIONES.....	9
2.1 OBJETIVO GENERAL Y ESPECÍFICOS	10
2.1.1 Objetivo General.....	10
2.1.2 Objetivos Específicos	11
2.2 FUENTES DE CRITERIO.....	11
2.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA	13
2.4 LIMITACIONES.....	13
2.5 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO	13
2.6 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTOS DE LA EVALUACIÓN REALIZADA	15
2.7 RELACIÓN DE HALLAZGOS.	17
2.8 PLAN DE MEJORAMIENTO	17
3. OBJETIVOS Y CRITERIOS	19
1.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	19
3.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA	19
4. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	27
4.1 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO 1	27
Hallazgo No. 01: Liquidación cuota de fomento recaudador. (A). (B).....	27
Hallazgo No. 02: Procedimiento seguimiento a los recaudadores renuencia del recaudador y cobro ejecutivo. (A) (D) (P).....	34
Hallazgo No. 03: Recaudo cuota de fomento (A) (D) (F) (P).....	45
Hallazgo No. 04: Consignaciones por identificar (A).	60
4.2 LISTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO 2.....	63
Hallazgo No. 05: Patrocinio evento promocional Bogotá EATS a cielo abierto Vol. 2. (A).....	63

Hallazgo No. 06: Destinación de recursos de cuota de Fomento de la Papa comunicado al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (A).....	74
4.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO 3	81
Hallazgo No. 07: Entrega de semillas certificadas (A)	81
Hallazgo No.08: Planificación del contrato (A).....	88
Hallazgo No. 09: Supervisión de los contratos (A).....	94
4.4 RESULTADOS PLAN DE MEJORAMIENTO VIGENCIA 2020 Y 2021....	98

TABLAS DE ILUSTRACIONES

	página
Tabla 1, Valores adeudados por Invercomer del Caribe S.A.S. (cifras en pesos).	37
Tabla 2, Valores adeudados por Agroinversiones Osorio López S.A.S.	49
Tabla 3, Valores adeudados por Agroinversiones Osorio López S.A.S. (cifras en pesos)	50
Tabla 4, Requerimiento DIAN	50
Tabla 5, Relación de saldos por identificar	61
Tabla 6, Relación de Requisitos	73
Tabla 7, Relación de Certificados CDTs (cifras en pesos).	77
Tabla 8, Certificados de inversiones	78
Tabla 9 , contrato 039 suministro de semillas certificadas de papa vigencia 2022.	87

ACRÓNIMOS Y SIGLAS

Contraloría General de la República	CGR
Entidades Fiscalizadoras Superiores	EFS
Federación Colombiana de Productores de Papa	FEDEPAPA
Fondo Nacional de Fomento de la Papa	FNFP
Implementación de Tecnologías Mediante Extensión Rural en el Sector Productivo Papa	ITPA
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	MADR
Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores	ISSAI
Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores	INTOSAI
Plan Nacional de Vigilancia y Control Fiscal	PNVCF
Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes	SIRECI

1. HECHOS RELEVANTES.

De acuerdo con el contrato de administración No. 20210529 del 1 de julio de 2021, prorrogado hasta el 1 de julio de 2026, y en cumplimiento de la Ley 1707 de 2014, los Decretos 2263 de 2014 y 2025 de 1996, la Federación Colombiana de Productores de Papa (FEDEPAPA), en su calidad de entidad administradora, tiene a su cargo el manejo del Fondo Nacional de Fomento de la Papa (FNFP), creado por el artículo 9° de la Ley 1707 de 2014 como una cuenta especial constituida con los recursos provenientes del recaudo de la Cuota de Fomento de la Papa.

Según el artículo 29 de la Ley 101 de 1993, la contribución parafiscal es del uno por ciento (1%) sobre el valor de venta de la papa de producción nacional, y debe ser consignada por los recaudadores en los 10 primeros días hábiles del mes siguiente a su recaudo.

En relación con el recaudo de la Cuota de Fomento de la Papa, se observó una disminución del 3% en el año 2023, alcanzando un valor recaudado de \$11.019.178.895 frente a los \$11.363.224.036 recaudados en el año 2022. Esta disminución en los recursos recaudados refleja un significativo nivel de evasión de la cuota, que se situó en un 67.01% en el año 2022 y en un 66.70% en 2023. Estos índices de evasión indican el incumplimiento de la obligación del FNFP de velar por el correcto y oportuno recaudo de la contribución parafiscal, lo que afecta negativamente la inversión en programas y proyectos destinados a beneficiar a los productores de papa.

Adicionalmente, se constató que la inversión en Certificados de Depósito a Término (CDT) por parte del FNFP aumentó un 49.48% en 2023 en comparación con 2022, con un total de \$11.426.296.583 en CDT, cifra superior al recaudo total del año. Esta situación refleja una desubicación de los recursos que debieron haberse destinado a la ejecución de los proyectos y programas contemplados en la Ley 101 de 1993, específicamente en el artículo 31, que establece la misión principal de este fondo, orientada al fomento y apoyo al sector productor de papa.

Por otro lado, se ha constatado que el Fondo Nacional del Fomento de la Papa (FNFP), no cumplió con los plazos establecidos en sus procedimientos internos para solicitar ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), la emisión de conformidades de valores adeudados por parte de recaudadores renuentes, lo que impide el inicio de procesos de cobro jurídico. Esta situación genera un rezago significativo en el cumplimiento de sus funciones y denota una falta de gestión y control por parte del FNFP, evidenciando un incumplimiento de su competencia en la administración de los recursos parafiscales y la ejecución de las medidas

necesarias para garantizar el recaudo efectivo y oportuno de la cuota de fomento, en contravención con las obligaciones legales y reglamentarias.

En virtud de lo anterior, es de importancia resaltar que la entidad administradora ha incurrido en irregularidades que deben ser corregidas, para garantizar la correcta utilización de los recursos del FNFP y el cumplimiento de los objetivos legales y misionales establecidos en la Ley 101 de 1993.

2. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctor

GERMÁN AUGUSTO PALACIO VÉLEZ

Representante Legal

Fondo Nacional de Fomento de la Papa

gerencia@fedepapa.org

MARTHA VIVIANA CARVAJALINO VILLEGAS

Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural.

Cra. 7 #32 – 42 Piso 7 al 12.

Bogotá, Colombia.

Respetados doctores,

Con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo establecido en la Resolución Orgánica 22 del 31 de agosto de 2018, la Contraloría General de la República realizó auditoría de cumplimiento sobre los recursos parafiscales del Fondo Nacional de Fomento de la Papa, FNFP, administrado por la Federación Colombiana de Productores de Papa - FEDEPAPA, para las vigencias 2022 y 2023.

Es responsabilidad de la Administración suministrar la información necesaria para ejecutar la auditoría, así como el cumplimiento de las normas que le son aplicables a su actividad institucional en relación con el asunto auditado.

Es obligación de la CGR expresar con independencia, unas conclusiones sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables en lo referente al cumplimiento del contrato de administración del Fondo Nacional de Fomento de la Papa – FNFP, administrado por la Federación Colombiana de Productores de Papa - FEDEPAPA, conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en los Principios Fundamentales de Auditoría y las Directrices impartidas para la auditoría de cumplimiento, conforme a lo establecido en la Resolución Orgánica 22 del 31 de agosto de 2018, proferida por la Contraloría General de la República, en concordancia con las Normas

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

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

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales y que fueron remitidos por el Fondo Nacional de Fomento de la Papa – FNFP, administrado por la Federación Colombiana de Productores de Papa – FEDEPAPA.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Aplicativo para el Proceso Auditor - APA establecido para tal efecto por la Contraloría.

La auditoría se adelantó manera virtual, se realizaron visitas a la entidad y a los recaudadores. El período auditado tuvo como fecha de corte el 31 de diciembre de 2023 y abarcó el período comprendido 2022 y 2023.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente tanto a la Federación Colombiana de Productores de Papa – FEDEPAPA, como administrador del Fondo Nacional de Fomento de la Papa – FNFP, y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR, dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas fueron analizadas y en este informe se incluyen los hallazgos que la CGR consideró pertinentes.

2.1 OBJETIVO GENERAL Y ESPECÍFICOS

2.1.1 Objetivo General

Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento de las normas y el contrato de administración del Fondo de Fomento de la Papa a cargo de la Federación Colombiana de Productores de Papa, en su calidad de administrador, para las vigencias 2022 y 2023.

¹ ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

² INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions.

2.1.2 Objetivos Específicos

- 1 Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento de la gestión del contrato de administración, el recaudo y la recuperación de la cartera de recursos parafiscales de la cuota de fomento del Fondo Nacional de la Papa durante las vigencias 2022 y 2023.
- 2 Evaluar y Conceptuar sobre el cumplimiento en la planeación y ejecución de recursos parafiscales de los proyectos de inversión conforme a los programas de Fomento de las exportaciones y promoción del consumo y programas económicos y sociales y de infraestructura para el subsector y verificar la supervisión, seguimiento y/o vigilancia administrativa del contrato de administración por parte del MADR, durante las vigencias 2022 y 2023.
- 3 Evaluar y conceptuar sobre el programa de Investigación y transferencia de tecnología durante las vigencias 2022 y 2023.

2.2 FUENTES DE CRITERIO

Teniendo en cuenta que los criterios son la base fundamental para emitir los diferentes conceptos de la materia y/o programa objeto de la actuación, se aplicaron y analizaron las siguientes fuentes de criterio en la auditoría de cumplimiento al FNFP:

Constitución Política de Colombia,

Ley 610 de 2000, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal.

Decreto Ley 403 de 2020, por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el Fortalecimiento del Control Fiscal

Ley 101 de 1993, Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero en Colombia.

Ley 42 de 1993, sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen. Efectos materiales de la decisión de exequibilidad: la reviviscencia de los artículos 99 a 104 de la Ley 42 de 1993.

Ley 1066 de 2006, por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones

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.

Ley 1707 de 2014, por medio de la cual se establece la cuota de fomento de la Papa, se crea un Fondo de Fomento, se establecen normas para su recaudo y administración y se dictan otras disposiciones.

Ley 599 del año 2000, Código Penal de Colombia.

Decreto 2263 de 2014, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1707 de 2014 en lo relacionado con la Cuota de Fomento de la Papa, la administración del Fondo Nacional de Fomento de la Papa y su órgano de dirección.

Decreto 1071 de 2015, por medio el cual se da la versión integrada con sus modificaciones; esta versión incorpora las modificaciones introducidas al decreto único reglamentario del sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo.

Decreto 392 de 2001 artículo 2. La Auditoría Interna de los Fondos Parafiscales Agropecuarios y Pesqueros será designada por el órgano máximo de dirección de dichos Fondos, con el voto favorable del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o de su delegado.

Decreto 2025 de 1996, por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo V de la Ley 101 de 1993, y las leyes 67 de 1983, 40 de 1990, 89 de 1993 y 114, 117, 118 y 138 de 1994.

Decreto 013 de 2016, por medio del cual se modifica el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, reglamentando el parágrafo tercero del artículo 106 de la Ley 1753 de 2015.

Resolución 532 de 2023, por la cual se adopta el instructivo para la elaboración y ejecución del presupuesto de ingresos y gastos de los Fondos Parafiscales de Fomento y de Estabilización de Precios Agropecuarios y Pesqueros y se dictan otras disposiciones.

Resolución 037 de 2015, por el cual se reglamenta el procedimiento y requisitos para elección de organizaciones de productores de papa del nivel nacional y regional a la Junta Directiva del FNFP.

Resolución 288 de 2019, por la cual se establece el formato para el registro de los recaudos de la cuota de fomento de la papa.

Contrato especial de administración del Fondo Nacional y recaudo de la cuota de fomento de la papa No. 20210529.

FNFP-P-GA-05 Contratación de Bienes y Servicios

FNFP-P-GA-06 Supervisión

FNFP-P-GA-07 Inversiones

FNFP-P-GA-03 Selección y contratación de personal

FNFP-P-RC-31 Control de Recaudo.

2.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA

Con fundamento en los objetivos de auditoría contemplados en la asignación del trabajo y como resultado de la etapa de planeación, la auditoría se realizará a las vigencias 2022 y 2023; se enfocará a la evaluación del cumplimiento de la normatividad aplicable, contratos de administración y procedimientos del FNFP y el MADR, con el fin de conceptuar sobre el cumplimiento de criterios vigentes respecto de la administración del Fondo.

2.4 LIMITACIONES.

En desarrollo del presente proceso auditor no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance y resultados del mismo.

2.5 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO

La identificación de riesgos de los criterios de evaluación definidos como significativos por el equipo auditor, así como el diseño de los controles aplicados por FEDEPAPA como administrador del FNFP para su mitigación y la efectividad de los mismos, le permitió a la CGR orientar los criterios de evaluación para conceptuar sobre el cumplimiento de los objetivos de la auditoría.

La evaluación de los componentes del control interno en sus diseños, dio una calificación de 0,118 puntos que equivale a **Adecuado**, debido a que la Federación Nacional de Productores de Papa - FEDEPAPA, Administradora del Fondo Nacional de Fomento de la Papa - FNFP, en virtud de los contratos 20210529 del 2021 suscritos con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR, cuenta con una estructura organizacional formalizada, ha documentado sus procesos y riesgos y cuenta con las herramientas necesarias para su medición, incluido el proceso de auditoría interna y mecanismos de reporte de información al MADR.

A su vez, la evaluación para su efectividad arrojó un resultado de 2,300 puntos, que lo ubica en el rango de **Inadecuado** y en la ponderación realizada junto con los componentes del control al finalizar la fase de ejecución, la matriz arrojó una calificación de 2,418 puntos que lo ubica en un rango **Ineficiente**.

Lo anterior, se soporta en las deficiencias en la aplicación de los controles identificados en la etapa de planeación o la ausencia de estos, las cuales están reveladas en los hallazgos detallados en el presente informe, relacionados principalmente con:

- Deficiencia en los controles establecidos para la mitigación de la evasión y elusión que afecta el recaudo del Fondo.
- Ineficacia en la gestión de cobro a los recaudadores INVERCOMER DEL CARIBE S.A.S. y AGROINVERSIONES OSORIO LÓPEZ S.A.S.
- Falta de gestión por parte del responsable del área financiera para la identificación de consignaciones realizadas por los recaudadores a nivel tercero.
- Falta de justificación y planificación estratégica acorde a los objetivos misionales del Fondo para la destinación de los recursos de la cuota de Fomento de la Papa, al igual que la ausencia de políticas para la inversión en Certificados Depósito a Término CDT, del recurso del superávit de vigencias anteriores.
- Deficiencia en la supervisión y los controles establecidos en el procedimiento de contratación al realizar contratos sin el lleno de los requisitos habilitantes, para la selección de proveedores o contratistas.
- Falta de control y supervisión frente a los mecanismos utilizados para garantizar adecuadamente el desarrollo de las actividades contratadas.
- Falta de implementación de procesos de selección de beneficiarios a través de convocatoria requisito expuesto en manuales internos.

- Deficiencia en la planificación estratégica para el desarrollo de proyectos por parte del Fondo.

Conforme al análisis realizado sobre la información proporcionada por el FNFP y evaluados los programas y proyectos objeto de auditoría, la Contraloría General de la República (CGR) concluye que la inversión presupuestal correspondiente a las vigencias 2022 y 2023, reflejada en la ejecución de los contratos, presenta deficiencias en la implementación de políticas para la inversión de la cuota de fomento, así como en el seguimiento al proceso de recaudación de la cuota parafiscal.

En virtud de lo anterior, en relación con la inversión, resulta imperioso establecer un control más riguroso que garantice la implementación de mecanismos adecuados de seguimiento y registro de los diferentes beneficiarios de los programas del Fondo. De igual manera, se hace necesario un mecanismo de supervisión más estricto para la ejecución de los proyectos dentro del programa de: *“Investigación y Transferencia de Tecnología”*.

2.6 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTOS DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Como resultado de la auditoría realizada, la Contraloría General de la República emite los siguientes conceptos y conclusiones³:

Objetivo específico 1:

Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento de la gestión del contrato de administración, el recaudo y la recuperación de la cartera de recursos parafiscales de la cuota de fomento del Fondo Nacional de la Papa, durante las vigencias 2022 y 2023.

Concepto: Incumplimiento Material con Reserva

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que, salvo en lo referente a:

³ Para garantizar mayor objetividad en los conceptos y unidad de criterio para las dos vigencias involucradas en la evaluación, el equipo auditor definió y el Comité de Evaluación Sectorial aprobó la inclusión de materialidad cualitativa, lo cual se encuentra debidamente documentado en el Aplicativo Proceso Auditor - APA-.

- Deficiencia en los controles establecidos para la mitigación de la Evasión y Elusión que afecta el recaudo del Fondo.
- Ineficacia en la Gestión de cobro a los recaudadores INVERCOMER DEL CARIBE S.A.S. y AGROINVERSIONES OSORIO LÓPEZ S.A.S.
- Falta de gestión para por parte del responsable del Área Financiera para la identificación de consignaciones realizadas por los recaudadores a nivel tercero.

La información de la gestión de recaudo resulta conforme, en todos los aspectos significativos, relacionados con los criterios de evaluación.

Objetivo específico 2:

Evaluar y Conceptuar sobre el cumplimiento en la planeación y ejecución de recursos parafiscales de los proyectos de inversión conforme a los programas de fomento de las exportaciones y promoción del consumo y programas económicos y sociales y de infraestructura para el subsector y verificar la supervisión, seguimiento y/o vigilancia administrativa del contrato de administración por parte del MADR, durante las vigencias 2022 y 2023.

Concepto: Incumplimiento Material con Reserva

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que, salvo en lo referente a:

- Falta de justificación y planificación estratégica acorde a los objetivos misionales del Fondo para la destinación de los recursos de la cuota de Fomento de la papa, al igual que la ausencia de políticas para la inversión en Certificados Depósito a Término CDT del recurso del superávit de vigencias anteriores.
- Deficiencia en la supervisión y los controles establecidos en el procedimiento de contratación, al realizar contratos sin el lleno de los requisitos habilitantes para la selección de proveedores o contratistas.

La información de la planeación y ejecución de recursos parafiscales en los proyectos de inversión resulta conforme, en todos los aspectos significativos, relacionados con los criterios de evaluación.

Objetivo específico 3:

Evaluar y conceptuar sobre el programa de Investigación y transferencia de tecnología durante las vigencias 2022 y 2023.

Concepto: Incumplimiento Material con Reserva.

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que, salvo en lo referente a:

- Falta de control y supervisión frente a los mecanismos utilizados para garantizar adecuadamente el desarrollo de las actividades contratadas.
- Falta de implementación de procesos de selección de beneficiarios a través de convocatoria requisito expuesto en manuales internos.
- Deficiencia en la planificación estratégica para el desarrollo de proyectos por parte del Fondo.

La información de la ejecución de los proyectos del programa de Investigación y transferencia de tecnología resulta conforme, en todos los aspectos significativos, relacionados con los criterios de evaluación.

2.7 RELACIÓN DE HALLAZGOS.

Como resultado de la auditoría de cumplimiento al FNFP, la Contraloría General de la República constituyó nueve (9) hallazgos administrativos, dos (2) hallazgos con incidencia Disciplinaria, uno (1) con incidencia Fiscal (\$870.678.862) y dos (2) con posible incidencia Penal y un (1) Beneficio de Auditoría por valor de \$27.773.061.

2.8 PLAN DE MEJORAMIENTO

Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances del mismo, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes al recibo de este informe, según lo establecido en la Resolución Reglamentaria Orgánica REG – ORG No. 0066 del 02 de abril de 2024 y debe contener las acciones y metas que se implementarán, que deberán responder a cada debilidad detectada y comunicada, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo.

Para efectos de autorizar el registro y transmisión de la información correspondiente a la modalidad Plan de Mejoramiento, a través del SIRECI, el Representante Legal del sujeto de control debe remitir al correo electrónico soporte_sireci@contraloria.gov.co el documento en el cual se evidencia la fecha de recibo por parte de la entidad del presente informe, de ser viable el mismo día de su recepción, con copia a los correos electrónicos: carlos.salamanca@contraloria.gov.co y james.tunjano@contraloria.gov.co

Sobre el Plan de Mejoramiento elaborado por la entidad interviniente, la Contraloría General de la República no emitirá pronunciamiento, sino que dentro de la siguiente actuación de vigilancia y control fiscal se evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por el ente objeto de control fiscal, para eliminar la causa de los hallazgos detectados. (Circular CGR 05 del 11 de marzo de 2019).

Bogotá, D. C., **04-DICIEMBRE-2024**



ANWAR SALIM DACCARETT ALVARADO
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

Elaboró: Equipo auditor

Revisó: Carlos Mao Salamanca Rosas - Supervisor

Aprobó: Diego Alberto Ospina - Director de Vigilancia Fiscal
Jafc

3. OBJETIVOS Y CRITERIOS

Los objetivos específicos y los criterios de auditoría aplicados en la evaluación del Fondo Nacional de Fomento de la Papa - FNFP, fueron:

1.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- 1 Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento de la gestión del contrato de administración, el recaudo y la recuperación de la cartera de recursos parafiscales de la cuota de fomento del Fondo Nacional de la Papa durante las vigencias 2022 y 2023.
- 2 Evaluar y Conceptuar sobre el cumplimiento en la planeación y ejecución de recursos parafiscales de los proyectos de inversión conforme a los programas de Fomento de las exportaciones y promoción del consumo y programas económicos y sociales y de infraestructura para el subsector y verificar la supervisión, seguimiento y/o vigilancia administrativa del contrato de administración por parte del MADR, durante las vigencias 2022 y 2023.
- 3 Evaluar y conceptuar sobre el programa de Investigación y transferencia de tecnología durante las vigencias 2022 y 2023.

3.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA

De acuerdo con el objeto de la evaluación, los criterios verificados fueron:

Constitución Política de Colombia,

“...Artículo 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos...”.

“...Artículo 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras...”.

“...Artículo 66. Las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales...”.

“...Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las funciones que esta expresada. Numeral 12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley...”.

“...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...”.

“...Artículo 267. El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. (...) La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial...”.

Ley 610 de 2000: Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal.

“...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...”.

Decreto Ley 403 DE 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° Principios de la vigilancia y el control fiscal, artículo 3 a 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. 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. e) Concurrencia: En virtud de este principio, la Contraloría General de la República comparte la competencia de la vigilancia y control fiscal sobre los sujetos y objetos de control fiscal de las contralorías territoriales en los términos definidos por la ley. f) Coordinación. En virtud de este principio, el ejercicio de competencias concurrentes se hace de manera armónica y colaborativa, de modo que las acciones entre la Contraloría General de la República y los demás órganos de control fiscal resulten complementarias y conducentes al logro de los fines estatales y, en especial, de la vigilancia y el control fiscal. g) Desarrollo sostenible: En virtud de este principio, la gestión económico-financiera y social del Estado debe propender por la preservación de los recursos naturales y su oferta para el beneficio de las generaciones futuras, la explotación racional, prudente y apropiada de los recursos, su uso equitativo por todas las comunidades del área de influencia y la integración de las consideraciones ambientales en la planificación del desarrollo y de la intervención estatal. Las autoridades estatales exigirán y los órganos de control fiscal comprobarán que en todo proyecto en el cual se impacten los recursos naturales, la relación costo-beneficio económica y social agregue valor público o que se dispongan los recursos necesarios para satisfacer el mantenimiento de la oferta sostenible. h) Valoración de costos ambientales: En virtud de este principio el ejercicio de la gestión fiscal debe considerar y garantizar la cuantificación e internalización del costo-beneficio ambiental. i) 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. j) Especialización técnica: En virtud de este principio, la vigilancia y el control fiscal exigen calidad, consistencia y razonabilidad en su ejercicio, mediante el conocimiento de la naturaleza de los sujetos vigilados, el marco regulatorio propio del respectivo sector y de sus procesos, la ciencia o disciplina académica aplicable a los mismos y los distintos escenarios en los que se

desarrollan.) *Tecnificación:* En virtud de este principio, las actividades de vigilancia y control fiscal se apoyarán en la gestión de la información, entendida como el uso eficiente de todas las capacidades tecnológicas disponibles, como inteligencia artificial, analítica y minería de datos, para la determinación anticipada o posterior de las causas de las malas prácticas de gestión fiscal y la focalización de las acciones de vigilancia y control fiscal, con observancia de la normatividad que regula el tratamiento de datos personales. m) *Integralidad:* En virtud de este principio, la vigilancia y control fiscal comprenderá todas las actividades del respectivo sujeto de control desde una perspectiva macro y micro, sin perjuicio de la selectividad, con el fin de evaluar de manera cabal y completa los planes, programas, proyectos, procesos y operaciones materia de examen y los beneficios económicos y/o sociales obtenidos, en relación con el gasto generado, los planes y sus metas cualitativas y cuantitativas, y su vinculación con políticas gubernamentales. n) *Oportunidad.* En virtud de este principio, las acciones de vigilancia y control fiscal, preventivas o posteriores se llevan a cabo en el momento y circunstancias debidas y pertinentes para cumplir su cometido, esto es, cuando contribuyan a la defensa y protección del patrimonio público, al fortalecimiento del control social sobre el uso de los recursos y a la generación de efectos disuasivos frente a las malas prácticas de gestión fiscal. o) *Prevalencia.* En virtud de este principio, las competencias de la Contraloría General de la República primarán respecto de las competencias de las contralorías territoriales, en los términos que se definen en el presente decreto ley y demás disposiciones que lo modifiquen o reglamenten. En aplicación de este principio, cuando la Contraloría General de la República inicie un ejercicio de control fiscal, la contraloría territorial debe abstenerse de actuar en el mismo caso; así mismo, si la contraloría territorial inició un ejercicio de control fiscal y la Contraloría General de la República decide intervenir de conformidad con los mecanismos establecidos en el presente decreto ley, desplazará en su competencia a la contraloría territorial, sin perjuicio de la colaboración que las contralorías territoriales deben prestar en estos eventos a la Contraloría General de la República. p) *Selectividad:* En virtud de este principio, el control fiscal se realizará en los procesos que denoten mayor riesgo de incurrir en actos contra la probidad administrativa o detrimento al patrimonio público. Así mismo, en virtud de este principio, el control fiscal podrá responder a la selección mediante un procedimiento técnico de una muestra representativa de recursos, cuentas, operaciones o actividades, que lleve a obtener conclusiones sobre el universo respectivo. q) *Subsidiariedad.* En virtud de este principio, el ejercicio de las competencias entre contralorías debe realizarse en el nivel más próximo al ciudadano, sin perjuicio de que, por causas relacionadas con la imposibilidad para ejercer eficiente u objetivamente, la Contraloría General de la República pueda intervenir en los asuntos propios de las contralorías territoriales en los términos previstos en el presente decreto ley...”.

