

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

FONDO DE FOMENTO PALMERO - FFP Y FONDO DE ESTABILIZACION DE PRECIOS PARA EL PALMISTE, EL ACEITE DE PALMA Y SUS FRACCIONES - FEP

(Vigencia 2022)

CGR - CDSA No. 00986
DICIEMBRE DE 2023

INFORME DE AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

FONDO DE FOMENTO PALMERO - FFP Y FONDO DE ESTABILIZACION DE PRECIOS PARA EL PALMISTE EL ACEITE DE PALMA Y SUS FRACCIONES -FEP.

Vicecontralor en funciones de
Contralor General de la República

Carlos Mario Zuluaga Pardo

Contralor Delegado para el Sector
Agropecuario

Anwar Salim Daccarett Alvarado

Directora de Vigilancia Fiscal

Sonia Alexandra Gaviria Santacruz

Supervisora

Luzana Guerrero Quintero

Líder de auditoría

Carlos Andrés Peralta Vargas

Auditores

Edgar Sandoval
Efrain Méndez Vargas
Héctor G Vargas Angel
Leonor Sánchez Roa
Mary Nancy Varela Vigoya
Rafael Antonio Meza Pabón

TABLA DE CONTENIDO

	Página
INFORME DE AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO	2
TABLA DE CONTENIDO	3
1. CARTA DE CONCLUSIONES.....	5
HECHOS RELEVANTES	7
2. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA.....	8
2.1 Objetivo General	8
2.2. Objetivos Específicos	9
2.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA.....	13
2.4 LIMITACIONES DEL PROCESO.....	14
2.5 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO	14
2.6 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTOS DE LA EVALUACIÓN REALIZADA	14
2.7 RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	17
2.8 PLAN DE MEJORAMIENTO	18
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	19
3.1 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1.....	19
Hallazgo No. 1 - Gestión de cobro- Procesos ejecutivos para el pago de la cuota de Fomento Palmero (A)	19
4.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO.....	27
ESPECÍFICO No. 2	27
Hallazgo No. 2 - Centro de Costos Proyecto de Asistencia Técnica (A)	27
Hallazgo No. 3 - Auditoría Interna - Fondos Parafiscales Palmeros – Comité Directivo – (A).....	33
Hallazgo No. 4 – Programa - Optimizar la Rentabilidad Palmera- Proyecto de Mercadeo Estratégico (A).	43
4.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3.....	52
Hallazgo No. 5- Estudios de Prospectiva Sectorial – (A)	65
Hallazgo No.6 - Reserva para Futuras Inversiones (A).....	69

4.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON ACTIVIDADES TRANSVERSALES	72
Denuncias	72
Control Interno	74

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctores

NICOLÁS PÉREZ MARULANDA

Presidente Ejecutivo

Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite – Fedepalma

CRISTINA TRIANA SOTO

Administradora Fondos Parafiscales en representación de Fedepalma

Bogotá, D. C.

Respetados directivos Fedepalma.

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política, y de conformidad con lo establecido en la Resolución Orgánica No. 022 del 31 de agosto de 2018, la Contraloría General de la República adelantó Auditoría de Cumplimiento (PNVCF 2023) al Fondo de Fomento Palmero – FFP y al Fondo de Estabilización de Precios para el Palmiste, el Aceite de Palma y sus Fracciones – FEPP, administrados por Fedepalma, para la vigencia 2022.

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

Es obligación de la CGR expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables, en lo referente a los objetivos de auditoría, respecto de los fondos auditados, conclusión que está 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 022 del 23 de agosto de 2018, proferida por la Contraloría General de la República, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI¹) desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI²) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

¹ ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

² INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions.

Estos principios implican, 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, que los procesos consultaron la normatividad 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 Fedepalma como administrador de los fondos parafiscales palmeros.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema Automatizado para el Proceso auditor (APA), establecido para tal efecto y los archivos de la Contraloría delegada para el Sector Agropecuario.

La auditoría se adelantó al Fondo de Fomento Palmero y al Fondo de Estabilización de Precios para el Palmiste, el Aceite de Palma y sus Fracciones, administrados por Fedepalma.

Se realizaron visitas de verificación a los siguientes declarantes de los Fondos Parafiscales Palmeros:

Planta extractora de Aceites Manuelita S. A. y el ordenante de maquila Palmar del Giramena Ltda., ubicados en la ciudad de Villavicencio.

Planta Extractora Monterrey S.A.S. A su planta extractora ubicada en Puerto Wilches y a sus oficinas en Bucaramanga – Santander.

Planta Extractora el Roble S.A.S. y los ordenantes de maquila C.I. Dávila Cotes S.A.S., Desarrollo Economía Circular S.A.S., Inversiones UVA S.A.S. Maya Bell S.A.S., Alianza M.G. y Agrícola MV, ubicados en la ciudad de Santa Marta.

Planta Extractora Cooperativa Palmas Risaralda LTDA. - Coopar Ltda., ubicado en la ciudad de El Zulia Norte de Santander.

Campo Experimental Palmar de la Vizcaína y las plantaciones: Oleaginosas del Yuma S.A.S, Agrícola del Norte S. A. y Palmas Monterrey S. A., ubicados en la ciudad de Barrancabermeja – Santander.

Por orden de la Dirección de Vigilancia Fiscal, se utilizaron los medios de comunicación electrónicos y virtuales. La auditoría comprende el pronunciamiento sobre la gestión por la vigencia 2022.

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

HECHOS RELEVANTES

Reestructuración de la Auditoría Interna

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural³ envía oficio a Fedepalma manifestando su interés por el cambio de procedimiento adoptado por el Fondo, para la elección de la auditoría interna, así:

“(...) se garantice la observancia de los principios de transparencia, ética, eficacia e imparcialidad que deben regir el ejercicio de nuestras actividades.

Así pues, teniendo en cuenta que esta previsión constituye un pilar estructural para el manejo eficiente y asertivo de los recursos, por medio de la presente, extiendo una cordial invitación, para que, en el procedimiento adoptado por el Fondo, la elección de la auditoría interna prevea, un periodo de permanencia del auditor de dos 2 años desde su designación y no podrá renovarse ni prorrogarse por más de 4 años, con la finalidad de garantizar su rotación, independencia y evitar así un exceso de vinculación entre el Fondo y el auditor.”

El cambio de Auditoría Interna puede tener un impacto en el seguimiento sobre el manejo de los recursos del Fondo de Fomento Palmero -FFP y del Fondo de Estabilización de Precios -FEPP, administrados por Fedepalma; por cuanto, la Auditoría Interna es la encargada de verificar la correcta liquidación de las contribuciones parafiscales, su debido pago, recaudo y consignación, así como su administración, inversión y contabilización.

Maquilas

En el desarrollo de la auditoría se observó la problemática relacionada con la comercialización en 2022, en cuanto al incremento de la intermediación de terceros

³Radicado: 2023-100-004587-1

Fecha: 15/03/2023 21:38:06

Destino: FEDERACION NACIONAL DE CULTIVADORES DE Origen: 100-DM

Asunto: Recomendaciones del despacho

Suscrito por ministra Cecilia López Montaña

en la compra y venta de fruta, el uso indebido de la maquila, el robo de fruta en las plantaciones y la aparición de básculas informales. Esta situación afecta los recaudos reales de los fondos parafiscales palmeros.

Ante esta circunstancia, se identificó que el gremio realizó una propuesta al Gobierno Nacional para ajustar en la metodología del FEP Palmero, los requisitos de los ordenantes de maquila y adelantó algunas iniciativas que se espera se consoliden para disminuir los riesgos asociados al incremento de la evasión y la elusión de estos recaudos.

Nuevos Criterios para establecer el Precio de Referencia – Sentencia Corte Constitucional

Por último, se debe resaltar, que la Corte Constitucional, el 27 de enero de 2022, expidió la Sentencia C-019/22, mediante la cual resolvió declarar INEXEQUIBLE, con efectos diferidos a dos legislaturas completas, contadas a partir del 20 de julio de 2022, el parágrafo 1º del artículo 5º de la Ley 138 de 1994, puesto que el legislador no había fijado criterios generales, pautas o estándares que permitieran delimitar razonablemente lo que debía entenderse por “precio de referencia” y orientar o encuadrar la forma en que el MADR debía liquidar dicho precio.

Esta indeterminación era irresoluble y suponía una delegación de la fijación de la base gravable a la administración, lo que contrariaba el artículo 338 de la Constitución. En todo caso, la Sala aclaró que la decisión de inexecutable debía tener efectos diferidos a dos legislaturas completas, contadas a partir del 20 de julio de 2022. Lo anterior, en tanto (i) la expulsión inmediata de la norma demandada del ordenamiento jurídico podía afectar gravemente al sector palmicultor, al disminuir sustancialmente los recursos del sistema de parafiscalidad de esta industria y (ii) el legislador debía contar con un periodo prudencial para diseñar la regulación concreta de la base gravable del tributo.

2. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

2.1 OBJETIVO GENERAL

Conceptuar sobre la gestión fiscal de la Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite – *Fedepalma*, como administradora del Fondo de Fomento Palmero – FFP y del Fondo de Estabilización de Precios para el Palmiste, el Aceite de Palma y sus Fracciones – FEP, respecto de las actividades de fomento y las

operaciones de estabilización, conforme a los preceptos normativos, contractuales⁴ y procedimentales, durante la vigencia 2022.

2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Evaluar y conceptuar sobre el proceso y aplicación de las normas que rigen la administración, el recaudo y el control de los recursos provenientes de la cuota de Fomento Palmero durante la vigencia 2022.
- Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento normativo, en la asignación de recursos en los Programas: *“Incrementar la productividad y optimizar costos de producción”*, *“Optimizar la rentabilidad palmera”* y *“Mejorar el estatus fitosanitario”*, su ejecución y seguimiento en el Fondo de Fomento Palmero durante la vigencia 2022.
- Evaluar y conceptuar sobre las operaciones de estabilización de cesión y compensación de estabilización en el Fondo de Estabilización de Precios para el Palmiste, el Aceite de Palma y sus Fracciones -FEPP durante la vigencia 2022.
- Por otra parte, de manera transversal, se atenderá lo relacionado con Denuncias en el caso que se presenten, seguimiento al Plan de Mejoramiento y evaluación de control interno.

CRITERIOS Y FUENTES DE CRITERIO

De acuerdo con el objeto de la evaluación, los criterios sujetos a verificación o que fueron considerados dentro del proceso de auditoría, fueron:

Ley 101 de 1993, Capítulos V y VI: Marco general de las contribuciones parafiscales, cuya administración corresponde a las entidades gremiales que reúnan condiciones de representatividad y que hayan celebrado un contrato especial con el Gobierno Nacional. Así como la creación de los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros.

Fondo de Fomento Palmero - FFP

⁴ Contrato 050 de 1994 sus prórrogas y adiciones - Contrato de administración del Fondo de Fomento Palmero entre Fedepalma y el Ministerio de Agricultura y Contrato 217 de 1996 sus prórrogas y adiciones - para la administración de los recursos del FEP.

Recaudo de la Cuota de Fomento Palmero

- Cumplimiento de la Ley 138 de 1994 Art. 4 Sujetos de la cuota. Art. 6. Retención y pago de la cuota de Fomento para la agroindustria de la palma de aceite.
- Cumplimiento de la Ley 1151 de 2007, Art. 28 y Art. 276 de la Ley 1450 de 2011, sobre el porcentaje de la cuota de fomento palmero.
- Cumplimiento del Decreto 1071 de 2015 Art.2. 10.3.7.3. Consignación de la cuota de Fomento y 10.3.7.4. Responsabilidades de los retenedores.

Inversión de la Cuota de Fomento Palmero

- Ley 138 de 1994 Art. 7 Literales A hasta la J. Fines de la cuota para el fomento de la agroindustria de la palma de aceite.
- Ley 101 Art. 31 Numerales 1 y 2. Destinación de los recursos de las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras.
- Fichas técnicas de los proyectos de inversión y los indicadores de resultados y de impacto.

Destinación de los recursos del FFP

- Ley 101 Art. 33. Presupuesto de los fondos parafiscales agropecuarios y pesqueros y aprobación del órgano directivo.
- Resolución 9554 de 2000. Por medio de la cual se aprueba el instructivo para la presentación de los presupuestos y los proyectos de inversión de los fondos parafiscales agropecuario y pesquero.
- Decreto 2025 de 1996 Art. 9. Gastos administrativos que pueden ser sufragados con los recursos de los fondos parafiscales.
- Ley 1150 de 2007 Art. 13. Principios generales de la actividad contractual para entidades no sometidas al Estatuto General de Contratación de la administración pública.
- *Art. 3 de la Ley 489 de 1998: Principios de la función administrativa. Decreto Ley*

403 de 2020 Art. 3. Principios de la vigilancia y control fiscal.

Fondo de Estabilización de Precios del Palmiste el Aceite de Palma y sus Fracciones - FPEP

El Decreto 1071 de 2015, modificado por los Decretos 130 de 1998 y 2424 de 2011, determina que el Fondo de Estabilización de Precios es una subcuenta del Fondo de Fomento Palmero.

En este sentido, debe entenderse que lo no regulado en específico para este fondo, se regirá por las normas aplicables al Fondo de Fomento Palmero, que no estén en contravía con lo reglado para el FEP.

Compensaciones de Estabilización

- Ley 101 de 1993 Art. 40 Procedimiento para las operaciones de los fondos de estabilización de precios de productos agropecuarios y pesqueros.
- Art. 8 del Acuerdo 219 de 2012. Convenio Marco de Estabilización (CME) y Convenio Marco para los compromisos de Destino a los Mercados de consumo compensado (CMCD).
- Decreto 1071 de 2015 Art. 2.11.2.5. Mecanismos para la estabilización de precios, Numeral 1. Compensaciones en favor de los productores, vendedores o exportadores. Art. 2.11.2.9. Funciones del comité directivo. Parágrafo 1. Establecer varios precios de referencia, franjas de precios, diferentes porcentajes de cesiones o compensaciones, de acuerdo con la calidad de los productos o las condiciones del mercado. Parágrafo 2. El Comité podrá deducir parcial o totalmente de las compensaciones el CERT y las preferencias arancelarias otorgadas.
- Art. 8 del acuerdo 219 de 2012. Convenio Marco de Estabilización (CME) y Convenio Marco para los compromisos de Destino a los Mercados de consumo compensado (CMCD). Art. 9 del acuerdo 219 de 2012, liquidación y declaración de las compensaciones de estabilización. Art. 10, procedimiento y formularios para la declaración de compensaciones.
- Acuerdo 219 de 2012, por el cual se establece el reglamento de las operaciones de estabilización en aplicación de una metodología ex post.
- Acuerdo 218 de 2012 del comité directivo del FEP, donde se establece la

metodología ex post para el cálculo de las compensaciones.

- Decreto 1071 de 2015 Art. 2.11.2.5. Mecanismos para la estabilización de precios, Numeral 1. Compensaciones en favor de los productores, vendedores o exportadores.

Cesiones de Estabilización

- Decreto 1071 de 2015 Art. 2.11.2.5. Mecanismos para la estabilización de precios. Numeral 2. Cesiones a cargo de los productores, vendedores y exportadores. Art. 2.11.2.7. Responsabilidad y certificación de los retenedores.
- Decreto 1071 de 2015. Art. 2.11.2.6. Retención y pago de las cesiones de estabilización.

Cartera de los Fondos Parafiscales Palmeros

- Ley 138 de 1994 Art. 16. Sanciones a cargo del sujeto y del retenedor.
- Ley 101 de 1993 Art. 30. Parágrafo 1 y 2 Facultad de demanda por vía ejecutiva, por vía ordinaria y el pago de intereses de mora.
- Decreto 2025 de 1996 Art. 4 Parágrafo 2. Cuando las cuotas no se paguen en tiempo o se dejen de recaudar o cuando sean pagadas con irregularidades en la liquidación, en el recaudo o en la consignación el administrador del fondo parafiscal certificará la información relativa al no pago y/o informará cuando tales situaciones sean subsanadas.
- Resolución 3001 de 2012. Art. 1. Delegar al director de la DIAN expedir su autorización para las cuotas en mora. Art. 2. Delegar al director de la DIAN la facultad de declarar la conformidad o inconformidad cuando las cuotas no se paguen en tiempo.
- Resolución 3520 de 2012 Art. 1 Aclarar los arts. 1 y 2 de la Res. 3001 de 2012.
- Reglamento de Cartera – Fondos Parafiscales Palmeros AFP-PLO ½ de 09 de junio de 2017

2.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA

Acorde con lo establecido en los objetivos de la auditoría, se definió verificar, mediante muestra selectiva, para la vigencia 2022:

Fondo de Fomento Palmero - FFP

- Ingresos por concepto del Recaudo de la Cuota de Fomento Palmero.
- Gastos de Inversión, representados en la inversión de la cuota de fomento palmero en Programas y Proyectos, ejecutados por Fedepalma como administrador del Fondo de Fomento Palmero y por CENIPALMA como ejecutor de Programas y/o Proyectos de Investigación.
- Procesos de cobro por la cartera generada, por el no pago de la cuota de fomento palmero.
- Que los recursos para gastos e inversión en proyectos se destinen para propósitos diferentes a lo establecido en la normatividad.

Fondo de Estabilización de Precios del Palmiste, el Aceite de Palma y sus Fracciones – FEP

Acorde con lo establecido en los objetivos de la auditoría, se definió verificar, mediante muestra selectiva, para la vigencia 2022:

- Operaciones de Estabilización, representadas en cesiones y compensaciones, a cargo de los declarantes de primeras ventas de productos gravados.
- Seguimiento a la ejecución de los gastos de funcionamiento de la vigencia 2022, operaciones realizadas por Fedepalma como administrador de este Fondo.

Con estos dos procedimientos se involucran los riesgos altos identificados en la matriz de riesgos y controles así:

- Omisión en la presentación de las declaraciones de primera venta a cargo de los ordenadores de maquila.
- Inapropiada aplicación y uso de los recursos de funcionamiento del FEP.

2.4 LIMITACIONES DEL PROCESO

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

2.5 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO

Realizada la evaluación del Control Interno Institucional por Componentes, se muestra como resultado una calificación total del diseño y efectividad del control de **1,500** puntos, que significa un control interno **Parcialmente Adecuado**, debido principalmente a que se observaron deficiencias en el alcance y efectividad de los controles y seguimientos a los procesos objeto de los Fondos Parafiscales Palmeros y que se relacionan con los planes, programas y proyectos; la actualización del Registro Nacional de Palmicultores y la oportunidad en la gestión de cartera.

