

**INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO**

**RECURSOS PARAFISCALES DEL FONDO NACIONAL AVICOLA – FONAV  
ADMINISTRADO POR LA FEDERACIÓN NACIONAL DE AVICULTORES DE  
COLOMBIA – FENAVI**

**(VIGENCIAS 2018, 2019 Y 2020)**

**CGR-CDSA No. 00930  
DICIEMBRE DE 2021**

**INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO  
FONDO NACIONAL AVICOLA – FONAV - FENAVI**

Contralor General de la República	CARLOS FELIPE CÓRDOBA LARRARTE
Vicecontralor	JULIAN MAURICIO RUIZ RODRÍGUEZ
Contralor Delegado	GABRIEL JOSÉ ROMERO SUNDHEIM
Directora de Vigilancia Fiscal	SONIA ALEXANDRA GAVIRIA SANTACRUZ
Director de Estudios Sectoriales	DIEGO ALBERTO OSPINA GUZMAN
Supervisor encargado	LUZANA GUERRERO QUINTERO
Líder de auditoría	LUZ MARINA RODRÍGUEZ SUÁREZ
Auditores	ADRIANA MARINA MAHECHA VESGA ALEXANDER CASTRO MARTÍNEZ BLANCA MARI URREGO DAVID IVÁN FELIPE MORENO RUÍZ MARGARITA MILENA PINO MAURICIO BOTERO BOTERO

## TABLA DE CONTENIDO

	<b>Página</b>
1. CARTA DE CONCLUSIONES .....	4
2. OBJETIVO DE LA AUDITORÍA.....	6
<b>2.1 OBJETIVO GENERAL .....</b>	<b>6</b>
<b>2.2 FUENTES DE CRITERIO .....</b>	<b>6</b>
<b>2.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA .....</b>	<b>7</b>
<b>2.4 LIMITACIONES DEL PROCESO .....</b>	<b>7</b>
<b>2.5 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO .....</b>	<b>8</b>
<b>2.6 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA.....</b>	<b>8</b>
<b>2.7 RELACIÓN DE HALLAZGOS.....</b>	<b>8</b>
<b>2.8 PLAN DE MEJORAMIENTO.....</b>	<b>9</b>
3. OBJETIVOS Y CRITERIOS .....	10
<b>3.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....</b>	<b>10</b>
<b>3.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA .....</b>	<b>10</b>
4. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	16
<b>4.1 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA .....</b>	<b>16</b>
<b>4.1.1 Resultados de seguimiento a resultados de auditorías anteriores .....</b>	<b>16</b>
<b>4.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1 .....</b>	<b>16</b>
<b>4.2.1 Recaudo Cuota de Fomento Avícola.....</b>	<b>16</b>
<b>4.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2 .....</b>	<b>17</b>
<b>4.3.1 Programas y Proyectos de Inversión del Fondo Nacional Avícola – FONAV .....</b>	<b>17</b>
<b>4.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3 .....</b>	<b>66</b>
<b>4.4.1 Auditoría Interna.....</b>	<b>66</b>
<b>4.5 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4 .....</b>	<b>68</b>
<b>4.5.1 TRATADO DE LIBRE COMERCIO – TLC – COLOMBIA – ESTADOS UNIDOS.....</b>	<b>68</b>
<b>4.6 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5 .....</b>	<b>81</b>
<b>4.6.1. Seguimiento al Plan de Mejoramiento .....</b>	<b>81</b>
<b>4.7 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 6 .....</b>	<b>81</b>

## 1. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctor  
GONZALO ANDRÉS MORENO GONZÁLEZ  
Presidente Ejecutivo  
FEDERACIÓN NACIONAL DE AVICULTORES DE COLOMBIA – FENAVI  
ADMINISTRADOR DEL FONDO NACIONAL AVÍCOLA - FONAV  
Ciudad

Respetado Doctor Moreno:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica 022 del 31 de agosto de 2018, la Contraloría General de la República realizó auditoría de cumplimiento (PNCVF 2021) sobre los recursos parafiscales del Fondo Nacional Avícola - FONAV, administrados por la Federación Nacional de Avicultores de Colombia – FENAVI.

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

Es obligación de la CGR expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables para los recursos parafiscales del Fondo Nacional Avícola – FONAV, administrados por FENAVI, conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en los Principios fundamentales de auditoría y las Directrices impartidas para la auditoría de cumplimiento, conforme a lo establecido en la Resolución Orgánica 022 del 31 de agosto de 2018, proferida por la Contraloría General de la República, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI<sup>1</sup>), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI<sup>2</sup>) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Estos principios requieren de parte de la CGR la observancia de las exigencias profesionales y éticas que requieren de una planificación y ejecución de la auditoría

---

<sup>1</sup> ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

<sup>2</sup> INTOSAI: International Organisation of Supreme Audit Institutions.

destinadas a obtener garantía limitada, de que los procesos consultaron la normatividad que le es aplicable.

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales y que fueron remitidos por FENAVI como administradora del Fondo Nacional Avícola – FONAV.

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

La auditoría se adelantó en forma virtual por la Delegada del Sector Agropecuario y se realizaron visitas a las empresas recaudadoras de la Cuota de Fomento Avícola en los departamentos de Santander y Valle del Cauca. El período auditado tuvo como fecha de corte el 31 de diciembre de 2020 y abarcó las vigencias 2018, 2019 y 2020.

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

## 2. OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

### 2.1 OBJETIVO GENERAL

Evaluar y conceptuar cómo el administrador del Fondo Nacional Avícola – FONAV, ha dado cumplimiento a la normatividad aplicable al fondo, para el recaudo e inversión de los recursos obtenidos a través de la cuota parafiscal, conforme con lo establecido en el contrato de administración vigente para los periodos auditar 2018, 2019 y 2020

### 2.2 FUENTES DE CRITERIO

De acuerdo con el objeto de la evaluación, el marco legal sujeto a verificación fue:

- Constitución Política de Colombia
- Ley 101 de 1993, Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero. Capítulo V- Contribuciones Parafiscales Agropecuarias Y Pesqueras
- Ley 117 de 1994. Por la cual se crea la Cuota de Fomento Avícola y se dictan normas sobre su recaudo y administración.
- Decreto 823 de 1994, por el cual se reglamenta la Ley número 117 del 9 de febrero de 1994
- Decreto 523 de 2003, por el cual se modifica el Decreto Reglamentario 823 del 26 de abril de 1994.
- Decreto 2025 de 1996, por el cual se reglamenta parcialmente el capítulo V de la ley 101 de 1993 (mecanismos de Control Interno). Decreta la obligatoriedad de la Auditoría y sus obligaciones y lineamientos de contratación de la misma
- Ley 1255 de 2008, por la cual se declara de interés social nacional y como prioridad sanitaria la creación de un programa que preserve el estado sanitario de país libre de Influenza Aviar, así como el control y erradicación de la enfermedad del Newcastle en el territorio nacional y se dictan otras medidas encaminadas a fortalecer el desarrollo del Sector Avícola Nacional
- Decreto 1071 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural Capítulo 11
- Ley 1150 del 2007, por medio de la cual se introduce medidas para la eficiencia y la transparencia de la ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos

- Ley 190 de 1995, por medio de la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la administración pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa.
- Procedimiento de Inversión de FENAVI – FONAV.
- Contrato de Administración 20090116 del 2009 y sus prórrogas 2019 y 2020, con objeto de administrar la Cuota de Fomento Avícola.
- Decreto 728 de 2012, Por la cual se reglamenta la aplicación del contingente arancelario de cuartos traseros de pollo y arroz del Acuerdo de Promoción Comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América.
- Decreto 730 de 2012, por el cual se da cumplimiento a los compromisos adquiridos por Colombia en virtud del Acuerdo de Promoción Comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América.
- Decreto 735 de 2012, por el cual se reglamenta el artículo 17 de la Ley 1255 de 2008 y se fijan las condiciones para la prohibición del ingreso a Colombia de aves vivas y productos aviares de riesgo, procedentes de países o zonas en las cuales se haya registrado influenza aviar y/o enfermedad Newcastle.
- Circular 027 de 2012, procedimiento de Contingencia para la Asignación de una Porción o Cantidad del Cupo determinados en los Acuerdos Comerciales suscritos por Colombia.
- Instructivo Contingentes Arancelarios para el Acuerdo de Promoción Comercial con EEUU

### 2.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA

El alcance en el proceso auditor con el fin de cumplir los objetivos propuestos, se basó en el análisis del cumplimiento de la normatividad establecida, respecto al recaudo de la Cuota de Fomento Avícola y su inversión a través de programas y proyectos, mediante una muestra selectiva y representativa, aplicando pruebas sustantivas y de cumplimiento para las vigencias objeto de análisis 2018, 2019, 2020, mediante los procesos de Gestión de Recaudo, Inversión, Contratación y Seguimiento al Plan de Mejoramiento.

### 2.4 LIMITACIONES DEL PROCESO

En el desarrollo del proceso auditor no se presentaron limitaciones significativas que afectaron el alcance de la auditoría.

## 2.5 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO

Una vez evaluado el Control Interno del Fondo Nacional Avícola – FONAV, mediante los cinco (5) componentes, este obtuvo una calificación de 1.433, es decir Adecuado. La calificación del diseño y efectividad de los controles obtuvo un puntaje de 1.180 que corresponde a un concepto de Adecuado y la calificación final del control interno es de 1.323, ubicándolo en el rango de Eficiente.

Sin embargo, durante el desarrollo del proceso auditor se determinaron algunas situaciones en referencia a la ejecución de los contratos pertenecientes a las actividades circunscritas en los diferentes programas del Fondo, que, si bien no se encuentran directamente relacionadas con el proceso de recaudo y asignación de recursos a los programas de inversión, si corresponden a deficiencias en los controles en cuanto al seguimiento y control en la ejecución de los mismos, pero que no evidencia pérdida o menoscabo del patrimonio del Fondo.

## 2.6 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Como resultado de la auditoría realizada, la Contraloría General de la República considera que el cumplimiento de la normatividad relacionada con “Recursos Parafiscales del Fondo Nacional Avícola – FONAV, administrados por FENAVI” vigencias 2018, 2019 y 2020, frente a los criterios relacionados, tanto en el concepto como en la conclusión que detallan para los objetivos 1, 2, y 3, resulta conforme en todos los aspectos significativos, frente a los criterios aplicados relacionados más adelante, salvo en lo referente a los hallazgos determinados en el presente informe, razón por la cual el concepto es con reserva – incumplimiento material

Conclusión que se fundamenta en los hallazgos determinados por la Contraloría General de la República como resultado del proceso auditor relacionados con la ejecución de los programas y proyectos del FONAV.

## 2.7 RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República constituyó siete (7) hallazgos administrativos de los cuales tres (3) tienen presunta incidencia Disciplinaria, uno (1) Fiscal, uno (1) que se tramitará como Indagación Preliminar (I.P.) y uno (1) con Otra Incidencia (O.I.).

## 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), dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al recibo de este informe, conforme a lo establecido en la Resolución 0042 de 25 agosto de 2020.

Para efectos de autorizar el registro y transmisión de la información correspondiente a la modalidad Plan de Mejoramiento, a través del SIRECI, el representante legal del sujeto de control debe remitir al correo electrónico [soportesireci@contraloria.gov.co](mailto:soportesireci@contraloria.gov.co) el documento en el cual se evidencia la fecha de recibo por parte de la entidad del presente informe, de ser viable el mismo día de su recepción, con copia a los correos electrónicos [luzana.guerrero@contraloria.gov.co](mailto:luzana.guerrero@contraloria.gov.co) y [enan.quintero@cotraloria.gov.co](mailto:enan.quintero@cotraloria.gov.co).

La Contraloría General de la República evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por las entidades para eliminar las causas de los hallazgos detectados en esta auditoría, según lo establecido en la Resolución Orgánica que reglamenta el proceso y la Guía de Auditoría aplicable vigentes.

Bogotá, D. C., **07-DICIEMBRE-2021**



GABRIEL JOSÉ ROMERO SUNDHEIM  
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario.

*Aprobó: Sonia A. Gaviria Santacruz, Directora Vigilancia Fiscal*

*Revisó: Luzana Guerrero, Supervisora*

*Elaboró: Líder y equipo auditor*

J AFC

### **3. OBJETIVOS Y CRITERIOS**

Los objetivos específicos y los criterios de auditoría aplicados en la evaluación de los recursos parafiscales del Fondo Nacional Avícola – FONAV, administrado por la Federación Nacional de Avicultores de Colombia - FENAVI, fueron:

#### **3.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

3.1.1 Evaluar y conceptuar sobre cómo ha sido el proceso de aplicación de normas que rigen el recaudo de la cuota parafiscal. De acuerdo con lo anterior, determinar las fuentes de ingresos adicionales a la cuota parafiscal.

3.1.2 Evaluar y conceptuar sobre cómo ha sido el cumplimiento de la normatividad aplicable al fondo, en la asignación y ejecución de los recursos para programas y proyectos misionales a nivel nacional.

3.1.3 Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento de los mecanismos de control implementados por el administrador de los recursos, en el recaudo y aplicación de la cuota parafiscal, y por el Ministerio de Agricultura en el ejercicio de evaluación y seguimiento a los programas y proyectos financiados con recursos del Fondo Nacional Avícola, y demás obligaciones contraídas en el Contrato de Administración.

3.1.4 Identificar, verificar y evaluar los controles en la gestión de los recursos COLOM – PEQ invertidos en el sector avícola a través de FENAVI, de acuerdo con los proyectos ejecutados en los años 2018 y 2019, en virtud del decreto 728 de 2012.

3.1.6 Realizar seguimiento al Plan de Mejoramiento, sobre las acciones de mejora de competencia de la Auditoría de Cumplimiento

3.1.5 Atender denuncias que le sean remitidas al equipo auditor, y que sean de competencia de la auditoría.

#### **3.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA**

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

## **Constitución Política de Colombia**

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

### **Ley 101 de 1993**

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

### **Ley 117 de 1994**

*Artículo 3o.- de la Cuota de Fomento Avícola.” <artículo modificado por el artículo 20 de la Ley 1255 de 2008. El nuevo texto es el siguiente:> A partir de la vigencia de la presente ley, créase la Cuota de Fomento Avícola, la que estará constituida por el equivalente al uno punto setenta y cinco por ciento (1,75%) del valor comercial de cada ave de un día de nacida en incubadora destinada a la producción de carne, y por el equivalente al siete punto setenta y cinco (7.75%) del valor comercial de cada ave de un día de nacida en incubadora destinada a la producción de huevos.”*

*Artículo 5o. del Fondo Nacional Avícola. “Con el producto de la cuota de fomento a que se refieren los artículos anteriores, se conformará una cuenta especial que se denominará Fondo Nacional Avícola, cuyo producido se destinará al cumplimiento de los objetivos señalados por esta Ley”.*

*Artículo 6o. de los Objetivos del Fondo Nacional Avícola. “<Artículo modificado por el artículo 21 de la Ley 1255 de 2008. El nuevo texto es el siguiente:> Los recursos del Fondo Nacional Avícola se aplicarán exclusivamente al Financiamiento de Programas de Investigación y Transferencia Tecnológicas, Asistencia Técnica, Sanidad Animal, Capacitación y Estudios Económicos, Acopio y Difusión de Información, Prestación de Servicios a la Actividad Avicultora, Promoción de Consumo y Exportaciones, Estabilización de Precios, Asistencia Técnica y Capacitación a Pequeños Avicultores y apoyar las acciones que al Fondo Nacional Avícola le corresponden, de acuerdo con lo establecido en los documentos*

*CONPES que se encaminen al mejoramiento de las condiciones sanitarias y de inocuidad de la avicultura colombiana.”*

*Artículo 7o. Liquidación y pago.” El pago de la Cuota de Fomento Avícola es una obligación a cargo de las empresas incubadoras establecidas en el país, y se liquidará sobre el valor comercial de cada ave nacida en sus plantas destinada a la producción de huevo y de carne. La entidad administradora del Fondo fijará el precio comercial promedio de cada ave por períodos trimestrales.”*

*Artículo 8o. del recaudo.” Las empresas incubadoras actuarán como recaudadoras de la Cuota de Fomento Avícola.”*

*PARÁGRAFO. “Los recaudadores de la Cuota de Fomento Avícola mantendrán provisionalmente los recursos respectivos en cuentas especiales, y estarán obligados a transferirlos y entregarlos directamente a la entidad administradora durante los primeros diez días del mes siguiente al del recaudo.”*

*Artículo 9o: “El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura, contratará con la Federación Nacional de Avicultores de Colombia, FENAVI, la administración de los recursos del Fondo Nacional Avícola”. (...) y en consecuencia con*

*Artículo 11: “La entidad administradora de los recursos del Fondo Nacional Avícola elaborará oportunamente el plan de inversiones y gastos, por programas y proyectos, para cada año, el cual sólo podrá ejecutarse una vez haya sido aprobado por la Junta Directiva del mismo Fondo.”*

#### **Decreto 0823 de 1994**

*Artículo 12 del numeral 3 (...) “Funciones de la Junta. La Junta Directiva del Fondo Nacional Avícola tendrá las siguientes funciones: (3) Autorizar la celebración de contratos, según las condiciones que señale su propio reglamento” (...)*

#### **Contrato 20090116 de 2009**

*Celebrado entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y FENAVI clausula tercera: obligaciones de FENAVI numerales 3, 5 y 12 (...) “(3) Administrar los recursos provenientes de la contribución materia de este contrato, a través de la cuenta especial denominada Fondo Nacional Avícola. (5) Ejecutar las actividades que señale la Junta Directiva del Fondo Nacional Avícola de acuerdo con los artículos 12 de la Ley 117 de 1994 y 12 del Decreto 823 de 1994. (12) Dar cabal cumplimiento con los objetivos planteados en la ley y sus decretos reglamentarios”*

### **Ley 1437 de 2011**

Artículo 3 de la: (...) *“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 594 de 2000**

Artículo 2. *“Ámbito de aplicación. La presente ley comprende a la administración pública en sus diferentes niveles, las entidades privadas que cumplen funciones públicas y los demás organismos regulados por la presente ley”*

Artículo 12. *“Responsabilidad. La administración pública será responsable de la gestión de documentos y de la administración de sus archivos.”*

Artículo 16. *“Obligaciones de los funcionarios a cuyo cargo estén los archivos de las entidades públicas. Los secretarios generales o los funcionarios administrativos de igual o superior jerarquía, pertenecientes a las entidades públicas, a cuyo cargo estén los archivos públicos, tendrán la obligación de velar por la integridad, autenticidad, veracidad y fidelidad de la información de los documentos de archivo y serán responsables de su organización y conservación, así como de la prestación de los servicios archivísticos.”*

### **Acuerdo 02 de 2014 del Consejo Directivo del Archivo General de la Nación**

Artículo 2: *“Ámbito de aplicación. El presente Acuerdo aplica a todas las entidades públicas en sus diferentes niveles, nacional departamental, distrital municipal, de las entidades territoriales indígenas, y demás entidades territoriales que se creen por ley, así como las entidades privadas que cumplen funciones públicas y demás organismos regulados por la ley 594 de 2000.”*

Artículo 3: *“Definiciones. Con el fin de facilitar la aplicación de las normas contenidas en el presente Acuerdo, a continuación, se definen algunos de los términos objeto de reglamentación(...) Expediente: Conjunto de documentos producidos y recibidos durante el desarrollo de un mismo trámite o procedimiento, acumulados por una persona, dependencia o unidad administrativa, vinculados y relacionados entre sí y que se conservan manteniendo la integridad y orden en que fueron tramitados, desde su inicio hasta su resolución definitiva.” (...)*

Artículo 4: *“Obligatoriedad de la conformación de los expedientes y unidades documentales simples. Todas las entidades públicas están obligadas a crear y*

*conformar expedientes de archivo con la totalidad de los documentos y actuaciones que se gestionen en desarrollo de un mismo trámite o procedimiento (...)*

**Ley 57 de 1887 Código Civil Colombiano.**

Artículo 1602: *“Los contratos son ley para las partes. Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales.”*

Artículo 1619: *“Limitaciones del contrato a su materia. Por generales que sean los términos de un contrato, solo se aplicarán a la materia sobre que se ha contratado.”*

**Ley 1474 de 2011**

artículo 44: El artículo 53 de la Ley 734 de 2002, quedará así: *“El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales.”*

*Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos.*

*Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos.*

*No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias.*

*Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible del representante legal o de los miembros de la Junta Directiva.”*

**PROCEDIMIENTO DE INVERSIÓN DE FENAVI**

**8. Obligaciones del interventor.** *“Los directores de programa realizarán la labor de interventoría, así;*

**8.1. RESPONSABILIDAD:** *Responderá por los resultados de su gestión y de las decisiones tomadas durante la vigencia del contrato.*

8.2. **CUMPLIMIENTO:** Verificará el cumplimiento de lo establecido en el contrato en cuanto a su ejecución y liquidación.

