



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

**INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO
FONDO NACIONAL DE FOMENTO DE LA PAPA – FNFP
(VIGENCIAS 2016 y 2017)**

00851

**CGR - CDSA No.
DICIEMBRE DE 2018**

**INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO
FONDO NACIONAL DE FOMENTO DE LA PAPA -FNFP-**

Contralor General de la República	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Vicecontralor General de la República	Ricardo Rodríguez Yee
Contralor Delegado	Gabriel José Romero Sundheim
Directora de Vigilancia Fiscal	Sonia Alexandra Gaviria Santacruz
Supervisor Encargado	Juan Carlos Abuabara Eljadue
Líder de Auditoría	Gina Brigante del Guercio
Auditores	Dolores Ángel Cárdenas Cárdenas Rafael A. Meza Pabón Fabel Rodríguez Tibocho James Tunjano Hernández

TABLA DE CONTENIDO

	PÁGINA
1. HECHOS RELEVANTES AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO.....	5
2. 1. CARTA DE CONCLUSIONESCARTA DE CONCLUSIONES	6
2.1 OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA.....	7
2.1.1 Objetivo General	7
2.1.2 Objetivos Específicos	8
2.2 CRITERIOS IDENTIFICADOS	8
2.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA.....	9
2.5 RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	12
2.6 ATENCIÓN DE DENUNCIAS.....	12
2.7 BENEFICIO DE AUDITORÍA.....	12
2.8 PLAN DE MEJORAMIENTO	12
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	14
3.1. RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA..	14
3.2. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1.....	14
Hallazgo No. 01 - Registro de los recaudos (A).	14
Hallazgo No. 02 - Procedimiento de liquidación y cobro de intereses moratorios (A)	16
Hallazgo No. 03 - Seguimiento a recaudadores – Asesores de Recaudo (A).	18
3.3. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2.....	19
Hallazgo No. 04 - Cumplimiento de las obligaciones a los contratos con la Auditoría interna (A).	20
3.4. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3.....	21
Hallazgo No. 05 - Inversión de los recursos – Proyectos de Investigación y Transferencia de Tecnología. (A)	22
Hallazgo No. 06 - Supervisión MADR - Proyectos de Inversión. (A) (D1)	23
Hallazgo No. 07 - Evasión Cuota parafiscal. (A)	24
Hallazgo No. 08 - Formulación de proyectos de Investigación y Transferencia de Tecnología Núcleos Progresivos Vs. Ejecución. (A)	27
3.5. RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4.....	29



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Hallazgo No. 09 – Transferencia recursos ASOHOFrucol (A) (D2)	29
Hallazgo No. 10 - Acciones Jurídicas Frente al Cumplimiento de los Criterios legales – Conceptos jurídicos del Ministerio, Obligaciones Contractuales - Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola – ASOHOFrucol. (A) (D3)	31
4. ANEXOS	36



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

1. HECHOS RELEVANTES AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

El Fondo Nacional de Fomento de la Papa -FNFP es una cuenta especial, compuesta por la contribución parafiscal de la papa, administrada por la Federación Colombiana de Productores de Papa -FEDEPAPA. Fue creado por la Ley 1707 de 2014 y reglamentado por el Decreto 2263 de 2014.

Sus obligaciones están enmarcadas en el Contrato de Administración No. 001 del 02 de enero de 2015, suscrito con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -MADR, con una vigencia de 5 años.

Como un hecho a resaltar, es que es la primera vez que la CGR realizó una auditoría al Fondo Nacional de Fomento de la Papa – FNFP. Por ser de interés para el sector, en el Plan de Vigilancia y Control Fiscal - PVCF 2018, se programó una Auditoría de Cumplimiento para las vigencias 2016 y 2017, la cual se cumplió conforme a las nuevas metodologías bajo normas ISSAI.

Este Fondo tiene como situación especial el traslado de unos recursos y una base de datos de los recaudadores y productores, conforme a lo establecido en el artículo 21 de la Ley 1707 de 2014 y el artículo 16 del Decreto 2263 de 2014, por parte de Asohofrucol.

No obstante, y a pesar de esta exigencia legal en lo que corresponde a la revisión de las vigencias fiscales 2016 y 2017 se observó por parte de la CGR, que ASOHOFRUCOL no ha realizado entrega de los archivos, bases de datos y la transferencia de recursos, conforme lo demandó la Ley, ya que esto se ha realizado de forma parcial y extemporánea.

Lo anterior, por cuanto no existe soporte documental para determinar el valor a transferir, así como una base de datos completa que permita determinar el valor del recaudo por producto, como lo afirman las Auditorías Internas realizadas por ambos fondos, en el informe conjunto de fecha 29 de junio de 2017, así como el acta de Junta Directiva del FNFP No. 019 del 30 de mayo de 2018.

La anterior situación fue observada y comunicada al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –MADR, mediante oficio No.2018EE0132311 del 2 de noviembre de 2018 por parte de la CGR, no obstante, y a pesar de las decisiones de Junta Directiva, FEDEPAPA-FNFP presentó demanda de un proceso de rendición provocada de cuenta contra el Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola, en el Juzgado 29 civil del circuito el día 8 de noviembre de 2018.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctor
Germán Palacio Vélez
Representante Legal
Fondo Nacional de Fomento de la Papa
Bogotá D.C.

Respetado Doctor Palacio.

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-0014 del 14 de junio de 2017, la Contraloría General de la República realizó auditoría de Cumplimiento (PVCF 2018), al Fondo de Nacional de Fomento de la Papa –FNFP, vigencias 2016-2017, en virtud del Contrato de Administración No. 001 de 2015, celebrado entre la Federación Nacional de Productores de Papa –FEDEPAPA y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –MADR.

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

Es obligación de la CGR expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables para el Fondo Nacional de Fomento de la Papa, asignada a la Federación Nacional 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 REG-ORG-0012 del 24 de marzo de 2017 y las Directrices impartidas para la Auditoría de Cumplimiento, conforme a lo establecido en la Resolución Orgánica REG-ORG-0014 del 14 de junio de 2017, proferida por la Contraloría General de la República, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI¹),

¹ ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI¹) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Estos principios requieren de parte de la CGR la observancia de las exigencias profesionales y éticas que exigen 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, que fueron remitidos por las entidades consultadas, tales como el Fondo Nacional de Fomento de la Papa -FNFP, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola -ASOHOFRUCOL.

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

La auditoría se adelantó en las instalaciones de la Federación Nacional de Productores de Papa – FEDEPAPA-FNFP, con sede en Bogotá y se realizaron visitas en los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Nariño, Antioquia y Valle del Cauca. El período auditado tuvo como fecha de corte 31 de diciembre de las vigencias 2016 y 2017.