Igualmente, se presenta una calificación final del control interno de **1,600** puntos, que significa un control interno **Con deficiencias**.

Lo anterior, soportado en los hallazgos que hacen parte del presente informe. Se resaltan los que se relacionan con los procesos judiciales, cobro de cartera y prospectiva sectorial, este último, corresponde al Objetivo Específico 3, gastos no relacionados con el objeto funcional del Fondo de Estabilización, que tiene concepto con reserva.

2.6 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTOS DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Los mandatos normativos referidos en las fuentes de criterios, que se definieron desde la etapa de planeación, fueron la base de la Auditoría de Cumplimiento realizada a los recursos parafiscales del Fondo de Fomento Palmero – FFP y el Fondo de Estabilización de Precios del Palmiste, el Aceite de Palma y sus Fracciones – FEPP, y es a partir de ellos, que se rinde el concepto bajo los parámetros establecidos para el desarrollo de esta.

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que la información acerca del cumplimiento de la normatividad, de la Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite – Fedepalma, como administrador del Fondo de Fomento Palmero –FFP y el Fondo de Estabilización de Precios para el Palmiste,

el Aceite de Palma y sus Fracciones – FFEP, **resulta conforme en todos los aspectos significativos, con los criterios aplicados**, salvo las excepciones materiales determinadas en los objetivos específicos.

Concepto objetivo No. 1

Evaluar y conceptuar sobre el proceso y aplicación de las normas que rigen la administración, el recaudo y el control de los recursos provenientes de la cuota de Fomento Palmero durante la vigencia 2022.

Concepto: Con Reservas

Incumplimiento Material – Conclusión concepto **con reserva**. Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, se estableció cumplimiento por parte de Fedepalma como administrador del Fondo de Fomento Palmero, respecto de la gestión de administración, recaudo y control del parafiscal durante la vigencia 2022, se determinaron dos hallazgos, uno de ellos material relacionado con la recuperación de cartera y otro que corresponde a la actualización de la base de información de los contribuyentes; por lo cual, el Objetivo Específico 1, resulta conforme en todos los aspectos significativos, excepto por la gestión en el cobro coactivo, de acuerdo con los criterios establecidos: en el Decreto 1071 de 2015 “*por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural*” artículo 2.10.3.7.6 – cobro coactivo y de los intereses de mora y la Ley 1564 de 2012 “*por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones*” artículos 117, 317 y 599.

Conforme con lo anterior, se tiene que, de acuerdo con la materialidad **Cualitativa**⁵ establecida en la etapa de planeación, es material por su impacto y recurrencia, con incidencia en el Concepto.

Concepto objetivo No. 2

Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento normativo, en la asignación de recursos en los Programas: “Incrementar la productividad y optimizar costos de producción”, “Optimizar la rentabilidad palmera” y “Mejorar el estatus fitosanitario”, su ejecución y seguimiento en el Fondo de Fomento Palmero durante la vigencia 2022.

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, se estableció cumplimiento por

⁵ Incorrecciones relacionadas con el recaudo de la cuota de fomento en la liquidación y oportunidad en la presentación de las declaraciones y en el pago de las cuotas de fomento y deterioro de la cartera.

parte de Fedepalma como administrador del Fondo de Fomento Palmero, respecto de la gestión de la asignación, ejecución y seguimiento en la ejecución de los recursos del Fondo con respecto a los Programas mencionados, durante la vigencia 2022, y solo se determinaron hallazgos no materiales, por lo cual, la información acerca de lo determinado en el Objetivo Específico 2, **resulta conforme en todos los aspectos significativos, con los criterios aplicados (Concepto Sin Reservas).**

Concepto objetivo No. 3

Evaluar y conceptuar sobre las operaciones de estabilización de cesión y compensación de estabilización en el Fondo de Estabilización de Precios para el Palmiste, el Aceite de Palma y sus Fracciones – FEP durante la vigencia 2022.

Concepto: **Con Reservas**

Incumplimiento Material – Conclusión concepto **con Reserva**. Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que, salvo en lo referente a lo determinado en el Objetivo Específico 3, gastos no relacionados con el objeto funcional del Fondo de Estabilización, la información acerca de la materia controlada en la entidad auditada resulta conforme, en todos los aspectos significativos, con **Decreto 2354 de 1996 (diciembre 27)** “por el cual se organiza el Fondo de Estabilización de Precios para el Palmiste, el Aceite de Palma y sus Fracciones”.

Conforme con lo anterior, se tiene que, de acuerdo con la materialidad **Cualitativa**⁶ establecida en la etapa de planeación, es material por su impacto y recurrencia con incidencia en el Concepto.

Actividades transversales

No se presentaron Denuncias y en cuanto al Plan de Mejoramiento, si bien es cierto, Fedepalma manifiesta haber cumplido al 100% las acciones de mejora, en el epígrafe del Informe, se evidencia que ello, no es así; por cuanto, existen acciones que se consideraron no cumplidas por parte del Ente de Control.

- Si bien el sujeto auditado entrega soportes de avance en actividades de mejora, como es el caso de los flujogramas de recaudo y cobro de cartera, recaudo de la cuota de FFP y cesiones de estabilización, certificación deuda AIFPP,

⁶ Inconsistencias presentadas en la asignación de los recursos para el funcionamiento del FEP – Plan de Trabajo.

fiscalización a evasores de las contribuciones parafiscales palmeras AIFPP y las matrices de riesgos sobre los controles y oportunidades actualizadas para auditoría interna, recaudos y pagos y defensa jurídica del gremio y del sector actualizados; no se tiene evidencia de la actualización del Reglamento de Cartera Fondos Parafiscales, ya que el documento entregado a la CGR tiene fecha de vigencia 09/06/2017 que es anterior a la vigencia auditada. Adicionalmente, en el presente ejercicio auditor se presentó nuevamente una observación relacionada con demoras en la gestión de los procesos judiciales e inactividad procesal.

- "Revisados los soportes de avance en las acciones de mejoramiento se encuentra que FEDEPALMA no subsana la deficiencia establecida en el hallazgo en cuanto a no incluir en la base gravable del impuesto IVA, el impuesto ICA. Si bien Fedepalma consultó a la DIAN finalmente la interpretación de dicho concepto por parte de Fedepalma no es consistente con lo indicado por la DIAN ya que no distinguen entre gastos e impuestos. Es decir, el concepto emitido por la DIAN se basa en la ""Ley 1819 de 2016, artículo 342 PARÁGRAFO 3o. Las reglas previstas en el artículo 28 del Estatuto Tributario se aplicarán en lo pertinente para efectos de determinar los ingresos del impuesto de industria y comercio.... En materia de IVA ha de entenderse por valor de la operación aquellos ingresos que son susceptibles de producir un incremento neto del patrimonio en el momento de su percepción; por tanto, los impuestos se excluyen de tal consideración. "" "" como bien lo expresa el consultante ha de recurrirse a los artículos 447 y 448 del estatuto tributario, no sin antes señalar que la base gravable está conformada por el valor del servicio o de la venta sin que ellos se vean afectados por impuestos, salvo que la misma ley haya determinado que estos son sujetos en la determinación de la misma.""
- De la actividad 3.1 de mejora relacionada con capacitación sobre herramientas para mejorar la consistencia de la información, Fedepalma si presentó evidencias. Sin embargo, para la actividad 3.2. Monitoreo a la toma de información para el informe de gestión de Cenipalma de una única fuente que corresponde al reporte de ejecución de proyectos FFP; la entidad no adjunta soportes que evidencien las acciones específicas de monitoreo.

2.7 RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República constituyó seis (6) hallazgos administrativos, sin connotación Fiscal, Disciplinaria o Penal.

2.8 PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad deberá elaborar y/o ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, 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), de los quince (15) días hábiles al recibo de este informe, de acuerdo con lo establecido en la Resolución Reglamentaria Orgánica 0064 del 4 de octubre del 2023 del SIRECI - Sistema de Rendición Electrónico de la Cuenta e Informes y Otra Información.

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 de la entidad administradora del Fondo de Fomento Palmero y del Fondo de Estabilización de Precios para el Palmiste, el Aceite de Palma y sus Fracciones, debe remitir al correo electrónico **soporte_sireci@contraloria.gov.co**, el documento en el cual se envía la fecha de envío por parte de la entidad, del presente informe, de ser viable el mismo día de su recepción, con copia al correo **enan.quintero@contraloria.gov.co** y **luzana.guerrero@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 objeto de control fiscal, para eliminar la causa de los hallazgos detectados.

Bogotá, D. C., **12-DICIEMBRE-2023**



ANWAR SALIM DACCARETT ALVARADO
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario
Contraloría General de la República

*Revisado: Sonia A. Gaviria Santacruz, directora de Vigilancia Fiscal
Luzana Guerrero Quintero, Supervisora
JAFC*

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1

OBJETIVO ESPECÍFICO 1

Evaluar y conceptuar sobre el proceso y aplicación de las normas que rigen la administración, el recaudo y el control de los recursos provenientes de la cuota de Fomento Palmero durante la vigencia 2022.

Concepto: **Con Reservas**

Incumplimiento Material – Conclusión concepto **con reserva**. Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, se estableció cumplimiento por parte de Fedepalma, como administrador del Fondo de Fomento Palmero, respecto de la gestión de administración, recaudo y control del parafiscal durante la vigencia 2022; se estableció un hallazgo material relacionado con la recuperación de cartera.

Por lo expuesto, el Objetivo Específico 1 resulta conforme en todos los aspectos significativos, excepto por la gestión en el cobro coactivo, de acuerdo con los criterios establecidos: en el Decreto 1071 de 2015 *“por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural”* artículo 2.10.3.7.6 – cobro coactivo y de los intereses de mora y la Ley 1564 de 2012 *“por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”* artículos 117, 317 y 599.

Conforme con lo anterior, se tiene que, de acuerdo con la materialidad **Cualitativa**⁷ establecida en la etapa de planeación, es material por su impacto y recurrencia con incidencia en el Concepto.

Como resultado del análisis de los ingresos y la cartera del Fondo de Fomento Palmero, está conforme con los criterios, noobstante, se validó el siguiente hallazgo material:

Hallazgo No. 1 - Gestión de cobro- Procesos ejecutivos para el pago de la cuota de Fomento Palmero (A)

⁷ Incorrecciones relacionadas con el recaudo de la cuota de fomento en la liquidación y oportunidad en la presentación de las declaraciones y en el pago de las cuotas de fomento y deterioro de la cartera.

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 2º. De la cuota. Establécese la Cuota para el Fomento de la Agroindustria de la Palma de Aceite, como contribución de carácter parafiscal, cuya percepción se asignará a la cuenta especial denominada Fondo de Fomento Palmero.

Artículo 4º. De los sujetos de la cuota. Toda persona natural o jurídica que beneficie fruto de palma por cuenta propia, es sujeto de la cuota para el Fomento de la Agroindustria de la Palma de Aceite. Compilado en el Artículo 2.10.3.7.4. del Decreto reglamentario 1071 de 2015

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

Artículo 2.10.3.7.6. Cobro de coactivo y de los intereses de mora. La entidad administradora del Fondo de Fomento Palmero podrá demandar por vía ejecutiva ante la jurisdicción ordinaria, el pago de la Cuota de Fomento Palmero. Para tal efecto, el representante legal de la entidad administradora expedirá el certificado en el cual conste el monto de la deuda y su exigibilidad.

Parágrafo. El retenedor de la Cuota de Fomento Palmero que no transfiera oportunamente los recursos, pagará intereses de mora a la tasa señalada para el impuesto de renta y complementarios.

Ley 1564 de 2012, “Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”

ARTÍCULO 117. PERENTORIEDAD DE LOS TÉRMINOS Y OPORTUNIDADES PROCESALES

Los términos señalados en este código para la realización de los actos procesales de las partes y los auxiliares de la justicia, son perentorios e improrrogables, salvo disposición en contrario.

El juez cumplirá estrictamente los términos señalados en este código para la realización de sus actos. La inobservancia de los términos tendrá los efectos previstos en este código, sin perjuicio de las demás consecuencias a que haya lugar.

A falta de término legal para un acto, el juez señalará el que estime necesario para

su realización de acuerdo con las circunstancias, y podrá prorrogarlo por una sola vez, siempre que considere justa la causa invocada y la solicitud se formule antes del

vencimiento.http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1564_2012_pr014.html

Artículo 599. Embargo y secuestro. Desde la presentación de la demanda el ejecutante podrá solicitar el embargo y secuestro de bienes del ejecutado.

Cuando se ejecute por obligaciones de una persona fallecida, antes de liquidarse la sucesión, sólo podrán embargarse y secuestrarse bienes del causante.

El juez, al decretar los embargos y secuestros, podrá limitarlos a lo necesario; el valor de los bienes no podrá exceder del doble del crédito cobrado, sus intereses y las costas prudencialmente calculadas, salvo que se trate de un solo bien o de bienes afectados por hipoteca o prenda* que garanticen aquel crédito, o cuando la división disminuya su valor o su venalidad.

Artículo 317. Desistimiento tácito. El desistimiento tácito se aplicará en los siguientes eventos:

1. Cuando para continuar el trámite de la demanda, del llamamiento en garantía, de un incidente o de cualquiera otra actuación promovida a instancia de parte, se requiera el cumplimiento de una carga procesal o de un acto de la parte que haya formulado aquella o promovido estos, el juez le ordenará cumplirlo dentro de los treinta (30) días siguientes mediante providencia que se notificará por estado.

Vencido dicho término sin que quien haya promovido el trámite respectivo cumpla la carga o realice el acto de parte ordenado, el juez tendrá por desistida tácitamente la respectiva actuación y así lo declarará en providencia en la que además impondrá condena en costas.

El juez no podrá ordenar el requerimiento previsto en este numeral, para que la parte demandante inicie las diligencias de notificación del auto admisorio de la demanda o del mandamiento de pago, cuando estén pendientes actuaciones encaminadas a consumir las medidas cautelares previas.

2. Cuando un proceso o actuación de cualquier naturaleza, en cualquiera de sus etapas, permanezca inactivo en la secretaría del despacho, porque no se solicita o realiza ninguna actuación durante el plazo de un (1) año en primera o única instancia, contados desde el día siguiente a la última notificación o desde la última

diligencia o actuación, a petición de parte o de oficio, se decretará la terminación por desistimiento tácito sin necesidad de requerimiento previo. En este evento no habrá condena en costas o perjuicios a cargo de las partes.

El desistimiento tácito se registrará por las siguientes reglas:

a) Para el cómputo de los plazos previstos en este artículo no se contará el tiempo que el proceso hubiese estado suspendido por acuerdo de las partes;

b) Si el proceso cuenta con sentencia ejecutoriada a favor del demandante o auto que ordena seguir adelante la ejecución, el plazo previsto en este numeral será de dos (2) años;

(...)”.

Dirigiendo la atención a los procesos ejecutivos judiciales, con base en la información suministrada por FEDEPALMA; y consultada la página de Rama Judicial, se evidenciaron las siguientes situaciones:

DTE	DDO	RADICACIÓN DEL PROCESO	VALOR DE LAS PRETENSIONES (CUANTÍA)	JUZGADO	ESTADO DEL PROCESO	SITUACIONES EVIDENCIADAS
FFP	RUBEN ALFREDO LACOUTURE ORTIZ	470014053004 20050048400	\$16.227.894	JUZGADO 4 CIVIL MUNICIPAL DE SANTAMARTA	Con decisión que ordena seguir adelante la ejecución. Sin bienes embargados	Después de la conformidad de la deuda expedida por la DIAN el 24 de julio de 2002, La demanda fue presentada el 14 de julio de 2005 y transcurridos 4 años y 5 meses aprox. , el 11 de diciembre de 2009, se adelantó la primera solicitud de embargo de cuentas de las diferentes entidades bancarias, Posteriormente, se observan las solicitudes del 5/05/2024, 16/02/2015,

DTE	DDO	RADICACIÓN DEL PROCESO	VALOR DE LAS PRETENSIONES (CUANTÍA)	JUZGADO	ESTADO DEL PROCESO	SITUACIONES EVIDENCIADAS
						12/06/2019, reiterada el 4 de agosto de 2021, 21/05/2021 reiterada el 2/06/2021 Últimas medidas solicitadas: 5 y 20 de octubre de 2023.
FEP	CARLOS ARTURO PARRAMIER	080013103013 20080008700	\$106.552.415	JUZGADO 13 CIVIL DEL CIRCUITO / JUZGADO 1 DE EJECUCIÓN CIVIL DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA	Con decisión que ordena seguir adelante la ejecución. Sin bienes embargados	Se adeudan las Cesiones dejadas de declarar, durante los periodos septiembre a diciembre de 2003, cuatro (4) periodos, con las correspondientes sanciones por extemporaneidad e intereses de mora. No obstante, pasados 4 años, el día 6 de marzo de 2007 se expidió el aforo, adicionado el 7 de julio de 2007. La conformidad de la deuda se dio el 7 de septiembre de 2007 y la demanda se presentó el 16 de abril de 2008. Transcurridos un año y 9 meses aprox., la primera solicitud de medidas cautelares se presentó el 20/01/2010. Posterior a esta fecha hay solicitudes de medidas los días:

DTE	DDO	RADICACIÓN DEL PROCESO	VALOR DE LAS PRETENSIONES (CUANTÍA)	JUZGADO	ESTADO DEL PROCESO	SITUACIONES EVIDENCIADAS
						3/02/2014, 12/06/2019, 21/05/2021, 5 y 20 octubre/2023
FEP	ASOCIACION DE PRODUCTORES DE PALMA AFRICANA LOS NARANJOS DE EL ZULIA NORTE DE SANTANDER - ASOPNARANJOS	540013153007 20210030300	\$189.406.864	JUZGADO SÉPTIMO CIVIL DEL CIRCUITO DE CUCUTA	Con decisión que ordena seguir adelante la ejecución	Mediante el Auto 26/08/2022 el juzgado al emitir pronunciamiento sobre la liquidación del crédito aportada por el demandante, indicó que la misma <i>no determina la forma en la cual se calcularon los intereses reclamados.</i> (...) En virtud de lo anterior ordenó lo siguiente: PRIMERO: REQUERIR a la parte ejecutante para que en el término de diez (10) días, allegue con destino al proceso liquidación del crédito que aquí se cobra, con especial inclusión de los aspectos descritos en la parte motiva. Posteriormente, la parte actora radicó el día 6 de septiembre de 2022 la nueva liquidación del crédito. Frente a

DTE	DDO	RADICACIÓN DEL PROCESO	VALOR DE LAS PRETENSIONES (CUANTÍA)	JUZGADO	ESTADO DEL PROCESO	SITUACIONES EVIDENCIADAS
						<p>este escrito, el juzgado expidió el auto de fecha 10 de octubre de 2022 en el que adujo que no estaba ajustada a los términos del mandamiento de pago, especialmente en el periodo de tiempo desde el cual se inicia la liquidación.</p> <p>En consecuencia, ordenó lo siguiente: PRIMERO: REQUERIR a la parte ejecutante que en el término de diez (10) días, allegue con destino al proceso la liquidación del crédito que aquí se cobra, con especial ajuste de los aspectos descritos en la parte motiva.</p> <p>Se observó que transcurrido más de un año Fedepalma presentó el día 18/10/2023, la liquidación ordenada por el despacho judicial</p>

Fuente: Realización propia – equipo auditor

Como se observa de los procesos analizados, se presentaron demoras en el momento de expedir el aforo de las deudas por parte de la auditoría interna (Rad.

