

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

FONDO NACIONAL DE LA PORCICULTURA – FNP
(VIGENCIA 2021)

CGR - CDSA No. 00957
DICIEMBRE DE 2022

**INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO
FONDO NACIONAL DE LA PORCICULTURA – FNP**

Contralor General de la República	Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Vicecontralor	Carlos Mario Zuluaga Pardo
Contralor delegado Sector Agropecuario	Anwar Salim Daccarett Alvarado
Directora de Vigilancia Fiscal	Sonia Alexandra Gaviria Santacruz
Director de Estudios Sectoriales	Diego Alberto Ospina Guzmán
Supervisor Encargado	Juan Carlos Abuabara Eljadue
Líder de auditoría	Carlos Arturo Sánchez Toro
Audidores Nivel Central	Natalia Acosta Zafra Nathalia Vanessa Quijano Lozano María Cecilia Hinojosa Borrego Adriana Mahecha Vesga Dolores Ángel Cárdenas Cárdenas Wilmer Laurido Garcés Sergio José Sarmiento Charry Iván Felipe Moreno Ruíz
Supervisor de apoyo, GDC Meta	Rodrigo Gutiérrez Martínez
Audidores Gerencia Departamental Colegiada de Meta	Pedro José Pinzón Rodríguez Andrés Eduardo Páez Alvarado Hernán Castro Gaitán

TABLA DE CONTENIDO

	Páginas
1. ABREVIATURAS.....	5
1. CARTA DE CONCLUSIONES.....	6
2.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA	7
2.1.1. OBJETIVO GENERAL.....	7
2.1.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS	7
2.2. FUENTES DE CRITERIOS	8
2.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA	12
2.4. LIMITACIONES DEL PROCESO.....	13
2.5. RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO	13
2.5.1. <i>Concepto Evaluación Objetivo Específico No. 1: Incumplimiento Material con Reserva.</i>	14
2.5.2. <i>Concepto Evaluación Objetivo Específico No. 2: Incumplimiento Material Adverso.</i>	15
2.5.3. <i>Concepto Evaluación Objetivo Específico No. 3: Incumplimiento Material con Reserva.</i>	16
2.5.4. <i>Resultado de la Aplicación del Procedimiento Especializado de Valoración de Costos Ambientales PE-PVCA a los Programas de Inversión .</i> 16	16
2.6. RELACIÓN DE HALLAZGOS	16
2.7. SEGUIMIENTO PLAN DE MEJORAMIENTO	17
2.8. PLAN DE MEJORAMIENTO.....	18
2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	19
2.1. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1 . 19	19
2.1.1. Hallazgo No. 1. Términos de inicio de acciones penales establecidos en el Manual de Procedimientos Versión XI 24/FEB/2020, Código AD-P02. (A) (D).	19
2.1.2. Hallazgo No. 2. Revelación en Notas a los Estados Financieros del Fondo Nacional de la Porcicultura – FNP. (A).	32
2.2. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2 . 37	37
2.2.1. Hallazgo No. 3 - Cumplimiento Requisitos Legales en Celebración de Contrato No. 2021-275 (A, D)	38
2.2.2. Hallazgo No. 4 – Pago de Auxilios Contratos de Prestación de Servicios. (A, D).	45
2.2.3. Hallazgo No. 5 – Suscripción de Otrosí Contrato No. 2021-435. (A, D, F). 48	48
2.2.4. Hallazgo No. 6. Amparos Contrato de Suministro 2021-011. (A) ... 55	55
2.2.5. Hallazgo No. 7. Garantías Exigidas Contrato No. 2021-144. (A). ... 61	61

2.2.6. Hallazgo No. 8. Aprobación Garantías 028-2021; 036-2021; 038-2021 y 059-2021. (A)	66
2.2.7. Hallazgo No. 9. Gastos de funcionamiento contrato No. 2021-133 (A) . 72	
2.2.8. Hallazgo No. 10 Correlación entre el Manual de Procedimientos y Programas Ejecutados en el Área de Mercadeo. (A)	76
2.2.9. Hallazgo No. 11. Publicación en el SECOP - Documentos contratos proyecto de inversión Adquisición de bienes y servicios. (A) (D)	78
2.2.10. Hallazgo No. 12. Auditoría Interna en el Fondo Nacional de la Porcicultura. (A) (D)	84
2.3. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3	91
2.3.1. Hallazgo No. 13. Cumplimiento Funciones Supervisión Contrato de Administración Fondo Nacional de la Porcicultura. (A) (D)	92
2.4. ATENCIÓN DE DENUNCIAS	99
3. ANEXOS	100

1. ABREVIATURAS

CGR:	Contraloría General de la República
ACP:	Asociación Colombiana de Porcicultores
FNP:	Fondo Nacional de la Porcicultura
MADR:	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
ICA:	Instituto Colombiano Agropecuario
PNVCF:	Plan Nacional de Vigilancia y Control Fiscal
APA:	Sistema Automatizado para el Proceso Auditor
PE-PVCA:	Procedimiento especializado de auditoría para la aplicación del Principio de Valoración de Costos Ambientales

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctor
JEFFREY FAJARDO LOPEZ
Presidente Ejecutivo
Asociación Colombiana de Porcicultores - Porkcolombia
jfajardo@porkcolombia.co
Ciudad

Respetado doctor Fajardo:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política y, de conformidad con lo establecido en la Resolución Orgánica No. 022 del 31 de agosto de 2018, la Contraloría General de la República (en adelante CGR) realizó auditoría de Cumplimiento (PNVCF 2022) al Fondo Nacional de la Porcicultura - FNP, en virtud del Contrato de Administración No. 20200618 en ejecución desde el 1 de enero de 2021, suscrito entre el MADR y la Asociación Colombiana de Porcicultores – Porkcolombia como administradora del FNP.

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

Es obligación de la CGR expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables para el FNP, 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 No. 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 (ISSAI¹), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI²) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

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

¹ ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

² INTOSAI: International Organization 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, que fueron remitidos por las entidades consultadas, tales como bases de datos del Sistema Nacional de Recaudo, Estados Financieros, Manual de Procedimientos, Órdenes de Compra, Programas y Contratos suscritos en la vigencia.

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

La auditoría se adelantó ex situ, de manera virtual, iniciando la etapa de planeación en reuniones virtuales con el personal administrativo y técnico de la ACP (ubicado en la oficina principal de Bogotá D.C.), posteriormente en la etapa de ejecución se efectuaron visitas de campo a las oficinas de recaudadores escogidas en la muestra en los departamentos de Antioquia, Valle del Cauca, Santander y Bogotá D.C.

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

2.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

2.1.1. Objetivo General

Evaluar y conceptuar sobre la gestión fiscal en el cumplimiento del contrato de administración y de la normatividad a cargo de la Asociación Colombiana de Porcicultores -PORKCOLOMBIA en la administración, recaudo, inversión y control de los recursos parafiscales correspondientes a la cuota de fomento del Fondo Nacional de la Porcicultura para la vigencia 2021.

2.1.2. Objetivos Específicos

1. Evaluar y conceptuar sobre la aplicación de las normas que rigen el proceso de administración y recaudo de la cuota de fomento porcícola.

2. Evaluar y conceptuar respecto al cumplimiento de la normatividad aplicable al Fondo Nacional de la Porcicultura en la inversión, ejecución y control de los recursos para los programas y proyectos misionales.
3. Verificar las acciones de seguimiento del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) al gobierno corporativo del FNP respecto de la estructura de participación, así como la supervisión y/o vigilancia administrativa del contrato de administración.

Es preciso aclarar, que dentro del proceso auditor se adelantaron las actividades correspondientes a:

- Pronunciamiento sobre la efectividad del plan de mejoramiento relacionado con los asuntos objeto de auditoría.
- Atención de las denuncias que se incorporaron al proceso auditor.

En la evaluación a los programas de inversión se aplicó el Procedimiento Especializado de Valoración de Costos Ambientales PE-PVCA, y en los casos de no ser aplicable, se verificó el cumplimiento de la normatividad ambiental.

2.2. FUENTES DE CRITERIOS

De acuerdo con la materia objeto de la evaluación y teniendo en cuenta que, los criterios son la base fundamental para emitir los diferentes conceptos de las materias y/o programas objeto de la auditoría, se relacionan a continuación los principales criterios y fuentes de criterio:

- Constitución Política de Colombia Artículos 2, 6, 64, 65, 66 establecen lineamientos para el Sector Agropecuario, Artículo 209 Principios de la Función Administrativa, ibidem, Artículo 150, numeral 12.
- Ley 84 de 1873, Código Civil. Artículos 1495, 1602.
- Ley 80 de 1993. Artículo 24. Del principio de Transparencia. Artículo 26. Del principio de Responsabilidad.
- Ley 99 del 22 de diciembre 1993 Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.
- Ley 101 del 23 de diciembre de 1993 Artículos 29, 30, 31, 32 y 33, ley que desarrolla los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Nacional. En tal virtud se fundamenta en los propósitos que deben ser considerados en la interpretación

de sus disposiciones, con miras a proteger el desarrollo de las actividades agropecuarias y pesqueras, y promover el mejoramiento del ingreso y calidad de vida de los productores rurales.

- Ley 272 del 14 de marzo de 1996. Por la cual se crea la cuota de fomento porcino y se dictan normas sobre su recaudo y administración.
- Ley 373 del 6 de junio 1997 por la cual se establece el programa para el uso eficiente y ahorro del agua.
- Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Artículo 2. Ámbito de aplicación. Artículo 3. Principios de la Función Administrativa. Artículo 4. Finalidades de la Función Administrativa.
- Ley 623 del 21 de noviembre de 2000. Por medio de la cual se declara de interés social nacional la erradicación de peste porcina clásica en todo el territorio colombiano y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1150 del 16 de julio de 2007 Artículo 13. Por medio de la cual se introducen los principios generales de la actividad contractual para entidades no sometidas al estatuto general de contratación de la Administración Pública.
- Ley 1474 de 2011. Supervisión e interventoría contractual. Artículos 83 y 84.
- Ley 1500 de 29 de diciembre de 2011. Por la cual se modifican unos artículos de la Ley 272 de 1996 y de la Ley 623 de 2000.
- Ley 1712 de 2014. Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones. Artículo 3 y Artículo 10.
- Ley 1952 de 2019. Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario. Artículo 70. Sujetos Disciplinables. Artículo 72. Sujetos y Faltas Gravísimas.
- Ley 1955 del 25 de mayo 2019, Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad
- Decreto 410 de 1971, Diario Oficial No. 33.339 del 16 de junio de 1971, por el cual se expide el Código de Comercio.
- Decreto 2025 del 6 de noviembre de 1996 Establece los mecanismos de Control Interno.
- Decreto 1076 de 26 de mayo de 2015 Esta versión incorpora las modificaciones introducidas al Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible a partir de la fecha de su expedición.

- Decreto 1522 del 23 de agosto de 2016, Por la cual se reglamenta la Ley 272 de 1996.
- Decreto 1500 del 4 de mayo de 2007 Por el cual se establece el reglamento técnico a través del cual se crea el Sistema Oficial de Inspección, Vigilancia y Control de la Carne, Productos Cárnicos Comestibles y Derivados Cárnicos Destinados para el Consumo Humano y los requisitos sanitarios y de inocuidad que se deben cumplir en su producción primaria, beneficio, desposte, desprese, procesamiento, almacenamiento, transporte, comercialización, expendio, importación o exportación.
- Decreto 3930 del 25 octubre 2010 Por el cual se reglamenta parcialmente el Título I de la Ley 9ª de 1979, así como el Capítulo II del Título VI -Parte III- Libro II del Decreto-ley 2811 de 1974 en cuanto a usos del agua y residuos líquidos y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 1648 del 20 de agosto de 2015. Por el cual se modifica el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural en lo relacionado con el Fondo Nacional de la Porcicultura.
- Decreto No. 1071 de mayo 26 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.
- Decreto No. 013 de enero 6 de 2016. Por el cual se adiciona y modifica el Decreto Único del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, reglamentando el parágrafo tercero del artículo 106 de la Ley 1753 de 2015.
- Resolución MADR 09554 del 1 de noviembre de 2000. Por la cual se aprueba el instructivo para la Presentación de los Presupuestos y los Proyectos de Inversión de los Fondos Parafiscales Agropecuarios y Pesqueros.
- Resolución 246 MADR del 30 de julio de 2013, Por la cual se establece un mecanismo de control para el recaudo de la Cuota de Fomento Porcícola.
- Resolución 533 CGN del 8 de octubre de 2015. Por el cual se adopta el Régimen de Contabilidad Pública teniendo en cuenta el marco conceptual y Normas para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos de las Entidades de Gobierno y el instructivo 002 del 18 de diciembre de 2018.
- Resolución 1687 de 2021 del Ministerio de Salud y Protección Social.
- Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera, versión 2015.02, vigente al cierre del ejercicio contable 2021
- Normas para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos del marco normativo para las entidades de Gobierno, actualizadas mediante la Resolución N° 218 de 2020 de la Contaduría General de la Nación, vigente para el ejercicio contable 2021.

- Resolución 413 MADR del 10 de noviembre de 2015, Por la cual se establece el procedimiento, metodología y sistemas de información automatizados y tecnológicos para el registro, reporte, pago y recibo de la información de la Cuota de Fomento Porcícola.
- Resolución ICA 20148 del 8 de agosto de 2016. Por medio de la cual se establecen los requisitos para obtener la autorización sanitaria y de inocuidad para los predios pecuarios productores de animales destinados al sacrificio para consumo humano.
- Resolución Reglamentaria Ejecutiva REG EJE 45 del 28 de agosto de 2018, CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Resolución derogada por el artículo 5 de la Resolución 98 del 2 de noviembre de 2021 Por la cual se adopta el procedimiento especializado de auditoría a la aplicación del principio de valoración de costos ambientales en la vigilancia y control fiscal que ejerce la Contraloría General de la República.
- Resolución ICA 76509 del 25 de septiembre de 2020, Por medio de la cual se establecen los requisitos para obtener la Certificación en Buenas Prácticas Ganaderas BPG en la producción porcina.
- Resolución ICA 136 de 23 de junio de 2020. Por la cual se adopta el Manual de condiciones de bienestar animal propias de cada una de las especies de producción en el Sector Agropecuario para la especies équidas, porcinas, ovinas y caprinas.
- Políticas Contables del FNP, enmarcadas en normas internacionales de contabilidad del sector público (NICSP).
- Contrato de Administración 20200618 del 21 de diciembre 2020, suscrito entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural y la Asociación Colombiana de Porcicultores -PORKCOLOMBIA.
- Contrato 2021-275 Suscrito con el Instituto de Investigación y Tecnología Agroalimentarias (IRTA)
- Contrato de Auditoría Interna 2021-255 Suscrito con la firma Nexia Montes y Asociados S.A.S
- Contratos de Prestación de Servicios Nos. 064 / 065 / 066 / 067 / 068 / 069 / 070 / 071 / 072 / 073 / 074 / 075 / 076 / 077 / 078 / 079 / 080 / 082 de 2021.
- Contrato 2021-435 suscrito con Prime Producciones S.A.
- Contrato de Suministro 2021-011 Porkcolombia – FNP y Zoetis Colombia SAS
- Contrato No. 144-2021Porkcolombia – FNP y Datamars Ibérica SLU
- Contrato de Distribución Nos. 036-2021 Porkcolombia – FNP y Antioqueña de Porcinos SAS
- Contrato de Distribución No. 028-2021 Porkcolombia – FNP y Cooperativa de Técnicos del Altiplano Norte de Antioquia – COTAN;

- Contrato de Distribución No. 038-2021 Porkcolombia – FNP y Porcicultores APA SAS
- Contrato de Distribución No. 059-2021 Porkcolombia – FNP y COACOSTA SAS.
- Contrato de Prestación de Servicios No. 2021-0255 celebrado entre Porkcolombia – FNP y Nexia Montes Asociados S.A.S de fecha 8 de Julio de 2021.
- Contrato de Prestación de Servicios No. 2018-034 celebrado entre Porkcolombia – FNP y Global Business Partner – GBP de fecha 24 de enero de 2018, prorrogado al 30 de junio de 2021.
- Manual de Procedimientos. Versión XI 24-febrero-2020 Código AD-P02
- Manual de Procedimientos Gestión Administrativa Código GA-M01, P01- Procedimiento Contratación de Bienes y Servicios
- Manual de contratación, supervisión e interventoría del MADR aplicable para la vigencia 2021
- Reglamento de la Junta Directiva del FNP
- Ficha Técnica: Fecha presentación del proyecto: 15 de diciembre de 2020, actualizado el 13 de octubre de 2021 - Inocuidad en Producción Primaria
- Manual de Bioseguridad Porkcolombia FNP
- Acuerdo 18 del 9 de diciembre 2021
- Circular 77 de diciembre 2020, Valor Cuota de Fomento Porcícola año 2021
- Seguros Mundial – Condiciones Generales – Amparos.
- Términos de Referencia Proceso CD-011-2021
- Términos de Referencia Proceso CA-144-2021
- Términos de Referencia Proceso CD-036-2021
- Términos de Referencia Procesos CD-028-2021; CD-038-2021; CD-059-2021
- Normas Internacionales para el ejercicio profesional de la Auditoría Interna

2.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA

Con fundamento en los objetivos planteados para la auditoría, se revisó el cumplimiento, por parte de la Asociación Colombiana de Porcicultores – Porkcolombia, como Administradora del Fondo Nacional de la Porcicultura, de la normatividad aplicable para la correcta ejecución de las contribuciones parafiscales, el debido pago, recaudo y consignación de las mismas, así como la administración, inversión y contabilización de estas durante la vigencia 2021, y el cumplimiento del contrato de administración. De igual manera, se efectuó una verificación del seguimiento efectuado por el MADR a la estructura de participación dentro del gobierno corporativo del FNP, así como la supervisión sobre el contrato de administración.

2.4. LIMITACIONES DEL PROCESO

Para la ejecución de la auditoría se presentaron limitaciones por las medidas de aislamiento preventivo tomadas por el Gobierno Colombiano con ocasión de la pandemia mundial del virus Covid-19, encaminadas a evitar el contagio y propagación del mismo en el territorio nacional.

Lo anterior, originó un proceso de cambios que obligó a la CGR, a desarrollar de manera ex situ los procesos de auditoría y a realizar el análisis a través de pruebas de detalle y documentales.

En algunos casos la entrega fraccionada de información a la CGR, dificultó el ejercicio auditor, aun cuando en la carta de salvaguarda la entidad manifestó formalmente ser responsables por la oportuna preparación y presentación de la Información relacionada con todo el asunto o proceso objeto de evaluación.

2.5. RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO

La identificación de riesgos de incumplimiento de los criterios de evaluación, definidos como significativos por la CGR, relacionados con la materia auditada y la determinación de los controles por parte de la Asociación Colombiana de Porcicultores – Porkcolombia - FNP, su diseño y efectividad para mitigar el riesgo, dada su responsabilidad en la administración de la cuota de fomento, el control de la ejecución de proyectos, órdenes de compra y contratos para mejorar el cumplimiento de sus objetivos, metas y resultados, le permitió a la CGR conocer algunos eventos donde los riesgos de incumplimiento se materializaron y otros donde existe algún grado de amenaza para el cumplimiento de la función del FNP y de los criterios de evaluación en las áreas responsables de los procesos.

A partir de la evaluación, la CGR estableció deficiencias en el control interno del asunto evaluado, las cuales están reveladas en los hallazgos relacionados en el presente informe.

La evaluación para los componentes de control dio una calificación de 0,110 puntos que equivale a **Adecuado**. A su vez, la evaluación para el diseño del control y su efectividad arrojó un resultado de 1,406 puntos, que lo ubica en el rango de **Adecuado** y en la ponderación realizada junto con los componentes del control al finalizar la fase de ejecución, la matriz arrojó una calificación de 1,516 puntos que lo ubica en el rango de **Con Deficiencias**.

La anterior calificación, obedece a que los controles diseñados para la mitigación de los riesgos identificados no fueron efectivos, teniendo en cuenta las siguientes ineficiencias significativas de los controles encontradas en el desarrollo de la auditoría por parte de la CGR, a través del análisis documental de los procesos relacionados con los objetivos específicos planteados:

- El Plan de Trabajo a cargo de la auditoría interna no se está ejecutando de manera efectiva, especialmente en lo referente a su papel como auditoría legal y contractual, donde la CGR encontró fallas de diversa índole que ponen en riesgo los recursos públicos.
- La anterior situación afecta directamente las funciones de vigilancia administrativa del contrato de administración a cargo del MADR, ya que los informes de la auditoría, que le sirven como instrumento de control y seguimiento, no reflejan la realidad de las situaciones evidenciadas en el presente informe.
- Se detectaron falencias en el seguimiento, vigilancia y control de los procesos contractuales por parte de los directores de algunas áreas, lo cual constituye un riesgo adicional a las deficiencias del control interno de FNP.
- Adicionalmente, se evidenciaron omisiones en la elaboración de términos de referencia, incumplimiento de obligaciones a cargo de la supervisión en la ejecución de los contratos, fallas en el seguimiento a cargo del Control Interno y en el seguimiento por parte de la supervisión a cargo del MADR.