8.3. **ECONOMIA:** Velará porque los recursos sean ejecutados en forma adecuada y de acuerdo con las asignaciones presupuestales de los mismos.

8.4. **AUTORIZACION DE PAGO:** Cuando sean recibidas las facturas, soportes de pagos de las órdenes de inversión y los contratos, verificará que se hayan cumplido las obligaciones establecidas, que los pagos correspondan a los valores acordados y que los informes se hayan recibido a total satisfacción del interventor. El pago de la factura se autoriza con el Vo.Bo. del director de programa, el cual se evidencia cuando aparece el nombre del director de programa en la autorización de pago.

8.5. **EJECUCION:** Velará porque el contrato se ejecute cumpliendo con la programación establecida en el mismo”.

### **Ley 610 de 2000**

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

### **Decreto Ley 403 de 2020**

Artículo 126: Modifica, quedando así: “Artículo 6. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo.”

## 4. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

### 4.1 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA

#### 4.1.1 Resultados de seguimiento a resultados de auditorías anteriores

Es de informar, que esta es la primera auditoría en la modalidad de cumplimiento que se realiza al Fondo Nacional Avícola – FONAV, dado que la última auditoría fue de modalidad integral, realizada en el año 2016, para las vigencias 2014 y 2015, donde se establecieron seis (6) hallazgos Administrativos.

### 4.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1

OBJETIVO ESPECÍFICO 1
Evaluar y conceptuar sobre cómo ha sido el proceso de aplicación de normas que rigen el recaudo de la cuota parafiscal. De acuerdo con lo anterior, determinar las fuentes de ingresos adicionales a la cuota parafiscal

#### 4.2.1 Recaudo Cuota de Fomento Avícola

El presupuesto de ingresos del Fondo Nacional Avícola para la vigencia 2018, incluido el superávit del año anterior fue de \$29.559.465.438, siendo los más representativos los correspondientes a la Contribución Parafiscal, con una participación del 69%, luego el superávit de vigencias anteriores y la Cuenta Control Fondo de Emergencia Técnica - FET, con el 15% para cada una de éstas.

La ejecución de los ingresos para la vigencia fue de \$30.017.453.448, cifra que superó al valor proyectado de ingresos en \$457.988.010, valor reflejado en la contribución parafiscal y otros ingresos.

Para la vigencia 2019 el presupuesto definitivo fue de \$31.694.321.398 con un incremento del 6% con respecto a la vigencia anterior. Al igual que en la vigencia 2018, la contribución parafiscal representa el 72% y el superávit de vigencias anteriores y la Cuenta Control – FET con el 10% y 16% respectivamente.

La ejecución de los ingresos en el periodo presenta un mayor valor de \$3.065.404.982, con respecto al valor proyectado definitivo, y en especial en la contribución parafiscal con el 115%.

El presupuesto de ingresos definitivo para la vigencia 2020 fue de \$34.135.607.718, con un incremento del 7% con respecto al presupuesto del periodo anterior. Los Ingresos más representativos corresponden a las contribuciones parafiscales con el 70%, la cuenta control del Fondo de Emergencia técnica con el 15% y el superávit de vigencias anteriores el 14%.

De acuerdo con el presupuesto proyectado, la ejecución del periodo fue del 99%, que corresponde a \$33.932.598.613, quedando un saldo pendiente por ejecutar de \$203.009.104, cifra que se ve reflejada en especial a las contribuciones parafiscales con \$160.261.189.

Con el fin de verificar el cumplimiento de las normas con relación a la liquidación, recaudo y transferencia de los recursos por concepto de la Cuota de Fomento Agrícola, la CGR realizó visitas a las empresas recaudadoras de Santander y Valle del Cauca. Como resultado de los procedimientos realizados, no se detectaron situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría.

### **Conclusión: Concepto sin Reservas**

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que la evaluación del proceso y aplicación de normas en la liquidación, recaudo y transferencia de los recursos, por parte de las empresas recaudadoras resulta conforme, en todos los aspectos significativos, con los criterios aplicados.

## **4.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2**

<b>OBJETIVO ESPECÍFICO 2</b>
Evaluar y conceptuar sobre cómo ha sido el cumplimiento de la normatividad aplicable al fondo, en la asignación y ejecución de los recursos para programas y proyectos misionales a nivel nacional

### **4.3.1 Programas y Proyectos de Inversión del Fondo Nacional Avícola – FONAV**

#### **Programa Técnico**

El objetivo del programa es desarrollar actividades encaminadas al mejoramiento del estatus sanitario de enfermedades endémicas y mantenimiento del estatus libre de enfermedades exóticas.

A través de los proyectos que componen el programa, el Fondo Nacional Avícola – FONAV busca que los avicultores conozcan la dinámica de las principales enfermedades que afectan a las aves, con el fin de establecer programas sanitarios, de bioseguridad y buenas prácticas avícolas, para el control de las mismas y su posible erradicación, con el fin de generar beneficios a la industria avícola que permitan que ésta sea una actividad económica rentable, ambientalmente sostenible y que impacte positivamente la seguridad alimentaria y la economía del país.

De igual forma, y teniendo en cuenta que las enfermedades monitoreadas a través de los proyectos de esta área causan pérdidas económicas significativas y gran impacto para el sector avícola; siendo limitantes para el comercio internacional; el FONAV en cada vigencia asigna una cantidad importante de recursos económicos.

El presupuesto asignado al programa en la vigencia 2018 fue de \$5.893.3 millones, de los cuales se ejecutaron \$5.721.9 millones, correspondientes a un 97%.

Para la vigencia 2019, el presupuesto asignado (funcionamiento e inversión) ascendió a la suma de \$5.658.1 millones, ejecutándose en la vigencia la suma de \$5.266.8 millones, correspondientes a un 93%.

Durante la vigencia 2020, al programa técnico para gastos de funcionamiento e inversión se le asignó un presupuesto de \$5.001.0 millones, siendo ejecutados, \$4.596.2 millones, correspondientes a un 92%.

Recursos que son distribuidos en los diferentes proyectos del programa, tal como se muestran a continuación, y que para efectos del proceso auditor se seleccionaron los 3 primeros.

- Influenza Aviar
- Newcastle
- Enfermedades de importancia Avícola
- Proyecto Cultura Sanitaria, Autogestión y Capacitación a pequeños y medianos productores
- Proyecto Difusión de Información a Nivel Regional y Capacitación

### **Programa Huevo**

Programa misional de FENAVI – FONAV, mediante el cual se pretende fomentar el consumo de huevo en Colombia, a través de campañas publicitarias en compañía de profesionales de la salud, y el trabajo conjunto con entidades públicas y privadas

que permiten desarrollar alianzas educativas asociadas al manejo adecuado del producto, garantizando el consumo de este en el país.

Posee cinco líneas de acción las cuales son: inocuidad y calidad, herramientas para la competitividad, fomento de las exportaciones, fortalecimiento de consumo y seguimiento en frontera y lucha contra la informalidad. Cada una de esas líneas de acción desarrolla actividades en el marco del mejoramiento del gremio productivo.

Este programa posee variados objetivos entre los cuales destacan: establecer las necesidades del subsector en términos de mercadeo, competencia, comunicación e información al consumidor, evaluar las campañas de comunicación y actividades encaminadas hacia la promoción del consumo en la población colombiana, y facilitar el seguimiento a la calidad e inocuidad en las empresas productoras haciendo énfasis en normalización.

El presupuesto asignado en el 2018 para el programa fue de \$ 4.008.373.813 de los cuales se ejecutaron \$ 3.759.455.418, que corresponden al 93.8%, igualmente, los recursos asignados en el presupuesto para el 2019 fue de \$ 3.796.000.103 con una ejecución del 98.8% y para la vigencia 2020 los recursos presupuestados fueron de \$ 4.939.038.386, con una ejecución de \$ 4.878.501.397 que corresponden al 98.8%

## **Programa Pollo**

### **Objetivo:**

- Planear, diseñar y ejecutar actividades encaminados a promover el consumo de pollo, conocer los consumidores colombianos y de mercados externos, representar al subsector de pollo ante las autoridades que lo vigilan.
- Acompañar y asesorar a los productores, en sus procesos productivos para el sano cumplimiento con la normatividad vigente.
- Proporcionar a través de la academia y expertos, herramientas en gestión empresarial a los productores para incentivar la innovación en todos los ámbitos.

### **Líneas de Acción del Programa Pollo:**

#### ***Inocuidad***

Con este proyecto se busca dar apoyo técnico a las pequeñas, medianas y grandes empresas productoras de pollo de todo el país, con el fin de mejorar su estándar de ejecución sanitaria y garantizar un producto inocuo a la población colombiana, todo dentro del marco de la ley.

### ***Fortalecimiento del consumo***

Este proyecto busca promover el consumo de pollo en la población colombiana mediante actividades en medios, con consumidores o líderes de opinión.

Para la formación de consumidores se busca entender y aprovechar la información que se tiene de los consumidores de pollo en el país, para diseñar la estrategia de comunicación y elegir el medio para llegar a ellos.

Se busca llegar a los profesionales de la salud a través de convenios con la academia, de tal forma que los mensajes transmitidos provengan de fuentes que generen credibilidad y seriedad entre el target.

### ***Seguimiento en Frontera y Lucha Contra la Informalidad***

Este proyecto está orientado a evitar el contrabando y colaborar con las autoridades en la búsqueda de la formalización de la actividad de sacrificio, comercialización y transporte de pollo en Colombia.

Se participa en mesas de trabajo con autoridades competentes del sector en ciudades donde hay presencia de avicultores con el fin de socializar la realidad de la industria avícola, se trazan líneas de trabajo efectivas en la búsqueda de la formalización y para garantizar un excelente producto final a los colombianos.

En la vigencia 2018 para este programa se asignaron para gastos de funcionamiento e inversión \$7.223.044.805, de los cuales se ejecutaron \$6.957.554.419, quedando un saldo de \$ 265.490.386, para un porcentaje de ejecución del 96%.

En el periodo 2019 para este programa se asignaron para gastos de funcionamiento e inversión \$6.691.902.168, de los cuales se ejecutaron \$6.565.693.990, quedando un saldo de \$ 126.208.178, para un porcentaje de ejecución del 98%.

A este programa en el 2020 se asignaron para gastos de funcionamiento e inversión \$9.825.504.632, de los cuales se ejecutaron \$9.725.196.509, quedando un saldo de \$ 100.308.127, para un porcentaje de ejecución del 99%.

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

## **HALLAZGO No. 1. MANUAL DE CONTRATACIÓN (A)**

En este hallazgo se consolidan las observaciones Nos 1, 8,10 y 11, teniendo en cuenta que corresponden a situaciones que inciden en el desarrollo de los contratos y que se presentan debido a la falta de un Manual de contratación.

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

Que de acuerdo con la **Ley 101 de 1993 artículo 30:** *“la administración de las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras se realizará directamente por las entidades gremiales que reúnan condiciones de representatividad nacional de una actividad agropecuaria o pesquera determinada y que hayan celebrado un contrato especial con el Gobierno Nacional, sujeto a los términos y procedimientos de la ley que haya creado las contribuciones respectivas.” (...)* y la Ley 117 de 1994 artículo 9 define que: *“El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura, contratará con la Federación Nacional de Avicultores de Colombia, FENAVI, la administración de los recursos del Fondo Nacional Avícola”.* (...) y en consecuencia con el artículo 11 (*ibid.*): (...) *“La entidad administradora de los recursos del Fondo Nacional Avícola elaborará oportunamente el plan de inversiones y gastos, por programas y proyectos, para cada año, el cual sólo podrá ejecutarse una vez haya sido aprobado por la Junta Directiva del mismo Fondo.” (...)*. Y en consecuencia el artículo 12 del Decreto 0823 de 1994 numeral 3 (...) *“Funciones de la Junta. La Junta Directiva del Fondo Nacional Avícola tendrá las siguientes funciones: (3) Autorizar la celebración de contratos, según las condiciones que señale su propio reglamento” (...)*

**Artículo 9 de la Ley 117 de 1994 “DE LA ADMINISTRACIÓN.** *El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura, contratará con la Federación Nacional de Avicultores de Colombia, FENAVI, la administración de los recursos del Fondo Nacional Avícola. A falta de esta Federación el Gobierno Nacional podrá contratar la administración del Fondo con otra asociación suficientemente representativa del gremio avicultor.*

*En el contrato administrativo se estipulará lo relativo al establecimiento de programas y proyectos, las facultades y funciones de la entidad administradora y las prohibiciones de la misma, el plazo del contrato y demás requisitos y condiciones que se requieran para el cumplimiento de los objetivos legales, así como la contraprestación a favor de la entidad respectiva por concepto de la administración*

*del Fondo, contraprestación cuyo valor será hasta el diez por ciento (10%) del monto de lo percibido.”*

**Artículo 13. de la Ley 1150 de 2007:** *“Principios generales de la actividad contractual para entidades no sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal”.*

**Numeral 3 del artículo 12 Decreto 823 de 1994<sup>3</sup>** (modificado por el Decreto 523 de 2003); Funciones de la Junta. La Junta Directiva del Fondo Nacional Avícola tendrá las siguientes funciones: (...)

*“3. Autorizar la celebración de contratos, según las condiciones que señale su propio reglamento”*

**CONTRATO DE ADMINISTRACIÓN No. 20090116 DE LA CUOTA DE FOMENTO AVÍCOLA, CELEBRADO ENTRE LA NACIÓN - MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL y LA FEDERACIÓN NACIONAL DE AVICULTORES DE COLOMBIA-FENAVI- DEL 12 DE JUNIO DE 2009, con sus respectivas prorrogas de ampliación del plazo.**

**CLÁUSULA TERCERA. - OBLIGACIONES DE FENAVI:**  
(...)

*“3) Administrar los recursos provenientes de la contribución materia de este contrato, a través de la cuenta especial denominada Fondo Nacional Avícola”.*

## **Principios del Sistema de Gestión de Calidad.**

### **Principio 1: Enfoque al Cliente**

*“Las organizaciones dependen de sus clientes, y por lo tanto deben comprender las necesidades actuales y futuras de los clientes, satisfacer los requisitos de los clientes y esforzarse en exceder las expectativas de los clientes”.*

### **Principio 2: Liderazgo**

---

<sup>3</sup> Por el cual se reglamenta la Ley No. 117 del 9 de febrero de 1994.

*“Los líderes establecen la unidad de propósito y la orientación de la organización. Ellos deberían crear y mantener un ambiente interno en el cual el personal pueda llegar a involucrarse totalmente en el logro de los objetivos de la organización”.*

**Principio 3: Participación del personal**

*“El personal, a todos los niveles, es la esencia de una organización y su total compromiso posibilita que sus habilidades sean usadas para el beneficio de la organización”*

**Principio 4: Enfoque basado en procesos**

*“Un resultado deseado se alcanza más eficientemente cuando las actividades y los recursos relacionados se gestionan como un proceso”.*

**Principio 5: Enfoque de sistema para la gestión**

*“Identificar, entender y gestionar los procesos interrelacionados como un sistema, contribuye a la eficacia y eficiencia de una organización en el logro de sus objetivos”.*

**Principio 6: Mejora continúa**

*“La mejora continua del desempeño global de una organización debería ser un objetivo permanente de ésta”.*

**Principio 7: Enfoque basado en hechos para la toma de decisión**

*“Las decisiones se basan en el análisis de los datos y la información”.*

**Principio 8: Relaciones mutuamente beneficiosas con el proveedor**

*“Una organización y sus proveedores son interdependientes, y una relación mutuamente beneficiosa aumenta la capacidad de ambos para crear valor”.*

*(5) Ejecutar las actividades que señale la Junta Directiva del Fondo Nacional Avícola de acuerdo con los artículos 12 de la Ley 117 de 1994 y 12 del Decreto 823 de 1994.  
(12) Dar cabal cumplimiento con los objetivos planteados en la ley y sus decretos reglamentarios” (...)*

Y en concordancia con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 1437: (...) *“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.*

**Circular Conjunta 034 de 2011 de la Procuraduría General de La Nación:** “(...) *Se llama la atención sobre algunas prácticas que ha evidenciado en la vigilancia y*

*control de gestión que efectúa sobre el sector, encontrando comportamientos extremos; por una parte, entidades no sometidas al Estatuto General que adoptan manuales de contratación rígidos, desconectados de los Sistemas de Control Interno y de Calidad, con regulaciones detalladas que les impiden cumplir de forma oportuna y eficiente con el objeto o razón social para las que fueron creadas.*

*Por otra parte, ha identificado entidades que no cuentan con directrices ni políticas que permitan el control de resultados, la adopción de medidas correctivas o de mejoramiento continuo de su actividad contractual, dejando todo a la LIBERALIDAD y DISCRECIONALIDAD absoluta de los responsables, vulnerando, posiblemente, los principios constitucionales estudiados en el presente documento.*

*Estas posiciones radicales deben ser revisadas, frente al norte que trazan los postulados constitucionales y legales de la gestión pública, que son los que permiten concretar el Estado Social de Derecho y las libertades y garantías que lo alientan (...)*

**Acuerdo No. 010 del 28 de marzo de 1995, expedido por la Junta Directiva del Fondo Nacional Avícola, “Por el cual se reglamenta la celebración de los contratos del Fondo Nacional Avícola y se otorgan unas autorizaciones para efectuar gastos, compras e inversiones con cargo al Fondo”**

## **PROCEDIMIENTO DE INVERSIÓN DE LA ENTIDAD.**

*“2. ALCANCE Este procedimiento aplica para todos los programas en los proyectos y/o actividades previamente establecidas en el presupuesto: comienza cuando el director de área, en cumplimiento de los programas misionales determina la ejecución de la actividad y/o el proyecto programado y finaliza una vez las actividades de inversión se han ejecutado correctamente.*

*Los procesos de contratación y demás proyectos realizados mediante órdenes de inversión con cargo a los recursos del Fondo Nacional Avícola se regirán por las normas del derecho privado.*

*Este manual no aplica cuando el Fondo Nacional Avícola actúe como contratista, proveedor o suministrador de un bien, servicio, o ejecutor de un trabajo a favor de un tercero.”*

De la revisión al procedimiento de inversión implementado por el administrador del Fondo Nacional Avícola - FONAV, cuyo objetivo es, *“Establecer las directrices y acciones necesarias para elaboración de propuestas de inversión y demás consideraciones que deberán ser adelantadas a través del área de Gestión Contractual”, se estableció que pese a existir una dependencia responsable de llevar a cabo el proceso contractual, se detectó que no existe un Manual de Contratación que regule normativamente el procedimiento de inversión bajo el*

amparo de los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, de acuerdo con el mandato del artículo 13 de la Ley 1150 de 2007 y la Circular expedida por la Procuraduría General de la Nación

Por tanto, dentro de los contratos administrativos revisados, como son entre otros, prestación de servicios y mandato, se observó que no existe un reglamento que contemple las diversas fases de las relaciones contractuales: etapa precontractual, contractual y post contractual.

Ahora bien, ante la falta del manual de contratación, se determinaron debilidades relacionadas con la selección de proveedores, calificación del oferente, ausencia del principio de planeación, documentos incompletos en la etapa precontractual, ausencia de estudios previos e identificación de necesidades y falta de claridad en los términos de referencia.