2008-8700), así como en el momento de presentar las demandas (Rad. 2005-0484). En igual sentido, las primeras solicitudes de medidas cautelares se radicaron en los despachos judiciales después de haber transcurrido hasta 4 años de instauradas las demandas (Rad. 2008-8700 y 2005-0484). Del mismo modo, se observó inactividad en un proceso (Rad.2021-0303), en el que, a pesar de lo requerido por la instancia judicial, desde hace más de un año, se presentó la liquidación del crédito el día 18/10/2023.

Si bien para los tres (3) procesos analizados no es factible que se presente el fenómeno de la prescripción, se llama la atención para que, en virtud de los principios de eficacia, economía y celeridad, la entidad impulse sus procedimientos y actuaciones y oportunamente gestione el cobro de su cartera, a fin de evitar casos de posibles prescripciones de las obligaciones parafiscales y declaratorias de desistimiento tácito.

Respuesta de la entidad:

Fedepalma en su repuesta explicó cuál es el proceso para la expedición de los aforos, la presentación de las demandas y las actuaciones que ha adelantado para impulsar los procesos ejecutivos. De igual forma, allegó los memoriales de cada proceso referentes a las solicitudes de medidas cautelares solicitadas en los despachos judiciales.

Frente a la prescripción de la obligación, adujo que este fenómeno no ha operado en ninguno de los procesos analizados, en tanto no ha sido solicitada por la parte demanda ni declarada por el Juez del proceso, dado que no opera de pleno derecho.

Análisis de la Respuesta:

La entidad entregó nueva información, así como piezas procesales relacionadas con la gestión de los procesos ejecutivos analizados. En tal sentido se acepta parcialmente la respuesta de la entidad, por lo que el hallazgo se modificateniendo en cuenta los nuevos documentos aportados por FEDEPALMA, de modo que se retira del hallazgo el proceso con radicado 2006- 0125 y se dejan los procesos que se aprecian en la nueva redacción del hallazgo No. 1.

Hallazgo administrativo

4.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2

OBJETIVO ESPECÍFICO 2

Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento normativo, en la asignación de recursos en los Programas: “Incrementar la productividad y optimizar costos de producción”, “Optimizar la rentabilidad palmera” y “Mejorar el estatus fitosanitario”, su ejecución y seguimiento en el Fondo de Fomento Palmero durante la vigencia 2022.

Concepto: Sin reservas

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que, salvo en lo referente al control y seguimiento a los proyectos de inversión relacionados con Mercadeo Estratégico y Fortalecimiento de la Asistencia Técnica, la información acerca de lo determinado en el Objetivo Específico 2, resulta conforme en todos los aspectos significativos, con la Ley 138 de 1994 y el contrato de administración 50 de 1994 y sus modificatorios.

Hallazgo No. 2 - Centro de Costos Proyecto de Asistencia Técnica (A)

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

Ley 138 de 1994. ARTÍCULO 11. FUNCIONES DEL COMITÉ DIRECTIVO. “*El Comité Directivo del Fondo tendrá las siguientes funciones: ... c) Velar por la correcta y eficiente gestión del Fondo por parte de Fedepalma.*”

DECRETO 1730 DE 1994. Por el cual se reglamenta la Ley 138 del 9 de junio de 1994. Artículo 10. “*Del manejo de los recursos y del registro de los recaudos. El manejo de los recursos y activos del Fondo de Fomento Palmero debe cumplirse de manera que en cualquier momento se pueda determinar su estado y movimiento. Con tal fin, la entidad administradora organizará la contabilidad de conformidad con las normas contables vigentes.*”

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

“(…)

b) *Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben*

guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.

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

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

(...)

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

Contrato de administración No. 050 de 1994 del FFP y el Recaudo e Inversión de la cuota para el fomento de la Agroindustria de la palma de aceite celebrado entre el MADR y FEDEPALMA. Cláusula SEGUNDA. *“En desarrollo del presente contrato, FEDEPALMA se compromete a: 1. Velar por el adecuado desarrollo de los planes de inversiones y gastos del Fondo de Fomento Palmero, para lo cual se ceñirá en todo a los fines de la Cuota establecidos en la Ley 138 /94”*

CLAUSULA SEGUNDA. -DE LA TERCERA MODIFICACION *“mediante el presente documento se modifica la cláusula quinta del contrato de Administración del Fondo de Fomento Palmero y el Recaudo e Inversión de la Cuota para el Fomento de la Agroindustria de la Palma de Aceite No. 050-1994 la cual quedará así: CLAUSULA QUINTA VIGILANCIA ADMINISTRATIVA: La Vigilancia Administrativa ejercida por el Ministerio en los términos previstos en la Ley 138 de 1997. Sobre recursos del Fondo de Fomento Palmero para el recaudo, manejo e inversión de todos los ingresos del mismo, se efectuará por parte del Director de cadenas Agrícolas y Forestales, o de la dependencia que haga sus veces, en las sesiones del máximo órgano de dirección del Fondo. Como instrumento de control y seguimiento, se dispondrá de los informes de auditoría que para el efecto presente el auditor interno del Fondo, para lo cual este presentará trimestralmente, o cuando se le requiera, informes relacionados con el recaudo, ejecución física e inversión de los programas y proyectos que se financien con los recursos de la cuota parafiscal. El Director de Cadenas Agrícolas y Forestales, efectuará el control presupuestal sobre los ingresos, inversiones y gastos de conformidad con la normatividad vigente y las autorizaciones y lineamientos establecidos por el comité Directivo del Fondo sobre el recaudo de la cuota de fomento palmero. Las decisiones y aprobaciones que se adopten en el seno del Comité deberán constar en Actas de cada reunión.*

“CLAUSULA TERCERA -. DE LA INCORPORACION mediante el presente documento se incorpora la cláusula vigésimo quinta al Contrato de Administración del Fondo de Fomento Palmero y el Recaudo e Inversión de la Cuota de Fomento de la Agroindustria de la Palma de Aceite No. 050-1994, la cual quedará así: CLAUSULA VIGESIMA QUINTA.-CONTROL ADMINISTRATIVO DEL CONTRATO: Todos los trámites relacionados con la ejecución y los trámites administrativos que se generen en el desarrollo del contrato, estarán a cargo del Director de cadenas Agrícolas y Forestales o por quien designe por escrito la Ordenadora del Gasto, quedando obligado FEDEPALMA a suministrarle toda la información que le sea solicitada para verificar el correcto y oportuno cumplimiento de las acciones a su cargo.”

Convenio de Asistencia Técnica No.73 de 2020, suscrito entre la Corporación Centro de Investigación en palma de Aceite CENIPALMA y la Extractora Monterrey SA. En la CLAUSULA SEPTIMA: OBLIGACIONES DE LA EXTRACTORA MONTERREY S.A.S. Establece:

“5. Manejar y ejecutar los recursos ejecutados de manera independiente de los demás recursos, para lo cual la EXTRACTORA MONTERREY S.A. llevará (mediante la creación de un centro de costos) una contabilidad independiente del convenio con sus respectivos soportes contables, dando estricto cumplimiento a las normas de contabilidad generalmente aceptadas.”

“SEXTA.SUPERVISIÓN DEL CONVENIO: La supervisión del presente convenio, estará a cargo del Líder de Promoción y Desarrollo de la Asistencia Técnica O de las(s) persona(s) que el representante legal de CENIPALMA designe posterior y sustitutivamente para este fin. Para estos efectos el supervisor podrá realizar visitas, observaciones, pruebas y exigir a EXTRACTORA MONTERREY S.A. los documentos e información que estimen convenientes para el desarrollo de su gestión. Sin perjuicio de las demás obligaciones a su cargo, la Supervisión evaluará el desarrollo del convenio y emitirá su concepto en relación con el grado de cumplimiento del mismo, de forma tal que acredite a CENIPALMA si EXTRACTORA MONTERREY S.A ha dado estricto cumplimiento a lo descrito en los POA, y a los términos y plazos descritos en este documento.”

De acuerdo con lo establecido en la Carta de entendimiento No. 3 al Convenio de Asistencia Técnica 73 de 2020 entre CENIPALMA y la Extractora Monterrey SAS, en su cláusula cuarta establece:

“CUARTA. APORTES POR PARTE DE CENIPALMA: CENIPALMA aportará en dinero y en especie a EXTRACTORA MONTERREY S.A.S. durante la vigencia de la presente carta de entendimiento la suma de NOVENTA Y CUATRO MILLONES

NOVECIENTOS OCHENTA MIL TRESCIENTOS SESENTA Y OCHO PESOS MCTE (\$94.980.368 MCTE). Para el efecto la suma a aportar en dinero será de OCHENTA Y UN MILLONES SETESCIENTOS OCHO MIL PESOS MCTE (\$81.708.000 MCTE), Los cuales serán aportados, de la siguiente manera:

1. Un primer anticipo equivalente al cincuenta por ciento (50%), del monto de los aportes en efectivo, es decir, la suma de CUARENTA MILLONES OCHOSCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MIL PESOS MCTE (\$40.854.000 MCTE) al perfeccionamiento de la presente carta de entendimiento.
2. Un segundo desembolso equivalente al (40%) de los recursos aportados en efectivo, es decir, la suma de TREINTA Y DOS MILLONES SEISCIENTOS OCHENTA Y TRES MIL DOSCIENTOS PESOS MCTE (\$32.683200 MCTE), UNA VEZ SE TENGA UNA EJECUCIÓN TÉCNICA Y financiera equivalente al cincuenta por ciento de las actividades establecidas en el POA objeto de la presente carta y presentado el informe de ejecución técnica y financiera, previa presentación de la respectiva cuenta de cobro.
3. Un tercer y último desembolso equivalente al diez por ciento (10%) de los recursos aportados en efectivo, esto es la suma de OCHO MILLONESCIENTO SETENTA MIL OCHOSCIENTOS PESOS MCTE (\$8.170.800 MCTE) a la finalización de la ejecución del POA objeto de la presente carta y con la aprobación por parte del Supervisor del informe final, aportes y actividades, previa presentación de la respectiva cuenta de cobro.

PARAGRAFO PRIMERO: Los aportes de CENIPALMA se ejecutarán de la siguiente manera conforme a lo establecido en el POA objeto de la presente carta:

Aporte en especie:

1. TRECE MILLONES DOSCIENTOS SETENTA Y DOS MIL TRESCIENTOS SETENTA Y UN MILLONES SETESCIENTOS OCHO MIL PESOS MCTE (\$13.272.368 MCTE), en apoyo con equipo técnico y operativo.

Aporte en efectivo:

2. OCHENTA Y UN MILLONES SETESCIENTOS OCHO MIL PESOS MCTE (\$81.708.000 MCTE), para cubrir equipo técnico y operativo.

PARAGRAFO SEGUNDO: La ejecución de los recursos en efectivo aportados por CENIPALMA deberán ser contabilizados por EXTRACTORA MONTERREY SAS en un centro de costos independiente y presentar en el informe financiero los soportes contables.” Subrayado fuera de texto.

(...)

PARÁGRAFO SÉPTIMO. Los desembolsos de los recursos aportados a cargo de EXTRACTORA MONTERREY S.A.S. se deben realizar a medida que se vayan ejecutando las actividades a las cuales se encuentra asociado el aporte de la

misma y deberán ser contabilizadas en un centro de costos independiente y presentar en el informe financiero los soportes contables.”

Se evidenció incumplimiento de la cláusula séptima numeral 5 del Convenio de Asistencia Técnica No. 73 de 2020, suscrito entre la Corporación Centro de Investigación en palma de Aceite CENIPALMA y la Extractora Monterrey SA, e inobservancia de la carta de entendimiento No. 3 en el parágrafo 2 del artículo 4, al no crear un centro de costos y una contabilidad independiente para el Proyecto de Fortalecimiento a la Asistencia Técnica por parte del prestador del servicio.

En la visita de campo realizada con el Auditor Interno de Fedepalma a la Extractora Monterrey en Bucaramanga-Santander se solicitó a la Gerente Financiera y a la jefe de Contabilidad los soportes y evidencias de la creación del centro de costos independiente, como consta en el Acta de 3 de noviembre de 2023.

Esto se debe a la falta de una debida supervisión cuando el Convenio requiere estricto cumplimiento a los términos descritos en este y se ocasionó por la, ausencia de seguimiento y control por parte de la auditoría interna del FFP.

De acuerdo con lo anterior, no se cumplió con lo establecido en la cláusula séptima, numeral 5 del Convenio 73, ni con los párrafos segundo y séptimo del artículo cuarto de la Carta de Entendimiento, lo cual no garantiza el debido seguimiento y control de los recursos parafiscales aplicados a los proyectos de inversión, puede ocasionar demoras en la entrega de los reportes de costos del proyecto y no permite una gestión de costos eficiente que facilite la toma de decisiones oportuna.

Respuesta de la entidad:

La respuesta dada por la entidad se resume en los siguientes términos:

“el prestador del servicio de asistencia técnica Extractora Monterrey no creó un centro de costo independiente para el manejo de los recursos aportados por el FFP, se establecieron otros mecanismos de supervisión complementarios con los cuales se garantizó el debido seguimiento y control de los recursos aportados por el FFP y los recursos propios de la Planta Extractora aportados para la ejecución del POA,…” anexan los auxiliares de contabilidad (anexo 4.1) de los dos centros de costos donde se detalla la relación de gastos”(…)

“En las cartas de entendimiento se solicita la creación de un centro de costo específico, para facilitar el proceso de revisión de los gastos con cargo al FFP, no obstante, este no es el mecanismo de seguimiento y control; el seguimiento y control

se realiza mediante una supervisión y revisión minuciosa de cada soporte del gasto que se cubre con los recursos del FFP con cargo a los recursos del FFP”

Por tanto, la distribución por centros de costo y por concepto de gasto, facilita el proceso de revisión.

Con base a lo anterior y en respuesta a la observación presentada por la Contraloría, donde identificó que el prestador de asistencia técnica Monterrey no creó un centro de costo independiente para el manejo de recursos del Fondo aportados para la vigencia 2022,”

“En su respuesta afirman que no fue necesario crear el centro de costos debido a que ya utilizaban dos centros de costos para el registro contable para los servicios de asistencia técnica independientes de las otras operaciones de la empresa y en consecuencia, el prestador del servicio de asistencia técnica consideró innecesaria la creación de otro centro de costo adicional.”

Análisis de la Respuesta:

FEDEPALMA en su respuesta acepta lo observado en cuanto a la no creación del centro de costos establecido en la cláusula séptima, numeral 5 del Convenio 73 de 2020 suscrito entre CENIPALMA y Extractora Monterrey, *“el prestador del servicio de asistencia técnica Extractora Monterrey no creó un centro de costo independiente para el manejo de los recursos aportados por el FFP”* (El subrayado es nuestro) que se encuentra en contravía con lo establecido en dicho convenio.

Así mismo, el sujeto de control acepta que no ha cumplido con los párrafos segundo y séptimo del artículo cuarto de la Carta de Entendimiento cuando en su respuesta expone: *“En las cartas de entendimiento se solicita la creación de un centro de costo específico, para facilitar el proceso de revisión de los gastos con cargo al FFP”*.

Es evidente que FEDEPALMA acepta la debilidad contable y financiera presentada en el manejo del proyecto *“Fortalecimiento del servicio de Asistencia Técnica para el sector palmero”* y observada por la CGR, en la medida que expresa: *“en respuesta a la observación presentada por la Contraloría, donde identificó que el prestador de asistencia técnica Monterrey no creó un centro de costo independiente para el manejo de recursos del Fondo aportados para la vigencia 2022”*.

En este orden de ideas, la existencia previa de otros centros de costos como lo argumenta FEDEPALMA en su respuesta no garantiza ni permite el cumplimiento de lo suscrito en el Convenio.

De otra parte, el convenio 73 establece las responsabilidades de una debida supervisión, la cual no fue atendida suficientemente en la medida que los informes de supervisión se limitan a autorizar el pago de la cuenta de cobro, pero no describen en ellos un seguimiento integral y de reporte de la ejecución que cobije aspectos técnicos, financieros y administrativos. Igualmente, no refleja la emisión de conceptos u observaciones del proyecto ni puntualiza acciones que se deban adoptar.

En conclusión, se mantiene el hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 3 - Auditoría Interna - Fondos Parafiscales Palmeros – Comité Directivo (A)

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

Ley 138 de 1994. Artículo 11. Funciones del Comité Directivo. *“El Comité Directivo del Fondo tendrá las siguientes funciones: ... c) Velar por la correcta y eficiente gestión del Fondo por parte de Fedepalma.”*

Ley 489 de 1998, artículo 3º: Principios de la función administrativa.

“La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuánto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.”

Ley 1437 de 2011, artículo 3º. *“Principios. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.*

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

Decreto 1730 de 1994. Por el cual se reglamenta la Ley 138 del 9 de junio de 1994. Artículo 10. *“Del manejo de los recursos y del registro de los recaudos. El manejo de los recursos y activos del Fondo de Fomento Palmero debe cumplirse de manera que en cualquier momento se pueda determinar su estado y movimiento. Con tal fin, la entidad administradora organizará la contabilidad de conformidad con las normas contables vigentes.”*

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

“(…)

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

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

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

(…)

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

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

“CAPÍTULO I. DE LOS MECANISMOS DE CONTROL INTERNO Artículo 1º: La Auditoría Interna de los Fondos constituidos con las contribuciones parafiscales del sector agropecuario y pesquero será el mecanismo a través del cual los entes administradores de los mismos efectuarán el seguimiento sobre el manejo de tales

recursos. En desarrollo de este seguimiento la auditoría verificará la correcta liquidación de las contribuciones parafiscales, su debido pago, recaudo y consignación, así como su administración, inversión y contabilización. Lo anterior sin perjuicio de los demás controles establecidos por la Constitución Política y las leyes.