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

2.1 OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

Los objetivos de la auditoría fueron los siguientes:

2.1.1 Objetivo General

Evaluar la Administración del Fondo Nacional de Fomento de la Papa -FEDEPAPA y determinar si para las vigencias fiscales 2016 y 2017, el administrador cumplió con la correcta administración de recursos, recaudo e inversión, autorizaciones y controles, de acuerdo con las obligaciones contenidas en el Contrato de Administración y las disposiciones Constitucionales y legales, principalmente la

¹ INTOSAI: International Organisation of Supreme Audit Institutions.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Ley 1707 de 2014 y su Decreto reglamentario 2263 de 2014, y demás marcos normativos y reglamentarios que rigen al Fondo de Fomento de la Papa.

2.1.2 Objetivos Específicos

1. Determinar si el Fondo de Fomento de la Papa cumplió con el correcto recaudo, de acuerdo con las obligaciones contractuales, establecidas para tal fin, aplicando en todo caso cada uno de los requisitos exigidos por la Ley 1707 del 20 de enero de 2014, Decreto reglamentario 2263 de 2014, capítulo primero (1) artículos 3, 4, 6, 7, 8, 11, así como el Contrato de Administración.
2. Evaluar el Cumplimiento del control del Recaudo y verificar el ejercicio de la función de la auditoría Interna, de acuerdo con el Contrato de Administración, Contrato de Auditoría interna, Decreto 2025 de 1996 y demás normas que modifiquen, sustituyan o adicionen.
3. Determinar el cumplimiento de la administración de recursos, frente a las actividades de Ejecución e inversión, realizados por el Fondo de Fomento de la Papa -FNFP, y que estas correspondan a las estipulaciones pactadas en el Contrato de Administración Cláusula primera y segunda numerales 1-2, Cláusula Décima tercera, artículo 10 de la Ley 1707 de 2014, y su Decreto Reglamentario 2263 de 2014, y si los recursos recaudados se invierten en el objetivo misional del Fondo Nacional de Fomento de la Papa.

Atender las denuncias que sean remitidas al equipo auditor y que sean de competencia de la auditoría.

2.2 CRITERIOS IDENTIFICADOS

De acuerdo con el objeto de la auditoría al Fondo Nacional de Fomento de la Papa -FNFP, se evaluó el cumplimiento de la siguiente normatividad por parte de la entidad:

- Constitución Política de Colombia, artículos 64, 65 y 66, establece lineamientos para el Sector Agropecuario, así como el artículo 209 Principios de la Función Administrativa.
- Ley 101 de 1993 artículos 29, 30, 31, 32 y 33. Esta ley desarrolla los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Nacional. En tal virtud se fundamenta en los siguientes propósitos que deben ser considerados en la interpretación de sus disposiciones, con miras a proteger el desarrollo de



las actividades agropecuarias y pesqueras, y promover el mejoramiento del ingreso y calidad de vida de los productores rurales.

- Ley 1707 de 2014, por el cual se crea el Fondo de Fomento de la Papa, como una cuenta especial y determina las principales definiciones de las bases para su recaudo, administración y destinación, con el fin de contribuir al desarrollo del subsector de la papa en Colombia.
- Contrato de Administración suscrito con la Federación Colombiana de Productores de Papa –FEDEPAPA, número 2015-0001 del 02 de enero de 2015 con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -MADR, con una vigencia de 5 años.
- Decreto 2263 de 2014, capítulo primero (1), artículos 3, 4, 6, 7, 8 y 11, reglamentario de la Ley 1707 de 2014.
- Decreto 2025 de 1996, que establece los mecanismos a través del cual los entes administradores de los mismos efectuaran el seguimiento sobre el manejo de tales recursos y demás normas que modifiquen, sustituyan o adicionen.
- Contrato de Auditoría Interna, para la realización del seguimiento a la correcta liquidación de esta contribución, su debido pago, recaudo, consignación, así como su administración, inversión y contabilización. Lo anterior sin perjuicio de los demás controles establecidos por la Constitución Política y las demás normas.

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 realizó a las vigencias 2016 y 2017; se enfocó a la evaluación del cumplimiento de la normatividad aplicable, contrato de administración, Contrato de Auditoría Interna, plan estratégico – procedimientos del FNFP, con el fin de establecer el cumplimiento de la normatividad vigente respecto de la administración del Fondo; la estrategia de Auditoría está basada en un enfoque cualitativo. Los riesgos identificados dentro de cada objetivo de auditoría fueron en su orden:

Recaudo

- El no reporte del detalle de recaudo por parte de los recaudadores. Este riesgo se verificó a través de las visitas a los recaudadores, para establecer los motivos por los cuales no reportan el valor recaudado bajo los parámetros establecidos en el Decreto 2263 de 2014, así como conocer de parte de estos: la gestión, la divulgación, capacitación respecto al diligenciamiento y reporte de

la cuota; de otra parte, en forma selectiva, se verificó el registro sistematizado, teniendo como fundamento que no se cuenta con la información completa reportada por los recaudadores.

- Que no se esté consignando la cuota por parte de los recaudadores en los términos establecidos por la ley. Este riesgo se verificó a través de las visitas a los recaudadores para establecer que las consignaciones se estén efectuando dentro de los tiempos establecidos y con esta información se validó el registro sistematizado por el FNFP, en cuanto a la liquidación de los intereses.

Control de Recaudo.

- Falta de seguimiento por parte de la auditoría interna para el control de reportes de los recaudadores. Este riesgo se verificó mediante los planes de trabajo presentados por la auditoría interna y la comparación y/o verificación a través de las visitas de campo efectuadas a los recaudadores, con el fin de establecer que se le dé cumplimiento a la Ley y contrato de Auditoría interna.

Ejecución e Inversión.

- Inadecuada formulación de proyectos, que los objetos de los proyectos no correspondan a los objetivos legales y que en su ejecución se alcance el objetivo propuesto. El presente riesgo se evaluó a través de pruebas selectivas, mediante un análisis documental y visitas de campo, orientado a la revisión del proyecto contra la Ley y el Plan estratégico.
- Que los recursos de Investigación y Transferencia de Tecnología no se hayan ejecutado en beneficio del contribuyente. El presente riesgo se evaluó mediante inspección física realizada a las regiones beneficiarias de este proyecto.

Denuncias.

- La no entrega dentro de las obligaciones contenidas en la Ley dentro del término establecido por esta, las bases de datos de las personas obligadas al recaudo y la transferencia de recursos del producto correspondiente a la cuota de fomento. Este objetivo se desarrolló con los lineamientos para atención de denuncias y de acuerdo con la solicitud realizada por el FNFP.



Control Interno.

Se evaluó el Control Interno del Fondo Nacional de Fomento de la Papa –FNFP, emitiéndose un concepto sobre la calidad y efectividad de los controles, utilizando la metodología establecida en la Guía de Auditoría de Cumplimiento de la CGR.

Se evaluaron los mecanismos del Sistema de Control Interno implementados e implícitos en cada uno de los procesos evaluados. La evaluación realizada al asunto auditado arrojó una calificación total para el Diseño y Efectividad del Control Interno de 2.3, ubicándolo en el rango de INADECUADO, y una calificación final para el Control Interno de 2.5, ubicándolo en el rango de INEFICIENTE.