Lo antes descrito se evidencia en los contratos evaluados que se relacionan a continuación en la siguiente tabla:

**Tabla. 01. Casos detectados en los contratos analizados - contratación**

Caso	Programa	Contrato
El formato de selección de proveedores FOIN_25 V2: 3634, contempla tres proponentes que han sido seleccionados para diferentes actividades que componen el evento denominado "Día mundial del huevo 2019". El formato indica como cada uno de los proponentes ha sido seleccionado para una de las acciones específica y no evidencia que se realice selección o evaluación de propuesta entre pares comerciales.	Huevo	CH-013-2019
En contrato suscrito entre FENAVI - FONAV y Bee Group S.A.S., en el formato de selección de proveedor FOIN_V2: 3040, el valor de calificación del oferente ganador no es aquel que obtiene mayor puntaje entre los oferentes. No obstante, este es seleccionado y no se presenta un criterio del por qué se ha realizado de esta manera.	Huevo	CH-007-2018
En contrato suscrito FENAVI - FONAV y Caracol Televisión S.A. para la realización de "Desarrollo y producción de un comercial de 30 segundos y dos versiones de 20 y 10 segundos respectivamente... con la imagen y voz de la deportista colombiana Caterine Ibargüen Mena...", no se presenta formato de selección de proveedores, siendo esta herramienta necesaria para el desarrollo del procedimiento de inversión de la entidad y no encontrarse dentro de los criterios de excepción del Acuerdo 10 de 1995 de la entidad.	Huevo	CH-011-2019

Caso	Programa	Contrato
<p>a) Los términos de referencia elaborados por el administrador del fondo, del 14 de noviembre de 2018, se observa que están estructurados en términos globales; sin tener en cuenta lo exigido en el siguiente literal:  <i>“3. Especificar la inversión en cada medio”.</i></p> <p>b) No existe claridad en el precio de la propuesta económica del contratista, ya que según el folio 165 existe en la “PROPUESTA ECONOMICA POLLO” del 12 de diciembre de 2018, dos valores diferentes como son: FEE MENSUAL. \$30.833.333 incluido IVA y FEE MENSUAL total, valor agregado por \$1.343.141.100, sin que se establezcan los costos de manera detallada a qué corresponden, máxime que las tres categorías fueron adjudicadas al mismo contratista; advirtiendo que los referidos valores no se relacionan con los aprobados mediante acta del comité.</p> <p>c) Así mismo, no existe documento soporte o ítem alguno sobre el valor establecido en la CLÁUSULA CUARTA del contrato principal y sus adiciones en cuanto a lo referido en el PARAGRAFO SEGUNDO: <i>“Para la ejecución del presente proyecto, se dispondrá de un presupuesto aprobado por El MANDANTE destinado a la remuneración del community y content, el cual será ejecutado por cuenta de la MANDATARIA previa autorización de las partidas por parte del MANDANTE”.</i></p>	Pollo	Contrato de Mandato No. CP006 – 2019
<p>Del presente contrato, y según lo establecido sobre el valor del mismo por \$699.999.982 y de acuerdo con la forma de pago establecida contractualmente, se canceló un primer pago por \$559.999.986, observando al respecto que se entregó inicialmente un 80% del valor total de este; por lo tanto, se observa que no existe un parámetro en el procedimiento de inversión que limite las condiciones de los pagos conforme al avance de las obligaciones pactadas.</p>	Pollo	Contrato de Prestación de Servicios No. 072-2020
<p>En el contrato referido observamos que no hubo una planeación debida entorno a las siguientes irregularidades detectadas:</p> <p>En los términos de referencia, se estableció en el literal A. de las actividades entregables, entre otras la siguiente:  <i>“Capacidad de operación en las diferentes partes del país donde se ubican puertos de interés tales como: Barranquilla, Cartagena, Santa Marta y Buenaventura”.</i></p> <p>Además, se fijó: <i>“Cronograma de seguimiento permanente y presencial a los observadores aduaneros contratados en los diferentes puertos del país”.</i>  <i>“Informes mensuales, trimestrales y anuales”.</i></p> <p>En el literal B. Valor para el desarrollo del contrato, se planteó que:  <i>“El valor para el desarrollo del contrato será el presentado por el proponente, incluido IVA, los pagos por costos directos e indirectos necesarios para la ejecución del contrato y todos los impuestos, gravámenes y retenciones a que haya lugar...”</i></p>	Pollo	CP-01-2019

Caso	Programa	Contrato
<p>De la revisión a la carpeta contentiva del contrato se determinó que inicialmente se pactó en la cláusula CUARTA un valor de \$917.956,557 y posteriormente mediante el OTROSI No. 1 del 4 de octubre de 2019, se modificó la cláusula cuarta en la suma \$693.695.349 IVA incluido; es decir, se redujo el presupuesto en \$224.261.228, aunado a ello se evidencia como de los desgloses de presupuesto planteados no reflejan los detalles de los gastos que finalmente se valorizan por el valor del contrato.</p> <p>Aunado a lo anterior, persisten diferencias sin soporte alguno, al determinar en el documento objeto brief, que al momento de seleccionar la empresa con la que se ejecutaría dicho contrato mediante Acta No. 001 del 14 de enero de 2019 (folio 152), el valor IVA incluido fue de \$1.071.000.000, advirtiendo como en la parte de abajo aparece escrito en lápiz la suma de \$917.956,557, o sea, el mismo valor inicial del contrato, sin que así mismo exista un soporte que valide la reducción de la propuesta por los \$153.043.443.</p>	Huevo	CH-002-2019
<p>De acuerdo con lo expresado en el contrato, se tiene que no se programaron los servicios a prestar, al quedar consignado que el <i>valor podrá ser inferior, dependiendo de la cantidad de servicios prestados pero que, en todo caso, no podrá exceder la suma indicada.</i> No obstante, posteriormente se aumenta el presupuesto para los servicios prestados en \$36.320.110 (los anexos 1 y 2 que relaciona las actividades no demuestran dicho valor), de donde se colige que efectivamente no existe justificación administrativa, ni del interventor del contrato, que motive los servicios a prestar por el contratista, en el contrato suscrito.</p> <p>De acuerdo con la situación anterior, no existen soportes previos que evidencien que la negociación es para maximizar los recursos parafiscales en aras de dar cumplimiento al principio de economía.</p> <p>En consecuencia, de lo anterior no existe un estudio económico detallado de las actividades programadas, de acuerdo con los principios de economía y eficiencia de la función administrativa, que determinen los recursos parafiscales a destinar en los contratos, de tal manera que permita realizar trazabilidad de los dineros a invertir, a menores costos y mayores resultados (costos – beneficio).</p> <p>La vulneración de los principios de la función administrativa de la Constitución</p>	Huevo	CH-001-2019

Fuente: Información suministrada por FENAVI – FONAV y evaluada por el equipo auditor.

## RESPUESTA DE LA ENTIDAD

De la observación anterior, se recibió respuesta el 9 de noviembre de 2021 al oficio 2021EE0187584 por parte del presidente ejecutivo de FENAVI, Administrador del

FONAV, sobre la observación No 1 Procedimiento de Inversión en los siguientes términos:

*(...) “A lo anterior, debe añadirse lo indicado en los artículos 10 y 11 de la Ley 117 de 1994, los cuales establecen que la percepción, inversión y gasto de la cuota de fomento avícola deberá hacerse de manera directa por la entidad administradora mediante procedimientos especiales y, que la ejecución de tales recursos, quedará condicionada a la aprobación que anualmente deberá impartir la Junta Directiva del Fondo Nacional Avícola. Así mismo, se debe tener en cuenta lo establecido en el artículo 12 del Decreto 823 de 1994, que establece la obligación al administrador del FONAV de elaborar antes del 01 de noviembre de cada año el plan de inversiones y gastos por programas y proyectos del año siguiente y de manera discriminada, el cual será sometido a la aprobación por parte de la Junta Directiva.*

*Es importante señalar que, para adelantar contrataciones con cargo a los recursos de los fondos parafiscales, debido a que ésta se adelanta bajo criterios de especialidad, se debe dar gran preponderancia a los documentos internos de contratación, independientemente de la denominación que estos tengan. En efecto, el Consejo de Estado ha indicado, que la calidad de administrador de fondo parafiscal no varía la naturaleza jurídica de la entidad administradora, es decir, las inversiones que se realizan con cargo al fondo parafiscal se realizan dentro del marco de las finalidades establecidas en la ley de creación y en cumplimiento de los principios establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política, sin embargo, las contrataciones que se adelantan con tales recursos se ejecutan bajo las normas del derecho privado y, por ende, son los manuales internos de las propias entidades administradoras, independientemente de su denominación, los que regirán la forma como se adelantan las distintas etapas del proceso de contratación. Para los efectos, basta revisar lo indicado por el Consejo de Estado con respecto a la naturaleza del Fondo Nacional del Ganado y de FEDEGAN: ...”.* (Subrayado fuera de texto).

Igualmente, se recibió respuesta por parte del Administrador del FONAV, al oficio 2021EE0189403 allegado el 11 de noviembre de 2021, sobre la observación No. 8 Procedimiento de Selección de Proveedores, en los siguientes términos:

*“(...) el Fondo Nacional Avícola y la Federación, decidimos complementar y robustecer el Procedimiento de Inversión y lo socializamos el 8 de noviembre, con el propósito de continuar buscando como siempre lo hemos hecho la eficacia, eficiencia y transparencia.*

*(...) Es así, como en el Manual de Contratación, antes denominado Procedimiento de Inversión, incluimos en los ítems 5.1.1. Solicitud de cotización y en el 5.1.2. Selección de Proveedores, variables que, fortalecen estas dos fases del Manual (...)*

*(...) A este manual lo estaremos fortaleciendo en la parte de selección de proveedores y adicionando un Check-list de los documentos que debe contener cada carpeta, en la sesión pre contractual, contractual y post contractual. (...)*

Así mismo, el 17 de noviembre de 2021, se dio respuesta al oficio 2021EE0193188 respecto a las observaciones No. 10 de los contratos suscritos por FENAVI- FONAV y No. 11 planeación de los contratos, en los siguientes términos:

### **Observación 10.**

*(...) “Por lo explicado, generar estudios previos para cada una de las contrataciones que se adelantan con recursos del FONAV no tiene una razón de peso legal y, por el contrario, le generaría gastos significativos a la industria avícola que afectarían presupuestalmente las actividades que venimos desarrollando con los limitados recursos que administramos y tratamos de optimizar al máximo. Al respecto, debe recordarse que los lineamientos de los numerales 7 y 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 hacen referencia a los estudios previos como aquel análisis de conveniencia o inconveniencia sobre la actividad a contratar, lo anterior, complementado por el Decreto 2170 de 2002 y el Decreto 2474 de 2008, los cuales establecen que los estudios previos buscan definir las finalidades de la contratación que se pretende adelantar con recursos públicos...”*

*“Sobre los límites de las cuantías, le indicamos al Equipo Auditor que todo contrato que se pretenda ejecutar con cargo a los recursos del FONAV y que exceda de doscientos salarios mínimos legales mensuales vigentes (200 SMLMV) son llevados ante la Junta Directiva del FONAV para que este cuerpo colegiado autorice su celebración, incluyendo los exceptuados por el Acuerdo 010 de 1995 (contratos de publicidad y campañas de promoción al consumo)...”*

Sobre los comentarios puntuales a los contratos relacionados por el equipo auditor, nos permitimos realizar las siguientes aclaraciones:

#### **1.- Contrato de Mandato No. CP006 – 2019 suscrito el 01 de marzo de 2019.**

Se expuso para el literal a) *“En el documento Términos Ref Campaña 2019 Prog. Pollo (Ver carpeta Obser #10, documento 1)”, se pueden evidenciar los ítems que son tenidos en cuenta para que las empresas proponentes conozcan los objetivos que el Fondo Nacional Avícola pretende alcanzar, por ello en el documento en mención se encuentran incluidos: Contextos macroeconómico de la oferta y de la compra, descripción del consumidor...”*

*“En el literal B, la parte que hace referencia al FEE MENSUAL sobre los treinta millones ochocientos treinta y tres mil trescientos treinta y tres pesos (\$30.833.333) IVA incluido, corresponde a la oferta presentada por otro proponente distinto al seleccionado para la prestación del servicio; adicionalmente, el FEE MENSUAL no le aplicaría al contrato CP006-2019, dado que este valor estaba haciendo referencia al de creatividad...”*

*“El literal C, obedece a que en la práctica debido al volumen tan alto de inversión en digital, el cual en acuerdo con los principales representantes del sector se debía incrementar para empezar a tener mayor relevancia en Redes Sociales y en la Página web de Acomerpollo, esto iba a requerir un manejo de las redes sociales y página web por parte de un Community Manager y un Content Manager, los cuales fue necesario ajustar de acuerdo al volumen de inversión en este rubro”.*

*“El literal D hace referencia a las justificaciones de los otrosí realizados al contrato en mención...se adjunta soporte de la adición presupuestal que fue presentado a las instancias requeridas en su momento como justificación para el otrosí 001 (Ver carpeta “obser # 10, documento 2). Para el caso del otrosí No. 002, se envió un correo a gestión contractual en el que se explicó la necesidad del otrosí junto con los KPI’s (Indicadores de gestión) que se tendrían para la ejecución de ese presupuesto adicional de \$21 millones de pesos para la campaña de lucha contra la ilegalidad (Ver carpeta obser # 10”, documento 3)”.*

#### **Observación 11.**

El director ejecutivo de FENAVI – FONAV, remitió el oficio sin número de radicado del 17 de noviembre de 2021.

#### **1.- Contrato de Prestación de Servicios No. CP. 01-2019 suscrito con la firma PENSIERO SAS el 15 de enero de 2019.**

*“En este punto se hace referencia a que la empresa que sea proponente debe demostrar tener la capacidad para trabajar en los 4 principales puertos del país para tener la tranquilidad que en caso de necesitar los 4, sea esto posible, sin embargo, en el contrato se estipuló que se debía operar en Cartagena, Buenaventura y Barranquilla. Para esa fecha el puerto de Santa Marta, debido a su bajo volumen de importaciones de carne de pollo, no era objeto de interés por parte del sector avícola para monitoreo continuo, pero esto no implicaba que ante un potencial incremento súbito del volumen se pudiese necesitar monitorear dicho puerto y por ende era importante conocer que la empresa seleccionada tuviese la capacidad de prestar el servicio en dicho puerto. Los términos de referencia no establecieron que la contratación incluiría Santa Marta, lo que solicitaban era conocer la capacidad del potencial contratista para operar en ese puerto en caso de ser requerido. Diferimos*

*cuando el equipo auditor hace referencia a indebida planeación de parte del administrador del fondo por el hecho de solicitar a los proponentes la estructuración de su propuesta económica. Lo anterior, de hecho, permite conocer las distintas posibilidades ofrecidas en el mercado desde la perspectiva precio/servicio, de manera que el administrador del FONAV pueda seleccionar aquella propuesta económica que más se ajuste a las necesidades del sector avícola y, por supuesto, tomando el precio como un factor de selección relevante...”*

## **2.- CONTRATO DE MANDATO No. CH002-2019 del 26 de abril de 2019.**

El fondo señala en la respuesta que: *“La diferencia de los doscientos veinticuatro millones doscientos sesenta y un mil doscientos sesenta y ocho pesos (\$224.261.228) se debe a una optimización de recursos del Fondo Nacional Avícola dado que se recibieron unos recursos del Ministerio de Agricultura para ser invertidos en publicidad en medios masivos de comunicación y ser ordenados por la agencia de este ministerio tal y como se evidencia en el formato de orden de inversión en la mención # 3, la cual transcribimos:...”*

*“... se debe a que en el momento de la elaboración se evaluó al detalle cada una de las métricas, tales como alcance por medio, planeación de la ordenación, tipos de medios, situación actual del país y las audiencias y, se determinó, que con la inversión de novecientos diecisiete millones novecientos cincuenta y seis mil quinientos cincuenta y siete pesos (\$917.956.557) se lograban las métricas propuestas para ese año. Este análisis se realizó con las agencias expertas en ordenación de medios”.*

## **3.- CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS No. CH001-2019 suscrito el 01 de febrero de 2019, con la firma KEEP AGENCIA S.A.S.**

*“El aumento del contrato por una suma de treinta y seis millones trescientos veinte mil ciento diez pesos (\$36.320.110) se debió a la necesidad de fortalecer la pauta en las audiencias digitales respondiendo al aumento constante de estas y que también son foco del programa huevo. Este incremento también se dio por el ingreso del dinero del Ministerio de Agricultura que da como consecuencia ordenación de medios tradicionales a través de la agencia de ellos y mayor inversión en la ordenación de medios digitales en este contrato. Esta información se puede validar en la carpeta “obser # 11”, contrato CH001-2019, “formato de solicitud de orden de inversión del otro sí”. Anexamos carpeta donde se encuentra la cotización del proveedor Keep y el cuadro comparativo donde se evidencia el principio de economía y eficiencia en este proceso de contratación. (Archivos 8, 9 y 10 de la carpeta “obser # 11”, contrato CH001-2019). A continuación, se relaciona Flow inicial y Flow del otro si, adicional se hace un comparativo para ver la variación: ...”*

*Es importante tener en cuenta que la inversión en pauta, tanto en medios tradicionales como digitales, es flexible y dinámica, y responde a las necesidades de la categoría y el momento que atraviesa. Por esta razón, es posible encontrar ajustes en los contratos de mandato que responden a la cantidad de servicios contratados.*

## **ANÁLISIS DE RESPUESTA**

En consecuencia, de lo anterior, al no contar el Administrador del fondo con un manual de contratación, fuente de criterio jurídico, que permita cumplir y evaluar las distintas etapas procesales, según las diferentes modalidades de contratación, los cuales son requeridos para el desarrollo de la actividad contractual, se está afectando la debida ejecución de la misma, conforme a los principios y normas legales bajo los cuales debe regirse.

Todo lo anterior, conlleva a una **falta administrativa**, al generar una deficiencia en el control de la administración de los recursos públicos y, en consecuencia, en la inversión de los mismos.

## **HALLAZGO No. 2. MANUAL DE SUPERVISIÓN (A)**

Por corresponder al tema de supervisión e interventoría las observaciones comunicadas al FONAV números 2, 3, 5, 6,10 y parte del 12, fueron consolidadas en el presente hallazgo.

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

### **Principios del Sistema de Gestión de Calidad.**

#### **Principio 1: Enfoque al Cliente**

“Las organizaciones dependen de sus clientes, y por lo tanto deben comprender las necesidades actuales y futuras de los clientes, satisfacer los requisitos de los clientes y esforzarse en exceder las expectativas de los clientes”.

#### **Principio 2: Liderazgo**

“Los líderes establecen la unidad de propósito y la orientación de la organización. Ellos deberían crear y mantener un ambiente interno en el cual el personal pueda llegar a involucrarse totalmente en el logro de los objetivos de la organización”.

**Principio 3: Participación del personal**

*“El personal, a todos los niveles, es la esencia de una organización y su total compromiso posibilita que sus habilidades sean usadas para el beneficio de la organización”.*

**Principio 4: Enfoque basado en procesos**

*“Un resultado deseado se alcanza más eficientemente cuando las actividades y los recursos relacionados se gestionan como un proceso”.*

**Principio 5: Enfoque de sistema para la gestión**

*“Identificar, entender y gestionar los procesos interrelacionados como un sistema, contribuye a la eficacia y eficiencia de una organización en el logro de sus objetivos”.*

**Principio 6: Mejora continua**

*“La mejora continua del desempeño global de una organización debería ser un objetivo permanente de ésta”.*

**Principio 7: Enfoque basado en hechos para la toma de decisión**

*“Las decisiones se basan en el análisis de los datos y la información”.*

**Principio 8: Relaciones mutuamente beneficiosas con el proveedor**

*“Una organización y sus proveedores son interdependientes, y una relación mutuamente beneficiosa aumenta la capacidad de ambos para crear valor”.*

Respecto a los principios bajo los cuales deben actuar los particulares que administran recursos parafiscales, la Corte Constitucional en sentencia C-644 de 2016<sup>4</sup> dispuso:

*24.1 “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. Tales principios han sido objeto de definición en la Ley 1437 de 2011 en cuyo artículo 3º se establece que las autoridades se encuentran obligadas... (iii) por el principio de moralidad, a actuar con rectitud, lealtad y honestidad; (v) por el principio de eficacia, a buscar que los procedimientos logren su finalidad...”*

La Cláusula Tercera del Contrato No CP 001 de 2020, establece:

*“(...) TERCERA.OBLIGACIONES DE EL CONTRATANTE. Son obligaciones de EL CONTRATANTE:*

*2. Capacitar al equipo de observadores de EL CONTRATISTA con el fin de brindar herramientas técnicas que le permitan tener mayor conocimiento sobre el producto*

---

<sup>4</sup> Sentencia C-644 del 23 de noviembre de 2016, Corte Constitucional, expediente D-11232, M.P., Alejandro Linares Cantillo

*de origen colombiano y que le permitan identificar características especiales del producto nacional respecto del producto extranjero.”*

## **RECOMENDACIONES PARA OPTIMIZAR LA GESTIÓN CONTRACTUAL DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS QUE NO SE RIGEN POR EL ESTATUTO GENERAL DE CONTRATACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**Anexo Circular Conjunta No. 034 de 2011** de la Procuraduría General de La Nación, se indica: “(...) *Se llama la atención sobre algunas prácticas que ha evidenciado en la vigilancia y control de gestión que efectúa sobre el sector, encontrando comportamientos extremos; por una parte, entidades no sometidas al Estatuto General que adoptan manuales de contratación rígidos, desconectados de los Sistemas de Control Interno y de Calidad, con regulaciones detalladas que les impiden cumplir de forma oportuna y eficiente con el objeto o razón social para las que fueron creadas.*

*Por otra parte, ha identificado entidades que no cuentan con directrices ni políticas que permitan el control de resultados, la adopción de medidas correctivas o de mejoramiento continuo de su actividad contractual, dejando todo a la **LIBERALIDAD y DISCRECIONALIDAD** absoluta de los responsables, vulnerando, posiblemente, los principios constitucionales estudiados en el presente documento.*

*Estas posiciones radicales deben ser revisadas, frente al norte que trazan los postulados constitucionales y legales de la gestión pública, que son los que permiten concretar el Estado Social de Derecho y las libertades y garantías que lo alientan (...).”*

### **PROCEDIMIENTO DE INVERSIÓN (...)**

#### **8. OBLIGACIONES DEL INTERVENTOR.**

Los directores de programa realizarán la labor de interventoría, así;

8.1. **RESPONSABILIDAD:** Responderá por los resultados de su gestión y de las decisiones tomadas durante la vigencia del contrato.