PARÁGRAFO 1. La Auditoría Interna presentará en las primeras quincenas de febrero y de agosto de cada año un informe semestral consolidado de su actuación al Órgano Máximo de Dirección del respectivo Fondo Parafiscal. Igualmente, certificará la información relativa a las cuotas parafiscales que no se paguen en tiempo o se dejen de recaudar, o cuando sean pagadas con irregularidades en la liquidación, en el recaudo o en la consignación, siempre y cuando tales situaciones no se hubieren subsanado.”

*” Capítulo II. DE LOS MECANISMOS DE CONTROL EXTERNO. ARTÍCULO 5. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural verificará que el recaudo de las cuotas parafiscales, los ingresos, **las inversiones**, los gastos y, en general, todas las operaciones ejecutadas por los Fondos, se hayan ajustado a las finalidades y objetivos de los mismos, al presupuesto y a los acuerdos de gastos aprobados. Igualmente, verificará el adecuado cumplimiento del contrato que, para efectos de la administración y manejo de los recursos de un Fondo Parafiscal, celebre con la entidad administradora del mismo.”*

Contrato de Administración No. 050 de 1994 del FFP y el Recaudo e Inversión de la cuota para el fomento de la Agroindustria de la palma de aceite celebrado entre el MADR y FEDEPALMA. Cláusula SEGUNDA. *“En desarrollo del presente contrato, FEDEPALMA se compromete a: 1. Velar por el adecuado desarrollo de los planes de inversiones y gastos del Fondo de Fomento Palmero, para lo cual se ceñirá en todo a los fines de la Cuota establecidos en la Ley 138 /94”Cláusula SEXTA: En desarrollo del presente contrato el MINISTERIO asume las siguientes obligaciones: a) Exigir a FEDEPALMA la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado.....c) Adelantar revisiones periódicas para verificar el cumplimiento del objeto del presente CONTRATO conforme se establece en la cláusula CUARTA del mismo.”*

CLAUSULA SEGUNDA. - DE LA TERCERA MODIFICACION *“mediante el presente documento se modifica la cláusula quinta del contrato de Administración del Fondo de Fomento Palmero y el Recaudo e Inversión de la Cuota para el Fomento de la Agroindustria de la Palma de Aceite No. 050-1994 la cual quedará así: CLAUSULA QUINTA VIGILANCIA ADMINISTRATIVA: La Vigilancia Administrativa ejercida por el Ministerio en los términos previstos en la Ley 138 de 1997. Sobre recursos del Fondo de Fomento Palmero para el recaudo, manejo e inversión de todos los ingresos del mismo, se efectuará por parte del Director de cadenas Agrícolas y*

Forestales, o de la dependencia que haga sus veces, en las sesiones del máximo órgano de dirección del Fondo. Como instrumento de control y seguimiento, se dispondrá de los informes de auditoría que para el efecto presente el auditor interno del Fondo, para lo cual este presentará trimestralmente, o cuando se le requiera, informes relacionados con el recaudo, ejecución física e inversión de los programas y proyectos que se financien con los recursos de la cuota parafiscal. El Director de Cadenas Agrícolas y Forestales, efectuará el control presupuestal sobre los ingresos, inversiones y gastos de conformidad con la normatividad vigente y las autorizaciones y lineamientos establecidos por el comité Directivo del Fondo sobre el recaudo de la cuota de fomento palmero. Las decisiones y aprobaciones que se adopten en el seno del Comité deberán constar en Actas de cada reunión.”

“CLAUSULA TERCERA -. DE LA INCORPORACION mediante el presente documento se incorpora la cláusula vigésimo quinta al Contrato de Administración del Fondo de Fomento Palmero y el Recaudo e Inversión de la Cuota de Fomento de la Agroindustria de la Palma de Aceite No. 050-1994, la cual quedará así: CLAUSULA VIGESIMA QUINTA.-CONTROL ADMINISTRATIVO DEL CONTRATO: Todos los trámites relacionados con la ejecución y los trámites administrativos que se generen en el desarrollo del contrato, estarán a cargo del Director de cadenas Agrícolas y Forestales o por quien designe por escrito la Ordenadora del Gasto, quedando obligado FEDEPALMA a suministrarle toda la información que le sea solicitada para verificar el correcto y oportuno cumplimiento de las acciones a su cargo.”

Reglamento de cartera de los FONDOS PARAFISCALES PALMEROS AFP-PL01/2 del 9/06/2017. Numeral 6º. Etapas del recaudo de cartera

(...)

*La Auditoría Interna de los Fondos Parafiscales **Palmeros revisará mensualmente el estado de la cartera, a fin de incorporar en la programación de visitas, los contribuyentes con riesgo de cartera en mora.*** (Negrilla fuera de texto)

Como se aprecia de las normas transcritas la Auditoría Interna es el mecanismo a través del cual las entidades administradoras de los Fondos efectúan el seguimiento sobre el manejo de los recursos parafiscales.

De modo tal que, analizado el proceso auditor de los Fondos Parafiscales Palmeros se observaron debilidades, en los siguientes aspectos:

Primero: La Auditoría Interna adelantó sus procesos auditores en la vigencia 2022 sin contar con un Plan General de Auditoría aprobado por el Comité Directivo, y sobre el cual ese organismo había requerido ajustes

Segundo: La Auditoría Interna se centró en el recaudo de la cuota de Fomento Parafiscal dejando de lado la debida auditoría a los proyectos de inversión, el recaudo de cartera y a las maquilas

Tercero: En cuanto al cubrimiento de la revisión por vigencias de la cuota de fomento palmero, se encontró que existe un rezago de visitas financieras frente a las operativas para los años 2020, 2021 y 2022 en porcentajes de 9,87%, 47,63% y 83,96%, respectivamente.⁸

Respecto de la primera situación, podemos decir que quedó claramente evidenciada en las actas del Comité en las que consta lo siguiente:

- En atención a la solicitud realizada previamente por el Comité Directivo el Auditor Interno de los Fondos Parafiscales Palmeros el día 1/09/2021 explicó en detalle el plan anual de auditoría y su propuesta presupuestal para la vigencia 2022.^[1]
- Con ocasión de lo anterior, el Comité Directivo solicitó que, en próxima reunión, en conjunto con la Entidad Administradora, se presentara el plan de acción de la auditoría interna para el 2022, con identificación de las operaciones de maquila sin declarar y las gestiones de recuperación de cartera".^[2]
- El 7 de abril de 2022 el Comité dejó sentado que no se verificó la capacidad de la planta de personal ^[3]
- El 30 de junio de 2022 el Comité Directivo solicitó el plan de acción en función de una priorización de los contribuyentes con base en el nivel de riesgo y el tiempo destinado a cada uno de ellos para determinar las necesidades de recurso humano^[4]
- El 2 de agosto de 2022 el Auditor Interno presentó al Comité Directivo el análisis de la estructura de la Auditoría y el Plan de Trabajo para 2022, y frente a ello el Comité sugirió incluir dentro de los factores a ponderar el número de correcciones de los contribuyentes y el comportamiento histórico de su cartera^[5].

Dirigiéndonos ahora al segundo aspecto de este hallazgo, referente a la obligación que tiene el auditor de adelantar seguimiento a los proyectos de inversión sectorial, observamos las siguientes falencias:

⁸ [1] Informe de Auditoría Interna al Comité Directivo a 31 de diciembre de 2022

- No existen suficientes registros de un debido seguimiento y revisión de la ejecución física de los proyectos por parte de la Auditoría Interna. El avance de los proyectos se circunscribe a los reportes obtenidos mediante la plataforma Soft Expert y a los resultados en presupuesto.
- Los informes de supervisión a los proyectos se limitan a dar el recibo a satisfacción para el pago, pero no permiten establecer de forma específica el debido cumplimiento técnico, financiero y contable, ni permiten demostrar si el supervisor realizó observaciones y/o sugerencias respecto a las metas reales y específicas del proyecto.
- Revisada la información requerida por la CGR, y de acuerdo con lo evidenciado en la visita de campo se encontró que para 2022, el alcance real de las visitas no da cubrimiento a la inversión en proyectos, a pesar de que el objetivo general de éstas incluía la debida liquidación, pago, recaudo y consignación, así como su administración, **inversión** y contabilización de las contribuciones parafiscales.
- Se presenta incremento en las operaciones de maquila, evasión y/o elusión en la medida que no se prioriza el riesgo de los ordenantes de maquila.

Finalmente, frente al tercer punto, se observó que existe rezago de las visitas financieras (15 actas frente a 62 actas operativas)

Todas estas situaciones se deben a la falta de coordinación entre la auditoría interna y el Comité Directivo que **debilitan la oportuna toma de decisiones** para una efectiva planeación.

Es importante recordar que el Comité Directivo es el órgano rector de la gestión de los Fondos; es quien vela por su correcta y eficiente gestión (Art. 11 Ley 138 de 1994); y quien designa la Auditoría Interna, con el voto favorable del ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o de su delegado (Art. 2 Decreto 2025 de 1996, modificado por el Decreto 392 de 2002); en tal sentido, es la instancia que debe adelantar el seguimiento y control sobre la auditoría interna.

Por su parte, a la Auditoría Interna en virtud del Art. 1º del Decreto 2025 de 1996 le corresponde adelantar la debida auditoría a los recursos invertidos en proyectos.

En suma, la Auditoría no dio cumplimiento a la norma que la rige, e igualmente el Comité Directivo tampoco atendió el principio que le exige actuar con celeridad a efectos de haber aprobado el Plan Anual de Auditoría.

Todo lo expuesto refleja inobservancia a los principios de la función administrativa, principalmente a los de **coordinación, celeridad, eficacia y eficiencia**, lo que

conlleva al riesgo de incumplimiento de las disposiciones legales y contractuales (Decreto 1730 de 1994 y los contratos de administración Nos. 050 de 1994 y 217 de 1996) que obligan a FEDEPALMA a velar por el oportuno y eficaz recaudo e inversión de la Cuota para el Fomento de la Agroindustria de la Palma de Aceite y por el oportuno y correcto recaudo de las cesiones e inversión en los mecanismos de estabilización de precios para el palmiste, el aceite de palma y sus fracciones. Igualmente, otro efecto observado corresponde a la afectación de la ejecución de la Auditoría Interna por la restricción del recurso humano para atender los diferentes temas a auditar.

Respuesta de la entidad:

“Adjuntamos respuesta del auditor interno de los Fondos sobre el particular (anexo 5.1).

Adicionalmente, de acuerdo con lo informado por la Secretaría del Comité Directivo de los Fondos, en todas las sesiones ordinarias se incluye un punto en el orden del día, en el cual se le exige al auditor interno presentar los informes trimestrales, como mecanismo de seguimiento y control del Comité Directivo a las actuaciones que realiza la auditoría interna.

En dichas sesiones, tal como lo evidencian las actas del Comité Directivo remitidas a la CGR, se soportan las reiteradas solicitudes sobre la presentación del plan anual de auditoría con el fin de definir los recursos necesarios para el correcto funcionamiento del equipo auditor, así mismo, la importancia que las auditorías se logren en menores plazos para dar cobertura al universo de contribuyentes de forma oportuna.”

El Anexo 5.1 contiene respuesta de la Auditoría Interna.

“Lo relacionado con los proyectos de inversión de los recursos provistos por el Fondo de Fomento es objeto de procedimientos de verificación específicos que se realizan sobre las operaciones ejecutadas por CENIPALMA Y FEDEPALMA, de acuerdo con lo definido en las fichas de proyectos, actividades planeadas y ejecuciones en campo, centro de investigación y laboratorios. Los procedimientos comprenden: revisión de la documentación de respaldo sobre la ejecución de las actividades planteadas en cada proyecto, revisión de la ejecución presupuestal, revisión de los registros y reportes de avance a nivel de actividades y productos y examen de transacciones y registros sobre desembolsos y gastos en la ejecución de los proyectos, inspección física sobre los avances en campos experimentales, entre otros”

“Con respecto al cubrimiento en las auditorías a contribuyentes, al margen de las circunstancias experimentadas en la vigencia del 2022 relacionadas con la rotación

de auditores financieros y la demanda de recursos de revisión en la sustentación de las operaciones de maquila sin declaración al FEP, las cuales requirieron la destinación de la mayor parte de la disponibilidad de horas de auditor en meses de trabajo, por la complejidad que significó obtener los soportes de cada transacción de maquila sobre el despacho, la recepción del aceite en la planta refinadora, las facturas de servicios de maquila, los tiquetes de bascula, entre otros, para al final construir la certificación en modo de aforo con los elementos probatorios que garantizara la fluidez del proceso en la DIAN, se efectuaron las visitas a casi la totalidad de las plantas extractoras del país, quedando sin examinar solo las de la zona sur.

Lo anterior sin perjuicio de las necesidades planteadas de fortalecimiento del equipo de auditoría.”

La entidad adjuntó respuesta remitida por el auditor interno de los Fondos Parafiscales Palmeros sobre el particular, y adicionalmente manifestó lo que a continuación resumimos:

“La arquitectura de control interno establecida por la Federación en el proceso de Recaudos y Pagos y en el de la Auditoría Interna de los Fondos Parafiscales Palmeros, permitió identificar nuevos riesgos relacionados con los ordenantes de maquila que soportaron la modificación de la priorización de las auditorías a las contribuciones parafiscales palmeras, con los recursos existentes y la instauración de acciones ejecutivas y penales, así como el reporte a la UIAF por operaciones sospechosas vinculadas a peculado por apropiación.

^[1] Acta Comité Directivo FEP No. 229 del 1 de septiembre de 2021

^[2] Acta Comité Directivo FEP No. 231 del 14 de diciembre de 2021

^[3] Acta Comité Directivo FFP No. 157 del 7 de abril de 2022 y Acta Comité Directivo FEP No. 233 de abril 7 de 2022

^[4] Acta Comité Directivo FFP No. 158 del 30 de junio de 2022 y Acta Comité Directivo FEP No. 235 de junio 30 de 2022

^[5] Acta Comité Directivo FFP No. 159 del 2 de agosto de 2022 y Acta Comité Directivo FEP No. 236 de agosto 2 de 2022

^[6] Informe de Auditoría Interna al Comité Directivo a 31 de diciembre de 2022

FEDEPALMA como administrador de los Fondos Parafiscales Palmeros y la DIAN en un trabajo conjunto, estructuró el proceso de emisión de conformidad con fundamento en la certificación de aforo y sus respectivos soportes expedida por la auditoría interna de los Fondos. A la fecha se han identificado 12 ordenantes de maquila no declarantes al FEP Palmero de los cuales, se han estructurado 9 aforos remitidos a la DIAN y se han obtenido 3 conformidades por parte de esta entidad, para constituir el título complejo que soporta el proceso jurídico.

A partir de los análisis de la información recibida por la administración y la auditoría interna de los Fondos Parafiscales Palmeros, el Comité Directivo aprobó e incorporó en el presupuesto para la vigencia 2023, mediante Acuerdo No 424 de diciembre 1 de 2022, un cargo adicional de auditor senior que reforzara las labores del equipo de auditoría de los Fondos.

Por su parte, la Auditoría Interna en escrito aparte, respondió lo siguiente:

- 1- El plan general de auditoria para el año 2022 fue presentado en la sesión del comité Directivo del 1 de septiembre de 2021*

Con la presentación del plan anual, se presentó también el presupuesto y la necesidad de recursos.

La información a la que se alude como no entregada, si fue entregada. Mediante correo electrónico del 24 de noviembre de 2021 fecha anterior a la celebración del Comité Directivo del 14 de diciembre de 2021, en el cual se consideró la entrega inoportuna. De ahí la solicitud del auditor de abordar el tema en una próxima reunión posterior a la del Comité Directivo del 14 de diciembre del 2021.

La Auditoria pone de manifiesto que si se presentó el plan de auditoría, las necesidades en materia de recurso humano, la información que soportaba la solicitud y la información sobre la categorización de los contribuyentes por nivel de riesgo junto con la frecuencia de que habían sido objeto en las revisiones. Lo cual se tuvo en cuenta en la estimación de visitas y presupuesto de tiempo requerido.

Respecto a la “falta de priorización de los trabajos de auditoría a los ordenantes de maquila, y recurso humano suficiente e idóneo para el desarrollo del proceso auditor” (...) A partir de julio de 2021 cuando se logró consensuar con funcionarios de la DIAN la caracterización de la información que debería proveerse dentro de las certificaciones de aforo, de tal manera que con ello se mitigara el riesgo de devolución de las solicitudes de certificación de la deuda, fue necesario recapitular la obtención de evidencia sobre las operaciones identificadas en los años inmediatamente anteriores (...)

Se trató de la recapitulación de más de 400 transacciones para la obtención de alrededor de 1500 documentos que hubo que identificar, verificar, compilar y finalmente sustanciar en una certificación que relatara hecho por hecho de lo que representaba cada transacción.

Habiendo culminado el proceso de recapitulación de las evidencias, que permitieron

la iniciación de los procesos jurídicos sobre los infractores a las contribuciones al FEP, a mediados del año 2022, (...), iniciamos los procedimientos que conducen incluso a la realización de visitas a los domicilios identificados de los ordenadores no declarantes al FEP, tal y como pudo observarlo los funcionarios de la CGR que visitaron la Zona Norte.

Como resultado de esto se han obtenido la aconductación de varios infractores en cuanto a declaración al FEP (...) y se ha sugerido por parte de la Auditoría, considerar la posibilidad de adelantar procesos de desestimación de la personalidad jurídica de esas nuevas entidades que permita perseguir a los socios y administradores de ellas sobre lo evadido en materia de contribución, tal y como lo sugiere la Ley 1258 de 2008, Artículo 42.

La idoneidad del equipo de auditoría ha sido una característica muy representativa y muy evidente en el ejercicio de la auditoría de los Fondos Parafiscales Palmeros, como también lo ha sido la limitación en el recurso humano para tal ejercicio (...)

Análisis de la Respuesta

La respuesta de Fedepalma no desvirtúa de manera idónea y soportada la observación de auditoría, luego se establece como hallazgo administrativo por lo siguiente:

1. En ninguna de las actas el Comité Directivo se pronuncia sobre la aprobación del Plan de Auditoría interna y su propuesta de presupuesto para 2022.
2. Revisado el modelo de auditoría de los Fondos de Fomento Palmero se identifica que no cuenta con herramientas de análisis para la auditoría a los proyectos de inversión. Esto contrasta con el desarrollo de los mecanismos que tiene dispuestos para la auditoría al recaudo y pago de la cuota de fomento palmero.
3. En la respuesta a la observación el auditor expresa que el rezago de auditoría se presenta solamente en la región del sur, lo que contradice lo referenciado en el informe de gestión de la auditoría interna a 31 de diciembre de 2022 que presentó al Comité Directivo.
4. En Memorando de Planeación Auditoría Contribuyentes FPP de fecha junio 8 de 2023 se comunica a la Extractora Monterrey que va a realizar auditoría con cubrimiento del período de octubre 2020 a diciembre 2022, lo cual evidencia el rezago de auditoría.

