

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

**FONDO DE FOMENTO PALMERO
(Vigencias 2016 – 2017)**

**CGR – CDSA No.
Diciembre de 2018**

**FONDO DE FOMENTO PALMERO
(VIGENCIAS 2016 – 2017)**

Contralor General de la República	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Contralor Delegado Sector Agropecuario	Gabriel José Romero Sundheim
Directora de Vigilancia Fiscal	Sonia Alexandra Gaviria Santacruz
Supervisor encargado	Beatriz Helena Hernández Varón
Líder de auditoría	Carlos Andrés Peralta Vargas
Auditores	Beatriz Walteros Zarta Claudia Casallas Martínez Clara Cortes Clopatofsky Myriam Merizalde Bustamante Trinidad Arce Perdomo Delio Rodríguez Rodríguez Nicolás Chamat Luna

TABLA DE CONTENIDO

	Página
1. CARTA DE CONCLUSIONES	4
1.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA	5
1.1.1. Objetivo General	5
1.1.2. Objetivos Específicos	5
1.2. CRITERIOS EVALUADOS EN EL CURSO DE LA AUDITORIA	6
1.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA	7
1.4. LIMITACIONES DEL PROCESO	7
1.5. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA.....	8
1.6. EVALUACION DEL CONTROL INTERNO	8
1.7. RELACIÓN DE HALLAZGOS	8
1.8. PLAN DE MEJORAMIENTO	8
2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	10
2.1. RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA.....	11
2.2. RESULTADOS DE SEGUIMIENTO A RESULTADOS DE AUDITORÍAS ANTERIORES	11
2.3. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1.....	11
2.4. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2.....	12
Hallazgo No. 1 - Convenio No. 126 de 2017	¡Error! Marcador no definido.
Hallazgo No. 2 – Pudrición del Cogollo y Nuevas Siembras Zona Norte ..	¡Error! Marcador no definido.
Hallazgo No. 3 - Detalle de transporte sin factura	18
Hallazgo No. 4 - Arrendamiento vehículos	19
Hallazgo No. 5 – Kilometraje por fuera de zona - Incongruencia contratos de arrendamiento de vehículo y circular de CENIPALMA	21
Hallazgo No. 6 - Beneficiarios Plantas Extractoras	23
Hallazgo No. 7- Reconocimiento y Publicidad Imagen FFP	25
Hallazgo No. 8 - Registro Nacional de Palmicultores: Proceso, sistema de información y base de datos	27
2.5. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3.....	32
2.6. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4.....	33
3. ANEXOS.....	35

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctor
JENS MESA DISHINGTON
Presidente Ejecutivo
Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite - FEDEPALMA
Administrador del Fondo de Fomento Palmero
Bogotá, D. C.

Respetado doctor Mesa,

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 014 del 14 de junio de 2017, la Contraloría General de la República realizó auditoria de cumplimiento (PVCF 2018) del contrato de administración del Fondo de Fomento Palmero, en lo que corresponde a la gestión fiscal efectuada por el administrador Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite - FEDEPALMA en las vigencias 2016 a 2017.

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

Es obligación de la CGR expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables en cumplimiento del contrato de administración del Fondo de Fomento Palmero, 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 Reglamentaria Orgánica 012 del 24 de marzo de 2017 y la Resolución Reglamentaria Orgánica 014 del 14 de junio de 2017, proferidas 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.

1 ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

2 INTOSAI: International Organisation of Supreme Audit Institutions.

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 Administrador del Fondo.

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

La auditoría se adelantó en las oficinas de la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario en la sede de la Contraloría General de la República y en las Instalaciones de la Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite como administradora del Fondo de Fomento Palmero. El período auditado comprendió las vigencias 2016al 2017.

Se mantuvo continua comunicación con la administración del Fondo de Fomento Palmero, por medio de solicitudes de información y reuniones de trabajo, lo cual permitió que los auditores se formaran una opinión para el desarrollo de los objetivos y el cumplimiento del Programa de la Auditoría.

1.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

Los objetivos de la auditoría fueron los siguientes:

1.1.1. Objetivo General

Emitir concepto sobre la gestión fiscal de la administración de los recursos del Fondo de Fomento Palmero en cumplimiento del contrato de administración 050 de 1994 suscrito entre el administrador y el MADR, vigencia 2016 y 2017.

1.1.2. Objetivos Específicos

Los objetivos específicos planteados para esta auditoría son:

- Evaluar el recaudo de la cuota parafiscal, su aplicación y la inversión realizada, según lo establecido en la Ley 138 de 1994, el Decreto 1730 de 1994 y Decreto 1071 de 2015.
- Evaluar las decisiones del comité directivo del Fondo con respecto al uso de los recursos parafiscales, en cumplimiento a las funciones legales establecidas en la Ley 138 de 1994, *“Por la cual se establece la cuota para el fomento de la Agroindustria de la Palma de Aceite y se crea el Fondo del Fomento Palmero.”*, artículo 11 del Decreto 1730 de 1994, *“Por el cual se reglamenta la Ley 138 de 1994”* artículo 8 y Decreto 1071 de 2015 *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural”*, artículo 2.10.3.7.8.
- Verificar el cumplimiento y efectividad del Plan de mejoramiento vigente.
- Tramitar las denuncias que sean allegadas a la comisión y tengan relación con la materia a auditar.

1.2. CRITERIOS EVALUADOS EN EL CURSO DE LA AUDITORIA

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

- Artículo 2 del Decreto 1730 de 1994 (Modificado artículo 28 Ley 1151 de 2017 Plan Nacional de Desarrollo), que establece el porcentaje de la cuota 1.5% del precio de cada kilogramo de palmiste y de aceite crudo de palma extraídos.
- Artículo 2.10.3.7.3 del Decreto 1071 de 2015, Consignación de la cuota, el retenedor consignará al Fondo en los 15 días siguientes al que se origine el beneficio del fruto.
- Artículo 2.10.3.7.4 - artículo 2.10.3.7.5 del Decreto 1071 de 2015, el retenedor deberá enviar mensualmente al FFP una certificación detallada de los recaudos suscrita por el responsable (Representante legal, Contador o Revisor Fiscal)
- Artículo 2.10.3.7.7 del Decreto 1071 de 2015, Comité Directivo, que establece la conformación del Comité Directivo del Fondo de Fomento Palmero y la periodicidad de la convocatoria a las sesiones.
- Artículo 2.10.3.7.8. Decreto 1071 de 2015 Funciones del Comité Directivo, dentro de las cuales se establece que el Comité Directivo del Fondo de Fomento Palmero deberá: Determinar los gastos administrativos que para el cumplimiento de los objetivos legales le corresponde asumir al Fondo de Fomento Palmero durante cada vigencia y establecer con la entidad administradora aquellos que son de su cargo como tal, de manera que se delimiten claramente responsabilidades y gastos de unos y otros.

Y en general, los relacionados con las siguientes fuentes de criterio:

- Ley 138 de 1994, *“Por la cual se establece la Cuota para el Fomento de la Agroindustria de la Palma de Aceite y se crea el Fondo de Fomento Palmero”*.
- Decreto 1730 de 1994, *“Por el cual se reglamenta la Ley 138 de 1994”*.
- Decreto 1071 de 2015. Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.
- Contrato No. 050 de 1994 suscrito entre FEDEPALMA y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para la administración del Fondo de Fomento Palmero, y sus adiciones y prórrogas.
- Políticas, procedimientos y estándares expedidos por FEDEPALMA y que guardan relación con la administración del Fondo de Fomento Palmero.

1.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA

El proceso auditor se adelantó sobre el cumplimiento y legalidad de los marcos normativos respecto del cumplimiento del contrato de administración del Fondo de Fomento Palmero vigencias 2016 y 2017.

El alcance de la auditoría se efectuó al cumplimiento del contrato 050 de 1994 concordante con los objetivos de auditoría, el recaudo de la cuota parafiscal, las decisiones del Comité Directivo con respecto al uso de los recursos parafiscales (proyectos financiados con el Fondo de Fomento), para establecer si las actuaciones en estos procesos se encuentran conforme a las normas vigentes aplicables y los principios de la gestión fiscal.