La anterior calificación obedece a que los controles diseñados para la mitigación de los riesgos identificados no fueron efectivos; teniendo en cuenta las debilidades encontradas en el desarrollo de la auditoría por parte de la CGR a través de las visitas de campo efectuadas a los departamentos de Antioquia, Boyacá, Cundinamarca, Valle del Cauca y Nariño, en los siguientes procesos:

- Procesos de Recaudo: Registro por parte de los recaudadores, liquidación y cobro de intereses moratorios, seguimiento de los asesores de recaudo y transferencia recursos ASOHOFrucol.
- Proceso Control de recaudo: Cumplimiento de las obligaciones del contrato de auditoría interna.
- Proceso de formulación y ejecución de las inversiones: Proyectos de Investigación y Transferencia de Tecnología, Supervisión MADR - Proyectos de Inversión, Evasión Cuota parafiscal.

2.4 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA.

Como resultado de la auditoría realizada, la Contraloría General de la República considera que el cumplimiento de la normatividad relacionada con la inversión de recursos en los proyectos de transferencia y tecnología, proyecto de recaudo, control de recaudo; presenta debilidades en el cumplimiento de la normatividad relacionada en el acápite de criterios, los cuales se encuentran descritos en el resultado de la auditoría.

Por tal razón, consideramos que hubo un Incumplimiento Material sobre la base del trabajo efectuado, salvo en los siguientes aspectos, relacionados, con la inversión de recursos en los proyectos de transferencia y tecnología, proyecto de recaudo, control de recaudo; presenta debilidades en el cumplimiento de la



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

normatividad relacionada en el acápite de criterios que forman parte de este documento, por tal razón la conclusión en este proceso auditor, se traduce en un Incumplimiento material, con Reservas.

2.5 RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República constituyó diez (10) hallazgos Administrativos de los cuales tres (3) tienen presunta incidencia Disciplinaria; para el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR dos (2) y uno (1) para el Fondo de Fomento Hortifrutícola - ASOHOFrucol, y serán trasladados a la instancia competente.

2.6 ATENCIÓN DE DENUNCIAS

Se encuentra en trámite el Derecho de Petición 2017-120583-82111-D, entregado al equipo auditor para su análisis y respuesta, el cual se realizará conforme a los procedimientos de Derecho de Petición de la Contraloría General de la República.

Dentro del marco de esta auditoría, se evaluó el cumplimiento del artículo 21 de la Ley 1707 de 2014 "Transferencia de los recursos y bases de datos de Asohofrucol al FNFP". Como resultado del análisis la CGR, estructuro dos (2) hallazgos, uno (1) con posible incidencia Disciplinaria, el cual fue comunicado al MADR, y otro de tipo administrativo comunicado al Fondo de Fomento Hortifrutícola - ASOHOFrucol.

2.7 BENEFICIO DE AUDITORÍA

El FNFP logró el recaudo por concepto de intereses por parte de las personas obligadas a esta contribución parafiscal por valor de \$4.532.178. Lo anterior producto del resultado de las visitas de campo realizadas a las regiones objeto de la muestra por parte de la comisión auditora.

2.8 PLAN DE MEJORAMIENTO

FEDEPAPA, como administrador del FNFP, deberá elaborar el Plan de Mejoramiento, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

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 quince (15) días hábiles siguientes al recibo de este informe, según lo establecido la Resolución 07350 de 2013, y debe contener las acciones y metas que se implementarán por parte de la Entidad, 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: juan.abuabara@contraloria.gov.co, gina.brigante@contraloria.gov.co y cecilia.gomez@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 los diferentes entes objetos de control fiscal, para eliminar la causa de los hallazgos detectados.

Bogotá D.C., **06 DIC. 2018**


GABRIEL JOSÉ ROMERO SUNDHEIM
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

Aprobó: *Sonia Alexandra Gaviria Santacruz – Directora Vigilancia Fiscal*
Revisó: *Juan Carlos Abuabara Eljadue - Coordinador de Gestión*
Elaboró: *Equipo Auditor*

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1. RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA

Del análisis efectuado a los procesos y procedimientos adelantados por FEDEPAPA, como administrador del Fondo Nacional de Fomento de la Papa - FNFP, durante las vigencias 2016 y 2017, se estableció que no obstante estar cumpliendo con los principios de la función administrativa, la Ley 1707 de 2014 y su decreto reglamentario, así como la Ley 101 de 1993, el contrato de administración y demás disposiciones que la regulan para tal fin, se encontraron deficiencias en algunas de las actuaciones administrativas adelantadas por el administrador, como se relacionan a continuación en cada uno de los objetivos específicos de la auditoría.

3.2. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1

Determinar si el Fondo de Fomento de la Papa cumplió con el correcto recaudo, de acuerdo con las obligaciones contractuales, establecidas para tal fin, aplicando en todo caso cada uno de los requisitos exigidos por la Ley 1707 del 20 de enero de 2014, Decreto reglamentario 2263 de 2014, capítulo primero (1) artículos 3, 4, 6, 7, 8, 11, así como el Contrato de Administración.

Como resultado de la evaluación a este objetivo, la CGR estableció los siguientes hallazgos:

Hallazgo No. 01 - Registro de los recaudos (A).

Decreto 2263, "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.*



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

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.”

Como resultado de las visitas realizadas a recaudadores en los departamentos de Nariño, Valle del Cauca y Antioquia se evidenciaron las siguientes situaciones que contribuyeron al incumplimiento de esta obligación, como: - Un gran número de recaudadores no diligencian el formato establecido para el reporte del recaudo - Otros recaudadores lo diligencian, pero no lo envían. - Otros, aunque envían el formato diligenciado, esta información no es registrada y sistematizada por parte del administrador del FNFP.

Además, la información que se tiene en el archivo Excel “Reporte Recaudo 2016 – 2017.xls”, de los pocos recaudadores que la reportan (alrededor del 20%), presenta debilidades e inconsistencias en la calidad de los datos como: “Fecha en que se recaudó la Cuota de Fomento de la Papa”, - “Variedad de papa sobre la que se recaudó la Cuota”, - “Municipio del que proviene la papa sobre la que se causa la Cuota de Fomento de la Papa” y – “Cantidad del producto que causa la cuota, señalada en kilogramos”, datos que no son analizados y depurados por parte del administrador del FNFP.

Por tal razón, no se está cumpliendo con el registro del recaudo de acuerdo con lo establecido en el Decreto 2263 y el procedimiento FNFP-I-RC-02 – Instructivo para el envío de la información registro de los recaudos; de igual forma, no existe un procedimiento para la consolidación y sistematización de esta información por parte del administrador del FNFP.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Lo anterior, conlleva a no tener información estadística que reúna las características para la toma de decisiones e información sistematizada que sirva para el control del recaudo.