Conclusión. La no aprobación del plan de auditoría anual 2022 afectó el alcance y la oportunidad de los temas a auditar por la Auditoría Interna. Por lo anterior, se mantiene la observación como hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 4 – Programa - Optimizar la Rentabilidad Palmera- Proyecto de Mercadeo Estratégico (A).

Criterios:

Criterios: Constitución Política, 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.

Ley 489 de 1998, artículo 3º: Principios de la función administrativa.

La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuánto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.

Ley 1437 de 2011, artículo 3º. Principios. *Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.*

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

- *Ley 1712 de 2014 "Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones."*

ARTÍCULO 5. Ámbito de aplicación. *Las disposiciones de esta ley serán aplicables a las siguientes personas en calidad de sujetos obligados:*

(...)

f) Las entidades que administren instituciones parafiscales, fondos o recursos de naturaleza u origen público.

Artículo 9. Información mínima obligatoria respecto a la estructura del sujeto

obligado. Todo sujeto obligado deberá publicar la siguiente información mínima obligatoria de manera proactiva en los sistemas de información del Estado o herramientas que lo sustituyan:

e) Su respectivo plan de compras anual, así como las contrataciones adjudicadas para la correspondiente vigencia en lo relacionado con funcionamiento e inversión, las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y en caso de los servicios de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico, de conformidad con el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011. En el caso de las personas naturales con contratos de prestación de servicios, deberá publicarse el objeto del contrato, monto de los honorarios y direcciones de correo electrónico, de conformidad con el formato de información de servidores públicos y contratistas;

(...).

- Manual de Adquisición de Bienes y Servicios, numeral 4º.

4. Etapas en el proceso de adquisición de bienes y servicios El proceso de adquisición de bienes y servicios comprende de las siguientes tres etapas, que se surten en un orden lógico y secuencial:

(...)

c. Etapa postcontractual: Comprende el cierre y/o liquidación del acuerdo de voluntades entre las partes, el cual comprende un término de tiempo en el cual podrán acordar los ajustes, las revisiones, los reconocimientos y transacciones a que hubiere lugar con el objetivo de poner fin a las diferencias que con ocasión del acuerdo surjan.

Ley 138 de 1994 en su artículo 3º dispuso la creación del Fondo de Fomento Palmero para el manejo de los recursos provenientes del recaudo de la Cuota para el Fomento de la Agroindustria de la Palma de Aceite

Sentencia C- 644 del 23 de noviembre de 2016 de la Corte Constitucional:

(...)

La administración de contribuciones parafiscales constituye una función administrativa. Su otorgamiento y ejercicio se sujeta a lo que establece el artículo 209 de la Constitución. En esa dirección, el particular a quien le ha sido atribuida la función debe actuar de conformidad con los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (...)

Manual de Adquisiciones de Bienes y Servicios de Fedepalma (Código BS-MA-001/03 del 13/07/2021).

Numeral 3º. Definiciones

Acta del Comité de Adquisiciones: Documento escrito en el que se relacionan las adquisiciones de cuantía superior a 10SMMLV y fueron presentadas al Director de la Unidad de Servicios Compartidos con las recomendaciones de adquisición, para su aprobación o recomendación de aprobación a las instancias superiores...

Numeral 5. Políticas generales de adquisición de bienes y servicios

(...)

d. Las solicitudes de adquisiciones de bienes y servicios recurrentes deben considerar una planificación por parte del proceso solicitante, que cubra sus necesidades de abastecimiento en al menos un período de 3 meses

(...)

*h. Con el fin de: i) Cumplir con los principios de planeación, economía y transparencia en la adquisición de bienes y servicios, ii) Buscar posibles economías de escala, iii) Lograr eficiencia en los procesos contables, financieros y de tesorería, iv) Propiciar la participación de pluralidad de proveedores en la adquisición de bienes y servicios v) Tramitar las adquisiciones conforme a las formalidades establecidas, **no está permitido el fraccionamiento de contratos y de ellos son garantes los componentes para adquirir bienes y servicios en LA FEDERACIÓN.***

Se entiende que se fracciona, cuando se generan dos o más órdenes de compra, de servicios o contratos, entre las mismas partes, con un mismo objeto, dentro del término de cuatro (4) meses. (Negrilla y subrayado fuera de texto)

(...)

Numeral 12.3

(...)

Nota: La emisión de cualquiera de las formalidades de adquisición de bienes y servicios requiere contar con el correspondiente Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP)

*- Numeral 21. Recepción de bienes y servicios: En la siguiente tabla se presentan los actores que intervienen en el proceso de recepción de bienes y servicios y sus diferentes responsabilidades, **como son el seguimiento a la entrega del bien o desarrollo y ejecución del servicio, la entrada (registro de cantidades recibidas) en el ERP de acuerdo con la factura o documento equivalente radicada por el proveedor, la verificación de que el registro de la entrada esté acorde con lo recibido por el solicitante y finalmente la evaluación del***

proveedor. (Negrilla fuera de texto)

FEDEPALMA centró la inversión sectorial en 2022 en cinco (5) objetivos estratégicos aprobados por el Congreso Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite, entre los que se encuentra el programa *OPTIMIZAR LA RENTABILIDAD PALMERA*, que se desarrolló a través del proyecto de *MERCADEO ESTRATÉGICO*, cuyos objetivos fueron:

- *Posicionar el aceite de palma en mercados de interés*
- *Incrementar la participación de aceite de palma en el mercadeo nacional*
- *Desarrollar investigaciones para conocer la composición de mezcla de aceites y la participación de mercado del aceite de palma 100% colombiano y derivados y su tendencia.*

Para ejecutar este proyecto, se celebró el contrato No. FFP No. 003/2022 el 11 de enero de 2022, entre la FEDERACION NACIONAL DE CULTIVADORES DE PALMA DE ACEITE - FEDEPALMA, entidad administradora de la Cuenta Especial Fondo de Fomento Palmero y la FEDERACION NACIONAL DE CULTIVADORES DE PALMA DE ACEITE - FEDEPALMA, entidad gremial de derecho privado⁹.

En desarrollo de lo anterior, FEDEPALMA adelantó la invitación privada No. 001 de enero de 2022, con el objeto de *contratar los servicios de agencia creativa, central de medios, estrategia digital, manejo de redes sociales y web de la palma es vida y del aceite de palma 100% colombiano y el manejo de redes sociales y creatividad y estrategia de campaña institucional Fedepalma y Cenipalma*, en virtud de lo cual, el día 1 de abril de 2022 celebró el contrato No. 017/2022 con la empresa MCCANN-ERICKSON CORPORATION S. A

Entre tanto se surtía el anterior proceso, FEDEPALMA contrató directamente a las empresas ID+A S.A.S e Inversiones Conarte Centro de Negocios Artísticos, Administrativos y Logísticos S.A.S. (Genia), para tener el apoyo creativo en el *diseño de piezas y acompañamiento*, en materia de publicidad.

Evaluados los procesos que llevaron a la contratación de las anteriores empresas, se presentó incumplimiento de lo establecido en el Manual de Adquisición de Bienes y Servicios Código BS-MA-001/03 del 13 de julio de 2021, lo que se evidencia en los siguientes hechos:

⁹ FEDEPALMA se obligó a *ejecutar y entregar en la vigencia 2022, las actividades y productos establecidos en el Anexo 2 del presente contrato, los cuales están definidos dentro del marco del proyecto MERCADEO ESTRATÉGICO*, como en efecto se contempla en la ficha de registro de información básica del proyecto. El valor inicial establecido para este contrato fue de \$4.777.582.000.

- Para el caso de la contratación con la empresa ID+A S.A.S (Orden de Servicio 3985 de 18 de febrero de 2022 y 4193 de 28 de abril de 2022), se presenta fraccionamiento de contratos.
- En el caso de la contratación con Inversiones CONARTE – Centro de Negocios Artísticos y Logísticos S.A.S. (GENIA), no se evidencia Informe de Supervisión de Contrato que permitiera probar el cumplimiento de la Orden de Compra No 4084 de 24 de marzo de 2022.
- En el caso de la contratación con MCCANN-Erickson Corporation S.A (contrato 017 de 2022), se presentan las siguientes irregularidades:

En el momento de evaluar la experiencia de los proponentes, no se tuvo en cuenta esta empresa; sin embargo, al final resultó ganadora (Ver anexo en parte final del Informe).

Se ejecutó el contrato, sin aprobación de la póliza.

Existe prórroga del 10 de enero de 2023 del contrato 017 cuyo plazo venció el 31 de diciembre de 2022.

No se liquidó el contrato 017 de 2022, ni se evidenció el Paz y Salvo expedido por Contabilidad, ni el Informe Final del Supervisor.

Finalmente, se resalta el deber de publicación de la contratación que debe realizar Fedepalma, cuando utilice recursos públicos de los Fondos, en los términos de la Ley 1712 de 2014, artículo 5, literal f y artículo 9, literal e.

La causa de este hallazgo, son las fallas en los controles en el proceso de contratación; y, consecuentemente, la vulneración de las propias normas internas adoptadas por FEDEPALMA, y de los principios de la función administrativa que le exigen a esa entidad actuar con publicidad y transparencia, lo que conlleva a establecer un hallazgo administrativo.

Respuesta de la entidad:

Es importante considerar que Fedepalma tiene dos roles, uno como administrador de los fondos parafiscales palmeros y el otro como contratista del Fondo de Fomento Palmero para la ejecución de algunos de los proyectos.

La observación que realiza la comisión auditora se fundamenta en el desarrollo del

proyecto de mercadeo estratégico por parte de Fedepalma en virtud del Contrato FFP No. 003/2022, celebrado entre FEDEPALMA en representación del Fondo de Fomento Palmero y Fedepalma como contratista, aprobado por el Comité Directivo mediante el Acuerdo Presupuestal 399 del 14 de diciembre de 2021.

En consecuencia, FEDEPALMA se obliga con el Fondo de Fomento Palmero a entregar todos los productos definidos en la ficha del proyecto de inversión, anexo al contrato; y para tal fin, desarrolla en su calidad de contratista todas las actividades necesarias, por sus propios medios o con los de terceros, para el cumplimiento de las obligaciones del contrato con el Fondo de Fomento Palmero.

Fedepalma en calidad de contratista, es una persona jurídica, sin ánimo de lucro, que se rige por derecho privado para la contratación de proveedores y terceros con el fin de cumplir con la totalidad de sus compromisos contractuales con el Fondo de Fomento y con otros contratantes y por ende no le es aplicable la Ley 1712 de 2014 para su propia proveeduría de bienes y servicios, razón por la cual no son reportados en Ley de transparencia.

Ahora bien, tal como lo puede evidenciar la comisión auditora, Fedepalma en calidad de administrador de los FPP cumple la totalidad de las obligaciones de reporte establecidas en la Ley 1712 de 2014 con aquellos contratos suscritos por el fondo parafiscal entre ellos el Contrato FFP No. 003/2022.

Hechas las precisiones anteriores, la totalidad de los hechos relacionados por la comisión auditora hacen referencia exclusivamente a la forma en que Fedepalma como contratista, contrata sus propios proveedores de bienes y servicios para el cumplimiento del Contrato FFP No. 003/2022, y no tiene ninguna relación con la contratación entre el Fondo y Fedepalma.

Es de resaltar que en la observación, no hay argumentos de hecho, derecho o probatorios que evidencien, indiquen o soporten un posible incumplimiento de Fedepalma como contratista del Fondo, en la entrega oportuna, de calidad y completa de los productos, al contrario, los informes, aprobaciones de Comité Directivo y liquidación del mismo dan cuenta del cumplimiento a satisfacción.

Lo anterior, permite de manera clara y contundente indicar que: 1) Fedepalma en su calidad de contratista es autónomo en el proceso de contratación de proveedores de bienes y servicios, el cual se rige por derecho privado, siendo el único responsable no solo del cumplimiento sino de los posibles daños y perjuicios que se pudieran generar al contratante. Pensar lo contrario, implicaría que el incumplimiento de un proveedor exoneraría a Fedepalma de cualquier responsabilidad, siendo totalmente inadmisibles jurídicamente tal excepción y 2)

Conforme lo anterior, Fedepalma como entidad de derecho privado no está obligado a cumplir los reportes establecidos en la Ley de transparencia, caso contrario en su calidad de administrador que cumple a cabalidad.

Ahora bien, Fedepalma en su calidad de contratista ha revisado la contratación de sus proveedores ID+A, GENIA y MCCANN-ERICKSON CORPORATION S.A, bajo el marco del derecho privado y de sus procesos internos establecidos por la propia entidad:

1. CONTRATACIÓN CON LA EMPRESA ID+A S.A.S

La negociación realizada con el proveedor ID+A S.A.S. se pactó por mensualidad de \$7.500.000 + IVA para el diseño y desarrollo de piezas publicitarias relacionadas por tipo así:

- *Piezas y eventos*
- *Folletos y Brochure*
- *Infografías*
- *Imágenes e ilustraciones*

No se acordó por un número de piezas específico, dado que, en el mercado publicitario, los artes y diseños unitarios pueden superar los \$800.000 y es por esta razón, que en busca de optimizar los recursos, se acordó trabajar por un valor mensual que cubriera todos los requerimientos de piezas del periodo.

Por lo expresado anteriormente, la orden de compra 3985 cubre 1 mes de servicio y la orden 4193 cubre 2 meses.

Para el efecto, se adjunta carpeta (anexo 7.2) con los artes y diseños entregados por el proveedor durante el periodo contratado.

1. CONTRATACIÓN CON LA EMPRESA INVERSIONES CONARTE CENTRO DE NEGOCIOS ARTÍSTICOS, ADMINISTRATIVOS Y LOGÍSTICOS S.A.S. (GENIA)

Dentro del Manual de Adquisición de Bienes y Servicios se indica que la emisión de cualquiera de las formalidades de Adquisición de Bienes y Servicios requiere contar con el correspondiente Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP), el cual está asociado a la orden de compra en el sistema APOTEOSYS (ERP), como se evidencia a continuación en las imágenes y en el documento CDP a través del número del expediente:

La entidad anexó las capturas de pantalla de los certificados de disponibilidad presupuestal para las órdenes de compra mencionadas.

“En igual sentido, frente a esta última contratación, en vista de su monto total (\$17.187.204.00), para su celebración, se requería contar previamente con la aprobación del Director de Servicios Compartidos con la asesoría del Comité de Adquisiciones (numeral 7º del Manual), situación que no se evidenció.

Para finalizar, se precisa que en ninguna de las órdenes de servicios se identificó de la información remitida por FEDEPALMA, el registro correspondiente al Certificado de Disponibilidad Presupuestal (Numeral del Manual de Adquisición de Bienes y Servicios)”

Dado que, la contratación de \$17.187.204 corresponde a dos (2) ordenes de servicio diferentes, con objetos y centro de costo distintos, no se requería la aprobación del Director de Servicios Compartido con la asesoría del Comité de Adquisiciones, debido a que la atribución estaba otorgada al Jefe de Adquisiciones y Bienes y Servicios con la aprobación de cada responsable del centro de costo.

En la respuesta inmediatamente anterior a la observación relacionada con los CDP, se adjuntan los documentos correspondientes a GENIA, evidenciando su existencia.

1. CONTRATACIÓN CON LA EMPRESA MCCANN-ERICKSON CORPORATION S.A

La evaluación técnica de las agencias se hizo con 5 jurados: 3 externos y dos internos, a continuación, se adjunta el cuadro consolidado de la evaluación técnica de las propuestas creativas de las agencias invitadas (anexo 7.7).

Por otro lado, la información relacionada con la experiencia de la agencia MCCANN-ERICKSON CORPORATION S.A fue entregada tiempo y tenida en cuenta también.

A continuación, se relacionan las certificaciones de experiencia entregadas por el proveedor dentro del marco de la Invitación Privada 001-2022 y se adjuntan los soportes (anexo 7.8):

Respecto de la constitución de la póliza No. NB- 100206253, por parte de MCCANN-ERICKSON CORPORATION S.A

Aunque la póliza fue aprobada internamente por FEDEPALMA el día 23 de mayo de 2023, su cobertura de cumplimiento está vigente desde el día 2 de abril de 2022

hasta 31 de marzo de 2023 y su cobertura de prestaciones sociales desde el 2 de abril de 2022 hasta el 31 de diciembre de 2025, amparando la totalidad de la vigencia del contrato. Que en caso de un posible siniestro, es evidente que el contrato de seguro cumple con la cobertura contractual de acuerdo a su vigencia y que las actividades son desarrolladas no solo en el mismo periodo de tiempo, sino que adicionalmente cubre meses posteriores.

Respecto de la celebración del otrosí No. 2 adiado el 10/01/2023.

La aprobación de la celebración del otrosí No 2 fue aprobado en Junta Directiva el 14 de diciembre de 2022, el otro si No 2 fue firmado por las partes en enero 10 de 2023 y para esta fecha estaba amparado con una garantía de cumplimiento del contrato inicial hasta marzo 31 de 2023, la cual fue ampliada con el otro si No 2 hasta junio 30 de 2023. Ahora bien, respecto a la aprobación de la garantía es importante aclarar que se toma desde la fecha de vigencia y no desde la expedición, situación que se puede evidenciar en el contrato de seguro.

En todo caso es importante resaltar que, este contrato es de responsabilidad exclusiva de FEDEPALMA quien con plena independencia y autonomía técnica y administrativa, utilizando sus propios medios, de acuerdo con su idoneidad, conocimiento, y criterio, se comprometió con el cumplimiento y entrega de los productos establecidos en el proyecto de inversión de Mercadeo Estratégico.

En consecuencia, el contrato suscrito entre FEDEPALMA y MCCANN-ERICKSON CORPORATION S.A es de naturaleza privada y contaba con las garantías suficientes a través del contrato de seguro descrito.

Respecto de la etapa postcontractual

El Contrato No. 017/2022 no establece cláusula de liquidación, sin embargo, establece en las obligaciones la entrega de la totalidad de los productos en los informes mensuales, trimestrales, semestrales y anual, con el recibo a satisfacción por parte del supervisor para su correspondiente pago.

Se aclara que el supervisor elaboró el informe final de supervisión con fecha diciembre 14 de 2022, el cual se adjunta (anexo 7.9).

Respecto del deber de publicación en los términos de la Ley 1712 de 2014.