Los procesos evaluados fueron: Gestión de Recaudo y Ejecución de Proyectos.

Los proyectos y el recaudo de la cuota de fomento se verificaron en tres zonas palmeras: Norte, Central y Oriental.

1.4. LIMITACIONES DEL PROCESO

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de la auditoría

1.5. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Concepto: Sin Reservas

Sobre la base del trabajo efectuado de la presente auditoría, consideramos que las actuaciones de los administradores del Fondo de Fomento Palmero – FFP relacionada con la Gestión de Recaudo y Ejecución de Proyectos para las vigencias 2016 y 2017, resulta conforme en todos los aspectos significativos, respecto de los marcos normativos y reglamentarios FFP y los principios de la gestión fiscal, sustentado en el hecho que no se evidenciaron deficiencias materiales con los criterios evaluados.

1.6. EVALUACION DEL CONTROL INTERNO

La evaluación de los componentes del control interno arrojó un resultado de 1, que lo ubica en el rango de adecuado y la calificación del diseño y efectividad de los controles para mitigar los riesgos respecto a los procesos relacionados con la Gestión de Recaudo y Ejecución de Proyectos arrojó un resultado de 1,133, que equivale a adecuado.

Con base en los resultados que se incluyen en el presente informe, se ponderaron estos resultados, por lo que se obtuvo una calificación de 1,233 que lo ubica en un rango de **Eficiente**.

1.7. RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República constituyeron ocho (8) hallazgos Administrativos, sin connotación Fiscal, Penal o Disciplinaria.

1.8. PLAN DE MEJORAMIENTO

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

Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances 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 Federación, como administradora del Fondo de Fomento Palmero, 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 beatriz.hernandez@contraloria.gov.co, carlos.peralta@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.,

GABRIEL JOSÉ ROMERO SUNDHEIM
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

Aprobó: Sonia Alexandra Gaviria Santacruz - Directora de Vigilancia Fiscal

Revisó: Beatriz Helena Hernández Varón - Supervisora

Elaboró: Carlos Andrés Peralta Vargas - Líder y Equipo Auditor

2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

El Fondo de Fomento Palmero (en adelante FFP), es una cuenta especial para el recaudo y el manejo de los recursos provenientes de la cuota de Fomento Palmero, creado mediante la Ley 138 de 1994, cuyo objeto es la financiación de programas y proyectos de beneficio para la agroindustria de la palma de aceite.

La organización administradora es la Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite – FEDEPALMA, la cual existe para apoyar a los palmicultores en la defensa de sus intereses y el logro de la competitividad de una agroindustria oleaginosa que transforme la calidad de vida de las comunidades que la acogen y promueve el progreso y el bienestar.

Para la vigencia 2016, los ingresos definitivos ascendieron a \$48.809 millones, de los cuales se invirtieron \$35.066 millones en los diferentes programas y proyectos que adelantó el FFP, correspondientes a un 71.84% del total de ingresos.

En la vigencia 2017, los ingresos definitivos del FFP, ascendieron a \$65.693.1 millones, de los cuales se invirtieron \$38.851.8 millones en los diferentes programas y proyectos que adelantó el Fondo, correspondiente a un 85,29% del total de ingresos.

Tabla No. 1
EJECUCION PRESUPUESTAL FFP, 2017 - 2016

EJECUCION PRESUPUESTAL	Presupuesto 2017	Ejecución 2017	%	Presupuesto 2016	Ejecución 2016	%
INGRESOS	65.693.113	64.330.667	98	48.808.620	45.924.320	94
Cuota de Fomento Palmero	57.815.594	56.948.834	99	41.289.702	38.684.668	94
Excedentes vigencia anterior				6.456.682	6.456.682	100
intereses de mora cuota de fomento y sanciones				1.022.530	551.625	54
Rendimientos financieros				39.706	231.345	583
EGRESOS						
GASTOS PERSONALES Y GENERALES	1.505.321	1.084.735	72	1.285.561	626.568	49
Contraprestación por administración	5.781.559	5.611.415	97	4.128.970	3.998.197	97
INVERSION						
Planeación Sectorial y desarrollo Sostenible	4.796.466	4.373.211	91	3.758.100	3.670.696	98
Investigación e Innovación Tecnológica	19.994.800	19.494.864	97	18.427.978	18.012.157	98
Gestión Comercial Estratégica	3.718.600	3.675.061	99	2.893.595	2.660.402	92
Extensión y Apoyo a la Asistencia Técnica	8.678.700	8.678.700	100	7.480.676	7.457.346	100
Programa Sectorial de Difusión e Infraestructura Regional	2.941.500	2.630.054	89	3.341.160	3.265.238	98
TOTAL INVERSIONES PROGRAMAS Y PROYECTOS	40.130.066	38.851.889	97	35.901.509	35.065.839	98
TOTAL EGRESOS	47.416.946	45.548.040	96	41.316.041	39.690.603	96
SUPERAVIT PRESUPUESTAL	18.276.166	18.782.637	103	7.492.579	6.233.717	83

Fuente: Informe de Gestión FFP, vigencias 2016 y 2017

2.1. RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA

Como resultado de la auditoría realizada al Fondo de Fomento Palmero FFP, la Contraloría General de la República considera que las actuaciones de los administradores del Fondo de Fomento Palmero – FFP relacionada con la Gestión de Recaudo y Ejecución de Proyectos resulta conforme en todos los aspectos significativos, respecto de los marcos normativos y reglamentarios FFP y los principios de la gestión fiscal, sustentado en el hecho que no se evidenciaron deficiencias materiales con los criterios evaluados.

2.2. RESULTADOS DE SEGUIMIENTO A RESULTADOS DE AUDITORÍAS ANTERIORES

Dentro de la revisión de los antecedentes del proceso auditor, se realizó la verificación en el Sistema de Información para la Rendición de Cuentas e Informes - SIRECI, observando que las acciones de mejora que tiene relación con: Calidad en Soporte y/o anexos en expediente contrato 007/14; Productos y/o Resultados de los Contratos 007/13 y 003/14; Forma de pago contratos Fondo de Fomento Palmero; Interventoría o Supervisión Financiera a los proyectos y contratos de Inversión; Soportes documentales de los proyectos de inversión; Alcance Objetivo Específico No. 1 Proyecto Gestión de Comercialización; e inteligencia de Mercados y Gastos para el mejoramiento de la Imagen Sectorial; se cumplieron y fueron efectivas.

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

OBJETIVO ESPECÍFICO 1
Evaluar el recaudo de la cuota parafiscal, su aplicación y la inversión realizada, según lo establecido en la Ley 138 de 1994, el Decreto 1730 de 1994 y Decreto 1071 de 2015.

Como resultado de la auditoría realizada en las plantas extractoras que fueron visitadas en la Zona Oriental y Central, no se detectaron situaciones de incumplimiento respecto al recaudo de la cuota parafiscal.

En la Zona Oriental se visitaron las plantas extractoras Guaicaramo, Unipalma, Hacienda La Cabaña, Palmeras del Llano, Alianza del Humea; y en la Zona Central,

las plantas Palma y Trabajo, Bucarelia, Palmeras de Puerto Wilches, Monterrey, Central, San Fernando y Procesadora de Aceite Oro Rojo.

En 2017, las declaraciones al FFP ascendieron a \$57.600 millones, valor superior en 47% al del 2016 (\$39.236 millones). Del total, \$56.949 millones (99%) correspondieron a cuotas causadas y \$651 millones a sanciones e intereses de mora.