Ley 101 de 1993, Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero en Colombia.

“...Artículo 29 Noción para los efectos de esta ley, son contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras las que, en casos y condiciones especiales, por razones de interés general, impone la ley de un subsector agropecuario o pesquero determinado para beneficio del mismo. Los ingresos parafiscales agropecuarios y pesqueros no hacen parte del Presupuesto General de la Nación.

Artículo 31 Destinación de los recursos. Los recursos que se generen por medio de contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras deben ser invertidos en los subsectores agropecuario o pesquero que los suministra...”

“...Artículo 33 Presupuesto de los fondos parafiscales agropecuarios y pesqueros. La preparación, aprobación, ejecución, control, liquidación y actualización de los presupuestos generales de ingresos y gastos de los Fondos Parafiscales Agropecuarios y Pesqueros se sujetarán a los principios y normas contenidos en la ley que establezca la respectiva contribución parafiscal y en el contrato especial celebrado para su administración...”

Ley 42 de 1993 “Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen” Efectos materiales de la decisión de inexequibilidad: la reviviscencia de los artículos 99 a 104 de la Ley 42 de 1993.

Ley 1066 de 2006 Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones

“...Artículo 3. Intereses moratorios sobre obligaciones, estos serán aplicados a los contribuyentes o responsables de las tasas contribuciones fiscales y contribuciones parafiscales...”

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

por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría...”.

PARÁGRAFO. El Gobierno Nacional reglamentará la materia dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de esta ley...”.

“...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.

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría. Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor.

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

PARÁGRAFO 1. En adición a la obligación de contar con interventoría, teniendo en cuenta la capacidad de la entidad para asumir o no la respectiva supervisión en los contratos de obra a que se refiere el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, los estudios previos de los contratos cuyo valor supere la menor cuantía de la entidad, con independencia de la modalidad de selección, se pronunciarán sobre la necesidad de contar con interventoría.

PARÁGRAFO 2. El Gobierno Nacional reglamentará la materia...”.

“...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...”.

Ley 1707 de 2014, Por medio de la cual se establece la cuota de Fomento de la Papa, se crea un Fondo de Fomento, se establecen normas para su recaudo y administración y se dictan otras disposiciones.

Decreto 2263 de 2014, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1707 de 2014 en lo relacionado con la Cuota de Fomento de la Papa, la administración del Fondo Nacional de Fomento de la Papa y su órgano de dirección.

Decreto 1071 de 2015, por medio el cual se da la versión integrada con sus modificaciones; esta versión incorpora las modificaciones introducidas al decreto único reglamentario del sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo.

“...Artículos 2.10.1.1.1 Auditoría Interna, 2.10.1.2.1 Verificación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2.10.2.1 Instructivo, 2.10.2.3 Operaciones e inversiones que pueden realizarse con recursos del fondo, 2.10.3.14.15 Código de Buen Gobierno, 2.10.3.14.12 Junta Directiva del Fondo Nacional de Fomento de la Papa, 2.10.1.1.3 Inspección de libros, soportes y registros, 2.10.1.1.4 Informe sobre cuotas no pagadas a tiempo, 2.10.3.14.3 Causación, 2.10.3.14.4 Personas obligadas al pago de la Cuota de Fomento de la Papa, 2.10.3.14.5 Valor de la Cuota de Fomento de la Papa, 2.10.3.14.6 Del momento de la liquidación y Recaudo de la Cuota de Fomento de la Papa, 2.10.3.14.7 Personas obligadas al Recaudo de la Cuota de Fomento de la Papa, 2.10.3.14.8 Registro de los Recaudos, 2.10.3.14.9 Control del Recaudo, 2.10.3.14.10 Separación de cuentas y depósito de la Cuota de Fomento de la Papa, 2.10.3.14.11 Paz y salvo...”.

Decreto 392 de 2001 artículo 2. La Auditoría Interna de los Fondos Parafiscales Agropecuarios y Pesqueros será designada por el órgano máximo de dirección de dichos Fondos, con el voto favorable del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o de su delegado.

Decreto 2025 de 1996, por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo V de la Ley 101 de 1993, y las leyes 67 de 1983, 40 de 1990, 89 de 1993 y 114, 117, 118 y 138 de 1994.

Decreto 013 de 2016, por medio del cual se modifica el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, reglamentando el parágrafo tercero del artículo 106 de la Ley 1753 de 2015.

Resolución 532 DE 2023, por la cual se adopta el instructivo para la elaboración y ejecución del presupuesto de ingresos y gastos de los Fondos Parafiscales de Fomento y de Estabilización de Precios Agropecuarios y Pesqueros y se dictan otras disposiciones.

Resolución 037 de 2015, Por el cual se reglamenta el procedimiento y requisitos para elección de organizaciones de productores de papa del nivel nacional y regional a la Junta Directiva del FNFP.

Resolución 288 DE 2019 Por la cual se establece el formato para el registro de los recaudos de la cuota de fomento de la papa.

Contrato especial de administración del Fondo Nacional y recaudo de la cuota de fomento de la papa No. 20210529.

FNFP-P-GA-05 Contratación de Bienes y Servicios

FNFP-P-GA-06 Supervisión

FNFP-P-GA-07 Inversiones

FNFP-P-GA-03 Selección y contratación de personal

FNFP-P-RC-31 Control de Recaudo.

4. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

4.1 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO 1

OBJETIVO ESPECÍFICO 1
Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento de la gestión del contrato de administración, el recaudo y la recuperación de la cartera de recursos parafiscales de la cuota de fomento del Fondo Nacional de la Papa durante las vigencias 2022 y 2023.

Hallazgo No. 01: Liquidación cuota de fomento recaudador. (A1) (BA.1).

Constitución Política De Colombia

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

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

LEY 610 DE 2000.

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

“...Artículo 3° DEL DECRETO LEY 403 DE 2020 “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.*

LEY 1707 DE 2014 por medio de la cual se establece la cuota de fomento de la papa, se crea un Fondo de Fomento, se establecen normas para su recaudo y administración y se dictan otras disposiciones...".

"...Artículo 6°. Personas obligadas al recaudo de la Cuota de Fomento de la Papa. Las personas naturales, jurídicas o las sociedades de hecho que compren papa de producción nacional de cualquier variedad para utilizarla como semilla, acondicionarla, procesarla, industrializarla, comercializarla o exportarla, están obligadas a retener, por una sola vez, el valor de la Cuota de Fomento de la Papa al momento de efectuar la transacción o el pago correspondiente..."

"...Artículo 7°. De la transferencia de la Cuota al Fondo de Fomento. Las personas obligadas al recaudo de la Cuota de Fomento de la Papa mantendrán estos recursos en cuentas separadas y estarán obligadas a acreditarlos en la cuenta especial del Fondo de Fomento de la Papa dentro de los primeros diez (10) días del mes siguiente a su recaudo.

Parágrafo 1°. En ejercicio de la función de auditoría, la entidad administradora del fondo podrá efectuar visitas de inspección a los libros de contabilidad de los recaudadores de la cuota para asegurar el debido pago de la misma.

Parágrafo 2°. Los recaudadores de la cuota estarán obligados a suministrar a la entidad administradora toda la información que requiera, con el propósito de hacer más eficiente la aplicación de esta ley..."

"...Artículo 8°. Sanciones derivadas del incumplimiento del recaudo de la cuota. Los productores y recaudadores de la Cuota de Fomento de la Papa que incumplan su obligación de recaudar la cuota o de trasladarla oportunamente a la entidad que la administre, se harán acreedores a las sanciones establecidas a continuación:

- a) Asumir y pagar el valor de la cuota dejada de recaudar;*
- b) Pagar los intereses moratorios que se causen en los términos del artículo 3° de la Ley 1066 de 2006.*

Lo anterior, sin perjuicio de las sanciones penales, fiscales y administrativas a que hubiere lugar, así como el pago de las sumas que resulten adeudadas por cualquier concepto al fondo.

Parágrafo. La entidad administradora de la Cuota de Fomento de la Papa podrá

adelantar los procesos jurídicos para el cobro de la cuota y de los intereses moratorios, cuando a ello hubiere lugar...”.

“...Artículo 13. Recaudo y administración del Fondo de Fomento de la Papa. Parágrafo 1°. Los recursos recaudados por el Fondo Nacional de Fomento de la Papa deben administrarse, conforme a los principios de eficiencia, eficacia, responsabilidad y transparencia y bajo garantías de representación democrática real y efectiva de todos los contribuyentes y beneficiarios...”.

DECRETO 2263 DE 2014

“...Artículo 6°. Del momento de la liquidación y Recaudo de la Cuota de Fomento de la Papa. La Cuota de Fomento de la Papa se liquidará al momento de la venta del producto.

Cuando el productor sea a la vez procesador, la cuota se liquidará y recaudará al momento de la primera venta del producto terminado.

Cuando el productor sea a la vez procesador, este estará obligado al recaudo de la cuota de fomento de la papa y obrará como su recaudador...”.

“...Artículo 7°. Personas obligadas al Recaudo de la Cuota de Fomento de la Papa. Actuarán como recaudadores de la Cuota de Fomento de la Papa:

- 1. Las personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho que compren papa de producción nacional de cualquier variedad para utilizarla como semilla.*
- 2. Las personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho que adquieran o utilicen papa de producción nacional de cualquier variedad para acondicionarla, procesarla, industrializarla y comercializarla en el mercado nacional...”.*

“...Artículo 8°. Registro de los Recaudos. Los recaudadores de la Cuota de Fomento de la Papa están obligados a llevar un registro de las sumas recaudadas en el formato que establezca el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural mediante resolución, donde se consignará la siguiente información:

- 1. Nombre e identificación de la persona natural, jurídica o sociedad de hecho a la que se le ha retenido la Cuota de Fomento de la Papa.*
- 2. Nombre e identificación del recaudador.*
- 3. Fecha en que se recaudó la Cuota de Fomento de la Papa.*
- 4. Variedad de papa sobre la que se recaudó la Cuota.*
- 5. Municipio del que proviene la papa sobre la que se causa la Cuota de Fomento de la Papa.*

6. Cantidad del producto que causa la cuota, señalada en kilogramos.
7. Precio de venta.
8. Valor recaudado por venta.
9. Fecha de compra o procesamiento, según sea el caso.

Parágrafo 1°. El registro de los recaudos al que hace referencia este artículo deberá ser entregado por parte del recaudador a la entidad administradora del Fondo Nacional de Fomento de la Papa, dentro de los primeros diez (10) días del mes siguiente a su recaudo, suscrito por el representante legal y certificado por el revisor fiscal y/o contador.

Quienes no se encuentren obligados a tener contador o revisor fiscal, remitirán a la entidad administradora del Fondo Nacional de Fomento de la Papa el registro de los recaudos con la firma del representante legal o el titular del recaudo.

Parágrafo 2°. La información deberá ser registrada y sistematizada por la entidad administradora del Fondo Nacional de Fomento de la Papa...”.

“...Artículo 9°. Control del Recaudo. En ejercicio de la función de auditoría, el auditor interno del Fondo Nacional de Fomento de la Papa podrá realizar visitas de inspección a los documentos y libros de contabilidad de las personas naturales y jurídicas o sociedades de hecho obligadas a hacer la retención de la Cuota de Fomento de la Papa, con el propósito de verificar su correcta liquidación, recaudo y consignación dentro de los primeros diez (10) días del mes siguiente a su recaudo, en los términos del Decreto 2025 de 1996, o la norma que lo modifique, sustituya o complemente.

Parágrafo. El administrador del Fondo y el auditor interno del mismo garantizarán a los auditados la reserva de la información que con ocasión de la auditoría conozcan, y la misma solamente podrá ser usada con el fin de establecer la correcta causación y recaudo de la cuota...”.

Contrato de administración 20210529 celebrado entre el MADR y FEDEPAPA
Clausula segunda en virtud del presente contrato FEDEPAPA se obliga con EL MINISTERIO a:

- 1) Administrar, recaudar, maneja e invertir los recursos del Fondo Nacional de Fomento de la Papa
- 2) Velar por el correcto y oportuno recaudado de la cuota del Fondo Nacional de Fomento de la Papa.
- 18) Diseñar mecanismos orientados a eliminar la evasión y elución de la cuota de fomento de la papa.

Una vez revisados los soportes documentales por parte del equipo auditor, se solicitó al Fondo Nacional de Fomento a la Papa el listado de recaudadores de la cuota de fomento, así como la identificación de aquellos que se encuentran en mora, durante las vigencias 2022-2023.

Tras el análisis de la información proporcionada, se solicitó al Fondo Nacional de Fomento a la Papa notificar al recaudador, informándole sobre la visita a realizar por parte de la Contraloría General de la República (CGR).

El día 4 de octubre de 2024, se llevó a cabo la visita por parte de la CGR, en la cual el recaudador manifestó que nunca ha cancelado la cuota de fomento, que desconoce el proceso de liquidación de dicho valor y que no está familiarizado con la normatividad aplicable al recaudo.

Adicionalmente, se solicitó la presentación de los libros oficiales de recaudo, consignaciones y facturas correspondientes a las vigencias de 2018 a 2023; sin embargo, estos documentos no fueron puestos a disposición durante la visita.

En consecuencia, al no contar con la documentación soporte, el recaudador indicó que se presentaría en las oficinas del Fondo Nacional de Fomento a la Papa el 9 de octubre de 2024 para recibir asesoría y suscribir un acuerdo de pago.

Lo que conllevó a que el recaudador, por su alegado desconocimiento de la normatividad, no haya procedido a liquidar la cuota de fomento y su pago correspondiente.

A la CGR, no le fue posible establecer la soportabilidad, trazabilidad y verificabilidad de la liquidación de la cuota de fomento de la papa del recaudador, al carecer de documentación soporte de recaudo.

Situación de falta de control y seguimiento que afecta el recaudo del fondo y, por ende, la inversión de los recursos parafiscales en programas y proyectos destinados al beneficio de los productores.

Respuesta de la entidad.

Sobre el particular la entidad expresó lo siguiente:

“... frente al recaudador, se permite realizar las siguientes aclaraciones específicas dentro del contexto del caso, así: La Contraloría General de la República en lo sucesivo CGR, realizó visita a este recaudador el día 04 de octubre de la presente

vigencia, manifestando que: “(...) el recaudador manifestó (SIC) que nunca ha cancelado la cuota de fomento, que desconoce el proceso de liquidación de dicho valor y que no está familiarizado con la normatividad aplicable al recaudo”.

En ese sentido, es menester indicar que:

1. El Fondo Nacional de Fomento de la Papa, realizó la capacitación al recaudador acerca de la normatividad que lo rige, a saber: los obligados al recaudo, las obligaciones del recaudador, el destino que se da a los recursos recaudados, la presentación del reporte mensual consolidado y su cargue. Lo anterior, se puede constatar en las actas de visita suscritas por el recaudador o sus delegados para el efecto y allegadas en su debida oportunidad a la CGR. Por ello, no es probo la aseveración anteriormente citada y manifestada por el Sr. Peláez Garzón, puesto que el FNFP en diferentes oportunidades ha brindado las capacitaciones pertinentes y necesarias, en aras de lograr el efectivo recaudo de la cuota de fomento de la papa y realiza constantemente y por diversos medios y canales la divulgación de los aspectos relacionados con la cuota de fomento y su causación.

2. El artículo 9o. del Código Civil, preceptúa: "La ignorancia de las leyes no sirve de excusa", por lo que no es óbice invocar la ignorancia de la ley como excusa para su incumplimiento, máxime cuando la vigencia del orden jurídico implica la exigencia de que nadie eluda el cumplimiento de la ley so pretexto de ignorarla.

Este principio tiene varias implicaciones:

2. Responsabilidad individual: Cada persona es responsable de conocer y cumplir las leyes que le aplican.

3. Igualdad ante la ley: Todos los ciudadanos están sujetos a las mismas leyes, sin importar su nivel de conocimiento o educación. 4. Seguridad jurídica: El principio ayuda a mantener la seguridad jurídica, ya que los ciudadanos saben qué se espera de ellos y qué consecuencias pueden enfrentar si no cumplen con las leyes.

4. Seguridad jurídica: El principio ayuda a mantener la seguridad jurídica, ya que los ciudadanos saben qué se espera de ellos y qué consecuencias pueden enfrentar si no cumplen con las leyes.

Por consiguiente, no es razonable afirmar que “lo que conllevó a que el recaudador, por su alegado desconocimiento de la normatividad, no haya procedido a liquidar la cuota de fomento, ocasionado una disminución en los recursos del Fondo Nacional de Fomento a la Papa, debido a la falta de liquidación y pago de la cuota de fomento correspondiente”. (Itálica fuera del original).

Adicionalmente, la comisión dispuesta por la CGR para la visita pudo constatar que la actitud inicial del recaudador, fue la de no poner a disposición el reporte mensual consolidado, consignaciones y facturas correspondientes a las vigencias de 2018 a 2023, lo cual, sin lugar a duda, no permitió al ente de control, in situ, establecer la soportabilidad, trazabilidad y verificabilidad de la liquidación de la cuota de fomento de la papa del recaudador Ubaldino Peláez Garzón.

3. En virtud de la gestión adelantada y el acompañamiento de la CGR, el recaudador, Ubaldino Peláez Garzón, se presentó en las oficinas de FEDEPAPA – FNFP, el 12 de octubre de la presente anualidad, efectuando el pago total de la cuota de fomento adeudada junto con sus intereses por valor de \$27.773.061 M/cte. y recibiendo una nueva capacitación en el cargue de los reportes mensuales consolidados en el aplicativo dispuesto por el administrador para ello, www.recaudopapa.com.

En consonancia con lo esgrimido, es preciso señalar que FEDEPAPA en calidad de administradora del FNFP, siempre ha cumplido y cumple a cabalidad con las obligaciones que le son inherentes en virtud del contrato de administración 20210529 suscrito con el MADR, velando en todo momento por:

3. El correcto y oportuno recaudado de la cuota parafiscal del Fondo Nacional de Fomento de la Papa que le permita efectivamente eliminar la evasión y elusión de la cuota de fomento de la papa, tal y como sucedió en el caso del Señor Ubaldino Peláez Garzón, al obtener el pago completo de la cuota de fomento de la papa y sus intereses en virtud de lo dispuesto en la Ley 1707 de 2014 y su decreto reglamentario.

4. Establecer controles preventivos, rigurosos, óptimos, exhaustivos y confiables, que le permitan realizar seguimiento oportuno en los términos de Ley al recaudo de la cuota de fomento y con ello, administrando, conforme a los principios de eficiencia, eficacia, responsabilidad y transparencia los recursos parafiscales recaudados por el Fondo Nacional de Fomento de la Papa - FNFP, de cara a la realización de sus objetivos y su debida inversión en programas y proyectos destinados al beneficio de los productores del subsector...”.

Análisis de respuesta

Frente al hecho observado y comunicado por la CGR, FEDEPAPA, en calidad de administradora del Fondo Nacional de Fomento de la Papa – FNFP allegó, mediante correo electrónico del 15 de noviembre de 2024, la fotocopia de las consignaciones de fecha 12 de octubre 2024, como evidencia del reintegro realizado a la cuenta del

Fondo, por \$27.773.061, monto que corresponde a los pagos efectuados de los valores correspondientes a la cuota de fomento e intereses liquidados adeudados de las vigencias 2018-2022, por el recaudador, lo que constituye un Beneficio del Proceso Auditor (BA).

De conformidad con este análisis, se configura el hallazgo administrativo a efectos de que se realicen las acciones correspondientes, para evitar que los recaudadores retengan las cuotas impidiendo temporalmente que se cumplan con los objetivos de la parafiscalidad.

Se configura hallazgo Administrativo. (A).

Hallazgo No. 02: Procedimiento seguimiento a los recaudadores renuencia del recaudador y cobro ejecutivo. (A2) (D1) (P1).

Constitución Política de Colombia.

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

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

LEY 610 DE 2000.

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

LEY 1707 DE 2014 por medio de la cual se establece la cuota de fomento de la papa, se crea un Fondo de Fomento, se establecen normas para su recaudo y administración y se dictan otras disposiciones

“...Artículo 6°. Personas obligadas al recaudo de la Cuota de Fomento de la Papa. Las personas naturales, jurídicas o las sociedades de hecho que compren papa de producción nacional de cualquier variedad para utilizarla como semilla, acondicionarla, procesarla, industrializarla, comercializarla o exportarla, están obligadas a retener, por una sola vez, el valor de la Cuota de Fomento de la Papa al momento de efectuar la transacción o el pago correspondiente...”.

“...Artículo 7°. De la transferencia de la Cuota al Fondo de Fomento. Las personas obligadas al recaudo de la Cuota de Fomento de la Papa mantendrán estos recursos en cuentas separadas y estarán obligadas a acreditarlos en la cuenta especial del Fondo de Fomento de la Papa dentro de los primeros diez (10) días del mes siguiente a su recaudo. Parágrafo 1°. En ejercicio de la función de auditoría, la entidad administradora del fondo podrá efectuar visitas de inspección a los libros de contabilidad de los recaudadores de la cuota para asegurar el debido pago de la misma. Parágrafo 2°. Los recaudadores de la cuota estarán obligados a suministrar a la entidad administradora toda la información que requiera, con el propósito de hacer más eficiente la aplicación de esta ley...”.

“...Artículo 8°. Sanciones derivadas del incumplimiento del recaudo de la cuota. Los productores y recaudadores de la Cuota de Fomento de la Papa que incumplan su obligación de recaudar la cuota o de trasladarla oportunamente a la entidad que la administre, se harán acreedores a las sanciones establecidas a continuación:

- a) Asumir y pagar el valor de la cuota dejada de recaudar;*
- b) Pagar los intereses moratorios que se causen en los términos del artículo 3° de la Ley 1066 de 2006. Lo anterior, sin perjuicio de las sanciones penales, fiscales y administrativas a que hubiere lugar, así como el pago de las sumas que resulten adeudadas por cualquier concepto al fondo.*

Parágrafo. La entidad administradora de la Cuota de Fomento de la Papa podrá adelantar los procesos jurídicos para el cobro de la cuota y de los intereses moratorios, cuando a ello hubiere lugar...”.

Decreto 1071 de 2015 Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.

“...Artículo 2.10.1.1.1. Auditoría Interna. La Auditoría Interna de los Fondos constituidos con las contribuciones parafiscales del sector agropecuario y pesquero será el mecanismo a través del cual los entes administradores de los mismos efectuarán el seguimiento sobre el manejo de tales recursos. En desarrollo de este seguimiento la auditoría verificará la correcta liquidación de las contribuciones parafiscales, su debido pago, recaudo y consignación, así como su administración, inversión y contabilización.

Lo anterior sin perjuicio de los demás controles establecidos por la Constitución Política y las leyes.

Parágrafo 1. La Auditoría Interna presentará en las primeras quincenas de febrero y de agosto de cada año un informe semestral consolidado de su actuación al Órgano Máximo de Dirección del respectivo Fondo Parafiscal.

Igualmente, certificará la información relativa a las cuotas parafiscales que no se paguen en tiempo o se dejen de recaudar, o cuando sean pagadas con irregularidades en la liquidación, en el recaudo o en la consignación, siempre y cuando tales situaciones no se hubieren subsanado...”.

Ley 1952 de 2019 – Código General Disciplinario, vigente a partir del 1º de julio de 2021.

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

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

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

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

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

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

CÓDIGO PENAL

El Fondo Nacional de Fomento a la Papa, mediante oficio fechado el 16 de julio de 2024, remite a la CGR información correspondiente al listado de recaudadores de la cuota parafiscal 2022-2023.

Mediante revisión documental, el equipo auditor evidenció que el recaudador Invercomer del Caribe S.A.S. adeudaba la cuota de fomento de la papa desde el año 2015 hasta el 2019.

De acuerdo al acta No 19160 del 13 de julio de 2021, el Fondo Nacional De Fomento a la Papa realiza la primera gestión de cobro a la empresa Invercomer del Caribe S.A.S., por la obligación adeudada con respecto a los años 2015 a 2019.

De igual manera, se evidenciaron quince (15) actas de visitas posteriores entre los años 2021 y 2024, en los cuales no se observó que el Fondo Nacional de Fomento a la Papa gestionara el cobro de la cuota de fomento a la papa que adeudaba con respecto a los años 2015 a 2019.

Lo anterior, fue confirmado por la firma auditora KRESTON COLOMBIA, la cual certificó que, al 31 de mayo 2024, la empresa Invercomer del Caribe S.A.S. adeudaba al Fondo Nacional de Fomento a la Papa, la suma de \$362.550.395.

De acuerdo con la certificación dada por el Fondo Nacional de Fomento de la Papa, Invercomer del Caribe S.A.S. adeuda las cuotas de fomento de la papa, incluidos los intereses moratorios a corte 30 de septiembre de 2024, de las vigencias 2015 a 2019, como se relaciona en el siguiente cuadro:

Tabla 1

Tabla 1. Valores adeudados por Invercomer del Caribe S.A.S. (cifras en pesos).