2.5.1. Concepto Evaluación Objetivo Específico No. 1: Incumplimiento Material con Reserva.

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que, salvo en lo referente a los términos de inicio de las acciones penales establecidos en el Manual de Procedimientos Versión XI, la información acerca de la materia controlada del FNP resulta conforme, respecto al cumplimiento del objetivo en todos los aspectos significativos con los criterios de auditoría evaluados.

Dicha conclusión se fundamenta en los hallazgos establecidos por la CGR en el desarrollo del proceso auditor, en los que se destacan deficiencias que, a manera general se enuncian a continuación:

- Superar el plazo establecido en el Manual de Procedimientos para iniciar acciones penales en contra de un recaudador, permitiendo que obtuviera financiamiento indebido con los recursos parafiscales, y generando inseguridad jurídica para el FNP.

- El Administrador del FNP no atiende las disposiciones del marco conceptual y del marco normativo de la información financiera para las entidades del gobierno, en lo que respecta al contenido y a la suficiencia de las notas y de las revelaciones a los estados financieros del FNP.

2.5.2. Concepto Evaluación Objetivo Específico No. 2: Incumplimiento Material Adverso.

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, en lo relacionado con el análisis y evaluación de los contratos asociados a la ejecución de los proyectos, consideramos que la información acerca de la materia controlada no resulta conforme y en consecuencia se emite un concepto adverso.

Dicha conclusión se fundamenta en los hallazgos establecidos por la CGR en el desarrollo del proceso auditor, en los que se destacan deficiencias que se enuncian a continuación a manera general:

- Incumplimiento de requisitos legales de contratista extranjero en la celebración de un contrato de prestación de servicios.
- Incumplimiento de las obligaciones del supervisor de los contratos de prestación de servicios, al autorizar el pago de auxilios en desacuerdo con lo indicado contractualmente.
- La suscripción de adición contractual sin la debida negociación ni estudio de precios unitarios.
- Exigencia del amparo de estabilidad de la obra a un contrato de suministro de bienes.
- Exigencia del amparo de Responsabilidad Civil sin establecer el valor a asegurar.
- Aceptación como amparo de empresa extranjera de un aval de garantía bancaria y no la póliza establecida en el contrato.
- Incumplimiento de obligación en la certificación de los amparos y sus respectivos porcentajes de acuerdo con lo establecido en el contrato.
- Asignación presupuestal que debía ser ejecutada con recursos de inversión y no de gastos generales de funcionamiento.
- Falta de procedimientos para los programas de Marca y marketing, Investigación de mercado y Comunicación integral.
- Inobservancia al principio de facilitación, calidad de la información, publicidad y transparencia, por la no publicación a tiempo de información contractual en la plataforma transaccional SECOP.
- Incumplimiento de obligaciones a cargo de la Auditoría Interna en la verificación y control sobre la información de cada contrato suscrito con

terceros, así como no contar con la aprobación del Plan de Trabajo de la misma por parte de la Junta Directiva del FNP.

2.5.3. Concepto Evaluación Objetivo Específico No. 3: Incumplimiento Material con Reserva.

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que, salvo en lo referente a las falencias del MADR en la supervisión de los programas y contratos celebrados con recursos públicos, la información acerca de la materia controlada en el Fondo Nacional de la Porcicultura resulta conforme, en todos los aspectos significativos, con los criterios de auditoría aplicados.

2.5.4. Resultado de la Aplicación del Procedimiento Especializado de Valoración de Costos Ambientales PE-PVCA a los Programas de Inversión

En la evaluación a los programas de inversión, se aplicó el procedimiento especializado de valoración de costos ambientales, determinando que no es posible aplicar el PE-PVCA a partir de la herramienta normativa definida en la actividad A3, relacionado con la matriz de identificación y priorización de instrumentos, procedimientos, actividades y decisiones de gestión, dado que las decisiones adoptadas por el FNP no son de obligatorio cumplimiento y, en consecuencia, las acciones de control ambiental propuestas así como la verificación de su acatamiento pasan a ser competencia de la autoridad ambiental.

Porkcolombia-FNP, aunque cuenta con un programa de sostenibilidad ambiental, no tiene competencia alguna para aprobar criterios de protección ambiental o metodologías de cálculo que se consideren aceptables para una evaluación de impacto ambiental o autorización de vertimientos.

2.6. RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría se tienen trece (13) hallazgos administrativos de los cuales, uno (1) tiene presunta incidencia fiscal por valor de \$750.000; siete (7) hallazgos con presunta incidencia disciplinaria, y un (1) beneficio de auditoría por valor de \$27.055.798.

Cuadro No. 1. Relación de hallazgos.

DESCRIPCION DEL HALLAZGO	CONNOTACION						
	ADMIN	DISC.	FISCAL	PENAL	IP	OI	BA
Términos de inicio de acciones penales establecidos en el Manual de Procedimientos Versión XI 24/FEB/2020, Código AD-P02, para la recuperación de cartera de la cuota de fomento porcícola.	A	D					
Revelación en Notas a los Estados Financieros del Fondo Nacional de la Porcicultura – FNP.	A						
Cumplimiento de Requisitos Legales en Celebración de Contrato No. 2021-275	A	D					
Pago de Auxilios Contratos de Prestación de Servicios	A	D					
Suscripción Otrosí Contrato 2021-435 Prime Producciones	A	D	F				
Amparos Contrato de Suministro 2021-011	A						
Garantías Exigidas Contrato No. 2021-144	A						
Aprobación de Garantías Ctos. 028-036-038-059 de 2021	A						
Gastos de funcionamiento contrato No. 2021-133	A						
Correlación entre el Manual de Procedimientos y Programas Ejecutados en el Área de Mercadeo	A						
Publicación en el SECOP - Documentos Contratos Proyectos de Inversión Adquisición de Bienes y Servicios	A	D					
Auditoría Interna en el Fondo Nacional de la Porcicultura	A	D					
Cumplimiento Funciones Supervisión Contrato de Administración Fondo Nacional de la Porcicultura	A	D					
Mayor Valor Pagado Contrato No. 2021-006 Caracol TV							BA
TOTAL	13	7	1	0	0	0	1

Fuente: Elaborado por la CGR

2.7. SEGUIMIENTO PLAN DE MEJORAMIENTO

Del Plan de Mejoramiento presentado por la Administradora del FNP con corte a 31 de diciembre de 2021, se evaluaron catorce (14) hallazgos con veintisiete (27) acciones; de las cuales, se estableció que 26 acciones fueron efectivas acorde con el seguimiento realizado.

La entidad que ejerció el rol de auditor interno durante el primer semestre del 2021 presentó a la Junta Directiva un plan de auditoría con los temas relacionados a los procesos de recaudo, contratación y gestión del riesgo del FNP, el cual no fue aprobado. Ahora bien, para el segundo semestre de la misma anualidad se evidenció un cambio de firma auditora, la cual contó con un plan de trabajo aprobado. Sin embargo, se pudo evidenciar que el control interno a cargo de la auditoría es deficiente, permitiendo la ocurrencia de los 13 hallazgos encontrados en desarrollo de la presente auditoría.

Adicionalmente, es necesario destacar que la fecha de inicio de muestreo sanitario, a partir del 19 de julio de 2021, permite reafirmar las advertencias hechas por la CGR respecto al riesgo para la sanidad porcícola del país, al no adelantar los muestreos en el primer semestre del año, situación que está ligada estrechamente con la disponibilidad de recursos por parte del Instituto Colombiano Agropecuario – ICA, ya que es una actividad que se adelanta de manera conjunta.

2.8. PLAN DE MEJORAMIENTO

La Asociación Colombiana de Porcicultores – Porkcolombia – FNP, 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 CGR, 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 veinte (20) días hábiles siguientes al recibo de este informe, según lo establecido en la Resolución Reglamentaria Orgánica 0042 del veinticinco (25) de agosto de 2020 y deberá contener las acciones y metas que se implementarán por parte de la entidad que deben responder a cada debilidad detectada y comunicada, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo.

Para efectos de autorizar el registro y transmisión de la información correspondiente a la modalidad Plan de Mejoramiento, a través del SIRECI, el representante legal de la Asociación Colombiana de Porcicultores – Porkcolombia – FNP deberá remitir al correo electrónico soporte_sireci@contraloria.gov.co, el documento en el cual se establece la fecha de recibo por parte de la entidad, del presente informe, de ser viable el mismo día de su recepción, con copia a los correos electrónicos: juan.abuabara@contraloria.gov.co, enan.quintero@contraloria.gov.co y carlos.sanchezt@contraloria.gov.co.

Bogotá, D. C., **07-DICIEMBRE-2022**



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

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

C. C. Doctora
CECILIA LOPEZ MONTAÑO
Ministra
atencionalciudadano@minagricultura.gov.co
Edificio Bancol. Carrera 8 N° 12B - 31 Piso, Bogotá D.C.
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR

2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

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

OBJETIVO ESPECÍFICO 1
Evaluar y conceptuar sobre la aplicación de las normas que rigen el proceso de administración y recaudo de la cuota de fomento porcícola.

De la cuota de fomento recaudada para la vigencia 2021 (\$50.317.649 miles) y 2020 (\$46.847.218 miles), la entidad contaba con depósitos en instituciones financieras representados en Certificado de Depósito, encargos fiduciarios y sus respectivos rendimientos por un valor de \$11.068.033 (miles) y \$12.963.336 (miles), lo que equivale porcentualmente a 22% y 28% de la cuota de fomento para cada año, respectivamente.

Respecto a las cifras reflejadas en el Acuerdo 02-22, relacionadas con el superávit 2020 y 2021, se evidencia que la Administradora del FNP ha venido invirtiendo recursos de la cuota parafiscal en el sector financiero.

Adicionalmente, se evidenciaron situaciones relacionadas con el incumplimiento de la normatividad fijada por la Administradora del FNP, en lo referente al inicio de acciones penales en contra de los recaudadores morosos, así como algunas notas a los estados financieros que no revelan los ajustes y diferencias entre los ingresos estimados y los ingresos reales, aspecto que permitiría una comprensión plena y suficiente de su dinámica.

Por lo anterior, la CGR encontró hechos significativos que indican el incumplimiento de la normatividad y los criterios evaluados, los cuales se relacionan a continuación:

2.1.1. Hallazgo No. 1. Términos de inicio de acciones penales establecidos en el Manual de Procedimientos Versión XI 24/FEB/2020, Código AD-P02. (A, D1).

- Constitución Política de la República de Colombia de 1991:

“ARTÍCULO 2o. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional,

mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

*Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, **y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.*** (negrilla y subrayado propio)

- Ley 489 de 1998. “*Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.*”

“ARTÍCULO 2o. ÁMBITO DE APLICACIÓN. **La presente ley se aplica a todos los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público y de la Administración Pública y a los servidores públicos que por mandato constitucional o legal tengan a su cargo la titularidad y el ejercicio de funciones administrativas, prestación de servicios públicos o provisión de obras y bienes públicos y, en lo pertinente, a los particulares cuando cumplan funciones administrativas.**

(...)

ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA. **La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la** buena fe, igualdad, moralidad, **celeridad**, economía, imparcialidad, **eficacia, eficiencia**, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.

PARÁGRAFO. **Los principios de la función administrativa deberán ser tenidos en cuenta por los órganos de control y el Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 343 de la Constitución Política, al evaluar el desempeño de las entidades y organismos administrativos y al juzgar la legalidad de la conducta de los servidores públicos en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, legales o reglamentarios, garantizando en todo momento que prime el interés colectivo sobre el particular.**

ARTÍCULO 4o. FINALIDADES DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA. La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política.

Los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general. (subrayado y negrilla propio)

- Ley 272 de 1996. “Por la cual se crea la cuota de fomento porcino y se dictan normas sobre su recaudo y administración”:

“ARTÍCULO 7o. DEL RECAUDO. El recaudo de la Cuota de Fomento Porcícola señalada en el Artículo 2o, se hará por las personas naturales o jurídicas y las sociedades de hecho, que realicen el sacrificio de porcinos. La cuota se recaudará al momento del degüello, y en aquellos sitios donde no exista matadero el recaudo lo hará la tesorería municipal en el momento de expedir la guía o permiso para el sacrificio.

PARÁGRAFO. Los recaudadores de la cuota mantendrán provisionalmente dichos recursos en una cuenta separada, **y están obligados a depositarlos, dentro de los diez (10) días del mes siguiente al del recaudo, en la cuenta especial denominada "Fondo Nacional de la Porcicultura", manejada por la entidad administradora.** De acuerdo con la Ley 6a. de 1992 en su Artículo 114, el auditor del Fondo Nacional de la Porcicultura, podrá efectuar visitas de inspección a los libros de contabilidad de las empresas y entidades recaudadoras con previo visto bueno del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para asegurar el debido pago de la Cuota de Fomento prevista en esta Ley.

(...)

ARTÍCULO 14. DE LAS MULTAS Y SANCIONES. El Gobierno Nacional podrá imponer multas y sanciones por la mora o la defraudación en el recaudo y consignación de la Cuota de Fomento Porcícola prevista en esta Ley, **sin perjuicio de las acciones penales y civiles a que haya lugar.** (negrilla y subrayado propio).

- Ley 1952 de 2019. “Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.”

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

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

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

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.

Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible tanto al representante legal como a los miembros de la Junta Directiva, según el caso.

(...)

ARTÍCULO 72. SUJETOS Y FALTAS GRAVÍSIMAS. Los sujetos disciplinables por este título solo responderán de las faltas gravísimas aquí descritas; son faltas gravísimas las siguientes conductas:

(...)

3. Apropiarse, directa o indirectamente, en provecho propio o de un tercero, de recursos públicos, **o permitir que otro lo haga**; o utilizarlos indebidamente.” (negrilla y subrayado propio).

- Decreto 1648 de 2015. Modifica el Decreto 1071 de 2015. "Por el cual se modifica el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural en lo relacionado con el Fondo Nacional de la Porcicultura":

“ARTÍCULO 2.10.3.12.8. Sanciones al recaudador. El recaudador de la Cuota de Fomento Porcícola que no transfiera oportunamente los recursos al Fondo incurrirá en mora que generará el pago de intereses sobre las sumas adeudadas a la tasa señalada para los deudores morosos del impuesto de renta.

En caso de pagos parciales sobre las cuotas en mora, éstos se imputarán primero a los intereses causados y el saldo, si lo hubiere, al capital adeudado.

PARÁGRAFO. La sanción a que se refiere el presente artículo se aplicará sin perjuicio de las acciones penales y civiles a que haya lugar. (negrilla y subrayado propio).

- CONTRATO DE ADMINISTRACIÓN DEL FONDO NACIONAL Y RECAUDO DE LA CUOTA DE FOMENTO PORCÍCOLA No. 20200618, CELEBRADO ENTRE LA NACIÓN – MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL Y LA ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE PORCICULTORES – PORKCOLOMBIA.

“CLÁUSULA TERCERA. – OBLIGACIONES DE PORKCOLOMBIA:

A. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS

1. Administrar, recaudar e invertir la Cuota de Fomento Porcícola, de acuerdo con los objetivos previstos por la ley y las cláusulas previstas en el presente contrato.
2. **Velar por el oportuno y correcto recaudo de la Cuota de Fomento Porcícola.**
(...)

B. OBLIGACIONES GENERALES

- (...)
4. **Conocer y acatar la Constitución, la ley, las normas legales y procedimentales establecidas por el gobierno nacional,** así como lo dispuesto en el Manual de Contratación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural **y demás disposiciones pertinentes.**

(...)

 13. **Todas las demás inherentes o necesarias para la correcta ejecución del objeto contractual.** (negrilla y subrayado propio)

- MANUAL DE PROCEDIMIENTOS ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE PORCICULTORES FONDO NACIONAL DE LA PORCICULTURA, Versión XI 24/FEB/2020, Código AD-P02:

“GESTIÓN PENAL

Responsable: Jefe de Jurídico – Jefe de fortalecimiento al recaudo

- **El tiempo máximo para realizar cobro persuasivo a los recaudadores (llamada telefónica, carta de recordación de la deuda, visita del líder regional, jefe de recaudo o auditoría interna, entre otros) será de dos (2) meses, periodo en el cual se informará al recaudador sobre las consecuencias de tipo civil y penal una vez transcurra este tiempo.**
- **Si dentro de los dos (2) meses no se logra obtener ningún resultado de aceptación o pago de la deuda, se iniciará dentro del mes siguiente la proyección y presentación de la correspondiente denuncia penal ante la Fiscalía General de la Nación.**
- *Para la instauración de denuncia penal ante la Fiscalía General de la Nación, se deberá allegar toda la documentación y demás medios probatorios que acrediten la presunta comisión de la conducta punible.”* (negrilla y subrayado propio) (Pág. 219).

De la muestra de deudores de la cuota de fomento porcícola del Fondo Nacional de la Porcicultura – FNP, administrado por la Asociación Colombiana de Porcicultores – PORKCOLOMBIA, se evidenció que la entidad auditada no inició la acción penal en contra del recaudador FRIGO CAÑAS OCCICARIBE S.A.S., identificada con NIT 901.172.856, en los términos establecidos en su Manual de Procedimientos.

La acción penal debió iniciarse ante la Fiscalía General de la Nación paralelamente a la solicitud de conformidad de la cartera ante la DIAN, es decir, dentro del mes siguiente a la culminación de los dos (2) meses establecidos para la gestión de cobro persuasivo, si dentro de este lapso no se obtuvo resultado de aceptación o pago de la deuda por parte de los deudores, sin perjuicio de los intereses moratorios y demás actuaciones administrativas a que haya lugar para la recuperación de la cartera, así:

Nombre o razón social	Periodos adeudados a 31/12/2021	Capital (\$) adeudado a 31/12/2021	Límite para transferir al FNP el recurso del respectivo periodo	Plazo del Cobro Persuasivo PORKCOLOMBIA -FNP (Desde - Hasta)		Plazo para instauración de las acciones penales (Desde - Hasta)		Fecha de aceptación de la deuda por el recaudador.	Días transcurridos entre la fecha de finalización del cobro persuasivo y la fecha de aceptación de la deuda	¿Había lugar a iniciar acciones penales?
FRIGO CAÑAS OCCICARIBE S.A.S.	JUN - 2021	\$ 14.284.534	15/07/2021	16/07/2021	15/09/2021	16/09/2021	15/10/2021	07/06/2022	265	SI
	JUL - 2021	\$ 16.513.464	13/08/2021	14/08/2021	13/10/2021	14/10/2021	13/11/2021	07/06/2022	237	SI
	AGO - 021	\$ 14.236.079	14/09/2021	15/09/2021	14/11/2021	15/11/2021	14/12/2021	07/06/2022	205	SI

Fuente: Respuesta de PORKCOLOMBIA – FNP al requerimiento CGR N° 2022-EE-0155023 del 08-09-2022, aplicativo Sistema Nacional de Recaudo – SNR, Manual de Procedimientos Versión XI del 24/FEB/2020, Código AD-P02 de PORKCOLOMBIA-FNP; y respuesta a la comunicación CGR N° 2022EE0189244 del 27-10-2022

La situación detectada obedece a debilidades en los mecanismos de control interno, por la inobservancia de: La Constitución Política de Colombia de 1991 y la Ley 489 de 1998, en lo referente a la aplicación de los principios de celeridad, eficacia y eficiencia por parte de los particulares que ejercen la función administrativa de manera transitoria o permanente; la Ley 272 de 1996 y del Decreto 1071 de 2015, del Contrato de Administración del FNP N° 20200618, y del Manual de Procedimientos Versión XI del 24/FEB/2020, Código AD-P02, con lo cual se permitió que los recaudadores morosos obtuviesen financiamiento indebido con los recursos parafiscales.

Lo anterior, genera riesgo de pérdida del recurso parafiscal para el Fondo Nacional de la Porcicultura, por cuanto el administrador del Fondo adelantó el cobro persuasivo en un plazo superior a los dos (2) meses establecidos en su manual de procedimientos, sin dar inicio a las acciones penales en los términos allí plasmados, omitiendo las disposiciones de la Ley 272 de 1996 en lo relacionado a las multas y sanciones imputables a los recaudadores que no transfieren oportunamente estos recursos al FNP.