A continuación se presentan los valores declarados por los palmicultores por concepto de Cuota de Fomento Palmero en 2016 y 2017 (millones de pesos):

Tabla No. 2

Concepto	2016	2017
Vigencia	38.685	56.752
Vigencias anteriores	100	197
Intereses de mora	544	642
Sanciones	7	9
Total	39.236	57.600

Fuente: FEDEPALMA - Sistema de Información de los Fondos Parafiscales Palmeros

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

OBJETIVO ESPECÍFICO 2
Evaluar las decisiones del comité directivo del Fondo con respecto al uso de los recursos parafiscales, en cumplimiento a las funciones legales establecidas en la Ley 138 de 1994, <i>“Por la cual se establece la cuota para el fomento de la Agroindustria de la Palma de Aceite y se crea el Fondo del Fomento Palmero.”</i> (artículo 11); Decreto 1730 de 1994 <i>“Por el cual se reglamenta la Ley 138 del 9 de Junio de 1994”</i> (artículo 8); y Decreto 1071 de 2015, <i>“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural”</i> (artículo 2.10.3.7.8.)

Los programas que se desarrollan con recursos del FFP, se orientan de acuerdo con las recomendaciones del gremio, siguiendo las ordenanzas del Congreso Palmero, de la Sala General de CENIPALMA, recomendaciones y direccionamiento de la Junta Directiva de FEDEPALMA, del Comité Directivo del FFP y la definición de prioridades por los Comités Asesores de Investigación y Extensión en Cultivo y Plantas de Beneficio; Comités Asesores de Sostenibilidad y Asesor de Comercialización de FEDEPALMA.

El presupuesto total de inversión aprobado por el Comité Directivo del Fondo de Fomento Palmero fue de \$40.130 millones, para 2017, de los que se ejecutaron \$38.852 millones, lo que equivale a un 97 %.

La inversión sectorial del Fondo de Fomento Palmero comprendió cinco programas: Investigación e Innovación Tecnológica; Extensión; Planeación Sectorial y Desarrollo Sostenible; Gestión Comercial Estratégica; y Programa Sectorial de Difusión e Infraestructura Regional. Estos programas, a su vez, comprendieron 30 proyectos de inversión.

El Comité Directivo del Fondo de Fomento Palmero aprobó mediante el Acuerdo No. 296 del 6 de diciembre de 2016, el presupuesto para los proyectos de inversión que se ejecutan con recursos de la cuota de Fomento para la Agroindustria de la Palma de aceite.

Con base en ese presupuesto, se le asignó a CENIPALMA \$29.115,1 millones, recursos destinados al desarrollo de los proyectos de investigación de los cuales se ejecutaron \$28.615 millones que corresponden al 98%.

De los recursos asignados a CENIPALMA, se observa una asignación relevante a los conceptos de Uso de Infraestructura, Dirección y Gastos Administrativos y Arrendamientos, equivalentes al 43% del total del presupuesto ejecutado, distribuidos así:

Tabla No. 3
Gastos Administrativos FFP

RUBROS FICHA TECNICA	VALOR TOTAL RUBRO DE LOS 18 PROYECTOS	% DE PARTICIPACION PRESUPUESTO EJECUTADO
uso de infraestructura	5.465.076.148	19
direccion y gastos administrativos	4.463.891.965	16
arrendamientos	2.002.726.418	7
		-
TOTAL RUBROS	12.216.919.619	43
TOTAL PRESUPUESTO EJECUTADO 2017	28.615.164.182	

Fuente: Información CENIPALMA y FEDEPALMA

Como resultado de la auditoría, se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría:

Hallazgo No. 1 - Convenio No. 126 de 2017 (A)

En noviembre 24 de 2017 CENIPALMA y el ICA suscribieron el Convenio No. 126, con el objeto de *“Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre el Instituto Colombiano Agropecuario ICA y CENIPALMA para realizar acciones para la mitigación de la Pudrición del Cogollo (PC) con síntoma de Hoja Clorótica, en el departamento del Magdalena, como apoyo al cumplimiento de la Resolución ICA No. 4170 de 2014, mediante la erradicación de palmas afectadas por la enfermedad”*. (negrilla fuera de texto).

Este Convenio, por valor de \$572.000.000 (de los cuales, el ICA aportó \$400.000.000 en efectivo y en un solo desembolso, y CENIPALMA aportó \$172.000.000 en efectivo), tuvo como plazo inicial diciembre 31 de 2017.

En el plan operativo del Convenio 126 se estableció que, para la eliminación mecánica de palmas, se utilizará el método avalado por el ICA en la Resolución 4170 de diciembre 2 de 2014, *“por medio de la cual se declaran las plagas de control oficial en el cultivo de palma de aceite en el territorio nacional y se establecen las medidas fitosanitarias para su manejo y control”*, el numeral 6.2.1 (Método mecánico de eliminación) señala que este es un *“procedimiento por el cual se elimina una palma afectada mediante el uso de una herramienta o maquinaria que provoca la caída de la palma”*; así mismo, menciona que *“posteriormente se deben cortar las hojas, el meristemo y el estípite, en trozos menores de 15 cm de ancho y esparcirlos en el terreno y aplicar un insecticida con registro ICA para el control de insectos plaga asociados a las palmas afectadas (Rhynchophorus palmarum y Strategus aloeus), la aplicación de insecticida debe repetirse por una sola vez a los 8 días”*.

Así mismo, CENIPALMA diseñó una escala de evaluación para identificar el avance del daño ocasionado por la Pudrición del Cogollo -PC- en una palma. Esta escala presenta los siguientes rangos:

Grado 0: sin lesiones, la flecha muestra vigor y sanidad.

Grado 1: lesiones ocupan el 0.1% hasta el 20% del área de la flecha.

Grado 2: lesiones ocupan desde el 20.1% hasta el 40% del área de la flecha.

Grado 3: lesiones ocupan desde el 40.1% hasta el 60% del área de la hoja flecha.

Grado 4: lesiones ocupan desde el 60.1% hasta el 80% del área de la hoja flecha.

Grado 5: lesiones ocupan desde el 80.1% hasta el 100% del área de la hoja flecha.

Cráter: no hay emisión de flechas y las palmas carecen de tejidos jóvenes.

En la Resolución 4170 de 2014 (vigente en la actualidad), el ICA adoptó esta escala y en el numeral 5.2.4 señaló que, con base en estos grados *“se deberán aplicar de manera rigurosa medidas de intervención de remoción de tejidos enfermos o eliminación de acuerdo con el grado de severidad de la enfermedad...”* En esta

Resolución, el Instituto estableció que en el grado 0 la palma no debe ser intervenida, de los grados 1 al 3 se deben remover los tejidos enfermos y a partir del grado 4 se debe proceder a eliminar las palmas afectadas.

En el recorrido efectuado por la CGR, por plantaciones de la Zona Norte (en el departamento del Magdalena), se evidenció que en algunos predios del núcleo palmero Frupalma, donde se desarrollaron actividades del Convenio, se encontraron estípites enteros de palmas eliminadas, a los cuales, no se les realizó el procedimiento de picado establecido en la Resolución 4170 de 2014. Lo mencionado puede observarse en las siguientes imágenes:



Este hecho, causado por deficiencias en la aplicación del método de intervención, puede originar la llegada de plagas que causarían daños mayores en las plantaciones de palma.

Aunado a lo anterior, se observó que el personal técnico responsable de realizar la verificación de las palmas enfermas, maneja y aplica criterios distintos a los formulados por CENIPALMA y que fueron adoptados por el ICA en la Resolución citada.

Lo señalado es debido a que, si bien CENIPALMA ha ejecutado estrategias de sensibilización y educación fitosanitaria a técnicos, operarios y productores, por lo observado en la visita realizada estas acciones no han sido lo suficientemente efectivas en la zona; además, este hecho es especialmente importante en la medida que estas personas son las encargadas de identificar las palmas afectadas que se eliminarán en los predios, lo cual puede incidir negativamente en las actividades de monitoreo y control de esta enfermedad.