VIGENCIA	CUOTA	INTERESES	TOTAL
2015	42.751.242,00	116.655.633,00	159.406.875,00
2016	48.895.613,00	119.630.715,00	168.526.328,00
2017	6.285.484,00	13.194.429,00	19.479.913,00
2018	6.459.856,00	11.885.755,00	18.345.611,00
2019	2.579.860,00	3.880.219,00	6.460.079,00
TOTAL	106.972.055,00	265.246.751,00	372.218.806,00

*Fuente: Información suministrada por FEDEPAPA.
Elaboró: Equipo auditor.*

El 24 de julio de 2024, la DIAN declaró la conformidad con base a la liquidación hecha el 4 de junio de 2024 por el auditor interno del Fondo Nacional de Fomento a la Papa, del saldo por pagar de las cuotas de fomento, por valor de \$106.972.054, más los intereses generados que serán cobrados una vez se inicien las acciones legales.

Sin embargo, una vez se tiene la conformidad expedida por la DIAN, el Fondo Nacional de Fomento a la Papa, inicio Proceso Ordinario Declarativo en contra de Invercomer del Caribe S.A.S. el día 24 de septiembre 2024, actuación que cursa en el Juzgado 03 Civil del Circuito de Cartagena, bajo el radicado No. 13001310300320240029900.

Estos hechos se deben a la no aplicación del Procedimiento Seguimiento a los Recaudadores Renuencia del Recaudador y Cobro Ejecutivo FNFP-P-RC-32, de acuerdo al: “...numeral 5.12, *Tramitar solicitud de conformidad ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Dian...*”, en donde desde la primera visita en el año 2021, no realizó la gestión de solicitud ante la Dian y solo actuó hasta el año 2023.

Igualmente, por la inobservancia del Procedimiento Seguimiento a los Recaudadores Renuencia del Recaudador y Cobro Ejecutivo FNFP-P-RC-32, de acuerdo al: “...numeral 5.16 *Presentar demanda y seguimiento al proceso. El director del área jurídica del administrador del Fondo Nacional de Fomento de la Papa deberá adelantar las acciones pre jurídicas de conciliación en un periodo máximo de 20 días hábiles, vencido este término deberá adelantar todas las acciones y gestiones necesarias para el proceso ejecutivo a que haya lugar, entregando informes respecto a los avances del proceso...*”.

Esta situación de fallas en la supervisión y control, afecta el recaudo del fondo y, por ende, la inversión de los recursos parafiscales en programas y proyectos para beneficio de los productores.

Respuesta de la entidad

En un profuso escrito, la entidad da respuesta utilizando la metodología de división de argumentos mediante títulos de la siguiente manera:

“...Consideraciones concretas frente al proceso jurídico en curso en contra de INVERCOMER DEL CARIBE S.A.S.

*El ente de control considera que el FNFP no gestionó el cobro de “(...) la cuota de fomento a la papa que [INVERCOMER DEL CARIBE] adeudaba con respecto a los años 2015 a 2019”; que, “(...) no obstante, el 24 de julio de 2024, la DIAN declaró la conformidad con base a la liquidación hecha el 4 de junio de 2024, por el auditor interno del Fondo Nacional de Fomento a la Papa, del saldo por pagar de las cuotas de fomento por valor de \$106.972.054, más los intereses generados que serán cobrados una vez se inicie las acciones legales”; y que “(...) una vez se tiene la conformidad expedida por la DIAN, el Fondo Nacional de Fomento a la Papa, **inexplicablemente** inició Proceso Ordinario Declarativo en contra de Invercomer del Caribe S.A.S.”.*

Desde su perspectiva, estas actuaciones dejan en evidencia, en resumen, “(...) la no aplicación de lo relacionado con el Procedimiento Seguimiento a los Recaudadores Renuencia del Recaudador y Cobro Ejecutivo FNFP-P-RC-32, de acuerdo al: “...numeral 5.12, Tramitar solicitud de conformidad ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Dian...”, en donde desde la primera visita en el año 2021, no realizó la gestión de solicitud ante la Dian y solo actuó hasta el año 2023”; y asimismo, que “Esta situación de fallas en la supervisión y control, afecta el recaudo del fondo y por ende, la inversión de los recursos parafiscales en programas y proyectos para beneficio de los productores...”.

Por supuesto, el FNFP no ha actuado con incuria, desconocimiento de la normatividad legal o negligencia, ni ha sido descuidado a la hora de continuar con la gestión del cobro. Si así fuera, no habría adelantado las gestiones que dieron lugar a la expedición de la declaratoria de conformidad, y evidentemente, a todas las demás que con antelación se precisaron para obtenerla (múltiples visitas acompañadas de frecuentes requerimientos al recaudador para que aportara la información contable).

*Concretamente, aunque la Ley 101 de 1993 establece en el artículo 30 que las entidades administradoras de Fondos “podrán demandar por vía ejecutiva ante la jurisdicción ordinaria el pago de las mismas”, la Ley 1707 de 2014, que es aquella que creó la Cuota de Fomento de la Papa y el Fondo de Fomento para la misma (artículos 3 y 9, respectivamente), también ordena lo siguiente: “La entidad administradora podrá adelantar **los procesos jurídicos** para el cobro de la cuota y de los intereses moratorios, cuando a ello hubiera lugar”.*

En adición a lo expuesto, evitó el peligro inminente de que, si en el ejecutivo la ~~causa~~ invocara la excepción de prescripción extintiva, ella lograría un fallo favorable a sus intereses, y entonces el FNFP no solo perdiera el pleito, sino que sería condenada a pagarle costas y perjuicios. Con un agravante adicional: que para cuando culminara el fracasado cobro compulsivo, ya habría operado también

la prescripción de la acción ordinaria, y ahí sí el daño adquiriría el cariz de cierto e irreparable.

En el caso de INVERCOMER DEL CARIBE S.A.S., no es que el FNFP no conociera la existencia del título ejecutivo (de hecho, él mismo lo tramitó). Lo que sucede es que, luego de un pormenorizado análisis ponderó y valoró los riesgos, y con estribo en esa dinámica concluyó que, de adelantarse el cobro por esa vía, las probabilidades de fracaso se incrementaban exponencialmente debido a que la demandada postularía con razonable éxito la excepción de prescripción extintiva.

En consecuencia, en el marco de un declarativo como el que se instauró en contra de INVERCOMER DEL CARIBE S.A.S., en este estadio del proceso la medida cautelar típica o nominada (y por tanto la única procedente) era y es la del artículo 590 numeral 1 literal b) del Código General del Proceso.

En suma: toda esta serie de actuaciones, prudentes, diligentes y estratégicamente planeadas para cumplir su objeto, no son propias de alguien que obra con culpa grave, y muchísimo menos con dolo, entendido este último como la situación en la que el agente “quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado” (artículo 5 de la ley 678 de 2001) ...”.

En otro aparte, la entidad argumenta sobre el posible alcance penal de la observación, así:

“...Consideraciones frente al problema jurídico de naturaleza penal. Artículo 402 Ley 599 de 2000 [Código Penal].

Lo expuesto en líneas precedentes, confirma la veracidad y exactitud de las gestiones que, en su debida diligencia, ha adelantado la Federación Colombiana de Productores de Papa - Fondo Nacional de Fomento de la Papa, en relación con este recaudador.

El delito de omisión de agente retenedor o recaudador, como bien lo indica la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia [M. PONENTE: EUGENIO FERNÁNDEZ CARLIER; NÚMERO DE PROCESO: 33468; PROCEDENCIA: Tribunal Superior Sala Penal de Bogotá; CLASE DE ACTUACIÓN: REVISIÓN; TIPO DE PROVIDENCIA: SENTENCIA; FECHA: 11/12/2013], corresponde a un tipo penal en blanco, porque para su aplicación es necesario acudir a otros órdenes normativos, especialmente de estirpe tributaria, única forma de determinar el alcance de expresiones como “retenedor” o “autorretenedor”,

Por ello, inmediatamente se tenga certeza sobre la configuración de los elementos normativos objetivos del delito en mención, se presentarán las acciones correspondientes, bien sea en contra de persona determinada o en la modalidad de en averiguación de responsables. Lo anterior, recordando que el Derecho Penal

es ultima ratio, en palabras de la Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Penal, dentro del radicado 46209, “Aceptar los argumentos de los denunciantes llevaría a desconocer esa condición del derecho penal en el sistema jurídico colombiano dentro del cual, este se enmarca en el principio de mínima intervención.

Igualmente, frente al posible alcance disciplinario de la observación presenta la siguiente disquisición:

“...Consideraciones frente a la presunta falta disciplinaria.

Junto con las profusas razones sustentadas a lo largo de los numerales que preceden, todas las cuales permiten afirmar que el presunto alcance disciplinario, en los términos de la Ley 1952 de 2019, carece de fundamento en la medida en que no se ha obrado con dolo o culpa grave y tampoco se ha configurado incumplimiento o extralimitación de deberes propios del cargo o función, ni omisión en el ejercicio de los mismos. Pues el accionar en contra del recaudador INVERCOMER DEL CARIBE SAS, tal y como se expuso, da cuenta fehaciente de que FEDEPAPA – FNFP y los directivos en calidad de administradores y encargados de la gestión, han buscado y buscan en todo momento, por el deber jurídico que les asiste, impedir y evitar por todos los medios jurídicos a que haya lugar, incluso como última ratio, el que se produzca un resultado desfavorable para el recaudo del FNFP, como se ha hecho hasta el momento, pues como bien lo aduce el artículo 27 de la ley en mención, el no hacerlo equivaldría ahí si a producirlo, lo que a toda luces en el presente caso no ha sucedido.

Adicionalmente, en el plano fáctico se tiene que FEDEPAPA, en calidad de administradora del FNFP, actuó con la debida diligencia y puso en conocimiento del órgano superior, esto es, la Junta Directiva del FNFP, la necesidad de hacer un traslado interno 05 – 2024, Acuerdo No. 13 – 2024 ajuste de la vigencia y Acuerdo No. 14 – 2024 adición a la vigencia para funcionamiento recaudo, a fin de poder iniciar procesos declarativos en contra de recaudadores renuentes...”.

Análisis de respuesta.

No es aceptable la argumentación expuesta por la entidad auditada, básicamente porque la normatividad que regula la materia, es muy clara en determinar las acciones a seguir en casos como el que se observa; en efecto, el Procedimiento de Seguimiento a los Recaudadores - Renuencia del Recaudador y Cobro Ejecutivo FNFP-P-RC-32, que es el reglamento interno que debe seguir el FNFP para gestionar el cobro de las cuotas de fomento, establece un conjunto de pasos a seguir para asegurar la correcta recaudación. Entre ellos, destacan:

"...Tramitar solicitud de conformidad ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)..." y es muy enfática en establecer que el administrador debe: "...Presentar demanda y seguimiento al proceso. El director del área jurídica del administrador del Fondo Nacional de Fomento de la Papa deberá adelantar las acciones pre jurídicas de conciliación en un período máximo de 20 días hábiles. Vencido este término, deberá adelantar todas las acciones y gestiones necesarias para el proceso ejecutivo, entregando informes respecto a los avances del proceso...". (Subrayado fuera de texto)

El FNFP incurrió en una falta de diligencia en el cumplimiento de su propio procedimiento. Según el análisis, la solicitud de conformidad ante la DIAN se realizó solo hasta el año 2023, a pesar de que la deuda de Invercomer del Caribe S.A.S. se remonta a 2015 (casi 8 años después de su deber), lo que constituye una demora injustificada en la gestión. Esta demora es claramente contraria a los plazos establecidos en el procedimiento, pues la normativa interna exige que la gestión ante la DIAN se realice en los primeros momentos del proceso de cobro, y no después de varios años.

El retraso en la aplicación de medidas correctivas y de cobro también se señala en el numeral 5.16 de la norma citada, que establece un plazo máximo de 20 días hábiles para adelantar acciones prejurídicas y en caso de no conciliación, tomar acciones para iniciar el proceso ejecutivo. El FNFP no cumplió con estos plazos y continuó sin gestionar el cobro con la celeridad debida.

Por lo tanto, la respuesta de FEDEPAPA, que argumenta que no hubo negligencia en la gestión, no se ajusta a la normativa interna del FNFP y está desvirtuada por el incumplimiento claro de los procedimientos establecidos para la gestión de la deuda.

Continuando con sus argumentos defensivos, la entidad auditada, expresa la viabilidad del proceso declarativo, desconociendo algunos elementos jurídicos que se debían aplicar preferiblemente, así:

Elección del Tipo de Proceso (Declarativo vs. Ejecutivo).

El Código de Procedimiento Civil y el Código General del Proceso establecen claramente la diferencia entre un proceso declarativo y un proceso ejecutivo. Según la Ley 1564 de 2012, los procesos ejecutivos se utilizan para hacer valer derechos de crédito exigibles, como lo son las deudas tributarias.

- Un proceso ejecutivo debe iniciarse cuando existe una obligación clara, líquida y exigible, como en este caso la deuda de Invercomer del Caribe S.A.S.

- Un proceso declarativo se emplea cuando se busca el reconocimiento de una obligación que no está reconocida de manera explícita o no está suficientemente documentada.

El argumento de FEDEPAPA de que el proceso ordinario declarativo es adecuado no se ajusta a la normatividad vigente. De acuerdo con la legislación colombiana, cuando existe una deuda tributaria perfectamente identificada y cuantificada (como la deuda de Invercomer con el FNFP por las cuotas de fomento), el mecanismo más adecuado es el proceso ejecutivo, pues este proceso permite medidas cautelares inmediatas (como el embargo de bienes) para asegurar el recaudo del dinero.

FEDEPAPA, al elegir un proceso declarativo en lugar de uno ejecutivo, vulnera la eficacia del cobro. Además, tal elección dilata innecesariamente la recuperación de los recursos y no permite adoptar medidas cautelares rápidas, lo que podría haber contribuido a la protección de los intereses del Estado.

De acuerdo con el artículo 460 del Código General del Proceso, las acciones ejecutivas deben ser preferidas cuando existe una obligación clara, líquida y exigible, como es el caso de las cuotas parafiscales del FNFP. Por lo tanto, la respuesta de FEDEPAPA, que defiende la elección del proceso declarativo, no se ajusta a la normativa procesal colombiana que exige el uso de procesos ejecutivos para este tipo de deuda.

Frente a otro argumento profuso, que propone la auditada como respuesta a la observación y su posible incidencia penal, el equipo auditor realiza el siguiente análisis:

En la respuesta de FEDEPAPA se argumenta que no se ha iniciado acción penal debido a que no se tienen los elementos suficientes para determinar la comisión del delito. Sin embargo, el artículo 402 es claro: la omisión del pago dentro del plazo de dos meses es el elemento central del delito. En este caso, Invercomer del Caribe S.A.S. ha incumplido con las cuotas de fomento desde el año 2015, y a la fecha, la deuda es significativa, con un saldo de \$372.218.806 a septiembre de 2024. Este incumplimiento ha sido prolongado y repetido, lo que indica una posible negligencia sistemática por parte del recaudador.

El hecho de que la deuda se arrastre durante varios años (2015-2019) y que aún no se hayan realizado los pagos pertinentes podría constituir la omisión de consignaciones dentro de los plazos establecidos por el Gobierno Nacional, configurando el tipo penal. Además, la justificación de FEDEPAPA de no iniciar la acción penal por la falta de certeza no es suficiente, ya que la norma penal no

requiere una certeza absoluta para iniciar una investigación, si no la presencia de indicios que sugieran la existencia del delito, lo cual está presente en este caso.

Por lo tanto, no se puede ignorar el incumplimiento prolongado, que podría ser indicativo de una conducta omisiva tipificada como delito en el Código Penal

La Falta de Certeza y el Principio de “Ultima Ratio”.

La Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional han señalado que el Derecho Penal debe ser considerado como una “ultima ratio”, es decir, debe ser el último recurso en situaciones de grave trascendencia, después de haber agotado otros mecanismos de control (como el administrativo o civil). Sin embargo, esto no debe interpretarse como una justificación para la inacción en la gestión de cobros.

Si bien el principio de mínima intervención y la idea de que el derecho penal es un “último recurso” son válidos en la teoría, esto no justifica el incumplimiento de las funciones administrativas y fiscales del FNFP. Como señala la Corte Constitucional, la actuación del derecho penal debe depender de la gravedad de los hechos, pero la gravedad de los hechos está dada por el tiempo de inacción y la incapacidad de asegurar el pago de una deuda que afecta al Estado.

En este caso, la deuda de Invercomer del Caribe S.A.S. es considerable, ha persistido durante años sin que se tomen las acciones adecuadas para garantizar el pago, y afecta directamente los recursos destinados al sector agrícola, lo que tiene un impacto directo en los productores de papa y en la ejecución de proyectos de fomento agrícola. Si el FNFP no ha tomado medidas eficaces para recuperar esta deuda, el principio de *última ratio* no debería ser un obstáculo para el inicio de las investigaciones penales. En este caso, se está ante una posible conducta omisiva prolongada que podría justificar una investigación penal inmediata.

En cuanto al argumento que presenta la entidad auditada, sobre la posible incidencia disciplinaria de la observación se tienen consideraciones acerca del dolo o culpa grave. Sobre este tema se debe aclarar que quien califica estas conductas es el órgano de control correspondiente, a quien se le correrá traslado a efecto de que analice la conducta y los argumentos defensivos que frente a ella se presente, la CGR se limita a dar la noticia para que se ejerza las funciones específicas del controlador disciplinable constitucional.

La respuesta de FEDEPAPA no logra desvirtuar el hallazgo, y más bien pone en evidencia varias falencias relacionadas con el procedimiento de cobro, la gestión de la deuda y general con sus gestiones contractuales. La entidad no cumplió con los procedimientos establecidos para la gestión de cobros y, en lugar de tomar las

acciones ejecutivas necesarias que por ley les asiste para recuperar la deuda, eligió un proceso judicial que podría haber demorado aún más el cobro.

La respuesta de FEDEPAPA no desvirtúa adecuadamente la posible configuración del delito de omisión de agente retenedor o recaudador. A pesar de que el principio de "última ratio" del derecho penal es pertinente, la gravedad y persistencia de la deuda justifica un análisis más detallado de la posible comisión de este delito, y debería haberse iniciado una acción penal desde hace tiempo.

La falta de acciones administrativas eficientes por parte del FNFP no solo afecta la recuperación de recursos públicos, sino que también pone en riesgo los proyectos y programas de fomento que deberían beneficiar a los productores de papa.

Se configura hallazgo Administrativo (A) con posibles incidencias Disciplinarias (D) y Penal (P).

Hallazgo No. 03: Recaudo cuota de Fomento (A3) (D2) (F1) (P2).

Constitución Política de Colombia.

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

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

LEY 610 DE 2000.

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

*“...Artículo 6o. DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. <Apartes tachados INEXEQUIBLES> Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, **uso indebido** o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, **inequitativa** e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.*

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

LEY 1707 DE 2014 por medio de la cual se establece la cuota de fomento de la papa, se crea un Fondo de Fomento, se establecen normas para su recaudo y administración y se dictan otras disposiciones.

“...Artículo 6°. Personas obligadas al recaudo de la Cuota de Fomento de la Papa. Las personas naturales, jurídicas o las sociedades de hecho que compren papa de producción nacional de cualquier variedad para utilizarla como semilla, acondicionarla, procesarla, industrializarla, comercializarla o exportarla, están obligadas a retener, por una sola vez, el valor de la Cuota de Fomento de la Papa al momento de efectuar la transacción o el pago correspondiente...”.

“...Artículo 7°. De la transferencia de la Cuota al Fondo de Fomento. Las personas obligadas al recaudo de la Cuota de Fomento de la Papa mantendrán estos recursos en cuentas separadas y estarán obligadas a acreditarlos en la cuenta especial del Fondo de Fomento de la Papa dentro de los primeros diez (10) días del mes siguiente a su recaudo. Parágrafo 1°. En ejercicio de la función de auditoría, la entidad administradora del fondo podrá efectuar visitas de inspección a los libros de contabilidad de los recaudadores de la cuota para asegurar el debido pago de la misma. Parágrafo 2°. Los recaudadores de la cuota estarán obligados a suministrar a la entidad administradora toda la información que requiera, con el propósito de hacer más eficiente la aplicación de esta ley...”.

“...Artículo 8°. Sanciones derivadas del incumplimiento del recaudo de la cuota. Los productores y recaudadores de la Cuota de Fomento de la Papa que incumplan su obligación de recaudar la cuota o de trasladarla oportunamente a la entidad que la administre, se harán acreedores a las sanciones establecidas a continuación:
a) Asumir y pagar el valor de la cuota dejada de recaudar;

b) Pagar los intereses moratorios que se causen en los términos del artículo 3° de la Ley 1066 de 2006. Lo anterior, sin perjuicio de las sanciones penales, fiscales y administrativas a que hubiere lugar, así como el pago de las sumas que resulten adeudadas por cualquier concepto al fondo.

Parágrafo. La entidad administradora de la Cuota de Fomento de la Papa podrá adelantar los procesos jurídicos para el cobro de la cuota y de los intereses moratorios, cuando a ello hubiere lugar...”.

Decreto 1071 de 2015 Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.

“...Artículo 2.10.1.1.1. Auditoría Interna. La Auditoría Interna de los Fondos constituidos con las contribuciones parafiscales del sector agropecuario y pesquero será el mecanismo a través del cual los entes administradores de los mismos efectuarán el seguimiento sobre el manejo de tales recursos. En desarrollo de este seguimiento la auditoría verificará la correcta liquidación de las contribuciones parafiscales, su debido pago, recaudo y consignación, así como su administración, inversión y contabilización.

Lo anterior sin perjuicio de los demás controles establecidos por la Constitución Política y las leyes.

Parágrafo 1. La Auditoría Interna presentará en las primeras quincenas de febrero y de agosto de cada año un informe semestral consolidado de su actuación al Órgano Máximo de Dirección del respectivo Fondo Parafiscal.

Igualmente, certificará la información relativa a las cuotas parafiscales que no se paguen en tiempo o se dejen de recaudar, o cuando sean pagadas con irregularidades en la liquidación, en el recaudo o en la consignación, siempre y cuando tales situaciones no se hubieren subsanado...”.

Ley 1952 de 2019 – Código General Disciplinario A partir del 1° de julio de 2021

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

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

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

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

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

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

CÓDIGO PENAL

Contrato de administración 20210529 celebrado entre la Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Federación Colombiana de Productores de Papa – FEDEPAPA.

El día 02 de enero del 2015, se celebró el Contrato de Administración 201500001 entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Federación Colombiana de Productores de Papa “FEDEPAPA”, en el cual esta última se obligó a administrar, recaudar, manejar e invertir la cuota parafiscal del Fondo Nacional de fomento de la papa. En la actualidad, y luego de haber sido prorrogado, dicho contrato es el No. 20210529 suscrito el 1 de julio de 2021 y su vigencia se extiende por cinco (5) años, es decir, hasta el 1 de julio de 2026.

En desarrollo de la Auditoría de Cumplimiento que adelanta la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario, se allegó documentación por parte de la Federación Colombiana de Productores de Papa - FEDEPAPA, entidad gremial administradora del Fondo Nacional de Fomento de la Papa, referente al incumplimiento en el recaudo de la cuota de fomento de la papa por parte de Agroinversiones Osorio López S.A.S., en calidad de recaudador durante las vigencias fiscales 2015 al 2019 y parte del 2022, de lo cual se tiene:

Doce (12) actas de visitas efectuadas por el Fondo a Agroinversiones Osorio López S.A.S con acta No. 40912 del 22 de noviembre 2023, el recaudador indico que: *“Manifiestan que quieren mirar si hay otra instancia para hablar y resolver el tema de pago, ya que el recaudador comunica total disposición para negociar, teniendo en cuenta que financieramente la empresa no se encuentra bien.”*

Oficio de fecha 24 de enero 2024 en el cual el representante legal de Agroinversiones Osorio López S.A.S reconoce los valores adeudados a partir del año 2019, solicita reunión con el gerente del Fondo Nacional de Fomento de la Papa para llegar a un acuerdo de pago.

El Fondo Nacional de Fomento de la Papa, allegó certificación expedida por la auditoría interna firma KRESTON COLOMBIA de fecha 30 de junio 2024, en la cual, se relaciona los valores adeudados por el recaudador Agroinversiones Osorio López S.A.S., sustentado en lo siguiente:

*“... Ahora bien, de acuerdo con la anterior información y el resultado de las pruebas realizadas sobre los documentos y registros de contabilidad, de conformidad con las Normas internacionales de Auditoría y de Aseguramiento de la Información, certifico que el recaudador **AGROINVERSIONES OSORIO LÓPEZ** identificado con NIT 900.458.508 -0 adeuda a 30 de junio de 2024 al Fondo Nacional del Fomento de la Papa \$849.606.649, así:*

Tabla 2, Valores adeudados por Agroinversiones Osorio López S.A.S.

AÑO	CUOTA	INTERES	TOTAL
2015	45.002.618,00	118.612.170,00	163.614.788,00
2016	54.758.883,00	129.689.827,00	184.448.710,00
2017	40.402.857,00	81.392.624,00	121.795.481,00
2018	45.515.251,00	79.687.382,00	125.202.633,00
2019	13.863.545,00	20.132.376,00	33.995.921,00
2020	37.307.446,00	45.118.067,00	82.425.513,00
2021	68.328.534,00	64.168.517,00	132.497.051,00
2022	3.169.992,00	2.456.560,00	5.626.552,00
Total	308.349.126	541.257.523	849.606.649

Fuente: Información suministrada por FEDEPAPA
Elaboró: Equipo Auditor.

(*) Esta certificación se limita a la información suministrada por la administración del Fondo de Fomento de la Papa, teniendo en cuenta que corresponde a las transacciones particulares realizadas por un tercero externo al fondo.

La presente certificación se expide en Bogotá, D.C., por solicitud de la administración a los dos (02) días del mes de julio de 2024...”.