Respuesta de la Entidad:

La entidad auditada presentó la respuesta a la observación dentro del término establecido, mediante comunicación y anexos adjuntos al correo electrónico del 3

de noviembre de 2022 con radicación No. 2022ER0184516, en los siguientes términos:

“(…)

Ahora bien, manifestamos que acertadamente indica el procedimiento de PORKCOLOMBIA – FNP, específicamente el de Recuperación de Cartera Cuota de Fomento Porcícola, en el acápite de la gestión penal, que si dentro de los dos (2) meses no se logra obtener ningún resultado de aceptación o pago de la deuda, se iniciará dentro del mes siguiente la proyección y presentación de la correspondiente denuncia penal ante la Fiscalía General de la Nación. De la lectura anterior se observa que existe un plazo de hasta dos meses para: i) obtener resultado de aceptación; o ii) pago de la deuda.

En caso de no cumplirse con alguna de las dos condiciones referidas anteriormente, PORKCOLOMBIA - FNP iniciará la proyección y presentación de la correspondiente denuncia ante la Fiscalía General de la Nación, dentro del mes siguiente al vencimiento del plazo otorgado para la aceptación o el pago de la deuda, es decir, dentro del mes siguiente a la previa culminación de los dos (2) meses para el cobro persuasivo que resultare infructuoso. Se concluye entonces, que la administración de PORKCOLOMBIA – FNP, para interponer la respectiva denuncia ante la Fiscalía General de la Nación, tendrá un plazo de hasta tres (3) meses contados a partir del siguiente día de la fecha límite para reportar y transferir el recurso del periodo respectivo por parte del recaudador.

Ahora bien, se debe recordar que el procedimiento condiciona la proyección y presentación de la correspondiente denuncia ante la Fiscalía General de la Nación, especificando que aquella procede en los casos que no se cumpla con obtener ningún resultado de aceptación o pago de la deuda, sin embargo, a través del Sistema Nacional de Recaudo SNR, herramienta creada mediante el Decreto 1071 de 2015 y regulada a través de la Resolución 413 de 2015, expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural MADR y por medio de la cual se establece el procedimiento, metodología y sistemas de información automatizados y tecnológicos para el registro, reporte, pago y recibo de la información de la cuota de fomento porcícola, los recaudadores certifican el recaudo del periodo mes a mes, lo que evidentemente equivale a una aceptación intrínseca y tácita de la deuda.

(…)

Teniendo en cuenta los antecedentes presentados, en especial y en atención a que con la certificación del recaudo a través del Sistema Nacional de Recaudo SNR, existe un resultado de aceptación por parte del recaudador, deja de ser mandatorio

que PORKCOLOMBIA – FNP deba proyectar y presentar una denuncia ante la Fiscalía General de la Nación.

(...)

Adicionalmente, es necesario manifestar que dicha aceptación de la deuda por parte de estos recaudadores, también se configura a través de las actas de visita de seguimiento y control al recaudo, realizadas por parte de los Líderes Regionales de Recaudo, la Auditoría Interna, y el Jefe de Recaudo del FNP, mediante las cuales se evidencian los saldos de cartera por cuota de fomento adeudada por los recaudadores. Para el caso de las actas de auditoría interna se adjuntan a la presente comunicación y las demás actas fueron entregadas a la comisión como documento anexo de respuesta al requerimiento No.6.

(...)

De esta manera la aceptación de la deuda y/o el pago de la deuda, configuran los elementos para considerar improcedente el inicio de la acción penal en los términos del procedimiento de Porkcolombia-FNP y dan lugar a la continuidad de las acciones de cobro persuasivo que conlleven a la efectiva recuperación y salvaguarda de la contribución parafiscal en mora, en cumplimiento de la obligación legal que le asiste a Porkcolombia-FNP al tenor del artículo 8 de la ley 272 de 1996 dada su calidad de administrador y recaudador final de los recursos del Fondo Nacional de la Porcicultura.

Así, si bien la acción penal pondría en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación la presunta comisión de un delito por la omisión en la consignación del recaudo parafiscal, son las acciones de cobro persuasivo que directamente desarrolla Pokcolombia-FNP las que conllevan a la recuperación de la contribución parafiscal recaudada. En este sentido y como lo ha señalado la corte constitucional a la acción penal sólo puede acudir como último recurso, pues el derecho penal en un Estado democrático sólo tiene justificación como la última ratio que se ponga en actividad para garantizar la pacífica convivencia.

(...)

Debido a que PORKCOLOMBIA – FNP realizó una efectiva gestión de cobro persuasivo, acatando lo establecido en el Decreto 2025 de 1996, se logró expedir por parte de la DIAN, los conceptos de conformidad DIAN sobre los periodos adeudados por los recaudadores relacionados en la observación, los cuales configuraron los títulos ejecutivos, para demandar a través de la vía judicial, y exigir el pago de los valores adeudados.

(...)

Adicionalmente, se precisa que el cobro de las cuotas de fomento porcícola adeudadas por los recaudadores, esta gravada con la sanción por intereses de mora de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1071 de 2015 Artículo 2.10.3.12.8 modificado por el artículo 1 del Decreto 1648 de agosto de 2015 que reza “Sanciones al recaudador. El recaudador de la Cuota de Fomento Porcícola que no transfiera oportunamente los recursos al Fondo incurrirá en mora que generará el pago de intereses sobre las sumas adeudadas a la tasa señalada para los deudores morosos del impuesto de renta. (Subrayado Fuera de texto). Valores que fueron debidamente cobrados e incorporados en los acuerdos de pago que hacen parte de la gestión de cobro persuasivo adelantada por Porkcolombia-FNP.

(...)”

Análisis de respuesta:

La CGR no comparte el argumento de defensa de la entidad auditada frente a la observación, respecto a que el registro y la certificación de la información de recaudo de la cuota de fomento porcícola que realizan los recaudadores en el aplicativo Sistema Nacional de Recaudo – SNR-, equivale a la aceptación intrínseca y tácita de la deuda por parte de estos, y que en virtud de ello se determina la improcedencia de iniciar la acción penal referida en el Manual de Procedimientos Versión XI 24/FEB/2020, Código AD-P02.

Lo anterior, teniendo en cuenta que los acápites de “GESTIÓN PENAL” y “COBRO JURÍDICO” del “PROCEDIMIENTO RECUPERACIÓN DE CARTERA CUOTA DE FOMENTO PORCÍCOLA” del Manual de Procedimientos Versión XI del 24/FEB/2020 Código AD-P02, señalan que, para iniciar las acciones penales ante la Fiscalía General de la Nación por la comisión de un presunto delito y para adelantar el procedimiento de solicitud de conformidad de la cartera ante la DIAN (COBRO JURÍDICO), se debe cumplir con las **mismas** condiciones, y desarrollar paralelamente, así:

<p>“COBRO JURÍDICO Responsable: Jefe Jurídico</p> <ul style="list-style-type: none"> • El tiempo máximo para realizar cobro persuasivo a los recaudadores (llamada telefónica, carta de recordación de la deuda, visita del Líder regional, jefe de recaudo o auditoría interna, entre otros) será de dos (2) meses, periodo en el cual 	<p>“GESTIÓN PENAL Responsable: Jefe de Jurídico – Jefe de fortalecimiento al recaudo</p> <ul style="list-style-type: none"> • El tiempo máximo para realizar cobro persuasivo a los recaudadores (llamada telefónica, carta de recordación de la deuda, visita del líder regional, jefe de recaudo o auditoría interna, entre otros) será de dos (2) meses, periodo en el cual
---	--

<p>se informará al recaudador sobre las consecuencias de tipo civil y penal una vez transcurra este tiempo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Si dentro de estos dos (2) meses no se logra obtener ningún resultado de aceptación o pago de la deuda, se elevará solicitud de conformidad a la DIAN (el tiempo estimado de respuesta es de un (1) mes).</u> • (...)” (Negrilla y subrayado propio) (Pág. 218). 	<p>se informará al recaudador sobre las consecuencias de tipo civil y penal una vez transcurra este tiempo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Si dentro de los dos (2) meses no se logra obtener ningún resultado de aceptación o pago de la deuda, se iniciará dentro del mes siguiente la proyección y presentación de la correspondiente denuncia penal ante la Fiscalía General de la Nación.</u> • (...)” (Negrilla y subrayado propio) (Pág. 219)
--	---

Fuente: Manual de Procedimientos Versión XI 24/FEB/2020, Código AD-P02, PORKCOLOMBIA-FNP.

Con lo cual se evidencia que, si bien la Corte Constitucional en su jurisprudencia³ (que la entidad auditada no identificó expresamente en su respuesta) ha señalado que el derecho penal es el recurso de última *ratio*, también es cierto que el manual de procedimientos de la entidad auditada no está adecuado a este precepto jurisprudencial invocado en la defensa, ni a la dinámica real de la recuperación de la cartera del recurso parafiscal.

Para la CGR es claro que la acción penal no es el mecanismo para la recuperación de la cartera de la cuota de fomento porcícola del FNP; sin embargo, su propósito es poner en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación sobre la presunta comisión de delitos por la **mora** o defraudación en el pago del recurso parafiscal al FNP, por lo que esta acción junto con la acción civil constituyen las herramientas que la Ley 272 de 1996 le dispuso al Fondo para brindarle seguridad jurídica.

En consecuencia, en los términos que señala el manual de procedimientos, si los recaudadores morosos **aceptan expresamente** la deuda por medio de las actas de visita de seguimiento y control al recaudo, realizadas por los Líderes Regionales de Recaudo, la Auditoría Interna, y el Jefe de Recaudo del FNP, y por medio de los acuerdos de pago, dentro del plazo establecido para ejercer el cobro persuasivo, no sería necesario iniciar la acción penal en contra de estos, en caso contrario, se configura omisión al manual de procedimientos.

De esta manera, se evidenció que INDUSTRIAS CÁRNICAS DEL ORIENTE S. A. - INCAROSA S. A. se comprometió expresamente a pagar la deuda ante la auditoría interna del FNP, según consta en el acta de visita del 7 de octubre de 2021; sin embargo, la auditoría interna del FNP, mediante oficio BM&A-DA:2476:2021 del 28 de diciembre de 2021 dirigido al Director Administrativo y Financiero de PORKCOLOMBIA-FNP, certificó el incumplimiento del recaudador a dicho

³ Sentencias: C-647 de 2001, C-365-12, y C-233-19

compromiso, advirtiéndole a este último sobre el inicio de acciones legales en su contra.

Frente a este caso, se evidenció que entre el 28 de diciembre de 2021, fecha en que la auditoría interna del FNP certificó el incumplimiento citado anteriormente, y el 5 de mayo de 2022, fecha en la que el representante legal de INCAROSA presentó solicitud de acuerdo de pago al FNP, transcurrieron 5 meses aproximadamente, en los cuales PORKCOLOMBIA - FNP prolongó por más de 2 meses el periodo de cobro persuasivo y no dio inicio a la acción civil en contra del recaudador, pese a que se cumplían con los presupuestos y las condiciones para ello.

En cuanto al recaudador FRIGO CAÑAS OCCICARIBE S.A.S. la entidad auditada presentó el acta de inspección N° 01-1374 del 8 de noviembre de 2021, en la cual el representante legal del recaudador refirió únicamente que junto con los socios de la planta de beneficio harán un estudio sobre la propuesta de suscribir un acuerdo de pago efectuada por los funcionarios de PORKCOLOMBIA-FNP que adelantaron la visita, y que presentarían respuesta en 72 horas, **pero no se evidenció una aceptación expresa de la deuda**, ni la respuesta que el representante legal del recaudador se comprometió a presentar al FNP.

Por el contrario, se advierte que solo hasta el 7 de junio de 2022 FRIGO CAÑAS OCCICARIBE S.A.S. solicitó expresamente la suscripción de un acuerdo de pago de la deuda a favor del FNP, coligiéndose que, entre el 8 de noviembre de 2021, fecha de la suscripción del Acta de Inspección N° 01-1374, y el 7 de junio de 2022, fecha de solicitud de suscripción de un acuerdo de pago por parte del recaudador, transcurrieron 7 meses, en los cuales PORKCOLOMBIA - FNP prorrogó por más de 2 meses el periodo de cobro persuasivo, sin dar inicio a la acción civil ni penal en contra del recaudador, pese a que se cumplían con los presupuestos y las condiciones para iniciar estas acciones.

Considerando lo anteriormente descrito, se tiene el siguiente escenario en cuanto al inicio de las acciones penales:

Nombre o razón social	Periodos adeudados a 31/12/2021	Capital (\$) adeudado a 31/12/2021	Límite para transferir al FNP el recurso del respectivo periodo	Plazo del Cobro Persuasivo PORKCOLOM BIA-FNP (Desde – Hasta)		Plazo para instauración de las acciones penales (Desde – Hasta)		Fecha de aceptación de la deuda por el recaudador	Días transcurridos entre la fecha de finalización del cobro persuasivo y la fecha de aceptación de la deuda	¿Había lugar a iniciar acciones penales?
INDUSTRIAS CÁRNICAS DEL ORIENTE S.A. - INCAROSA S.A.	JUL - 2021	\$ 53.019.461	13/08/2021	14/08/2021	13/10/2021	14/10/2021	13/11/2021	07/10/2021	0	NO
	AGO - 2021	\$ 47.708.793	14/09/2021	15/09/2021	14/11/2021	15/11/2021	14/12/2021	07/10/2021	0	NO
	SEP - 2021	\$ 49.840.813	14/10/2021	15/10/2021	14/12/2021	15/12/2021	14/01/2022	07/10/2021	0	NO
	OCT - 2021	\$ 55.422.829	16/11/2021	17/11/2021	16/01/2022	17/01/2022	16/02/2022	07/10/2021	0	NO
FRIGO CAÑAS OCCICARIBE S.A.S.	JUN - 2021	\$ 14.284.534	15/07/2021	16/07/2021	15/09/2021	16/09/2021	15/10/2021	07/06/2022	265	SI
	JUL - 2021	\$ 16.513.464	13/08/2021	14/08/2021	13/10/2021	14/10/2021	13/11/2021	07/06/2022	237	SI
	AGO - 2021	\$ 14.236.079	14/09/2021	15/09/2021	14/11/2021	15/11/2021	14/12/2021	07/06/2022	205	SI

Fuente: Respuesta al requerimiento CGR N° 2022EE0155023 del 08-09-2022; reporte de cartera Sistema Nacional de Recaudo – SNR; Manual de Procedimientos Versión XI del 24/FEB/2020, Código AD-P02 de PORKCOLOMBIA-FNP; y respuesta a la comunicación CGR N° 2022EE0189244 del 27-10-2022.

Así las cosas, se tiene que la sola aceptación de la deuda por parte de los recaudadores morosos, independiente de su forma, no garantiza recobro de la cartera, por lo que no es dable prolongar por más de 2 meses el plazo establecido en el manual de procedimientos para ejecutar el cobro persuasivo. Con lo cual, se concluye que la entidad auditada no inició la acción civil en contra de INCAROSA S. A. por los periodos adeudados de julio, agosto, septiembre y octubre de 2021, ni inició la acción civil ni la acción penal en contra de FRIGO CAÑAS FRIGO CAÑAS OCCICARIBE S.A.S. por los periodos adeudados de junio, julio y agosto de 2021, teniéndose los elementos y las condiciones necesarias para ello.

Se configura un hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria con los ajustes correspondientes.

2.1.2. Hallazgo No. 2. Revelación en Notas a los Estados Financieros del Fondo Nacional de la Porcicultura – FNP. (A).

- **Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera, versión 2015.02, vigente al cierre del ejercicio contable 2021:**

“2. USUARIOS DE LA INFORMACIÓN FINANCIERA DE PROPÓSITO GENERAL

(...)

6. *De acuerdo con las necesidades y usos de la información financiera de las entidades de gobierno, los usuarios son, entre otros, los siguientes:*

(...)

- f) Los organismos de control externo que demandan información financiera para formar un juicio en relación con el manejo, uso, gestión, conservación y salvaguarda del patrimonio y los recursos públicos.

(...)

7. *Los grupos de usuarios identificados tienen intereses particulares en las entidades y, por ende, demandan información de estas, dependiendo de las decisiones que pueden tomar o la función que les ha sido asignada. (...) Por ello, para satisfacer necesidades particulares de los usuarios, se requiere información adicional que permita tomar decisiones de acuerdo con los intereses particulares que cada uno tiene en dichas entidades.*

3. OBJETIVOS DE LA INFORMACIÓN FINANCIERA

8. Los objetivos de la información financiera están orientados a que esta sea útil para la satisfacción de las necesidades de sus usuarios. En ese sentido, los objetivos de la información financiera de las entidades de gobierno son Rendición de cuentas, Toma de decisiones y Control.

(...)

11. *El objetivo de Control pretende que la información financiera sirva para el ejercicio del control en dos niveles: interno y externo. A nivel interno, el control se ejerce mediante el sistema de control interno y, a nivel externo, a través de diferentes instancias tales como la ciudadanía, las corporaciones públicas, el Ministerio Público y los órganos de inspección, vigilancia y control.*

(...)

4. CARACTERÍSTICAS CUALITATIVAS DE LA INFORMACIÓN FINANCIERA

13. Las características cualitativas de la información financiera son los atributos que esta debe tener para que sea útil a los usuarios; es decir, para que contribuya con la rendición de cuentas, la toma de decisiones y el control. Estas se dividen en características fundamentales y de mejora.

4.1. Características fundamentales

14. Las características fundamentales son aquellas que la información financiera debe cumplir necesariamente para que sea útil a sus usuarios, estas son Relevancia y Representación fiel.

4.1.1. Relevancia

15. La información financiera es relevante si es capaz de influir en las decisiones que han de tomar sus usuarios. La información financiera es capaz de influir en las decisiones de los usuarios si es material y si tiene valor predictivo, valor confirmatorio o ambos.

16. La información es material si su omisión o expresión inadecuada puede influir en las decisiones de los usuarios. La materialidad o importancia relativa es un aspecto de la relevancia específico de la entidad que está basado en la naturaleza o magnitud (o ambas) de las partidas a las que se refiere la información en el contexto del informe financiero de la entidad.

(...)

4.1.2. Representación fiel

18. La información financiera es útil si representa fielmente los hechos económicos. La representación fiel se alcanza cuando la descripción del fenómeno es completa, neutral, y libre de error significativo.

(...)

22. La utilidad de la información financiera depende tanto de la relevancia como de la representación fiel. Por tanto, ni una representación fiel de un hecho irrelevante ni una representación no fidedigna de un hecho relevante ayudan a los usuarios a tomar decisiones adecuadas.

6.4. Presentación de información financiera

(...)

129. *La información presentada en las notas a los estados financieros tiene las siguientes características:*

- a) *Es necesaria para que los usuarios comprendan los estados financieros.*
- b) *Proporciona información que presentan los estados financieros de manera contextualizada y según el entorno en que opera la entidad.*
- c) *Tiene, generalmente, una relación clara y demostrable con la información presentada en la estructura de los estados financieros.* (subrayado propio)

- **NORMAS PARA EL RECONOCIMIENTO, MEDICIÓN, REVELACIÓN Y PRESENTACIÓN DE LOS HECHOS ECONÓMICOS DEL MARCO NORMATIVO PARA LAS ENTIDADES DE GOBIERNO, ACTUALIZADAS MEDIANTE LA RESOLUCIÓN N° 218 DE 2020 DE LA CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, VIGENTE PARA EL EJERCICIO CONTABLE 2021.**

“CAPITULO VI. NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ESTADOS FINANCIEROS Y REVELACIONES

(...)

1.3.6. Notas a los estados financieros

58. *Las notas son descripciones o desagregaciones de partidas de los estados financieros presentadas en forma sistemática.*

1.3.6.1. Estructura

59. *Las notas a los estados financieros incluirán lo siguiente:*

(...)

d) *información adicional que sea relevante para entender los estados financieros y que no se haya presentado en estos.*

60. *La entidad presentará las notas de forma sistemática, para tal efecto, referenciará cada partida incluida en los estados financieros con cualquier información relacionada en las notas.*

1.3.6.2. Revelaciones

61. La entidad revelará la siguiente información:

(...)

- e) Las limitaciones y deficiencias generales de tipo operativo o administrativo que tienen impacto en el desarrollo normal del proceso contable o en la consistencia y razonabilidad de las cifras. (subrayado fuera de texto original).