Análisis de la respuesta:

En la respuesta, el administrador del FFP menciona las acciones que ha desarrollado en el marco del Convenio 126 de 2017, entre ellas las estrategias de sensibilización y capacitación, las cuales no son desconocidas por la CGR; no obstante, en el recorrido efectuado por el departamento del Magdalena con el acompañamiento del Coordinador de Manejo Fitosanitario de la Zona Norte, se encontraron estípites enteros de palmas en las fincas Silvia Mercedes y Olga Isabel, en donde se adelantaron actividades del convenio citado. Además, se evidenció la disparidad de criterios adoptados por el personal técnico de las plantaciones.³

Así mismo, es necesario citar lo comunicado por el ICA a la CGR mediante oficio 20182121919 de noviembre 2 de 2018, en el cual señala que *“En reunión del Comité Técnico Administrativo del 19 de diciembre de 2017 CENIPALMA (según Acta adjunta) presentó las opciones y costos de erradicación con retroexcavadora y motosierra por eliminar la palma. Para la erradicación con motosierra se acordó que a las palmas eliminadas se les separara la corona y se extrajera e incinerara el cogollo; al resto del estípite se le realizarían tres cortes transversales, hecho que no se cumplió y que para evitar que se establezca *Strategus aloeus* hay que efectuar un monitoreo a los estípites en descomposición para que se implementen las correspondientes medidas para su temprano control”*. (Negrilla fuera de texto).

Hallazgo No. 2 – Pudrición del Cogollo y Nuevas Siembras Zona Norte (A)

De acuerdo con CENIPALMA⁴, la enfermedad Pudrición del Cogollo -PC- está asociada a diversas causas, entre las cuales, la presencia de palmas susceptibles es uno de los factores principales para que alcance niveles epidémicos. Para este Centro de Investigación, debido a que la mayor parte de las plantaciones en el país corresponden a la especie *Elaeis guineensis*, que tiene una base genética muy estrecha, las siembras presentan un alto riesgo de ser atacadas de manera generalizada por un patógeno.

Menciona CENIPALMA, igualmente, que, como parte del manejo de la PC, puede contemplarse la renovación con materiales tolerantes, entre los que sobresale el híbrido OxG que ha demostrado alta tolerancia (resistencia) a esta enfermedad.

3 En el Resumen Ejecutivo del Estudio “Evaluación de Impacto de la Investigación y Transferencia de la Pudrición del Cogollo Financiada por Fedepalma-FFP”, de febrero de 2018, ejecutado por el Centro de Estudios Regionales, Cafeteros y Empresariales -CRECE- mediante Contrato 012/17 y citado por el administrador del FFP en su respuesta, se recomienda que “Los **esfuerzos financieros por consolidar el área de extensión** son fundamentales para mejorar la adopción de tecnología y deben mantenerse sin generar rupturas al interior del área de extensión de cara al productor que confunden al mismo”.

4 Plan Nacional de Manejo de la Pudrición del Cogollo Fedepalma – Cenipalma, Revista Palmas Vol. 30 No. 3, 2009.

En el numeral 5.2.4 de la Resolución 4170 de 2014 del ICA se estableció que, en caso de renovación de lotes de palma eliminados debido a una alta incidencia de la PC (mayor al 20% en grados de severidad 4, 5 y cráter), “se deberán utilizar materiales tolerantes a la PC registrados ante el ICA”.

En el recorrido adelantado algunos por predios del departamento del Magdalena (Caribú, Silvia Mercedes de los núcleos Gradesa y Frupalma, respectivamente), que cuenta con más de 60.000 hectáreas sembradas, se tienen nuevas siembras con material de *Elaeis guineensis*, altamente susceptible a la PC. Para la CGR, de no tomarse las medidas adecuadas sobre esta realidad, se corre el riesgo que con las 60.000 hectáreas de palma de aceite sembradas en este departamento pueda repetirse la problemática que se presentó en la zona suroccidental (Municipio de Tumaco), donde la enfermedad arrasó prácticamente las 35.000 hectáreas sembradas con este material y generó efectos adversos en los niveles social, económico y de orden público de la región⁵.



Esta situación es causada, principalmente, por la falta de adopción integral de las recomendaciones técnicas formuladas por CENIPALMA, como resultado de sus investigaciones, y sobre las cuales es necesario profundizar. De estas pueden mencionarse: siembras con material tolerante (híbridos OxG), capacitación en el método de polinización asistida que requiere este material, resultados costo/beneficio de las estrategias de prevención, protocolos de manejo para la PC, entre otras.

Además, lo observado es preocupante dadas la virulencia y agresividad del patógeno *Phytophthora palmívora*, causante de la enfermedad, lo cual puede generar una rápida infestación en la zona, con los consecuentes impactos negativos a nivel agronómico, social y económico para el sector palmicultor, que junto al sector

⁵ “Problemática de la Pudrición del cogollo en Tumaco e instrumentos para su manejo y la renovación del cultivo”, Revista Palmas vol. 29 Edición Especial, 2008.

bananero representan las principales actividades agrícolas de importancia económica en el departamento⁶.

Análisis de la respuesta:

Como parte de su respuesta y en referencia a la evaluación contratada con el Centro de Estudios Regionales, Cafeteros y Empresariales -CRECE-, en 2017, el administrador del FFP señala que, a nivel nacional, los productores reconocen utilizar entre el 50% y 80% el protocolo de manejo. Sin embargo, de acuerdo con este estudio, la implementación del protocolo de Cenipalma en la Zona Norte solo alcanza el 32.5%, porcentaje que está acorde con lo evidenciado durante el recorrido efectuado (el mayor porcentaje de implementación se registra en la Zona Central, con el 52.8%). De hecho, en esta misma evaluación, citada por el administrador en su comunicación, se concluye que, *“Pese a que esta ha aumentado, la **credibilidad de Cenipalma** para algunos productores es baja, particularmente en la Zona Norte”*.

En relación con otros aspectos de la respuesta enviada, debemos manifestar que la CGR conoce de las acciones de transferencia de tecnología, capacitación, divulgación, promoción de asistencia técnica desarrolladas por CENIPALMA y FEDEPALMA con los productores de la zona; no obstante, en el departamento hay siembras nuevas con material de *Elaeis guineensis* en predios de los núcleos palmeros Frupalma y Gradesa (siembra 2013), situación confirmada por el personal técnico de estas plantaciones en desarrollo de las entrevistas adelantadas durante el recorrido efectuado.

Hallazgo No. 3 - Detalle de transporte sin factura (A)

Según los Procedimientos de control interno contable y de reporte del informe anual de evaluación a la Contaduría General de la Nación – Procedimientos |

“La totalidad de las operaciones realizadas por la entidad contable pública deberá estar respaldada en documentos idóneos, de manera que la información registrada sea susceptible de verificación y comprobación exhaustiva o aleatoria, por lo cual, no podrán registrarse contablemente los hechos económicos que no se encuentren debidamente soportados”.

⁶ Datos de la Primera Encuesta Nacional de Empleo Directo en el Sector Palmero, realizada por el DANE y FEDEPALMA, estimaron *“que en 2017 el sector palmicultor generó 68.317 empleos directos y 102.477 indirectos, para un total de 170.794, lo que significó un incremento de 6,7 % respecto al 2016”*. (Informe de Gestión 2017, FEDEPALMA, página 32). La Zona Norte participó con 17.650 empleos directos (26.1% del total).

Adicionalmente, una buena práctica contable que cobra importancia dentro del ejercicio del control interno, es que los hechos económicos se deben documentar mediante soportes, que garanticen razonablemente que la información financiera cumpla con características fundamentales como la revelación fiel, una característica cualitativa prevista en los marcos normativos del régimen de contabilidad, dentro de lo cual, se considera, que el respaldo de las operaciones se encuentra en documentos idóneos, de manera que la información registrada sea susceptible de verificación y comprobación exhaustiva o aleatoria; por lo cual, no podrán registrarse contablemente los hechos económicos que no se encuentren debidamente soportados.

En el seguimiento a los soportes de gastos de los proyectos ejecutados con recursos del fondo parafiscal se constató que dentro del formato *“legalización de gastos de viaje nacional – ABS –F13/7”*, se incluye un aparte al que se le denomina *“Detalle del transporte sin factura”*, en el cual el empleado relaciona unas rutas y valores, sin especificar la identificación del beneficiario del pago y el detalle del gasto, como la identificación del recorrido y el vehículo utilizado.