8.2. **CUMPLIMIENTO:** Verificará el cumplimiento de lo establecido en el contrato en cuanto a su ejecución y liquidación.

8.3. **ECONOMÍA:** Velará porque los recursos sean ejecutados en forma adecuada y de acuerdo con las asignaciones presupuestales de los mismos.

8.4. **AUTORIZACIÓN DE PAGO:** Cuando sean recibidas las facturas, soportes de pagos de las órdenes de inversión y los contratos, verificará que se hayan cumplido las obligaciones establecidas, que los pagos correspondan a los valores acordados y que los informes se hayan recibido a total satisfacción del interventor. El pago de la factura se autoriza con el Vo.Bo. del director de programa, el cual se evidencia cuando aparece el nombre del director de programa en la autorización de pago.

8.5. EJECUCION: Velará porque el contrato se ejecute cumpliendo con la programación establecida en el mismo.

El administrador del fondo no cuenta con un Manual de Supervisión y/o Interventoría, un documento guía que establezca los procedimientos, las responsabilidades, funciones, perfil del supervisor – interventor y los requisitos propios de la función; actividades que coadyuvan a un seguimiento integral del contrato, en razón a que ellos son los garantes de las inversiones de los recursos parafiscales, en los contratos suscritos, por el administrador del fondo.

Adicionalmente, la inexistencia de directrices y políticas sobre este aspecto, impide el control de resultados, la adopción oportuna de medidas correctivas o de mejoramiento continuo en la actividad contractual por parte del administrador del Fondo.

Lo descrito anteriormente no permite realizar un control efectivo a la ejecución contractual, y por ende se está colocando en situación de riesgo los recursos públicos administrados, tal como se evidencia en cada uno de los contratos que se relacionan en la siguiente tabla:

**Tabla. 02. Casos detectados en los contratos analizados – supervisión / interventoría**

Caso	Programa	Contrato
En la revisión realizada a los expedientes contractuales, se desconoce documento alguno, que demuestre la labor y/o seguimiento realizado por el interventor al cumplimiento de las obligaciones contractuales.	POLLO	CP-09-2018
	POLLO	CP-001-2020
	POLLO	CP-03-2019
En la revisión del expediente contractual evidenciamos que, el interventor no verificó el cumplimiento de lo establecido en la cláusula tercera, numeral segundo, por lo cual, no existen los soportes de las capacitaciones realizadas por FENAVI-FONAV a los tres observadores aduaneros.	POLLO	CP-001-2020
En las carpetas físicas originales contentivas de los expedientes contractuales seleccionados como muestra para ser evaluados, no existen informes del interventor asignado contractualmente, como son los directores de los distintos programas (Pollo, Huevo y Técnico), que den cuenta del seguimiento al cumplimiento de todas las obligaciones o actividades desarrolladas durante la ejecución del contrato.	HUEVO HUEVO	CH001-2019 CP072-2020
No existe de parte del interventor asignado contractualmente, una evidencia o trazabilidad del cumplimiento de las obligaciones pactadas y, mucho	POLLO	CP01-2019
	POLLO	CP065-2020
	HUEVO	CH-002-2019

Caso	Programa	Contrato
<p>menos, del seguimiento financiero, jurídico y técnico; por tanto, la ausencia de estos informes, no le permite a la auditoría, establecer el estado de ejecución de los contratos.</p> <p>Además, se evidenció el incumplimiento de la obligación del interventor, establecida en el mismo numeral del procedimiento de inversión, sobre el documento denominado “Autorización de pago”, los cuales no se encuentran debidamente suscritos por las partes, lo que muestra que dicho documento no acredita la autoría y consentimiento del mismo.</p>	HUEVO	CH-CP-002-2018
	TÉCNICO	CT-005-2018
	TÉCNICO	CT-006-2019
	POLLO	CP-006-2019
	HUEVO	CH-001-2018
	HUEVO	CH-011-2018
	POLLO	CP-07-2018
	HUEVO	CH-005-2019

Fuente: Información suministrada por FENAVI – FONAV y evaluada por el equipo auditor.

## RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Con respecto a lo anterior FENAVI Administrador del FONAV, el 9 de noviembre de 2021 da respuesta al oficio 2021EE0187584, en referencia a la observación No. 2 Interventoría de los contratos No 09-2018, C.P. 03-2019 y 001-2020 y observación No. 3 Obligaciones Contractuales del Contrato No 001-2020:

### Observación No. 2.

*Contrato 009 – 2018 celebrado con Mullen Lowe SSP3.*

*“(…) Las funciones de interventoría es validar que la factura del medio coincida con la factura de la agencia de medios (proveedor seleccionado), así como también que el monto de dicha pauta haya sido el previamente definido en el plan de medios anual y su respectivo Flow de medios mensual”.*

*Contrato No C.P. 03-2019, Caracol Primera Cadena Radial Colombiana S.A.*

*“La interventoría por parte del director del Programa se realizó desde los diferentes frentes posibles, tanto en la revisión de las acciones en los puntos de ventas de los Avicultores para verificar que se desarrollaran las actividades, de acuerdo con las obligaciones del contratista incluidas en el contrato, para tal efecto, se adjunta informe de viaje. “(…) la aprobación como interventor, se da después de validar que el Contratista cumplió con lo descrito en la Cláusula Obligaciones del Contratista, y se tramita la factura a través del aplicativo SAIA (…)”*

### Observación No. 3.

*Contrato No CP 001-2020*

*“Aceptamos la observación presentada por el equipo auditor en este punto.*

*En todo caso, aclaramos que los observadores ya venían realizando labores de observación aduanera y, por lo tanto, contaban con los conocimientos técnicos. Por*

*otra parte, el inicio de la pandemia de COVID-19, generó inconvenientes en el desarrollo de los cronogramas de los distintos sectores, incluyendo para el caso de este contrato, una nueva labor de reforzamiento de conocimientos de los observadores”.*

De igual manera, el 11 de noviembre de 2021 se responde lo citado en el oficio 2021EE0189403, sobre observación No. 5 Interventoría de los contratos y observación No. 6 Manual de supervisión:

#### **Observación 5.**

*El Fondo en su respuesta manifiesta “(...) Tal y como lo ha podido verificar el equipo auditor, los contratos que se celebran con recursos del FONAV no otorgan anticipos ni pagos anticipados a favor de los proveedores, es decir, el control de los recursos siempre está a cargo de la administración y el desembolso se realiza en la medida en que se cumplen las condiciones para los mismos, es decir, conforme se van ejecutando las obligaciones incorporadas en los contratos...”*

#### **Observación 6.**

*(...) “Es de aclarar que el sistema está diseñado para que sin el visto bueno del director – interventor, la factura no continúe su curso hasta tanto los informes no se encuentren recibidos a satisfacción...”*

### **ANÁLISIS DE RESPUESTA**

De acuerdo con las explicaciones dadas por el Fondo, si bien es cierto, se tiene establecido en el manual de funciones de los directores de “garantizar el seguimiento y control del uso eficiente de los recursos del programa respectivo, sujeto a los objetivos establecidos en las Leyes 117 de 1994, 1255 de 2008, a las políticas establecidas por la Junta Directiva del FONAV y a los procedimientos internos establecidos para tales efectos”, es evidente que la entidad no cuenta con un manual de supervisión e interventoría, que estandarice y fije los parámetros para el seguimiento oportuno y el control de los recursos parafiscales, conforme a los principios de la función administrativa que rigen para la contratación de los recursos públicos.

Además de esto, es de indicar que las objeciones y soportes presentados por la entidad, no desvirtúan los hechos evidenciados, y se corrobora que no existe documento alguno que permita comprobar el seguimiento realizado por los interventores, al cumplimiento de las obligaciones contractuales.

Por lo anterior se configura como hallazgo administrativo.

## **HALLAZGO No. 3. CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE VEHÍCULO AUTOMOTOR CT-013- 2016 (A)**

### Criterios

El Procedimiento de Inversión de FENAVI – FONAV establece:

#### 5. RESPONSABILIDADES Y DESCRIPCIÓN

##### 5.1. *De las Direcciones de Programa*

##### 5.2. *De Gestión Contractual*

Punto (vi). *Elaborar contratos, actas de liquidación, gestión de archivo de los mismos y verificar los soportes del contrato.*

Cláusula 5ª del contrato CT-013-2016 – Duración: *Desde la firma del contrato y hasta la culminación de la relación laboral que existe entre el arrendador y arrendatario. Una vez terminado a plena satisfacción y las partes se encuentren a paz y salvo por todo concepto se suscribirá un acta de finalización dentro de los 45 días posteriores a la terminación del contrato.*

El contrato CT-013-2016 se firma para dar cumplimiento al contrato Individual de Trabajo a Término Indefinido del 26 de enero de 2015, el cual se encontraba vigente hasta el 24 de abril de 2018, cuando la funcionaria presentó renuncia voluntaria e irrevocable, al cargo.

En la cláusula 1ª del contrato CT-013-2016 se estableció que *“El arrendador haga entrega al arrendatario, para el adecuado desarrollo de las funciones que debía desempeñar el arrendador como profesional de campo, el uso y goce del vehículo automotor, marca Renault, placa MFY616”.*

Numeral 3º de las Consideraciones del Otrosí No. 1, al contrato de trabajo a término indefinido celebrado el 26 de enero de 2015, firmado el 1º de febrero de 2019, se estableció que: *“Que, con la presente modificación del contrato de trabajo, el contrato de arrendamiento celebrado entre las partes quedará sin efecto y deberá ser liquidado.”*

Con el fin de adelantar las actividades profesionales establecidas en el contrato de trabajo a término indefinido del 26 de enero de 2015 No CTI 006 -2015, se suscribió el contrato de arrendamiento de vehículo automotor CT-013-2016, indicando que una vez finalizada la relación laboral debía firmarse el acta de finalización del mismo.

Adicionalmente, en el otrosí No. 001 de febrero 1 de 2019, contrato a término indefinido, en el numeral 3º de las Consideraciones, se estableció que el contrato de arrendamiento quedaba sin efecto y debía liquidarse. **A pesar que la relación laboral finalizó el 30 de abril de 2019, FENAVI-FONAV no elaboró, ni firmó el acta de liquidación del contrato de arrendamiento del vehículo.**

El acta de liquidación es el documento en el cual las partes hacen un balance económico, jurídico y técnico de lo ejecutado, y en virtud de ello definen el estado en que queda el contrato después de su ejecución, en consecuencia, de lo descrito en el párrafo precedente, no fue posible determinar si las partes cumplieron con lo pactado. La anterior situación se presenta por deficiencias de seguimiento y control en el cumplimiento de las cláusulas contractuales.

## **RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

*En la respuesta FENAVI como administradora del FONAV especifica que:*

- 1. El 2 de enero de 2016 se celebró el contrato de arrendamiento de vehículo automotor 013 – 2016 con una duración del 2 de enero del año citado hasta la culminación de la relación laboral (Página 204 y 205 de la carpeta enviada a Contraloría).*
- 2. El 1 de febrero del año 2019 mediante Otrosí 001 al contrato de trabajo a término indefinido de la empleada, se incorpora el contrato de arrendamiento 013 al contrato laboral a término indefinido suscrito entre FENAVI y el trabajador.*
- 3. Entre las consideraciones de este Otrosí, las partes acuerdan: “que, con la presente modificación del contrato de trabajo, el contrato de arrendamiento celebrado entre las partes quedará sin efecto y deberá ser liquidado.” (Página 236 de la carpeta).*
- 4. Dos meses después la empleada presenta carta de renuncia voluntaria al cargo que viene desempeñando (página 239 de la carpeta).*
- 5. Posterior a este proceso la empleada presenta formato de Paz y Salvo por todo concepto (página 248 de la carpeta).*
- 6. En la liquidación de contrato de trabajo queda registrado: “3. Que, no obstante, la anterior declaración se hace constar por las partes que con el pago de la suma de dinero a que hace referencia la presente liquidación, queda tranzada cualquier diferencia relativa al contrato de trabajo que ha quedado terminado” (página 245 de la carpeta).*

## **ANÁLISIS DE LA RESPUESTA**

La respuesta de la entidad no objeta la observación debido a que FENAVI – FONAV no allegó el acta de liquidación del contrato de arrendamiento del vehículo, por tanto, la observación se mantiene y se presenta como un hallazgo administrativo.

**HALLAZGO No. 4. PARTICIPACIÓN DE FENAVI- FONAV EN EL VIII CONGRESO DE GINECOLOGÍA Y OBSTETRICIA PARA ENFERMEROS Y MÉDICOS GENERALES. (A) (D1) (I.P.)**

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

**Ley 117 de 1994** - Por la cual se crea la cuota de fomento avícola y se dictan normas sobre su recaudo y administración.

(...)

**“ARTÍCULO 9o. DE LA ADMINISTRACIÓN.** El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura, contratará con la Federación Nacional de Avicultores de Colombia, FENAVI, la administración de los recursos del Fondo Nacional Avícola. A falta de esta Federación el Gobierno Nacional podrá contratar la administración del Fondo con otra asociación suficientemente representativa del gremio avicultor. En el contrato administrativo se estipulará lo relativo al establecimiento de programas y proyectos, las facultades y funciones de la entidad administradora y las prohibiciones de la misma, el plazo del contrato y demás requisitos y condiciones que se requieran para el cumplimiento de los objetivos legales, así como la contraprestación a favor de la entidad respectiva por concepto de la administración del Fondo, contraprestación cuyo valor será hasta el diez por ciento (10%) del monto de lo percibido. **PARÁGRAFO.** La Junta Directiva del Fondo podrá aprobar subcontratos de planes, programas y proyectos específicos con entidades regionales cuyos objetivos sean afines a la producción avícola”

**CONTRATO DE ADMINISTRACION DE LA CUOTA DE FOMENTO AVÍCOLA No. 20090116 del 12 de junio de 2009**, y sus prórrogas, celebrado con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural,

**Contrato de Prestación De Servicios No. CHCP002 - 2018 del 1 de junio de 2018**, suscrito con la empresa Federación Colombiana de Obstetricia y Ginecología el 1 de junio de 2018.

PROYECTO DE INVERSIÓN: Huevo: Fortalecimiento de consumo; Pollo: Fortalecimiento de Mercados.

(...) **CLÁUSULA SEGUNDA. OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA:** entre las actividades contempladas en las obligaciones del contratista, se encuentran:

(...) “3.- *Asumir la compra de 250 almuerzos “box lunch” con el Hotel Tequendama de Bogotá y garantizar la entrega de los mismos a los 250 profesionales de salud que asisten al simposio del 27 de julio en la ciudad de Bogotá; estos deben ser entregados a mitad de la conferencia para garantizar la permanencia de principio a fin de los profesionales en el auditorio.*

4.- *Asumir la compra de 250 almuerzos “box lunch” y servicios de meseros con la empresa Productos SEBA SEBA S.A. para ser entregados a los 250 profesionales de salud que asisten al simposio del 21 de septiembre en la ciudad de Medellín; estos deben ser entregados a mitad de la conferencia para garantizar la permanencia de principio a fin de los profesionales en el auditorio.*

5.- *Presentar a FENAVI- FONAV un informe posterior a cada evento que contenga evidencia fotográfica y un consolidado de los profesionales de salud que asistieron a los simposios.*

6.- *Durante los simposios permitir a FENAVI- FONAV la entrega de material promocional fomentando el consumo de huevo y pollo colombiano”*

#### **CLAUSULA SEPTIMA. - FORMA DE PAGO:**

(...) 2.- *“Un primer pago por \$27.370.000. IVA incluido en el mes de junio correspondiente al derecho de participación de FENAVI- FONAV en el congreso a través de un espacio de simposio de una hora y media ... previa presentación con evidencia fotográfica y un consolidado de los profesionales de salud que asistieron al simposio...”*

(...) 4.- *“Un segundo pago por valor \$10.710.000 IVA incluido correspondiente al derecho de participación de FENAVI- FONAV en el congreso a través de un espacio de simposio de una hora y media... previa presentación con evidencia fotográfica y un consolidado de los profesionales de salud que asistieron al simposio...”*

#### **RECOMENDACIONES PARA OPTIMIZAR LA GESTIÓN CONTRACTUAL DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS QUE NO SE RIGEN POR EL ESTATUTO GENERAL DE CONTRATACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Anexo Circular Conjunta No. 034 de 2011 de la Procuraduría General de La Nación, se indica: “(...) *Se llama la atención sobre algunas prácticas que ha evidenciado en la vigilancia y control de gestión que efectúa sobre el sector, encontrando comportamientos extremos; por una parte, entidades no sometidas al Estatuto*

*General que adoptan manuales de contratación rígidos, desconectados de los Sistemas de Control Interno y de Calidad, con regulaciones detalladas que les impiden cumplir de forma oportuna y eficiente con el objeto o razón social para las que fueron creadas.*

*Por otra parte, ha identificado entidades que no cuentan con directrices ni políticas que permitan el control de resultados, la adopción de medidas correctivas o de mejoramiento continuo de su actividad contractual, dejando todo a la LIBERALIDAD y DISCRECIONALIDAD absoluta de los responsables, vulnerando, posiblemente, los principios constitucionales estudiados en el presente documento.*

*Estas posiciones radicales deben ser revisadas, frente al norte que trazan los postulados constitucionales y legales de la gestión pública, que son los que permiten concretar el Estado Social de Derecho y las libertades y garantías que lo alientan (...)"*

De otra parte, señaló que:

*"El artículo 44 de la Ley 1474 de 2011, amplió el concepto de sujetos sometidos a la responsabilidad disciplinaria, modificando el artículo 53 de la Ley 734 de 2002, en los siguientes términos:*

*"El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales.*

*Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos.*

*Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos..."*

## **PROCEDIMIENTO DE INVERSIÓN (...)**

### **8. OBLIGACIONES DEL INTERVENTOR.**

Los directores de programa realizarán la labor de interventoría, así;

**8.1. Responsabilidad:** Responderá por los resultados de su gestión y de las decisiones tomadas durante la vigencia del contrato.

**8.2. CUMPLIMIENTO:** Verificará el cumplimiento de lo establecido en el contrato en cuanto a su ejecución y liquidación.

**8.3. Economía:** Velará porque los recursos sean ejecutados en forma adecuada y de acuerdo con las asignaciones presupuestales de los mismos.

**8.4. Autorización de pago:** Cuando sean recibidas las facturas, soportes de pagos de las órdenes de inversión y los contratos, verificará que se hayan cumplido las obligaciones establecidas, que los pagos correspondan a los valores acordados y que los informes se hayan recibido a total satisfacción del interventor. El pago de la factura se autoriza con el Vo.Bo. del director de programa, el cual se evidencia cuando aparece el nombre del director de programa en la autorización de pago.

**8.5. Ejecución:** Velará porque el contrato se ejecute cumpliendo con la programación establecida en el mismo.

Artículo 3 del **Decreto Ley 403 de 2020**, Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal, que establece los Principios de la Vigilancia y el Control Fiscal:

***“La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:***

**a) Eficiencia:** *En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.*

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

*(...)*

**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.*

*(...)*

**f) Coordinación.** *En virtud de este principio, el ejercicio de competencias concurrentes se hace de manera armónica y colaborativa, de modo que las acciones entre la Contraloría General de la República y los demás órganos de control fiscal resulten complementarias y conducentes al logro de los fines estatales y, en especial, de la vigilancia y el control fiscal.*

*(...)*

**i) Efecto disuasivo:** *En virtud de este principio, la vigilancia y el control fiscal deben propender a que sus resultados generen conciencia en los sujetos a partir de las*

*consecuencias negativas que les puede acarrear su comportamiento apartado de las normas de conducta que regulan su actividad fiscal. (...)*

**Ley 610 de 2000 establece en su artículo 3°:**

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

Artículo 126 del Decreto Ley 403 de 2020, que Modifica el artículo 6° de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así:

*“Artículo 6o. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo.”*

La Federación Nacional de Avicultores de Colombia – FENAVI, quien actúa como administrador del Fondo Nacional Avícola – FONAV, celebró el Contrato de Prestación De Servicios No. CHCP002 - 2018 del 1 de junio de 2018, con la empresa Federación Colombiana de Obstetricia y Ginecología, el 1 de junio de 2018, con el objeto de:

*“El presente contrato tiene por objeto el derecho de participación de FENAVI-FONAV a través de simposio – almuerzo en el VIII CONGRESO DE GINECOLOGÍA Y OBSTETRICIA PARA MÉDICOS GENERALES el día 27 de julio del año en curso en el Hotel Tequendama de Bogotá y el derecho de participación de FENAVI-FONAV a través de simposio-almuerzo en el V SIMPOSIO DE ACTUALIZACIÓN*

*EN OBSTETRICIA Y GINECOLOGÍA PARA ENFERMERÍA el día 21 de septiembre del año en curso en el Centro de Eventos el Tesoro Medellín.*

*FENAVI- FONAV participara en estos eventos organizados por FECOLSOG a través de un espacio para simposio-almuerzo de una hora y media cada uno (11/2), en los cuales se demostrará con evidencia científica sobre los beneficios nutricionales y bondades del huevo y el pollo, con el fin de promover el consumo de los productos avícolas “carne de pollo y huevo”, para apoyar la adopción de buenas prácticas de alimentación que permitan la aplicación de estilos de vida saludable en los que se incluya el huevo, como elemento esencial por su alta calidad biológica contenida en vitaminas y minerales; este simposio incluye almuerzo “box lunch” para los 250 profesionales de salud que asisten al evento”.*

Según lo planteado en la cláusula SEGUNDA. OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA: entre las actividades contempladas en las obligaciones del contratista, se encuentran:  
(...)