Del análisis del marco normativo que rige al Fondo Nacional de la Porcicultura – FNP, administrado por la Asociación Colombiana de Porcicultores – PORKCOLOMBIA, se evidenció que dentro de la Nota 14 “Ingresos de Actividades Ordinarias” a los Estados Financieros del FNP a 31 de diciembre de 2021, la entidad auditada no reveló la dinámica de la cuenta 4115 Rentas Parafiscales, sobre la cual efectúa estimaciones mensuales de ingresos por concepto de la cuota de fomento porcícola, conciliaciones mensuales de los ingresos estimados frente a los ingresos reales, y los ajustes contables de las diferencias surgidas en estas conciliaciones.

En la referida nota, tampoco se explican las diferencias entre las cifras del rubro de rentas parafiscales de los Estados Financieros y las cifras de los reportes de recaudo generados por el Sistema Nacional de Recaudo -SNR- a 31 de diciembre, considerando que este aplicativo constituye la principal fuente de información de recaudo del recurso parafiscal.

La situación detectada obedece a debilidades en los mecanismos de control interno contable, por cuanto el administrador del FNP no atiende completamente las disposiciones del marco conceptual y del marco normativo de la información financiera para las entidades del gobierno, en lo que respecta al contenido y a la suficiencia de las notas y de las revelaciones a los estados financieros del FNP a 31 de diciembre de 2021, debido a que con la información revelada por la entidad auditada en la Nota 14 a los Estados Financieros del FNP a 31 de diciembre de 2021, la Contraloría General de la República, como usuario externo de la información financiera del FNP, no comprende de manera plena y suficiente de la dinámica de la cuenta 4115 de Rentas Parafiscales, induciéndose a que se realicen interpretaciones incompletas o contrarias a la consistencia de las cifras de ingresos presentadas en los Estados Financieros del Fondo.

Se configura un hallazgo administrativo.

Respuesta de la Entidad:

La entidad auditada presentó la respuesta a la observación dentro del término establecido mediante oficio adjunto al correo electrónico del 3 de noviembre de 2022 con radicación No. 2022ER0184516, junto con los respectivos anexos, en los siguientes términos:

“(…)

Respecto a la información contenida en la nota número 14 de los estados financieros del FNP, y que corresponden a los ingresos de rentas parafiscales, con cifras reales de sacrificio porcino al mes de noviembre, y una estimación para el mes de diciembre 2021, se vincularon claramente el total de los ingresos causados (devengos) de la vigencia 2021, informando el número total de cabezas beneficiadas en la vigencia (5'192.204), y su equivalente valor en cifras (\$50.317.649 cifras expresadas en miles de millones), clasificado por recaudador en el escalafón de mayor a menor, y que analizándolo de manera integral, es información complementaria con la reportada en la nota número 7 de los referidos estados financieros. De lo anterior se concluye que PORKCOLOMBIA – FNP reveló con suficiencia la información del recaudo de la cuota de fomento porcícola con corte a diciembre de 2021.

Adicionalmente, el FNP cuenta con procedimientos de control y seguimiento, para los rubros de cuentas por cobrar, e ingresos de rentas parafiscales, realizando conciliaciones periódicas, con el propósito de emitir estados financieros con cifras conciliadas entre el proceso de Recaudo y contabilidad. Se adjuntan los soportes de esta gestión como prueba de las acciones de control adelantadas por la entidad.

Por lo anterior, consideramos que se han dado las revelaciones suficientes y pertinentes a las cifras que se presentan en las notas a los estados financieros, vinculando los criterios cuantitativos y cualitativos necesarios para la revelación de la información, en cumplimiento del marco técnico normativo, considerando entre otras la materialidad, importancia relativa y relevancia, que garantiza la razonabilidad de los estados financieros del FNP en su conjunto, motivos por los cuales no compartimos la aseveración que dieron lugar a la presente observación.

Así las cosas, con lo expuesto se da claridad sobre las cifras que se presentan en las notas 7 y 14 de los estados financieros, en cumplimiento del marco técnico normativo ya relacionado, razón por la cual, consideramos no hay lugar a esta observación de carácter administrativo.”

Análisis de respuesta:

Con fundamento en lo expuesto por la entidad auditada no se comparte la contradicción con relación a la presunta revelación plena y suficiente de la Nota 14 “Ingresos de Actividades Ordinarias” (Págs. 32 a 35. Estados Financieros del FNP 2021 y sus Notas).

Lo anterior, por cuanto en el contenido de la Nota 14 “Ingresos de Actividades Ordinarias” el administrador del FNP no reveló ningún aspecto referente a la dinámica de la cuenta contable 4115 “Rentas Parafiscales”, sobre la cual se efectúan estimaciones mensuales de ingresos por concepto de la cuota de fomento porcícola, conciliaciones mensuales de los ingresos estimados frente a los ingresos reales, y los ajustes de las diferencias surgidas en estas conciliaciones, aspectos que permitirían la comprensión plena y suficiente de su dinámica.

Así mismo, en la nota 14 a los Estados Financieros, la entidad auditada tampoco explica las diferencias existentes entre las cifras del rubro de Rentas Parafiscales del Estado de Resultados Integral del FNP y las cifras de recaudo del recurso parafiscal del “Reporte Beneficio Porcino Anual” y del reporte “Beneficio Porcino Nacional”, generados por el -SNR- a 31 de diciembre de 2021, considerando que este aplicativo constituye la principal fuente de información de las rentas parafiscales del Fondo.

En consecuencia, se reitera que con la información revelada por la entidad auditada en la Nota 14 a los Estados Financieros del FNP a 31 de diciembre de 2021, la Contraloría General de la República, como usuario externo de la información financiera del FNP, no observa de manera plena y suficiente de la dinámica de la cuenta 4115 de Rentas Parafiscales, induciéndose a que se realicen interpretaciones incompletas o contrarias a la consistencia de las cifras de ingresos presentadas en los Estados Financieros del Fondo.

Por lo anterior, teniendo en cuenta que la entidad desvirtuó parcialmente la observación en lo referente a la Nota 7 “Cuentas por cobrar”, se modifica la redacción, y se confirma el hallazgo administrativo.

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

OBJETIVO ESPECÍFICO 2
Evaluar y conceptuar respecto al cumplimiento de la normatividad aplicable al Fondo Nacional de la Porcicultura en la inversión, ejecución y control de los recursos para los programas y proyectos misionales.

En la vigencia 2021, la Administradora del FNP ejecutó 482 contratos por un valor de \$46.321.263.868, dentro de los cuales se destacan los orientados a contratación

de personal para actividades de apoyo y vigilancia en el control de la Peste Porcina Clásica (PPC), campañas de publicidad y fomento al consumo, identificación visual de porcinos, compra de biológicos, pruebas de diagnóstico y otros proyectos relacionados con su misionalidad.

Se resalta la recuperación de recursos de propiedad del FNP, producto del ejercicio auditor efectuado por la Contraloría General de la República – CGR -, correspondientes a la suma de \$ 23´829.080 más la indexación por \$3´226.718, los cuales, en un principio, fueron pagados con cargo al Fondo Nacional de la Porcicultura, siendo esta una obligación de la Asociación Colombiana de Porcicultores – Porkcolombia.

Al igual que en la auditoría anterior, es preciso destacar que se evidencian deficiencias en las jornadas de muestreo sanitario, labor que desarrollan de manera conjunta los funcionarios del FNP y el Instituto Colombiano Agropecuario – ICA - sólo en el segundo semestre del año, situación que genera un riesgo a la sanidad porcícola del país.

Resultado de la verificación de los proyectos en cada una de sus instancias, la CGR relaciona a continuación los siguientes hallazgos:

2.2.1. Hallazgo No. 3 - Cumplimiento Requisitos Legales en Celebración de Contrato No. 2021-275 (A, D2)

- **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.”

- **Ley 84 de 1873, Código Civil**

***Artículo 1495.** Definición de contrato o convención. Contrato o convención es un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa. Cada parte puede ser de una o de muchas personas.*

***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.*

- **Ley 80 de 1993**

(...)

“Artículo 26º.- Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio:

1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.

(...)

5o. La responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual y la de los procesos de selección será del jefe o representante de la entidad estatal quien no podrá trasladarla a las juntas o consejos directivos de la entidad, ni a las corporaciones de elección popular, a los comités asesores, ni a los organismos de control y vigilancia de la misma.

(...)”

- **Decreto 410 de 1971**, Diario Oficial No. 33.339 del 16 de junio de 1971, por el cual se expide el Código de Comercio.

(...)

“Artículo 471. Requisitos para Empezar Negocios Permanentes en Colombia. Para que una sociedad extranjera pueda empezar negocios permanentes en Colombia, establecerá una sucursal con domicilio en el territorio nacional, para lo cual cumplirá los siguientes requisitos:

1) Protocolizar en una notaría del lugar elegido para su domicilio en el país, copias auténticas del documento de su fundación, de sus estatutos, la resolución o acto que acordó su establecimiento en Colombia y de los que acrediten la existencia de la sociedad y la personería de sus representantes, y

2) Obtener de la Superintendencia de Sociedades o de la Bancaria, según el caso, permiso para funcionar en el país.

Artículo 472. *Contenido del Acto por el cual se acuerda establecer negocios permanentes en Colombia. La resolución o acto en que la sociedad acuerda conforme a la ley de su domicilio principal establecer negocios permanentes en Colombia, expresará:*

- 1) *Los negocios que se proponga desarrollar, ajustándose a las exigencias de la ley colombiana respecto a la claridad y concreción del objeto social;*
- 2) *El monto del capital asignado a la sucursal, y el originado en otras fuentes, si las hubiere;*
- 3) *El lugar escogido como domicilio;*
- 4) *El plazo de duración de sus negocios en el país y las causales para la terminación de los mismos;*
- 5) *La designación de un mandatario general, con uno o más suplentes, que represente a la sociedad en todos los negocios que se proponga desarrollar en el país. Dicho mandatario se entenderá facultado para realizar todos los actos comprendidos en el objeto social, y tendrá la personería judicial y extrajudicial de la sociedad para todos los efectos legales, y*
- 6) *La designación del revisor fiscal, quien será persona natural con residencia permanente en Colombia.”*

(...)

Artículo 474. *Actividades que se tienen como permanentes. Se tienen por actividades permanentes para efectos del artículo 471, las siguientes:*

- 1) *Abrir dentro del territorio de la República establecimientos mercantiles u oficinas de negocios aunque éstas solamente tengan un carácter técnico o de asesoría;*
- 2) *Intervenir como contratista en la ejecución de obras o en la prestación de servicios; (Negrilla y subrayado por fuera del texto original)*

(...)

Artículo 480. *Autenticación de documentos otorgados en el exterior. Los documentos otorgados en el exterior se autenticarán por los funcionarios competentes para ello en el respectivo país, y la firma de tales funcionarios lo será a su vez por el cónsul Colombiano o, a falta de éste, por el de una nación*

amiga, sin perjuicio de lo establecido en convenios internacionales sobre el régimen de los poderes.

Al autenticar los documentos a que se refiere este artículo los cónsules harán constar que existe la sociedad y ejerce su objeto conforme a las leyes del respectivo país.

Artículo 486. *Prueba de la existencia de la sociedad extranjera - Cámara de Comercio - Superintendencia. La existencia de las sociedades domiciliadas en el exterior de que trata este Título y las cláusulas de los estatutos se probarán mediante el certificado de la cámara de comercio. De la misma manera se probará la personería de sus representantes. La existencia del permiso de funcionamiento se establecerá mediante certificado de la correspondiente Superintendencia.*

- **Contrato 2021-275 Suscrito con el Instituto de Investigación y Tecnología Agroalimentarias (IRTA)**

“1. OBJETO.

El CONTRATISTA se obliga para con PORKCOLOMBIA-FNP A prestar los servicios profesionales para consolidar y analizar una base de datos de parámetros productivos y realizar las evaluaciones técnicas pertinentes para la realización del evento de reconocimiento a la productividad.”

- **Manual de Procedimientos. Versión XI 24-febrero-2020 Código AD-P02. - Procedimiento No. 11 Contratación de Bienes y Servicios**

“10. CONTRATACIÓN

10.1 ETAPA PRECONTRACTUAL (PLANEACIÓN)

El área solicitante elaborará los Términos de Referencia (formato GA-GC-P01-F02) determinando la necesidad para celebrar el contrato, convenio u orden de servicio/compra, definiendo los bienes y servicios requeridos, la justificación para la contratación. Estos términos deberán ser elaborados en forma completa, sin ambigüedades, que no conduzcan a interpretaciones o decisiones técnicas que afecten la integridad patrimonial de la Entidad.

Cuando se requiera efectuar modificaciones a contratos u ofertas, el área solicitante deberá justificar la necesidad de modificar o adicionar el respectivo contrato u oferta teniendo en cuenta las necesidades PORKCOLOMBIA-FNP; para estos efectos, se deberá dejar constancia por escrito de la justificación respectiva.

Esta etapa comprende la elaboración de términos, recepción de ofertas y el análisis de las mismas o presentación de propuestas cuando se requiera y quede establecido en los términos de referencia por parte del comité evaluador, selección del contratista y finaliza la etapa con la suscripción del contrato.

(...)"

El contrato 2021-275 fue suscrito el 7-Sep-2021 con el Instituto de Investigación y Tecnología Agroalimentarias (IRTA), por ser la única entidad en capacidad de prestar el servicio, debido a que contaba con los derechos de propiedad industrial y derechos de autor del BDporc⁴ y Porc d'Or⁵. El valor del contrato fue fijado en \$130.482.864.

En la información aportada por la administradora del FNP, no se evidencia que la empresa IRTA haya cumplido los requisitos exigidos en el Código de Comercio, para emprender negocios permanentes en Colombia, ya que no hay registro de resolución o acto en que la sociedad acuerde, conforme a la ley de su domicilio principal, establecer negocios permanentes en Colombia. Tampoco hay evidencia en el expediente que indique la existencia de una sucursal de la empresa IRTA que desarrolle actividades en Colombia.

Adicionalmente, en la etapa precontractual la firma IRTA entregó documentos sin autenticar, desconociendo lo establecido en el Art. 480 del Código de Comercio Colombiano:

- Certificado de existencia y representación legal de la persona jurídica
- Poder otorgado al representante legal, registrado en el Consejo General del Notariado Español
- Certificado de estar al corriente en las obligaciones de seguridad social

⁴ BDporc es el 'Banco de Datos de Referencia del Porcino Español', tiene como objetivo proporcionar información de referencia para la industria porcina.

⁵ Los premios Porc d'Or pretenden incentivar y reconocer la tarea de las empresas de porcino españolas en la mejora continuada de la eficacia y la calidad de la producción porcina. El evento nace en 1994 como una iniciativa del IRTA (Institut de Recerca i Tecnologia Agroalimentaries) para premiar los esfuerzos de la industria. Se celebran con una periodicidad anual.

- Estados Financieros (sin firma del Representante Legal, Contador y/o Revisor Fiscal)

La anterior situación es originada por debilidades en los mecanismos de control interno a cargo de la Auditoría Interna, la inobservancia del marco normativo que rige al FNP bajo la responsabilidad de la oficina jurídica, evidenciando presuntas irregularidades en el proceso de contratación y ejecución del contrato.

La situación detectada impide la vigilancia que el Estado debe ejercer sobre las sucursales de sociedades extranjeras que desarrollen actividades permanentes en Colombia, ya que dicha empresa contratista no contaba con los permisos para funcionar en el país.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la Entidad:

La entidad en su respuesta se refiere a la creación y los objetivos del IRTA, argumenta los motivos por los cuales suscribieron el contrato con esa entidad, las bondades del software utilizado y el apoyo y experiencia que el instituto brinda a sus clientes. De igual manera citan los criterios legales con base en los cuales adoptaron la decisión de celebrar el contrato.

Argumentan que en su procedimiento interno de contratación directa no se estipulan condiciones especiales, requisitos, ni especificaciones adicionales frente a la contratación con empresas extranjeras, consideran además que la autenticación de los documentos presentados por IRTA no era necesaria teniendo en cuenta la naturaleza del contrato, de igual manera indican que dadas las actividades y la ejecución de las mismas no se establecía obligación para que el Instituto constituyera sucursales en Colombia, y *“menos que deba cumplir con formalidades que no se encuentran cobijadas por la regulación actual de Porkcolombia – FNP.”*

Incluyen un concepto emitido por la Superintendencia de Sociedades relacionado con los atenuantes que se consideran al momento de evaluar la obligatoriedad de constituir sucursales en Colombia por parte de las empresas extranjeras, entre ellas que el Instituto desempeñó sus labores en Lleida (España), la corta duración del contrato y que no se necesitó montaje de infraestructura en Colombia.

Esgrimen el principio de la buena fe para justificar el hecho de haber aceptado los documentos sin apostillar y aducen que la auditoría interna no tiene responsabilidad en este tipo de casos dado que desarrollan una labor independiente a la administración, y su objetivo no guarda relación con la actividad contractual de Porkcolombia.

Finalmente concluyen que no hay lugar a configurar la observación, dado que Porkcolombia – FNP ha dado cumplimiento al procedimiento de contratación de la entidad, y el contrato se perfeccionó, ejecutó y liquidó satisfactoriamente, atendiendo la normatividad y los principios aplicables.

Análisis de respuesta:

Independientemente de que el procedimiento de contratación directa establecido por la Administradora del FNP no incluyera la legislación o no hiciera referencia de la normatividad que deben cumplir las empresas extranjeras que celebren contratos en Colombia, especialmente lo relacionado la autenticación de documentos otorgados en el exterior, se configura un evidente incumplimiento de requisitos legales para celebración de contratos por parte de la firma contratista española, considerando además que dicha empresa ya ha celebrado otros contratos en Colombia en años pasados:

- Contrato No. 2016-282 por valor de € 28.000 el 15 de noviembre de 2016 suscrito con la ACP-Porkcolombia-FNP.
(<https://colombialicita.com/licitacion/62099932>).
- Contrato No. 2015-157 por valor de € 15.000 el 13 de noviembre de 2015 suscrito con la Cámara de Comercio de Cali.
(<https://colombialicita.com/licitacion/3139702>)

Adicionalmente, respecto al concepto emitido por la Superintendencia de Sociedades como justificación para incumplir lo ordenado en el Código de Comercio, respecto a la constitución de sucursales en Colombia por parte de empresas extranjeras que celebren contratos de prestación de servicios en el país, es preciso indicar que los conceptos no configuran, en principio, decisiones administrativas pues no se orientan a afectar la esfera jurídica de los administrados, esto es, no generan deberes u obligaciones ni otorgan derechos, tal y como lo concluye la Corte Constitucional, en su Sentencia C-542 del 24 de mayo de 2005.

Así las cosas, la CGR reitera las falencias del Área Jurídica y de la Auditoría Interna por no evaluar las exposiciones al riesgo, ni la adecuación y eficacia de los controles relacionados con el cumplimiento de leyes, regulaciones, políticas, procedimientos y contratos.

Por lo anterior se configura un hallazgo administrativo, con presunto alcance disciplinario, para comunicar a la oficina de Control Interno de la Entidad.

2.2.2. Hallazgo No. 4 – Pago de Auxilios Contratos de Prestación de Servicios. (A, D3).

- Contratos de Prestación de Servicios Nos. 064 / 065 / 066 / 067 / 068 / 069 / 070 / 071 / 072 / 073 / 074 / 075 / 076 / 077 / 078 / 079 / 080 / 082 de 2021

Cláusula Cuarta. VALOR \ FORMA DE PAGO.

(...)

*“**AUXILIO:** El contratista recibirá un valor total por concepto de auxilios proporcional a los días realmente ejecutados de hasta **SIETE MILLONES SETECIENTOS DOCE MIL CIENTO NOVENTA Y NUEVE PESOS M/CTE (\$7.712.199)** para cubrir gastos de movilización, hospedajes y alimentación correspondientes a la realización de actividades dentro del alcance del contrato de la siguiente manera:*

*Un primer pago por valor de hasta **TRESCIENTOS TRES MIL OCHOCIENTOS CATORCE PESOS M/CTE (\$303,814)**, proporcionalmente a los días realmente ejecutados, por concepto de auxilio del mes de enero de 2021, previa presentación de cuenta de cobro.*

*Diez pagos mensuales por valor de hasta **SETECIENTOS UN MIL CIENTO NUEVE PESOS M/CTE (\$701,109)**, proporcionalmente a los días realmente ejecutados por concepto de auxilio de febrero a noviembre de 2021, previa presentación de cuenta de cobro.*

*Un último pago por valor de hasta **TRESCIENTOS NOVENTA Y SIETE MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y CINCO PESOS M/CTE (\$397,295)**, proporcionalmente a los días realmente ejecutados por concepto de auxilio de diciembre de 2021, previa presentación de cuenta de cobro.*

(...)”