La entidad en su respuesta menciona:

"El administrador realiza la gestión de solicitud de la información del reporte mensual consolidado, que debemos fortalecer para mejorar su consecución y generar un procedimiento para su consolidación mediante un software especial para recaudo"

Hallazgo No. 02 - Procedimiento de liquidación y cobro de intereses moratorios (A)

Contrato de Administración: - *"OBLIGACIONES DE FEDEPAPA- Cláusula 2- Numeral 2- Velar por el oportuno Recaudo de la Cuota del Fondo Nacional del Fondo de la Papa..."*

Ley 1707 del 20 de enero de 2014 establece Artículo 7. *"De la transferencia de la cuota de Fomento. Las personas obligadas al recaudo de la cuota de fomento de la papa mantendrán estos recursos en cuentas separadas y estarán obligados a acreditarlos en la cuenta especial del fondo de fomento de la papa dentro de los (10) días del mes siguiente a su recaudo"*

"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 3º de la Ley 1066 de 2006..."*

Esta normatividad fue implementada por el administrador del FNFP, mediante el procedimiento FNFP-P-RC-33 - Liquidación de intereses de mora, con fecha 4 de enero de 2017 donde establece:

"Numeral 5. Descripción de actividades:



5.1 Elaborar el control del recaudo mensual

El Asistente de Recaudo de acuerdo con la Sábana de recaudo consolidado mensual FNFP-F-RC-31-59, identifica las consignaciones que se realizaron de manera extemporánea (después del 10 día hábil de cada mes), e informa al Coordinador de Recaudo con el fin de realizar la liquidación de intereses, el primer día hábil del mes siguiente al recaudo.

5.2 Verificación de liquidación

El Coordinador de Recaudo y/o el Asistente de Recaudo verificarán la liquidación e identificará aquellos recaudadores que adeuden intereses y se elaborará el estado de cuenta mediante el formato Liquidación de intereses FNFP-F-RC-33-61...”

En las visitas efectuadas a los Departamentos de Antioquia, Nariño, Valle del Cauca y Boyacá a los agentes recaudadores, la auditoría evidenció que la liquidación de los intereses, que es responsabilidad del Fondo, no se está realizando de acuerdo con lo establecido en la ley y el procedimiento adoptado; por cuanto los agentes recaudadores, no están realizando la consignaciones por este concepto al ente administrador dentro de los 10 días del mes siguiente a su recaudo, pues estos acumulan 2, o más meses y la liquidación la realizan tomando como base la fecha de la última consignación; sin tener en cuenta que esta, corresponde a los pagos por conceptos de periodos anteriores.

No obstante, haber realizado una liquidación de intereses de mora, en el mes de agosto de 2017, donde se calcularon intereses desde enero de 2016 y hasta mayo de 2017; se observa que a partir de esa fecha no se han vuelto a realizar cobros por este concepto a pesar de tener pagos de recaudo extemporáneos.

Esta situación obedece al incumplimiento de las exigencias legales y la no aplicación de los procedimientos internos del FNFP; la deficiencia en la consolidación de las actas de visitas de los asesores de recaudo por parte de la coordinación; debilidades en las visitas realizadas por los asesores de recaudo en cuanto a las tareas asignadas en la verificación de periodos al cual corresponde el pago, así como la falta de comunicación entre el nivel central y las regiones, como también la ausencia del cumplimiento de la auditoría interna en cuanto a las visitas a los agentes recaudadores.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

La anterior situación evidencia que no hay un adecuado control del recaudo de la cuota de la contribución parafiscal del Fondo Nacional de Fomento de la Papa - FNFP.

La entidad en su respuesta menciona:

“... Para el año 2019 se implementarán ayudas tecnológicas para el seguimiento a los recaudadores, que permitan generar alertas en tiempo real cuando se presenten retrasos en el pago, seguimiento a recaudadores, y registro de visita en línea”

Hallazgo No. 03 - Seguimiento a recaudadores – Asesores de Recaudo (A).

Ley 1707 del 20 de enero de 2014 dispone en su Artículo 7. Lo siguiente: *“De la transferencia de la cuota de Fomento. Las personas obligadas al recaudo de la cuota de fomento de la papa mantendrán estos recursos en cuentas separadas y estarán obligados a acreditarlos en la cuenta especial del fondo de fomento de la papa dentro de los (10) días del mes siguiente a su recaudo*

Parágrafo 1º. 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 2º. 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...”

El procedimiento FNFP-P-RC-31 –Control de Recaudo establece:

Numeral 3.6. Asesor de recaudo: *“Funcionario del Fondo Nacional de Fomento de la Papa - FNFP, cuya actividad principal es realizar visitas in situ a los recaudadores con el fin de socializar, capacitar y verificar el debido cumplimiento de los aportes por cuota de fomento de papa en la zona asignada, de acuerdo con los indicadores y metas establecidas para tal fin, así como la divulgación de los programas y proyectos de inversión del Fondo”*

5.3 Realizar las visitas programadas para el seguimiento de recaudadores: *“El Asesor de Recaudo con base en el cronograma validado y aprobado por el Coordinador de Recaudo determina la necesidad de recursos económicos para desarrollar las visitas, si se requiere desplazamiento a otro departamento, Ver Procedimiento para la solicitud de anticipos, legalizaciones y reembolsos FNFP-P-CT-10.*



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

El propósito de la visita

Para el seguimiento de recaudadores, el Asesor de Recaudo realiza la revisión de los soportes del recaudo, tales como, las consignaciones bancarias, facturas de compra de papa, libro de terceros, comunicaciones enviadas desde la oficina central, el Reporte mensual consolidado FNFP-RC-F-31-56, y las posibles novedades como:

- Disminución en el monto de recaudo.*
- Comunicaciones emitidas por el Fondo.*
- Seguimiento a acuerdos de pago, intereses de mora y cuotas de recaudo no pagadas.*

Se debe evidenciar la visita en el Acta de Visitas a Recaudadores FNFP-F-RC-31-58, donde registra la información básica del recaudador y el resultado de la visita...”

En las visitas efectuadas a los recaudadores de Nariño, Antioquia y Valle del Cauca se evidenció, tanto en el registro de la visita como en la información suministrada por los recaudadores, que el seguimiento efectuado por los asesores solo se limita a verificar el valor de la consignación, sin establecer el concepto al cual pertenecen a través de las facturas, el periodo al cual corresponde, ni su ex temporalidad en el pago, incumpliendo lo establecido en la Ley y en lo reglamentado.

La anterior situación, evidencia debilidad en el control del recaudo y puede conllevar a un riesgo de evasión de la cuota.

La entidad en su respuesta menciona:

“Estamos de acuerdo con la observación de la Comisión, incluyendo en el procedimiento de seguimiento a recaudadores, que el asesor de recaudo evidencie la solicitud de los libros contables y si le son entregados o no, describiendo cada una de las verificaciones realizadas. A partir de la fecha se informará a los asesores esta instrucción”

3.3. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2

Evaluar el Cumplimiento del control del Recaudo y verificar el ejercicio de la función de la auditoría Interna, de acuerdo con el Contrato de Administración,



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Contrato de Auditoría interna, Decreto 2025 de 1996 y demás normas que modifiquen, sustituyan o adicionen.

Hallazgo No. 04 - Cumplimiento de las obligaciones a los contratos con la Auditoría interna (A).