Con corte a 30 de septiembre 2024, el Fondo Nacional de Fomento de la Papa, actualizó los valores adeudados por el recaudador como se relaciona a continuación:

Tabla 3, Valores adeudados por Agroinversiones Osorio López S.A.S. (cifras en pesos)

VIGENCIAS	CUOTA	INTERESES	TOTAL
2015	45.002.618,00	121.687.597,00	166.690.215,00
2016	54.758.883,00	133.431.985,00	188.190.868,00
2017	40.402.857,00	84.153.706,00	124.556.563,00
2018	45.515.251,00	82.797.838,00	128.313.089,00
2019	13.863.545,00	21.079.795,00	34.943.340,00
2020	37.307.446,00	47.667.612,00	84.975.058,00
2021	68.328.534,00	68.838.009,00	137.166.543,00
2022	3.169.992,00	2.673.194,00	5.843.186,00
Total	308.349.126,00	562.329.736,00	870.678.862,00

Fuente: Información suministrada por FEDEPAPA

Elaboró: Equipo auditor

Dado el incumplimiento en la transferencia de la cuota de fomento por parte de Agroinversiones Osorio López S.A.S, para constituir la obligación, el Fondo Nacional de Fomento de la Papa, ha solicitado en diferentes oportunidades ante la DIAN la conformidad, proceso del cual se tienen los siguientes oficios:

Tabla 4, Requerimiento DIAN

FECHA	RADICACIONES DIAN
28/03/2023	Se radica solicitud de conformidad ante la Dian.
19/04/2023	Fedepapa Solicita información sobre tramite y estado actual solicitud de conformidad.
28/07/2023	Respuesta Dian en la cual solicita a Fedepapa pruebas para verificar la justificación de la solicitud de conformidad.
8/03/2024	Dado lo anterior y una vez subsanado Fedepapa nuevamente solicita estado de conformidad.

25/04/2024	Respuesta Dian solicitando a Fedepapa allegar con argumentos jurídicos lo expuesto por el recaudador en cuanto la carencia de exigibilidad de fechas enero 2015 a mayo 2018.
8/07/2024	Dado lo anterior, Fedepapa remite concepto jurídico emitido por la firma HV LEGAL CORP S.A.S. en donde indica que desvirtúa la afirmación realizada por el recaudador.
30/09/2024	Fedepapa reitera nuevamente y realiza solicitud de estado de conformidad.

Fuente: Información suministra por FEDEPAPA

Elaboró: Equipo auditor.

Se concluye, de acuerdo con lo anterior, que no existe una conformidad definitiva por parte de la DIAN que establezca la obligación a cargo de Agroinversiones Osorio López S.A.S., con la que se pueda ejercer el respectivo cobro ejecutivo vía judicial. El día 24 de septiembre de 2024, se realiza visita al recaudador Agroinversiones Osorio López S.A.S, por parte de la CGR, en la cual se revisaron los documentos relacionados a la cuota de fomento de las vigencias año 2022 y 2023, el libro de recaudo, consignaciones de las transferencia y facturas de compra de papa, entre otros documentos.

Por otra parte, se indagó sobre los recursos adeudados por el recaudador Agroinversiones Osorio López S.A.S., que corresponde a la suma \$870.678.862 por concepto de cuota de fomento agropecuaria e intereses, correspondientes a las vigencias 2015-2022. En el desarrollo de la visita fiscal no fueron puestos a disposición los documentos que soportan las vigencias mencionadas.

En razón a lo anterior, el representante del recaudador Agroinversiones Osorio López S.A.S que atendió la visita indicó que: *“no reconocerán saldos sobre valores prescritos, los acuerdos de pago a los que quieren llegar les dan respuesta negativa y no sienten que hubo acompañamiento por parte de FNFP en el proceso de la cuota adeudada”*.

Por otra parte, el Fondo Nacional de Fomento de la Papa, inició Proceso Ordinario Declarativo que cursa en el Juzgado 01 Civil del Circuito de Envigado, actuación que se encuentra en curso, incoada en contra de la Sociedad Agroinversiones Osorio López, con lo cual se pretende que se reconozca la obligación a favor del Fondo.

El Fondo Nacional de Fomento de la Papa allegó comunicación de fecha 17 de octubre de 2024, en donde informan que solicitó corrección de información consignada en la conformidad, lo que muestra que aún no se cuenta con el acto administrativo expedido por la DIAN.

De las averiguaciones realizadas por este ente de control y sustentadas en los diferentes documentos recopilados en la Auditoría de Cumplimiento, nos permite afirmar, la ocurrencia de daño fiscal en la suma de \$870.678.862,00, sustentado en el incumplimiento injustificado de la transferencia de la cuota de fomento de papa durante la vigencias 2015 al 2021 y parte del 2022, obligación que está en cabeza de la firma Agroinversiones Osorio López, en su calidad de recaudador de acuerdo a las obligaciones establecido en la Ley 1707 de 2014, específicamente en el artículo 7º que preceptúa:

“Artículo 7º. De la transferencia de la Cuota al Fondo de Fomento. Las personas obligadas al recaudo de la Cuota de Fomento de la Papa mantendrán estos recursos en cuentas separadas y estarán obligadas a acreditarlos en la cuenta especial del Fondo de Fomento de la Papa dentro de los primeros diez (10) días del mes siguiente a su recaudo.”

Asimismo, en su artículo 8º ibidem, consagra las acciones que debe ejecutar el fondo para el caso particular, específicamente el fondo de la papa en caso de incumplimiento de la transferencia de cuota de fomento así: “...**Artículo 8º. Sanciones derivadas del incumplimiento del recaudo de la cuota. Los productores y recaudadores de la Cuota de Fomento de la Papa que incumplan su obligación de recaudar la cuota o de trasladarla oportunamente a la entidad que la administre, se harán acreedores a las sanciones establecidas a continuación:**

- a) Asumir y pagar el valor de la cuota dejada de recaudar;*
- b) Pagar los intereses moratorios que se causen en los términos del artículo 3º de la Ley 1066 de 2006.*

Lo anterior, sin perjuicio de las sanciones penales, fiscales y administrativas a que hubiere lugar, así como el pago de las sumas que resulten adeudadas por cualquier concepto al fondo.

Parágrafo. La entidad administradora de la Cuota de Fomento de la Papa podrá adelantar los procesos jurídicos para el cobro de la cuota y de los intereses moratorios, cuando a ello hubiere lugar...”

Ahora bien, frente a los valores adeudados por concepto de la cuota de Fomento de Papa, en la visita realizada por la CGR, el recaudador reconoció dicha obligación, pero condicionando el pago a aquellas obligaciones que no se encuentren prescritas; igualmente, indicó que ha solicitado en diversas oportunidades al Fondo Nacional de Fomento de la Papa acuerdo de pago sin respuesta alguna.

Así entonces, debido al incumplimiento en la transferencia de cuota de fomento papa por parte de Agroinversiones Osorio López; el Fondo Nacional de Fomento de

la Papa ha venido ejerciendo acciones encaminadas para lograr la recuperación de dichos recursos, las cuales han sido ineficientes, ineficaces, no acordes con la normatividad vigente; en especial lo preceptuado en el Inciso 2º del párrafo 1º, del artículo 2.10.1.1.1. y los numerales 1, 2 y 3 del artículo 2.10.1.1.4 del Decreto 1071 de 2015, además tardías ya que se iniciaron solo desde el año 2023; circunstancia que ha coadyuvado a la producción del daño fiscal.

Es así, como las diferentes solicitudes incoadas por el Fondo Nacional de Fomento de la Papa a la DIAN, a fin de obtener la conformidad, han presentado inconsistencias, lo que ha impedido que la entidad expida el acto administrativo correspondiente (CONFORMIDAD), e igualmente, cursa proceso declarativo ordinario ante el Juzgado 1 Civil del Circuito de Envigado, con el fin de obtener decisión judicial de reconocimiento de las obligaciones a favor del fondo; actuación que pretende sustituir el mecanismo contenido en la norma específica descrita en el párrafo anterior, como quiera que la misma le otorga la facultad de cobro coactivo una vez se constituya el título ejecutivo con base en la conformidad expedida por la DIAN.

En consecuencia, se tiene que se produjo un daño fiscal en cuantía de \$870.678.862, valor derivado del incumplimiento en la transferencia de la cuota de fomento por parte de Agroinversiones Osorio López S.A.S., durante las vigencias 2015 y parte de 2022, y de la pasividad e ineficiencia en el inicio de las acciones para el cobro de la cuota de fomento por parte del Fondo. Daño fiscal en armonía con el artículo 6º de la Ley 610 de 2000 y en concordancia con la Ley 1952 de 2019.

Esta situación se presenta por falta de rigurosidad en la supervisión y control de la entidad administradora y en consecuencia generó la pérdida del recurso parafiscal, que no cumplirán los objetivos para los cuales fueron creados.

Respuesta de la entidad

En un profuso escrito, la entidad da respuesta a lo observado, utilizando la metodología de división de argumentos mediante títulos, de la siguiente manera:

“...Consideraciones concretas frente al proceso jurídico en curso en contra de AGROINVERSIONES OSORIO LÓPEZ S.A.S.

La Contraloría señala que, según sus propias averiguaciones “(...) *sustentadas en los diferentes documentos recopilados en la Auditoría de Cumplimiento, nos permite afirmar, la ocurrencia de daño fiscal en la suma de \$870.678.862,00 sustentado en el incumplimiento injustificado de la transferencia de la cuota de fomento de papa durante las vigencias 2015 al 2021 y parte del 2022, obligación*

que está en cabeza de la firma Agroinversiones Osorio López, en su calidad de recaudador de acuerdo a las obligaciones establecido en la Ley 1707 de 2014, específicamente en el artículo 7º que preceptúa...”.

Igualmente, respecto del proceso declarativo que ya se instauró en contra de AGROINVERSIONES OSORIO LÓPEZ S.A.S., considera que la “actuación (...) pretendesustituir el mecanismo contenido en la norma específica descrita en el párrafo anterior, como quiera que la misma le otorga la facultad de cobro coactivo una vez se constituya el título ejecutivo con base en la conformidad expedida por la DIAN. En consecuencia, setiene que se produjo un daño fiscal en cuantía de \$870.678.862, valor derivado del incumplimiento en la transferencia de la cuota de fomento por parte de Agroinversiones Osorio López S.A.S., durante las vigencias 2015 y parte de 2022, y de la pasividad e ineficiencia en el inicio de las acciones para el cobro de la cuota de fomento por parte del Fondo...”

Nótese que, incluso en el evento de que se pudiera hacer, el riesgo de que el sujeto demandado, AGROINVERSIONES OSORIO LÓPEZ S.A.S., formule la excepción de prescripción no es una mera probabilidad prácticamente cierta, como en el caso del recaudador INVERCOMER DEL CARIBE S.A.S., sino que es una realidad, pues, tal y como lo relieves la Contraloría en los antecedentes, esta sociedad ya ha manifestado extrajudicialmente que no reconocerá vigencias “prescritas”.

El proceso de ejecución es tal, única y exclusivamente mientras no se formulen excepciones, porque si el demandado las plantea la actuación entra en una etapa declarativa que, como enseña la praxis judicial, puede en muchos casos llegar a ser másdemorada que la del mismo proceso declarativo.

Por el contrario, y dadas las circunstancias, este mecanismo resulta ser la única vía conque el Fondo contaba para lograr el reconocimiento de las cuotas causadas y no pagadas, desde 2015 y sus respectivos intereses moratorios, en un escenario en donde lademandada no podrá invocar, con éxito, la prescripción de la acción ejecutiva, con las consecuencias que ello tendría y que ya se mencionaron en el caso anterior, pérdida del pleito y condena en costas y perjuicios.

Se debe acotar que el cobro ejecutivo que refiere la Contraloría no es, en ningún caso, una garantía de éxito para el recaudo. Incluso si se tuviese la Conformidad (que sería el título ejecutivo, junto con la certificación expedida por el representante legal del administrador), las medidas cautelares de embargo y secuestro en ese hipotético escenario resultarían inútiles, toda vez que, el recaudador no solo carece de bienes sobre los que puedan recaer tales medidas, sino que, además, no parece estar operando formalmente.

En ese orden de ideas, es desacertado sostener que hubiere habido una pérdida en este sentido, ya que no se ha probado el daño ni la imposibilidad definitiva de obtener un provecho de los procesos judiciales incoados en contra de las recaudadoras, o de evitar su detrimento.

En otro aparte, la entidad argumenta sobre el posible alcance fiscal de la observación, así:

“...Consideraciones frente a la presunta configuración de Responsabilidad Fiscal.

El artículo 5 de la Ley 610 de 2000 señala cuáles son los tres elementos que configuran la responsabilidad fiscal, a saber: “Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal. - Un daño patrimonial al Estado. -Un nexo causal entre los dos elementos anteriores”.

Así, en el caso concreto del ámbito fiscal, el Consejo de Estado manifestó que:

*“RESPONSABILIDAD FISCAL - Daño patrimonial. [E]s indispensable que se tenga una **certeza absoluta con respecto a la existencia del daño patrimonial**, por lo tanto es necesario que la lesión patrimonial se haya ocasionado realmente, esto es, **que se trate de un daño existente, específico y objetivamente verificable**, determinado o determinable (...) pues lo que en el proceso de responsabilidad fiscalse discute es el daño patrimonial que se causa a los dineros públicos, por conductas dolosas o culposas atribuibles a un servidor público o persona que maneje dichos dineros, lo que significa que el daño patrimonial debe ser por lo menos cuantificable en el momento en que se declare responsable fiscalmente a una persona” (negrilla y resaltado fuera del original).*

*A su vez, leyes ulteriores que también tratan temas de responsabilidad fiscal acogieron la modalidad grave como graduación. Este aserto se evidencia, por ejemplo, del contenido del inciso primero del artículo 118 de 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”. Con base en ese precepto: “El grado de culpabilidad para establecer la existencia de responsabilidad fiscal será el dolo o la **culpa grave**”. Y más adelante, en el inciso tercero, enumera las cinco circunstancias constitutivas de “culpa grave” en esa materia.*

*Así queda definida entonces, que el tipo de culpa: **grave** y dolo, son las llamadas a estructurar el objeto de valoración y aplicación a los reproches de tipo fiscal al momento de considerarlos como forma de conducta, a la luz de los elementos constitutivos de la Responsabilidad Fiscal de conformidad con lo descrito en la Ley 610 de 2000 y sus normas sucesivas”*

Por el contrario, lo que sí es plausible es que la Contraloría General de la República, tal y cual como se señaló en la reunión sostenida el 08 de noviembre de 2024, establezca si los elementos que configuran la presunta responsabilidad fiscal, deban ser atribuidos al recaudador AGROINVERSIONES OSORIO LÓPEZ S.A.S.

Igualmente, frente al posible alcance penal y disciplinario de la observación presenta las siguientes disquisiciones:

Consideraciones frente al problema jurídico de naturaleza penal. Artículo 402 Ley 599 de 2000 [Código Penal].

Lo expuesto en líneas precedentes, confirma la veracidad y exactitud de las gestiones que, en su debida diligencia, ha adelantado la Federación Colombiana de Productores de Papa - Fondo Nacional de Fomento de la Papa, en relación con este recaudador.

Ahora bien, tal y como se indicó en visita realizada por la CGR, la Federación no ha iniciado acciones penales a la fecha en contra del recaudador, AGROINVERSIONES OSORIO LÓPEZ S.A.S., dado que no contaba con los elementos de juicio para poder tener certeza sobre la configuración o comisión del delito de omisión de agente retenedor recaudador.

El delito de omisión de agente retenedor o recaudador, como bien lo indica la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia [M. PONENTE: EUGENIO FERNÁNDEZ CARLIER; NÚMERO DE PROCESO: 33468; PROCEDENCIA: Tribunal Superior Sala Penal de Bogotá; CLASE DE ACTUACIÓN: REVISIÓN; TIPO DE PROVIDENCIA:

SENTENCIA; FECHA: 11/12/2013], corresponde a un tipo penal en blanco, porque para su aplicación es necesario acudir a otros órdenes normativos, especialmente de estirpe tributaria, única forma de determinar el alcance de expresiones como “retenedor” o “autorretenedor”, y determinar los plazos dentro de los cuales deben cumplirse tales obligaciones.

Por ello, inmediatamente se tenga certeza sobre la configuración de los elementos normativos objetivos del delito en mención, se presentarán las acciones correspondientes, bien sea en contra de persona determinada o en la modalidad de en averiguación de responsables. Lo anterior, recordando que el Derecho Penal es ultima ratio,

En la misma línea se tiene que “No es el proceso penal un escenario subsidiario para pretender el cumplimiento de los contratos civiles en virtud del principio de intervención mínima y su carácter fragmentario, pues se trata del último mecanismo

al cual debe acudir la institucionalidad para sancionar sólo los más graves atentados contra la colectividad.

Consideraciones frente a la presunta falta disciplinaria.

Junto con las profusas razones sustentadas a lo largo de los numerales que preceden, todas las cuales permiten afirmar que el presunto alcance disciplinario, en los términos de la Ley 1952 de 2019, carece de fundamento en la medida en que no se ha obrado con dolo o culpa grave y tampoco se ha configurado incumplimiento o exlimitación de deberes propios del cargo o función, ni omisión en el ejercicio de estos. Pues el accionar en contra del recaudador AGROINVERSIONES OSORIO LÓPEZ S.A.S., tal y como se expuso, da cuenta fehaciente de que FEDEPAPA – FNFP y los directivos en calidad de administradores y encargados de la gestión, han buscado y buscan en todo momento, por el deber jurídico que les asiste, impedir y evitar por todos los medios jurídicos a que haya lugar, incluso como última ratio, el que se produzca un resultado desfavorable para el recaudo del FNFP, como se ha hecho hasta el momento, pues como bien lo adujo la Contraloría, el no hacerlo equivaldría ahí si a producirlo, lo que a toda luces en el presente caso no se ha sucedido.

Adicionalmente, en el plano fáctico se tiene que FEDEPAPA, en calidad de administrador del FNFP, actuó con la debida diligencia y puso en conocimiento del órgano superior, esto es, la Junta Directiva del FNFP, la necesidad de hacer un traslado interno 05 – 2024, Acuerdo No. 13 – 2024 ajuste de la vigencia y Acuerdo No. 14 – 2024 adición a la vigencia para funcionamiento recaudo, a fin de poder iniciar procesos declarativos en contra de recaudadores renuentes.

En la mesa en cita, se realizó un análisis exhaustivo de los casos y se planteó la necesidad de actualizar el procedimiento vigente, junto con la inclusión de otras aristas ya aprobadas en juntas anteriores, como, por ejemplo, la injerencia del gestor legal, en el cobro efectivo de la cuota de fomento parafiscal de la papa, lo cual a la fecha se encuentra en proceso de revisión y aprobación...”.

Análisis de respuesta

No es aceptable la argumentación expuesta por la entidad auditada, básicamente porque la normatividad que regula la materia, es muy clara en determinar las acciones a seguir en casos como el que se observa, en efecto, la respuesta de la entidad destaca la viabilidad del proceso declarativo iniciado por el FNFP, pero lo hace en detrimento del proceso coactivo, sugiriendo que el proceso declarativo es la única vía efectiva, dado que el título ejecutivo no ha sido expedido por la DIAN debido a la falta de conformidad. La entidad también argumenta que la

responsabilidad por la tardanza en la obtención de la conformidad no es atribuible al FNFP, sino a la DIAN, debido a la emisión de un certificado incorrecto.

De esta manera, la Contraloría, al mencionar que la entidad ha sido ineficiente en el inicio de las acciones para el cobro de la cuota de fomento, subraya que el FNFP ha tardado en ejercer acciones desde 2023. Esta afirmación resalta una falta de seguimiento riguroso por parte del FNFP en los primeros años, lo que contribuyó al daño fiscal de \$870.678.862.

El argumento de la entidad de que el FNFP ha sido diligente en solicitar la conformidad a la DIAN y que el certificado fue incorrecto puede ser válido en cuanto a las falencias de la DIAN, pero no excusa la falta de un mecanismo alternativo para tratar de recaudar los recursos de forma más expedita, ni la demora en las gestiones previas al 2023. A pesar de las falencias de la DIAN, el FNFP debería haber ejercido otros mecanismos de control y seguimiento dentro de sus competencias.

Continuando con sus argumentos defensivos, la entidad auditada, expresa la viabilidad del proceso declarativo, desconociendo algunos elementos jurídicos que se debían aplicar preferiblemente, así:

El proceso declarativo no debe sustituir al proceso ejecutivo: aunque la entidad sostiene que el proceso declarativo es más adecuado dada la falta de bienes del recaudador, el FNFP no puede eximir su responsabilidad de actuar con mayor celeridad y eficiencia, más aún cuando la norma establece claramente que el FNFP tiene la facultad de iniciar un proceso de cobro coactivo, una vez se cuente con la conformidad de la DIAN. El proceso declarativo es una herramienta válida, pero no debe ser la única vía a la que se recurra. La Contraloría señala que la inacción y la tardanza en las gestiones previas contribuyen al daño fiscal.

Frente a otro argumento profuso, que propone la auditada como respuesta a su posible incidencia penal, el equipo auditor realiza el siguiente análisis:

El Delito de Omisión de Agente Retenedor o Recaudador (Artículo 402 del Código Penal)

La respuesta de FEDEPAPA, al no iniciar acciones penales por falta de certeza sobre la comisión del delito de omisión de agente retenedor, puede ser cuestionada bajo varios argumentos. El incumplimiento prolongado y sistemático AGROINVERSIONES OSORIO LÓPEZ S.A.S. desde 2015, junto con la falta de acción decisiva por parte de FEDEPAPA, son indicios suficientes para que se inicie una investigación penal, ya que configuran los elementos del delito establecido en el artículo 402 del Código Penal. La justificación de FEDEPAPA de no contar con los

elementos de juicio necesarios para iniciar el proceso penal no es válida, ya que la normativa penal permite iniciar investigaciones con indicios razonables, y en este caso esos indicios son claros.

La Falta de Certeza y el Principio de “Ultima Ratio”

FEDEPAPA menciona que el Derecho Penal es una última ratio y que no es adecuado acudir al proceso penal para hacer cumplir contratos civiles. Este argumento se basa en el principio de intervención mínima del derecho penal, que establece que el derecho penal debe ser la última opción para sancionar conductas. Sin embargo, en este caso, la omisión sistemática del recaudador y la falta de diligencia por parte de FEDEPAPA en ejercer sus competencias de manera efectiva (incluida la falta de acciones judiciales) pueden justificar la intervención penal, ya que se trata de una conducta que afecta el interés colectivo y el cumplimiento de las obligaciones fiscales. La intervención penal no es solo para sancionar faltas en el cumplimiento de contratos civiles, sino también para garantizar la correcta administración de recursos públicos, lo cual es el caso aquí.

Presunta configuración de Responsabilidad Fiscal

La Contraloría ha documentado de manera exhaustiva el incumplimiento en la transferencia de la cuota de fomento por parte de Agroinversiones Osorio López S.A.S. durante las vigencias 2015 a 2022, y la falta de diligencia en la recuperación de los recursos por parte del FNFP. Las consideraciones que presenta la entidad auditada sobre la calificación de la conducta como dolosa o culposa de ninguna manera pueden ser parte de un ejercicio auditor. Estas consideraciones deberán ser expuestas en el posible Proceso de Responsabilidad Fiscal o Indagación Preliminar Fiscal, que se adelante como corolario de esta noticia, que se desprende del ejercicio constitucional de control de los recursos públicos.

En cuanto al argumento que presenta la entidad auditada, sobre la posible incidencia disciplinaria de la observación se tienen consideraciones acerca del dolo o culpa grave. Sobre este tema se debe aclarar que quien califica estas conductas es el órgano de control correspondiente, a quien se le correrá traslado a efecto de que analice la conducta y los argumentos defensivos que frente a ella se presente, la CGR se limita a dar la noticia para que se ejerza las funciones específicas del controlador disciplinable constitucional.

La respuesta de FEDEPAPA no desvirtúa el hallazgo, por cuanto su argumento se basa en suposición de que el proceso declarativo es más adecuado para la recuperación de los recursos debido a la falta de bienes y la prescripción de las obligaciones. Sin embargo, esta respuesta no desvirtúa lo planteado por la

Contraloría, en cuanto a la falta de diligencia del FNFP en la ejecución de los mecanismos para el cobro. La falta de eficiencia en la administración del Fondo y la morosidad en las acciones iniciales deben ser corregidas, pues contribuyeron a la producción del daño fiscal y a la pérdida de recursos públicos, por valor de **\$870.678.862,00** que corresponden a las cuotas de fomento de la Papa dejadas de transferir por Agroversiones Osorio López durante las vigencias 2015 a 2022.

Se configura hallazgo Administrativo (A), con posibles incidencias Fiscal (F), Disciplinaria (D) y Penal (P).

Hallazgo No. 04: Consignaciones por identificar (A4).

Constitución Política de Colombia.

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

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

LEY 610 DE 2000 “ARTÍCULO 3: GESTIÓN FISCAL: Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.”

ARTÍCULO 3° DEL DECRETO LEY 403 DE 2020 “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.

DECRETO 2263 DE 2014

“...Artículo 9°. Control del Recaudo. En ejercicio de la función de auditoría, el auditor interno del Fondo Nacional de Fomento de la Papa podrá realizar visitas de inspección a los documentos y libros de contabilidad de las personas naturales y jurídicas o sociedades de hecho obligadas a hacer la retención de la Cuota de Fomento de la Papa, con el propósito de verificar su correcta liquidación, recaudo y consignación dentro de los primeros diez (10) días del mes siguiente a su recaudo, en los términos del Decreto 2025 de 1996, o la norma que lo modifique, sustituya o complemente.