- **Manual de Procedimientos. Versión XI 24-febrero-2020 Código AD-P02. - Procedimiento No. 11 Contratación de Bienes y Servicios**

“10. CONTRATACIÓN

10.1 ETAPA PRECONTRACTUAL (PLANEACIÓN)

El área solicitante elaborará los Términos de Referencia (formato GA-GC-P01-F02) determinando la necesidad para celebrar el contrato, convenio u orden de servicio/compra, definiendo los bienes y servicios requeridos, la

justificación para la contratación. Estos términos deberán ser elaborados en forma completa, sin ambigüedades, que no conduzcan a interpretaciones o decisiones técnicas que afecten la integridad patrimonial de la Entidad.

Cuando se requiera efectuar modificaciones a contratos u ofertas, el área solicitante deberá justificar la necesidad de modificar o adicionar el respectivo contrato u oferta teniendo en cuenta las necesidades PORKCOLOMBIA-FNP; para estos efectos, se deberá dejar constancia por escrito de la justificación respectiva.

14.1 FUNCIONES DEL SUPERVISOR:

- *Gestionar con el contratista todos los documentos o requisitos que resulten necesarios para el perfeccionamiento y ejecución del contrato.*
- *El Supervisor deberá verificar el cumplimiento por parte del contratista del objeto del contrato, condiciones y obligaciones de acuerdo a lo pactado, para lo cual verificará la entrega oportuna de los soportes, Informes de Actividades (formato GA-GC-P01-F07), informes técnicos y financieros de los contratos que lo requieran.*
- *Certificar periódicamente la ejecución de las actividades desarrolladas de acuerdo a la naturaleza del contrato, lo cual constará en el Acta de Seguimiento a Contratos (formato GA-GC-P01-F06) que se elaborará trimestralmente.*
(...)
- ***Los pagos establecidos en el contrato solo podrán efectuarse una vez el contratista haya reunido los requisitos establecidos en el contrato para cada uno de ellos.*** *Lo anterior se certificará con la firma del Supervisor en el Control de Pagos (formato GA-GC-P01-F19) y Vo.Bo. por parte del Director de Área o Vicepresidencia Ejecutiva cuando el Director es Supervisor del contrato. El diligenciamiento del Control de Pagos (formato GA-GC-P01-F19) es responsabilidad del Coordinador de Tesorería al momento de la radicación de las facturas o cuentas de cobro por parte del área encargada para el respectivo trámite interno. En caso de no reunir los requisitos de pago, el Supervisor deberá informar al Coordinador de Tesorería tal circunstancia para efectuar el pago una vez se reúnan las condiciones previstas en el contrato. (Negrilla fuera de texto original)*
(...)
- *Efectuar los trámites internos necesarios ante las otras dependencias, para proceder con cada uno de los pagos estipulados.*

(...)"

La entidad Administradora del FNP, suscribió los contratos Nos. 064 / 065 / 066 / 067 / 068 / 069 / 070 / 071 / 072 / 073 / 074 / 075 / 076 / 077 / 078 / 079 / 080 / 082 de 2021, correspondientes a prestación de servicios, en los cuales se establecía como objeto que los contratistas se obligaban para con PORKCOLOMBIA-FNP a prestar los servicios profesionales para el desarrollo y cumplimiento de las actividades establecidas en el programa de inocuidad en producción primaria y apoyo a otros programas de PORKCOLOMBIA-FNP, así como brindar asistencia técnica a los porcicultores para el cumplimiento de normatividades relacionadas con bioseguridad, productividad, inocuidad, bienestar animal y buenas prácticas porcícolas en diferentes zonas del país.

En estos contratos se incluyó en la cláusula cuarta el pago de un valor por concepto de auxilio para cubrir gastos de movilización, hospedajes y alimentación correspondientes a la realización de actividades dentro del alcance del contrato, el cual se dividió en cuotas mensuales pagaderas proporcionalmente a los días realmente ejecutados, es decir, se pagaba sobre hechos causados.

De acuerdo con los formatos GA-GC-P01-F19 correspondientes al control de pagos relacionados con cada contrato citado, se evidencia el desembolso del auxilio correspondiente en fecha anterior a su causación, es decir, antes de conocer los días realmente ejecutados y sobre los cuales se debía efectuar el cálculo y reconocimiento del auxilio pactado.

La situación detectada es originada por fallas en el cumplimiento de las funciones de supervisión a cargo del director del Área Técnica, teniendo en cuenta que los auxilios no se desembolsaron conforme a lo establecido contractualmente.

En este tipo de situaciones ponen en riesgo los recursos públicos al autorizar el pago de obligaciones sin el cumplimiento de los requisitos contractuales fijados.

Hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario.

Respuesta de la Entidad:

En la respuesta la entidad mezcla y confunde los términos "Auxilio" y "Anticipo", argumentando que, si bien los auxilios se solicitaron de manera anticipada, los días realmente ejecutados fueron tenidos en cuenta y verificados con el auxilio del mes siguiente, para poder proceder con el pago.

Insiste en indicar que el supervisor efectuó una verificación de los auxilios desembolsados a través de los informes de actividades y el formato de control de

pagos, reafirmando que los recursos nunca estuvieron en riesgo ya que se encontraban protegidos por los amparos incluidos en las pólizas constituidas por los contratistas.

Análisis de respuesta:

En la respuesta la entidad confunde los términos “Auxilio” y “Anticipo”, los cuales tienen connotación y alcance diferente en los contratos objeto de la observación de la CGR. El valor asegurado por el amparo del “Buen Manejo del Anticipo” en la póliza adquirida por los contratistas se refiere al “Anticipo” por \$1.000.000 estipulado en el contrato, como evidentemente se puede corroborar en las respectivas pólizas, concepto y valor que difieren del “Auxilio” por valor de \$7.712.199 incluido también en la forma de pago pactada con los contratistas.

Es evidente el error de procedimiento cometido por el supervisor de los contratos, situación que reitera la entidad en su respuesta, al indicar que los auxilios eran desembolsados a los contratistas y ajustados posteriormente una vez se verificaba el cumplimiento de las actividades, lo cual difiere de lo acordado en los contratos, donde se estipula que los auxilios serían recibidos por los contratistas proporcionalmente a los días realmente ejecutados.

Por lo anterior, la CGR confirma el hallazgo con incidencia administrativa y presunto alcance disciplinario.

2.2.3. Hallazgo No. 5 – Suscripción de Otrosí Contrato No. 2021-435. (A, D4, F1).

- **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.”

- **Ley 489 de 1998**

Artículo 3. “Principios de la función administrativa, estableció que esta función se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia”.

- **Ley 1150 de 2007:**

Artículo 13. *“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.*”

- **Ley 80 de 1993**

(...)

“Artículo 26°. - Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio:

(...)

2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.

(...)

5o. La responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual y la de los procesos de selección será del jefe o representante de la entidad estatal quien no podrá trasladarla a las juntas o consejos directivos de la entidad, ni a las corporaciones de elección popular, a los comités asesores, ni a los organismos de control y vigilancia de la misma.

(...)”

- **Resolución 1687 de 2021 del Ministerio de Salud y Protección Social**, emitida el 25 de octubre de 2021: *“Por medio de la cual se modifica la Resolución 777 de 2021 en el sentido de incrementar el aforo permitido en lugares o eventos masivos, públicos o privados”.*

- **Contrato 2021-435 suscrito con Prime Producciones S.A.**

“1. OBJETO.

El PROVEEDOR se obliga para con PORKCOLOMBIA-FNP a la presentación de una propuesta creativa, ejecución y logística de la producción relacionada con el evento denominado “Premios Porks”, así como el suministro de equipos audiovisuales, ambientación de locación,

envío de invitaciones y soporte informático para la transmisión en vivo del evento.

2. OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA.

*Constituyen las principales obligaciones del **CONTRATISTA**:*

- 1. Presentar una estrategia creativa para la producción del evento de los Premios Porks a realizarse el 26 de noviembre de 2021 para una asistencia de 250 personas.*
- 2. Presentar el presupuesto desglosado para toda la actividad.*
- 3. Ejecutar las actividades propuestas según el presupuesto aprobado y previa aprobación de por Porkcolombia-FNP durante el desarrollo del evento relacionado con los Premios Porks.*

(...)"

- **Manual de Procedimientos. Versión XI 24-febrero-2020 Código AD-P02. - Procedimiento No. 11 Contratación de Bienes y Servicios**

“10. CONTRATACIÓN

10.1 ETAPA PRECONTRACTUAL (PLANEACIÓN)

El área solicitante elaborará los Términos de Referencia (formato GA-GC-P01-F02) determinando la necesidad para celebrar el contrato, convenio u orden de servicio/compra, definiendo los bienes y servicios requeridos, la justificación para la contratación. Estos términos deberán ser elaborados en forma completa, sin ambigüedades, que no conduzcan a interpretaciones o decisiones técnicas que afecten la integridad patrimonial de la Entidad.

Cuando se requiera efectuar modificaciones a contratos u ofertas, el área solicitante deberá justificar la necesidad de modificar o adicionar el respectivo contrato u oferta teniendo en cuenta las necesidades PORKCOLOMBIA-FNP; para estos efectos, se deberá dejar constancia por escrito de la justificación respectiva.

14.2 FUNCIONES DEL SUPERVISOR:

- *Gestionar con el contratista todos los documentos o requisitos que resulten necesarios para el perfeccionamiento y ejecución del contrato.*
- *El Supervisor deberá verificar el cumplimiento por parte del contratista del objeto del contrato, condiciones y obligaciones de acuerdo a lo pactado,*

para lo cual verificará la entrega oportuna de los soportes, Informes de Actividades (formato GA-GC-P01-F07), informes técnicos y financieros de los contratos que lo requieran.

(...)

- *El Supervisor del contrato deberá hacer seguimiento al mismo y solicitar al Jefe Jurídico o Asesor Jurídico la elaboración de las novedades que se presenten cuando un contrato requiera ser adicionado, prorrogado, suspendido, terminado o cuando sobrevenga cualquier otra circunstancia que amerite su modificación. Así mismo deberá adelantar las acciones necesarias para formalizar dichas novedades.*

La Administradora del FNP, con fecha 29-Oct-2021, cuatro (4) días después de emitida la Resolución 1687 del 25-Oct-2021, culminó los términos de referencia para contratar el desarrollo de actividades orientadas a reconocer el esfuerzo de las granjas porcícolas del país en los aspectos de productividad, bioseguridad y producción sostenible, por medio del evento Premios Porks.

Para tal efecto, la Administradora del FNP realizó un proceso de contratación directa al cual se presentaron tres empresas:

Empresa	Valor Ofertado
Prime Producciones S.A.	\$160.031.200
Efectos SAS	\$169.484.700
Corporación Cultural Música en Acción	\$184.640.400

Fuente: Porkcolombia-FNP

Los presupuestos presentados por las firmas oferentes, con base en los cuales se efectuó la evaluación económica, incluyen la descripción de una serie de ítems a cada uno de los cuales les fue asignado un precio unitario.

El contrato No. 2021-435 fue suscrito con la firma Prime Producciones S.A., el día 12-Nov-2021, por valor de \$160.031.200 (incluido IVA). El 24-Nov-2021, doce (12) días después de suscrito el contrato, el subdirector de IPP solicitó la elaboración de un Otrosí al contrato con el objetivo de pactar una adición por \$71.971.200, debido a la necesidad de ampliar las características y cantidades de elementos inicialmente contratados para llevar a cabo el evento de reconocimiento, lo cual permitiría un mayor ingreso de asistentes presenciales que llevaría a que varios elementos de los ya contratados debían incrementarse en su cantidad, tamaño o disposición para poder atender apropiadamente a los asistentes tanto presenciales como virtuales. En atención de lo anterior, el nuevo valor fijado para el contrato se estableció en la suma de \$232.002.400.

En el expediente del contrato se encontró el Otrosí que contiene la descripción de los ítems adicionados; sin embargo, no se evidenció la discriminación de los valores de cada ítem incorporado, los cuales debían ser analizados y remunerados partiendo de los precios unitarios previamente determinados.

La Administradora del FNP, mediante correo del día 3-Nov-2022, con radicado 2022ER0184870, envió a la CGR respuesta a la observación, en la que incluyó una explicación de los requerimientos ampliados, la justificación y el valor que se le asignó a cada uno de los ítems para suscribir el Otrosí por la adición contractual de \$71.971.200.

La CGR efectuó la verificación de la correspondencia entre los ítems y valores iniciales y adicionados del contrato No. 2021- 431, evidenciando lo siguiente:

Proceso de Selección:

Item	Descripción	Cantidad	Días	Precio Unitario	Precio Total
12	Diseño y Producción de 250 tapabocas alusivos a la V Edición de los Premios Porks (elegantes y de buen material), deben ser entregados en empaque individual y debidamente sellados.	1	1	\$1.250.000	\$1.250.000

Fuente: Información del proceso de selección suministrada por ACP-Porkcolombia-FNP

Extracto de la tabla elaborada por la entidad Administradora del FNP discriminando valor de la adición:

Descripción	Valor
Diseño y producción de 300 tapabocas alusivos a la V edición de los premios Porks, deben ser entregados en empaque individual y debidamente sellados.	\$1.000.000

Fuente: Información suministrada por ACP-Porkcolombia-FNP en respuesta a observación.

Como se puede apreciar, el costo unitario de los tapabocas en la oferta económica del proceso de selección se fijó \$ 1.250.000 por suministrar 250 tapabocas, mientras que, en la adición incorporada a través del Otrosí, se estableció un valor de \$1.000.000 por ampliar de 250 a 300 la cantidad de tapabocas requeridos para el evento, es decir, el precio de un tapabocas se incrementó de \$5.000 a \$20.000 por unidad adicional.

Por lo anterior, se configura un presunto detrimento por valor de \$750.000 correspondiente al pago por el suministro de tapabocas a un mayor precio del pactado inicialmente, a pesar de haber transcurrido tan solo catorce (14) días entre la firma del contrato y la suscripción del Otrosí.

Valor tapabocas adicionales: \$1.000.000 / 50 un = \$ 20.000 por unidad

Valor inicial tapabocas: \$1.250.000 / 250 un = \$ 5.000 por unidad

Diferencia entre valor final e inicial de tapabocas = \$15.000 por unidad

Valor adicional pagado por los 50 tapabocas en la adición:

50 unidades x \$ 15.000 = \$ 750.000

La anterior situación es causada por la falta de estudio, planeación y presupuesto con la debida antelación para cumplir con el evento de los premios Pork-Colombia a cargo de la Subdirección de IPP, incumpliendo el Principio de Economía y las funciones a cargo de la supervisión.

Este tipo de situaciones pone en riesgo los recursos públicos cuando durante la vigencia de un contrato del FNP sobrevengan circunstancias que de mutuo acuerdo requieran la modificación, adición, prórroga o cualquier otro hecho que amerite cambios a las cláusulas contractuales.

Se configura un hallazgo administrativo, con presunto alcance disciplinario y fiscal.

Respuesta de la Entidad:

En la respuesta, la entidad resalta que la elaboración de los términos de referencia demanda un tiempo considerable, y aclaran que en un principio se consideró el aforo para 250 personas con base en las restricciones de concentración de público en eventos masivos. Anotan que solicitaron cotización para la ampliación de las condiciones que permitieran la asistencia a un mayor número de invitados.

Manifiestan que los precios de cada ítem fueron remitidos a Porkcolombia-FNP a través de la cotización presentada por el contratista, y que los mismos corresponden con los precios ofertados en el proceso de selección. Relacionan en una tabla los ítems solicitados en el Otrosí y les asignan un precio unitario, hecho lo cual, concluyen que el valor del Otrosí se encuentra detallado.

Mencionan los beneficios que significaron para el sector porcícola el haber celebrado dicho evento de premiación, cumpliendo así con los objetivos establecidos en la Ley 272 de 1996 y aseguran que los recursos públicos empleados para este evento siempre estuvieron amparados en las pólizas constituidas en su momento por el contratista.

Se refieren a la gestión activa por parte del supervisor con el estudio que realizó del proceso para celebrar el Otrosí atendiendo los principios de economía y eficiencia.

Adicionalmente la entidad indica que la comisión auditora asumió equivocadamente el valor de \$1.000.000 por el suministro de 50 tapabocas, argumentando que dicho valor corresponde al ajuste sobre el suministro de los 300 tapabocas para un total pagado de \$2.250.000 (\$1.250.000 + \$1.000.000).

Indican que hubo un cambio en las especificaciones (anexaron una certificación suscrita por el contratista), pasando de un tapabocas en tela con sublimación y estampado, a uno de capas internas de polipropileno, poliéster, algodón, con tela externa en antilfluido, hilo bordado a color y cintas elásticas que atendía las recomendaciones dadas por la OMS, con arte a color y bordado, con el fin de garantizar las medidas de bioseguridad y calidad de los tapabocas, de lo cual se derivó un ajuste del valor inicialmente pactado de \$5.000 a \$7.500 por unidad.

Análisis de respuesta:

En las respuestas, la entidad no adjuntó copia del anexo económico del Otrosí, el cual debía hacer parte fundamental de la adición contractual en donde se evidenciarán los precios unitarios fijados para cada ítem.

Se verificó que efectivamente existió un incremento en el precio de los tapabocas pasando de \$5.000 a \$7.500 por unidad, lo que generó un pago total al contratista de \$2.250.000 por 300 tapabocas.

La entidad justifica el incremento de precio por un cambio en la especificación del tapabocas, y anexan una certificación suscrita por el contratista. Al respecto es preciso indicar que el cambio de especificación aportado no coincide con la especificación registrada en el expediente del contrato, teniendo en cuenta que, tanto en los términos de referencia, como en la oferta inicial presentada por el contratista, en el Otrosí suscrito y en el cuadro de ítems y precios adicionales elaborado por Porkcolombia, se indica una descripción diferente:

“Diseño y producción de (...) tapabocas alusivos a la V Edición de los Premios Porks (elegantes y de buen material), deben ser entregados en empaque individual y debidamente sellados”.

Por lo anterior, la CGR ratifica la falta de seguimiento y control por parte del supervisor del contrato al solicitar la elaboración de un Otrosí sin el correspondiente anexo económico en el que se discriminaran los ítems y precios unitarios. No se efectuó un estudio económico previo a la suscripción de la adición en contravía del principio de economía, lo cual constituye un riesgo para los recursos públicos al

efectuar adiciones contractuales por valores globales sin discriminación de precios por ítem.

Por lo anterior, se confirma el hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario y fiscal por valor de Setecientos Cincuenta Mil pesos (\$750.000).

2.2.4. Hallazgo No. 6. Amparos Contrato de Suministro 2021-011. (A)

- **Código Civil Colombiano, Artículo 1602**, señala expresamente que todo contrato legalmente celebrado se constituye en ley para las partes, de manera que debe ser cumplido.
- **Manual de Procedimientos Asociación Colombiana de Porcicultores Fondo Nacional de la Porcicultura - Versión XI 24/feb/2020 Código AD-P02**

“11. Procedimiento Contratación de Bienes y Servicios.