No es procedente la observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria en cuanto no existe la obligación legal de publicar en virtud de la ley 1712 de 2014

la contratación de derecho privado que realiza FEDEPALMA con sus proveedores entre uno de ellos MCCANNERICKSON CORPORATION S.A, -

El literal f del artículo 5 de la Ley 1712 en su ámbito de aplicación estableció: ...” f) Las entidades que administren instituciones parafiscales, fondos o recursos de naturaleza u origen público.” siendo claro que su aplicación al caso de Fedepalma es exclusivamente como administrador del parafiscal y no como contratista del mismo y menos a sus propios procesos de adquisición de bienes y servicios.

La obligación de publicación la tiene FEDEPALMA en su rol de administrador de los Fondos Parafiscales Palmeros, la cual se cumple en aquellos contratos en los que FEDEPALMA representa a los Fondos Parafiscales Palmeros y esta contrata con terceros.

Situación que se evidencia en la publicación del contrato suscrito entre FEDEPALMA - FFP y FEDEPALMA para el proyecto de Mercadeo Estratégico, que puede ser consultado en el siguiente enlace <https://fedepalma.org/ley-de-transparencia-ffp/>.

Análisis de la Repuesta

Retomando lo expuesto por Fedepalma, si bien, se elimina la incidencia disciplinaria, las deficiencias encontradas corresponden a acciones de mejoras tendientes a cumplir con el Manual de Adquisición de Bienes y Servicios Código BS-MA-001/03 del 13 de julio de 2021. Esto; por cuanto, Fedepalma al suscribir los contratos objeto del hallazgo, ejecuta recursos del Fondo de Fomento Palmero - FFP para la vigencia 2022.

Se mantiene el hallazgo administrativo.

4.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3

OBJETIVO ESPECÍFICO 3

Evaluar y conceptuar sobre las operaciones de estabilización, cesiones y compensaciones en el Fondo de Estabilización de Precios para el Palmiste, el Aceite de Palma y sus Fracciones – FEP durante la vigencia 2022.

Concepto: Con Reservas

Incumplimiento Material – Conclusión: concepto con Reserva.

Sobre la base del trabajo de auditoría ejecutado en cumplimiento del objetivo específico 3, consideramos que, salvo en lo referente a los gastos no relacionados con el objeto funcional del Fondo de Estabilización, la información acerca de la materia controlada en la entidad auditada resulta conforme, en todos los aspectos significativos, con el *Decreto 2354 de 1996 (diciembre 27) “por el cual se organiza el Fondo de Estabilización de Precios para el Palmiste, el Aceite de Palma y sus Fracciones”*.

Acorde con lo expuesto, con base en la materialidad **Cualitativa**¹⁰ establecida en la etapa de planeación, los hallazgos formulados son materiales por su impacto y recurrencia con incidencia en el Concepto.

El análisis a la ejecución de los recursos del FEP, mediante procedimientos de general aceptación como verificación documental y visitas, se formularon los siguientes hallazgos:

Criterios y Fuentes de criterio

(1) Ley 101 de 1993-capítulo V- Contribuciones Parafiscales Agropecuarias y Pesqueras

Artículo 31. Destinación de los Recursos. Los recursos que se generen por medio de contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras deben ser invertidos en los subsectores agropecuario o pesquero que los suministra, con sujeción a los objetivos siguientes:

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

¹⁰ *Inconsistencias presentadas en la asignación de los recursos para el funcionamiento del FEP – Plan de Trabajo.*

Artículo 32. Fondos Parafiscales Agropecuarios o Pesqueros. Los recursos provenientes de contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras y los patrimonios formados por éstos, constituirán Fondos especiales en las entidades administradoras, las cuales estarán obligadas a manejarlos en cuentas separadas, de modo que no se confundan con los recursos y patrimonio propios de dichas entidades.

Los ingresos de los Fondos parafiscales serán los siguientes:

- 1. El producto de las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras establecidas en la ley.*
- 2. Los rendimientos por el manejo de sus recursos, incluidos los financieros.*
- 3. Los derivados de las operaciones que se realicen con recursos de los respectivos fondos.*
- 4. El producto de la venta o liquidación de sus activos e inversiones.*
- 5. Los recursos de crédito.*
- 6. Las donaciones o los aportes que reciban.*

Los recursos de los Fondos parafiscales solamente podrán ser utilizados para las finalidades señaladas en la ley que establezca cada contribución.

Capítulo VI - Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros

Artículo 36. Sin perjuicio de los Fondos Parafiscales Agropecuarios y Pesqueros regulados en la presente Ley, créanse los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros, como cuentas especiales, los cuales tienen por objeto procurar un ingreso remunerativo para los productores, regular la producción nacional e incrementar las exportaciones, mediante el financiamiento de la estabilización de los precios al productor de dichos bienes agropecuarios y pesqueros. (...)

Artículo 38. Los recursos de los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros provendrán de las siguientes fuentes

- 1. Las cesiones de estabilización que los productores, vendedores o exportadores hagan de conformidad con el artículo 40 de la presente Ley. (...)*
- PARÁGRAFO 2. Las cesiones a que se refiere el numeral primero de este artículo son contribuciones parafiscales.*

Artículo 44. Cada Fondo de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros tendrá un secretario técnico, que será designado por su Comité

Directivo, con el voto favorable del ministro de Agricultura o su delegado. El secretario técnico podrá ser también el ordenador de gastos del Fondo.

Las secretarías técnicas se integrarán con personal de alta calificación profesional, que en forma permanente elaborarán los estudios, propuestas y evaluaciones técnicas requeridas para el funcionamiento y eficiencia administrativa de los Fondos de Estabilización. Los gastos de funcionamiento y los costos de administración serán sufragados con cargo a sus propios recursos.

Artículo 45. Reserva para Estabilización. El patrimonio de cada Fondo de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros constituirá una cuenta denominada Reserva para Estabilización. Cuando al final de un ejercicio presupuestal se presente superávit en dicha cuenta, éste se deberá aplicar, en primer lugar, a cancelar el déficit de ejercicios anteriores y, en segundo término, a constituir o incrementar los recursos de la misma cuenta, con el propósito de garantizar su destinación exclusiva a la estabilización de los respectivos precios.

Por la naturaleza misma de su objeto y operaciones, los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros no son contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios. Cualquier superávit, beneficio o excedente que reporte la actividad de estos fondos no será susceptible de reparto o distribución.

(2) Decreto 2025 de 1996: *“Por el cual se reglamenta parcialmente el capítulo V de la Ley 101 de 1993, y las leyes 67 de 1983, 40 de 1990, 89 de 1993 y 114, 117, 118 y 138 de 1994.”*

Capítulo I - de los Mecanismos de Control Interno –

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. Capítulo III de las Disposiciones Varias-

Artículo 8. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la Dirección de Control Presupuestal y Seguimiento, preparará un Instructivo que sirva de instrumento orientador para la elaboración y ejecución del presupuesto de inversiones y gastos de los Fondos Parafiscales Agropecuarios y Pesqueros, adecuado a la naturaleza de dichos Fondos.

Artículo 9. Los gastos administrativos que podrán ser sufragados con los recursos de los Fondos Parafiscales cuyos órganos máximos de dirección estén presididos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, son los generados por:

- El recaudo, control y sistematización de las cuotas parafiscales.*
- La formulación, coordinación, administración, ejecución, evaluación, información, difusión y control de los planes; proyectos y programas de inversión.*
- Las actividades y acciones que garanticen el cabal cumplimiento de las funciones encomendadas por la ley a los órganos máximos de dirección de cada Fondo Parafiscal*
- La auditoría interna, y el cobro judicial y extrajudicial de las contribuciones parafiscales.*

PARÁGRAFO 1. Los organismos máximos de dirección de los Fondos Parafiscales de que trata el presente artículo, podrán aprobar, al momento de considerar los presupuestos anuales de ingresos y gastos, con el voto favorable del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, gastos administrativos distintos a los señalados en el presente artículo, siempre y cuando éstos tengan relación directa con la formulación, coordinación, administración, ejecución, evaluación y control de los respectivos planes, proyectos y programas de inversión.

(3) Resolución Numero 09554 de 2000 (MADR) “*por la cual se aprueba el instructivo para la presentación de los Presupuestos y los Proyectos de Inversión de los Fondos Parafiscales Agropecuarios y Pesqueros*”

Este instructivo se elabora, atendiendo lo establecido en el artículo 8º del decreto 2025 de 1996, el cual deberá ser adoptado para el manejo de los Fondos Parafiscales Agropecuarios y Pesqueros de que trata el capítulo V de la ley 101 de 1993, según la naturaleza de los mismos; este documento deberá ser aplicado para la elaboración del Presupuesto y los acuerdos a través de los cuales se ejecuta dicho presupuesto.

Capitulo II- Presupuesto de Gastos de Funcionamiento-

1. Gastos de Administración (gastos administrativos del recaudo; control administrativo; sistematización; actividades y acciones que garantizan el cabal cumplimiento de las funciones del máximo órgano de dirección; auditoría interna; cobro judicial y extrajudicial de la contribución;

1.1 Servicios personales de funcionamiento:

“Son los gastos del personal que labora con cargo a los recursos de los Fondos de

Parafiscales tales como: Sueldos, (...), Honorarios, (...) sin perjuicio de aquellos que, según la ley, el reglamento o el contrato sean aprobados por parte del máximo órgano de Dirección”

1.2. gastos generales de funcionamiento: representa el valor de los gastos no originados en servicios personales, que son necesarios para apoyar el normal funcionamiento y desarrollo de las funciones administrativas de los fondos parafiscales, tales como: muebles y equipo de oficina, (...), seguros, impuestos y gastos legales, (...), viáticos y gastos de viaje, (...)

Capítulo IV Acuerdos: son los documentos mediante los cuales el órgano máximo de dirección aprueba el presupuesto de ingresos y gastos para la vigencia fiscal (acuerdo de aprobación de presupuesto); autoriza la apropiación y ejecución máxima en cada trimestre del presupuesto de gastos obedeciendo a criterios de planeación (acuerdos trimestrales de gastos); autoriza las modificaciones que en el desarrollo de las actividades, sean necesarias para la ejecución del presupuesto (acuerdo de modificación del presupuesto) y autoriza el cierre presupuestal para la liquidación final de los excedentes de la vigencia (acuerdo de cierre de vigencia). A-Adición Presupuestal: La adición presupuestal tanto en ingresos como en egresos, se presenta cuando en la elaboración del presupuesto no se incluyeron rubros que luego de transcurrido un periodo se detectaron y que es necesario incorporar dentro del presupuesto. Para la adición presupuestal correspondiente se debe presentar el acuerdo junto con una certificación del auditor interno. (subrayado fuera de texto)

(4) 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”*

Artículo 3º: del Fondo de Fomento Palmero. Créase el Fondo de Fomento Palmero para el manejo de los recursos provenientes del recaudo de la Cuota para el Fomento de la Agroindustria de la Palma de Aceite y el cual se ceñirá a los lineamientos de política del Ministerio de Agricultura para el desarrollo del sector agrícola. El producto de la Cuota de Fomento se llevará a una cuenta especial bajo el nombre de Fondo de Fomento Palmero con destino exclusivo al cumplimiento de los objetivos previstos en la presente Ley.

Artículo 7º: Fines de la Cuota. 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:

- a) a apoyar los programas de investigación sobre el desarrollo y adaptación de tecnologías que contribuyan a mejorar la eficiencia de los cultivos de palma de aceite y su beneficio;*
- b) a la investigación sobre el mejoramiento genético de los materiales de palma de*

aceite;

c) a la investigación de los principales problemas agronómicos que afectan el cultivo de la palma de aceite en Colombia;

d) a apoyar la investigación orientada a aumentar y mejorar el uso del aceite de palma, palmiste y sus fracciones;

e) a investigar y promocionar los atributos nutricionales del aceite de palma, palmiste y sus subproductos;

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;

h) a promover las exportaciones del palmiste, aceite de palma y sus subproductos;

i) a apoyar mecanismos de estabilización de precios de exportación para el palmiste, aceite de palma y sus subproductos, que cuenten con el apoyo de los palmicultores y del Gobierno Nacional;

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

Artículo 11: Funciones del Comité Directivo. El Comité Directivo del Fondo tendrá las siguientes funciones:

a) aprobar el presupuesto anual de ingresos y gastos del Fondo presentado por *FEDEPALMA*, previo visto bueno del Ministerio de Agricultura;

b) aprobar las inversiones que con recursos del Fondo deba llevar a cabo *FEDEPALMA* y otras entidades de origen gremial al servicio de los palmicultores;

c) velar por la correcta y eficiente gestión del Fondo por parte de *FEDEPALMA*.

Artículo 12: del Presupuesto del Fondo. *FEDEPALMA*, con fundamento en los programas y proyectos aprobados por el Congreso Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite, elaborará, antes del 1º. de octubre, el plan de inversiones y gastos para el siguiente ejercicio anual. Este plan sólo podrá ejecutarse previa la aprobación del Comité Directivo del Fondo.

(5) Decreto 2354 de 1996 (diciembre 27) *“por el cual se organiza el Fondo de Estabilización de Precios para el Palmiste, el Aceite de Palma y sus Fracciones”*.

Artículo 4º. De la administración. El Fondo de Estabilización de Precios para el Palmiste, el Aceite de Palma y sus Fracciones, será administrado por la misma entidad que administre el Fondo de Fomento Palmero.

Artículo 9º. *Funciones del Comité Directivo. El Comité Directivo del Fondo de Estabilización de Precios para el Palmiste, el Aceite de Palma y sus Fracciones, cumplirá las siguientes funciones:*

1. *Determinar las políticas y lineamientos del Fondo, de conformidad con los cuales la entidad administradora podrá expedir los actos y medidas administrativas y suscribir los contratos o convenios especiales necesarios para el cabal cumplimiento de los objetivos previstos para el Fondo. (...)*
9. *Aprobar las políticas para el manejo eficiente del presupuesto anual del Fondo, de sus gastos de operación, de las inversiones temporales de sus recursos financieros, y de otros egresos que estén directamente relacionados con el objetivo de estabilización de precios.*

Artículo 11. *De la reserva para estabilización - Del patrimonio del Fondo de Estabilización de Precios para el Palmiste, el Aceite de Palma y sus Fracciones se constituirá una cuenta denominada "Reserva para Estabilización". Esta reserva se formará con los recursos que ingresen al Fondo, en el porcentaje que determine el Comité Directivo.*

Cuando al final de un ejercicio presupuestal se presente superávit en dicha cuenta, éste se deberá aplicar, en primer Lugar, a cancelar el déficit de ejercicios anteriores y, en segundo término, a constituir o incrementar los recursos de la misma cuenta con el propósito de garantizar su destinación exclusiva a la estabilización de los respectivos precios.

(6) Contratos de administración FEDEPALMA – MADR

<p>FEDEPALMA – MINISTERIO DE AGRICULTURA #217/96 FEP vigente hasta 5 de noviembre de 2024</p>	<p>FEDEPALMA – MINISTERIO DE AGRICULTURA #050/94 FFP vigente hasta 4 de noviembre de 2024</p>
<p>El objeto del presente contrato es la administración del Fondo de estabilización de Precios para el Palmiste el Aceite de palma y sus fracciones establecido en el decreto No. 2354 de 1996</p> <p>Obligaciones de FEDEPALMA (1) Administrar los recursos de FEP (...) en la forma y condiciones establecidas en el Capítulo VI de la ley; (3) pagar las compensaciones ...; (numerales 8 y 9) pagar los gastos de secretaría técnica y operación del fondo.</p>	<p>El objeto del presente contrato es la administración del Fondo de fomento palmero establecido en la Ley 138/94 (...) para lo cual FEDEPALMA efectuara los planes de inversión y gastos de cada uno de los proyectos por realizar en los periodos fiscales en que tenga vigencia el contrato.</p> <p>Obligaciones de FEDEPALMA: (2) Velar por el adecuado desarrollo de los planes de inversión y gastos del Fondo de Fomento palmero, FFP, para lo cual se ceñirá en un todo a los fines de la cuota establecidos en la ley 138/94 a saber</p>

Clausula tercera: Invertir los recursos del fondo en los mecanismos de estabilización establecidos en la ley (...)

(...) () Ejecutar las demás actividades que le señale el comité directivo del Fondo de Fomento Palmero que tengan relación directa con los fines de la cuota.

Fuente: copia de los contratos y sus modificaciones suministrados por la entidad auditada mediante requerimiento AC-FFP-FEP-001

(7) Contrato FEDEPALMA-FFP No. 006/2022 - FEDEPALMA-FEP No. 003/2022; del 22 de marzo de 2022; Contratista: la firma **ADVANTIS CONSULTORIA GERENCIAL SAS**, sociedad comercial legalmente constituida, con NIT 860.503.184-6,

OBJETO: *EL CONTRATISTA se compromete con FEDEPALMA-FFP-FEP, con plena independencia y (...), a desarrollar un ejercicio de alineación estratégica y visión gremial, a través del cual se precisen las expectativas que tienen los palmicultores frente al quehacer del gremio, los enfoques a priorizar y las estrategias para la acción gremial y la promoción del desarrollo de la agroindustria de palma de aceite en Colombia. (...).*

*Clausula Segunda **Obligaciones del Contratista** y párrafos subsiguientes;*

2. Revisar la actual estructura de la Federación y los ejercicios de direccionamiento estratégico que se han adelantado.

3. Realizar la revisión bibliográfica, análisis de datos, recabar información que represente la diversidad de tamaños de productores y zonas palmeras.

4. Realizar jornadas de discusión incluyendo entrevistas, grupos focales, encuestas entre otros con palmicultores, representantes de órganos de dirección, trabajadores de la federación y otros actores relevantes, considerando las diferentes zonas palmeras del país y la diversidad de la Palmicultura en Colombia (productores grandes, medianos y de pequeña escala).

5. Realizar un benchmarking (evaluación comparativa- traducción fuera de texto) sobre la estructura y ámbito de acción de agremiaciones agropecuarias de similar tamaño y relevancia.

6. Presentar una propuesta de alineación y visión gremial que recoja los principales acuerdos surgidos del ejercicio y definir una estrategia para su implementación.

PARÁGRAFO SEGUNDO: *FEDEPALMA-FFP-FEP espera obtener de EL CONTRATISTA como productos de este contrato, conforme con lo establecido en el presente documento y sus anexos, los siguientes productos:*

1. Informe que contiene las principales conclusiones del diagnóstico realizado, describiendo por región y tipología de productor, los lineamientos estratégicos priorizados, así como los principales desafíos sobre los que se debe enfocar la gestión gremial la agroindustria de la palma de aceite en Colombia.