La situación se presenta por cuanto FEDEPALMA ha establecido que es suficiente con la declaración en un formato; es así que en el Procedimiento Viajes LE-P01/16, se establece: *“para en los cuales no exista soporte, el viajero los declarará en el formato ...”*; sin embargo, esta práctica no permite la soportabilidad del gasto en materia de control interno contable, puede posibilitar la descripción de valores superiores o inferiores al realmente erogado, y que no sean susceptibles de verificación y comprobación.

Análisis de la respuesta:

La entidad en la respuesta expone justificaciones y aclaraciones en materia tributaria respecto de la exigencia de facturas o documento similar, sin pronunciarse respecto de los riesgos en que se incurre al no identificar la ruta, el beneficiario del pago y especificaciones del vehículo utilizado, todo lo cual conlleva la imposibilidad de realizar comprobaciones en aplicación de controles. Sin embargo, por tratarse de un riesgo asociado con requisitos de control interno contable, se valida esta situación como hallazgo.

Hallazgo No. 4 - Arrendamiento vehículos (A)

La Circular 201600000002K del 19 de enero de 2016 I semestre 2016 y Circular 201600000009K del 25 de julio de 2016 II semestre 2016, en el numeral 3 establece: *“Vehículos objeto del contrato de alquiler. Son objeto de contrato de alquiler los vehículos (motocicletas) cuyo modelo (año de fabricación) esté comprendido dentro de los dos (2) años anteriores a la fecha de pago del primer canon de alquiler, y que*

adicionalmente no hayan recorrido más de treinta mil (30.000) kilómetros a la fecha de pago del primer canon de arrendamiento."

Aunque existe la reglamentación descrita, en la revisión de las carpetas de los contratos de arrendamiento de vehículos de los funcionarios de FEDEPALMA y CENIPALMA que desarrollan actividades para Fondo de Fomento Palmero, y cuyo alquiler es pagado con recursos del Fondo, la CGR evidenció las siguientes situaciones:

- En los contratos no se incluye estipulación que muestre el kilometraje recorrido por el vehículo (vehículo o motocicleta), a la fecha de pago del primer canon de arrendamiento.
- En los contratos de arrendamiento para alquiler de motocicletas, identificados con los números 008/16, 003/16, 014/2009, 006/2011 y 003/2014, entre otros, el modelo o año de fabricación era de más de 2 años; además se constató que al superarse los 5 cinco años de uso de las motos, no fueron renovadas, en contravía de la reglamentación establecida por la entidad para garantizar el adecuado servicio de transporte.
- En los contratos de arrendamiento 094 de 2008, 014, 011, 024 de 2009, y 015 de 2011, se realizaron modificaciones, luego de 2 a 6 meses de suscrito, con el objeto de aclarar o incluir el valor, uso, características, modelo, que corresponden a ítems necesarios para el cálculo del canon de arrendamiento.

Las anteriores situaciones se presentan debido a inadecuado control sobre el cumplimiento de los requisitos establecidos por la administración de CENIPALMA para la suscripción de contratos de arrendamiento de vehículos; lo que puede ocasionar que se reconozcan tarifas que pueden ser superiores a los parámetros definidos.

Análisis de la respuesta:

La entidad en su respuesta allegó documentación como actas del comité corporativo de FEDEPALMA y CENIPALMA, contratos de arrendamiento, otrosíes, los cuales fueron tenidos en cuenta para desvirtuar varios ítems de la observación comunicada; no obstante, se mantiene el hallazgo sobre los casos no desvirtuados.

Hallazgo No. 5 – Kilometraje por fuera de zona - Incongruencia contratos de arrendamiento de vehículo y circular de CENIPALMA (A)

- La Circular de CENIPALMA No. 9449 de marzo 1 de 2009, “Arrendamiento de vehículos” establece:

“3- BASES CONCEPTUALES EMPLEADAS EN EL CALCULO DE LOS CANONES DE ARRENDAMIENTO

En la definición del cálculo del rodamiento de un vehículo (automóvil y/o motocicleta) se han definido dos conceptos que dan origen a dos valores, que sumados determinan el canon mensual, que por concepto de arrendamiento se paga a cada investigador y/o tecnólogo.

El primer concepto es el de “TENENCIA” y se define como el valor que CENIPALMA reconoce al propietario del vehículo por la propiedad del mismo. En este valor se incluyen el costo del (sic) siguientes rubros:

- *Costo del dinero invertido en la compra del vehículo*
- *Seguro anual contra todo riesgo*
- *Seguro obligatorio de accidentes de tránsito (SOAT)*
- *Revisión técnico-mecánica (incluida revisión anual de gases)*
- *Impuestos anuales de vehículos.”*

El segundo concepto involucrado en el cálculo del canon mensual de arrendamiento hace referencia al costo de “MANTENIMIENTO” del vehículo y se define como el valor por kilómetro recorrido que CENIPALMA reconoce al propietario para que pueda atender la operación del vehículo. En este valor se tienen en consideración los siguientes rubros:

- *Combustibles*
- *Lubricantes*
- *Llantas*
- *Frenos*
- *Limpieza del vehículo y del motor*
- *Sincronización de motor*
- *Alineamiento y balanceo*
- *Imprevistos (varadas, pinchazos, servicios de grúa, etc)”*

- Por otra parte, los Contratos de arrendamiento de vehículo, establecen:

“TERCERA: Mantenimiento y rodamiento: El ARRENDADOR se responsabiliza en forma directa para con el vehículo a darle el mantenimiento adecuado para su normal funcionamiento, tales como reparaciones de mecánica, repuestos, combustible y lubricantes etc., lo cual será a cargo y a todo costo del ARRENDADOR, y sin ninguna responsabilidad para CENIPALMA”.

- La Ley 489 de 1998, en su artículo 3 desarrolla los principios de la función administrativa del artículo 209 de la Constitución Política de 1991.
- Con respecto al principio de economía, la Corte Constitucional en Sentencia C-849/05, ha manifestado: *“... el cumplimiento de los fines del Estado se proyecte buscando el mayor beneficio social al menor costo, sin que ello lo convierta en un fin en sí mismo.”*

Como se observa, existe una incongruencia entre la Circular de CENIPALMA y las cláusulas contractuales citadas; por cuanto, en la Circular, se menciona que se reconocen gastos que determinan el canon mensual del arrendamiento de vehículos a investigadores y/o tecnólogos; mientras que, en las cláusulas contractuales, se acuerda que estos gastos, son a cargo del arrendador.

Al revisar los soportes del gasto, se constató el pago, con cargo a los diversos proyectos ejecutados por CENIPALMA, por concepto de *“rodamiento de vehículo fuera de zona”*, por la suma de \$3.957.252, correspondiente al desplazamiento de empleados a la ciudad de Pasto para realizar el mantenimiento del vehículo de su propiedad y respecto del cual se cancela canon de arrendamiento por parte de CENIPALMA, sin que tal pago obedezca a actividades propias del proyecto.

Estos pagos no se pactaron en el contrato de arrendamiento de vehículo, en el que se establece, *“Objeto: EL ARRENDADOR se obliga a poner a disposición y para uso de CENIPALMA, en perfectas condiciones de funcionamiento y a título de arrendamiento, el vehículo de su propiedad... TERCERA. - Mantenimiento y rodamiento: EL ARRENDADOR se responsabiliza en forma directa para con el vehículo a darle el mantenimiento adecuado para su normal funcionamiento, tales como reparaciones de mecánica, repuestos combustibles y lubricantes etc., lo cual será a cargo y a todo costo del arrendador, y sin ninguna responsabilidad para CENIPALMA”*

Conforme se indica en los soportes, estos pagos fueron realizados según lo determinado en la Circular 9449 de 2009, en el numeral 4.2 Mantenimiento, que establece: *“dadas las condiciones particulares de la zona occidental, los valores considerados se obtuvieron en la ciudad de Pasto, y para el caso de los automóviles a los investigadores se les reconoce kilometraje por fuera de zona, un viaje ida y regreso a Pasto una vez al año, para efectuar la revisión correspondiente”.*

La CGR establece que por tratarse de recursos públicos correspondientes a la cuota de Fomento Palmero y al existir la incongruencia mencionada, Cenipalma ha desconocido el principio de economía.