10. Contratación

10.1 Etapa Precontractual (Planeación)

*El área solicitante elaborará los Términos de Referencia (formato GA-GC-P01-F02) determinando la necesidad para celebrar el contrato, convenio u orden de servicio/compra, definiendo los bienes y servicios requeridos, la justificación para la contratación. Estos términos deberán ser elaborados en forma completa, sin ambigüedades, que no conduzcan a interpretaciones o decisiones técnicas que afecten la integridad patrimonial de la Entidad.
(...).*

10.2 Etapa Contractual

*Comprende desde el perfeccionamiento y ejecución del contrato, órdenes de compra/servicio o Convenios hasta la fecha de finalización de los mismos. La ejecución del contrato es la realización de todos los actos a cargo del contratista y/o PORKCOLOMBIA-FNP tendientes a cumplir con el desarrollo del objeto y las obligaciones contractuales, según las normas aplicables al contrato.
(...).*

13. Garantías

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

- *Contrato de seguro contenido en una póliza.*
- *Garantía bancaria.*
- *Pagaré en blanco y carta de instrucciones o títulos valores en garantía.*

Por lo anterior PORKCOLOMBIA – FNP, según se determine para cada proceso de contratación, podrá exigir las siguientes garantías:

- A. *Seriedad de la Oferta (...)*
- B. *Buen Manejo y Correcta Inversión del Anticipo (...)*
- C. *Devolución del Pago Anticipado (...)*
- D. *Cumplimiento (...)*
- E. *Salarios y Prestaciones Sociales e Indemnizaciones Laborales (...)*
- F. *Estabilidad y Calidad de la Obra: debe estar vigente por lo menos durante 5 años contados desde la fecha de recibo a satisfacción de la obra **y su valor se determinará en los Términos de Referencia (formato GA-GC-P01-F02) de acuerdo con el objeto, valor, naturaleza y obligaciones contenidas en el contrato.** (negrilla fuera de texto). Puede aceptarse una vigencia inferior a 5 años cuando exista justificación técnica de un experto en la materia objeto del contrato.*
- G. *Calidad del Servicio.*
- H. *Calidad y Correcto Funcionamiento de los Bienes y Equipos Suministrados.*
- I. *Responsabilidad Civil Extracontractual.”*

- **Seguros Mundial – Condiciones Generales – Amparos**

*“Definición Amparo Estabilidad y Calidad de la Obra:
(...)”*

*1.6. Estabilidad y Calidad de la Obra: Por medio de la garantía de estabilidad y calidad de la obra, el contratante se precave contra el riesgo que, durante el termino estipulado y en condiciones normales de uso, la obra sufra deterioros imputables al contratista que impidan el servicio para el cual se ejecutó. cuando se trate de edificaciones, la estabilidad se determinará de acuerdo con los planos, proyectos, seguridad y firmeza de la estructura.
(...)”*

- **Términos de Referencia Proceso CD-011-2021**

(...)

“De acuerdo con la naturaleza del contrato a celebrar, los eventuales perjuicios derivados de la ejecución del contrato se deben garantizar mediante una póliza que cubra los siguientes riesgos:

- *Cumplimiento: debe estar vigente hasta la liquidación del contrato y su valor será del 20% del valor del contrato.*
- *Calidad y Correcto Funcionamiento de los Bienes y Equipos Suministrados: debe estar vigente hasta la liquidación del contrato y su valor será de por lo menos el 20% del valor del contrato.*
- *Salarios y Prestaciones Sociales e Indemnizaciones Laborales: debe estar vigente por el plazo del contrato y 3 años más y su valor será de por lo menos el 5% del valor total del contrato.*
- *Responsabilidad Civil Extracontractual: debe estar vigente por un periodo igual al de ejecución del contrato y su valor será de por lo menos el 10% del valor total del contrato.”*

(...)

- **Contrato de Suministro 2021-011**

“Cláusula Primera Objeto:

“El CONTRATISTA suministre a Porkcolombia FNP el producto biológico contra la Peste Porcina Clásica en presentación de frascos de 10 dosis, con su respectivo diluyente, que a continuación se describe así: Preparación antigénica específica (Es “Producto biológico o “Productos biológicos”), cuya administración provoca en el organismo la inmunización activa contra la peste porcina clásica, mediante la inoculación del virus vivo modificado contra la peste porcina clásica (cepa china) en las cantidades y los plazos que sean indicadas por Porkcolombia-FNP.”

Cláusula Décima Garantías:

*El **PROVEEDOR** se obliga a constituir a favor de la **ASOCIACION COLOMBIANA DE PORCICULTORES - FONDO NACIONAL DE LA PORCICULTURA** una garantía única expedida por una Compañía de Seguros establecida legalmente, autorizada por la Superintendencia Financiera de Colombia, que ampare:*

- *Cumplimiento: debe estar vigente hasta la liquidación del contrato y su valor será del 20% del valor del contrato.*

- *Calidad y Correcto Funcionamiento de los Bienes y Equipos Suministrados: debe estar vigente hasta la liquidación del contrato y su valor será de por lo menos el 20% del valor del contrato.*
- *Salarios y Prestaciones Sociales e Indemnizaciones Laborales: debe estar vigente por el plazo del contrato y 3 años más y su valor será de por lo menos el 5% del valor total del contrato.*
- *Responsabilidad Civil Extracontractual: debe estar vigente por un periodo igual al de ejecución del contrato y su valor será de (xxxxx) xxxx, salarios mínimos legales mensuales vigentes.*
- *Estabilidad y Calidad de la Obra: Debe estar vigente por lo menos durante 5 años contados desde la fecha de recibo a satisfacción de la obra y su valor será de por lo menos el 20% del valor total del contrato.”*

La cláusula décima del contrato de suministros No. 2021-011, obligó al contratista a constituir a favor de Porkcolombia – FNP, una garantía que cubriera entre otros amparos, el de Responsabilidad Civil Extracontractual y el de Estabilidad y Calidad de la Obra. Respecto al amparo de Responsabilidad Civil Extracontractual, en la cláusula no se indicó el valor a asegurar o asegurado, como lo establece el manual de contratación del FNP; y con relación al amparo de Estabilidad y Calidad de la Obra, este no guarda relación con el objeto contractual, teniendo en cuenta que se trata de un contrato de suministros, en el entendido que este se debe requerir para prevenir el riesgo y proteger a la persona natural y/o jurídica por los perjuicios que sufra, como consecuencia de cualquier daño o deterioro que presente la obra entregada, por razones imputables al contratista.

Adicionalmente, y como lo indica el manual de contratación cuando se estipula en el contrato este tipo de amparos, su valor se determinará en los Términos de Referencia (formato GA-GC-P01-F02) de acuerdo con el objeto, valor, naturaleza y obligaciones contenidas en el contrato.

Lo anterior, además de generar confusiones al contratista y un posible pago de un amparo que no se requiere teniendo en cuenta el tipo de contrato, demuestra una falta de control y seguimiento de los responsables de la elaboración de la minuta del contrato y de los funcionarios responsables de su verificación en el área jurídica de la Administradora del FNP.

Por lo anterior, se configura un hallazgo con alcance administrativo.

Respuesta de la Entidad:

La entidad en su respuesta remite lo establecido en el capítulo 13 del Manual de Contratación “Garantías”, indicando los riesgos que cubren estos amparos, su

vigencia y el valor asegurado; así como lo establecido en los Términos de Referencia respecto a la póliza que debía expedirse y los riesgos que debía cubrir.

Indica en el numeral “D” de la respuesta lo siguiente:

“(…)

D. Ahora bien, aunque en el cuerpo del contrato se discriminó una garantía que cubriera el amparo de Estabilidad y Calidad de la Obra, debido al análisis realizado por la oficina jurídica de PORKCOLOMBIA – FNP, se realizó la verificación y aprobación de los conceptos estipulados en los términos de referencia del proceso, los cuales guardaban relación con el objeto contractual, y contenían el porcentaje a asegurar, tal como quedó demostrado mediante el cuadro de aprobación de garantías del contrato:

(…).”

Así mismo indican en el numeral “F”, que: *“El contratista constituyó y presentó en debida forma la garantía exigida, mediante una póliza de seguro de responsabilidad civil extracontractual, cuya suma asegurada fue \$59.040.000 (...), anexando copia de la póliza Seguros del Estado No. 21-40-1011160800 del 21/01/2021, en la cual se determina que el amparo de responsabilidad civil extracontractual se expidió por un 10% del valor del contrato, tal como se estipuló en los términos de referencia.*

En el numeral “H” informan:

“(…)

Si bien, en la cláusula décima del contrato no se indicó el valor a asegurar en el amparo de Responsabilidad Civil Extracontractual, el valor sí se discriminó en los términos de referencia del mismo proceso, y más importante aún, se expidió la garantía requerida bajo las condiciones que establece el manual de procedimientos de la entidad.”

Y en el numeral “I”, indican que:

“(…)

está claro que el recurso parafiscal siempre estuvo cubierto y sin exposición al riesgo, pues siempre estuvo cobijado por un contrato de seguro en los porcentajes y condiciones pactadas en los términos de referencia, tal como lo exige el manual de procedimientos de PORKCOLOMBIA – FNP.

(...).”

“Respecto a la cláusula décima del contrato de suministros No. 2021-011, frente al amparo de Responsabilidad Civil Extracontractual y al amparo de Estabilidad y Calidad de la Obra, estos se establecieron teniendo en cuenta en el primer amparo que PORKCOLOMBIA - FNP consideró que el desarrollo del objeto implicaba un riesgo de daños a terceros e igualmente no se estableció el amparo de Estabilidad y Calidad de la Obra, por tanto, no fue constituido el mismo en las garantías allegadas.

*Así las cosas, y teniendo en cuenta que el contratista aceptó los amparos requeridos en las garantías solicitadas en ejecución del contrato y constituyó las mismas al tenor de lo establecido en los términos de referencia que hacen parte integral del contrato, no es posible asegurar que se hayan generado confusiones al contratista, o un pago de un amparo que no se requería y que en efecto **no se constituyo** (sic) el amparo de estabilidad y calidad de la obra. Y en efecto, frente a los demás los constituyó de manera voluntaria y aceptó los mismos a la firma del contrato con lo cual contrajo obligaciones y adquirió derechos como parte de este, sin que se haya presentado en la ejecución del mismo reclamación o reparo frente a los términos establecidos contractualmente.*

Como quedó demostrado, no es preciso entender la manifestación de la voluntad de las partes con la firma del contrato, la constitución de las garantías estipuladas y el cumplimiento de las obligaciones pactadas como una falta de control y seguimiento de los responsables de la elaboración de la minuta del contrato y de los funcionarios responsables de su verificación en el área jurídica de la Administradora del FNP. Ya que como se ha mencionado los amparos establecidos obedecen a las consideraciones hechas por PORKCOLOMBIA-FNP para determinar la necesidad de cubrir los riesgos identificados y proteger los recursos del Fondo en la ejecución del contrato.

De acuerdo con los anteriores argumentos, consideramos que esta observación no tiene alcance administrativo, por cuanto la Asociación Porkcolombia ha actuado conforme a los procedimientos establecidos, garantizando la protección del recurso parafiscal, pues ha verificado que el contrato cuente, para todos los amparos que están relacionados con el objeto, con las condiciones exigidas en los términos de referencia del proceso.”

Análisis de respuesta:

No se acepta la respuesta de la entidad, es importante resaltar que el artículo 1602 del Código Civil Colombiano, señala expresamente que todo contrato legalmente

celebrado se constituye en ley para las partes, de manera que debe ser cumplido; si no fuera así, y de acuerdo a la respuesta del Fondo, no sería necesaria la constitución de la minuta del contrato, teniendo en cuenta que según ellos, los términos de referencia la suplirían; adicionalmente en ningún lugar de la observación se indica que los recursos públicos se encontraban desprotegidos, lo que se observa es que al parecer se utiliza una misma minuta para diferentes tipos de contrato sin que se modifique parte del clausulado, como en el caso en mención donde a un contrato de suministro se le exige el amparo de estabilidad de la obra y al de Responsabilidad Civil no se le estableció el valor a asegurar, por una falta de control y supervisión.

Por lo anterior se configura un hallazgo con incidencia administrativa.

2.2.5. Hallazgo No. 7. Garantías Exigidas Contrato No. 2021-144. (A).

- **Código Civil Colombiano, Artículo 1602**, señala expresamente que todo contrato legalmente celebrado se constituye en ley para las partes, de manera que debe ser cumplido.
- **Manual de Procedimientos Asociación Colombiana de Porcicultores Fondo Nacional de la Porcicultura - Versión XI 24/feb/2020 Código AD-P02**

“11. Procedimiento Contratación de Bienes y Servicios.

13. Garantías

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

- *Contrato de seguro contenido en una póliza.*
- *Garantía bancaria.*
- *Pagaré en blanco y carta de instrucciones o títulos valores en garantía.”*

- **Términos de Referencia Proceso CA-144-2021**

(...)

“VIII. Garantías

A. Garantía de seriedad de la Oferta.

B. Garantías del Contrato

De acuerdo con la naturaleza del contrato a celebrar, los eventuales perjuicios derivados de la ejecución del contrato se deben garantizar mediante una garantía que cubra los siguientes riesgos:

- a) Cumplimiento: debe estar vigente hasta la liquidación del contrato y su valor será del 20% del valor del contrato.*
- b) Calidad y Correcto Funcionamiento de los Bienes y Equipos Suministrados: debe estar vigente hasta la liquidación del contrato y su valor será de por lo menos el 20% del valor del contrato.*

En el caso de empresas extranjeras se podrá constituir un aval de garantía bancario que ampare: Cumplimiento de las obligaciones surgidas del Contrato, calidad y cantidad del producto suministrado. Para efectos del aval de garantía, se establece como valor de cobertura del 40% del valor total del contrato.”

- **Contrato No. 144-2021**

“Cláusula Primera Objeto:

El CONTRATISTA se obliga para con PORKCOLOMBIA-FNP al suministro de orejeras plásticas en dos piezas (hembra y macho) con punta plástica, marcación laser, numeración continua y colores según la zona epidemiológica, acorde con los requerimientos del Programa de Erradicación de la Peste Porcina Clásica, para atender la demanda de identificación visual de porcinos en la vigencia 2021 y mantener el banco de reserva desabastecimiento para responder a eventuales contingencias de desabastecimiento.

Cláusula 10ª – Garantías

El CONTRATISTA se obliga a constituir a favor de la ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE PORCICULTORES - FONDO NACIONAL DE LA PORCICULTURA una garantía única expedida por una Compañía de Seguros establecida legalmente, autorizada por la Superintendencia Financiera de Colombia, que ampare:

- a) *Cumplimiento: debe estar vigente hasta la liquidación del contrato y su valor será del 20% del valor del contrato.*
- b) *Calidad y Correcto Funcionamiento de los Bienes y Equipos Suministrados: debe estar vigente hasta la liquidación del contrato y su valor será de por lo menos el 20% del valor del contrato.*

Parágrafo Segundo. — La garantía única requiere para su validez de la aprobación de PORKCOLOMBIA - FNP.”

La cláusula décima le exigió al contratista una garantía única expedida por una Compañía de Seguros establecida legalmente, autorizada por la Superintendencia Financiera de Colombia, que amparara el Cumplimiento del objeto contractual y la Calidad y Correcto Funcionamiento de los Bienes y Equipos Suministrados, pero el contratista, al ser una empresa extranjera presentó un aval de garantía bancaria (Garantía de Fiel Cumplimiento No. 4074, expedida por el Banco Cooperativo Español), como lo indica el manual de contratación de Porkcolombia - FNP y los términos de referencia y no la póliza establecida en el contrato, a pesar, que el artículo 1602 del Código Civil Colombiano, señala que *“todo contrato legalmente celebrado se constituye en ley para las partes, de manera que debe ser cumplido”*.

Lo anterior se origina por una deficiente revisión de la minuta del contrato, a cargo de la oficina jurídica de la Administradora del FNP, lo cual le puede generar confusión al contratista afectando la ejecución del mismo y generando demoras en la entrega de las chapetas de identificación que son herramienta básica para el normal desarrollo del programa de Erradicación de la Peste Porcina Clásica.

Por lo anterior, se configura un hallazgo administrativo.

Respuesta de la Entidad:

“Para aclarar las observaciones presentadas respecto a este punto, es preciso recalcar que, dentro de los antecedentes del proceso, puntualmente en los términos de referencia, se estipuló la garantía que sería exigida en el proceso, a saber:

“En el caso de empresas extranjeras se podrá constituir un aval de garantía bancario que ampare: Cumplimiento de las obligaciones surgidas del Contrato, calidad y cantidad del producto suministrado. Para efectos del aval de garantía, se establece como valor de cobertura del 40% del valor total del contrato.”

Ahora bien, teniendo en cuenta que se trata de un proponente extranjero, está claro que, a pesar de haberse exigido en el contrato una garantía única expedida por una

Compañía de Seguros establecida legalmente, autorizada por la Superintendencia Financiera de Colombia, al no tener el oferente una representación legal en el territorio nacional no es posible que una compañía de seguros autorizada expida una póliza por los valores requeridos.

Así las cosas, es menester destacar que el proveedor presentó la garantía bancaria que se le requirió a través de los términos de referencia, los cuales forman parte integral del contrato, tal como lo autoriza el procedimiento de contratación de PORKCOLOMBIA – FNP, lo que garantiza que el recurso parafiscal estuvo amparado en todo momento a través de la garantía constituida y aprobada.

Respecto a la acotación referente a que la situación “le puede generar confusión al contratista afectando la ejecución del mismo y generando demoras en la entrega de las chapetas de identificación que son herramienta básica para el normal desarrollo del programa de Erradicación de la Peste Porcina Clásica”, está demostrado que es una situación que nunca se configuró, y además de ser un supuesto, es un riesgo que no se podría haber materializado, pues el cronograma de actividades estipulado por el supervisor del contrato para el cumplimiento del objeto contractual, contemplaba que la primera entrega se solicitaría al proveedor el 24 de febrero y la entrega efectiva se llevaría a cabo el 25 de junio, mientras que la segunda entrega se solicitaría el 26 de mayo y se entregaría el 23 de septiembre, fechas que se cumplieron satisfactoriamente, garantizando la correcta ejecución del contrato.

Teniendo en cuenta que la garantía del proceso se aprobó por parte de PORKCOLOMBIA – FNP en febrero, se evidencia que la fecha de aprobación de la garantía no afectó ni la solicitud, ni entrega del producto que se tenía estipulada por la entidad administradora, caso contrario, demuestra la buena planeación logística por parte de PORKCOLOMBIA – FNP, recordando que el referido cronograma se cumplió a cabalidad, y que cada pago se supeditó a la efectiva entrega de las orejeras plásticas.

En síntesis, aunque el contrato de la referencia contempló que la garantía debía expedirse por una compañía de seguros autorizada en Colombia, el manual de procedimientos de la entidad permite la presentación de una garantía bancaria, la cual fue estipulada en los términos de referencia del proceso y presentada en debida forma por el contratista. Por tanto, no es posible afirmar que no se haya presentado la garantía, o que se haya presentado un incumplimiento en las obligaciones, sino que la misma corresponde a una garantía expedida mediante un aval de garantía bancaria (banco cooperativo español), tal como se definió en los términos de referencia del proceso.

Aunado a lo anterior y teniendo en cuenta que se trata de un oferente extranjero, se debe atender al principio general del derecho “nadie está obligado a lo imposible”, conocido también bajo la locución latina “Ad impossibilia nemo tenetur” - Nadie está obligado a realizar lo imposible -, por lo que, debido a la condición de extranjero del proveedor, no le era posible constituir una póliza, en cambio acató a lo establecido en los términos de referencia. Frente a la anterior situación, la Corte Constitucional en diferentes sentencias ha destacado, siendo enfática en reiterar que a ninguna persona natural o jurídica se le puede forzar a realizar algo si a pesar de asistirle el derecho a quien lo invoque, no cuenta con las herramientas, técnicas o medios para hacerlo, aun cuando en él radique la obligación de ejecutar ese algo¹ .

Quedó demostrado que el aspecto logístico nunca estuvo en riesgo, pues por la acertada planeación de PORKCOLOMBIA – FNP, se aprobó la referida garantía con semanas de antelación al inicio de la ejecución del contrato, por consiguiente, no se generaron las presuntas confusiones ni afectaciones en la ejecución del contrato, como aduce la observación. Sino que las entregas de las orejeras plásticas se efectuaron de acuerdo con los tiempos establecidos en el cronograma, dándose cumplimiento satisfactorio al objeto contractual para el normal desarrollo del programa de EPPC. Por lo que hemos expuesto a través del presente escrito, consideramos que no hay lugar a una observación administrativa.”

Análisis de respuesta:

No se acepta la respuesta del FNP, la entidad reitera que lo solicitado en los términos de referencia fue lo que cumplió el contratista y no lo establecido en el contrato; a pesar que el artículo 1602 del Código Civil Colombiano, señala expresamente que todo contrato legalmente celebrado se constituye en ley para las partes, de manera que debe ser cumplido; es decir y como se colige de la respuesta del Fondo, al igual que en la anterior, no sería necesaria la constitución de la minuta del contrato, teniendo en cuenta que según ellos, los términos de referencia la suplirían.

En ninguna parte de la observación se indica que el contrato no contaba con un amparo que protegiera adecuadamente el recurso público, igualmente la observación no va orientada a que el contratista debiera cumplir con lo establecido en el clausulado contractual; como bien lo indica la Honorable Corte Constitucional e indicado por el FNP en la respuesta “*a ninguna persona natural o jurídica se le puede forzar a realizar algo si a pesar de asistirle el derecho a quien lo invoque, no cuenta con las herramientas, técnicas o medios para hacerlo, aun cuando en él radique la obligación de ejecutar ese algo*” y es tan así, que el contratista no entregó

¹ T-875/10 MP. Humberto Antonio Sierra Porto; Sentencia T-062 A/11 MP. Mauricio González Cuervo; Sentencia C-010/03 MP. Eduardo Montealegre Lynett; Sentencia T-425/11 MP Juan Carlos Henao Pérez

lo solicitado en el contrato, sino lo que le correspondía de acuerdo con lo establecido en el manual de procedimientos y en los términos de referencia.