Decreto 2263 de 2014 del 11 de noviembre de 2014 establece en la parte considerativa en su párrafo 5 “...Que el Decreto 2025 de 1996 establece los mecanismos y procedimientos de control interno y externo aplicables a la parafiscalidad agropecuaria generada o que se genere en el marco de la ley 101 de 1993, los cuales deben ser tenidos en cuenta para el funcionamiento del Fondo Nacional del Fomento de la Papa”

Decreto 2025 de 1996, en el Capítulo I De los mecanismos de control interno establece en su artículo 1 “... 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”

Durante las vigencias 2016 y 2017 el Administrador del Fondo Nacional de Fomento de la Papa –FNFP celebró los contratos 066 de 2016 y 030 de 2017, con la Sociedad Logística Contable y Administrativa S.A.S. – LOGISCONT S.A.S., donde se establece en su Cláusula Primera, OBJETO Y ALCANCE: “... Que la empresa seleccionada cumpla con el perfil para desempeñar el cargo del Auditor Interno del Fondo Nacional de Fomento de la Papa –FNFP teniendo en cuenta el Decreto 2025 de 1996...”

Igualmente, en los contratos antes mencionados se establece en la Cláusula Segunda - OBLIGACIONES DE LA EMPESA - “... Numeral 2.1 Verificar la correcta liquidación de las contribuciones parafiscales. Numeral 2.2 Comprobar el debido pago de los aportes parafiscales, recaudo y consignación de los mismos sobre las personas naturales o jurídicas que contribuyan con los mencionados aportes. Numeral 2.3 Realizar seguimiento a la administración inversión y contabilización de los recursos parafiscales que reciba el Fondo Nacional de Fomento de la Papa...”

En las visitas efectuadas a los departamentos de Nariño, Cundinamarca, Boyacá, Antioquia y Valle del Cauca, con el fin de determinar el cumplimiento de las obligaciones de la Auditoría Interna, se pudo evidenciar que los agentes recaudadores y los productores beneficiarios del proyecto de Investigación y



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Transferencia de Tecnología, no cuentas con las visitas de la Auditoría Interna con el fin de evaluar la correcta liquidación del recaudo e inversión de los recursos en las vigencias 2016 y 2017, conforme la obligación contractual.

En efecto, no hubo visita por parte de la Auditoría Interna; en tal sentido no se cumplió con la obligación legal y contractual de velar por la correcta verificación de la liquidación de las contribuciones parafiscales, el debido pago del recaudo y consignación del mismo, situación que permitiera al fondo tomar los correctivos necesarios para subsanar los errores que no hayan sido detectados por sus asesores.

Lo anterior, debido al incumplimiento de las obligaciones contenidas en el Decreto 2263 de 2014, Decreto 2025 de 1996, así como las obligaciones contemplados en los contratos 066 de 2016 y 030 de 2017, lo que genera falta de seguimiento y control sobre el oportuno y correcto recaudo de la cuota del Fondo Nacional de Fomento de la Papa, el seguimiento a la ejecución de los recursos de inversión.

La entidad en su respuesta menciona:

“El administrador realiza la gestión de solicitud de la información del reporte mensual consolidado, que debemos fortalecer para mejorar su consecución y generar un procedimiento para su consolidación mediante un software especial para recaudo.”

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

Determinar el cumplimiento de la administración de recursos, frente a las actividades de Ejecución e inversión, realizados por el Fondo de Fomento de la Papa -FNFP, y que estas correspondan a las estipulaciones pactadas en el Contrato de Administración, artículo 10 de la Ley 1707 de 2014, y su Decreto Reglamentario 2263 de 2014, y si los recursos recaudados se invierten en el objetivo misional del Fondo Nacional de Fomento de la Papa.

Como resultado de la evaluación realizada por la CGR, tanto en la oficina de nivel central como en las visitas de campo, al proceso de formulación y ejecución de las inversiones, se determinaron los siguientes hallazgos:



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Hallazgo No. 05 - Inversión de los recursos – Proyectos de Investigación y Transferencia de Tecnología. (A)

Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia: “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 1707 del 20 de enero del 2014.

Artículo 5°. “Contribución Parafiscal Agropecuaria. De conformidad a lo establecido en la Ley 101 de 1993, la Cuota de Fomento de la Papa es una contribución de carácter parafiscal agropecuario, impuesta por razones de interés general, para el beneficio de sus contribuyentes”.

“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.”

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 obligada 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”

DECRETO NÚMERO 2263 DE 2014. ARTÍCULO 4. Personas obligadas al pago de la cuota de fomento de la papa. “Los productores de papa, ya sean personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho, estarán obligados al pago de la Cuota de Fomento de la Papa, al momento de la transacción o del pago correspondiente”.

En las visitas de campo realizadas a los departamentos de Antioquia, Boyacá, Cundinamarca y Nariño, se pudo observar que los productores de papa no están cancelando la Cuota de la Contribución Parafiscal que establece la ley. Sin embargo, los mismos están recibiendo beneficios de los Proyectos de Investigación y Transferencia de Tecnología, a los cuales no tendrían derecho por



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

disposición legal. Estos productores realizan el proceso de comercialización a través de intermediarios informales, sin que haya una contribución para el pago de esta cuota, tanto del productor y/o el comprador, como lo demanda la norma.

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.

La entidad en su respuesta menciona:

“...Ahora bien, con base en la presente observación retomaremos las diferentes alternativas de pago de la cuota de fomento desde el primer eslabón, las cuales presentaremos a la Junta Directiva del Fondo Nacional de Fomento de la papa para su consideración y ejecución en la vigencia 2019.”

Hallazgo No. 06 - Supervisión MADR - Proyectos de Inversión. (A) (D1)

Contrato de administración 001 del 02 de enero de 2015. Cláusula tercera numeral 5 *“programar y realizar las reuniones que fueren necesaria para la coordinación, la ejecución y el seguimiento del Contrato”*.

Numeral 6 *“ejercer el control y seguimiento de las actividades del contrato”*.

Ley 1707 de 2014 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”*.

Artículo 15. *“Funciones de supervisión y vigilancia. Son funciones de Supervisión y vigilancia del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural las entre otras, las siguientes: Hacer seguimiento y evaluación a los planes, programas y proyectos del Fondo de Fomento de la Papa”*

En las visitas de campo realizadas en diferentes zonas del país, se verificó la inexistencia de visitas por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a la ejecución de estos proyectos de Inversión, investigación y transferencia de tecnología – Núcleos Progresivos, de tal manera que pueda realizar una supervisión efectiva, adecuada para ejercer control a través de desplazamiento, visita de campo de tal manera que pueda realizar una inspección en el lugar



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

donde se desarrollan los proyectos en tiempo real, de manera que le permita hacer observaciones al Fondo Nacional de Fomento de la Papa - FNFP, para que este a su vez tome los correctivos necesarios, en procura del mejoramiento para el fortalecimiento del sector.