Análisis de la respuesta:

La entidad indica en su respuesta que, de acuerdo con la cláusula segunda del contrato de arrendamiento de vehículos, el canon de arrendamiento constituye un valor variable que se recalcula cada 6 meses, como se especifica en la Circular 9449/09 que determina el marco conceptual para el cálculo del canon de arrendamiento, y la circular semestral que actualiza los costos de mercado.

Señala que una vez reconocido el valor del canon de arrendamiento, transfiere la responsabilidad al arrendador de pagar las reparaciones mecánicas, repuestos, combustible y lubricantes, seguros, impuestos y revisión tecno-mecánica, lo cual queda especificado en la cláusula tercera de “*Mantenimiento y Rodamiento*” y la cláusula octava de “Seguros”, donde responsabiliza al arrendador en forma directa.

No obstante, la CGR evidencia que el contenido del clausulado citado por la entidad, ratifica las inconsistencias entre el instrumento de reglamentación y lo acordado en los contratos de arrendamiento de vehículos.

De otra parte, la administración justifica los pagos realizados, basados en las dificultades geográficas de la zona y la inexistencia de concesionarios en la misma; y argumenta que este tipo de beneficios son utilizados por entidades públicas para estimular su vinculación en áreas de difícil acceso o con dificultades sociales.

La CGR precisa que los emolumentos que se pagan en entidades públicas corresponden a pagos de naturaleza salarial, que no son comparables con los pagos del caso en CENIPALMA, por cuanto con cargo a los proyectos de inversión con recursos del FFP, realiza el pago del canon de arrendamiento de los vehículos para el uso de los propios empleados vinculados a los proyectos, y adicionalmente paga el desplazamiento para ir a realizar el mantenimiento técnico del vehículo.

Aunado a lo anterior, se estableció expresamente en el vínculo contractual que el mantenimiento y gastos inherentes están a cargo y a todo costo del arrendador, y se reitera que este desplazamiento no corresponde a la ejecución de actividades propias de los proyectos.

Hallazgo No. 6 - Beneficiarios Plantas Extractoras (A)

El artículo 3 de la Ley 489 de 1998, desarrolla los principios de la función administrativa del artículo 209 de la Constitución Política de 1991.

La Ley 138 de 1994, *“Por la cual se establece la Cuota para el Fomento de la Agroindustria de la Palma de Aceite y se crea el Fondo de Fomento Palmero”*, establece en el artículo 7, fines de la Cuota, lo siguiente:

“Los ingresos de la Cuota para el fomento de la agroindustria de la palma de aceite se aplicarán a la obtención de los siguientes fines:

(...)

f) A apoyar programas de divulgación y promoción de los resultados de la investigación y de las aplicaciones y usos de los productos y subproductos del cultivo de la palma de aceite;

g) A apoyar a los cultivadores de palma de aceite en el desarrollo de la infraestructura de comercialización necesaria, de interés general para los productores, que contribuya a regular el mercado del producto, a mejorar su comercialización, reducir sus costos y a facilitar su acceso a los mercados de exportación;

(...)

j) A apoyar otras actividades y programas de interés general para la agroindustria de la palma de aceite que contribuyan a su fortalecimiento.”

La CGR observó que generalmente son seleccionadas las mismas plantas de beneficio y cultivos tales como Extractora Central, Palmeras de Puerto Wilches, Hacienda la Cabaña, Oleoflores, entre otras, para la ejecución de los proyectos experimentales desarrollados por CENIPALMA y FEDEPALMA.

En las visitas realizadas y en la documentación aportada como respuesta a lo observado por la CGR, no permite establecer la justificación o soporte que sustente la motivación de CENIPALMA y FEDEPALMA para seleccionar unas u otras plantas para ser consideradas en el desarrollo de los proyectos experimentales.

La situación evidenciada en las visitas realizadas puede generar ausencia en los aportantes inequidad con respecto a la objetividad en la selección de los puntos de estudio⁷, y el poder contar con un mayor espectro en las pruebas experimentales.

⁷ Estas situaciones fueron expuestas en las visitas realizadas por la CGR a las plantas extractoras, según se registró en las actas correspondientes.

Análisis de la respuesta:

La entidad en su respuesta, allega presentaciones en Power Point relacionadas con reuniones de comité, Designación de Miembros del Comité (2016-2018), Trabajos Reunión Técnica Nacional, Generación y seguimiento a alertas tempranas e Indicadores de Producción; Priorización de los temas de investigación y extensión en las Zonas Palmeras, temas prioritarios para las áreas de investigación y extensión y archivos en Excel donde se detallan las extractoras beneficiadas con: proyectos experimentales, proyecto de Transferencia de Tecnología - cerrar brechas de producción - Parcelas MPA y programa a través de los Convenios Empresariales, pero en ninguna de éstas se justifica técnica, económica o estadísticamente, etc., la decisión de desarrollar los proyectos en unas u otras plantas extractoras aportantes de la cuota.

Hallazgo No. 7 - Reconocimiento y Publicidad Imagen FFP (A)

El artículo 3 de la Ley 489 de 1998, desarrolla los principios de la función administrativa del Artículo 209 de la Constitución Política de 1991.

La Ley 138 de 1994, *“Por la cual se establece la Cuota para el Fomento de la Agroindustria de la Palma de Aceite y se crea el Fondo de Fomento Palmero”*, establece en el artículo 7 los fines de la Cuota, lo siguiente:

“Los ingresos de la Cuota para el fomento de la agroindustria de la palma de aceite se aplicarán a la obtención de los siguientes fines:

(...)

f) A apoyar programas de divulgación y promoción de los resultados de la investigación y de las aplicaciones y usos de los productos y subproductos del cultivo de la palma de aceite;

g) A apoyar a los cultivadores de palma de aceite en el desarrollo de la infraestructura de comercialización necesaria, de interés general para los productores, que contribuya a regular el mercado del producto, a mejorar su comercialización, reducir sus costos y a facilitar su acceso a los mercados de exportación;

(...)

j) A apoyar otras actividades y programas de interés general para la agroindustria de la palma de aceite que contribuyan a su fortalecimiento.”

En las visitas realizadas a las extractoras, con el fin de verificar la adecuada presentación de la declaración de la cuota de fomento y que son adelantadas por los auditores del Fondo de Fomento Palmero, dichas personas realizan la labor de auditoría con camisa y gorra, donde no es explícita la imagen del FFP; es así que, en esos elementos solo se encuentra el logotipo de CENIPALMA y FEDEPALMA, sin que se pueda reconocer la imagen del mismo, con cuyos recursos se cancelan los servicios y visitas de auditores del FFP.

De igual forma, se constató que, dentro de la publicidad expuesta y utilizada en las visitas a campo y capacitaciones ejecutadas con recursos del FFP, en desarrollo del proyecto Transferencia de tecnología y Manejo Fitosanitario en la zona oriental por parte de CENIPALMA, no es explícita la imagen del Fondo, ni se acredita que estos eventos se desarrollan con recursos del Fondo de Fomento Palmero. La CGR evidenció que, en la publicidad y papelería, solo son expuestos los logotipos de FEDEPALMA y CENIPALMA.

Estas situaciones se presentan porque FEDEPALMA y CENIPALMA no diferencian en sus actividades la imagen de la ejecución con recursos del FFP, de las que son cubiertas con otras fuentes de recursos; lo cual genera que, no se identifique y reconozca que tales eventos y actividades se adelantan con recursos de la cuota pagada por el gremio y que el mismo no valore los beneficios del aporte realizado.