Lo que genera esta observación, es que, por una deficiencia de control, como en el caso anterior, una misma minuta es al parecer utilizada para celebrar diferentes tipos de contrato.

Por lo anterior se configura un hallazgo con incidencia administrativa.

2.2.6. Hallazgo No. 8. Aprobación Garantías 028-2021; 036-2021; 038-2021 y 059-2021. (A).

- **Manual de Procedimientos Asociación Colombiana de Porcicultores Fondo Nacional de la Porcicultura - Versión XI 24/feb/2020 Código AD-P02**

“11. Manual de Procedimientos – Procedimiento Contratación de Bienes y Servicios.

13. Garantías

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

Dichas garantías pueden consistir en:

- a) Contrato de seguro contenido en una póliza.*
- b) Garantía bancaria.*
- c) Pagaré en blanco y carta de instrucciones o títulos valores en garantía.*

11.1 Contratación Directa (...).

El contrato solo podrá ejecutarse una vez constituidas y aprobadas por PORKCOLOMBIA – FNP las garantías estipuladas. (...).

11.1.6 Contratos de distribución de biológico y/o chapetas para el programa de erradicación de Peste Porcina Clásica.”

- **Términos de Referencia Proceso CD-036-2021**

“6. Garantías que se Contempla Exigir:

De acuerdo con la naturaleza del contrato a celebrar, los eventuales perjuicios derivados de la ejecución del contrato se deben garantizar mediante una póliza de seguros que garantice el cumplimiento del contrato. Del valor total del contrato que tenga vigencia durante la duración del contrato y un mes más. La garantía exigida, requiere para su validez de la aprobación de PORKCOLOMBIA - FNP.

7. Parágrafo Segundo: La garantía única requiere para su validez de la aprobación de PORKCOLOMBIA - FNP.”

- **Términos de Referencia Procesos CD-028-2021; CD-038-2021; CD-059-2021**

“6. Garantías que se Contempla Exigir:

De acuerdo con la naturaleza del contrato a celebrar, los eventuales perjuicios derivados de la ejecución del contrato se deben garantizar mediante un pagaré en blanco con carta de instrucciones, el cual será diligenciado por PORKCOLOMBIA-FNP ante cualquier eventualidad o incumplimiento, conforme a los artículos 709 al 711 del Código de Comercio.

Dicho pagaré deberá ser enviado en original a las instalaciones de PORKCOLOMBIA – FNP junto con la carta de instrucciones para la aprobación por parte de PORKCOLOMBIA - FNP. La presentación de dicha garantía es una condición sin la cual ninguna de los productos ni auxilios mencionados en los presentes términos de referencia, podrán ser enviados por parte de PORKCOLOMBIA – FNP al depositario y/o distribuidor para su uso y comercialización en las condiciones previstas.”

- **Contrato de Distribución Nos. 036-2021 Porkcolombia – FNP y Antioqueña de Porcinos SAS**

“Cláusula Segunda Objeto:

Adquisición y posterior aplicación dentro de sus propias granjas de las chapetas del programa oficial de control y erradicación de la Peste Porcina Clásica, de la zona epidemiológica Libre de PPC, para la vigencia 2021.

Cláusula Decima Primera – Garantías:

De acuerdo con la naturaleza del contrato a celebrar, los eventuales perjuicios derivados de la ejecución del contrato se deben garantizar mediante una póliza de seguros que garantice el cumplimiento del contrato ante cualquier eventualidad o incumplimiento, conforme a los artículos 709 al 711 del Código de Comercio.

Dicha póliza deberá ser enviada a las instalaciones de PORKCOLOMBIA -FNP para la aprobación por parte de PORKCOLOMBIA - FNP. La presentación de dicha garantía es una condición sin la cual ninguno de los productos ni auxilios mencionados en los presentes términos de referencia, podrán ser enviados por parte de PORKCOLOMBIA - FNP al depositario y/o distribuidor para su uso y comercialización en las condiciones previstas.

PARÁGRAFO SEGUNDO. La garantía exigida, requiere para su validez de la aprobación de PORKCOLOMBIA - FNP.

- **Contratos de Distribución Nos. 028-2021 Porkcolombia – FNP y Cooperativa de Técnicos del Altiplano Norte de Antioquia – COTAN; 038-2021 Porkcolombia – FNP y Porcicultores APA SAS y 059-2021 Porkcolombia – FNP y COACOSTA SAS.**

Cláusula Segunda:

COTAN: Prestar el servicio de depósito y distribución de las chapetas del programa oficial de control y erradicación de la Peste Porcina Clásica, en los departamentos que conforman la zona epidemiológica Libre de PPC, para la vigencia 2021.

APA: Adquisición y posterior aplicación dentro de sus propias granjas de las chapetas del programa oficial de control y erradicación de la Peste Porcina Clásica, de la zona epidemiológica Libre de PPC, para la vigencia 2021.

COACOSTA: Depósito y distribución del biológico y las chapetas del programa oficial de control y erradicación de la Peste Porcina Clásica, en los departamentos que conforman la zona epidemiológica de control, para la vigencia 2021.

Cláusula Decima Primera (Contratos Porcicultores APA,) y Decima Segunda (Contrato COTAN y COACOSTA) – Garantías:

De acuerdo con la naturaleza del contrato a celebrar, los eventuales perjuicios derivados de la ejecución del contrato se deben garantizar mediante un pagaré en blanco con carta de instrucciones, el cual será diligenciado por PORKCOLOMBIA-FNP ante cualquier eventualidad o incumplimiento conforme a los artículos 709 al 711 del Código de Comercio.

Dicho pagaré deberá ser enviado a las instalaciones de PORKCOLOMBIA - FNP junto con la carta de instrucciones para la aprobación por parte de PORKCOLOMBIA - FNP. La presentación de dicha garantía es una condición sin la cual ninguno de los productos ni auxilios mencionados en los presentes términos de referencia, podrán ser enviados por parte de PORKCOLOMBIA - FNP al depositario y/o distribuidor para su uso y comercialización en las condiciones previstas.

Parágrafo Segundo. La garantía exigida, requiere para su validez de la aprobación de PORKCOLOMBIA – FNP.

El Manual de Contratación de Porkcolombia – FNP dispone que el contrato solo podrá ejecutarse una vez constituidas y aprobadas las garantías estipuladas por PORKCOLOMBIA – FNP, requisito que también se incluyó en los términos de referencia de los procesos CD-028-2021; CD-036-2021CD-038-2021; CD-059-2021, así como en las minutas de estos contratos donde adicional a las pólizas, también cobijó a los pagarés y las cartas de instrucciones; sin embargo, esta obligación no se cumplió por Porkcolombia – FNP, lo que impidió que se certificara que los amparos y sus respectivos porcentajes fueran los establecidos y, en consecuencia, no existió el reconocimiento de la administración respecto del cumplimiento de la obligación de la garantía por parte del contratista.

Adicionalmente, no existe un criterio unificado respecto a la garantía a exigir, tratándose de contratos con el mismo objeto, suministro de chapetas y/o vacunas, en el entendido que a un contratista se le solicita póliza de seguros y a otros un pagaré, lo anterior ocasionado por una deficiencia de control.

Se configura un hallazgo administrativo.

Respuesta de la Entidad:

Indica el FNP, que:

“(…)

PORKCOLOMBIA – FNP realiza el suministro de orejeras plásticas y biológico a través de distribuidores autorizados por el ICA en el territorio nacional, con el propósito de cumplir con los objetivos misionales del programa de EPPC, es decir que actúa bajo la calidad de proveedor. De acuerdo a esto, la administración tiene contemplado dentro de sus políticas, procedimientos de validación en la etapa precontractual para demostrar que los distribuidores cuentan con la capacidad jurídica, técnica y financiera de ejecutar las actividades contratadas, y a su vez, a través de la constitución de garantías, se prevén y cubren los posibles riesgos inherentes de la operación.

Hay que tener en cuenta que todos los contratos relacionados en la observación hacen parte del vínculo jurídico relacionado en el párrafo anterior donde PORKCOLOMBIA -FNP actúa en calidad de proveedor. Ahora bien, para todos los procesos contractuales relacionados en la observación, las garantías fueron constituidas por el distribuidor y aprobadas por parte de PORKCOLOMBIA – FNP, situación que en algunos casos se informó a través de correo electrónico, tal como se evidencia a continuación:

(...)

Correo electrónico del 1° de febrero de 2021, donde la jefe de Seguimiento y Análisis Epidemiológico les informa a tres (3) personas de Porcicarnes; con copia a algunos funcionarios del FNP incluido el jefe Jurídico, que las pólizas enviadas fueron revisadas y aprobadas por el área jurídica (...).

“Respecto a los pagarés en blanco y sus respectivas cartas de instrucciones, los términos de referencia y contratos, contemplaban que la garantía requiere para su validez de la aprobación de PORKCOLOMBIA – FNP, sin embargo, y dada la condición de proveedor, conforme al procedimiento de contratación, es claro que no se exige que se deba manifestar dicha aprobación a quien expide la garantía, pues es la entidad a través del área de PPC y la oficina jurídica, que coordinan que los documentos aportados como garantías, cumplan con lo establecido contractualmente, para de esta manera poder dar inicio a la ejecución.

En los expedientes contractuales, se evidencia que PORKCOLOMBIA – FNP sí cumplió con su obligación de validar todas las garantías exigidas en los procesos, pues existió reconocimiento tácito de la administración respecto del cumplimiento de la obligación de las garantías. Esta situación es más evidente cuando se encuentra que, en los casos donde el posible perjuicio derivado de algún incumplimiento se aseguró mediante pólizas, existe un porcentaje de cobertura del riesgo equivalente al 20% de cada amparo, tal cual como se exigió contractualmente.

Como es de su conocimiento, el manual de procedimientos de la entidad contempla que dichas garantías pueden consistir en:

- a) Contrato de seguro contenido en una póliza.*
- b) Garantía bancaria.*
- c) Pagaré en blanco y carta de instrucciones o títulos valores en garantía.*

Ahora bien, el Código Civil Colombiano, Artículo 1602, señala expresamente que todo contrato legalmente celebrado se constituye en ley para las partes, de manera que debe ser cumplido. Así las cosas, en el marco de la autonomía de la voluntad entre las partes para obligarse, lo que se pacta contractualmente es lo que se debe cumplir y ser objeto de revisión, por lo que indistintamente de la garantía que exija PORKCOLOMBIA – FNP, debe existir un mecanismo para asegurar el recurso parafiscal, situación que sí se configuró y acreditó claramente.

Aunado a lo anterior, el procedimiento de contratación contempla las tres garantías discriminadas anteriormente, sin embargo, no existe alguna limitación, impedimento o parámetro para que se exija alguna de las tres en determinados casos, sino que el requerimiento obedece a la necesidad, al objeto y a la naturaleza del contrato, análisis que se hace internamente por parte de PORKCOLOMBIA – FNP, aplicable en los casos en los que se actúa a título de proveedor o contratante.

Así las cosas, frente a los contratos objeto de la presente observación, en los cuales PORKCOLOMBIA - FNP actúa en calidad de proveedor, la solicitud de garantías se realiza atendiendo a la constitución jurídica, políticas internas y los estatutos que rigen a cada distribuidor del programa de PPC, teniendo en cuenta que algunos pueden presentar situaciones especiales que les impidan expedir una u otra garantía, por lo que atendiendo a la realidad de cada empresa, o establecimiento de comercio autorizado para realizar la distribución de los productos, en el marco de la autonomía de la voluntad de las partes, se establecen contractualmente las garantías exigidas por PORKCOLOMBIA – FNP.

Por lo anteriormente expuesto, en especial teniendo en cuenta que no existe limitación para que PORKCOLOMBIA – FNP exija determinado tipo de garantía de las establecidas en el procedimiento de contratación y que en últimas todas tienen como finalidad cubrir los riesgos que se puedan presentar en la ejecución de un contrato en aras de salvaguardar los recursos parafiscales, y en el caso concreto para asegurar el pago de las orejeras plásticas suministradas a los distribuidores.

Así las garantías establecidas para los contratos objeto de la observación se fijaron atendiendo a la realidad que presentó cada distribuidor, al principio de autonomía de la voluntad de las partes y en aras de cumplir con lo establecido por la ley y por el programa de PPC con el objetivo de mantener el estatus sanitario del sector, por lo que es claro que el administrador del fondo parafiscal se ciñe a lo pactado contractualmente, verificando en la relación contractual que los productos se encuentran amparados por una garantía, indistintamente cual sea, por lo que consideramos no hay lugar a esta observación.”

Análisis de respuesta:

No se acepta la respuesta, el numeral 1.6.9.4. “Disposiciones Especiales Frente a las Garantías” del Manual de Procedimientos de Gestión Administrativa del FNP establece que:

*“(…) La constancia de aprobación de las pólizas será suscrita mediante el cuadro de control de aprobación de garantías, el cuál diligenciará el Jefe Jurídico o Asesor Jurídico con el fin de dar seguimiento y verificación a los porcentajes y amparos requeridos en los formatos de **Contrato persona jurídica (GA-M01-P01-F08)**, **Contrato persona natural (GA-M01-P01-F09)** y en caso de ser requerido en el **Otrosí (GA-M01-P01-F10)**. (...)”*; obligación establecida de igual forma en los términos de referencia y en los contratos en mención, situación que no ocurrió en ninguno de los casos.

El soporte enviado es un correo electrónico de la jefe de Seguimiento y Análisis Epidemiológico mediante el cual le informa a Porcicarnes; con copia a algunos funcionarios del FNP incluido el jefe Jurídico, que las pólizas enviadas fueron revisadas y aprobadas por el área jurídica, pero no anexaron el soporte establecido en manual de procedimientos, diligenciado por el jefe Jurídico. Así mismo, no reposa aprobación en ninguno de los pagarés, como en las cartas de instrucciones, como se estableció en los términos de referencia y el contrato.

Por lo anterior se configura un hallazgo con incidencia administrativa.

2.2.7. Hallazgo No. 9. Gastos de funcionamiento contrato No. 2021-133 (A).

- Constitución Política de Colombia

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

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

- Resolución 09554 del 2000
“Por la cual se aprueba el instructivo para la Presentación de los Presupuestos y los Proyectos de Inversión de los Fondos Parafiscales Agropecuarios y Pesqueros”

(...)

CAPITULO II PRESUPUESTO DE GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

1. Gastos de administración

(...)

1.2 Gastos generales de funcionamiento

Representa el valor de los gastos no originados en servicios personales, que son necesarios para apoyar el normal funcionamiento y desarrollo de las funciones administrativas de los Fondos Parafiscales, tales como: Muebles y Equipo de Oficina, Impresos, Publicaciones, Suscripciones y Afiliaciones, Materiales y Suministros, Comunicaciones y Transporte, Mantenimiento, Seguros, Impuestos y Gastos Legales, Comisiones y Gastos Bancarios, Viáticos y Gastos de Viaje, Aseo, Vigilancia y Servicios Públicos, Arriendos, Gastos Comisión de Fomento, Cuota de Auditaje Contraloría General de la República.”

- Contrato de administración del Fondo Nacional y recaudo de la Cuota de Fomento Porcícola No. 20200618 celebrado entre la Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Asociación Colombiana de Porcicultores – Porkcolombia

“(...)

Cláusula tercera. – obligaciones de Porkcolombia:

A. Obligaciones específicas:

(...)

4. Elaborar y someter para aprobación de la Junta Directiva del Fondo Nacional de la Porcicultura, el plan anual de inversiones y gastos por programas y proyectos.

5. *Velar por el adecuado desarrollo y ejecución del Plan Anual de Inversiones y Gastos de los recursos provenientes de la contribución parafiscal.*

(...)

12. *Elaborar y someter para su aprobación de la Junta Directiva del Fondo Nacional de la Porcicultura, el plan de inversiones y gastos por programas y proyectos para cada año.*

Cláusula quinta. - Plan Anual de Inversiones y Gastos: Porkcolombia, elaborará cada año, antes del primero de noviembre, el Plan Anual de Ingresos, Inversiones y Gastos, en forma discriminada por programas y proyectos para ser ejecutados en el año siguiente, el cual deberá ajustarse a las normas presupuestales establecidas por el Ministerio junto con su respectivo instructivo presupuestal. La estructura del Plan Anual requiere previa aprobación del Director de Cadenas Pecuarias, Pesqueras y Acuícolas o quien haga sus veces y deberá ser aprobado por la Junta Directiva del Fondo Nacional de la Porcicultura (...)”

Dentro de la revisión documental allegada por parte de la entidad auditada, se realizó el análisis del contrato No. 2021-133 cuyo objeto era “(...) Prestar los servicios profesionales para el diseño de piezas gráficas como guías volantes, cartillas, calendarios, afiches, escarapelas, certificados, brochure, pendones, revistas, piezas planas digitales, entre otros, que apoyen la comunicación de eventos, actividades, resultados, investigaciones, etc., de cada área del Fondo Nacional de la Porcicultura.(...)”, con una asignación presupuestal de \$9.000.000, los cuales debieron ser ejecutados con recursos de inversión y no de gastos generales de funcionamiento, como lo establece la Resolución 09554 del 2000.

Lo anterior se deriva de la omisión administrativa y financiera por parte de la entidad al asignar un contrato del área de mercadeo al rubro de funcionamiento de la misma. Esta situación afecta de manera directa el cumplimiento por parte de la entidad al realizar la gestión, vigilancia y control de los recursos aprobados para cada uno de los programas y concordancia con el objeto de los contratos celebrados.

Se configura un hallazgo administrativo.

Respuesta de la Entidad:

Porkcolombia en oficio “Respuesta comunicado 2022EE0187892 del 1 de noviembre del 2022” se presenta en los siguientes términos:

“(...) Para atender la presente observación no permitimos aclarar que el contrato 2021-133, cuyo objeto fue “Prestar los servicios profesionales para el diseño de

piezas gráficas como guías, volantes, cartillas, calendarios, afiches, escarapelas, certificados, brochure, pendones, revistas, piezas planas digitales, entre otros, que apoyen la comunicación de eventos, actividades, resultados, investigaciones, etc., de cada área del Fondo Nacional de la Porcicultura.” Se suscribió con el proveedor Manuel Fernando Perdomo Prieto, por la suma de \$9.000.000 y a través de ese contrato, se buscaba satisfacer una necesidad transversal para todas las áreas de Porkcolombia – FNP, por tanto comprometió recursos de todas las áreas.

Así las cosas, del valor total ejecutado del contrato 2021-133, el 83% es decir la suma de \$ 2.870.000 fueron registrados en algunos de los rubros de los gastos de inversión de los distintos programas y proyectos del FNP (Técnica, Económica, PPC e Investigación y transferencia de tecnología) teniendo en cuenta la necesidad identificada en cada programa. Y finalmente el 17% del valor restante equivalente a \$600.000 correspondió a la prestación de un servicio para la elaboración de unas piezas infográficas que contenían la información de los indicadores económicos sectoriales del FNP, de la vigencia 2021.

Por los argumentos anteriormente expuestos, consideramos que no se configura una omisión administrativa y financiera por cuanto la asignación presupuestal sobre los recursos ejecutados se realizaron en gran proporción en los rubros de inversión y para un caso en particular, en el rubro gastos generales, impresos y publicaciones de los gastos de funcionamiento, teniendo en cuenta la naturaleza del servicio.

Con lo expuesto, no es cierto que se haya configurado una omisión administrativa y financiera por parte de la entidad, ya que como se explicó el contrato objeto de la observación no estaba asignado únicamente al área de mercadeo, sino que era transversal a todas las áreas, con la ruta presupuestal que se indicó arriba. Por lo tanto, no se presentó ninguna afectación o incumplimiento en la gestión, vigilancia y control de los recursos aprobados para cada uno de los programas. Lo anterior, desvirtúa la observación administrativa que aduce la comisión. (...)