2. *Presentación de los resultados del diagnóstico a los órganos de dirección de FEDEPALMAFFP-FEP.*
3. *Propuesta de alienación y visión gremial que recoja los principales acuerdos surgidos del ejercicio y una estrategia para su implementación.*

Clausula Cuarta Valor del Contrato y Forma de Pago: *El valor total del presente contrato asciende a la suma de QUINIENTOS ONCE MILLONES SETECIENTOS MIL PESOS MONEDA LEGAL (\$511.700.000 M/L), incluidos todos los tributos, costos y gastos, con excepción de aquellos relacionados con viajes. El valor será cancelado por parte de FEDEPALMA-FFP-FEP de la siguiente manera: (...)*

Para efectos del pago de las sumas establecidas en la presente cláusula, FEDEPALMA-FFPFEP distribuirá el desembolso de dichas sumas de la siguiente manera:

1. *Por cuenta del Fondo de Fomento Palmero, se pagará la suma de hasta DOSCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA MIL PESOS MONEDA LEGAL (\$255.850.000 M/L), incluidos todos los tributos, costos y gastos.*
2. *Por cuenta del Fondo de Estabilización de Precios para el Palmiste, el Aceite de Palma y sus Fracciones, se pagará la suma de hasta DOSCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA MIL PESOS MONEDA LEGAL (\$255.850.000 M/L), incluidos todos los tributos, costos y gastos.*

(Fuente: documento suministrado por la entidad auditada mediante requerimientos de la CGR. AC-FFP-FEP-002)

Para iniciar ejecución del contrato descrito, el ocho (8) de marzo de 2022 se realizó adición presupuestal mediante los acuerdos Números 476 y 401 FEP y FFP respectivamente; la sustentación incluye el siguiente texto que complementa la cláusula segunda “Obligaciones del Contratista”:

Fondo de Estabilización de Precios FEP considerandos Acuerdo 476	Fondo de Fomento FFP- considerandos Acuerdo 401
<p><i>“Que, como resultado de lo anterior, FEDEPALMA como administrador de la cuenta especial, inicio el proceso contractual y de dialogo con palmicultores (...) donde se hizo evidente que para asegurar el desarrollo del trabajo es necesario con un presupuesto superior al aprobado, para poder complementar el proceso, entre otros, con los siguientes aspectos: *Establecer las expectativas (...) teniendo en cuenta la participación de todos los órganos de dirección sectorial (...) *establecer expectativas (...) por ejemplo entidades públicas otros gremios (...) *Identificar las mejores prácticas de desarrollo sectorial (benchmark – punto de referencia) con otros esquemas (...) *Realizar un proceso de priorización y definición clara de objetivos para la gestión sectorial (...)</i></p>	

*Propuesta para asegurar una capacidad real de agregar valor de la gestión gremial
*La conceptualización de una estructura y modelo de gestión eficiente (...)
(...)"

(formato fuera de texto)

(8) Acuerdos que viabilizan los recursos aprobados y ejecutados, con énfasis en los gastos de funcionamiento; recursos parafiscales - vigencia 2022

Fondo de Estabilización de Precios FEP	Fondo de Fomento FFP
<p>(1) Proyección Presupuestal para la vigencia 2022 del FEP: La Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite - Fedepalma, en su calidad de entidad administradora del Fondo de Estabilización de Precios para el Palmiste, el Aceite de Palma y sus Fracciones, y de acuerdo con lo establecido en el Capítulo V de la Ley 101 de 1993 y en el Decreto No. 2354 de 1996 modificado por el Decreto 130 de 1998, presenta las bases del presupuesto de ingresos, gastos e inversiones del Fondo para 2022.</p> <p>4.2 Gastos de funcionamiento 4.2.1 Servicios personales: En concordancia con lo establecido en el artículo noveno del Decreto No. 2025 de 1996: (estimación del presupuesto de funcionamiento e inversión del FEP Palmero para la vigencia 2022 - 4.2.1.2 Honorarios</p> <p>En este rubro se incluyen los gastos jurídicos en que incurre el FEP Palmero para el cobro de las cesiones de estabilización, el seguimiento de los procesos jurídicos asociados, honorarios para implementar mejoras al instrumento, asesorías para la evaluación de conceptos técnicos y jurídicos sobre el marco normativo y eventuales ajustes. Así mismo incluye gastos asociados con el control de la trazabilidad de los aceites importados, la certificación del origen del aceite de producción nacional y la consolidación del esquema de auditoría. El valor presupuestado para la vigencia 2022 asciende a \$952,2 millones, el cual se distribuye de la siguiente manera: (...) Estudio de prospectiva sectorial \$175 millones (formato fuera de texto)</p>	<p>(1) Proyección Presupuestal para la vigencia 2022 del FFP: La Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite, Fedepalma, en su calidad de Entidad Administradora del Fondo de Fomento Palmero, FFP, y en concordancia con lo establecido en el artículo 12 de la Ley 138 del 9 de junio de 1994, presenta en este documento las bases y supuestos considerados en la proyección del presupuesto de ingresos, gastos e inversiones del FFP para la vigencia 2022, con fundamento en los lineamientos y proposiciones aprobados por el XLIX Congreso Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite.</p> <p>En concordancia con lo establecido en el artículo noveno del Decreto No. 2025 de 1996 y lo dispuesto en la Resolución 09554 de 2000 emitida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR, se han estimado los gastos funcionamiento del Fondo de Fomento Palmero así 3.1.1 Servicios personales y generales - 3.1.1.1 Gastos de personal - 3.1.1.2 Honorarios: En este rubro se incluyen los gastos para (...). El valor presupuestado, honorarios, para la vigencia 2022 (estimado) asciende a \$282 millones, mayor al observado en la anterior vigencia por mayor presupuesto preliminar de ingresos, (...). Honorarios presupuestados para el estudio de prospectiva del sector denominado "Nueva Visión de la Palmicultura en Colombia". (formato fuera de texto)</p>
(2)	(2)

<p>Acta No. 231 de la reunion del <i>Comité Directivo del Fondo de Estabilizacion</i> de Precios para el palmiste, el aceite de palma y sus fracciones - numeral 6.2. <u>Aprobación</u> del presupuesto de funcionamiento e inversión. Mediante Acuerdo No. 473 – Artículo Segundo: “<i>Aprobar el presupuesto de gastos de personal y servicios generales, para la vigencia de 2022, por un valor de (COP) 4.238.724.942; (...). Honorarios \$952.900.000.</i>”</p>	<p>Acta No. 155 de la reunion del Comité Directivo del Fondo de Estabilizacion del Fondode Fomento Palmero numeral 6.2. – <u>Aprobación</u> del Presupuesto de funcionamiento e inversión – concluida la presentación y sometida a consideración del Comité, se da aprobación unánime de la propuesta presupuestal para la vigencia 2022 mediante Acuerdo No. 399 – Artículo Segundo: “<i>Aprobar el presupuesto de gastos de personal y servicios generales, para la vigencia de 2022, por un valor de (COP) 1.298.931.800; (...). Honorarios 281.768.000</i>”</p>
<p>(3)</p>	<p>(3)</p>
<p>Acta número 232 de la reunión del Comité Directivo del Fondo de Estabilización de Precios (...) Por la cual se expidió el Acuerdo Numero 476 que <u>adiciona</u> al rubro de honorarios para cubrir gastos de “<u>prospectiva gremial</u>”: <i>adiciona igualmente recursos a los rubros de gastos de viaje, reuniones y talleres y seguros.</i></p>	<p>Acta número 156 de la reunión del extraordinaria del Comité Directivo del Fondo de Fomento Palmero (...) Por la cual se expidió el Acuerdo Numero 401 que <u>adiciona</u> en \$175 millones al rubro de honorarios para cubrir gastos de “<u>prospectiva gremial</u>”: <i>adiciona igualmente recursos a los rubros de gastos de viaje, reuniones y talleres y seguros.</i></p>
<p>Acuerdo 504 de 2022 por el cual se aprueba el <u>cierre</u> presupuestal del FEP <i>“Que para el rubro de honorarios la ejecución del 82% obedeció a que se ejecutaron los honorarios jurídicos requeridos, (...) y lo correspondiente al estudio de prospectiva. Quedando pendientes por ejecutar los honorarios de auditoría proyectados, ya que (...)”</i></p>	<p>Acuerdo 427 Por el cual se aprueba el <u>cierre</u> presupuestal de FFP: <i>“Que en el rubro de honorarios se observa una sub ejecución (...) y los honorarios correspondientes al estudio de la prospectiva sectorial de largo plazo se <u>ejecutaron en su totalidad.</u>”</i></p>
<p><i>Documentos fuente suministrados por la entidad mediante requerimientos de la CGR. AC-FFP-FEP-002 (formato fuera de texto)</i></p>	

El hecho observado:

FEDEPALMA, administrador del Fondo de Fomento Palmero (FFP) y del Fondo de Estabilización de Precios (FEP), suscribió un contrato de prestación de servicios con la firma **ADVANTIS CONSULTORIA GERENCIAL SAS**, sociedad comercial legalmente constituida, con NIT 860.503.184-6, con domicilio social en la ciudad de Bogotá D.C. Contrato financiado y pagado con cargo al presupuesto de funcionamiento asignado en la vigencia fiscal 2022 a los rubros de “*gastos de personal – honorarios*” de los fondos parafiscales palmeros administrados por la FEDERACION; El valor del contrato fue asumido en una proporción del 50% a cargo del FFP y 50% a cargo del FEP equivalente a 255.850.000(COP) cada uno.(*ver valor del contrato y forma de pago; cláusula cuarta del contrato identificado*

por el contratante para efectos de asignación de recursos como CONTRATO FEDEPALMA-FFP No. 006/2022; FEDEPALMA-FEP No. 003/2022.
VALOR DEL CONTRATO: 511.700.000(COP)

La ejecución del contrato conllevó recursos adicionales con cargo a los rubros de gastos generales como se describe en el siguiente cuadro:

RUBRO	FEP "Detalle de ejecución contrato 003-2022 FEP"	FFP Detalle de ejecución contrato 006-2022 FFP"	TOTAL, EJECUTADO (COP)	Doc. fuente
Viáticos y Gastos de viaje	14.512.153	17.606.361	32.118.514	Certificación de la entidad auditada" FEDEPALMA - 2023519001872A
Seguros impuestos y gastos legales	0	0	0	
Reuniones y talleres de difusión	7.731.182	13.952.565	21.683.747	
TOTALES	22.243.335	31.558.926	53.802.261	

Oficio FEDEPALMA - 2023519001872A y documentos Excel anexos al oficio dando respuesta a solicitud "relación de gastos de los contratos FEDEPALMA – FFP No.006/2022 y FEDEPALMA -FEP No.003/2022".
12 de octubre de 2023

RELACION DE FACTURAS ADVANTIS CONSULTORIA GERENCIAL S.A.S (información suministrada por la entidad auditada)							
Entidad	Fecha	Factura	Subtotal	IVA	Total	%	Fecha de Pago
FEP	11/04/2022	FE-341	86.000.000	16.340.000	102.340.000	40%	13/05/2022
FEP	2/06/2022	FE-373	64.500.000	12.255.000	76.755.000	30%	28/06/2022
FEP	13/10/2022	FE-443	64.500.000	12.255.000	76.755.000	30%	28/10/2022
Totales ▶▶▶			215.000.000	40.850.000	255.850.000	100%	
Entidad	Fecha	Factura	Subtotal	IVA	Total	%	Fecha de Pago
FFP	11/04/2022	FE-342	86.000.000	16.340.000	102.340.000	40%	13/05/2022
FFP	2/06/2022	FE-375	64.500.000	12.255.000	76.755.000	30%	28/06/2022
FFP	13/10/2022	FE-443	64.500.000	12.255.000	76.755.000	30%	28/10/2022
Totales ▶▶▶			215.000.000	40.850.000	255.850.000	100%	
Primer Pago					204.680.000		

	Segundo Pago			153.510.000		
	Tercer Pago			153.510.000		

Hallazgo No. 5 - Estudios de Prospectiva Sectorial (A)

Con recursos de los Fondo Parafiscales Palmeros, (Estabilización de Precios para el palmiste el aceite de palma y sus fracciones FEP y Fondo de Fomento Palmero – FFP), rubro presupuestal Gastos de Funcionamiento - Servicios Personales – Honorarios asignados para la vigencia 2022, se pagó el contrato de prestación de servicios identificado como CONTRATO FEDEPALMA-FFP No. 006/2022; FEDEPALMA-FEP No. 003/2022.; contrato suscrito por FEDEPALMA como administrador de FEP y el contratista ADVANTIS CONSULTORIA GERENCIAL SAS; por valor de 511.700.000 (COP); adicionalmente, para la ejecución del contrato se pagaron 53.802.261 COP con recursos del rubro de gastos generales; El valor total de recursos pagados en la ejecución del contrato ascendió a 565.502.261 (COP) con cargo al presupuesto de los fondos parafiscales.

En la revisión de los documentos que soportan las diferentes etapas contractuales, la CGR observó que, las obligaciones del contratista ADVANTIS CONSULTORIA GERENCIAL SAS, y consecuentemente sus resultados o producto final, están alineados con el actuar gremial, mas no corresponden a gastos necesarios para el normal ejercicio de las funciones del ente, FEP y FFP.

En efecto, el contrato ejecutado con recursos de la cuota parafiscal, establece de forma textual en su objeto que:

OBJETO: EL CONTRATISTA se compromete con FEDEPALMA-FFP-FEP, con plena independencia y (...), a desarrollar un ejercicio de alineación estratégica y visión gremial, a través del cual se precisen las expectativas que tienen los palmicultores frente al quehacer del gremio, los enfoques a priorizar y las estrategias para la acción gremial y la promoción del desarrollo de la agroindustria de palma de aceite en Colombia. (...).

El resultado esperado con la ejecución del contrato, igualmente ratifica lo observado por la CGR, cuando se pacta en sus obligaciones que:

“Clausula Segunda Obligaciones del Contratista (...) *“Parágrafo Segundo: FEDEPALMA-FFP-FEP espera obtener de EL CONTRATISTA como productos de este contrato, conforme con lo establecido en el presente documento y sus anexos, los siguientes productos:*

1. Informe que contiene las principales conclusiones del diagnóstico realizado, describiendo por región y tipología de productor, los lineamientos estratégicos priorizados, así como los principales desafíos sobre los que se debe enfocar la gestión gremial la agroindustria de la palma de aceite en Colombia.
2. Presentación de los resultados del diagnóstico a los órganos de dirección de FEDEPALMA FFP-FEP.
3. Propuesta de alienación y visión gremial que recoja los principales acuerdos surgidos del ejercicio y una estrategia para su implementación.” (formato fuera de texto)

Por su parte, los Acuerdo Numero 476 y 401 adicionan recursos al rubro de honorarios para cubrir gastos de “prospectiva gremial” y adicionan igualmente recursos a los rubros de gastos de viaje, reuniones, talleres y seguros, para la correcta ejecución del contrato, en los siguientes términos:

*“para poder complementar el proceso, entre otros, con los siguientes aspectos:
*Establecer las expectativas (...) teniendo en cuenta la participación de todos los órganos de dirección sectorial (...); *establecer expectativas (...) por ejemplo entidades públicas otros gremios (...); *Identificar las mejores prácticas de desarrollo sectorial (benchmark – punto de referencia) con otros esquemas (...); *Realizar un proceso de priorización y definición clara de objetivos para la gestión sectorial (...); *Propuesta para asegurar una capacidad real de agregar valor de la gestión gremial; *La conceptualización de una estructura y modelo de gestión eficiente (...)”*

Los productos finales fueron entregados por el contratista según consta en Acta No. 585 de la reunión extraordinaria de la Junta Directiva de la Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite, FEDEPALMA, en sesión conjunta con la Junta Directiva de la Corporación Centro de Investigación en Palma de Aceite, CENIPALMA. En calidad de invitados especiales participaron miembros del Comité Directivo de los Fondos Parafiscales (...).

La administración de las contribuciones parafiscales palmeras, función administrativa a cargo de FEDEPALMA, denota decisiones de gasto sin apego al principio de imparcialidad; la argumentación motivacional no deslinda con claridad, el límite o alcance funcional de los gastos con cargo a recursos de los fondos parafiscales palmeros en el marco de su objeto, y, las propias del actuar gremial en beneficio del sector y sus afiliados.

En consecuencia, recursos de los Fondo Parafiscales Palmeros (Estabilización de Precios para el palmiste el aceite de palma y sus Fracciones -FEP, administrados

por la FEDERACION, por valor de 278.093.335 COP), y (Fondo de Fomento Palmero -FFP, administrados por la FEDERACION, por valor de 287.408.926 (COP) fueron utilizados para propósitos no relacionados directamente con el funcionamiento del fondo en los términos de la Resolución Numero 09554 de 2000 (MADR); poniendo en riesgo recursos destinados a operaciones de estabilización de precios en procura de un ingreso remunerativo para los productores, y en el FFP, operaciones misionales de fomento en procura del desarrollo del sector agrícola.

Hallazgo administrativo material por su recurrencia e impacto.

Respuesta de la entidad:

(...) Todo lo descrito anteriormente ilustra de forma clara la importancia estratégica de la agroindustria de la palma de aceite para el país, sus principales desafíos y, por ende, la necesidad de formular una nueva Visión Estratégica para el sector que facilite su adaptación a las actuales dinámicas globales y nacionales, sustentada en los aprendizajes del pasado y las fortalezas existentes, incluyendo su institucionalidad, para poder afrontar adaptativamente los retos presentes y futuros, con el mayor valor posible para el palmicultor. Esto, considerando que las condiciones actuales de mercado, política pública, institucionalidad, entre otros, se alejan bastante de las existentes durante la formulación de la visión sectorial realizada en el año 2000

En relación con el FEP, manifiesta la entidad que:

En resumen, los análisis del mercado internacional, local y elementos estratégicos planteados en dicha consultoría están en concordancia y directamente relacionados con el objetivo de estabilización de precios, puesto que la estabilización que realiza el FEP Palmero se da en un contexto de un comercio global, en una economía colombiana abierta a la competencia internacional y en donde los palmeros colombianos son tomadores de precios internacionales que se reflejan en las operaciones de estabilización de la metodología del FEP Palmero, buscando cumplir con los objetivos de Ley.