Parágrafo. El administrador del Fondo y el auditor interno del mismo garantizarán a los auditados la reserva de la información que con ocasión de la auditoría conozcan, y la misma solamente podrá ser usada con el fin de establecer la correcta causación y recaudo de la cuota...”.

PROCEDIMIENTO FNFP-F-CT-12-36 Partidas por Identificar

El Sistematizador Cuota de Fomento llevará un control de las partidas por identificar por concepto de Cuota de Fomento de los diferentes periodos, actualizándolo con las partidas que se van generando cada mes y con las que va identificando el área de Recaudo según formato Partidas por Identificar FNFP-F-CT-12-36.

Del análisis de la información entregada por FEDEPAPA con ocasión de los requerimientos realizados por la CGR, con corte a diciembre 2023, se evidenció, que, en las cuentas Davivienda No 4770 0004 5625 y Banco de Bogotá No 622108751, existen consignaciones pendientes por identificar desde el año 2016 a 2023, por un valor total de \$ 248.614.500, como se detalla en el siguiente cuadro:

Tabla 5, Relación de saldos por identificar

BANCO DAVIVIENDA							
2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	TOTAL
144.200	114.412	252.643	793.375	1.969.742	26.848.544	148.686.738	178.809.654

BANCO DE BOGOTA							
2016	2017	2018	2020	2021	2022	2023	TOTAL
120.000	4.200	36.796	399.389	76.689	8.810.852	60.356.920	69.804.846

Fuente: Información Suministrada por FEDEPAPA

Elaboró: Equipo auditor

Lo observado se presenta por la falta de seguimiento, control y conciliación por parte de diferentes dependencias que conforman el área financiera, responsables del proceso de FNFP-F-CT-12-36 Partidas por Identificar, generando incertidumbre en

los recaudadores a nivel de tercero, toda vez que no existe claridad del valor adeudo de estos, debido a que no tienen identificado los terceros que realizaron las consignaciones bancarias, situación que puede afectar la toma de decisiones y generar riesgo financiero para el Fondo.

Respuesta de la entidad

La observación planteada sobre las consignaciones pendientes de identificar, que suman un total de \$248.614.500 en las cuentas Davivienda No. 4770 0004 5625 y Banco de Bogotá No. 622108751, se relaciona directamente con la complejidad inherente al proceso de identificación de aportantes. La gestión de estas partidas se ha dificultado debido a la falta de información clara sobre los terceros que realizaron las consignaciones, una situación que puede afectar el reconocimiento preciso de los recursos.

En respuesta a esta situación, FEDEPAPA ha implementado acciones correctivas para fortalecer la identificación de partidas, coordinando entre el área de recaudo y el área financiera. Se ha intensificado el seguimiento y control mediante el apoyo de los asesores de recaudo, la revisión continua de reportes bancarios, y el contacto directo con las entidades bancarias para obtener información adicional que permita esclarecer la procedencia de las consignaciones. Esta estrategia ha llevado a la identificación parcial de algunos recaudadores.

A partir de febrero de 2024, se ha instaurado un seguimiento mensual para documentar y evaluar el progreso en la identificación de partidas, con el objetivo de que, al cierre de 2024, aquellas partidas sin identificar se presenten ante el comité de saneamiento contable. Esta medida busca depurar las partidas más antiguas en las que ya se han agotado los esfuerzos de conciliación.

Análisis de respuesta.

De acuerdo con la respuesta de la entidad, la observación se mantiene sustentado en lo expuesto, la entidad no está desvirtuando lo planteado por la CGR, por cuanto aceptan la dificultad y complejidad en la identificación y procedencia de las consignaciones hechas por los terceros desde los años 2016 a 2023.

Lo anterior genera incertidumbre frente a la situación financiera del ente auditado y sus controles.

Se configura hallazgo Administrativo. (A).

4.2 LISTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO 2

OBJETIVO ESPECÍFICO 2
Evaluar y Conceptuar sobre el cumplimiento en la planeación y ejecución de recursos parafiscales de los proyectos de inversión conforme a los programas de Fomento de las exportaciones y promoción del consumo y programas económicos y sociales y de infraestructura para el subsector y verificar la supervisión, seguimiento y/o vigilancia administrativa del contrato de administración por parte del MADR, durante las vigencias 2022 y 2023.

Hallazgo No. 05: Patrocinio evento promocional Bogotá EATS a cielo abierto Vol. 2. (A5).

Constitución Política de Colombia.

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

Ley 101 de 1993 Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero.

“...Artículo 30. Administración y Recaudo. La administración de las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras se realizará directamente por las entidades gremiales que reúnan condiciones de representatividad nacional de una actividad agropecuaria o pesquera determinada y que hayan celebrado un contrato especial con el Gobierno Nacional, sujeto a los términos y procedimientos de la ley que haya creado las contribuciones respectivas.

Las colectividades beneficiarias de contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras también podrán administrar estos recursos a través de sociedades fiduciarias, previo contrato especial con el Gobierno Nacional; este procedimiento también se aplicará en casos de declaratoria de caducidad del respectivo contrato de administración...”.

Decreto 1071 de 2015 Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo Agropecuario, Pesquero, y de Desarrollo Rural.

“Artículo 2.10.1.1.1. Auditoría Interna. La Auditoría Interna de los Fondos constituidos con las contribuciones parafiscales del sector agropecuario y pesquero

será el mecanismo a través del cual los entes administradores de los mismos efectuarán el seguimiento sobre el manejo de tales recursos. En desarrollo de este seguimiento la auditoría verificará la correcta liquidación de las contribuciones parafiscales, su debido pago, recaudo y consignación, así como su administración, inversión y contabilización.

Lo anterior sin perjuicio de los demás controles establecidos por la Constitución Política y las leyes...”.

LEY 1707 DE 2014 Por medio de la cual se establece la cuota de fomento de la papa, se crea un Fondo de Fomento, se establecen normas para su recaudo y administración y se dictan otras disposiciones.

“...Artículo 9. Creación del Fondo Nacional de Fomento de la Papa: Créase el Fondo Nacional de Fomento de la Papa como una cuenta especial de manejo, bajo el nombre "Fondo Nacional de Fomento de la Papa", constituida con los recursos provenientes del recaudo de la Cuota de Fomento de la Papa, cuyo destino exclusivo será el que corresponda a los objetivos previstos en la presente ley...”.

“...Artículo 10. Objetivos del Fondo Nacional de Fomento de la Papa: Los recursos del Fondo Nacional de Fomento de la Papa se utilizarán, además de lo contemplado en el artículo 31 de la Ley 101 de 1993, para:

- Apoyar procesos que promuevan la organización de la cadena de la papa, de*
- sus eslabones y, particularmente de los productores;*
- Apoyar acciones que conduzcan a la regulación de la oferta y la demanda de*
- papa, para proteger a los productores contra oscilaciones anormales de los precios y procurarles un ingreso remunerativo;*
- Apoyar el financiamiento de planes, programas y proyectos de:*
- Innovación, investigación y transferencia de tecnología;*
- Orientados al fortalecimiento e implementación de medidas de control fitosanitario para la protección de la producción nacional frente a la globalización de los mercados de la papa;*
- Agregación de valor, en especial de aquellos tendientes al mejoramiento de los niveles de eficiencia en los procesos de postcosecha, transformación e industrialización;*
- Orientados a diseñar, implementar y hacer más eficientes los sistemas de información del subsector, con el propósito de proveer instrumentos para la planificación de la producción y los mercados de la papa en el sector público y privado;*
- Formación y capacitación para la modernización tecnológica de la*
- producción, procesamiento y comercialización de la papa;*

- *Conservar y recuperar el entorno ecológico donde se desarrolle el cultivo de la papa.*
- *Divulgar los planes, programas y proyectos financiados con recursos del Fondo Nacional de Fomento de la Papa...*

“...Artículo 14. Supervisión y vigilancia del Fondo de Fomento de la Papa. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural hará la evaluación, control e inspección de los planes, programas y proyectos que se desarrollen con los recursos del Fondo, para ello la entidad administradora deberá rendir semestralmente informes sobre los recursos obtenidos y su inversión...”

Parágrafo. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá verificar dichos informes inspeccionando los libros y demás documentos que la entidad administradora deberá conservar de la administración del Fondo.

“...Artículo 15. Funciones de supervisión y vigilancia. Son funciones de supervisión y vigilancia del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural las siguientes:

- a) Hacer seguimiento y evaluación a los planes, programas y proyectos del Fondo de Fomento de la Papa;*
- b) Aprobar o improbar el presupuesto anual de ingresos y gastos;*
- c) Llevar control de la ejecución de los recursos y emitir concepto sobre los acuerdos de gasto trimestrales;*
- d) Hacer seguimiento y evaluación sobre el cumplimiento de altos estándares de democratización real y transparencia*

Decreto 2263 de 2014. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1707 de 2014. “...Artículo 19. Aprobación del plan de inversiones y gastos.

De conformidad con lo previsto en la Ley 1687 de 2013 y el Decreto 3035 de 2013 o la norma que los sustituya, modifique o adicione, la entidad administradora del Fondo Nacional de Fomento de la Papa elaborará su presupuesto conforme a la normatividad que le aplique, el cual deberá ser aprobado por la Junta Directiva del Fondo en primera instancia, antes de ser sometido a la aprobación del Consejo Superior de Política Fiscal - CONFIS. Una vez aprobado el presupuesto por la Junta Directiva, éste deberá ser enviado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quince (15) días antes de la sesión de aprobación que realice el Consejo Superior de Política Fiscal -CONFIS, con el fin de ser publicado en la página web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público...”

Contrato de administración del Fondo Nacional y recaudo de la cuota de fomento de la papa No.20210529 celebrado entre la nación -Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Federación Colombiana de Productores de Papa -FEDEPAPA.

CLÁUSULA PRIMERA. OBJETO: La administración, recaudo, manejo e inversión de la cuota de fomento de la papa y del Fondo Nacional de Fomento de la Papa, por parte de la FEDERACIÓN COLOMBIANA DE PRODUCTORES DE PAPA - FEDEPAPA, de conformidad con lo establecido en la Ley 1707 de 2014, reglamentada a través del Decreto 2263 de 2014, y las demás normas que regulan la materia.

ALCANCE DEL OBJETO: Los recursos del Fondo Nacional de Fomento de la Papa tienen como objetivos los contemplados en el artículo 31 de la Ley 101 de 1993:

- 1. Investigación y transferencia de Tecnología, asesoría y asistencias técnicas.*
- 2. Adecuación de la producción y control sanitario.*
- 3. Organización y desarrollo de la comercialización.*
- 4. Fomento de las exportaciones y promoción del consumo.*
- 5. Apoyo a la regulación de la oferta y la demanda para proteger a los productores contra oscilaciones anormales de los precios y procurarles un ingreso remunerativo.*
- 6. Programas económicos, sociales y de infraestructura para beneficio del subsector respectivo.*

Y el artículo 10 de la Ley 1707 de 2014

“...CLÁUSULA DÉCIMA PRIMERA. -CONTROL FISCAL: Sin perjuicio de la vigilancia administrativa ejercida por EL MINISTERIO en cualquier momento, FEDEPAPA, como entidad administradora de la contribución parafiscal objeto del presente contrato, estará sujeta al cumplimiento de los principios de Gestión y Vigilancia Fiscal, por lo tanto, rendirá cuentas a la Contraloría General de la República sobre la inversión de los recursos, conforme a lo establecido en las normas que regulan la materia...”.

CONTRATACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS (CÓDIGO: FNFP-P-GA-05).

- 1. OBJETIVO: Establecer las disposiciones, conforme los cuales se regirá la actividad contractual del FONDO NACIONAL DE FOMENTO DE LA PAPA, las competencias, los requisitos mínimos, los procedimientos para la formación de los contratos de Prestación de Servicios, tendientes a garantizar la objetividad y transparencia en la selección del contratista, el cumplimiento y aseguramiento de las obligaciones y la correcta ejecución y liquidación de los contratos.*
- 2. ALCANCE: Todos los empleados del FONDO NACIONAL DE FOMENTO DE LA PAPA que realicen procesos de contratación de bienes y servicios.*

4. INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES PARA CONTRATAR

De acuerdo con el régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto en la Constitución y las Leyes para el régimen de contratación estatal. Están inhabilitados para celebrar contratos con FNFP:

- 1. Las personas que se encuentren inhabilitadas para contratar según la Constitución y las leyes.*
- 2. Quienes participaron en ofertas o celebraron contratos estando inhabilitados para ello en los términos legales.*
- 3. Quienes dieron lugar a la declaratoria de caducidad en un contrato estatal dentro de los términos previstos en la ley.*
- 4. Quienes por sentencia judicial hayan sido condenados a la pena accesoria de interdicción de derechos y funciones públicas y quienes hayan sido sancionados disciplinariamente con destitución dentro de los términos previstos legalmente.*
- 5. Quienes sean cónyuges o compañeros permanentes y quienes se encuentren dentro del segundo grado de consanguinidad o segundo de afinidad con cualquier otra persona que formalmente haya presentado para una misma contratación.*
- 6. Los socios de sociedades de personas a las cuales se haya declarado dentro del plazo establecido por la ley la caducidad de un contrato administrativo, así como las sociedades de personas de las que aquellos formen parte con posterioridad a dicha declaratoria.*
- 7. Las personas naturales que hayan sido declaradas responsables judicialmente por la comisión de delitos de peculado, concusión, cohecho, prevaricato en todas sus modalidades y soborno transnacional, así como sus equivalentes en otras jurisdicciones. Esta inhabilidad se extenderá a las sociedades de que sean socias tales personas, con excepción de las sociedades anónimas abiertas.*
- 8. El cónyuge, compañero o compañera permanente de las personas vinculadas a FEDEPAPA en el nivel directivo o de un miembro de la Junta Directiva, o de quien ejerza funciones de control interno.*

En los procesos de contratación adelantados por FEDEPAPA-FNFP se deberán tener en cuenta además de las anteriormente señaladas, las siguientes incompatibilidades:

- 1. Los contratistas que actúen simultáneamente como representantes, técnicos o asesores de más de una empresa que desarrolle idénticas actividades y en un mismo tema, sin expreso consentimiento y autorización de las mismas para tal actuación.*
- 2. Los contratistas que en ejercicio de sus actividades públicas o privadas hubiesen intervenido en determinado asunto, no podrán luego actuar o asesorar directa o indirectamente a la parte contraria en la misma cuestión.*

3. Los contratistas que deban intervenir como peritos o actuar en cuestiones que comprendan las inhabilidades e incompatibilidades generales de Ley.

4.1 COMPETENCIA. De conformidad con los Estatutos de FEDEPAPA, la responsabilidad para celebrar Contratos, Vinculación Laboral, Convenios y/o Empréstitos estará a cargo del Representante Legal o Gerente General de la Federación. El Director de Talento Humano y Jurídico de la Federación, tendrá la facultad para la selección, adjudicación, suscripción, aprobación de pólizas y demás actuaciones relacionadas con la ejecución y liquidación de los contratos. La representación la ejercerá el Gerente General o su suplente correspondiente.

7.3 ELABORACIÓN DE CONVOCATORIA TÉRMINOS DE REFERENCIA Y PROPUESTA

- Para la adquisición de bienes y/o servicios que el monto sea igual o superior a los ciento diez (110) SMMLV, se realizará a través de convocatoria y se formularán los respectivos términos de referencia.*

- Salvo la excepción anterior, la contratación de la firma de Auditoría Interna quien es elegida directamente por la Junta Directiva del FNFP. De igual manera, para la contratación de estudios específicos los cuales no cuentan con más proveedores o que se requiera dar continuidad a un análisis específico y con características ya establecidas en un periodo estipulado.*

- En los casos de adquisición de servicios para el diseño, desarrollo de mobiliario y logística del backing y stand institucional o diseño, desarrollo de mobiliario, actividades interactivas y logística, para la participación del FNFP en eventos de promoción y divulgación o seminarios, sin límite de cuantía se realizará mediante convocatoria.*

- Para la adjudicación de parcelas y con el fin de socializar los beneficios ofrecidos por el programa de Investigación y Transferencia de Tecnología, los beneficiarios de este se realizarán mediante convocatoria.*

- Para la elección de beneficiarios directos de los proyectos del FNFP.*

Nota: para la revisión de los inscritos (propuestas y/o beneficiarios), se conformará un comité evaluador compuesto por el Administrador FNFP o su delegado y el Líder del Proceso, adicionalmente se extenderá la invitación a participar de este proceso a la Auditoría Interna y de ser posible al MADR con su delegado.

Con las precisiones anteriores la convocatoria y/o términos de referencia se realizarán de la siguiente manera:

- *El líder del proceso que requiera la compra de un bien y/o servicio, establecerá los requerimientos técnicos y/o económicos de la contratación, lo cual deberá quedar plasmado en el formato Términos de referencia FNFP-F-GA-03-102, los cuales son validados por parte del Director de Talento Humano y Jurídico, Presupuesto y el Administrador del FNFP.*

- *Los términos de referencia se darán a conocer de conformidad a los posibles proponentes y se publicarán tanto en la página web del administrador como en las diferentes redes sociales para su socialización.*

- *El objetivo es que como resultado del proceso de convocatoria se logre contar con un mínimo de tres (3) propuestas, cotizaciones, beneficiarios u hojas de vida respectivamente a cada término de referencia, para evaluar la opción más viable en cuanto a: a) Calidad, b) Cumplimiento, c) Costo, d) Oportunidad y e) experiencia, entre otros atributos estipulados por cada área y actividad; para ello se empleará el formato Análisis y justificación de selección de proveedor o contratista para la adquisición de bienes o servicios FNFP-F-GA-05-18.*

8. *Único proveedor o proveedor exclusivo, dada la imposibilidad de obtener el bien y/o servicio a partir de otros oferentes, que reúnan las mismas características técnicas.*

9. *Único contratista interesado en suministrar el bien y/o servicio. Frente a este aspecto deberá evidenciarse la invitación de por lo menos dos oferentes más, las cuales se adjuntarán al formato Análisis y justificación de selección de proveedor o contratista para la adquisición de bienes o servicios FNFP-F-GA-05-18.*

7.5 DOCUMENTOS PARA ELABORAR EL CONTRATO

Para la elaboración del contrato se exigirá la siguiente documentación:

a) *Se realizará sin excepción el Análisis y justificación de selección de proveedor o contratista para la adquisición de bienes o servicios FNFP-F-GA-05-18, el cual reflejará el análisis realizado a las diferentes propuestas y proponentes.*

b) *Para la solicitud de contrato se remitirá al área jurídica de la federación la solicitud de contrato u otro si FNFP-F-GA-03-101, así como la siguiente documentación:*
Personas jurídicas:

- *Propuesta, cotización o invitación a ofertar.*

- *Certificado de existencia y representación legal (No mayor a treinta (30) días de expedido).*

- *Fotocopia del documento de identificación del representante legal.*

- *Fotocopia del NIT y/o RUT.*

- *Estados financieros (Balance general y estado de resultados) al cierre del último semestre o año, firmados.*
- *Dos referencias comerciales o certificaciones laborales escritas.*
- *Certificación bancaria*
- *Antecedentes disciplinarios (Fiscalía, Procuraduría y Contraloría) (No mayor a treinta (30) días de expedido). Tanto para la empresa como para el Representante Legal.*
- *Póliza (firmada)*
- *Recibo de pago de la póliza.*

7.6 ELABORACIÓN DEL CONTRATO

• *Todo contrato se empezará a realizar una vez se cuente con el cien por ciento (100%) de los documentos exigidos para su elaboración. Los documentos completos se entregarán al Director de Talento Humano y Jurídico, quien dispone de dos (2) días hábiles para elaborar el contrato.*

• *Para los contratos con persona Jurídica, el Director de Talento Humano y Jurídico, deberá entregar al Sistematizador Cuota de Fomento de la Papa los estados financieros para el respectivo análisis según formato Análisis Financiero de Balances Contratos FNFP-F-GA05-19, para lo cual el funcionario dispone de dos (2) días hábiles para el desarrollo del análisis.*

• *El Director de Talento Humano y Jurídico, deberá incluir el contrato nuevo en la matriz de seguimiento a contratos, luego entregará el contrato a Presupuesto quien realizará el formato Control de Pagos Contratos FNFP-F-GA-05-20.*

• *Es responsabilidad del área respectiva una vez recibido el contrato por parte del Director de Talento Humano y Jurídico, tramitar las firmas del mismo por partes intervinientes y demás aspectos relacionados con el perfeccionamiento del contrato.*

7.7 PERFECCIONAMIENTO DEL CONTRATO

Una vez se entreguen las dos (2) copias originales para firma del contratista, éste dispone de cinco (5) días hábiles para realizar la consecución de los documentos exigidos para el perfeccionamiento del contrato y devolverlos al Fondo, los cuales son:

1. *Contrato debidamente firmado.*
2. *Pólizas originales establecidas en la cláusula de garantías a nombre del FEDEPAPA - FNFP. En caso de que las compañías de seguros no expidan las pólizas a nombre del Fondo, es necesario solicitar que se deje una nota aclaratoria en el documento que indique que el asegurado es el Fondo Nacional de Fomento de la Papa.*

3. En caso de expedición de pólizas para garantías, se debe allegar copia del recibo de pago de las pólizas o certificación de pago de las pólizas.

4. Una vez se cuente con aprobación de las garantías al diligenciar el cuadro de control de garantías por parte del Director de Talento Humano y Jurídico, se podrá iniciar la ejecución del contrato.

7.12 GARANTÍAS

En los procesos de contratación, salvo las excepciones previstas, se deberán cubrir los potenciales riesgos con ocasión de (i) la presentación de las ofertas; (ii) los contratos y su liquidación y (iii) los derivados de la responsabilidad extracontractual que pueda surgir por hechos u omisiones de los contratistas y subcontratistas. Dichas garantías pueden consistir en:

1. Contrato de seguro contenido en una póliza.

2. Garantía bancaria.

3. Pagaré en blanco y carta de instrucciones o títulos valores en garantía.

Por lo anterior FEDEPAPA - FNFP, según se determine para cada proceso de contratación, podrá exigir las siguientes garantías:

1. Buen manejo del anticipo: Por un monto equivalente al 100% del valor del primer desembolso del contrato, con una vigencia igual al plazo de ejecución del contrato y doce meses más.

2. Cumplimiento: por el 20% sobre el valor total del contrato, por la vigencia y un mes más, e incluir cuadro de aprobación de garantías

3. Pago de salarios y prestaciones sociales: por un equivalente al 5% del valor máximo a ejecutar del presente contrato con una vigencia igual a la duración del contrato y tres años más.

4. Responsabilidad civil: por un valor equivalente al 5% del valor máximo a ejecutar del presente contrato.

5. Propiedad intelectual: a favor del fondo.

6. Las demás que considere el área legal.

En el evento en que el contrato se modifique para incrementar su valor o prorrogar su plazo, el contratista deberá ampliar el valor o vigencia de la garantía otorgada, según el caso.

SUPERVISIÓN DE CONTRATOS (CÓDIGO: FNFP-P-GA-06).

1. **OBJETIVO.** Establecer las actividades inherentes a la supervisión de los contratos laborales y de prestación de servicios del Fondo Nacional de Fomento de la Papa con el fin de establecer el cumplimiento de los objetivos y las obligaciones de cada uno de los contratos.

2. *ALCANCE. El proceso inicia desde la designación del supervisor en cada uno de los contratos, la aprobación de informes de funcionarios y contratistas para el cumplimiento de las obligaciones derivadas del mismo, informes de viaje que incluyan actividades de supervisión hasta la solicitud del acta de liquidación de cada uno de los contratos que certifica encontrarse a paz y salvo el contratista y el empleado.*

3. *DESCRIPCIÓN DE ACTIVIDADES.*

5.1. *Actividades previas a la celebración del contrato*

1. *Revisión de documentos contractuales*
2. *Revisión de propuesta o cotizaciones*
3. *Elaboración términos de referencia*
4. *Elaboración de perfil del cargo*
5. *Proceso de selección del proveedor o empleado*
6. *Solicitud de contrato*
7. *Verificación de los informes solicitados de las obligaciones y objetivos durante la ejecución del contrato.*

5.2. *Ejecución de los contratos. El Supervisor del contrato será responsable de:*

- *Verificación y aprobación de informes solicitados para cada uno de los pagos según formato Control de Pagos Contratos FNFP-F-GA-05-20, con el visto bueno en aprobación de informe.*
- *Autorizar los pagos según lo establecido contractualmente y según el Control de Pagos Contratos FNFP-F-GA-05-20, informando al área contable si el proveedor entrego el bien y/o el servicio y si este fue recibido a satisfacción. Así como remitir los soportes requeridos por contabilidad como control adicional, con el fin de validar la recepción a satisfacción del mismo.*
- *Participar en las reuniones de discusión cuando se trate de investigación o consultoría, de acuerdo a la necesidad y contenido de las mismas.*
- *Vigilar que el desarrollo del proyecto se realice de acuerdo con el cronograma de trabajo e inversión establecidos para ello.*
- *Atender y resolver todas las consultas sobre especificaciones técnicas.*
- *Justificar o aprobar técnicamente los cambios en las especificaciones, que no afecten substancialmente el proyecto y presentarlos ante la Gerencia General para su aprobación.*
- *Realizar el control técnico de la ejecución contractual.*
- *Formular por escrito las recomendaciones tendientes a la debida ejecución del contrato e informar oportunamente cualquier anomalía o conflicto que se presente al Director de Talento Humano y Jurídico, Administrador del FNFP y Director del Proyecto.*

A través de la revisión documental a la ejecución del contrato 040 de 2022, en la que FEDEPAPA -FNFP contrata a SPIN AGENCY SAS, para que sirva como proveedor para el montaje, desarrollo, participación y desmontaje del evento BOGOTÁ EATS (Festival gastronómico), el equipo auditor observó que varios soportes documentales para la elaboración del contrato, presentados por el contratista, no reúnen los requisitos establecidos en el manual de contratación de bienes y servicios (CÓDIGO: FNFP-P-GA-05).