Además, con la situación planteada se está propiciando que los palmicultores se confundan, al reconocer actividades del Fondo de Fomento, como si fueran de la Federación.

Análisis de la respuesta:

La entidad en su respuesta allega un acta de entrega de elementos de trabajo y precisa que las camisas y gorras corporativas son suministradas a los empleados de FEDEPALMA y CENIPALMA para uso en eventos institucionales que permitan la distinción de quiénes son los anfitriones.

Referente a la publicidad expuesta y utilizada en las visitas de campo y capacitaciones ejecutadas con recursos del FFP, los soportes allegados hacen referencia a publicaciones, cuñas radiales, videos técnicos, vallas y material POP.

Al respecto, la CGR mantiene lo observado porque los elementos distintivos en las actividades deben correlacionarse con la imagen correspondiente a la fuente de recursos utilizada.

Hallazgo No. 8 - Registro Nacional de Palmicultores: proceso, sistema de información y base de datos (A)

Artículo 3° de la Ley 1712 del 6 de marzo de 2014, *“Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”, en la que se establece que el derecho de acceso a la información pública debe atender unos principios, entre ellos el de Calidad de la Información, según el cual “Toda información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa...”*.

Decreto 1078 de 2015 libro 2, parte 2, Título 9. Capítulo 1. Implementación de la Política de Gobierno Digital, que se establece para las entidades de la Administración Pública y los particulares que cumplen funciones administrativas.

Políticas y estándares para la gestión y gobernabilidad de TI — LI.ES.06 La dirección de Tecnologías y Sistemas de la Información o quien haga sus veces debe identificar y definir las políticas y estándares que faciliten la gestión y la gobernabilidad de TI, contemplando por lo menos los siguientes temas: seguridad, continuidad del negocio, gestión de información, adquisición tecnológica, desarrollo e implantación de sistemas de información, acceso a la tecnología y uso de las facilidades por parte de los usuarios. Así mismo, se debe contar con un proceso integrado entre las instituciones del sector que permita asegurar el cumplimiento y actualización de las políticas y estándares de TI.

Plan de Calidad de los Componentes de Información — LI.INF.02. La dirección de Tecnologías y Sistemas de la Información o quien haga sus veces debe contar con un plan de calidad de los componentes de información que incluya etapas de aseguramiento, control e inspección, medición de indicadores de calidad, actividades preventivas, correctivas y de mejoramiento continuo de la calidad de los componentes.

Buenas prácticas ITIL (Information Technology Infrastructure Library). Procedimientos de gestión ideados para ayudar a las organizaciones a lograr calidad y eficiencia en las operaciones de TI

COBIT (Control Objectives for Information and related Technology). Gobernabilidad TI

Fedepalma: Políticas corporativas de prestación y uso de los servicios de tecnología informática y telecomunicaciones.

Políticas específicas para soluciones y/o sistemas de información que comprenden todas las actividades encaminadas a apoyar las soluciones de negocio que requieran el uso y/o intervención de Tecnología Informática.

Fedepalma vigencia 2017, Proyecto Registro Nacional de Palmicultores año 2017. Versión 1. Objetivo 3. *"Realizar el registro y expedir y entregar la Cédula Palmera a cada uno de los Palmicultores inscritos en el Registro Nacional de Palmicultores"*. Objetivo 4. *"Validar la información contenida en el Registro Nacional de Palmicultores, con Núcleos Palmeros según el caso a efectos de mejorar la calidad de la información"*.

La Contraloría General de la República en el marco del proyecto *"Registro Nacional de Palmicultores año 2017"* verificó que el módulo *"Afiliaciones"* del *"Sistema de Información de los Fondos Parafiscales Palmeros"* esté integrado a las actividades del procedimiento *"RG-P01/4 Registro Nacional y Cedulación de Palmicultores"*, para identificar los controles manuales y automáticos que garantizan la calidad de los datos gestionados por el sistema de información. Adicionalmente, verificó que la información almacenada en la base de datos sea consistente en el tiempo con los cambios propios de las especificaciones registradas sobre el palmicultor.

Una vez desarrolladas las verificaciones, se evidenció que:

1. El proceso⁸ del RNP es genérico porque no integra en las actividades, aquellas que corresponden a la actualización de datos de los palmicultores en el sistema de información que le brinda soporte.

El procedimiento no integra en las actividades 6 y 7 (Actividad No. 6 *Corroborar, cargar y tabular la información en la base de datos del RNP, y expedir el correspondiente reporte*; Actividad No. 7 *Realizar la actualización, seguimiento y evaluación del registro*), ni en el capítulo 10, *Referencias*, al *"Sistema de Información de los Fondos Parafiscales Palmeros"*, la herramienta de soporte del procedimiento, ni la *"Ayuda del sistema de información de los fondos parafiscales palmeros"* donde se describen los requisitos de negocio y los controles automáticos para la actualización de la información referida en las actividades 6 y 7 del procedimiento.

Igualmente, en las actividades del procedimiento no se incluyen:

- La implementación de controles (manuales, semi-automáticos y automáticos).
- La identificación de riesgos y su correspondiente gestión.

⁸ Fedepalma: Proceso RG-P01/4 Registro Nacional y Cedulación de Palmicultores. 17/04/2017.

- La definición de los indicadores de gestión para evaluar y accionar los eventos de mejora continua.

Estas inconsistencias son causadas por la ausencia de variables de medición en las actividades del proceso.

2. El sistema de información soporte del proceso de RNP posee mecanismos de control automático en la interfaz de actualización⁹ de los datos del palmicultor. Sin embargo, se evidenció en la verificación de la base de datos, la ausencia de controles en los siguientes componentes de información:

- 2.1 El consecutivo de las cédulas palmeras.

Teniendo en cuenta, el modelo entidad-relación de la base de datos y los “requisitos de negocio” aclarados en sesiones de trabajo de los días 29 y 30 noviembre de 2018, se reprocesaron los datos de la tabla *F_INFOPALMERO.txt*, donde se almacena el registro de *la cédula palmera*.

Sobre la identificación del rango del consecutivo, que va 0 a 6.370, se encuentran 6.200 registros con consecutivo encontrado, 88 consecutivos no encontrados, 3 consecutivos fuera de secuencia y 39 registros con cédula palmera representada por 7 dígitos sin secuencia. La siguiente tabla presenta la secuencia del ejercicio desarrollado:

Tabla No. 4
Escenario CGR

Archivo de respuesta	Ítems de respuesta	Resultados	
Anexo 1	TABLA DE VERIFICACIÓN	F_INFOPALMERO	
	No. Registros	6.366	
	No. Registros sin cédula palmera	36	
	Registros verificados	6.330	
	Rango consecutivo validado	0 a 6.375	
	Registros con consecutivos encontrados	6.200	
	Inconsistencias al consecutivo de la cédula palmera		
	No encontrados	88	
	Fuera de secuencia: 7546, 8239, 100000	3	
	Números sin secuencia de 7 dígitos	39	
	No. Registros no evaluados (6.330-6.200-88-3-39)	0	

Fuente: Anexo 1.xlsx Hojas F_INFOPALMERO.txt, F_INFOPALMERO.txt(2), Resultados

⁹Fedepalma: Manual usuario del sistema de información:
<https://www.fedepalma.org/Corporativo/web/ayuda/index.html>

La verificación de Fedepalma al consecutivo genera resultados diferentes: Se desarrolla sobre la tabla *T_ENTIDAD_RNP* registros TIPO 2, con un rango de 1 a 6.072. Son identificados los consecutivos de 6.072 registros (1 a 6.074), 40 registros con “cedula palmera temporal” y la ausencia de 89 consecutivos (inactivos en 2007 y 1 en 2018). La siguiente tabla presenta los resultados obtenidos:

Tabla No. 5
Escenario FEDEPALMA

Archivo de respuesta	Ítems de respuesta	Resultados	Comunicación	
Cedulas palmeras faltantes	TABLA DE VERIFICACIÓN	T_ENTIDAD_RNP	Anexo	Hoja
	No. Registros	6.366	4	F_ENTIDAD_RNP
	No. Registros: TIPO 2	6.330	4	Tipo2
	Registros verificados	6.072	4	Cedulas palmeras faltantes
	Rango consecutivo validado	1 a 6.072		
	No. Registros no evaluados (6.330-6.072)	258		
Cédulas Palmeras de 7 dígitos	TABLA DE VERIFICACIÓN	No informa		
	No. Registros con cedula temporal	37	5	Cedula larga 37 registros: No adjunta evidencia
		3	5	Cedula larga 3 registros: No adjunta evidencia
Consecutivo cédula palmera	TABLA DE VERIFICACIÓN	No informa		Respuesta a CGR: Comunicación
	Palmicultores inactivos antes 2007	88		No adjunta evidencia
	Palmicultor inactivo en 2018	1		No adjunta evidencia

Fuente: Respuesta FEDEPALMA

En sesión de trabajo del 30 noviembre de 2018, la Oficina de Atención al Afiliado entrega a la CGR el archivo consolidado a la fecha del RNP, sobre el cual se desarrolló la verificación del consecutivo, evidenciando resultados diferentes respecto a los ejercicios desarrollados por Fedepalma y la Contraloría.