*“3.- Asumir la compra de 250 almuerzos “box lunch” con el Hotel Tequendama de Bogotá y garantizar la entrega de los mismos a los 250 profesionales de salud que asisten al simposio del 27 de julio en la ciudad de Bogotá; estos deben ser entregados a mitad de la conferencia para garantizar la permanencia de principio a fin de los profesionales en el auditorio.*

*4.- Asumir la compra de 250 almuerzos “box lunch” y servicios de meseros con la empresa Productos SEBA SEBA S.A. para ser entregados a los 250 profesionales de salud que asisten al simposio del 21 de septiembre en la ciudad de Medellín; estos deben ser entregados a mitad de la conferencia para garantizar la permanencia de principio a fin de los profesionales en el auditorio.*

*5.- Presentar a FENAVI- FONAV un informe posterior a cada evento que contenga evidencia fotográfica y un consolidado de los profesionales de salud que asistieron a los simposios.”*

El valor del contrato fue de \$54.771.139, de acuerdo con este valor, el 10 de octubre de 2018, se profirió el acta de liquidación por las partes, dejando constancia en el punto 2. lo siguiente: *“El interventor del contrato en cumplimiento de las funciones asignadas en el Procedimiento de Inversión, deja constancia de haber verificado durante la ejecución contractual y para efectos de esta liquidación, el cumplimiento de las obligaciones específicas del contratista a total satisfacción de FENAVI-FONAV”.*

Dentro del mismo contrato se estableció que para efectos del pago se debe cumplir con lo pactado en el numeral 5 y la cláusula séptima forma de pago, en cuanto a que, para realizar los pagos, se debió presentar un informe con evidencia fotográfica

y un consolidado de los profesionales de la salud que asistieron al simposio a satisfacción de FENAVI- FONAV.

Sin embargo, en la evaluación de la carpeta contentiva del contrato referido, la auditoria observó que de las anteriores obligaciones del contratista y de la forma de pago no existen evidencias de documentos soporte, que den cuenta del cumplimiento de la condición sine qua non, para efectos de llevar a cabo el desembolso de los recursos parafiscales.

Todo lo anterior, permite establecer que la interventoría asignada en la CLÁUSULA CUARTA<sup>5</sup> por FENAVI - FONAV, no cumplió con la comprobación de dichos documentos, al afirmar que verificada la ejecución contractual se dio cumplimiento de las obligaciones específicas del contratista a total satisfacción de FENAVI-FONAV, y así proceder tanto al desembolso como a la liquidación del contrato.

Por lo expuesto, se establece un posible daño fiscal en cuantía de \$54.771.139, correspondiente a los pagos realizados hasta el final del término del contrato.

Esta situación se origina por la falta de gestión institucional en la exigencia del cumplimiento de las obligaciones contractuales dentro de los términos pactados y la falta de control y seguimiento por parte de los interventores del Contrato.

En tal sentido, FENAVI administrador de los recursos parafiscales, de conformidad con el artículo 3 de la Ley 610 de 2000, incurrió en una gestión fiscal antieconómica e ineficiente ante la falta de verificar las condiciones pactadas contractualmente.

Lo anterior evidencia un presunto daño patrimonial al Estado, conforme al artículo 6 de la Ley 610 de 2000, representado en la disminución de los recursos públicos destinados a cumplir con los objetivos del Fondo Nacional Avícola, en cuantía de \$54.771.139.

La vulneración de los principios de la función administrativa de la Constitución Política y de la reglamentación interna, conllevan a una eventual falta disciplinaria, por la ausencia de control y seguimiento y el cumplimiento de las normas de derecho privado; por tal razón, se dará traslado al operador jurídico competente en virtud del artículo 34 de la ley 734 de 2002.

## **RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

---

<sup>5</sup> DESIGNACION DE INTERVENTOR: Se designará a la directora del Programa Huevo y al director del Programa Pollo.

El Fondo administrador de FONAV, en su respuesta manifiesta: *“Sobre este contrato, destacamos ante el equipo auditor, que debe revisarse la finalidad del negocio jurídico, el cual apoya de manera fundamental los objetivos establecidos en la Ley 117 de 1994: La promoción del consumo de pollo y huevo. En efecto, no puede perderse de vista que la finalidad de este tipo de eventos es realizar jornadas de capacitación ante los profesionales de la salud, con las cuales se busca explicar de manera clara los beneficios que tiene para la salud el consumo de pollo y de huevo, de manera que estos transmitan lo mismo a sus pacientes. Esto permite romper mitos relacionados con el consumo de tales productos como, por ejemplo, el hecho de que el huevo favorece el aumento de los niveles de colesterol o que el pollo tiene hormonas que pueden afectar al ser humano. Por lo anterior, consideramos que lo relevante para efectos de la revisión que es adelantada por el equipo auditor, es precisamente, el informe presentado por el contratista, el cual da cuenta de que la capacitación fue impartida a profesionales de la salud, informe que muestra evidencias como fotografías, el tema presentado e, incluso, encuestas a algunos de los asistentes a la jornada de capacitación. El desarrollo de este tipo de alianzas con agremiaciones médicas es importante, pues permite validar el mensaje sobre los beneficios de consumir pollo y huevo, adicionalmente, porque se cuenta con el interlocutor de los profesionales de la salud que conforman tales organizaciones, lo que permite replicar el mensaje que se quiere transmitir.*

Adjuntamos en la carpeta “observación 7” los siguientes documentos que permiten evidenciar que el objeto del contrato se ejecutó:

1. Evaluación y listado de asistencia Bogotá
2. Informe de la actividad realizada en Bogotá.
3. Presentación realizada en Bogotá.
4. Informe de Medellín.
5. Presentación realizada en Medellín”

### **ANÁLISIS DE LA RESPUESTA.**

Revisada y analizada la respuesta enviada por el Fondo, es de indicar que, de los archivos adjuntos, que se relacionan con la ejecución contractual 1. Evaluación y listado de asistencia Bogotá, no se allegan los registros que evidencien la asistencia de las 250 personas vinculadas al área de la salud (médicos y enfermeros), que asistieron al evento en el Hotel Tequendama (Bogotá), igualmente no se allegaron registros de asistencia de las 250 personas del área de la salud que presenciaron el evento realizado en la ciudad de Medellín.

En razón a lo anterior, al presentarse un indicio sobre la carencia de los documentos que acreditan la entrega de los 500 almuerzos, se configura un presunto daño patrimonial y ante la ausencia del acervo probatorio, se dará traslado a la Dirección de Vigilancia Fiscal - DVF, para que adelante la Indagación Preliminar - IP, a efectos

de verificar los elementos que constituyen un presunto daño al Estado, por el valor contratado \$ 54.771.139.

Por lo anterior, la observación se configura como **hallazgo** y se dará traslado a la instancia respectiva.

### **HALLAZGO No. 05. SOPORTES EN LOS EXPEDIENTES CONTRACTUALES (A) (O.I.)**

Que de acuerdo con la Ley 101 de 1993 artículo 30: “*la administración de las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras se realizará directamente por las entidades gremiales que reúnan condiciones de representatividad nacional de una actividad agropecuaria o pesquera determinada y que hayan celebrado un contrato especial con el Gobierno Nacional, sujeto a los términos y procedimientos de la ley que haya creado las contribuciones respectivas.*” (...) y la Ley 117 de 1994 artículo 9 define que: “*El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura, contratará con la Federación Nacional de Avicultores de Colombia, FENAVI, la administración de los recursos del Fondo Nacional Avícola (...) En el contrato administrativo se estipulará lo relativo al establecimiento de programas y proyectos, las facultades y funciones de la entidad administradora y las prohibiciones de la misma, el plazo del contrato y demás requisitos y condiciones que se requieran para el cumplimiento de los objetivos legales*” (...). Y en consecuencia el artículo 12 del Decreto 0823 de 1994: (...) “*Funciones de la Junta. La Junta Directiva del Fondo Nacional Avícola tendrá las siguientes funciones: numeral 3 Autorizar la celebración de contratos, según las condiciones que señale su propio reglamento y numeral 9 darse su propio reglamento*” (...)

Contrato 20090116 de 12 de junio de 2009, celebrado entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y FENAVI, cuya cláusula tercera establece: obligaciones de FENAVI numerales 3, 5 y 12 (...) “(3) *Administrar los recursos provenientes de la contribución materia de este contrato, a través de la cuenta especial denominada Fondo Nacional Avícola. (5) Ejecutar las actividades que señale la Junta Directiva del Fondo Nacional Avícola de acuerdo con los artículos 12 de la Ley 117 de 1994 y 12 del Decreto 823 de 1994. (12) Dar cabal cumplimiento con los objetivos planteados en la ley y sus decretos reglamentarios*” (...)

En concordancia con lo dispuesto en la Ley 594 de 2000 artículos 2. (...) “*Ámbito de aplicación. La presente ley comprende a la administración pública en sus diferentes niveles, las entidades privadas que cumplen funciones públicas y los demás organismos regulados por la presente ley*” (...); artículo 12. (...) “*Responsabilidad. La administración pública será responsable de la gestión de documentos y de la administración de sus archivos.*” (...) y artículo 16. (...) “*Obligaciones de los funcionarios a cuyo cargo estén los archivos de las entidades*

*públicas. Los secretarios generales o los funcionarios administrativos de igual o superior jerarquía, pertenecientes a las entidades públicas, a cuyo cargo estén los archivos públicos, tendrán la obligación de velar por la integridad, autenticidad, veracidad y fidelidad de la información de los documentos de archivo y serán responsables de su organización y conservación, así como de la prestación de los servicios archivísticos.” (...)*

Y por lo anterior, en lo dispuesto en el Acuerdo 02 de 2014 expedido por El Consejo Directivo del Archivo General de la Nación en el artículo 2°. (...) “Ámbito de aplicación. El presente Acuerdo aplica a todas las entidades públicas en sus diferentes niveles, nacional departamental, distrital municipal, de las entidades territoriales indígenas, y demás entidades territoriales que se creen por ley, así como las entidades privadas que cumplen funciones públicas y demás organismos regulados por la ley 594 de 2000.” (...); artículo 3°. (...) “Definiciones. Con el fin de facilitar la aplicación de las normas contenidas en el presente Acuerdo, a continuación, se definen algunos de los términos objeto de reglamentación (...) Expediente: Conjunto de documentos producidos y recibidos durante el desarrollo de un mismo trámite o procedimiento, acumulados por una persona, dependencia o unidad administrativa, vinculados y relacionados entre sí y que se conservan manteniendo la integridad y orden en que fueron tramitados, desde su inicio hasta su resolución definitiva.” (...) Y artículo 4°. (...) “Obligatoriedad de la conformación de los expedientes y unidades documentales simples. Todas las entidades públicas están obligadas a crear y conformar expedientes de archivo con la totalidad de los documentos y actuaciones que se gestionen en desarrollo de un mismo trámite o procedimiento (...)”

De conformidad con los criterios anteriores y de acuerdo con lo evidenciado en cada uno de los expedientes de los contratos de la muestra seleccionada, se determinó que la entidad presenta deficiencias en el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley general de archivo Ley 594 de 2000 (artículos 2, 12 y 16) y el acuerdo 002 de 2014 del Consejo Directivo del Archivo General de la Nación (artículos 2, 3 y 4), que establecen los criterios básicos para la creación, conformación, organización, control y consulta de los expedientes de archivo, incidiendo directamente en la capacidad de trazabilidad de los mismos, así como de fidelidad en los datos.

En concordancia con lo anterior la entidad no garantiza la completitud de la información dentro del expediente, ni tampoco posee un orden estándar para la gestión de expedientes iniciando por una fase precontractual y finalizando con un informe final y un acta de liquidación del contrato.

A continuación se presentan los expedientes con documentación faltante o incompleta:

**Tabla 03: Resumen expedientes sin informes**

Expediente	Suscrito con	Información No Soportada
CH-007-2018	Bee Group SAS Nit: 830.114.417-9	En el expediente, el informe final no evidencia el total de las ciudades por visitar y tampoco aporta la cuantificación de personas impactadas como lo define el objeto contractual, así como la evaluación de la jornada lúdica educativa.
CH-011-2019	Caracol Television Nit. 860.025.674-2	En el expediente no se evidencia la aplicación del formato FOIN_25 V2 de selección de proveedores para la contratación de: <i>“...Desarrollo y producción de un comercial de 30 segundos y dos versiones de 20 y 10 segundos respectivamente para televisión nacional cable y digital con la imagen y voz de la deportista colombiana Catherine Ibargüen Mena...”</i>
CH-011-2019	Caracol Television Nit. 860.025.674-2	En el expediente no se evidencia la entrega de la producción comercial de 10 segundos parte integral de los productos a entregar por parte del contratista en el <i>“...Desarrollo y producción de un comercial de 30 segundos y dos versiones de 20 y 10 segundos respectivamente para televisión nacional cable y digital con la imagen y voz de la deportista colombiana Catherine Ibargüen Mena...”</i>
CH-006-2019	Caracol Televisión Nit. 860.025.674-2	En el expediente no reposa la evidencia la entrega de la producción comercial de 30, 20 y 10 segundos, productos a entregar por parte del contratista según objeto: <i>“...Desarrollo y producción de un comercial de 30 segundos y dos versiones de 20 y 10 segundos respectivamente para televisión nacional cable y digital enfocados a fomentar el consumo de huevo demostrando los beneficios que se obtienen con las vitaminas que el huevo aporta al consumidor todos los días...”</i>
CH-003-2018	Oriental Films Colombia SAS. Nit. 901.090.326-9	En el expediente no se encuentra el registro de las fotos en croma, que hacen parte integral del objeto contractual: <i>“...Producción, realización y postproducción de un comercial de 20 segundos y tres comerciales de 10 segundos para televisión nacional, cable, internet, medios alternativos y cine; elaboración de 2 key visual y/o piezas gráficas y toma de 5 fotografías solo huevo en croma...”</i>
CH-003-2018	Oriental Films Colombia SAS. Nit. 901.090.326-9	En el expediente no se evidencia certificado de Procuraduría General de la Nación, ya que el documento inserto en este, es un pantallazo del trámite más no del certificado en sí.
CH-011-2018	Grupo Nacional de Medios SA Nit. 900.147.111-6	De acuerdo con el objeto del contrato y su respectivo otrosí, en el expediente no se encuentran los soportes de publicidad previa a la entrega de los 389.000 recetarios - novenas troquelados en forma

Expediente	Suscrito con	Información No Soportada
		de huevo para las diferentes ciudades de Colombia descritas en el objeto contractual las cuales son: Barranquilla, Bogotá, Manizales, Cali, Cartagena, Pereira, Bucaramanga, Ibagué Cúcuta y Medellín, a publicarse los días 06 y 07 de diciembre de 2018; así como tampoco el registro de la publicidad de los días de entrega 08 y 12 de diciembre.
CH-011-2018	Grupo Nacional de Medios SA Nit. 900.147.111-6	En el expediente no se presenta soporte de cumplimiento de la actividad contratada: <i>“Realizar la impresión de 389.000 unidades de recetarios - novenas troquelados en forma de huevo y de las cuales 387.000 unidades deben ser insertados y distribuidos en el periódico Q’hubo en las ciudades de Barranquilla, Bogotá, Manizales, Cali, Cartagena, Pereira, Bucaramanga, Ibagué Cúcuta y Medellín, y 2.000 ejemplares deben ser entregados al contratante para distribución directa”</i> ni se evidencia registro de cumplimiento de tercera parte.
CH-001-2018	Mullen Lowe SSP3 S.A. Nit. 860.524.513-6	En el expediente no se presenta ningún soporte de cumplimiento de la actividad contratada: <i>“Presentar de manera autónoma y no subordinar los servicios para la generación de estrategias creativas de comunicación tendientes a crear piezas de para medios digitales y pop como cartillas, infografías, imágenes y gif animados que incluyen el diseño, preproducción y conceptualización, asimismo la producción de textos para una cuñada dial, todo encaminado a el desarrollo de la campaña y estrategia táctica publicitaria de las actividades encaminadas a la formación de consumidores y promoción de consumo del huevo correspondiente al año 2018 realizadas por FENAVI FONAVI comer más huevo, hace más por ti...”</i>

Fuente: Elaboración equipo auditor

## RESPUESTA DE LA ENTIDAD

*“Sobre el particular, debemos aclarar que en las carpetas se encuentra la información que permite verificar al equipo auditor la gestión pre contractual, contractual y post contractual, incluso, los archivos se encuentran en el aplicativo SAIA de manera digital en caso de que los físicos sufran algún tipo de pérdida.*

*La Federación Nacional de Avicultores y el Fondo Nacional Avícola, antes de pandemia, se encontraba en el proceso de implementación de los documentos requeridos para dar cumplimiento con la Ley General de Archivo, desarrollando el Manual de Gestión Documental y las Tablas de Retención Documental, los cuales adjuntamos.*

*Esta adelantada la estandarización del mercado de las carpetas, las cajas del archivo en las oficinas de FENAVI, además de trabajar en el proceso para establecer las tablas de retención documental y la codificación de los documentos por Dependencia, Series y Subseries. Se indicó a los funcionarios encargados, la forma de marcar y organizar el contenido de las carpetas. Se adquirió la impresora láser para los adhesivos de las carpetas y las cajas.*

*Se adquirieron las carpetas y cajas adecuadas para la custodia de los documentos, se marcaron las carpetas y cajas de los años 2018, 2019 y 2020.*

*Se trabajó con las diferentes áreas de FENAVI para determinar las Tablas de Retención Documental, además de establecer la codificación de los documentos, por Dependencia, Series y Subseries.*

*Adicionalmente, se determina el orden del contenido de las carpetas:*

*“Los documentos se deben ordenar uno tras otro en el orden que se van generando o recibiendo, de tal manera que el último documento recibido aparezca al final del total de documentos que contiene la carpeta”.*

*En cuanto al orden del contenido de las carpetas, teniendo en cuenta la observación de la Contraloría General, a partir del año 2022, se establecerá que las carpetas de los contratos deben tener tres secciones que permitan validar fácilmente cada una de las etapas precontractual, contractual y pos contractual en cada contrato.*

*Este trabajo que se debió suspender por pandemia, esperamos esté terminado a comienzos del año 2022 y en este mismo orden desde principio de año estructurar las carpetas con los parámetros establecido por la Ley General de archivo. Por las consideraciones anteriores, solicitamos de manera respetuosa al equipo auditor, que tal observación solamente tenga un alcance administrativo.”*

## **ANÁLISIS DE LA RESPUESTA**

**La respuesta remitida por FENAVI, en oficio del 11 de noviembre de 2021, a la Observación # 09, de la Contraloría General de la República comunicada mediante oficio 2021EE0189403 indica que en las carpetas se encuentra la información que permite verificar por el equipo auditor la gestión precontractual, contractual y pos contractual efectuada por la entidad, situación que no es válida, como se evidencia en la tabla presentada como parte integral de la observación y en la cual se determinan falencias de información en los expedientes dentro de la muestra evaluada.**

También se ha indicado que el proceso de implementación para el cumplimiento a la Ley General de Archivo<sup>6</sup> se estaba desarrollando antes de pandemia, es decir, en el año 2020, situación para la cual se debe aclarar que esta ley data del año 2000 y es previa a la suscripción del contrato entre MADR y FENAVI, y por tanto debió haber sido tomada en cuenta desde el principio en la ejecución contractual. A su vez el Acuerdo 002 de 2014 del Consejo Directivo del Archivo General de la Nación realiza especificaciones sobre lo contenido en un expediente, y por tanto debió dar cumplimiento desde la fecha que entró en vigencia.

En la respuesta de la entidad se manifestó que las carpetas y cajas para la custodia de documentos de las vigencias 2018, 2019 y 2020 han sido adquiridas, situación que se debió presentar en el transcurso de cada periodo o máximo en la finalización del mismo. A su vez se indicó que el trabajo estará terminado en el año 2022 ya que fue suspendido por pandemia, lo cual no es justificable ya que el trabajo debía realizarse de manera continua una vez los expedientes se fueron generando.