Tabla 6, Relación de Requisitos

Fecha expedición	Documento	Observación
15/03/2022	Certificado existencia y representación legal	Presenta más de 5 meses de expedición.
21/11/2022	Antecedentes: Procuraduría, Contraloría General y Policía Nacional: De Andrés Mera Villaveces (RL) y SPIN AGENCY SAS	Expedidos después de finiquitar el contrato, el 31 de octubre de 2022.
03/10/2022	Amparos de la póliza: cumplimiento, salarios, prestaciones e indemnizaciones laborales y responsabilidad civil.	Se aprobaron las garantías el 03/10/2022. El contrato inicia el 03/09/2022 y se liquida unilateralmente el 30/11/2022. Las actividades van los días 2,3,4, y 9,10 y 11/09/2022.

Fuente: Información Suministrada por FEDEPAPA

Elaboró: Equipo auditor.

La falta de verificación minuciosa de la documentación suministrada por el contratista, por parte del Director de Talento Humano y Jurídico de FEDEPAPA - FNFP, refleja fallas protuberantes en la supervisión de estos instrumentos jurídicos, lo que puede afectar el proceso contractual al no tener certeza sobre la idoneidad y competencia de quien representa a la empresa, y crear riesgos para asegurar y/o recuperar los recursos de la parafiscalidad del Fondo de Fomento de la Papa FNFP.

Respuesta de la entidad.

En respuesta a la observación de la CGR, la entidad argumenta que, con la firma del contrato entre las partes, y con las responsabilidades establecidas allí, se brindan las garantías suficientes para la ejecución del contrato sin poner en riesgo los recursos del Fondo, tal y como lo expresan en este aparte de la respuesta:

“...si bien la documentación tiene fecha de emisión anterior o posterior, respectivamente, y las pólizas sólo pudieron ser expedidas por el contratista hasta el 03 de octubre de 2022, se tienen los siguientes argumentos, de cara a la salvaguarda jurídica del contrato y con esta de los fines y recursos del FNFP, así

como la mitigación de los riesgos inherentes a esta clase de negocios jurídicos, así...”.

Indica la entidad que, a pesar de la argumentación presentada a la observación hecha por la CGR, tomarán en cuenta las recomendaciones del equipo auditor, para ajustar y mejorar en la revisión documental, durante cada una de las fases establecidas para la firma de contratos cumpliendo con los procedimientos avalados por FEDEPAPA -FNFP.

Análisis de la respuesta.

Por tanto, analizada la respuesta de la entidad a la observación de la CGR, y de acuerdo con los requisitos establecidos en el procedimiento de contratación de bienes y servicios de FEDEPAPA -FNFP, con CÓDIGO: FNFP-P-GA-05, para poder firmar el contrato entre las partes, se debió haber cumplido con el 100% de los requisitos, situación que no se cumplió a cabalidad, ya que estos fueron aportados posteriormente a la ejecución del evento. Además, para el perfeccionamiento del contrato, se contó con cinco (5) días hábiles para aportar la totalidad de los requisitos y esto, tampoco se cumplió por parte de la empresa SPIN AGENCY SAS, llevándose a cabo las actividades propias del contrato sin las garantías mínimas requeridas.

Se configura hallazgo Administrativo. (A).

Hallazgo No. 06: Destinación de recursos de cuota de Fomento de la Papa comunicado al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (A6).

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”

“...ARTÍCULO 3° DEL DECRETO LEY 403 DE 2020 “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.*
- 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...”*

LEY 1707 DE 2014 por medio de la cual se establece la cuota de fomento de la papa, se crea un Fondo de Fomento, se establecen normas para su recaudo y administración y se dictan otras disposiciones.

“...Artículo 9°. Creación del Fondo de Fomento de la Papa. Créase el Fondo de Fomento de la Papa como una cuenta especial de manejo, bajo el nombre "Fondo Nacional de Fomento de la Papa", constituida con los recursos provenientes del recaudo de la Cuota de Fomento de la Papa, cuyo destino exclusivo será el que corresponda a los objetivos previstos en la presente ley...”

“...Artículo 10. Objetivos del Fondo de Fomento de la Papa. Los recursos del Fondo Nacional de Fomento de la Papa se utilizarán, además de lo contemplado en el artículo 31 de la Ley 101 de 1993, para:

- a) Apoyar procesos que promuevan la organización de la cadena de la papa, de sus eslabones y, particularmente, de los productores;*
- b) Apoyar acciones que conduzcan a la regulación de la oferta y la demanda de papa, para proteger a los productores contra oscilaciones anormales de los precios y procurarles un ingreso remunerativo;*
- c) Apoyar el financiamiento de planes, programas y proyectos de innovación, investigación y transferencia de tecnología;*

d) Apoyar el financiamiento de planes, programas y proyectos orientados al fortalecimiento e implementación de medidas de control fitosanitario para la protección de la producción nacional frente a la globalización de los mercados de la papa;

e) Apoyar el financiamiento de planes, programas y proyectos de agregación de valor, en especial de aquellos tendientes al mejoramiento de los niveles de eficiencia en los procesos de postcosecha, transformación e industrialización;

f) Apoyar la financiación de planes, programas y proyectos orientados a diseñar, implementar y hacer más eficientes los sistemas de información del subsector, con el propósito de proveer instrumentos para la planificación de la producción y los mercados de la papa en el sector público y privado;

g) Apoyar la financiación de planes, programas y proyectos de formación y capacitación para la modernización tecnológica de la producción, procesamiento y comercialización de la papa;

h) Apoyar la financiación de planes, programas y proyectos que tiendan a conservar y recuperar el entorno ecológico donde se desarrolle el cultivo de la papa;

i) Divulgar los planes, programas y proyectos financiados con recursos del Fondo Nacional de Fomento de la Papa.

Parágrafo 1°. Para el logro de estos objetivos, la entidad administradora, previa autorización de la Junta Directiva del Fondo, adelantará contratos de ejecución o asociación con terceros, sean personas naturales o jurídicas, públicas, privadas o mixtas, nacionales o extranjeras

Parágrafo 2°. La Junta Directiva del Fondo propenderá por una adecuada asignación regional de los recursos entre las distintas zonas productoras...”

“...Artículo 13. Recaudo y administración del Fondo de Fomento de la Papa.

Parágrafo 1°. Los recursos recaudados por el Fondo Nacional de Fomento de la Papa deben administrarse, conforme a los principios de eficiencia, eficacia, responsabilidad y transparencia y bajo garantías de representación democrática real y efectiva de todos los contribuyentes y beneficiarios...”

“...Artículo 16. Plan de Inversiones y Gastos. La entidad administradora, con base en las directrices de la Junta Directiva, elaborará antes del 1° de octubre de cada año, el Plan de Inversiones y Gastos para el siguiente ejercicio anual, el cual solo podrá ejecutarse una vez haya sido aprobado por la Junta Directiva del Fondo, con el voto favorable del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural...”

“...Artículo 20. Funciones de la Junta Directiva del Fondo de Fomento de la Papa. La Junta Directiva del Fondo tendrá las siguientes funciones:

a) Trazar las políticas generales para garantizar el cumplimiento de los fines

y objetivos del Fondo, estableciendo prioridades de corto, mediano y largo plazo;

b) Aprobar el plan anual de inversiones y gastos y los traslados presupuestales presentados a su consideración por la entidad administradora, con el voto favorable del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural;

d) Velar por la correcta y eficiente gestión del Fondo por parte de la entidad administradora;

Decreto 1071 de 2015 “Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural”

“...Artículo 2.10.2.3. Operaciones e inversiones que pueden realizarse con recursos del fondo. Las Entidades Administradoras de los Fondos Parafiscales podrán efectuar operaciones e inversiones a nombre de los mismos y con cargo a los recursos del Fondo, siempre y cuando se encuentren afectados a la finalidad que defina la ley para cada contribución parafiscal, esté previsto en el presupuesto de ingresos y gastos del correspondiente Fondo y aprobado por el respectivo órgano máximo de dirección. El resultado de tales operaciones sólo podrá afectar la contabilidad del respectivo Fondo Parafiscal...”

Revisados los estados financieros y documentos de la Federación Nacional de Papa (Fedepapa), por el equipo auditor, con corte al 31 de diciembre de 2023, se observó lo siguiente:

Los Certificados de Depósito a Término Fijo (CDTS), que la Federación Nacional de Papa (Fedepapa), constituyo en los Bancos de Bogotá y Davivienda presentan un saldo total de \$11.815.420.942, lo cual refleja un incremento de \$3.911.196.688, que equivale al 49 %, respecto al saldo reportado al cierre del ejercicio 2022. (ver cuadro anexo).

Tabla 7, Relación de Certificados CDTS (cifras en pesos).

Certificados de depósito a término	saldo a 31 de diciembre 2023	Saldo a 31 de diciembre 2022	Variación	%
Certificados de depósito a termino	11.815.420.942	7.904.224.254	3.911.196.688	49%
Recaudo	11.019.178.895	11.363.224.036	344.045.141	3,03%

Fuente: Información Suministrada por FEDEPAPA

Elaboró: Equipo auditor.

Revisados los objetivos del Fondo, no figura entre ellos la destinación de la cuota parafiscal a Certificados de Depósito a Término Fijo (CDT), más si tenemos en

cuenta que la cifra de recaudo de la cuota parafiscal en la vigencia 2022 fue de \$11.363.224.036 y en la vigencia 2023 fue de \$11.019.178.895, cifra inferior a la que se tiene en Certificados de Depósito a Término Fijo (CDTS) en cuentas bancarias, que fue de \$11.815.420.942.

Situación que obedece, primordialmente, a la falta de una planificación estratégica acorde con los objetivos legales por parte de la Junta Directiva del Fondo. Circunstancia contraria a la misión principal de la entidad, que se encuentra orientada a la financiación de planes, proyectos y programas en favor del subsector papero, lo que limita una mayor cobertura en la utilización de los recursos.

Respuesta de la entidad FNFP.

“...frente a la observación de la Contraloría General de la República, es importante resaltar que la utilización de recursos de la cuota parafiscal de la papa en Certificados de Depósito a Término Fijo se enmarca en una estrategia de gestión financiera prudente y responsable, orientada a maximizar el uso y rendimiento de los fondos disponibles del FNFP. Puesto que, si bien los objetivos del fondo no contemplan explícitamente la inversión en CDT, estos instrumentos financieros representan una herramienta para la preservación y optimización de los recursos recaudados y no comprometidos en cada vigencia, permitiendo una disponibilidad futura de capital incrementado para el desarrollo de actividades que sí cumplen directamente con los objetivos del FNFP, como se muestra a continuación:

Tabla 8, Certificados de inversiones

VIGENCIA	CERTIFICADOS DE DEPÓSITO A TÉRMINO	INVERSIÓN	% VARIACIÓN CDT'S	% VARIACIÓN INVERSIÓN
A 31 de diciembre 2020	5.772.542.508	4.230.998.625		
A 31 de diciembre 2021	7.366.949.150	6.238.109.326	27,62%	47,44%
A 31 de diciembre 2022	7.904.224.254	8.428.341.973	7,29%	35,11%
A 31 de diciembre 2023	11.815.420.942	14.721.828.055	49,48%	74,67%

Fuente: Información Suministrada por FEDEPAPA

Elaboró: Equipo auditor.

Análisis de respuesta FNFP.

De acuerdo con la respuesta de la entidad, la observación se mantiene sustentado en:

Que si bien la utilización de los recursos provenientes de la cuota parafiscal de la Papa en Certificados de Depósito a Término Fijo, se presenta como una estrategia de gestión financiera, esta debe estar sujeta a lo dispuesto en los lineamientos y la misionalidad del Fondo. En este sentido, se observa que los objetivos del Fondo no contemplan la utilización de este tipo de procedimientos como herramienta para la optimización de recursos, sino que, por el contrario, se enfatiza el apoyo y financiamiento de planes, programas y proyectos.

Adicionalmente, es relevante destacar que el contrato especial de administración, conforme al artículo 13 de la Ley 1707 de 2014, establece las disposiciones relativas al manejo del Fondo, los criterios de gerencia y administración, así como la definición y establecimiento de planes, programas y proyectos. Asimismo, se definen las facultades y prohibiciones de la entidad administradora.

Respuesta de la entidad MADR.

Sobre el particular el MADR expresó lo siguiente:

“...En este contexto, en cumplimiento irrestricto del mandato legal, el Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural celebró el contrato especial de administración con FEDEPAPA como una agremiación que cumple con las características de especialidad y representatividad establecidos en la ley como requisitos objetivos para la celebración directa del contrato respectivo. En este contexto, en cumplimiento irrestricto del mandato legal, el Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural celebró el contrato especial de administración con FEDEPAPA como una agremiación que cumple con las características de especialidad y representatividad establecidos en la ley como requisitos objetivos para la celebración directa del contrato respectivo.

De manera expresa la Ley 101 de 1993 establece que la función de los gremios será la de administrar las contribuciones parafiscales como se mencionó previamente y así está estipulado en el objeto del contrato de administración respectivo, que en estricto sentido establece la facultad de administración, recaudo y manejo de los respectivos fondos.

La Ley delegó expresamente en las agremiaciones representativas del sector, le transfirió al particular, una de las funciones públicas, en este caso, el fomento y la estabilización de precios, por lo que la misma Ley determinó una modalidad especial de contratación directa del administrador.

El fundamento está en dos aspectos, la representatividad que tenga sobre el sector específico, es decir, que la selección del contratista se rige por el principio de

representatividad, y la especialidad, es decir el específico y concreto conocimiento del sector a administrar como criterios de selección objetiva, en este orden de ideas, el contrato de administración es atípico y no encuadra en ninguna de las modalidades creadas en el estatuto general de la contratación estatal, específicamente, en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

En conclusión, la administración de los fondos parafiscales se encarga a partir de un contrato de naturaleza especial que corresponde a un mandato para realizar administración de recursos parafiscales. De manera específica, este tipo de contrato se enmarca en la categoría de administración, lo cual implica que el gremio administrador del fondo deberá actuar con la mayor diligencia en la ejecución de su labor que corresponde a un encargo de funciones propias del Ministerio de Agricultura.

El carácter especial de los contratos de administración de los fondos parafiscales completa su régimen con relación a las actuaciones que se deben ejecutar para vigilar, seguir, inspeccionar y controlar sus aspectos presupuestal, técnico y financiero a los planes, programas y proyectos de inversión, ejecutados por los administradores de los Fondos de Fomento y de Estabilización de Precios Agrícolas y Forestales.

El carácter especial de los contratos de administración de los fondos parafiscales completa su régimen con relación a las actuaciones que se deben ejecutar para vigilar, seguir, inspeccionar y controlar sus aspectos presupuestal, técnico y financiero a los planes, programas y proyectos de inversión, ejecutados por los administradores de los Fondos de Fomento y de Estabilización de Precios Agrícolas y Forestales. En efecto, legal y reglamentariamente se crearon distintos mecanismos para ejercer el seguimiento, vigilancia y control sobre la ejecución de los recursos de los fondos parafiscales administrados por las agremiaciones contratadas para tal fin.

Estos mecanismos de vigilancia administrativa o auditoría, seguimiento, control, auditoría interna y externa consisten en dos actuaciones distintas objetiva y subjetivamente, como quiera que son disímiles materialmente y se ejecutan por sujetos diferenciados así:

a) Auditoría Interna: Se encarga de la correcta liquidación de las contribuciones parafiscales, su debido pago, recaudo y consignación, así como su administración, inversión y contabilización, y,

b) Auditoría Externa o Vigilancia Administrativa: Se encarga de verificar los ingresos, las inversiones, los gastos y, en general, todas las operaciones ejecutadas por los Fondos, que se hayan ajustado a las finalidades y objetivos, al presupuesto

y a los acuerdos de gastos aprobados. Igualmente, verificar el adecuado cumplimiento del contrato que, para efectos de la administración y manejo de los recursos de un Fondo Parafiscal, celebre con la entidad administradora del mismo...”.

Análisis de la respuesta del MADR.

Frente a cada una de las consideraciones de la respuesta, el equipo auditor plantea lo siguiente:

La observación inicial destaca una discrepancia importante en cuanto al destino de los recursos recaudados a través de la cuota parafiscal de la papa. Se señala que una proporción significativa de estos recursos ha sido invertida en Certificados de Depósito a Término Fijo (CDT) en lugar de ser utilizada para financiar proyectos y programas alineados con los objetivos legales del Fondo.

La respuesta del Ministerio se centra en la justificación legal del contrato de administración y la facultad de manejar los recursos del Fondo parafiscal. No obstante, no aborda de manera específica la preocupación sobre la inversión de recursos en CDTs, que es una práctica que podría percibirse como no acorde con la misión principal del Fondo: apoyar los proyectos que benefician directamente a los productores de papa. La falta de una planificación estratégica y la evidente desconexión entre el destino de los recursos y los objetivos de fomento a la papa refleja una posible falta de diligencia en la administración.

Se configura hallazgo Administrativo. (A).

4.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO 3

OBJETIVO ESPECÍFICO 3
Evaluar y conceptuar sobre el programa de Investigación y transferencia de tecnología durante las vigencias 2022 y 2023.

Hallazgo No. 07: Entrega de semillas certificadas (A7)

Constitución Política de Colombia.

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

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

Ley 101 de 1993 Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero.

“...Artículo 30. Administración y Recaudo. La administración de las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras se realizará directamente por las entidades gremiales que reúnan condiciones de representatividad nacional de una actividad agropecuaria o pesquera determinada y que hayan celebrado un contrato especial con el Gobierno Nacional, sujeto a los términos y procedimientos de la ley que haya creado las contribuciones respectivas.

Las colectividades beneficiarias de contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras también podrán administrar estos recursos a través de sociedades fiduciarias, previo contrato especial con el Gobierno Nacional; este procedimiento también se aplicará en casos de declaratoria de caducidad del respectivo contrato de administración...”.

Decreto 1071 de 2015 Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo Agropecuario, Pesquero, y de Desarrollo Rural.

“...Artículo 2.10.1.1.1. Auditoría Interna. La Auditoría Interna de los Fondos constituidos con las contribuciones parafiscales del sector agropecuario y pesquero será el mecanismo a través del cual los entes administradores de los mismos efectuarán el seguimiento sobre el manejo de tales recursos. En desarrollo de este seguimiento la auditoría verificará la correcta liquidación de las contribuciones parafiscales, su debido pago, recaudo y consignación, así como su administración, inversión y contabilización

Lo anterior sin perjuicio de los demás controles establecidos por la Constitución Política y las leyes...”.

LEY 1707 DE 2014 Por la cual se crea un Fondo de Fomento, se establecen normas para su recaudo y administración y se dictan otras disposiciones.
El Congreso de la República

“...ARTÍCULO 10. OBJETIVOS DEL FONDO DE FOMENTO DE LA PAPA. Los recursos del Fondo Nacional de Fomento de la Papa se utilizarán, además de lo contemplado en el artículo 31 de la Ley 101 de 1993, para:

a) Apoyar procesos que promuevan la organización de la cadena de la papa, de sus eslabones y, particularmente, de los productores;

- b) Apoyar acciones que conduzcan a la regulación de la oferta y la demanda de papa, para proteger a los productores contra oscilaciones anormales de los precios y procurarles un ingreso remunerativo;*
- c) Apoyar el financiamiento de planes, programas y proyectos de innovación, investigación y transferencia de tecnología;*
- d) Apoyar el financiamiento de planes, programas y proyectos orientados al fortalecimiento e implementación de medidas de control fitosanitario para la protección de la producción nacional frente a la globalización de los mercados de la papa;*
- e) Apoyar el financiamiento de planes, programas y proyectos de agregación de valor, en especial de aquellos tendientes al mejoramiento de los niveles de eficiencia en los procesos de postcosecha, transformación e industrialización;*
- f) Apoyar la financiación de planes, programas y proyectos orientados a diseñar, implementar y hacer más eficientes los sistemas de información del subsector, con el propósito de proveer instrumentos para la planificación de la producción y los mercados de la papa en el sector público y privado;*
- g) Apoyar la financiación de planes, programas y proyectos de formación y capacitación para la modernización tecnológica de la producción, procesamiento y comercialización de la papa;*
- h) Apoyar la financiación de planes, programas y proyectos que tiendan a conservar y recuperar el entorno ecológico donde se desarrolle el cultivo de la papa;*
- i) Divulgar los planes, programas y proyectos financiados con recursos del Fondo Nacional de Fomento de la Papa.*

PARÁGRAFO 1. Para el logro de estos objetivos, la entidad administradora, previa autorización de la Junta Directiva del Fondo, adelantará contratos de ejecución o asociación con terceros, sean personas naturales o jurídicas, públicas, privadas o mixtas, nacionales o extranjeras

PARÁGRAFO 2. La Junta Directiva del Fondo propenderá por una adecuada asignación regional de los recursos entre las distintas zonas productoras...”

“...ARTÍCULO 13. RECAUDO Y ADMINISTRACIÓN DEL FONDO DE FOMENTO DE LA PAPA. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, contratará con la entidad más representativa de los productores de papa a nivel nacional el recaudo y la administración del Fondo Nacional de Fomento de la Papa o en su defecto a través de una sociedad fiduciaria...”

PARÁGRAFO 1. Los recursos recaudados por el Fondo Nacional de Fomento de la Papa deben administrarse, conforme a los principios de eficiencia, eficacia, responsabilidad y transparencia y bajo garantías de representación democrática real y efectiva de todos los contribuyentes y beneficiarios.

“...ARTÍCULO 14. SUPERVISIÓN Y VIGILANCIA DEL FONDO DE FOMENTO DE LA PAPA. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural hará la evaluación, control e inspección de los planes, programas y proyectos que se desarrollen con los

recursos del Fondo, para ello la entidad administradora deberá rendir semestralmente informes sobre los recursos obtenidos y su inversión.

PARÁGRAFO. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá verificar dichos informes inspeccionando los libros y demás documentos que la entidad administradora deberá conservar de la administración del Fondo...

“...Artículo 15. Funciones de supervisión y vigilancia. Son funciones de supervisión y vigilancia del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural las siguientes: a) Hacer seguimiento y evaluación a los planes, programas y proyectos del Fondo de Fomento de la Papa; b) Aprobar o improbar el presupuesto anual de ingresos y gastos; c) Llevar control de la ejecución de los recursos y emitir concepto sobre los acuerdos de gasto trimestrales; d) Hacer seguimiento y evaluación sobre el cumplimiento de altos estándares de democratización real y transparencia...”

“...ARTÍCULO 16. PLAN DE INVERSIONES Y GASTOS. La entidad administradora, con base en las directrices de la Junta Directiva, elaborará antes del 1o de octubre de cada año, el Plan de Inversiones y Gastos para el siguiente ejercicio anual, el cual solo podrá ejecutarse una vez haya sido aprobado por la Junta Directiva del Fondo, con el voto favorable del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural...”

DECRETO 2263 DE 2014 Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1707 de 2014.

“...CLÁUSULA PRIMERA. -OBJETO: La administración, recaudo, manejo e inversión de la cuota de fomento de la papa y del Fondo Nacional de Fomento de la Papa, por parte de la FEDERACIÓN COLOMBIANA DE PRODUCTORES DE PAPA – FEDEPAPA, de conformidad con lo establecido en la Ley 1707 de 2014, reglamentada a través del decreto 2263 de 2014, y las demás normas que regulan la materia...”

“...CLÁUSULA CUARTA. – PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INVERSIÓN: FEDEPAPA, en su condición de administrador del Fondo, promoverá la democratización en el acceso a los recursos del Fondo y para ello apoyará la formulación de programas y proyectos por parte de las entidades u organizaciones de la cadena agroalimentaria de la papa y, previa verificación que los mismos están acordes con los objetivos señalados en la Ley 1707 de 2014 y demás normas que rigen la materia, los pondrá a consideración de la Junta Directiva del Fondo...”

“...CLAUSULA QUINTA. - VIGILANCIA ADMINISTRATIVA: La vigilancia administrativa de los recursos Fondo Nacional de Fomento a la Papa, administrado por FEDEPAPA, será ejercida por EL MINISTERIO, a través del Señor ministro o su delegado, en la Junta Directiva del Fondo de Fomento de la Papa, con el apoyo técnico del director de Cadenas Agrícolas y Forestales.

PARÁGRAFO PRIMERO: Como instrumento de control y seguimiento para el ejercicio de la vigilancia administrativa se dispondrá de los informes de auditoría que para estos fines elabore y presente el Auditor Interno del Fondo Nacional de Fomento a la Papa, contratado para tal efecto, para lo cual, presentará trimestralmente informes relacionados con el recaudo, manejo, ejecución física e inversión de los programas y proyectos que se financien con los recursos del Fondo Nacional de Fomento de la Papa...”.

MANUAL DE CONTRATACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS CÓDIGO: FNFP-P-GA-05

1 OBJETIVO. Establecer las disposiciones, conforme los cuales se regirá la actividad contractual del FONDO NACIONAL DE FOMENTO DE LA PAPA, las competencias, los requisitos mínimos, los procedimientos para la formación de los contratos de Prestación de Servicios, tendientes a garantizar la objetividad y transparencia en la selección del contratista, el cumplimiento y aseguramiento de las obligaciones y la correcta ejecución y liquidación de los contratos. **2 ALCANCE** Todos los empleados del FONDO NACIONAL DE FOMENTO DE LA PAPA que realicen procesos de contratación de bienes y servicios.

4.1 COMPETENCIA De conformidad con los Estatutos de FEDEPAPA, la responsabilidad para celebrar Contratos, Vinculación Laboral, Convenios y/o Empréstitos estará a cargo del Representante Legal o Gerente General de la Federación. El Director de Talento Humano y Jurídico de la Federación, tendrá la facultad para la selección, adjudicación, suscripción, aprobación de pólizas y demás actuaciones relacionadas con la ejecución y liquidación de los contratos. La representación la ejercerá el Gerente General o su suplente correspondiente.