Lo anterior, conlleva el incumplimiento de las disposiciones establecidas en la ley, generando deficiencias en las actividades de control y supervisión por parte del contratante y consecuentemente, una eventual responsabilidad disciplinaria.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en su respuesta expone:

“...que por la estructura y limitada disponibilidad de presupuesto por parte del Ministerio no fue posible realizar visitas de campo en el periodo 2016 – 2017; sin embargo, para ejercer un control permanente y detallado sobre el manejo de los recaudos y la ejecución de las inversiones por parte del Fondo y atendiendo lo establecido en la cláusula sexta del contrato de administración” (...). “...En este sentido en los informes de auditoría se evidencia que de una manera aleatoria y selectiva la auditoría evalúa el cumplimiento a los objetivos de los programas de inversión en donde para algunos casos se realiza a través de visitas de campo y en otros en la verificación documental tales como boletines, verificación de talleres de implementación, actas de visita, entre otras.” (...). “...Entendiendo la importancia que tienen estos informes de la auditoría interna, dentro de la labor de seguimiento y control que realiza el Ministerio, fue necesario que frente al informe presentado por la Auditoría al 30 de junio de 2017, se realizara una reunión para discutir sobre algunos aspectos identificados.”

La CGR considera que las actividades de supervisión impuestas al MADR no deben ser delegadas a la auditoría interna, por cuanto a este le asiste la responsabilidad de inspección y control conforme la disposiciones legales y contractuales, advirtiendo que es una situación recurrente en la supervisión de los contratos de administración de los diferentes fondos parafiscales, a manera de ejemplo citamos: Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola – ASOHOFRUCOL -, Cuenta Nacional de Carne y Leche, Fondo Nacional de la Porcicultura, entre otros.

Por lo anterior se mantiene la connotación disciplinaria, de acuerdo con el artículo 34 de la ley 734 de 2002.

Hallazgo No. 07 - Evasión Cuota parafiscal. (A)

Constitución Política de Colombia Artículo 209. *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los*



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

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 1o. DE LA LEY 1707 DE 2014- OBJETO. *“La presente ley tiene por objeto establecer la Cuota de Fomento de la Papa, crear el Fondo de Fomento y determinar las principales definiciones de las bases para su recaudo, administración y destinación, con el fin de contribuir al desarrollo del subsector de la papa en Colombia”.*

ARTÍCULO 2o. DEL SUBSECTOR DE LA PAPA. *“Para efectos de esta ley, se entiende por subsector de la papa el componente del sector agrícola del país, constituido por las personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho, dedicadas a la producción, recolección, acondicionamiento, procesamiento, comercialización y actividades afines de la papa”.*

CONTRATO DE ADMINISTRACION 001 DEL 22 DE ENERO DE 2015.

CLÁUSULA SEGUNDA NUMERAL PRIMERO. *“Administrar, recaudar, manejar invertir los recursos del FONDO NACIONAL DE FOMENTO DE LA PAPA-de conformidad con los objetivos previstos en la Ley 1707 de 2014 y su decreto reglamentario 2263 de 2014.”*

Numeral segundo: “velar por el oportuno y correcto recaudo del FONDO NACIONAL DE FOMENTO DE LA PAPA”

Numeral Catorce. - “Diseñar mecanismos orientados a eliminar la evasión y elusión de la cuota de fomento de la Papa.”

Para la vigencia 2017, el Fondo Nacional de Fomento de la Papa -FNFP formuló un proyecto de sistematización, control a la evasión de la cuota parafiscal, por valor de \$475.305.590; formulación amparada en la Ley 1707 de 2014 y el Decreto 2263 de 2014. Este proyecto le ha permitido al Fondo establecer las estrategias para implementar y llevar a cabo el programa de sistematización, control a la evasión de la cuota de fomento de la papa, la actualización de una base de datos y la identificación de nuevos recaudadores, que ya cumplen con su obligación legal de recaudar. De igual forma, ha permitido la divulgación tanto de las leyes y decretos que soportan y respaldan legalmente la creación de la cuota de fomento.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

El Objetivo principal del proyecto está orientado a *“recaudar la Cuota de Fomento de la Papa a nivel nacional en el marco de la Ley 1707 y su Decreto 2263 de 2014, brindando las herramientas necesarias para su debida y correcta sistematización, así como acciones encaminadas a incrementar el recaudo de la cuota, la disminución en la evasión y en la elusión de la misma.”*

A pesar de los argumentos en la formulación de este proyecto, la auditoría pudo establecer 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, como quedó demostrado en las visitas realizadas a algunos comerciantes de la plaza de mercado de Sogamoso y las tres plazas de mercado de Tunja, quienes no le permiten la entrada a la asesora para la revisión de los libros, así como tampoco, a otros recaudadores en las regiones visitadas.

La situación expuesta obedece a la ausencia de procedimientos y estrategias por parte del Fondo de Fomento de la Papa, para la 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.

Otra situación de evasión está enmarcada en el grado de responsabilidad de los asesores del recaudo de la cuota de fomento; a manera de ejemplo, en el departamento de Boyacá, que cuenta con 123 municipios, siendo uno de los departamentos de mayor producción de papa solo tiene un asesor de recaudo. Adicionalmente, este debe atender a los departamentos de Norte de Santander, Santander y Casanare, por lo cual se hace imposible el desplazamiento a estas regiones por su localización geográfica y número de municipios.

Esta situación conlleva, a que el proyecto no cumpla a cabalidad con los objetivos planteados, trayendo como consecuencia la evasión de esta contribución parafiscal.

La entidad en su respuesta menciona:

“... no aceptamos la observación de la comisión pues si existen por parte de la administración estrategias de control a la evasión de la cuota debidamente documentadas en fichas técnicas, informes de gestión y actas de Junta Directiva, cuyo objetivo es disminuir la misma, que se evidencia en los resultados del recaudo sin información inicial que triplica los resultados obtenidos por el anterior administrador, además del incremento constante en el número total de recaudadores que para el 2016 fueron 650, en 2017 fueron 781 y a la fecha 853.”



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Sim embargo la CGR concluye:

Con la respuesta dada por la entidad no se desvirtúa la observación, por cuanto en las explicaciones se mezclan aspectos relacionados con el proyecto de transferencia de tecnología en el tema de los extensionistas que son los encargados de acompañamiento a productores en aspectos técnicos, que nada tienen que ver con las funciones de los asesores de recaudo.

Se mantiene y se constituye como hallazgo, excepto la inclusión del departamento del Valle del Cauca, por las razones aducidas por la entidad.

Hallazgo No. 08 - Formulación de proyectos de Investigación y Transferencia de Tecnología Núcleos Progresivos Vs. Ejecución. (A)

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

Contrato de Administración: - *“OBLIGACIONES DE FEDEPAPA- Cláusula 2- Numeral 14- diseñar mecanismos orientados a eliminar la evasión de la cuota de fomento de la papa”*

Ley 1707 de 2014. objetivos del FNFP artículo 10 de la Ley 1707 de 2014: *“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 la 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.”*

Para las vigencias fiscales 2016 y 2017, el Fondo Nacional de Fomento de la Papa, en cumplimiento de las políticas y disposiciones legales, plasmó dentro del Plan Estratégico 2014-2020, las actividades a desarrollar durante este periodo. Dentro de este plan se identificó que el sistema productivo de la papa está soportado en los pequeños, medianos y grandes productores de papa, razón por la cual constituyen la finalidad de todas las políticas y pilares estratégicos del Fondo.