Por último, la entidad adiciona a la respuesta dos documentos soporte, el primero el Manual de Archivo con fecha de 2016 y la Tabla de Retención Documental, sin fecha alguna. En el primero no se aprecia que esté aprobado por la dirección o quién lo represente pues no contiene las firmas respectivas; ni los elementos de orden del expediente indicados en el Acuerdo 02 del 2014, sobre criterios de gestión de expedientes de archivo. Para el segundo caso se evidencia que, aunque las tablas de retención documental han sido desarrolladas, los expedientes no se sujetan al orden indicado y la numeración se refleja al interior del mismo.

De acuerdo con lo expresado anteriormente, la observación se mantiene y se consolida como hallazgo administrativo con Otra Incidencia – O.I., el cual será trasladado a la instancia correspondiente.

## **HALLAZGO No. 6. REQUISITOS PRECONTRACTUALES E INFORMES DE INTERVENTORÍA (A) (D2)**

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

**La Ley 117 de 1994** - Por la cual se crea la cuota de fomento avícola y se dictan normas sobre su recaudo y administración. (...)

---

<sup>6</sup> Ley 594 de 2000

**“ARTÍCULO 9o. DE LA ADMINISTRACIÓN.** El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura, contratará con la Federación Nacional de Avicultores de Colombia, FENAVI, la administración de los recursos del Fondo Nacional Avícola. A falta de esta Federación el Gobierno Nacional podrá contratar la administración del Fondo con otra asociación suficientemente representativa del gremio avicultor. En el contrato administrativo se estipulará lo relativo al establecimiento de programas y proyectos, las facultades y funciones de la entidad administradora y las prohibiciones de la misma, el plazo del contrato y demás requisitos y condiciones que se requieran para el cumplimiento de los objetivos legales, así como la contraprestación a favor de la entidad respectiva por concepto de la administración del Fondo, contraprestación cuyo valor será hasta el diez por ciento (10%) del monto de lo percibido. **PARÁGRAFO.** La Junta Directiva del Fondo podrá aprobar subcontratos de planes, programas y proyectos específicos con entidades regionales cuyos objetivos sean afines a la producción avícola”.

**LEY 190 DE 1995 (Junio 06)** Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa, de igual manera en su **artículo 1, Parágrafo.-** Quien fuere nombrado para ocupar un cargo o empleo público o celebre un contrato de prestación de servicios con la administración deberá, al momento de su posesión o de la firma del contrato, presentar certificado sobre antecedentes expedido por la Procuraduría General de la Nación y el certificado sobre antecedentes penales expedido por el Departamento Administrativo de Seguridad.

**Ley 1150 de 2007 en su Artículo 13 establece:** “Principios generales de la actividad contractual para entidades no sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal”.

**Circular Conjunta No. 034 de 2011** de la Procuraduría General de La Nación, se indica: “(...) Se llama la atención sobre algunas prácticas que ha evidenciado en la vigilancia y control de gestión que efectúa sobre el sector, encontrando comportamientos extremos; por una parte, entidades no sometidas al Estatuto General que adoptan manuales de contratación rígidos, desconectados de los Sistemas de Control Interno y de Calidad, con regulaciones detalladas que les impiden cumplir de forma oportuna y eficiente con el objeto o razón social para las que fueron creadas.

*Por otra parte, ha identificado entidades que no cuentan con directrices ni políticas que permitan el control de resultados, la adopción de medidas correctivas o de mejoramiento continuo de su actividad contractual, dejando todo a la **LIBERALIDAD y DISCRECIONALIDAD** absoluta de los responsables, vulnerando, posiblemente, los principios constitucionales estudiados en el presente documento.*

*Estas posiciones radicales deben ser revisadas, frente al norte que trazan los postulados constitucionales y legales de la gestión pública, que son los que permiten concretar el Estado Social de Derecho y las libertades y garantías que lo alientan (...)*”.

## MANUAL DE PROCEDIMIENTO DE INVERSIÓN

**8. “OBLIGACIONES DEL INTERVENTOR:** *de acuerdo con el procediendo de inversión de FENAVI-FONAV, son obligaciones del interventor: Los directores del programa realizarán la labor de interventoría, así;*

**Responsabilidad:** *Responderá por los resultados de su gestión y de las decisiones tomadas durante la vigencia del contrato.*

**Cumplimiento:** *Verificará el cumplimiento de lo establecido en el contrato en cuanto a su ejecución y liquidación.*

**Economía:** *Velará porque los recursos sean ejecutados en forma adecuada y de acuerdo con las asignaciones presupuestales de los mismos.*

**Autorización de Pago:** *Cuando sean recibidas las facturas, soportes de pagos de las órdenes de inversión y los contratos, verificará que se hayan cumplido las obligaciones establecidas, que los pagos correspondan a los valores acordados y que los informes se hayan recibido a total satisfacción del interventor. El pago de la factura se autoriza con el visto bueno del director de programa, el cual se evidencia cuando aparece el nombre del director de programa en la autorización de pago.*

**Ejecución:** *Velará porque el contrato se ejecute cumpliendo con la programación establecida en el mismo.”*

**Evaluadas las carpetas contentivas de los expedientes de los contratos seleccionados para análisis, en el proceso auditor que se está efectuando al Fondo Nacional Avícola – FONAV, administrado por la Federación Nacional de Avicultores de Colombia – FENAVI, por las vigencias 2018, 2019 y 2020, se determinó que los certificados de antecedentes disciplinarios y fiscales no fueron presentados al momento de suscribir el contrato, contraviniendo lo establecido en la Ley 190 de 1995, en su artículo 1 - Parágrafo, observando que la entidad al celebrar estos contratos sin el cumplimiento de estos requisitos no pudo determinar si los contratantes se encontraban sancionados disciplinaria o fiscalmente, lo cual puede**

conllevar a una inhabilidad e incompatibilidad para suscribir dichos contratos, colocando en riegos los recursos parafiscales del FONAV.

Situaciones que se identificaron en los contratos que se relacionan en la tabla siguiente

**Tabla No. 4 Relación de Contratos y Presentación de Certificados de Antecedentes Disciplinarios y Fiscales**

CONTRATO	SUSCRITO CON	CERTIFICADO Y FECHA
CH 01 DEL 09 DE ENERO DE 2018	MUELLEN LOWE SSP3 S. A.	PROCURADURIA: 11 ENERO DE 2018 CONTRALORIA: 11 DE ENERO DE 2018
CH 011 DEL 27 NOVIEMBRE DE 2018	GRUPO NACIONAL DE MEDIOS S. A.	PROCURADURIA: SIN SOPORTE CONTRALORIA: 28 DE ENERO DE 2019
CH 05 DEL 01 DE ABRIL DE 2019	CONEXIÓN EFECTIVA MERCADEO BTL SAS	PROCURADURIA: 25 DE AGOSTO DE 2021 CONTRALORIA: 25 DE AGOSTO DE 2021
CH 003 DEL 24 ENERO DE 2018	ORIENTAL FIL SAS	PROCURADURIA: SIN SOPORTE CONTRALORIA: 18 DE ENERO DE 2018
CH 002 DEL 09 DE ENERO DE 2018	MUELLEN LOWE SSP3 S. A.	PROCURADURIA: 11 DE ENERO DE 2018 CONTRALORIA: 11 DE ENERO DE 2018
CH 013 DEL 01 DE OCTUBRE DE 2019	DIGITAL MEDIA LINK S.A.S	PROCURADURIA: 04 DE OCTUBRE DE 2019 CONTRALORIA: 04 DE OCTUBRE DE 2019
CH 45 2020 DEL 08 DE ABRIL DE 2020	CARACOL TELEVISIÓN S. A.	PROCURADURIA: 18 DE JUNIO DE 2021 CONTRALORIA: 20 DE ABRIL DE 2021
CH 49-2020 DEL 17 ABRIL DE 2020	RCN TELEVISIÓN S. A.	PROCURADURIA: 18 JUNIO DE 2021 CONTRALORIA: 16 DE JUNIO DE 2021

**Fuente:** Expediente de los contratos, FENAVI- FONAV

La situación anterior, es atribuible a deficiencias en los controles que no garantizan la presentación oportuna de los documentos requeridos para la suscripción de los contratos.

Lo anterior, conlleva a una posible falta disciplinaria, de acuerdo con lo establecido en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002, al generar una deficiencia en el control de la administración de los recursos públicos y en consecuencia en la inversión de los mismos.

## RESPUESTA DE LA ENTIDAD.

*“Sobre el particular, nos permitimos indicarle al equipo auditor, que el párrafo del artículo 1 de la Ley 190 de 1995 no aplica a las contrataciones que se realizan a través del Fondo Nacional Avícola, teniendo en cuenta el objeto de tal normatividad y que FENAVI, como persona jurídica, no ostenta la calidad de entidad pública. En todo caso, atendiendo nuestros procedimientos internos, realizaremos un seguimiento a la expedición de los certificados de antecedentes correspondientes con anterioridad a la fecha de celebración de los contratos.”* El equipo auditor, además, hace referencia a que se observó que en estos mismos expedientes de los contratos no están adjuntos los informes del interventor. Tales informes se encuentran digitalizados en la plataforma SAIA ya que este es un documento interno que permite proceder con los pagos de las facturas previo visto bueno del interventor. Adjuntamos carpeta con el nombre “obser# 12” con los informes del interventor de los contratos mencionados.

#### **ANÁLISIS DE LA RESPUESTA**

En la respuesta FENAVI como administradora del FONAV manifiesta sus debilidades en el seguimiento a la fecha de expedición de los Certificados de Antecedentes Disciplinarios y Fiscales, asimismo, además de estar actuando en contravía de lo normado en la Ley 1150 de 2007 en su artículo 13, norma que fue incluida dentro de los criterios, lo que implica que esta observación se mantenga y se consolide como un hallazgo, con alcance disciplinario.

#### **HALLAZGO No. 07. PAGO TOTAL DEL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS No. CH-005 – 2019 CON EJECUCIÓN PARCIAL. (A) (D3) (F1).**

El artículo 30 de la Ley 101 de 1993 expone que: *“la administración de las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras se realizará directamente por las entidades gremiales que reúnan condiciones de representatividad nacional de una actividad agropecuaria o pesquera determinada y que hayan celebrado un contrato especial con el Gobierno Nacional, sujeto a los términos y procedimientos de la ley que haya creado las contribuciones respectivas.”*

La Ley 117 de 1994 artículo 9, conviene que: *“El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura, contratará con la Federación Nacional de Avicultores de Colombia, FENAVI, la administración de los recursos del Fondo Nacional Avícola.”* (...) y el artículo 11 (*ibid.*) obliga a que: (...) *“La entidad administradora de los recursos del Fondo Nacional Avícola elaborará oportunamente el plan de inversiones y gastos, por programas y proyectos, para cada año, el cual sólo podrá ejecutarse una vez haya sido aprobado por la Junta Directiva del mismo Fondo.”* (...). Lo que por consiguiente se reglamenta en el artículo 12 del Decreto 0823 de 1994 numeral 3 (...) *“Funciones de la Junta. La Junta Directiva del Fondo Nacional*

*Avícola tendrá las siguientes funciones: (3) Autorizar la celebración de contratos, según las condiciones que señale su propio reglamento” (...)*

Contrato de Administración No. 20090116 de 12 de junio de 2009 celebrado entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y FENAVI clausula tercera: obligaciones de FENAVI numerales 3, 5 y 12 (...) *“(3) Administrar los recursos provenientes de la contribución materia de este contrato, a través de la cuenta especial denominada Fondo Nacional Avícola. (5) Ejecutar las actividades que señale la Junta Directiva del Fondo Nacional Avícola de acuerdo con los artículos 12 de la Ley 117 de 1994 y 12 del Decreto 823 de 1994. (12) Dar cabal cumplimiento con los objetivos planteados en la ley y sus decretos reglamentarios” (...)*

Contrato de Prestación de Servicios No. CH-005 – 2019 suscrito el 1 de abril de 2019, con la empresa Conexión Efectiva Mercadeo y BTL S.A.S. T: 900.706.685-0) hoy Conexión Teatral S.A.S

Ley 57 de 1887 Código Civil Colombiano artículo 1602. (...) *“Los contratos son ley para las partes. Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales.” (...)* y artículo 1619. (...) *“Limitaciones del contrato a su materia. Por generales que sean los términos de un contrato, solo se aplicarán a la materia sobre que se ha contratado. (...)*

Que de acuerdo con el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011, se amplió el concepto de sujetos sometidos a responsabilidad disciplinaria, modificando el artículo 53 de la Ley 734 de 2002, en los siguientes términos: *“El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales.*

*Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos.*

*Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos...”*

Que el procedimiento de inversión (...) de FENAVI – FONAV establece:

**8. Obligaciones del interventor.**

*“Los directores de programa realizarán la labor de interventoría, así;*

*8.1. RESPONSABILIDAD: Responderá por los resultados de su gestión y de las decisiones tomadas durante la vigencia del contrato.*

*8.2. CUMPLIMIENTO: Verificará el cumplimiento de lo establecido en el contrato en cuanto a su ejecución y liquidación.*

*8.3. ECONOMIA: Velará porque los recursos sean ejecutados en forma adecuada y de acuerdo con las asignaciones presupuestales de los mismos.*

*8.4. AUTORIZACION DE PAGO: Cuando sean recibidas las facturas, soportes de pagos de las órdenes de inversión y los contratos, verificará que se hayan cumplido las obligaciones establecidas, que los pagos correspondan a los valores acordados y que los informes se hayan recibido a total satisfacción del interventor. El pago de la factura se autoriza con el Vo.Bo. del director de programa, el cual se evidencia cuando aparece el nombre del director de programa en la autorización de pago.*

*8.5. EJECUCION: Velará porque el contrato se ejecute cumpliendo con la programación establecida en el mismo”.*

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

Y en el artículo 126 del Decreto Ley 403 de 2020, que Modifica el artículo 6º de la Ley 610 de 2000, quedando así: *“Artículo 6. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de*

*servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo.”*

La Federación Nacional de Avicultores de Colombia (FENAVI), actuando como administrador del Fondo Nacional Avícola (FONAV), celebró el Contrato de Prestación de Servicios No. CH-005 - 2019 suscrito el 1 de abril de 2019, con la empresa Conexión Efectiva Mercadeo y BTL S.A.S. (NIT: 900.706.685-0) hoy Conexión Teatral S.A.S, con el **OBJETO** de:

*“El presente contrato tiene por objeto adelantar acciones de responsabilidad social empresarial a través de la suscripción de actividades que contribuyen al esparcimiento, recreación, lúdica y conocimiento sobre los hábitos alimenticios y la importancia de consumo del huevo en niños, niñas y adolescentes como fuente de proteínas y vitaminas ya que aportan un alto grado nutricional durante el crecimiento y desarrollo.*

*Por lo anterior se realizará un show lúdico – pedagógico denominado “show de la cocina mágica de Monsieur Champinog y los huevos Fantásticos”, para 22.000 niñas y niños en las ciudades de (Bogotá, Puerto Guzmán, Medellín, Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Tumaco, Santa Marta y Pereira) de los cuales, el 30% de los niños pertenecerá al ICBF y el 70% a colegios públicos y privados durante el año 2019”.*

#### **Clausula Segunda: OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA:**

4. (...) *“Gestionar y asumir la compra de 22.000 refrigerios en empaque individual, garantizando la inocuidad de los alimentos, los cuáles deben incluir (sándwich con huevo, fruta y jugo en caja).” (...)*

*“12. Presentar a **EL CONTRATANTE** un informe y/o reporte mensual de las actividades realizadas, el cual debe incluir un status de alcance por presentación, sugerencias, problemas presentados, y demás aspectos importantes que deban ser conocidos por FENAVI-FONAV.”*

**Clausula Cuarta:** establece que el valor del contrato es de trescientos treinta y tres millones, doscientos cincuenta cinco mil, quinientos veinticuatro pesos (\$333.255.524) IVA incluido facturado directamente al contratante.

**Clausula Quinta:** Forma de pago. (...)

*“**Parágrafo primero:** Las facturas que sean radicadas por el **CONTRATISTA** deberán cumplir todos los requisitos por la Ley. El pago será efectuado por el **CONTRATANTE** dentro de los treinta (30) días calendario siguiente a la fecha de radicación de la factura, previa aceptación del informe de actividades que deberá ser presentado por el **CONTRATISTA** junto con la factura de conformidad con el*

numeral 12 de la cláusula segunda del presente contrato, en el cual deberá indicar las actividades desarrolladas”.

**Clausula Decima Sexta: Anexos del contrato:** hacen parte integral los siguientes documentos:

- “1. Cronograma de actividades con alcance por ciudad.
2. Presupuesto presentado por **EL CONTRATISTA.**”

**Clausula Decima Octava: Designación de interventor.** Al director del Programa Huevo o quien haga sus veces.

De conformidad con lo señalado y en consideración a la evaluación de los documentos que forman parte integral de la carpeta, el equipo de auditoría de la CGR, evidenció las siguientes inconsistencias:

1.- Del objeto del contrato se desprende que la actividad fundamental era realizar un show lúdico - pedagógico denominado “*show de la cocina mágica de Monsieur Champinog y los Huevos Fantásticos*”, para 22,000 niñas y niños en las ciudades de Bogotá, Puerto Guzmán, Medellín, Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Tumaco, Santa Marta y Pereira, de los cuales, el 30% de los niños pertenecerá al ICBF y el 70% colegios públicos y privados durante el año 2019”.

Al respecto, cabe precisar que a pesar de señalar de manera global la población infantil de 22.000 (niñas y niños) para recibir las presentaciones y refrigerios ofrecidos, en ningún momento se especificó e identificaron los niños que pertenecerían al ICBF y a colegios públicos y privados de las diferentes ciudades, para los cuales se esperaba prestar el servicio, es decir, que no hubo una base de datos, acorde con un estudio de necesidades con los centros educativos y el ICBF, para determinar los niños beneficiarios del contrato de prestación de servicios, desconociendo el principio de planeación, en el entendido, que se expresó: “...de los cuales, el 30% de los niños pertenecerá al ICBF y el 70% a colegios públicos y privados durante el año 2019...”. Técnica que fue aprobada en el Acta de Junta Directiva N° 122, celebrada el 22 de marzo de 2019, en el numeral 10.1.2 (página 22)

2.- Que el objeto de contrato especificó las ciudades en donde se realizará el show lúdico – pedagógico, “*show de la cocina mágica de Monsieur Champinog y los Huevos Fantásticos*”, siendo estas: Bogotá, Puerto Guzmán, Medellín, Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Tumaco, Santa Marta y Pereira. Una vez verificado el informe de cumplimiento “*Conexión Teatral - Personalizando Experiencias*” (folios 76 a 98 del expediente digital) se evidencia que no se han desarrollado las actividades en las ciudades de Tumaco y Pereira; y estas han sido reemplazadas por las ciudades de Tunja, Sogamoso y Armenia. Sobre esta situación no se evidenció informe por

parte del interventor u *otro sí* al contrato que permita entender el porqué del cambio y la afectación al contrato por esta decisión.

Es importante, precisar el siguiente alcance fiscal.

3.- En la revisión del expediente se determinó que, una vez ejecutadas todas las presentaciones teatrales del show lúdico pedagógico en las diferentes ciudades del territorio nacional listadas dentro del contrato, no se dio cumplimiento a la totalidad poblacional de niños y niñas que debían ser sujetas de beneficio en las actividades de esparcimiento, recreación, lúdica y conocimiento sobre hábitos alimenticios y la importancia del consumo de huevo.

La afirmación anterior tiene como base lo plasmado por el contratista en el único informe de cumplimiento denominado “CONEXIÓN TEATRAL – PERSONALIZANDO EXPERIENCIAS”, visible a folio 98 del expediente digital del contrato facilitado por FENAVI – FONAV donde se registran los siguientes logros:

**Tabla No. 5. Cuadro de población impactada por municipio**

	Mar.	Abr.	May.	Jun	Jul	Ago.	Sept	Oct	Nov	Dic	Total
<b>Fechas</b>	26	30	7	4		13	10	11	18	2	
<b>Bogotá</b>	780	2.541	937	132		658	515	300	1.200	998	8.061
<b>Putumayo</b>		3.500									3.500
<b>Medellín</b>			1.021								1.021
<b>Barranquilla</b>				876							876
<b>Bucaramanga</b>					937						937
<b>Cali</b>						235					235
<b>Tunja</b>							672				672
<b>Santa Marta</b>								1.228			1.228
<b>Sogamoso</b>									1.827		1.827
<b>Armenia</b>										632	632
<b>Total</b>											<b>18.989</b>
<b>Meta esperada</b>											22.000
<b>porcentaje impacto</b>											<b>86%</b>

Fuente: Informe del contratista Conexión Efectiva Mercadeo y BTL S.A.S.