En relación con el FFP, manifiesta la entidad que:

En desarrollo de estos talleres los palmicultores asistentes hicieron énfasis en los problemas de entorno productivo, tales como: vías, telecomunicaciones, servicios sociales, políticas efectivas de financiamiento de la agricultura, altos precios de los insumos, distritos de riego, baja oferta de mano de obra, entre otros. Por otra parte, en el entorno más gremial, se destacaron temas como: estigmatización de la

palmicultura, falta de planes de renovación del cultivo para los productores de menor escala, no estandarización del modelo de núcleos, bajo impacto de la asistencia técnica y transferencia de conocimiento, control de los problemas sanitarios, largos tiempos de socialización de la investigación, dificultad en el acceso al crédito para los palmicultores y créditos acordes al ciclo del cultivo, entre otros factores. Estos temas identificados en los talleres son de interés de todos los palmicultores, lo que demuestra la orientación del estudio hacia el beneficio general de la agroindustria y no de Fedepalma.

Análisis de la respuesta:

Las observaciones 1; 2 notificadas se analizaron en consideración a los siguientes aspectos específicos:

- ✓ Las observaciones están relacionadas con la ejecución del rubro presupuestal “gastos de funcionamiento” del FEP y FFP. Hace igualmente referencia al tratamiento dado mediante los acuerdos del Comité de Dirección, en la perspectiva funcional de cada fondo.
- ✓ Cada fondo tiene su propia normatividad, sin perjuicio de los puntos de convergencia normativa.
- ✓ El alcance de lo observado, no afecta el concepto integral de lo gremial y su correlación con lo misional de la parafiscalidad palmera, desarrollada a través de proyectos de inversión; acogiendo de la respuesta de la entidad el concepto integral de lo gremial *“que no se suscribe solamente al gremio como entidad, sino como al conjunto de productores que llevan a cabo la actividad de la palmicultura en Colombia”*
- ✓ El resultado del proceso contractual (desde la invitación a ofertar, el objeto contratado, los entregables o resultados finales y sus conclusiones), están claramente definidos como una necesidad gremial que de forma transversal repercute indirectamente en beneficio del objetivo de los fondos; únicos financiadores del gasto observado. No obstante que el bien o servicio se prestó, no constituyen un gasto directo necesario para el *FUNCIONAMIENTO* de los fondos.
- ✓ La normatividad existente ofrece a la administración de los Fondos Parafiscales, mecanismos expeditos para la toma de decisiones acertadas de manera que: a) los gastos de “funcionamiento” cumplan el cometido operativo del fondo como sujeto o negocio en marcha; y b) que los gastos administrativos (inversión) sean viables desde su asignación hasta su ejecución en el marco de su objeto misional; documentando si, sus decisiones en acuerdos que garanticen la reglamentación interna consistente y ajustada a la norma: (*Decreto 2025 de 1996: Artículo 9. Los gastos administrativos que podrán ser sufragados con los recursos de los Fondos Parafiscales cuyos órganos máximos de dirección estén*

presididos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - PARÁGRAFO 1. Los organismos máximos de dirección de los Fondos Parafiscales de que trata el presente artículo, podrán aprobar, al momento de considerar los presupuestos anuales de ingresos y gastos, con el voto favorable del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, gastos administrativos distintos a los señalados en el presente artículo, siempre y cuando éstos tengan relación directa con la formulación, coordinación, administración, ejecución, evaluación y control de los respectivos planes, proyectos y programas de inversión.)

Resolución Numero 09554 de 2000 (MADR)- Presupuesto Gastos de Inversión (instructivo) - CAPITULO III- 1. Gastos Administrativos de Inversión: Los gastos administrativos de inversión son los señalados en el ordinal segundo del artículo 9º del decreto 2025 de 1996, esto es los relacionados con la Formulación, Coordinación, Administración, Ejecución, Evaluación, Información, Difusión, y Control de los Planes, Proyectos y Programas de Inversión; y demás normas concordantes.

En conclusión, los recursos se ejecutaron y el contrato se cumplió en su totalidad, no obstante, deja en evidencia deficiencias de control en la asignación, modificación y aplicación de recursos conforme en el marco normativo aplicable a los recursos parafiscales en general y específicos.

Las observaciones, 1 y 2 inicialmente notificadas, se consolidó en un solo hallazgo administrativo material para incorporación en el informe de auditoría como “Estudios de Prospectiva Sectorial” – (A).

Hallazgo No. 6 - Reserva para Futuras Inversiones (A)

La CGR observa que los recursos adicionados mediante Acuerdo Número 476 del FEP ¹¹, para cubrir gastos generales y de funcionamiento, afectaron negativamente la reserva para futuras inversiones la cual tiene destinación exclusiva a la estabilización de los respectivos precios como lo ordena el Decreto 2354 de 1996 - (diciembre 27) Artículo 11:

“Artículo 11: De la reserva para estabilización. Del patrimonio del Fondo de Estabilización de Precios para el Palmiste, el Aceite de Palma y sus Fracciones se constituirá una cuenta denominada "Reserva para Estabilización". Esta reserva se formará con los recursos que ingresen al Fondo, en el porcentaje que determine el

¹¹ “Acuerdo 476 FEP por el cual se adiciona el presupuesto (...) vigencia 2022 - Artículo Primero: Contracreditar el rubro de gastos de personal – honorarios (\$81.000.000) - Artículo Segundo: Contracreditar gastos generales \$40.340.000; viáticos otros (...) - Artículo Tercero: Contracreditar el valor de (121.340.000\$) del rubro de reservas para futuras inversiones (...)”

Comité Directivo”. “Cuando al final de un ejercicio presupuestal se presente superávit en dicha cuenta, éste se deberá aplicar, en primer lugar, a cancelar el déficit de ejercicios anteriores y, en segundo término, a constituir o incrementar los recursos de la misma cuenta con el propósito de garantizar su destinación exclusiva a la estabilización de los respectivos precios”. (subrayado fuera de texto)

Deficiencia identificada en el FEP, pero extensiva al Fondo de Fomento Palmero FFP, como se infiere de la revisión del Acuerdo Numero 401 que adicionó el rubro de honorarios para cubrir gastos de “prospectiva gremial”.

Aunado a lo anterior, los documentos que soportan los acuerdos de adición presupuestal referidos, no evidencian la existencia de la certificación del auditor interno, anexo exigido al acuerdo para ser aprobado como lo indica la *Resolución Numero 09554 de 2000*; ¹²

Situación derivada de las inefectivas actuaciones de vigilancia administrativa, que se evidencia en el contenido de las actas del órgano directivo y todos los informes, actuaciones y documentos llevados a discusión al interior del órgano colegiado como órgano de dirección de los Fondos; sin perjuicio de la deficiente gestión de control y vigilancia presupuestal en los planes, programas, proyectos de Inversión y de Gastos, que para el efecto ejerce la Auditoría Interna por mandato legal, para garantizar la correcta liquidación de las contribuciones parafiscales, su debido pago, recaudo y consignación, así como su administración, inversión y contabilización - Decreto 2025 de 1996 y normas compiladas en el Decreto 1071 de 2015.

Deficiencias que conllevan riesgos en la correcta aplicación y uso de los recursos de funcionamiento en los FEP y FFP administrados por FEDEPALMA.

Hallazgo administrativo material por su recurrencia e impacto

Respuesta de la Entidad:

En cuanto a los gastos administrativos que pueden ser sufragados con recursos de los Fondos Parafiscales, donde hacen mención del artículo 9 del Decreto 2025 de 1996 acerca de que:

¹² **Resolución Numero 09554 de 2000** “Capítulo IV Acuerdos: (acuerdo de modificación del presupuesto) (...) A- Adición Presupuestal: La adición presupuestal tanto en ingresos como en egresos, se presenta cuando en la elaboración del presupuesto no se incluyeron rubros que luego de transcurrido un periodo se detectaron y que es necesario incorporar dentro del presupuesto. Para la adición presupuestal correspondiente se debe presentar el acuerdo junto con una certificación del auditor interno. (subrayado fuera de texto)”

En este sentido, los gastos generales y de funcionamiento incurridos en el desarrollo de la consultoría de ADVANTIS, están previstos en el marco legal de la operación de los Fondos y adicionalmente, son inherentes al correcto funcionamiento y actualización del mecanismo de estabilización. En consecuencia, el uso de las reservas para las futuras inversiones con el propósito de garantizar la estabilización de los respectivos precios, hace alusión a la totalidad de las operaciones económicas del mismo, el cual incluye entre otras, ingresos por cesiones, gastos por compensaciones y gastos generales y de funcionamiento, en concordancia con el Acuerdo 218 de 2012.

Ahora bien, el modelo de gestión presupuestal de los Fondos Parafiscales debe interpretarse de manera integral, considerando el marco de operación específico para cada fondo y las normas transversales para los Fondos Parafiscales Agropecuarios y Pesqueros.

En especial en la gestión y control presupuestal, la Resolución 09554 de 2000 expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR da cumplimiento al artículo 8 del Decreto 2025 de 1996, así:

“Los Fondos Parafiscales Agropecuarios y Pesqueros existentes o que se creen con posterioridad a la vigencia de la presente Resolución deberán adoptar el Instructivo como instrumento para la elaboración y ejecución del presupuesto de inversiones y gastos de los mismos.” (Subrayado fuera de texto).

Dicho instructivo aprobado, establece en el presupuesto de ingresos de cada una de las vigencias fiscales, la categoría de Operacionales, cuya clasificación relaciona en su numeral 1.3 lo siguiente: “1.3 Superávit Vigencias Anteriores: Corresponde a los saldos de los recursos obtenidos y no ejecutados en la vigencia anterior, se determinan descontando del total de recursos obtenidos por todos los conceptos de ingreso, el valor real ejecutado por los gastos de funcionamiento e inversión del Fondo.”

El cual debe calcularse al cierre presupuestal de cada vigencia y de acuerdo con lo establecido en el mismo instructivo, haciendo énfasis en: “...de tal manera que la ejecución definitiva de Ingresos versus la ejecución definitiva de egresos, establezca el saldo a incorporar como excedentes de la vigencia en el presupuesto de ingresos del año siguiente...” (subrayado fuera de texto).

Finalmente, el instructivo establece que los recursos no ejecutados al cierre de la vigencia, deben registrarse en un rubro denominado RESERVAS PARA FUTUROS GASTOS DE INVERSION O FUNCIONAMIENTO. En lo que corresponde a inversiones y gastos de cada vigencia, los mismos deben ser financiados con los ingresos operacionales del periodo, los cuales incluyen el concepto de Superávit Vigencias Anteriores, que corresponde al mismo rubro de RESERVAS PARA FUTUROS GASTOS DE INVERSION O FUNCIONAMIENTO.

Considerando lo expuesto, el análisis realizado respecto de la afectación negativa de la reserva para futuras inversiones, la cual tiene destinación exclusiva a la estabilización de los respectivos precios como lo ordena el artículo 11 del Decreto

2354 de 1996, no es procedente, dado que desde el mismo origen del cálculo de las operaciones de estabilización establecidas en el Acuerdo 218 de 2012, se contempla dentro de su cálculo los gastos o inversiones de estabilización y gastos de administración y operación, situación que adicionalmente es coherente con lo establecido en el instructivo para la presentación de los presupuestos y los proyectos de inversión de los Fondos Parafiscales Agropecuarios y Pesqueros, preparado el 1° de Noviembre de 2000

Análisis de respuesta:

No es de aceptación la justificación toda vez que el hecho observado, se refiere puntualmente al rubro de gastos de funcionamiento. Los gastos observados no son inherentes al correcto funcionamiento de los fondos parafiscales no obstante que, de forma indirecta se pueden relacionar con la actualización de mecanismos de estabilización y fomento.

En conclusión, se valida hallazgo administrativo material para ser incorporado en el informe de auditoría.

4.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON ACTIVIDADES TRANSVERSALES

ACTIVIDADES TRANSVERSALES
Actividades transversales
Por otra parte, de manera transversal, se tramita lo relacionado con Denuncias en el caso de que se presenten, Plan de Mejoramiento y evaluación de control interno.

Denuncias

No se presentaron durante esta auditoría.

Plan de Mejoramiento

En seguimiento de la efectividad de las acciones preventivas y/o correctivas del Plan de Mejoramiento de los Fondos Palmeros -FEDEPALMA y la certificación de plan de mejoramiento que Fedepalma registró en SIRECI, se observa que según esta certificación Fedepalma considera que ha cumplido el 100%, sin embargo, en la evaluación realizada se encuentra que las acciones y sus soportes no subsanan debidamente las debilidades establecidas en los hallazgos.

- Si bien el sujeto auditado entrega soportes de avance en actividades de mejora, como es el caso de los flujogramas de recaudo y cobro de cartera, recaudo de la cuota de FFP y cesiones de estabilización, certificación deuda AIFPP, fiscalización a evasores de las contribuciones parafiscales palmeras AIFPP y las matrices de riesgos sobre los controles y oportunidades actualizadas para auditoría interna, recaudos y pagos y defensa jurídica del gremio y del sector actualizados; no se tiene evidencia de la actualización del Reglamento de Cartera Fondos Parafiscales, ya que el documento entregado a la CGR tiene fecha de vigencia 09/06/2017 que es anterior a la vigencia auditada. Adicionalmente, en el presente ejercicio auditor se presentó nuevamente una observación relacionada con demoras en la gestión de los procesos judiciales e inactividad procesal.
- "Revisados los soportes de avance en las acciones de mejoramiento se encuentra que FEDEPALMA no subsana la deficiencia establecida en el hallazgo en cuanto a no incluir en la base gravable del impuesto IVA, el impuesto ICA. Si bien Fedepalma consultó a la DIAN finalmente la interpretación de dicho concepto por parte de Fedepalma no es consistente con lo indicado por la DIAN ya que no distinguen entre gastos e impuestos. Es decir, el concepto emitido por la DIAN se basa en la ""Ley 1819 de 2016, artículo 342 PARÁGRAFO 3o. Las reglas previstas en el artículo 28 del Estatuto Tributario se aplicarán en lo pertinente para efectos de determinar los ingresos del impuesto de industria y comercio... En materia de IVA ha de entenderse por valor de la operación aquellos ingresos que son susceptibles de producir un incremento neto del patrimonio en el momento de su percepción; por tanto, los impuestos se excluyen de tal consideración. ""... ""como bien lo expresa el consultante ha de recurrirse a los artículos 447 y 448 del estatuto tributario, no sin antes señalar que la base gravable está conformada por el valor del servicio o de la venta sin que ellos se vean afectados por impuestos, salvo que la misma ley haya determinado que estos son sujetos en la determinación de la misma."" "
- De la actividad 3.1 de mejora relacionada con capacitación sobre herramientas para mejorar la consistencia de la información, Fedepalma si presentó evidencias. Sin embargo, para la actividad 3.2. Monitoreo a la toma de información para el informe de gestión de Cenipalma de una única fuente que corresponde al reporte de ejecución de proyectos FFP; la entidad no adjunta soportes que evidencien las acciones específicas de monitoreo.

Control Interno

Se encuentra en numeral 2,5 de este Informe.

^[1] Inconsistencias presentadas en la asignación de los recursos para el funcionamiento del FEP – Plan de Trabajo.

^[2] “Acuerdo 476 FEP por el cual se adiciona el presupuesto (...) vigencia 2022 - Artículo Primero: Contracreditar el rubro de gastos de personal – honorarios (\$81.000.000) - Artículo Segundo: Contracreditar gastos generales \$40.340.000; viáticos otros (...) - Artículo Tercero: Contracreditar el valor de (121.340.000\$) del rubro de reservas para futuras inversiones (...)”

^[3] **Resolución Numero 09554 de 2000** “Capitulo IV Acuerdos: (acuerdo de modificación del presupuesto) (...) A- Adición Presupuestal: La adición presupuestal tanto en ingresos como en egresos, se presenta cuando en la elaboración del presupuesto no se incluyeron rubros que luego de transcurrido un periodo se detectaron y que es necesario incorporar dentro del presupuesto. Para la adición presupuestal correspondiente se debe presentar el acuerdo junto con una certificación del auditor interno. (subrayado fuera de texto)”

ANEXOS

Anexo - Hallazgo No. 4 – Programa - Optimizar la Rentabilidad Palmera- Proyecto de Mercadeo Estratégico (A - D) - Evaluación Invitación Privada 001/2022 final.

PROPONENTE	No	CLIENTE	VALOR	VIGENCIA	CONTACTO	OBSERVACIONES
MASS DIGITAL S.A.S.	1	UNILEVER ANDINA COLOMBIA LTDA	\$ 1.986.284.031	2014 a la fecha	4239700	
	2	INVERSIONES INT COLOMBIA SAS	\$ 2.500.000.000	1/05/2021	318-2755196	
	3	MATRIX GIROS Y SERVICIOS SAS	\$ 1.100.000.000	28/02/2022		1,100 inversión en medios fee mensual de 15,500+8,500
	4	ELECTROLUX	\$ 534.270.000	19/08/2022		Setup + Fee Mensual
		Total	\$ 6.120.554.031			

PROPONENTE	No	CLIENTE	VALOR	VIGENCIA	CONTACTO	OBSERVACIONES
TBWA CENTRAL DE MEDIOS	1	ALIMENTOS POLAR COLOMBIA SAS	\$ 9.751.900.000,00	2019		Central de Medios con PHD
	2	BANCO CAJA SOCIAL	\$ 16.149.868.101,00	2016/2017/2018		
	3	BMC BOLSA MERCANTIL DE COLOMBIA S.A.	\$ 6.839.393.893,00	2020		
	4	FANALCA S.A.	\$ 8.531.448.292,00	2019		
	5	S.C. JOHNSON & SON COLOMBIANA S.A.	\$ 8.492.222.773,00	2020		
	6	YANBAL DE COLOMBIA S.A.S	\$ 41.938.850.884,00	2020		
			\$ 91.703.683.943,00			

PROPONENTE	No	CLIENTE	VALOR	VIGENCIA	CONTACTO	OBSERVACIONES
TBWA	1	ARGOS	\$ 9.175.078.903,00	2019		Campañas publicitarias, apoyo en actividades de mercadeo, digital, planeación estratégica, conceptualización y diseño de piezas gráficas
	2	CENCOSUD COLOMBIA S. A.	\$ 166.665.759,00	2016/2017/2018		Campañas publicitarias, apoyo en actividades de mercadeo, digital, planeación estratégica, conceptualización y diseño de piezas gráficas
	3	SANOFI AVENTIS COLOMBIA	\$ 230.000.000,00	2020		Campañas publicitarias, apoyo en actividades de mercadeo, digital, planeación estratégica, conceptualización y diseño de piezas gráficas
	4	COMESTIBLES RICOS S. A.	\$ 397.596.000,00	2019		ATL y Planeación Estratégica
	5	AVON COLOMBIA S.A.	\$ 180.612.742,00	2020		ATL/BTL y Planeación Estratégica
			\$ 10.149.953.404,00			

Fuente: Información suministrada por Fedepalma.