Atendiendo la situación crítica en se encuentran avocados los productores de papa, el Fondo Nacional de Fomento de la Papa -FNFP para la vigencia 2017, formuló el proyecto de investigación y transferencia de tecnología de núcleos progresivos de extensión rural, para el sector productivo de la papa por un valor de \$1.560,3 millones con una ejecución del 99.9% equivalente a \$1.560,1 millones.

El objetivo principal del proyecto fue:

“ ... implementar esquemas de producción más limpia, buenas prácticas agrícolas, fortalecimiento asociativo y cobertura del servicio de asistencia técnica; Fedepapa ha identificado que a través del acompañamiento permanente de un ingeniero agrónomo a los líderes y referentes de las zonas rurales durante el ciclo del cultivo de papa, se logra transmitir mediante un método experiencial la adopción y mejora en las prácticas del cultivo, obteniendo un producto de buena calidad convirtiéndose en un ejemplo local a



seguir, además de la falencia que tienen las asociaciones para la comercialización de papa y que a través de acompañamiento de profesionales puedan realizar planes de negocio y mercadeo de su producto y poder fortalecer éste eslabón dentro de la cadena”

No obstante, sobre la consecución de resultados satisfactorios, en cuanto el mejoramiento de los sistemas de producción, la CGR observó en las visitas de campo realizadas a los departamentos de Antioquia, Nariño, Boyacá y Cundinamarca, que la inversión de estos recursos no alcanzó el cometido previsto a nivel de comercialización.

A pesar de haber implementado acciones a través de los planes y ruedas de negocios realizadas, y haber elaborado y socializado la cartilla de formación empresarial bajo la metodología *link*, la cual le permite a todo agricultor tener una guía práctica para la construcción de un plan de negocios, para conseguir el mejoramiento en el mercadeo del producto; estas acciones no han conllevado a un resultado satisfactorio, por cuanto el sector productivo de pequeños y medianos productores está abocado a vender su producto a los precios impuestos por el comprador intermediario, generando riesgos de pérdida, ya que en muchas ocasiones deben vender por debajo del precio de mercado; estas informalidades en el proceso de comercialización conllevan a la evasión de la cuota de fomento de la papa.

3.5. RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4

Atender las denuncias que sean remitidas al equipo auditor y que sean de competencia de la auditoría.

El tratamiento de la denuncia se llevará a través de la AT que tiene creada en SICA; sin embargo, para el resultado de este proceso auditor se evaluó el tema frente al cumplimiento de lo establecido en la Ley 1707 de 2014 y su Decreto reglamentario 2263 de 2014 y el contrato de administración; este análisis arrojó el siguiente resultado:

Hallazgo No. 09 – Transferencia recursos ASOHOFrucol (A) (D2)

Ley 1707 de 2014 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 previsto en la presente ley”.

Artículo 21. “Traslado de recursos del Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola al Fondo de Fomento de la Papa. “Dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la vigencia de la presente ley, la entidad administradora del Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola deberá traspasar a la entidad administradora del Fondo Nacional de Fomento de la Papa los recursos recaudados provenientes de la contribución parafiscal de la papa, no ejecutados ni comprometidos, que se encuentren bajo su administración.

De igual forma, la entidad administradora del Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola, deberá traspasar dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la vigencia de la presente ley a la entidad administradora del Fondo Nacional de Fomento de la Papa, la base de datos que tenga de agentes recaudadores de la papa. Parágrafo 1º. A partir de la vigencia de la presente ley, los agentes recaudadores de la Cuota de Fomento de la Papa, deberán únicamente transferir la mencionada contribución al Fondo Nacional de Fomento de la Papa. Parágrafo 2º. El sector de la papa en materia de parafiscalidad se regula exclusivamente por la presente Ley. Las disposiciones establecidas y contenidas para dicho sector en la Ley 118 de 1994 no le serán aplicables”.

Contrato de administración 001 del 22 de enero de 2015. Cláusula SEGUNDA Numeral 8 “recibir de la ASOCIACION HORTIFRUTICOLA DE COLOMBIA- los recursos correspondientes a la cuota de fomento parafiscal de la papa recaudados por el FONDO NACIOANAL DE FOMENTO HORTIFRUTICOLA, que estén bajo la administración de esta y no hayan sido ejecutados ni comprometidos. Así mismo, recibirá y mantendrá actualizada la base de datos que se tenga de los agentes recaudadores de Papa”.

Decreto 2263 de 2014 artículo 16. “Transferencia de Recursos del Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola al Fondo Nacional de Fomento de la Papa. Una vez suscrito el correspondiente contrato de administración y con el objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 21 de la Ley 1707 de 2014, la entidad administradora del Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola entregará al ente administrador del Fondo Nacional de Fomento de la Papa los recursos disponibles correspondientes a la Cuota de Fomento de la Papa”.

Artículo 17. “Transferencia de Archivos del Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola al Fondo Nacional de Fomento de la Papa. La entidad administradora del Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola entregará las bases de datos de productores y agentes recaudadores al ente administrador

del Fondo Nacional de Fomento de la Papa, dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 1707 de 2014”.

Artículo 34 de la ley 734 de 2002. *“Son deberes de todo servidor público:*

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

Esta CGR observó, que el Fondo de Fomento Hortifrutícola -ASOHOFrucOL, no ha cumplido con las obligaciones legales y contractuales, consistentes en la entrega satisfactoria al Fondo Nacional de Fomento de la Papa, de los recursos provenientes del recaudo de la contribución parafiscal, así como la base de datos que contenga la información completa de los recaudadores y productores del subsector. Esta situación obedeció a que no se han podido identificar los valores a devolver por parte de Asohofrucol al FNFP, por cuanto no están discriminados por producto, conforme al informe conjunto de fecha 29 de junio de 2017 de las Auditorías Internas, así como el acta de Junta Directiva del FNFP No.019 del 30 de mayo de 2018.

En relación con los recursos que entregó ASOHOFrucOL, por concepto de las cuotas de recaudo de las vigencias fiscales 2014, 2015 y 2016 por la suma de \$272.4 millones, en criterio de FEDEPAPA- FNFP- estos valores transferidos no corresponden a los que se debían entregar y carecen de soporte documental que lo sustente. Adicionalmente, existe un informe de la Auditoría interna del FNFP del 26 de diciembre de 2016, donde manifiesta, que este valor equivale a 42 recaudadores que han cumplido con la obligación del reporte de información, como lo establece la Ley.