Lo anterior evidencia las fechas de ejecución en las distintas ciudades, incluidas las presentaciones y número de población asistente a las obras, en el cual se indica que el total de la población beneficiada fue de 18.989, de donde se deduce que no se cubrió el total de la población beneficiaria objeto del contrato, que según la cláusula primera *el show lúdico – pedagógico denominado “show de la cocina mágica de Monsieur Champinog y los huevos Fantásticos”,* estaba dirigido a 22.000 niñas y/o niños, presentando entonces un déficit de 3.011 niños y niñas, de acuerdo con lo planteado contractualmente, o sea, se dio cumplimiento con el 86% de la

población requerida; sin embargo, FENAVI pagó el total del contrato como consta en el acta de liquidación del contrato con fecha del 14 de febrero de 2020 (folios 100 y 101 del expediente CH-005-2019); y en las respectivas facturas de pago citadas a continuación:

**Tabla No. 6. Relación de Facturas y Autorizaciones de Pago**

FACTURA	FECHA	AUTORIZACIÓN	VALOR
Conexión Efectiva 0296	26/04/2019	19395	\$ 106.035.849
Conexión Efectiva 0297	2/05/2019	19499	\$ 30.295.957
Conexión Teatral C02	3/07/2019	20254	\$ 60.591.913
Conexión Teatral C08	2/08/2019	20568	\$ 15.147.978
Conexión Teatral C11	3/09/2019	20934	\$ 30.295.957
Conexión Teatral C16	8/10/2019	21286	\$ 45.443.934
Conexión Teatral C26	1/11/2019	21636	\$ 30.295.957
Conexión Teatral C38	9/12/2019	N.R.E.	\$ 15.147.978
<b>Total</b>			<b>\$ 333.255.523</b>

Fuente: Información del expediente contrato CH05 de 2019 – FENAVI - FONAV

Tomando como referente lo estipulado en el parágrafo 1 de la cláusula cuarta (4) del contrato: (...) “Este valor incluye todos los costos directos e indirectos para la realización del presente contrato, los impuestos y demás gravámenes de acuerdo con la normatividad tributaria que le corresponde asumir el contratista y los demás costos que se requieran para el cumplimiento del mismo y que no se encuentran relacionados en este documento. Los recursos se descontarán del programa huevo, proyecto: fortalecimiento del consumo, subproyecto: formación de consumidores.” (...), el contrato tenía un valor global de \$333.255.524 para desarrollar jornada lúdica pedagógica para 22.000 niños y niñas, por tanto, se determina lo siguiente:

**Tabla No. 7. Valor no Ejecutado por Alcance Poblacional**

CONSIDERACIÓN	VALOR
Valor del contrato	\$333.255.524
Población objeto del contrato (niños y niñas):	22.000
Valor por persona en referencia al total del contrato	\$ 15.148
Valor total por población no atendida	\$45.610.628

Fuente: equipo auditor

En concordancia con lo anterior se evidenció que los pagos no estuvieron sujetos ni a número de funciones y/o beneficiarios, debiéndose tomar el valor total cobrado por el contratista.

En estas condiciones, cabe advertir que el Fondo Nacional de Avicultores de Colombia, administrador de los recursos parafiscales del Fondo Nacional Avícola,

canceló el total del valor del contrato por \$ 333.255.524, conforme la cláusula cuarta, situación que dio lugar a suscribir el acta de liquidación del contrato de prestación de servicios el 14 de febrero de 2020; acordando que el contrato es liquidado por mutuo acuerdo según condiciones preestablecidas, que las partes se encuentran a paz y salvo por las obligaciones contraídas en virtud del contrato.

Esta situación se origina por la falta de gestión institucional en la exigencia del cumplimiento de las obligaciones contractuales dentro de los términos pactados y la falta de control y seguimiento por parte del interventor del Contrato.

En tal sentido, FENAVI administrador de los recursos parafiscales de conformidad con el artículo 3 de la Ley 610 de 2000, incurrió en una gestión fiscal antieconómica e ineficiente de manera tal, que ante la falta de análisis necesarios que conllevaran a la planeación de justificación de necesidades, se infringió de esta forma los principios de economía y eficacia, de la función administrativa de la C.P. de C., al omitir su responsabilidad en el manejo de los recursos públicos del Fondo, que generó la disminución de los mismos en cuantía de \$ 45.610.628.

La vulneración de los principios de la función administrativa de la Constitución Política y de la reglamentación interna, conllevan a una eventual falta disciplinaria, por la ausencia de control y seguimiento y el cumplimiento de las normas de derecho privado; por tal razón, se dará traslado al operador jurídico competente en virtud del artículo 34 de la ley 734 de 2002

## **RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

*“Con las actividades ejecutadas, de acuerdo con el objeto del contrato, se impactaron 22.027 niños como se evidencia en el informe final; en folio 89 de la carpeta física se hace referencia a una población de niños impactada equivalente a 19.989, sin embargo, tal informe corresponde a una versión preliminar. La diferencia en las cifras, con respecto al informe final, corresponde a la demora en la entrega de los datos finales por parte del ICBF. Una vez estuvieron disponibles el proveedor actualizó las cifras e hizo la entrega del informe final. Lamentablemente este no se imprimió para hacer la actualización en la carpeta física, sin embargo, esta evidencia está disponible en el sistema de almacenamiento de información SAIA y en los archivos digitales del proyecto. Adjuntamos en la carpeta “observación # 13” el informe final.”*

## **ANÁLISIS DE LA RESPUESTA**

FENAVI en oficio del 17 de noviembre (2021) da respuesta al documento 2021EE0193188 de la Contraloría General De La República, en la página 11 indica

que la ejecución del contrato CH-005-2019 impactó un total de 22.027 niños, que la evidencia reposa en el informe final, también que este se encuentra almacenado en su sistema de información SAIA y que el informe contenido en el expediente, sujeto a auditoría por parte de la CGR, era un informe parcial. También indica que el informe final no fue entregado a tiempo por parte del ejecutor del contrato, pues el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) demoró la entrega de datos. Así que el contrato fue liquidado con el documento parcial.

Como parte integral de la respuesta se anexaron dos archivos que contienen el informe final un PDF y un PowerPoint que son similares el uno al otro. El documento PowerPoint tiene como fecha de creación el 10 de noviembre de 2021, y la diferencia con el informe presentado en el expediente evaluado por la auditoría es un cuadro hecho en Excel y pegado en una página del mismo (pág. 26). El PDF es un símil del documento en versión PPT.

Por tanto, se hacen las siguientes aclaraciones:

- El sujeto de control no dio acceso al equipo auditor a los datos contenidos en el sistema de información SAIA, de tal manera que en el marco del proceso auditor no se puede tener como verificado algo que no se documentó.
- El contrato fue liquidado con datos parciales y posteriores a este se anexó el informe correspondiente al ICBF.
- El valor reportado para la intervención en el ICBF es de 3.038 niños cifra que no corresponde con el 30% de la población beneficiaria según el objeto del contrato pues este debería ser 6.600. Por consiguiente, tampoco se da cumplimiento al objeto en este sentido.
- Ante la situación observada sobre la carencia de información del por qué se cambiaron las ciudades de ejecución del contrato sin su respectivo soporte (otrosí o informe de interventoría), la entidad no da explicación a la situación y no envía soporte de esto. Aunque en el PPT anexo, en una de las páginas, se indica que el cambio de una ciudad (Tumaco) se hace por cuestiones de orden público. Aspecto que tampoco se encuentra soportado.
- La presentación de PowerPoint enviada como anexo fue elaborada el día **10 de noviembre 2021**, por lo cual no supone ser un informe final presentado por parte del contratista ante la entidad en 2019 (fecha de ejecución del contrato). Por este motivo no puede ser considerado una prueba, ya que no hace las veces de soporte legal para la liquidación del contrato. *(En el análisis de metadatos del archivo se puede identificar que éste fue creado por un funcionario de FENAVI el día 10 de noviembre del presente año).*

Aún con lo enviado por parte de la entidad, no es posible verificar el cumplimiento del objeto del contrato sobre 22.000 niños y niñas, ya que las cifras reportadas

carecen de soportes, como: listados de asistencia, certificados de los colegios visitados con su población participante y certificados de participación del ICBF con cantidad poblacional atendida. El archivo fotográfico que hace parte del informe presentado por el contratista ante la entidad no permite evidenciar la totalidad de los niños y no es viable aceptar el cumplimiento de la cantidad de la población, solamente por el registro fotográfico

De igual manera, los otros puntos evaluados en la observación (acciones de planificación para población a impactar y cambio de ciudades de ejecución) no fueron atendidos dentro de la respuesta brindada por la entidad. Por consiguiente, se está incumpliendo lo dispuesto en la Ley 610 de 2000 artículo 3 sobre gestión fiscal, la Ley 1474 de 2011 artículo 44 ampliación de sujetos sometidos a responsabilidad disciplinaria, y bajo estas circunstancias de no comprobarse lo contrario al artículo 126 del Decreto Ley 403 de 2020, que Modifica el artículo 6º de la Ley 610 de 2000, *en los referente a Daño Patrimonial al Estado.*

Del análisis anterior se determina que, la observación se mantiene y se configura como hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario y fiscal.

### **Conclusión Incumplimiento Material – Conclusión (concepto) con Reserva.**

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que, salvo lo descrito en los hallazgos anteriormente en lo referente a la asignación de recursos para los programas de inversión y la ejecución de los mismos, la información acerca de la materia controlada en la entidad auditada resulta conforme, en todos los aspectos significativos, de acuerdo con los criterios establecidos para tal fin.

## 4.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3

OBJETIVO ESPECÍFICO 3
Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento de los mecanismos de control implementados por el administrador de los recursos, en el recaudo y aplicación de la cuota parafiscal, y por el Ministerio de Agricultura en el ejercicio de evaluación y seguimiento a los programas y proyectos financiados con recursos del Fondo Nacional Avícola, y demás obligaciones contraídas en el contrato de administración.

### 4.4.1 Auditoría Interna

El Decreto 2025 del 6 de Noviembre de 1996 del Ministerio de Agricultura, por el cual se reglamenta 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, en el capítulo 1 Mecanismo de Control Interno, compilada en el Decreto 1071 de 2015, establece que 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.

De acuerdo con lo anterior, la auditoría interna del FONAV realiza visitas periódicas a las diferentes empresas recaudadoras de la Cuota de Fomento Avícola con el fin de verificar el cumplimiento de los procedimientos y normas establecidos para la liquidación, recaudo, y traslado de los recursos. Como resultado de este procedimiento no se detectaron situaciones de incumplimiento que fueran validados como hallazgos de auditoría.

Igualmente, en desarrollo de los procedimientos de auditoría relacionados con la inversión y ejecución de los recursos parafiscales del FONAV, se determinaron debilidades de control interno, las cuales se encuentran reflejadas en cada uno de los hallazgos constituidos como resultado de la ejecución de los recursos a través de la contratación y que hacen referencia al cumplimiento de los principios de la función administrativa, la supervisión e interventoría de los contratos, Manual de Contratación y Supervisión, Procedimiento para la Selección de Proveedores, cumplimiento de normas relacionadas con las diferentes fases de la contratación, Proceso de Gestión de Calidad y aplicación de la Ley General de Archivo. Contextos que requieren de acciones en la implementación de controles efectivos, que garanticen en forma oportuna el cumplimiento de procedimientos y normas para la correcta ejecución de los recursos de inversión a través de la contratación. Es de precisar que de no corregirse oportunamente puede poner en riesgo los recursos del Fondo.

### **Conclusión (Incumplimiento Material) – Concepto (Con Reserva)**

Como resultado de los procedimientos aplicados con el fin de evaluar el cumplimiento de los mecanismos de control implementados por FENAVI, como administradora de FONAV, la Contraloría General de la República, considera que,

salvo lo descrito en el párrafo anterior, resulta conforme en los aspectos significativos con los criterios aplicados.

#### 4.5 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4

OBJETIVO ESPECÍFICO 4
Identificar, verificar y evaluar los controles en la gestión de los recursos COLOM – PEQ invertidos en el sector avícola a través de FENAVI, de acuerdo con los proyectos ejecutados en los años 2018 y 2019, en virtud del decreto 728 de 2012.

#### 4.5.1 Tratado de Libre Comercio -TLC- (COLOMBIA – ESTADOS UNIDOS)

##### 4.5.1.1 Antecedentes

La Política de Comercio Exterior en Colombia, durante la década del 2000, se había fundamentado básicamente en el incremento de relaciones comerciales con la Comunidad Andina de Naciones – CAN -, buscando accesos unilaterales a mercados bajo Acuerdos de Comercio de Preferencia o Áreas de libre Comercio, generando un desnivel significativo entre exportaciones del país y la magnitud de importaciones que ingresaban, motivo por el cual se hizo necesario promover cambios a nivel de las diferentes corrientes y políticas comerciales, con el fin de incrementar nuevos mercados y acceder al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, el cual se inició en el 2012, para que empresarios de diversos sectores de la economía realicen inversiones a largo plazo, aumentando la producción y productividad, buscando ser sostenibles en el tiempo, forjando condiciones favorables para incrementar las exportaciones.

##### 4.5.1.2 Acuerdo de Promoción Comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América

Es así como se crea un acuerdo entre USA y Colombia. Desde el inicio del acuerdo, se pretendía que el TLC fuese precursor de oportunidades, buscando el mejoramiento del desempeño de la economía nacional a nivel de exportaciones. Los temas básicos del acuerdo fueron el acceso a mercados industriales y agropecuarios.

##### 4.5.1.3 Contenido del Acuerdo

El contenido del acuerdo se redactó en 23 capítulos y el proceso culminó con la publicación del Decreto 993 del 15 de mayo de 2012, mediante el cual se promulgó el "Acuerdo de promoción comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América", sus "Cartas Adjuntas" y sus "Entendimientos", la Proclama fue un requisito necesario para la entrada en vigor del Tratado.

Para el sector agropecuario, específicamente en avicultura, los logros obtenidos en las negociaciones fueron los cuartos traseros de pollo, considerados como uno de los productos de mayor sensibilidad puesto que para USA dicho producto no es comercial y se consideran segundas, mientras que en el país tiene un alto consumo; en consecuencia, Colombia logró obtener flexibilidades que reflejan uno de los mayores niveles de protección dentro del Tratado, incluyendo una cláusula de revisión de todo el esquema, al noveno año de implementación del acuerdo, donde se podrán revisar los verdaderos efectos del esquema y asumir las correcciones necesarias.

Este Acuerdo de Promoción Comercial entre Estados Unidos y Colombia, (en inglés Colombia Trade Promotion Agreement (TPA)), fue aprobado el 10 de octubre de 2011 por el Congreso de los Estados Unidos y entró en vigencia el 15 de mayo de 2012, con el fin de favorecer a los dos países en diferentes puntos a nivel comercial.

#### **4.5.1.4 Normatividad:**

- **Ley 1166 de 2007.** Por medio de la cual se aprueba el Protocolo Modificatorio al Acuerdo de Promoción Comercial Colombia – Estados Unidos, firmado en Washington y carta adjunta.
- **Decreto 993 de 2012.** Por medio del cual se promulga el “Acuerdo de promoción comercial entre la Republica de Colombia y los Estados Unidos de América, sus Cartas adjuntas y sus Entendimientos.
- **Decreto 728 de 2012.** Por el cual se reglamenta la aplicación del contingente arancelario de cuartos traseros de pollo y arroz del Acuerdo de Promoción Comercial entre la Republica de Colombia y los Estados Unidos.
- **Decreto 730 de 2012.** Por el cual se da cumplimiento a los compromisos adquiridos por Colombia en virtud del Acuerdo de Promoción Comercial entre la Republica de Colombia y los Estados Unidos de América.
- **Decreto 735 de 2012.** Por la cual se reglamenta el artículo 17 de la Ley 1255 de 2008 y se fijan condiciones para la prohibición del ingreso a Colombia de aves vivas y productos aviares de riesgo, procedentes de países o zonas en las cuales se haya registrado influenza aviar y/o enfermedad de Newcastle.

- **Decreto 539 de 2014.** Por el cual se expide el reglamento técnico sobre los requisitos sanitarios que deben cumplir los importadores y exportadores de alimentos para consumo humano.
- **Decreto 459 de 2016.** Por el cual se modifica parcialmente el Arancel de Aduanas
- **Resolución 057 de 2015.** Por medio de la cual se señalan las descripciones mínimas de las mercancías objeto de importación.
- **Resolución 000120 de 2012.** Por la cual se señala el procedimiento para el control de los contingentes arancelarios de cuartos traseros de pollo y arroz en los términos del Acuerdo de Promoción Comercial entre la Republica de Colombia y los Estados Unidos de América.
- **Resolución 5109 de 2005.** Por la cual se establecen los requisitos de rotulado o etiquetado que deben cumplir los alimentos envasados y materias primas de alimentos para consumo humano.
- **Resolución ICA 3336 de 2004.** Por la cual se adoptan medidas de índole sanitaria para importaciones y exportaciones de animales y sus productos.
- **Circular 000023 de 2012.** Entrada en vigencia “Acuerdo de Promoción Comercial entre la Republica de Colombia y los Estados Unidos de América”

#### **4.5.1.5 TLC y el Sector Avícola:**

Desde el inicio, en el 2012, con la entrada en vigencia del TLC, los avicultores colombianos han tenido acceso sin restricciones arancelarias para la importación desde los Estados Unidos, de las materias primas destinadas a la alimentación de aves y con relación a la importación de pollo. se traen los cuartos traseros, los cuales son considerados producto de segunda y, en el país, son de alto consumo, lo anterior se trabajó bajo un esquema que no afectara a la industria nacional, de manera que para el primer año se podían importar hasta 27.000 toneladas de cuartos traseros de pollo congelado y cada año, iría aumentando 4%; si se pretende importar cantidades mayores a estas, se deberá pagar un arancel de 164% por los primeros cinco años de vigencia del tratado y luego se iría desmontando gradualmente el arancel durante 18 años, a partir de ese momento, el arancel será de 0% para la importación de pollo.

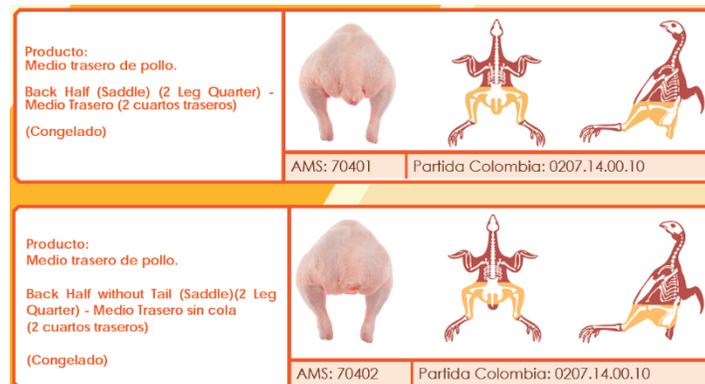
#### **4.5.1.6 Productos del Contingente:**

De acuerdo con lo establecido en el TLC, los siguientes productos están incluidos en el contingente arancelario y se clasifican en las subpartidas arancelarias, según Decreto 459 de 2016

- ✓ Medio trasero (dos cuartos traseros)
- ✓ Cuartos traseros
- ✓ Cuarto trasero en sus trozos
- ✓ Pierna Completa
- ✓ Pernil
- ✓ Pierna
- ✓ Rabadilla

En la siguiente imagen se muestran las partes del pollo que entran en los contingentes, básicamente los cuartos traseros del pollo.

Imagen No 1: Presentación cuartos traseros



Fuente Fenavi

Las importaciones de pollo se realizan mediante un sistema de subasta pública en los Estados Unidos, a través de una empresa exportadora (Export Trade Company) y quien direcciona dichas subastas es COLOM-PEQ (Colombia Poultry Export Quota, Inc), corporación sin fines de lucro en Delaware, conformada por la USA Poultry and Egg Export Council (USAPEEC) y la Federación Nacional de Avicultores de Colombia (FENAVI).

#### **4.5.1.7 COLOM-PEQ se encarga de:**

- Llevar a cabo subastas como un medio para adjudicar derechos de exportación a los mejores postores, entre las personas que participen o entidades constituidas o domiciliadas en los Estados Unidos, del contingente arancelario para productos avícolas según lo acordado entre los Estados Unidos de América y la República de Colombia, como parte del Acuerdo de Promoción Comercial.
- Distribuir los ingresos de dichas subastas para apoyar la operación y la administración de COLOM-PEQ

- Distribuir los ingresos restantes a USAPEEC y FENAVI con el propósito de financiar proyectos de acceso de mercado, promoción de mercados, educación, fortalecimiento de capacidades, y científicos y técnicos, en beneficio de las industrias avícolas de los EE.UU. y la República de Colombia.<sup>7</sup>
- Reportar a la DIAN, el número del Certificado de Exportación luego de realizar la subasta (Resolución 0120 de 2012, literal D, art. 4)

Para la legalización y cumplimiento de las importaciones de cuartos traseros de pollo, a través de las subastas, se expidió el Decreto 728 de 13 de abril de 2012, el cual determina que, *“el 50% de los ingresos obtenidos por la Export Trading Company, luego de deducidos los costos de funcionamiento, sean para los Sectores Gremiales representativos en Colombia. Estos ingresos serán destinados a financiar el desarrollo directo de proyectos de desarrollo de mercados y/o competitividad en beneficio del sector de la producción objeto del Contingente correspondiente en Colombia.”*

Dichos recursos en el país son administrados por la Federación Nacional de Avicultores – FENAVI -, entidad encargada de presentar según el Decreto 728 de 2012 **“Artículo 6°.** *Informe de destinación de recursos. Si en la constitución de la Export Trading Company participan los Sectores Gremiales Representativos en Colombia, estos deberán informar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, dentro de los primeros seis (6) meses del año, los proyectos que pretende realizar en beneficio del sector de la producción objeto del Contingente en Colombia en los que se destinará el 50% de los recursos que le correspondieron por su participación”*.