7.2 ELABORACIÓN DE CONTRATOS CON TERCEROS Toda adquisición de un servicio o bien con una persona natural o jurídica que no se pueda adquirir mediante orden de compra y/o de servicio, se realizara mediante contrato (Prestación de servicios, compraventa, comodato, convenios, entre otros) según formato Solicitud de contrato u otrosí FNFP-F-GA-03-101, a excepción de algunos casos como: correo, servicios públicos, telefonía celular, internet, arriendo, entre otros (Ver numeral 7.1.). Si un contrato es realizado por parte de un tercero, deberá contar con la revisión previa del solicitante y del Director de Talento Humano y Jurídico de la federación, plasmando el Visto Bueno como constancia de conformidad de los términos contractuales y se le dará el numero consecutivo según sabana contractual del FNFP, para su control, seguimiento y reportes a entes de control.

7.9 SEGUIMIENTO Y CONTROL DEL CONTRATO Todos los Líderes de Procesos, establecerán los controles apropiados, que le permitan evaluar oportuna y adecuadamente la calidad del producto o servicio entregado, teniendo en cuenta:
a) Que se debe hacer un seguimiento mensual o trimestral de acuerdo con las

obligaciones que se convinieron para el cumplimiento de los objetivos y obligaciones de los contratos y su correcta ejecución, documentando las acciones de seguimiento periódico al cumplimiento de las obligaciones pactadas en cada contrato. b) Que se debe evaluar el objeto del contrato y las obligaciones del mismo en el transcurso del contrato y antes de la fecha de vencimiento de las respectivas garantías. c) Que los soportes como informes mensuales o informes técnicos y financieros de los contratos que lo requieran, se estén archivando en forma cronológica dentro de la carpeta de documentos de cada contrato. d) Que la entrega de los informes se esté realizando en los tiempos establecidos. e) Que la ejecución del contrato cumpla con el objeto, condiciones y obligaciones para pago de conformidad con lo pactado en el contrato, para lo cual el líder del proceso plasmará el Visto Bueno en el control de pagos en la casilla de aprobación de informe para que el Sistematizador Cuota de Fomento proceda con el pago. Este contempla: Nombre del contratista, número del contrato, valor y forma de pago, soportes para pago y garantías si aplica, según formato Control de Pagos Contratos FNFP-F-GA-05-20. f) Que los pagos por parte del contratista, en caso de que estén contemplados, se estén cumpliendo de conformidad con lo establecido en el contrato. g) Que las condiciones y obligaciones del contrato se encuentren desarrollando de acuerdo con lo pactado en el contrato. (subrayado fuera de texto).

7.10 SEGUIMIENTO A PAGOS • El seguimiento a los pagos relacionados con ejecución y cumplimiento del contrato, estarán bajo la responsabilidad del Líder del Proceso, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en el correspondiente contrato (tanto para la forma de pago como para los entregables). • Para ejercer un adecuado control sobre los pagos que deben realizarse, el Profesional de Control Presupuestal al momento de recibir las facturas y/o cuentas de cobro de los contratistas, deberá diligenciar y actualizar el formato con el valor cobrado por el contratista en el Control de Pagos Contratos FNFP-F-GA-05-20. • Del adecuado diligenciamiento del anterior formato y de la participación oportuna de las Áreas involucradas, depende que el formato se convierta en una apropiada herramienta de información actualizada, reflejo de los pagos realizados a cada uno de los contratos. (subrayado fuera de texto).

• El Director de Talento Humano y Jurídico, deberá informar las modificaciones realizadas a cada contrato en lo relacionado con cambios en la forma de pago, monto del contrato, duración del contrato o cualquier otra especificación que se debe reflejar en o actualizar en el Control de Pagos Contratos FNFP-F-GA-05-20...".

Se evidencia a través de la revisión documental realizada por el equipo auditor al contrato 039, de la vigencia 2022, no se evidenció el documento que indique la cantidad de bultos de semillas certificada a entregar a cada beneficiario; a pesar de

haber reiterado en visita fiscal a la entidad el envío de la información complementaria, no se allegó, lo que llamó la atención que, según número de actas de entrega a satisfacción allegadas por el FNFP, de 57 beneficiarios, 53 recibieron 14 bultos de 50 kilogramos cada uno, dos beneficiarios recibieron de 60 kilogramos y dos recibieron 67 bultos, evidenciando que esta diferencia no cuenta con un documento soporte que justifique la variación en los bultos entregados para estos beneficiarios.

En el siguiente cuadro se refleja los cuatro agricultores que recibieron una cantidad mayor que el promedio.

Tabla 9 , contrato 039 suministro de semillas certificadas de papa vigencia 2022.

BENEFICIARIOS	BULTO SEMILLA ENTREGADA (Kg)
Xxxxxxx (Ley de protección de datos. La entidad tiene la identidad)	60 bultos / 50 Kg - Boyacá
xxxxxxx	60 bultos / 50 Kg - Boyacá
xxxxxxx	67 bultos / 50 Kg – Nariño.
xxxxxxx	67 bultos / 50 Kg - Cundinamarca

Fuente: Información Suministrada por FEDEPAPA

Elaboró: Equipo auditor.

Lo expuesto, evidencia falencias en el control y seguimiento en la entrega de semillas a los agricultores beneficiarios del proyecto de: *“implementación y transferencia de tecnología en el sector productivo de papa -ITPA”*, por parte del líder de proceso quien es el encargado de la supervisión del contrato.

Este hecho afecta la ampliación de cobertura a otros beneficiarios del proyecto.

Respuesta de la entidad

La entidad presenta la siguiente respuesta:

“...En la vigencia 2022, durante la ejecución del proyecto "Implementación y Transferencia de Tecnología" (ITPA), se establecieron como uno de sus objetivos los procesos de extensión rural con productores a nivel nacional, utilizando la metodología de Escuelas de Campo para Agricultores (ECA).

Entre las actividades especificadas en la ficha técnica del proyecto se incluyeron la instalación de parcelas demostrativas y la activación de parcelas de riego. Para apoyar estas actividades, se entregaron kits agrícolas destinados al desarrollo de prácticas en campo; estos insumos fueron distribuidos para su uso en las parcelas demostrativas y no con el objetivo de beneficiar individualmente a un productor. En

cada ECA, los insumos son utilizados por el grupo de participantes bajo la supervisión de un líder designado, responsable de firmar y registrar la recepción de cada elemento, asegurando la trazabilidad y el control de los recursos aportados por el FNFP...”.

Análisis de respuesta

De acuerdo con la respuesta de la entidad, la observación se mantiene sustentado en lo expuesto, la entidad no desvirtúa lo planteado por la CGR, por cuanto que, en el manual de contratación de bienes y servicios, se establece que: *“Para la adjudicación de parcelas y con el fin de socializar los beneficios ofrecidos por el programa de Investigación y Transferencia de Tecnología, los beneficiarios de este se realizarán mediante convocatoria. • Para la elección de beneficiarios directos de los proyectos del FNF P”* Lo anterior, no se cumple para la vigencia 2022.

Se configura hallazgo Administrativo. (A).

Hallazgo No. 08: Planificación del contrato (A8).

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...”

ARTÍCULO 3° DEL DECRETO LEY 403 DE 2020 “PRINCIPIOS DE LA VIGILANCIA Y EL CONTROL FISCAL. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:

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.

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.

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.

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...”

SUPERVISIÓN DE CONTRATOS CÓDIGO: FNFP-P-GA-06, DESCRIPCIÓN DE ACTIVIDADES EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS

“...El Supervisor del contrato será responsable de:

Visita en campo en el caso de los extensionistas y asesores de recaudo, en ciudades específicas.

Verificación y aprobación de informes solicitados para cada uno de los pagos en el formato Control de Pagos Contratos FNFP-F-GA-05-20, con el visto bueno en aprobación de informe.

Realizar el control externo de la programación del proyecto y de la ejecución del presupuesto del proyecto.

Exigir al contratista y/o empleado la ejecución idónea y oportuna del objeto del contrato, y/o la calidad de los bienes y servicios, de acuerdo con las especificaciones y oferta del contratista. · Efectuar el seguimiento permanente al desarrollo del contrato en sus diferentes etapas.

Controlar que el personal asignado para la ejecución del contrato sea idóneo y cuantitativamente suficiente para garantizar su terminación en el tiempo estipulado; al igual que la identidad y calidades del mismo, cuando este haya sido objeto de calificación en la propuesta.

*Solicitar informes periódicos al contratista y/o empleado sobre el avance del proyecto que se requieran, tanto en forma física como presupuestal.
Preparar y presentar informes periódicos y/o cuando sean requeridos, sobre el avance del proyecto.*

Participar en las reuniones de discusión cuando se trate de investigación o consultoría, de acuerdo a la necesidad y contenido de las mismas.

Vigilar que el desarrollo del proyecto se realice de acuerdo con el cronograma de trabajo e inversión. Atender y resolver todas las consultas sobre especificaciones

técnicas.

Justificar o aprobar técnicamente los cambios en las especificaciones, que no afecten substancialmente el proyecto y presentarlos ante la Gerencia General para su aprobación.

Realizar el control técnico de la ejecución contractual.

Formular por escrito las recomendaciones tendientes a la debida ejecución del contrato e informar oportunamente cualquier anomalía o conflicto que se presente al director de Talento Humano y Jurídico, Administrador del FNFP y director del Proyecto.

Informar oportunamente sobre las modificaciones, prórrogas o adiciones que se requieran; así como sobre las sanciones que recomiende imponer en caso de incumplimiento o retraso del contratista y/o empleado

Solicitar el acta de liquidación para los contratos de prestación de servicios al director de Talento Humano y Jurídico, la cual contiene el cumplimiento de las obligaciones y la paz y salvo del mismo.

Solicitar conceptos al área jurídica ante posibles incumplimientos contractuales o por parte del empleado para establecer los procesos disciplinarios a que haya lugar...”.

Manual de Contratación de bienes y servicios FNFP-P-GA-
05 Principios rectores

“...Planeación: En tal virtud de este principio se debe asegurar que todo proyecto este precedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico si es del caso, requeridos para determinar la viabilidad, necesidad o convivencia del objeto a contratar y su adecuación a los planes de inversión, de compras y de presupuesto según el cargo.

Contrato No 049 de 2023 compraventa de invernadero de micropropagación de plantas de papa celebrado entre la Federación Colombiana de productores de papa FEDEPAPA en calidad de administrador del Fondo Nacional de Fomento de la Papa – FNFP Y Grupo empresarial Inseragro S.A.S.

Clausula Sexta: OBLIGACIONES DE EL COMPRADOR:

“...4) Hacer entrega del terreno en condiciones requeridas para el proceso de adecuación e instalación, con conexiones de agua y luz se proporcionarán en el punto

5) *Asumir los costos y gastos derivados de cualquier licencia de construcción que sea necesaria...*”.

La Federación Nacional de Productores de la Papa-FEDEPAPA, en su calidad de administradora del Fondo Nacional de la Papa, suscribió el contrato 049 de 2023 cuyo objeto fue: *“Transferir a título de venta a el comprador, un invernadero de micropropagación de plantas de papa, diseñado bajo los siguientes parámetros: 18 m de largo y 11 m de ancho, equivalente a 198 m², altura mínima de 4,5 m y de 5 m en el otro extremo del invernadero”*.

Una vez revisados los soportes documentales por parte del equipo auditor, se detectó una inconsistencia en la ejecución del contrato 049 de 2023, suscrito entre la Federación Nacional de Productores de la Papa (FEDEPAPA) y el comprador, en cuanto al cumplimiento de los requisitos legales previos al inicio de las obras. En particular, el proyecto comenzó el 16 de junio de 2023, pero la solicitud de la licencia de reconocimiento de bodega y cerramiento urbano, requisito necesario, fue presentada hasta el 14 de julio de 2023.

Además, se evidencia que el 20 de noviembre de 2023, la Inspección de Policía suspendió las actividades del proyecto, sin embargo, no se ha encontrado documentación o soporte adecuado en los archivos del contrato que respalde esta suspensión, lo que genera dudas sobre la trazabilidad de las actividades contractuales. Situación que obedece primordialmente, a la falta de una planificación estratégica acorde con los objetivos para la obtención de las licencias, lo que genera incertidumbre en el cumplimiento de las obligaciones por parte del comprador.

Respuesta de la entidad

La entidad frente a esta observación presento las siguientes consideraciones:

“...Considera que frente al hallazgo realizado (SIC) por la CGR de “falta de una planificación estratégica acorde con los objetivos, lo que genera incertidumbre en el cumplimiento de las obligaciones por parte del comprador” a la luz de lo dispuesto en el Contrato No. 049 de 2023, suscrito con el Grupo Empresarial Inseragro SAS, se tiene que el actuar del administrador si cumplió con la planificación estratégica del contrato, la cual se llevó a cabo de manera exhaustiva y profesional, considerando todos los aspectos relevantes y estableciendo un marco claro para la ejecución del contrato y con ello, logrando la optimización de los recursos disponibles y la mitigación de riesgos asociados a esta tipología de contratos. Evidencia clara de ello, es que efectivamente, FEDEPAPA como sociedad sin ánimo de lucro de derecho privado y con cargo a su propio presupuesto, como consta en los documentos allegados el día 17 de octubre de 2024, suscribió Contrato de Obra

Civil No. 007, el dos (2) de junio de dos mil veintitrés (2023) (2. CONTRATO DE OBRA CIVIL FEDEPAPA.pdf), previa visita de reconocimiento en campo y elaboración de la propuesta técnico - económica, por parte del contratista, R&H CONSULTORIA Y SOLUCIONES CONSTRUCTIVAS SAS, representada legalmente por el Señor, Andrés Mauricio Hernández Moreno, quien se obligó en virtud del contrato a tramitar las licencias a que hubiera lugar con sus respectivos soportes de ley y reglamentarios, así como declaró a fin de poder llevar a cabo lo anterior, haber revisado el proyecto de que trataba el objeto contractual y cualquier situación que pudiera afectar tanto el cronograma de actividades como el precio ofertado, habiendo conocido todos los estudios y especificaciones técnicas recibidas directa o indirectamente de la Federación para la realización de las obras.

En todo caso, y en virtud de los trámites que a su vez adelantaba la sociedad R&H CONSULTORIA Y SOLUCIONES CONSTRUCTIVAS SAS, se suscribió el veinticinco (25) de septiembre de dos mil veintitrés (2023), Otrosí No. 01 al Contrato No. 049 de 2023, donde se amplió el plazo contractual hasta siete (7) de diciembre de la citada vigencia, salvaguardando con ello los intereses de ambas partes y garantizando el comprador (FEDEPAPA – FNFP) que efectivamente no había incertidumbre en el cumplimiento de las obligaciones a su cargo, en contraposición así, al cargo que aquí se endilga, pues se actuó con la debida diligencia y la previsión del caso, por si alguna otra eventualidad o imprevisto llegaba a acaecer.

En consecuencia, y dado que el comprador (FEDEPAPA – FNFP) mantuvo con el vendedor una comunicación constante respecto al imprevisto presentado con la Inspección de Policía, no estimó ni evaluó pertinente y significativo, suscribir nuevo otrosí o anexar los soportes documentales al Contrato No. 049 de 2023, como quiera que aún se encontraban dentro del plazo para garantizar ambas partes el cumplimiento de sus obligaciones contractuales y adicionalmente, los recursos se encontraban protegidos y bajo control, al estar las pólizas solicitadas desde la suscripción del contrato debidamente expedidas y vigentes y con las coberturas solicitadas al Grupo Empresarial Inseragro SAS y habiendo condicionado el pago del 50% restante a la entrega a satisfacción del invernadero de micropropagación de plantas de papa, debidamente adecuado e instalado en lugar que indicará el comprador, y previamente validado por el supervisor del contrato en el sitio de instalación, dando cuenta con ello también del cumplimiento de las obligaciones que le eran inherentes al comprador...”

Análisis de la respuesta

Frente a cada una de las consideraciones de la respuesta, el equipo auditor plantea lo siguiente:

“...Sobre la Responsabilidad del Contratista y el Rol de FEDEPAPA: según lo expuesto, en el contrato de obra civil No. 007 de junio de 2023, el contratista se compromete a tramitar las licencias necesarias para llevar a cabo la obra. Esta responsabilidad es clara, ya que se indica que debe cumplir con los requisitos legales y reglamentarios correspondientes para obtener las licencias pertinentes. Sin embargo, la solicitud de la licencia de uso de suelos fue presentada por la Federación (no por el contratista) el 14 de julio de 2023, lo que refleja una disonancia temporal respecto a la obligación del contratista.

Frente al plazo y responsabilidad contractual: aunque el contrato 007 fue suscrito en junio y establece que el contratista debe gestionar las licencias necesarias, la solicitud de la licencia no fue tramitada hasta el 14 de julio, y la resolución que concede la licencia ocurrió el 10 de octubre de 2023. Es importante señalar que el contrato de obra 049 de 2023 se ejecuta posteriormente, pero no puede iniciarse correctamente sin que se haya garantizado previamente la viabilidad del proyecto, incluida la obtención de la licencia de uso de suelos.

Acerca del principio de planeación: Este principio exige que cualquier proyecto esté precedido de estudios y análisis técnicos, financieros y jurídicos que aseguren su viabilidad, necesidad y adecuación. En este caso, la solicitud de licencia debió haberse realizado antes de la ejecución del contrato de obra (en lugar de hacerlo durante la ejecución o posterior a la firma del contrato). La falta de cumplimiento de este aspecto básico del principio de planeación, puede tener implicaciones tanto para el seguimiento y control de la ejecución como para la gestión eficiente de los recursos.

En relación a la viabilidad del proyecto: la obtención de la licencia de uso de suelos es un requisito previo esencial para determinar la viabilidad del proyecto. Si esta no se obtiene antes de comenzar la ejecución de la obra, el contratista y las partes involucradas corren el riesgo de realizar inversiones en una obra que no esté legalmente autorizada, lo que podría generar conflictos o la paralización de la obra en el futuro.

Es evidente que, a pesar de que el contratista tiene la responsabilidad de gestionar las licencias, la planeación del proyecto debe haber incluido de manera anticipada el aseguramiento de la viabilidad del mismo, lo que implica obtener las licencias correspondientes antes de iniciar la ejecución de cualquier contrato relacionado con la obra. De acuerdo con el principio de planeación establecido en el manual, este paso debe haberse dado antes de suscribir los contratos de obra o, al menos, haber sido una condición previa a la ejecución del contrato 049 de 2023.

El no haber cumplido con esta secuencia puede generar riesgos legales, operativos

y financieros (Que se materializaron en este proyecto, conllevando a que en el municipio de Villapinzón si se solicitaran PREVIAMENTE la licencia) para las partes involucradas, afectando la eficacia de la contratación y la implementación del proyecto...”.

Se configura hallazgo Administrativo (A).

Hallazgo No. 09: Supervisión de los contratos (A9).

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”

CONTRATACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS CÓDIGO: FNFP-P-GA-05 establecen su numeral:

“... 6 PRINCIPIOS RECTORES DE LA CONTRATACIÓN

El FONDO NACIONAL DE FOMENTO DE LA PAPA regirá su actividad contractual y laboral bajo los siguientes principios:

“... c. Eficiencia: Deberá lograrse la satisfacción y el cumplimiento de los fines de la contratación con procesos y procedimientos orientados a reducir la utilización de recursos para alcanzar el objetivo contractual. ...”.

j. Calidad: Es deber de los funcionarios que intervengan en la actividad contractual, de acuerdo con sus funciones y/o en relación con sus competencias, verificar las condiciones de calidad de los bienes, obras o servicios que se obtengan como resultado de la ejecución de los respectivos compromisos contractuales. Para tal efecto, exigirán que los bienes, obras y servicios contratados se ajusten a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas de carácter nacional o aquellas expresamente establecidas por la Ley...”.

“... 7.9 SEGUIMIENTO Y CONTROL DEL CONTRATO

Todos los Líderes de Procesos, establecerán los controles apropiados, que le permitan evaluar oportuna y adecuadamente la calidad del producto o servicio entregado, teniendo en cuenta:

- a) Que se debe hacer un seguimiento mensual o trimestral de acuerdo con las obligaciones que se convinieron para el cumplimiento de los objetivos y obligaciones de los contratos y su correcta ejecución, documentando las acciones de seguimiento periódico al cumplimiento de las obligaciones pactadas en cada contrato.*
- b) Que se debe evaluar el objeto del contrato y las obligaciones del mismo en el transcurso del contrato y antes de la fecha de vencimiento de las respectivas garantías.*
- c) Que los soportes como informes mensuales o informes técnicos y financieros de los contratos que lo requieran se estén archivando en forma cronológica dentro de la carpeta de documentos de cada contrato.*
- d) Que la entrega de los informes se esté realizando en los tiempos establecidos. Que la ejecución del contrato cumpla con el objeto, condiciones y obligaciones para pago de conformidad con lo pactado en el contrato, para lo cual el líder del proceso plasmará el Visto Bueno en el control de pagos en la casilla de aprobación de informe para que el Sistematizador Cuota de Fomento proceda con el pago. Este contempla: Nombre del contratista, número del contrato, valor y forma de pago, soportes para pago y garantías si aplica, según formato...”.*

SUPERVISIÓN DE CONTRATOS CÓDIGO: FNFP-P-GA-06,

“... 1. DESCRIPCIÓN DE ACTIVIDADES(...)

1.2. EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS

- El Supervisor del contrato será responsable de:*
- Visita en campo en el caso de los extensionistas y asesores de recaudo, en ciudades específicas.*
- Verificación y aprobación de informes solicitados para cada uno de los pagos en el formato Control de Pagos Contratos FNFP-F-GA-05-20, con el visto bueno en aprobación de informe.*
- Realizar el control externo de la programación del proyecto y de la ejecución del presupuesto del proyecto.*
- Exigir al contratista y/o empleado la ejecución idónea y oportuna del objeto del contrato, y/o la calidad de los bienes y servicios, de acuerdo con las especificaciones y oferta del contratista. · Efectuar el seguimiento permanente al desarrollo del contrato en sus diferentes etapas.*
- Controlar que el personal asignado para la ejecución del contrato sea idóneo y cuantitativamente suficiente para garantizar su terminación en el tiempo estipulado; al igual que la identidad y calidades del mismo, cuando este haya*

sido objeto de calificación en la propuesta.

- *Solicitar informes periódicos al contratista y/o empleado sobre el avance del proyecto que se requieran, tanto en forma física como presupuestal.*
- *Preparar y presentar informes periódicos y/o cuando sean requeridos, sobre el avance del proyecto.*
- *Participar en las reuniones de discusión cuando se trate de investigación o consultoría, de acuerdo a la necesidad y contenido de las mismas.*
- *Vigilar que el desarrollo del proyecto se realice de acuerdo con el cronograma de trabajo e inversión. · Atender y resolver todas las consultas sobre especificaciones técnicas.*
- *Justificar o aprobar técnicamente los cambios en las especificaciones, que no afecten substancialmente el proyecto y presentarlos ante la Gerencia General para su aprobación.*
- *Realizar el control técnico de la ejecución contractual.*
- *Formular por escrito las recomendaciones tendientes a la debida ejecución del contrato e informar oportunamente cualquier anomalía o conflicto que se presente al director de Talento Humano y Jurídico, Administrador del FNFP y director del Proyecto.*
- *Informar oportunamente sobre las modificaciones, prórrogas o adiciones que se requieran; así como sobre las sanciones que recomiende imponer en caso de incumplimiento o retraso del contratista y/o empleado*
- *Solicitar el acta de liquidación para los contratos de prestación de servicios al director de Talento Humano y Jurídico, la cual contiene el cumplimiento de las obligaciones y la paz y salvo del mismo.*
- *Solicitar conceptos al área jurídica ante posibles incumplimientos contractuales o por parte del empleado para establecer los procesos disciplinarios a que haya lugar...”*

La Federación Colombiana de Productores de Papa-FEDEPAPA, en su calidad de administradora del Fondo Nacional de la Papa, suscribió el contrato 055 de 2023 cuyo objeto fue: *“Prestar servicios como proveedor para la participación de la campaña de consumo del FNFP en el bingo concierto ganador, cuya realización será el próximo 22 de octubre de 2023.”*

Una vez revisados los soportes documentales por parte del equipo auditor, se evidenció que, dentro del informe de supervisión con fecha del 20 de noviembre de 2023, se relaciona un acta de inicio del 6 de octubre del 2023. Esta acta no se encontró en el expediente.

Al verificar el plazo de ejecución, se logra evidenciar que la fecha estimada para el inicio del contrato fue el 17 de octubre de 2023. Situación que refleja una discrepancia en la información registrada en dicho informe, en donde se menciona

reuniones realizadas con el proveedor con un acta de inicio del 6 de octubre del 2023.

Por otra parte, es pertinente mencionar que tanto el análisis y la justificación del proveedor, como la solicitud de elaboración del contrato, datan del 13 de octubre de 2023. fechas posteriores a la fecha registrada en el documento.

Situación que refleja una falta de control por parte de la persona encargada de la supervisión del contrato, lo que genera incertidumbre sobre la precisión de los mecanismos utilizados para garantizar que las fechas de inicio reflejen adecuadamente el desarrollo real de las actividades contratadas, afectando la seguridad jurídica de las partes contractuales.

Respuesta de entidad.

La entidad responde de la siguiente manera:

“...Como parte de la integralidad del informe de supervisión del contrato 055 de 2023 suscrito entre la Federación Colombiana de Productores de Papa - Fedepapa con Radio Cadena Nacional S.A.S., se presenta la globalidad de los distintos momentos que permitieron la contextualización y ejecución contractual.