En consideración a los hechos presuntamente irregulares en criterio de la CGR podría constituir una eventual falta Disciplinaria de acuerdo con el artículo 34 de la Ley 734 de 2002

Hallazgo No. 10 - Acciones Jurídicas Frente al Cumplimiento de los Criterios legales – Conceptos jurídicos del Ministerio, Obligaciones Contractuales - Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola – ASOHOFrucOL. (A) (D3)

Ley 1707 de 2014 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 21. "Traslado de recursos del Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola al Fondo de Fomento de la Papa. "Dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la vigencia de la presente ley, la entidad administradora del Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola deberá traspasar a la entidad administradora del Fondo Nacional de Fomento de la Papa los recursos recaudados provenientes de la contribución parafiscal de la papa, no ejecutados ni comprometidos, que se encuentren bajo su administración.

De igual forma, la entidad administradora del Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola, deberá traspasar dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la vigencia de la presente ley a la entidad administradora del Fondo Nacional de Fomento de la Papa, la base de datos que tenga de agentes recaudadores de la papa. Parágrafo 1. A partir de la vigencia de la presente ley, los agentes recaudadores de la Cuota de Fomento de la Papa, deberán únicamente transferir la mencionada contribución al Fondo Nacional de Fomento de la Papa. Parágrafo 2°. El sector de la papa en materia de parafiscalidad se regula exclusivamente por la presente Ley. Las disposiciones establecidas y contenidas para dicho sector en la Ley 118 de 1994 no le serán aplicables".

Contrato de administración 001 del 22 de enero de 2015. Cláusula SEGUNDA OBLIGACIONES DE FEDEPAPA Numeral 8 "recibir de la ASOCIACION HORTIFRUTICOLA DE COLOMBIA- los recursos correspondientes a la cuota de fomento parafiscal de la papa recaudados por el FONDO NACIONAL DE FOMENTO HORTIFRUTICOLA, que estén bajo la administración de esta y no hayan sido ejecutados ni comprometidos. Así mismo recibirá y mantendrá actualizada la base de datos que se tenga de los agentes recaudadores de Papa".

Cláusula TERCERA – OBLIGACIONES DEL MINISTERIO. Numeral 7 – "Verificar a través de la Dirección de Cadenas Agrícolas y forestales que la ASOCIACION HORTIFRUTICOLA DE COLOMBIA -ASOHOFrucOL haga entrega de los recursos correspondientes a la cuota parafiscal de la Papa, que hayan sido recaudados por el Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola que tenga bajo su administración y no haya ejecutado ni comprometido los que deben ingresar a la contabilidad de la cuenta especial del Fondo Nacional del Fondo Nacional de fomento de la papa administrado por FEDEPAPA, así mismo comprobar que le sea entregado la base de datos de los agentes recaudadores de papa debidamente actualizada".

Decreto 2263 de 2014 Artículo 16. *“Transferencia de Recursos del Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola al Fondo Nacional de Fomento de la Papa. Una vez suscrito el correspondiente contrato de administración y con el objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 21 de la Ley 1707 de 2014, la entidad administradora del Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola entregará al ente administrador del Fondo Nacional de Fomento de la Papa los recursos disponibles correspondientes a la Cuota de Fomento de la Papa”.*

Artículo 17. *“Transferencia de Archivos del Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola al Fondo Nacional de Fomento de la Papa. La entidad administradora del Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola entregará las bases de datos de productores y agentes recaudadores al ente administrador del Fondo Nacional de Fomento de la Papa, dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 1707 de 2014”.*

Artículo 30 de la Ley 101 de 1993. *“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”.

Artículo 34 de la Ley 734 de 2002. *“Son deberes de todo servidor público:*

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

La CGR observa que, no obstante, existir una expresa normativa legal y contractual, mediante la cual se crea como agremiación independiente el FONDO NACIONAL DE FOMENTO DE LA PAPA y se le otorga la administración de la cuota parafiscal del subsector productivo a la agremiación encargada, el FONDO



DE FOMENTO HORTIFRUTICOLA- ASOHOFRUCOL- no ha entregado dentro del término establecido, de manera completa y con las formalidades previstas en la ley, los mencionados recursos y la base de datos que le permita desarrollar la actividad de recaudo sobre la totalidad de los contribuyentes, en cumplimiento a lo dispuesto en la ley 1707 de 2014 y su decreto reglamentario, debe hacer entrega de los recursos “ *recaudados provenientes de la contribución parafiscal de la papa, no ejecutados ni comprometidos, que se encuentren bajo su administración*”.

En efecto, el FONDO DE FOMENTO HORTIFRUTICOLA- ASOHOFRUCOL, entregó a FEDEPAPA, una base de datos con una relación de 567 recaudadores, de los cuales, solo entregaron información completa de 2, por cuanto los restantes 492 únicamente se relacionaron de manera nominal, sin ninguna otra información.

En cuanto a los recursos, se entregó la suma de \$272.4 millones, correspondientes a las vigencias fiscales 2014, 2015 y 2016. En criterio de FEDEPAPA -FNFP las sumas transferidas no corresponden a las que se debían entregar porque carecen de soporte documental que lo sustente. Adicionalmente, existe un informe de la auditoría interna de FNFP del 26 de diciembre de 2016, donde manifiesta, que este valor corresponde a 42 recaudadores, los cuales han cumplido con la obligación del reporte de información, como lo establece la Ley.

Como consecuencia de lo anterior, el MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL -MADR a pesar de las acciones impartidas por este, como se demuestra en las diferentes actas de junta Directiva a la fecha de las vigencias evaluadas por la auditoría, no se consiguió un resultado frente a la entrega de los recursos recaudados por Asohofrucol, como tampoco se tiene claridad del cien por ciento de los recursos recaudados ni invertidos ni comprometidos, para conseguir el cumplimiento del artículo 21 de la Ley 1707 de 2014 y del contrato de administración 001 de 2015.

La ausencia de resultados positivos frente a estas acciones impidió que el FONDO DE FOMENTO DE LA PAPA obtuviera los recursos del recaudo parafiscal desde el momento mismo de la celebración del contrato de administración de manera completa. Otra situación que destaca la CGR consiste en el hecho que el FNFP fue creado por la ley desde el 22 de enero de 2014 y solo un año después (22 de enero de 2015) se celebró el negocio jurídico.

En ese lapso no hubo contrato de administración para estos recursos; esto conllevó a que a la fecha no se tenga claridad sobre la administración de estos dineros. El MADR a pesar con las contar con las herramientas jurídicas que le otorga el artículo 30 de Ley 101 de 1993, respecto de la administración de esta contribución parafiscal, omitió este deber legal.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

En consideración a los hechos presuntamente irregulares en criterio de la CGR podría constituir una eventual falta Disciplinaria de acuerdo con el artículo 34 de la Ley 734 de 2002, para el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -MADR.

ANEXO No. 1.

CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (millones \$)
ADMINISTRATIVOS	10	-
FISCALES	0	-
DISCIPLINARIOS MADR (2) y ASOHOFRUCOL (1)	3	-
PENALES	0	-
OTRAS INCIDENCIAS	0	-
BENEFICIOS DE AUDITORÍA	1	\$4.532.178