La siguiente tabla presenta los resultados obtenidos aplicados sobre el RNP (datos actuales), generados por la Oficina de Atención al Afiliado:

Tabla No. 6
Escenario Archivo Oficina de Atención al Afiliado

Archivo de respuesta	Ítems de respuesta	Resultados
DatosPalmero.xlsx	TABLA DE VERIFICACIÓN	RNP actual
	No. Registros	5.740
	No. Registros sin duplicados	5.603
	Registros verificados	5.603
	Rango consecutivo validado	0 a 6.557

Archivo de respuesta	Ítems de respuesta	Resultados
	Registros con consecutivos encontrados	5.570
	Inconsistencias al consecutivo de la cédula palmera	
	No encontrados	988
	Fuera de secuencia	-
	Números sin secuencia de 7 dígitos	29
	Sin cédula palmera	4
	No. Registros no evaluados (5.603-5.570-29-4)	0

Fuente: Oficina de Atención al Afiliado

El resultado de los ejercicios desarrollados evidencia diferencias encontradas en los tres escenarios de comparación, al analizar el consecutivo de la cédula palmera (identificación del ciudadano como palmicultor). En los tres escenarios el número de la cédula palmera (consecutivo) no se registra de forma continua con respecto a la temporalidad de los mismos.

- 2.2 El estado de vinculación del 47% (3.002) de los palmicultores en la base de datos del RNP (activación/desactivación) no está definido, aunque, Fedepalma cuenta con fuentes de información útil para establecer la fecha de activación (ingreso) del palmicultor: El registro del número de cédula palmera y el formulario de registro que incluye la fecha del mismo.

Desde el año 2010 se evidencia que esta información es actualizada, conforme aparece alguna novedad sobre el tema.

En las sesiones de trabajo del 29 y 30 noviembre de 2018, se evidenciaron las siguientes inconsistencias con respecto a los datos de los Palmicultores, cuya fecha de activación / desactivación se encuentra registrada:

Aunque el *sistema de información de los fondos parafiscales palmeros* controla el ingreso de las fechas de activación y desactivación de los palmicultores, a través de dos botones que imposibilitan:

- 1) El ingreso repetido de fechas de activación o inactivación.
- 2) El ingreso de una fecha activación/desactivación con secuencia atemporal.

En la base de datos, los siguientes registros evidencian la presencia de esos eventos en la tabla que controla las fechas de activación/inactivación de los palmicultores, *f_cambioestadopalmero.txt*:

Tabla No. 7
Registros en tabla f_cambioestadopalmero

ENTIDAD_ CODIGO	PALMERO _CODIGO	CAES_PALMERO _CODIGO	CAES_FECHA _ACTIVACION	CAES_FECHA_ INACTIVACION
649	2909	2114	14-Jul-16	22-Mar-17
649	2909	2143		15-Jun-16
649	2909	2655	17-May-16	25-Sep-17
649	2909	2909	15-Sep-17	
4196	1222	1222	15-Oct-14	
4196	1222	1225	16-Oct-14	
13898	1252	1252	21-Nov-14	
13898	1252	1260	02-Dic-14	
14163	1273	1259	02-Dic-14	
14163	1273	1273	03-Dic-14	
16736	2683	2683	21-May-17	
16736	2683	2684	21-May-17	

Fuente: Resultado análisis conjunto CGR-Fedepalma: 2_Palmicultores_CON_fec trabajo V3.xlsx

La inconsistencia del consecutivo de la cédula palmera y la ausencia de la fecha de activación (ingreso/retiro) del palmicultor son causadas por una parte por, la inexactitud del control y seguimiento por parte de la Oficina de Registro y por otra, porque los procesos de migración de los datos a nuevas soluciones quedan incompletos.

La ausencia de políticas institucionales con respecto a la aplicación de mecanismos de evaluación a la calidad de los datos del sistema de información de los fondos parafiscales palmeros, afecta la calidad de los datos con respecto a su consistencia, completitud, precisión/exactitud, e integridad.

Análisis de la respuesta:

Como resultado de la respuesta de la entidad, se verificaron in situ con el acompañamiento de empleados de Fedepalma, de lo cual, se realizaron ajustes a la observación inicialmente comunicada; por lo tanto, el hallazgo contiene el resultado del análisis realizado.

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

OBJETIVO ESPECÍFICO 3

Verificar el cumplimiento y efectividad del Plan de mejoramiento vigente.

En la revisión de los antecedentes del proceso auditor, se realizó la verificación en el Sistema de Información para la Rendición de Cuentas e Informes - SIRECI,

observando que las acciones de mejora que tiene relación con: Calidad en Soporte y/o anexos en expediente contrato 007/14; Productos y/o Resultados de los Contratos 007/13 y 003/14; Forma de pago contratos Fondo de Fomento Palmero; Interventoría o Supervisión Financiera a los proyectos y contratos de Inversión; Soportes documentales de los proyectos de inversión; Alcance Objetivo Específico No. 1 Proyecto Gestión de Comercialización; e inteligencia de Mercados y Gastos para el mejoramiento de la Imagen Sectorial; se cumplieron y fueron efectivas.

Las acciones evaluadas fueron las siguientes:

- Revisar y ajustar los procedimientos y herramientas asociados a la formulación de los proyectos, así como el seguimiento, control y administración documental asociada a la Ejecución de los proyectos de inversión sectorial.
- Ajustar la cláusula de forma de pago de los contratos, de tal forma que estén sujetos al cumplimiento de las condiciones o criterios definidos.
- Revisar y ajustar los procedimientos y herramientas asociados a la formulación de los proyectos, así como el seguimiento, control y administración documental asociada a la Ejecución de los proyectos de inversión sectorial.
- Ajustar la cláusula de forma de pago de los contratos, de tal forma que estén sujetos al cumplimiento de las condiciones o criterios definidos.
- Revisar y ajustar los procedimientos y herramientas e instructivos asociados seguimiento, control y administración asociada a la ejecución de los proyectos de inversión sectorial.
- Revisar y actualizar los criterios de elegibilidad para adquisición de bienes y servicios, especialmente en lo relacionado con el seguimiento y gestión de la imagen sectorial, y ajustar los documentos pertinentes.

2.6. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4

OBJETIVO ESPECÍFICO 4
Tramitar las denuncias que sean allegadas a la comisión y tengan relación con la materia a auditar.

Durante el proceso auditor no se allegaron denuncias relacionadas con el asunto objeto de la auditoría.

3. ANEXOS

TABLA CONSOLIDADA DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGO	NÚMERO	VALOR (\$)
ADMINISTRATIVOS	8	-

DISCIPLINARIOS	-	-
PENALES	-	-
FISCALES	-	-
OTRAS INCIDENCIAS (O.I)	-	-
BENEFICIOS DE AUDITORÍA	-	-
INDAGACIONES PREMILINARES	-	-