Es de precisar que, para la presentación de los programas y proyectos a ejecutar en el país, es necesario presentarlos ante COLOMPEQ y, una vez viabilizados por ellos, se presentan ante el MADR en el primer semestre del año y, posterior a ello, se hace la transferencia de los recursos a la cuenta de FENAVI, para la ejecución de los programas y/o proyectos viabilizados.

El Decreto 730 de 2012, por el cual se da cumplimiento a los compromisos adquiridos por Colombia en virtud del Acuerdo de Promoción Comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América, en el artículo 31, se especifica las cantidades en toneladas métricas máximas permitidas, de acuerdo con las líneas arancelarias y al exceder el contingente establecido, se cobrará un arancel de acuerdo con la siguiente tabla, de igual manera se hace la relación en toneladas métricas que han subastado desde el inicio en el año 2012 hasta el 2020, de la siguiente manera:

---

<sup>7</sup> Página [www.colompeq.co](http://www.colompeq.co)

**Tabla No. 8: Toneladas máximas permitidas para ingresar al país y arancel Según Decreto 730 de 2012 y cantidad de importaciones ingresadas al país**

<b>AÑO</b>	<b>CONTINGENTE TM</b>	<b>ARANCEL (de superar el contingente)</b>	<b>IMPORTACION *</b>
2012	27.040	164,4	1.809,96
2013	28.122	164,4	10.904,13
2014	29.246	164,4	8.170,16
2015	30.416	164,4	10.792,91
2016	31.633	164,4	31.633,00
2017	32.898	151,8	23.379,40
2018	34.214	139,1	27.203,23
2019	35.583	126,5	17.792,00
2020	37.006	113,8	34.829,26
2021	38.486	101,29	
2022	40.026	88,5	
2023	41.627	75,9	
2024	43.292	63,2	
2025	45.024	50,6	
2026	46.825	37,9	
2027	48.698	25,3	
2028	50.645	12,6	
2029	Ilimitado	0	
<b>TOTAL</b>			<b>166.514,05</b>

Fuente: Decreto 730 de 2012, página COLOMPEQ y FENAVI

\* Estos datos corresponden a las toneladas métricas otorgadas en la subasta, es de precisar que no siempre coinciden con la cantidad de toneladas ingresadas al país, ya que se relacionan en la DIAN, puesto que *“una de las condiciones fue otorgar a la DIAN la responsabilidad de llevar el control del contingente, adoptando las medidas pertinentes para verificar que las mercancías que se importan se encuentran amparadas en un Certificado de Asignación de Cuota vigente y que las cantidades anuales libres de arancel no superen dicho contingente, o que si lo supera, se aplique el arancel correspondiente conforme al acuerdo.*

*El Certificado de Asignación de Cuota en su original es similar a un título valor y de acuerdo con la resolución DIAN 0120 de 2012, es la base de la solicitud para el tratamiento arancelario preferencial con 0% de arancel. Una vez asignado debe ser notificado por la empresa COLOM-PEQ a la DIAN”<sup>8</sup>*

<sup>8</sup> Manual Importaciones FENAVI. <http://importaciones.fenavi.org>

Desde el 2012 al 2020, es decir en 9 años, se han realizado 32 subastas, en el 2012 se realizó una y en el 2020 se realizaron 3, en los demás años se realizaron 4 subastas por año.

En la siguiente tabla se pueden evidenciar los ingresos que se han generado durante los 9 años de vigencia del TLC por motivo de las subastas:

**Tabla No. 9: Ingresos generados por las subastas anuales, ingresos para FENAVI y recursos trasladados para implementación de programas y/o proyectos**

AÑO	INGRESO NETO ANUAL USD	INGRESOS POR AÑO USD PARA FENAVI	RECURSOS TRANSFERIDOS A FENAVI	TRM	VALOR EN PESOS COP
2012	-54.374	-27.187	0	0	0
2013	483.568	214.597	0	0	0
2014	272.104	357.103	0	0	0
2015	368.908	535.103	0	0	0
2016	1.800.696	1.237.713	197.738	2.909,19	575.257.412
2017	1.440.965	1.702.529	255.667	2.984,00	762.910.328
2018	1.354.344	2.033.309	366.000	2.801,80	1.025.458.800
2019	1.711.290	2.073.495	838.500	3.177,50	2.664.333.750
2020	1.676.683	*2.950.296	1.657.905		0
<b>TOTAL</b>	9.054.184				5.027.960.290

Fuente: Información enviada por FONAVI y página web COLOMPEQ

\*USD \$2.950.296 este valor difiere del presentado en los documentos de COLOMPEQ (carta al MADR firmada por el Secretario de COLOMPEQ – de fecha 21 de diciembre 2020) que presenta un valor de USD \$2.809.744, presentando una diferencia de USD \$140.552. (Información suministrada a la CGR)

En el primer año de funcionamiento del COLOMPEQ 2012, se realizaron dos subastas, los ingresos de la primera no cubrieron los gastos operativos de instalación e iniciación de actividades para la empresa, presentando un déficit de USD \$54.374 dólares, los ingresos de la segunda subasta se presentaron en la vigencia 2013 como ingresos diferidos, por un valor de USD \$76.508 dólares.

De igual manera, los recursos que han sido transferidos en Colombia a FENAVI han sido para ejecutar programas y/o proyectos, todos basados en el aumento de consumo de pollo, a través de estudios de mercado, promoción y divulgación en diferentes medios de comunicación.

Es de precisar, que para las vigencias 2012, 2013, 2014, 2015 no se presentaron proyectos para su aprobación ante COLOMPEQ y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el fin de acumular recursos para ser invertidos. A partir del 2016 y hasta el 2019 se presentaron proyectos, todos fueron aprobados dentro del

proceso y, en el 2020, los proyectos se presentaron de manera extemporánea, razón por la cual el MADR no los aprobó.

De acuerdo con la información suministrada a la CGR, para la vigencia 2020 utilizaron un remanente que les quedó, por el cambio de la tasa representativa de mercado - TRM al momento de traer los recursos en 2019, el cual fue usado en la misma línea de los proyectos del 2019.

A continuación, se presenta la relación de los proyectos enviados por FENAVI – FONAV durante las vigencias del 2016 al 2020 al Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural – MADR, para su aprobación

**TABLA No. 10 EJECUCIÓN RECURSOS COLOMPEQ - 2016**

<b>SALDO RESTANTE DE 2015 COP</b>	N/A
<b>TRM</b>	\$ 2.909,19
<b>EJECUCIÓN RECURSOS COLOM-PEQ 2016 USD Transferidos</b>	197.138
<b>TERCERO</b>	<b>SALDO</b>
JOTA + COMUNICACIONES (Material Festival del Pollo)	\$ 35.104.117
AC NIELSEN (Socialización Investigación)	\$ 51.159.902
LA FACTORIA (Material Festival del Pollo)	\$ 9.785.760
BBVA	\$ 4.127.544
GLOBOS DELATEX (Material Festival del Pollo)	\$ 2.540.400
LUZ PIEDAD HERRERA	\$ 8.800.000
KOALA ANDINA	\$ 43.331.743
MEDIACOM	\$ 386.778.224
JOTA + COMUNICACIONES (Estandarización Recetas)	\$ 7.059.080
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 548.686.770</b>
<b>TOTAL PESOS INGRESADOS</b>	<b>\$ 573.511.013</b>
<b>DIFERENCIA</b>	<b>\$ 24.824.243</b>
<b>PROYECTOS PRESENTADOS AL MADR - información suministrada CGR</b>	
Investigación Mercados	\$ 58.400.000
promoción y consumo	\$ 517.800.000
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 576.200.000</b>

Fuente: FENAVI – FONAV

**TABLA No. 11: EJECUCIÓN RECURSOS COLOMPEQ 2017**

<b>DÓLARES TRANSFERIDOS</b>	\$ 255.667
<b>SALDO RESTANTE DE 2016 COP</b>	\$ 24.824.243
<b>TRM</b>	\$ 2.984,00
<b>EJECUCIÓN RECURSOS COLOM-PEQ 2017</b>	
<b>TERCERO</b>	<b>SALDO</b>

AC NIELSEN DE COLOMBIA LTDA (Investigación)	\$	15.496.840
ADA MARKETING (Material Publicitario)	\$	6.009.500
COORDINADORA MERCANTIL (Envíos Material Publicitario)	\$	12.409.193
COUNTRY INTERNATIONAL (Socialización Investigación)	\$	524.739
DESTINO CAFE (Espacio edición revista)	\$	2.400.000
ESSENCE MARKETING LTDA (Socialización Investigación)	\$	1.916.376
FEDERACIÓN NACIONAL DE (Socialización Investigación)	\$	93.000
FENAVI SECCIONAL ANTIOQUIA (Socialización Investigación)	\$	135.299
HOTELES ESTELAR S.A (Socialización Investigación)	\$	809.950
HRC DE COLOMBIA S.A (Socialización Investigación)	\$	3.240.000
INTERNATIONAL POULTRY (Socialización)	\$	7.505.665
JARA TORRES HENRY (Tiquetes y viáticos)	\$	350.000
JOSE PLUTARCO CUELLAR Z (Socialización investigación)	\$	156.500
JOTA MAS COMUNICACIÓN SAS (Material Publicitario)	\$	21.905.520
MAJOI SAS (Socialización investigación)	\$	368.982
MULLEN LOWE-SSP3 SA (Contratación medios y espacios)	\$	274.893.106
NAVARRO ESCOBAR (Tiquetes y viáticos)	\$	1.466.500
ORBIZ (Socialización investigación)	\$	4.199.165
PENSIERO SAS (Logística)	\$	2.470.000
RADIO CADENA NACIONAL S (Medios)	\$	260.000.000
SOCIEDAD HOTELERA ICONO (Socialización Inves)	\$	613.000
TARGET INSIGHTS SAS (Investigación)	\$	160.000.000
VIAJES EJECUTIVOS (Tiquetes y viáticos)	\$	4.418.958
<b>TOTAL</b>	<b>\$</b>	<b>781.382.293</b>
<b>TOTAL PESOS INGRESADOS</b>	<b>\$</b>	<b>762.910.328</b>
<b>DIFERENCIA</b>	<b>\$</b>	<b>6.352.278</b>
PROYECTOS PRESENTADOS Información suministrada a la CGR		
Investigación de mercado	\$	219.000.000
Promoción consumo	\$	548.000.000
<b>TOTAL</b>	<b>\$</b>	<b>767.000.000</b>

Fuente: FENAVI – FONAV

**TABLA No. 12: EJECUCIÓN RECURSOS COLOMPEQ 2018**

<b>DÓLARES TRANSFERIDOS</b>	\$	366.000
<b>SALDO RESTANTE DE 2017 COP</b>	\$	6.352.278
<b>TRM</b>	\$	2.801,80
<b>EJECUCIÓN RECURSOS COLOM-PEQ 2018</b>		
<b>TERCERO</b>		<b>SALDO</b>
MULLEN LOWE-SSP3 S A (Contratación medios y espacios)	\$	949.697.334
AC NIELSEN DE COLOMBIA LTDA (Socialización investigación)	\$	57.772.210
<b>TOTAL</b>	<b>\$</b>	<b>1.007.469.544</b>

<b>IMPUESTO A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS COP</b>	\$	3.556.589
<b>TOTAL PESOS INGRESADOS</b>	\$	1.025.458.800
<b>DIFERENCIA</b>	\$	20.784.945
PROYECTOS PRESENTADOS Información suministrada a la CGR		
Fortalecimiento de mercados	\$	80.000.000
promoción consumo	\$	950.000.000
<b>TOTAL</b>	\$	1.030.000.000

Fuente: FENAVI – FONAV

**TABLA No. 13: EJECUCIÓN RECURSOS COLOMPEQ 2019**

<b>DÓLARES TRANSFERIDOS</b>	\$	838.500
<b>SALDO RESTANTE DE 2018 COP</b>	\$	20.784.945
<b>TRM</b>	\$	3.177,50
<b>EJECUCIÓN RECURSOS COLOM-PEQ 2019</b>	\$	132.000.000
<b>TERCERO</b>		<b>SALDO</b>
FUNDACIÓN DELIRIO (Socialización investigación)	\$	2.160.000
VIAJES EJECUTIVOS (Tiquetes y viáticos)	\$	5.869.995
MINDBRAND S.A.S (Investigación Visión de marca + estudio insight)	\$	121.419.298
BTL IN HOUSE S.A.S + PRESENTE MEDIA S.A.S (Lanzamiento campaña consumo de pollo 2019)	\$	17.118.388
HAROLD ZEA & ASOCIADOS S.A.S (Contratación medios y espacios)	\$	2.186.646.820
DISCOVERY COMMUNICATIONS COLOMBIA LTDA (Contratación medios y espacios)	\$	99.999.999
OBJETIVO CONSULTORA LATINOAMERICANA (Estudio medición a restaurantes y consumo fuera del hogar-Food Service)	\$	90.509.020
GOURMET X-PERTS S A S (Socialización investigación)	\$	801.340
INTERNATIONAL POULTRY (Membresía)	\$	2.431.776
MINDBRAND S.A.S (Investigación Rediseño Logo + manual gráfico)	\$	25.542.755
<b>TOTAL</b>	\$	<b>2.552.499.391</b>
<b>TOTAL PESOS INGRESADOS</b>	\$	<b>2.664.333.750</b>
<b>DIFERENCIA</b>	\$	132.619.304
<i>Nota: Dentro del auxiliar de ejecución se encuentra el proveedor "Edificio Elemento" él hace parte de un reembolso que se le hace a FENAVI para la compra de unos tiquetes aéreos</i>		
PROYECTOS PRESENTADOS Información suministrado CGR		
Promoción Consumo	\$	1.100.000.000
Promoción Consumo Copa América más Ciclismo	\$	1.148.673.064
Construcción Visión de Mercado	\$	140.000.000
Estudio continuo fuera del hogar	\$	132.000.000
<b>TOTAL</b>	\$	<b>2.520.673.064</b>

Fuente: FENAVI – FONAV

**TABLA No. 14. EJECUCIÓN RECURSOS COLOMPEQ 2020**

<b>DÓLARES TRANSFERIDOS</b>	\$	-
-----------------------------	----	---

<b>SALDO RESTANTE DE 2019 COP</b>	\$	132.619.304
<b>TRM</b>	\$	-
<b>EJECUCIÓN RECURSOS COLOM-PEQ 2020</b>		
<b>TERCERO</b>		<b>SALDO</b>
HAROLD ZEA & ASOCIADOS S.A.S (Contratación medios y espacios)	\$	81.640.629
OBJETIVO CONSULTORA LATINOAMERICANA (Estudio Impacto y transformación del Food Service en tiempos del COVID y la evolución de las proteínas cárnicas)	\$	15.972.180
MINDBRAND S A S (Investigación de mercados)	\$	13.999.755
INTERNATIONAL POULTRY (Membresía)	\$	2.527.000
OBJETIVO CONSULTORA LATINOAMERICANA (Estudio Proyección categoría Pollo)	\$	20.225.251
<b>TOTAL</b>	<b>\$</b>	<b>134.364.815</b>
<b>TOTAL PESOS INGRESADOS</b>	\$	132.619.304
<b>DIFERENCIA</b>	\$	-1.745.511
<p><b>NOTA:</b> Los proyectos para la vigencia 2020, se presentaron extemporáneos ante el MADR, de acuerdo a lo establecido en el Decreto 728 de 2012, razón por la cual no se les dio viabilidad; se terminaron de ejecutar los proyectos con un saldo de la vigencia 2019</p>		

Fuente: FENAVI - FONAV

De acuerdo con las tablas anteriores, se puede evidenciar la correlación que existe entre los recursos invertidos y los proyectos presentados y aprobados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, durante todas las vigencias, excepto en el 2020; presentando diferencias entre lo ejecutado y lo programado, lo que obedece en algunos casos al cambio, de acuerdo con la Tasa Representativa del Mercado.

#### **4.5.1.8 Conclusiones**

- La Industria Avícola Colombiana cuenta con potencial de producción; sin embargo, hay contingencias que se pueden generar según las políticas económicas que se ejecuten con el tiempo, entre otras el final del Acuerdo de Libre Comercio; razón por la cual se deben planear estrategias de mercadeo, competitividad y transferencia de tecnología con miras a permanecer y ser competitivos en el mercado.
- Los recursos generados en estas subastas, son montos altos que permiten a la industria avícola, ser competitiva; sin embargo, dicho capital se empezó a ejecutar tres años después de entrar en vigencia el TLC.
- Para el 50% de las utilidades de las subastas que le corresponde administrar a FENAVI en USA, no se tiene una cuenta independiente, situación que

impide el control adecuado de los recursos, y el no poder confrontar los saldos presentados por FENAVI con los saldos de los extractos bancarios.

- De igual manera en el país, FENAVI no dispone de una cuenta exclusiva para administrar los recursos a los que se hace mención lo que significa que no existe manejo y control independiente de los recursos transferidos, para la visibilización de la ejecución de los programas por el MADR, impidiendo establecer el saldo real al final de cada vigencia.
- De acuerdo con el Decreto 728 de 2012 que en su artículo 6 establece: *“Informe de destinación de recursos. Si en la constitución de la Export Trading Company participan los Sectores Gremiales Representativos en Colombia, estos deberán informar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, dentro de los primeros seis (6) meses del año, los proyectos que pretende realizar en beneficio del sector de la producción objeto del Contingente en Colombia en los que se destinará el 50% de los recursos que le correspondieron por su participación.*

*“Antes de la ejecución de los proyectos de inversión, estos deberán contar con la aprobación por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, entidad que verificará que en efecto **se trate de proyectos de desarrollo de mercados y/o competitividad** en beneficio del sector de la producción objeto del Contingente correspondiente en Colombia.”* Subrayas y negrilla propia. FENAVI, ha destinado estos recursos a programas enfocados a la investigación de mercados y promoción del consumo, dejando de lado los programas relacionados con la competitividad.

- Como resultado de las entrevistas realizadas por el equipo auditor a los representantes o gerentes de las empresas incubadoras de los departamentos de Santander y Valle de Cauca, en lo referente a las importaciones de los cuartos traseros de pollo, se pudo evidenciar básicamente dos situaciones: la primera es que estas importaciones no les afecta la producción y venta, ya que, según la idiosincrasia de las amas de casa Colombianas, prefieren el pollo fresco y no el congelado, es posible que, en ocasiones si altere un poco el precio. El segundo aspecto es que, de los entrevistados, ninguno tiene conocimiento de los proyectos que se presentan ante el MADR con los recursos del COLOMPEQ.

- No se obtuvo información por parte del administrador, de los saldos en las cuentas, tanto de los Estados Unidos como en Colombia, de los recursos generados por las subastas a 31 de diciembre de 2020.

#### 4.6 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5

OBJETIVO ESPECÍFICO 5
Realizar seguimiento al Plan de Mejoramiento, sobre las acciones de mejora de competencia de la Auditoría de Cumplimiento

##### 4.6.1. Seguimiento al Plan de Mejoramiento

Como resultado del proceso auditor realizado en la vigencia 2016, el FONAV elaboró un Plan de Mejoramiento que incluye seis (6) hallazgos administrativos, de los cuales uno (1) tuvo incorporado un beneficio de auditoría de \$8.3 millones, presentando un 100%

Teniendo en cuenta la modalidad de la auditoría, se realizó seguimiento al 100% del Plan de Mejoramiento.

Se concluye que el Plan de Mejoramiento suscrito por FENAVI – FONAV y la CGR, presenta un cumplimiento del 67% con base al seguimiento realizado por el equipo auditor, en donde se determinó que las acciones de mejora planteadas en dicho plan, permitieron corregir las deficiencias detectadas, excepto las diseñadas para subsanar el hallazgo No. 3 y 5 los cuales persisten y que se presenta en el actual informe en los hallazgos No. 1, 2, 5, 6 y 7.

#### 4.7 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 6

OBJETIVO ESPECÍFICO 6
Atender denuncias que le sean remitidas al equipo auditor, y que sean de competencia de la auditoría.

Durante el desarrollo del proceso auditor no se remitieron denuncias para ser atendidas.