Así las cosas, la razón por la cual se menciona el "Acta de inicio" del 06 de octubre del 2023 (adjunta), tiene que ver con la transparencia cronológica del proceso, dado que en la reunión sostenida el 06 de Octubre, de manera virtual entre las partes, Radio Cadena Nacional S.A.S. socializó la estrategia “Bingo Concierto Ganador” y la oportunidad de presencia de marca de la Campaña de Promoción al Consumo de Papa frente a un público objetivo relevante, el cuál involucra directamente a consumidores y a influenciadores en la decisión de compra y recomendación de producto: los tenderos.

Una vez realizado este acercamiento, se requirió la propuesta formal, la cual fue entregada el 09 de octubre de 2023, la misma fue objeto de evaluación. Luego de encontrar pertinencia y oportunidad de presencia de marca se procede con la justificación de selección de proveedor y solicitud de contrato el 13 de octubre de 2023. Finalmente se inicia la ejecución contractual el 17 de octubre de 2023...”.

Análisis de respuesta.

Considerando lo establecido en el Manual de Supervisión, en el que se establece como función del supervisor la: “...preparación y presentación de informes periódicos y/o a solicitud, sobre el avance del proyecto...”, se hace necesario, en

virtud de la gestión documental, que los líderes de cada proceso definan, creen o produzcan los registros documentales que evidencien las actividades desempeñadas. Es indispensable que se indiquen de manera precisa los plazos de iniciación y demás tiempos pertinentes, a fin de garantizar la adecuada ejecución del objeto contractual.

En este sentido, se mantiene la observación, dado que es esencial contar con claridad respecto a los tiempos de inicio en el marco del control ejercido por la supervisión, y para ello es fundamental que los registros sean precisos y confiables.

De conformidad con lo expuesto se configura hallazgo Administrativo. (A).

4.4 RESULTADOS PLAN DE MEJORAMIENTO VIGENCIA 2020 Y 2021

En atención a lo dispuesto en el reporte con corte a 31 de diciembre de 2023, la Federación Nacional de Productores de Papa - FEDEPAPA – Administrador del Fondo Nacional de Fomento a la Papa - FNFP, informa que presenta veintinueve (29) acciones de mejora, conforme a su plan de mejoramiento, con el fin de dar cumplimiento a las recomendaciones contenidas en el Informe de Auditoría de Cumplimiento correspondiente a las vigencias 2020-2021, emitido por la Contraloría General de la República en diciembre de 2022, según se detalla en la tabla anexa:

Una vez verificada la efectividad de las acciones de mejora presentadas en el Plan de Mejoramiento, se determinó de las veintinueve (29) acciones propuestas, doce (12) son efectivas que equivalen al 42%, y subsanaron las causas relacionadas con los hallazgos del proceso de recaudo identificados en auditorías anteriores. Sin embargo, diecisiete (17) acciones no fueron efectivas que equivalen al 58 %, ya que durante el desarrollo de la auditoría se evidenciaron debilidades y se configuraron nuevos hallazgos.

En consecuencia, el Plan de Mejoramiento se considera **inefectivo**, debido a la recurrencia de deficiencias y la falta de eficacia de las acciones implementadas. Este resultado se fundamenta en la evaluación objetiva de los resultados obtenidos y la persistencia de debilidades en el proceso de recaudo.

ANEXO No. 1.**CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS**

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (\$)
Administrativos	9	
Fiscales	1	
Disciplinarios	2	
Penales	2	
Beneficio de Auditoría	1	\$27.773.061

ANEXO
(EVALUACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO)

EVALUACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO FONDO NACIONAL DE FOMENTO DE LA PAPA				
DESCRIPCIÓN DEL HALLAZGO	CAUSA DEL HALLAZGO	ACCIÓN DE MEJORA	ACTIVIDADES / AVANCE FÍSICO DE EJECUCIÓN	CONCEPTO EQUIPO AUDITOR CGR.
Reporte mensual consolidado. (A)	Deficiencias en la implementación de mecanismos para eliminar la evasión y elusión, dado que se carece de la información adecuada para corroborar la consistencia de los valores transferidos por los recaudadores de la cuota de fomento, lo que afecta la toma de decisiones en el control de recaudo.	Sistematización e integración de las fuentes de información de recaudo en el Software Recaudopapa.	0	Para la CGR si bien esta acción busca mitigar el riesgo de no tener información fiable y veraz, para la toma de decisiones, no subsana el hallazgo de sistematización de la información puesto que el tratamiento de los datos no ha sido efectivo debido a que el reporte mensual ha sido muy bajo.
Reporte mensual consolidado. (A)	Deficiencias en la implementación de mecanismos para eliminar la evasión y elusión, dado que se carece de la información adecuada para corroborar la consistencia de los valores transferidos por los recaudadores de la cuota de fomento, lo que afecta la toma de decisiones en el control de recaudo.	Sistematización e integración de las fuentes de información de recaudo en el Software Recaudopapa	0	Para la CGR esta acción de mejora si bien busca desde el software generar estadísticamente los reportes mensuales, no subsana el hallazgo, puesto que se presentan deficiencias en la implementación de mecanismos para la consistencia de los valores transferidos por parte de los recaudadores.
Reporte mensual consolidado. (A)	Deficiencias en la implementación de mecanismos para eliminar la evasión y elusión, dado que se carece de la información adecuada para corroborar la consistencia de los valores transferidos por los recaudadores de la cuota de fomento, lo que afecta la toma de decisiones en el control de recaudo.	Fortalecer el seguimiento a las visitas realizadas por los Asesores de Recaudo.	0	Esta acción de mejora planteada por la entidad, Subsana el hallazgo, ya que contribuye a optimizar el trabajo y el tiempo que deben destinar los asesores de recaudo en las visitas a los recaudadores, siendo más eficientes y eficaces en su gestión.

DESCRIPCIÓN DEL HALLAZGO	CAUSA DEL HALLAZGO	ACCIÓN DE MEJORA	ACTIVIDADES / AVANCE FÍSICO DE EJECUCIÓN	CONCEPTO EQUIPO AUDITOR CGR.
Reporte mensual consolidado. (A)	Deficiencias en la implementación de mecanismos para eliminar la evasión y elusión, dado que se carece de la información adecuada para corroborar la consistencia de los valores transferidos por los recaudadores de la cuota de fomento, lo que afecta la toma de decisiones en el control de recaudo.	Fortalecer el seguimiento a las visitas realizadas por los Asesores de Recaudo.	0	Para la CGR esta acción de mejora planteada por la entidad, subsana el hallazgo sobre las falencias en el desempeño de los asesores de recaudo, en su importante rol para la entidad.
Reporte mensual consolidado. (A)	Deficiencias en la implementación de mecanismos para eliminar la evasión y elusión, dado que se carece de la información adecuada para corroborar la consistencia de los valores transferidos por los recaudadores de la cuota de fomento, lo que afecta la toma de decisiones en el control de recaudo.	Generar divulgación de la obligatoriedad del diligenciamiento y envío del reporte mensual consolidado.	0	Para la CGR esta acción de mejora planteada por la entidad, No subsana el hallazgo a pesar de ejecutarse, no tiene el alcance y el impacto que se propone en los recaudadores ya que, el porcentaje de estos que reportan mensualmente el reporte consolidado, es muy bajo.
Reporte mensual consolidado. (A)	Deficiencias en la implementación de mecanismos para eliminar la evasión y elusión, dado que se carece de la información adecuada para corroborar la consistencia de los valores transferidos por los recaudadores de la cuota de fomento, lo que afecta la toma de decisiones en el control de recaudo.	Establecer sanciones al no cumplimiento del artículo 08° del Decreto 2263 de 2014.	0	Para el equipo auditor, esta acción de mejora planteada por la entidad, No subsana el hallazgo, ya que, el MADR, no cuenta con competencias o facultades jurídicas para asegurar la entrega del informe mensual consolidado por parte de los recaudadores de la cuota de fomento. Por lo tanto, la acción de mejora carece de incidencia e impacto.

DESCRIPCIÓN DEL HALLAZGO	CAUSA DEL HALLAZGO	ACCIÓN DE MEJORA	ACTIVIDADES / AVANCE FÍSICO DE EJECUCIÓN	CONCEPTO EQUIPO AUDITOR CGR.
Gestión de cobro (A)	<i>FEDEPAPA como administrador del FNFP, pone en riesgo el cobro efectivo y los ingresos que pueda percibir el Fondo, al no adelantar acciones de cobro eficaces en recaudadores que presentan incumplimientos y renuencia en sus pagos.</i>	<i>Establecer tiempos y términos para adelantar las diferentes gestiones por el área de recaudo establecidas en el procedimiento.</i>	0	Para la CGR esta acción de mejora planteada por la entidad, no subsana el hallazgo, ya que si bien se presentan modificaciones en el procedimiento FNFP-P-RC-32 SEGUIMIENTO A RECAUDADORES RENUENTES - RENUENCIA DEL RECAUDADOR Y COBRO EJECUTIVO. No se han tomado medidas efectivas para el cumplimiento de estas directrices.
Gestión de cobro (A)	<i>FEDEPAPA como administrador del FNFP, pone en riesgo el cobro efectivo y los ingresos que pueda percibir el Fondo, al no adelantar acciones de cobro eficaces en recaudadores que presentan incumplimientos y renuencia en sus pagos.</i>	<i>Sistematizar e integrar las acciones de recaudo en el Software Recaudopapa</i>	0	Para la CGR esta acción de mejora planteada por la entidad, No subsana el hallazgo, ya que a pesar de generar los cobros a los recaudadores renuentes o que presentan deudas con FEDEPAPA -FNFP, no hay corresponsabilidad y es muy poca la presión para que se pongan al día.
Gestión de cobro (A)	<i>FEDEPAPA como administrador del FNFP, pone en riesgo el cobro efectivo y los ingresos que pueda percibir el Fondo, al no adelantar acciones de cobro eficaces en recaudadores que presentan incumplimientos y renuencia en sus pagos.</i>	<i>Sistematizar e integrar las acciones de recaudo en el Software Recaudopapa</i>	0	Para la CGR esta acción de mejora planteada por la entidad, no subsana el hallazgo, ya que este desarrollo o actualización en el aplicativo Recaudopapa.com, no se ha implementado aún.
Gestión de cobro (A)	<i>FEDEPAPA como administrador del FNFP, pone en riesgo el cobro efectivo y los ingresos que pueda percibir el Fondo, al no adelantar acciones de cobro eficaces en recaudadores que presentan incumplimientos y renuencia en sus pagos.</i>	<i>Sistematizar e integrar las acciones de recaudo en el Software Recaudopapa</i>	0	Para la CGR esta acción de mejora planteada por la entidad, subsana el hallazgo, ya que, permite tener información sobre los recaudadores que están en mora y poder tomar medidas oportunas.

DESCRIPCIÓN DEL HALLAZGO	CAUSA DEL HALLAZGO	ACCIÓN DE MEJORA	ACTIVIDADES / AVANCE FÍSICO DE EJECUCIÓN	CONCEPTO EQUIPO AUDITOR CGR.
<i>Aplicación procedimiento Inversiones (A)</i>	<i>No realización de estudios de mercado acordes con el tamaño del sector bancario</i>	<i>establecer un procedimiento que permita contar con estudios de mercado sobre un mínimo de bancos con calificación AAA y BRC1+, que se tendrán en cuenta para realizar el análisis de inversión de los recursos.</i>	0	Para la CGR esta acción de mejora planteada por la entidad, subsana el hallazgo de realizar colocación de recursos del Fondo, en CDTs en entidades financieras sin un estudio de mercado que permita elegir entre las sólidas y que brinden más garantías al Fondo.
<i>Destinación de recursos de la cuota de Fomento de la papa. (A)</i>	<i>No existen políticas de inversiones que fijen los lineamientos para maximizar la gestión de los recursos.</i>	<i>Contar con un proceso de formulación de proyectos enmarcado en los objetivos de la Ley 1707 de 2014.</i>	0	Para la CGR esta acción de mejora planteada por la entidad, no subsana el hallazgo de una inadecuada inversión de los recursos contraria a la misionalidad de la entidad encaminada al fortalecimiento de programas y proyectos en el sector de la papa.
<i>Destinación de recursos de la cuota de Fomento de la papa. (A)</i>	<i>No existen políticas de inversiones que fijen los lineamientos para maximizar la gestión de los recursos.</i>	<i>Contar con un proceso de formulación de proyectos enmarcado en los objetivos de la Ley 1707 de 2014.</i>	0	Para la CGR esta acción de mejora planteada por la entidad, no subsana el hallazgo de una inadecuada inversión de los recursos contraria a la misionalidad de la entidad encaminada al fortalecimiento de programas y proyectos en el sector de la papa.
<i>Campaña de promoción al Consumo de la Papa (HA)</i>	<i>Deficiencias por parte de la Dirección de Mercadeo, en la Aplicación de Metodologías</i>	<i>Contar con un informe por parte de la Dirección de Mercadeo, que dé cuenta de las metodologías de medición de la campaña y el ejercicio de supervisión contractual de cara a los objetivos del proyecto.</i>	0	Para la CGR esta acción de mejora planteada por la entidad, subsana el hallazgo generado por la dirección de mercadeo al generar el informe con la gestión metodológica y contractual del área.

DESCRIPCIÓN DEL HALLAZGO	CAUSA DEL HALLAZGO	ACCIÓN DE MEJORA	ACTIVIDADES / AVANCE FÍSICO DE EJECUCIÓN	CONCEPTO EQUIPO AUDITOR CGR.
Adición en contratos de publicidad (A)	Deficiencias en la aplicación de los procedimientos internos que exigen justificar y documentar las adiciones por parte del director de Mercadeo	Contar con un acápite en el formato de las solicitudes de contratos que permita dar cuenta de la necesidad de la adición (o disminución) presupuestal u otras modificaciones que se den ha lugar.	0	Para la CGR esta acción de mejora planteada por la entidad, subsana el hallazgo de adición en contratos de publicidad, al modificar el formato de solicitud de contrato de prestación de servicios u de otrosí, que permite conocer la necesidad de adición o disminución.
Supervisión de Contratos (A)	Deficiente ejercicio de supervisión, al no registrar y documentar las actividades que den cuenta del control y seguimiento de la ejecución de los contratos	Establecer un procedimiento que permita supervisar los contratos de manera estandarizada.	0	Para la CGR esta acción de mejora planteada por la entidad, subsana el hallazgo de supervisión de contratos, al estandarizar el procedimiento de supervisión para el control de las actividades contractuales.
Bases de datos de beneficiarios proyecto "Implementación de Tecnologías mediante extensión rural en el Sector Productivo papa ITPA" (HA)	Falta de control de calidad a la información del proyecto y sus beneficiarios.	Realizar seguimiento en campo mediante la implementación de plataforma digital.	0	Para el equipo auditor esta acción de mejora planteada por la entidad, subsana el hallazgo de falta de control en la información de los proyectos y sus beneficiarios, al implementar la plataforma digital que georreferencie las fincas y los productores.
Bases de datos de beneficiarios proyecto "Implementación de Tecnologías mediante extensión rural en el Sector Productivo papa ITPA" (HA)	Falta de control de calidad a la información del proyecto y sus beneficiarios.	Contratar un analista para realizar seguimiento a la información generada por el proyecto.	0	Para la CGR esta acción de mejora planteada por la entidad, subsana el hallazgo de falta de control en la información de los proyectos y sus beneficiarios, al contratar el analista para el programa "ITPA", que haga seguimiento a la información generada.
¿Inversión de los recursos? Proyectos de Investigación y Transferencia de Tecnología (A).	La falta de control por parte del administrador del FNFP, en los procesos que promueven la organización de la cadena de producción de la papa, así como las deficiencias en las obligaciones de la auditoría interna: en sus visitas, en el cumplimiento de sus funciones legales y contractuales, conllevan a la informalidad del subsector.	Actualización del procedimiento FNFP-I-FP-11 Validación productores aportantes cuota de fomento a través de las herramientas de recaudo.	0	Para la CGR esta acción de mejora planteada por la entidad, subsana el hallazgo de verificación de aportantes de la cuota de fomento de la Papa, en cuanto a que se modifica el procedimiento y se ajusta a los requerimientos a los aportantes.

DESCRIPCIÓN DEL HALLAZGO	CAUSA DEL HALLAZGO	ACCIÓN DE MEJORA	ACTIVIDADES / AVANCE FÍSICO DE EJECUCIÓN	CONCEPTO EQUIPO AUDITOR CGR.
Registro de los recaudos (A).	Alrededor del 20% de los recaudadores reportan y con debilidades e inconsistencias en la calidad de los datos cómo?: Fecha en que se recaudó la Cuota de Fomento?, -? ¿Variedad de papa sobre la que se recauda?, -? ¿Municipio del que proviene la papa? y? ? Cantidad del producto que causa la cuota, en kilos, datos que no son analizados y depurados por parte del administrador del FNFP.	Teniendo en cuenta el hallazgo No 1 del informe de Contraloría General de la República correspondientes a las vigencias 2016/2017 y 2020/2021, la acción de mejora es, generar divulgación de la obligatoriedad del diligenciamiento y envío del reporte mensual consolidado.	0	Para la CGR esta acción de mejora planteada por la entidad, No subsana el hallazgo del envío del reporte mensual consolidado por parte de los recaudadores, ya que, estos en su mayoría hacen caso omiso al envío de estos correos, al no tener FEDEPAPA -FNFP, la herramienta eficaz para ejercer presión y hacer que cumplan con la norma que les establece la obligación.
Registro de los recaudos (A).	Alrededor del 20% de los recaudadores reportan y con debilidades e inconsistencias en la calidad de los datos como: ¿Fecha en que se recaudó la Cuota de Fomento?, -? ¿Variedad de papa sobre la que se recauda?, -? Municipio del que proviene la papa? y? ? Cantidad del producto que causa la cuota, en kilos, datos que no son analizados y depurados por parte del administrador del FNFP.	Teniendo en cuenta el hallazgo No 1 del informe de Contraloría General de la República correspondientes a las vigencias 2016/2017 y 2020/2021, la acción de mejora es, establecer sanciones al no cumplimiento del artículo 08° del Decreto 2263 de 2014.	0	Para la CGR esta acción de mejora planteada por la entidad, subsana el hallazgo, ya que, para el registro de recaudo y los reportes presentados por los beneficiarios, se presenta el aplicativo Recaudopapa.com, en el cual, se puede identificar la información reportada por los recaudadores.
Registro de los recaudos (A).	Alrededor del 20% de los recaudadores reportan y con debilidades e inconsistencias en la calidad de los datos como: ¿Fecha en que se recaudó la Cuota de Fomento?, -? ¿Variedad de papa sobre la que se recauda?, -? Municipio del que proviene la papa? y? ? Cantidad del producto que causa la cuota, en kilos, datos que no son analizados y depurados por parte del administrador del FNFP.	Contratar un profesional de imputación de pagos y recaudo, para realizar seguimiento a los reportes mensuales consolidados recibidos por los recaudadores.	0	Para el equipo auditor, esta acción de mejora planteada por la entidad, subsana el hallazgo, ya que, se contrató un profesional para hacer seguimiento a los reportes mensuales y posteriormente trasladarla al analista de recaudo para su análisis.

DESCRIPCIÓN DEL HALLAZGO	CAUSA DEL HALLAZGO	ACCIÓN DE MEJORA	ACTIVIDADES / AVANCE FÍSICO DE EJECUCIÓN	CONCEPTO EQUIPO AUDITOR CGR.
<i>Evasión Cuota parafiscal (A).</i>	<i>Falta de socialización de la ley con el fin de concientizar al gremio de la imposición legal y las consecuencias jurídicas que implican el no pago de la cuota parafiscal, así como contar con un solo asesor de recaudo en la zona de mayor producción</i>	<i>Teniendo en cuenta el hallazgo No 7 del informe de Contraloría General de la República correspondientes a la vigencia 2016/2017 y 2020/2021, la acción de mejora es, sistematizar e integrar las acciones de recaudo en el Software Recaudopapa.</i>	0	El hallazgo ha sido recurrente en varias auditorías adelantadas por la CGR. La acción de mejora subsana el hallazgo, ya que para las vigencias 2016/2017 y 2020/2021, donde la información se manejaba manual y con inexactitudes. A 2023, empieza a sistematizarse la información a través del aplicativo Recaudopapa.com.
<i>Evasión Cuota parafiscal (A).</i>	<i>Falta de socialización de la ley con el fin de concientizar al gremio de la imposición legal y las consecuencias jurídicas que implican el no pago de la cuota parafiscal, así como contar con un solo asesor de recaudo en la zona de mayor producción</i>	<i>Generar divulgación de la obligatoriedad del pago de la cuota de fomento de la papa.</i>	0	La acción de mejora presentada por la entidad, No subsana el hallazgo de evasión de la cuota parafiscal. Los correos electrónicos masivos han tenido alguna incidencia en los recaudadores, pero no el impacto esperado, ya que, persiste el alto nivel de evasión por parte de los recaudadores renuentes.
<i>Gestión de cobro (A)</i>	<i>FEDEPAPA como administrador del FNFP, pone en riesgo el cobro efectivo y los ingresos que pueda percibir el Fondo, al no adelantar acciones de cobro eficaces en recaudadores que presentan incumplimientos y renuencia en sus pagos.</i>	<i>Establecer tiempos y términos para adelantar las diferentes gestiones por el área de recaudo establecidas en el procedimiento.</i>	<u>100</u>	Para la CGR esta acción de mejora planteada por la entidad, No subsana el hallazgo, ya que si bien se presentan modificaciones en el procedimiento FNFP-P-RC-32 SEGUIMIENTO A RECAUDADORES RENUENTES - RENUENCIA DEL RECAUDADOR Y COBRO EJECUTIVO. No se han tomado medidas efectivas para el cumplimiento de estas directrices.
<i>Gestión de cobro (A)</i>	<i>FEDEPAPA como administrador del FNFP, pone en riesgo el cobro efectivo y los ingresos que pueda percibir el Fondo, al no adelantar acciones de cobro eficaces en recaudadores que presentan incumplimientos y renuencia en sus pagos.</i>	<i>Sistematizar e integrar las acciones de recaudo en el Software Recaudopapa</i>	<u>50</u>	Para la CGR esta acción de mejora planteada por la entidad, No subsana el hallazgo, ya que a pesar de generar los cobros a los recaudadores renuentes o que presentan deudas con FEDEPAPA -FNFP, no hay corresponsabilidad y es muy poca la presión para que se pongan al día.

DESCRIPCIÓN DEL HALLAZGO	CAUSA DEL HALLAZGO	ACCIÓN DE MEJORA	ACTIVIDADES / AVANCE FÍSICO DE EJECUCIÓN	CONCEPTO EQUIPO AUDITOR CGR.
Gestión de cobro (A)	FEDEPAPA como administrador del FNFP, pone en riesgo el cobro efectivo y los ingresos que pueda percibir el Fondo, al no adelantar acciones de cobro eficaces en recaudadores que presentan incumplimientos y renuencia en sus pagos.	Sistematizar e integrar las acciones de recaudo en el Software Recaudopapa	<u>0</u>	Para la CGR esta acción de mejora planteada por la entidad, no subsana el hallazgo, ya que este desarrollo o actualización en el aplicativo Recaudopapa.com, no se ha implementado aún.
Gestión de cobro (A)	FEDEPAPA como administrador del FNFP, pone en riesgo el cobro efectivo y los ingresos que pueda percibir el Fondo, al no adelantar acciones de cobro eficaces en recaudadores que presentan incumplimientos y renuencia en sus pagos.	Sistematizar e integrar las acciones de recaudo en el Software Recaudopapa	<u>100</u>	Para la CGR esta acción de mejora planteada por la entidad, subsana el hallazgo, ya que, permite tener información sobre los recaudadores que están en mora y poder tomar medidas oportunas.
Evasión Cuota parafiscal (A). Se estableció en las visitas realizadas a los departamentos de Boyacá y Antioquia, que en los eslabones de la cadena tanto el productor como el comprador intermediario, son renuentes al pago de la cuota de esta contribución parafiscal, situación obedece a la ausencia de procedimientos y estrategias por parte del FNFP, para la socialización de la ley.	Falta de socialización de la ley con el fin de concientizar al gremio de la imposición legal y las consecuencias jurídicas que implican el no pago de la cuota parafiscal, así como contar con un solo asesor de recaudo en la zona de mayor producción	Teniendo en cuenta el hallazgo No 12 del informe de Contraloría General de la República correspondiente a la vigencia 2020 y 2021, la acción de mejora es, sistematizar e integrar las acciones de recaudo en el Software Recaudopapa	<u>50</u>	Para la CGR, La sistematización e integración de las acciones de recaudo en la aplicación Recaudopapa.com, para desarrollar un cobro sistematizado a los recaudadores cuando se encuentren en mora, No subsana la evasión de la cuota parafiscal por cuanto, a pesar de tener claras las implicaciones del no pago de la misma, la evasión no ha disminuido en cada vigencia auditada.
Evasión Cuota parafiscal (A). Se estableció en las visitas realizadas a los departamentos de Boyacá y Antioquia, que en los eslabones de la cadena tanto el productor como el comprador intermediario, son renuentes al pago de la cuota de esta contribución parafiscal, situación obedece a la ausencia de procedimientos y estrategias por parte del FNFP, para la socialización de la ley.	Falta de socialización de la ley con el fin de concientizar al gremio de la imposición legal y las consecuencias jurídicas que implican el no pago de la cuota parafiscal, así como contar con un solo asesor de recaudo en la zona de mayor producción	Generar divulgación de la obligatoriedad del pago de la cuota de fomento de la papa.	<u>100</u>	La acción de cumplimiento ejecutada por la entidad, No subsanan el hallazgo, ya que, si bien es cierto, el envío de correos y otro tipo de mensajes ayuda para que los recaudadores renuentes conozcan los alcances y responsabilidades de aportar a la cuota de fomento, esta acción no es muy efectiva si tenemos en cuenta el nivel de evasión y elusión reportadas en las vigencias auditadas.