Análisis de respuesta:

Del análisis realizado a la información allegada por la entidad, en su respuesta, indican que Porkcolombia suscribió el contrato 2021-133, cuyo objeto fue “Prestar los servicios profesionales para el diseño de piezas gráficas como guías, volantes, cartillas, calendarios, afiches, escarapelas, certificados, brochure, pendones, revistas, piezas planas digitales, entre otros, que apoyen la comunicación de eventos, actividades, resultados, investigaciones, etc., de cada área del Fondo Nacional de la Porcicultura”, este fue asignado al rubro de funcionamiento a cargo del área de mercadeo. Ahora bien, la entidad aduce la transversalidad del gasto en diferentes áreas y con diferentes porcentajes de participación “(...) del valor total ejecutado del contrato 2021-133, el 83% es decir la suma de \$ 2.870.000 fueron

registrados en algunos de los rubros de los gastos de inversión de los distintos programas y proyectos del FNP (Técnica, Económica, PPC e Investigación y transferencia de tecnología) teniendo en cuenta la necesidad identificada en cada programa. Y finalmente el 17% del valor restante equivalente a \$600.000 correspondió a la prestación de un servicio para la elaboración de unas piezas infográficas que contenían la información de los indicadores económicos sectoriales del FNP, de la vigencia 2021. (...) (Subrayado fuera de texto)

Dentro de los documentos enviados por la entidad se encuentra el informe presupuestal, en donde se logra observar que se realizaron pagos a cargo del área económica, EPPC, investigación y técnica por un valor de \$3.449.162, sin embargo, Porkcolombia no remite los registros presupuestales números: 564, 1026, 1253, 1527, 1977, 2424, 4547, 3129, 3434, 3983, 4644, 1179, 581, 2873, 2300 y 2425, correspondientes a los recursos ejecutados del contrato No. 2021-133 por un valor de \$3.470.000.

Por lo anterior, y al no poder validar la información del informe presupuestal contra los registros presupuestales, se configura un hallazgo administrativo.

2.2.8. Hallazgo No. 10 Correlación entre el Manual de Procedimientos y Programas Ejecutados en el Área de Mercadeo. (A).

- **Constitución Política de Colombia**

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

- **Manual de Procedimientos Asociación Colombiana de Porcicultores Fondo Nacional de la Porcicultura - Versión XI 24/feb/2020 Código AD-P02**

“11. Procedimiento Contratación de Bienes y Servicios.

(...)

2. OBJETO Establecer las reglas, procesos y procedimientos para la celebración de contratos y actos requeridos por el FONDO NACIONAL DE

LA PORCICULTURA – PORKCOLOMBIA para la adquisición de un bien o servicio.”

Procedimientos para el Área de Mercadeo

En el proceso de revisión documental que comprende el Manual de Procedimientos Versión XI-2020, el Anexo 2 del Acuerdo 02-22 (Presupuesto de Gastos de Funcionamiento e Inversión 2021) y la relación de contratos vigencia 2021 discriminado por programas, se evidenció que para el área de mercado se relacionan seis programas con ejecución presupuestal, de los cuales solo tres cuentan con sus respectivos procedimientos (Campaña de Fomento al Consumo, Activaciones de Consumo y Comercialización y Nuevos Negocios) en estos se detallan las fases/etapas, las cuales hacen referencia al desarrollo de diferentes actividades, sin embargo, no se evidenció relación, con los programas: Marca y marketing, Investigación de mercado y Comunicación integral.

De la anterior situación, se observaron debilidades en la planeación por parte de Dirección del Área de Mercadeo al no establecer procedimientos claros y específicos que incluyeran todos los programas que se llevan a cabo dentro del área de mercadeo y con los cuales se espera lograr el cumplimiento de los objetivos planteados dentro de su manual.

La CGR considera que no existen procedimientos, lo cual afecta la correcta verificación y control de los programas.

Por lo anterior, se configura un hallazgo administrativo.

Respuesta de la Entidad:

Porkcolombia en oficio “Respuesta comunicado 2022EE0187892 del 1 de noviembre del 2022”, se presenta en los siguientes términos:

“ (...) La entidad en su respuesta menciona que, “el área de mercado para el año 2021, tenía seis (6) programas como lo menciona la observación, de los cuales tres (3) corresponden a los procedimientos macro establecidos en el manual de procedimientos del área de mercadeo (Campaña de fomento al consumo, activaciones de consumo comercialización y nuevos negocios) y los otros tres (3) programas (investigación de mercados, marca ya marketing y comunicación integral) corresponden a las etapas o fases que se desprenden de los primeros como se explica”.

Por otro lado, la entidad manifiesta “que el Área de Mercadeo realiza la planeación de acuerdo con los procedimientos establecidos en el manual, los cuales son claros

y específicos, e incluyen las fases/etapas que son los programas, a partir de los cuales se logra el cumplimiento de los objetivos planteados dentro del manual para el área”.

Así las cosas, no es posible indicar que no existen procedimientos claros para el área de Mercadeo y Comercialización, ya que estos están condensados en el Manual de Procedimientos de PORKCOLOMBIA -FNP de donde se desprenden todos los programas, que también corresponden al desarrollo de las fases/etapas de cada uno de los procedimientos del área de mercadeo y comercialización de Porkcolombia – FNP, por lo que encontramos que no existe lugar a esta observación. (...)”

Análisis de respuesta:

Los argumentos del Fondo Nacional de la Porcicultura – FNP- en respuesta a la observación planteada, se basan en la descripción detallada de los programas y su relación con los procedimientos: fases y etapas, si bien es cierto, como lo indica la entidad, cuentan con tres procesos para sus principales programas que son: Campaña de fomento al consumo, activaciones de consumo comercialización y nuevos negocios, no es claro ni específico sobre el procedimiento a implementar a los demás programas llevados a cabo dentro de la vigencia 2021, para el área de mercadeo.

Dado lo anterior no se desvirtúa el hallazgo planteado, puesto que continúa sin dar claridad a la CGR sobre la asociación de los programas con los procedimientos establecidos en el Manual XI del 2020.

Por lo anterior, se configura como hallazgo administrativo.

2.2.9. Hallazgo No. 11. Publicación en el SECOP - Documentos contratos proyecto de inversión Adquisición de bienes y servicios. (A, D5).

- **Constitución Política de Colombia** “Artículo 6º. “Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”.

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

- **Ley 80 del 1993**

*“Artículo 24, del principio de transparencia. En virtud de este principio:
(...)*

3o. Las actuaciones de las autoridades serán públicas y los expedientes que las contengan estarán abiertos al público.”

- **Ley 1712 de 2014**

“Artículo 3. Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública. En la interpretación del derecho de acceso a la información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, así como aplicar los siguientes principios:

*Principio de transparencia. **Principio conforme al cual toda la información en poder de los sujetos obligados definidos en esta ley se presume pública, en consecuencia, de lo cual dichos sujetos están en el deber de proporcionar y facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles y a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley,** excluyendo solo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales y legales y bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley.*

Principio de facilitación. En virtud de este principio los sujetos obligados deberán facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, excluyendo exigencias o requisitos que puedan obstruirlo o impedirlo.

*Principio de la calidad de la información. Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, **deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa,** reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad.*

Artículo 9. Información mínima obligatoria respecto a la estructura del sujeto obligado. Todo sujeto obligado deberá publicar la siguiente información mínima obligatoria de manera proactiva en los sistemas de información del Estado o herramientas que lo sustituyan:

(...)

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

Artículo 10. Publicidad de la contratación. En el caso de la información de contratos indicada en el artículo 9 literal e), tratándose de contrataciones sometidas al régimen de contratación estatal, cada entidad publicará en el medio electrónico institucional sus contrataciones en curso y un vínculo al sistema electrónico para la contratación pública o el que haga sus veces, a través del cual podrá accederse directamente a la información correspondiente al respectivo proceso contractual, en aquellos que se encuentren sometidas a dicho sistema, sin excepción.

PARÁGRAFO. Los sujetos obligados deberán actualizar la información a la que se refiere el artículo 9, mínimo cada mes.

- **Manual de Procedimientos Versión XI 24/FEB/2020 Código ADP-02, respecto al Procedimiento Contratación de Bienes y Servicios**

Numeral 11.1.1 MODALIDADES DE CONTRATACIÓN

PORKCOLOMBIA-FNP, realizará la selección de contratistas para la provisión de bienes o servicios necesarios para el cumplimiento de sus obligaciones legales, contractuales, de gestión y para su administración, bajo alguna de las siguientes modalidades:

- *Contratación mínima cuantía (Orden de servicio/compra) (OS o OC)*
- *Contratación Directa (Un oferente) (CD)*
- *Contratación de Menor cuantía (Contratación de varios oferentes) (MC)*
- *Contratación de Mayor cuantía (Convocatoria Abierta) (CA)*

*El área jurídica deberá digitalizar las **Órdenes de compra o servicio (formato GA-M01-P01-F17)** celebrados con los recursos del Fondo Nacional de la Porcicultura en esta modalidad y subirlos al Sistema*

Electrónico de Contratación Pública (SECOP II) para garantizar el principio de publicidad.

- **Contrato de Administración del Fondo Nacional y Recaudo de la Cuota de Fomento Porcícola No 20200618.**

OBLIGACIONES GENERALES

(...)

1. Aprobar en la plataforma SECOP II el contrato electrónico, así mismo constituir las garantías y cargarlas en el contrato de la plataforma SECOP II, para la aprobación del MINISTERIO, en los términos y condiciones pactados.

(...)

10. Presentar los informes, los cuales deberán ser publicados en el contrato de la plataforma SECOP II, previa validación del supervisor y a requerimiento del MINISTERIO”.

PORKCOLOMBIA en desarrollo de su objeto social como Administradora del Fondo Nacional de la Porcicultura-FNP, suscribió una serie de contratos con recursos de este, para la adquisición de bienes y servicios correspondientes a las áreas de PPC, Sanidad, Mercadeo y Técnica, teniendo en cuenta que los objetos contractuales estaban relacionados con la ejecución de actividades tendientes al desarrollo de cada área en mención, para el periodo 2021.

Los contratos referidos hacen parte de la muestra de la Auditoría de Cumplimiento vigencia 2021 que se adelanta al Fondo Nacional de la Porcicultura - FNP; de los que la CGR realizó la revisión documental (ver cuadro anexo).

De los contratos anteriormente mencionados se pudieron constatar, entre otras, las siguientes situaciones: no publicación en el aplicativo SECOP, publicación parcial de los documentos, trazabilidad contractual incompleta, además los documentos que se generan en la etapa contractual no incluyen los informes de supervisión, modificación del contrato, adiciones, prórrogas, memorandos e informes de actividades realizadas.

Así mismo, se evidenció que lo publicado en el aplicativo transaccional, se efectuó en el año 2022, posterior al año de ejecución de los contratos. Igualmente, es de mencionar que en la etapa post-contractual no se evidencian las actas de liquidación de algunos contratos, así como las constancias de cierre del proceso

contractual, lo que contraviene puntualmente los principios de oportunidad, veracidad, objetividad y completitud.

Lo anterior, representa el incumplimiento del marco normativo y metodológico relacionado con la publicación en el SECOP, además de un precario seguimiento y control a la contratación por parte del supervisor de los contratos, limitando el acceso a la información y por ende la fidedigna gestión de la entidad, pues en la medida en que en que el FNP incluye en su manual de contratación de bienes y servicios la obligación de publicar sus procesos contractuales en el SECOP (Numeral 11.1.1 y SS), se convierte en sujeto obligado según lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 1712 de 2014.

Así mismo, dificulta el proceso auditor al obstaculizar la indagación de primera mano sobre el cumplimiento de las funciones públicas, desconociendo lo reglado en el artículo 3 de la Ley 1712 de 2014.

En virtud de lo expuesto se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la Entidad:

“(…)

PORKCOLOMBIA no es una entidad estatal bajo las definiciones y alcances del artículo 2 de la ley 80 de 1993, por lo que la contratación que adelanta con cargo a los recursos del Fondo Nacional de la Porcicultura de conformidad con su naturaleza parafiscal, se rige por las normas del derecho privado, y en la actividad contractual aplica los principios de la función administrativa y los principios de economía, transparencia, selección objetiva, y demás señalados en la Ley 80 de 1993, así como los dispuestos en la Ley 1712 de 2014, el manual de procedimiento interno y el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007.

(…)

En cumplimiento de los referidos principios, y en especial el principio de publicidad, transparencia y responsabilidad, PORKCOLOMBIA - FNP realiza la publicación de los procesos contractuales celebrados con cargo al Fondo Nacional de la Porcicultura a través de su página web <https://porkcolombia.co/>, específicamente en enlace <https://porkcolombia.co/convocatorias-pagina-principal/> labor de publicación que se desarrolla desde el año 2018, garantizando así los referidos principios en la contratación.

(…)

Ahora, la referida observación acota que el Manual de Procedimientos Versión XI 24/FEB/2020 Código ADP-02, respecto al Procedimiento Contratación de Bienes y Servicios de Porkcolombia, indicaba en el Numeral 11.1.1 que ciertos procesos deben publicarse a través de SECOP II.

(...)

Encontramos que dicha información es errada, pues el manual citado, indica que la actividad debe realizarse a través del Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP), haciendo clara referencia al portal habilitado para tal fin en su primera versión (Secop I), y no en la segunda versión (Secop II), tal como erradamente lo relaciona la comisión en la observación, y se pretende hacer creer al lector. En ese sentido, vale la pena precisar que adicional a la página web de Porkcolombia, el Secop I, mientras estuvo habilitado, fue la plataforma en la cual Porkcolombia, realizó la publicación de la información de los procesos contractuales suscritos con cargo a los recursos del FNP, a partir del año 2016.

(...)

Adicionalmente, atendiendo a la naturaleza de los fondos parafiscales objeto de administración, se ha realizado siempre la publicación de los procesos, atendiendo a los principios contemplados en la Ley 80 de 1993, y la Ley 1712 de 2014, razón por la cual, actualmente reposan en el SECOP II los documentos soporte correspondientes a cada contrato auditado, por lo que consideramos debe desestimarse la observación, y no calificarse como observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria.

(...)

Análisis de respuesta:

A partir del análisis realizado, la CGR no desconoce el régimen legal aplicable a PORKCOLOMBIA, sin embargo, como es de notar en la respuesta simplemente se hace mención a que PORKCOLOMBIA no es una entidad estatal bajo las definiciones y alcances de la ley 80 de 1993, dejando de un lado que acorde con su régimen legal especial, los principios son de obligatorio cumplimiento, y en desarrollo de estos deberán publicar los documentos relacionados con su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública -SECOP II.

Adicional a esto, el manual de procedimientos Versión XI, respecto al procedimiento de contratación de bienes y servicios, establece la obligación al área jurídica de digitalizar las órdenes de compra o servicio en el SECOP II para garantizar el principio de publicidad y transparencia.

De igual forma este sistema transaccional tiene como objetivo dar uniformidad oficial de la contratación realizada con dineros públicos, así mismo, servirá de punto único de información y generación de reportes para las entidades estatales, proponente, órganos de control y la ciudadanía, según el decreto 3485 de 2011.

Por lo tanto, el hallazgo formulado advierte sobre la inobservancia al principio de facilitación, calidad de la información, publicidad y transparencia, puesto que, la información respecto a la trazabilidad contractual debe ser oportuna, objetiva, veraz y completa.

Lo anterior se configura como incumplimiento de lo establecido en la normatividad vigente y en los manuales de PORKCOLOMBIA, pues en la medida en que el FNP incluye en su manual de contratación de bienes y servicios la obligación de publicar sus procesos contractuales en el SECOP (Numeral 11.1.1 y SS), se convierte en sujeto obligado según lo dispuesto en el artículo 10 de la ley 1712 de 2014.

Se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

2.2.10. Hallazgo No. 12. Auditoría Interna en el Fondo Nacional de la Porcicultura. (A, D6).

- **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.”

- **Decreto 2025 de 1996**

“Artículo 1º. La Auditoría Interna de los Fondos constituidos con las contribuciones parafiscales del sector agropecuario y pesquero será el mecanismo a través del cual los entes administradores de los mismos efectuarán el seguimiento sobre el manejo de tales recursos. En desarrollo de este seguimiento la auditoría verificará la correcta liquidación de las contribuciones parafiscales, su debido pago, recaudo y consignación, así como su administración, inversión y contabilización.

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

- **Normas Internacionales para el ejercicio profesional de la Auditoría Interna**

(...)

“2120-A1 - La actividad de auditoría interna debe evaluar las exposiciones al riesgo referidas a gobierno, operaciones y sistemas de información de la organización, con relación a lo siguiente:

- *Logro de los objetivos estratégicos de la organización.*
- *Fiabilidad de integridad de la información financiera y operativa,*
- *Eficacia y eficiencia de las operaciones y programas,*
- *Protección de activos, y*
- *Cumplimiento de leyes, regulaciones, políticas, procedimientos y contratos.*

2130-A1 - La actividad de auditoría interna debe evaluar la adecuación y eficacia de los controles en respuesta a los riesgos del gobierno, operaciones y sistemas de información de la organización, respecto de lo siguiente:

- *Logro de los objetivos estratégicos de la organización.*
- *Fiabilidad de integridad de la información financiera y operativa,*
- *Eficacia y eficiencia de las operaciones y programas,*
- *Protección de activos, y*
- *Cumplimiento de leyes, regulaciones, políticas, procedimientos y contratos.*

- **Contrato de Prestación de Servicios No. 2021-0255 celebrado entre Porkcolombia – FNP y Neria Montes Asociados S.A.S de fecha 8 de Julio de 2021.**

Cláusula 2. Obligaciones del Contratista.

(...)

“6. Verificar que las operaciones que se celebren o se cumplan por cuenta del FNP se ajusten a las disposiciones legales, sus reglamentos internos y las decisiones de la Junta Directiva.

(...)

17. Estudiar en forma exhaustiva los procedimientos misionales y de soporte a la gestión con el fin de presentar oportunidades de mejora que tiendan a incrementar la eficiencia y eficacia de la entidad, en cuanto a los controles administrativos, financieros y contables, sugiriendo la implementación o complementación de otros que sean de importancia.

(...)

28. Realizar seguimiento y verificación al cumplimiento del plan de mejoramiento vigente establecido por la Contraloría General de la República.

29. Cumplir con el plan de trabajo aprobado por la Junta Directiva del FNP, así como el alcance establecido en los términos de referencia y su propuesta de servicios.

(...)

Cláusula 11. Supervisión del Contrato.

PORKCOLOMBIA – FNP a través del DIRECTOR ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO, y en su ausencia por la VICEPRESIDENCIA EJECUTIVA, supervisará la ejecución de la prestación del servicio encomendado y podrá formular las observaciones del caso con el fin de ser analizadas conjuntamente con el CONTRATISTA y efectuar por parte de éste las modificaciones o correcciones a que hubiere lugar y en especial velará por:

1. Vigilar el cumplimiento del contrato.

(...)

8. Comprobar y dejar constancia del cumplimiento de las obligaciones del CONTRATISTA, durante toda la vigencia del contrato.

- **Contrato de Prestación de Servicios No. 2018-034 celebrado entre Porkcolombia – FNP y Global Business Parecer – GBP de fecha 24 de enero de 2018, prorrogado al 30 de junio de 2021.**

Cláusula 2. Obligaciones del Contratista.

(...)

“5. Verificar que las operaciones que se celebren o se cumplan por cuenta del FNP se ajusten a las disposiciones legales, sus reglamentos internos y las decisiones de la Junta Directiva.

(...)

16. Estudiar en forma exhaustiva los procedimientos misionales y de soporte a la gestión con el fin de presentar oportunidades de mejora que tiendan a incrementar la eficiencia y eficacia de la entidad, en cuanto a los controles

administrativos, financieros y contables, sugiriendo la implementación o complementación de otros que sean de importancia.

(...)

25. Realizar seguimiento y verificación al cumplimiento del plan de mejoramiento vigente establecido por la Contraloría General de la República.

(...)

27. Cumplir con el plan de trabajo aprobado por la Junta Directiva del FNP, así como el alcance establecido en los términos de referencia y su propuesta de servicios.”

Cláusula 11. Supervisión del Contrato.

PORKCOLOMBIA – FNP a través de la Vicepresidencia ejecutiva y en su ausencia, del Coordinador Administrativo y de Riesgos, supervisará la ejecución de la prestación del servicio encomendado y podrá formular las observaciones del caso con el fin de ser analizados conjuntamente con el CONTRATISTA y efectuar por parte de éste las modificaciones o correcciones a que hubiere lugar y en especial velará por:

A. Vigilar el cumplimiento del contrato.

(...)

H. Comprobar y dejar constancia del cumplimiento de las obligaciones del CONTRATISTA, durante toda la vigencia del contrato.”

En desarrollo del ejercicio auditor, la Contraloría General de la República, en virtud de los contratos de prestación de servicios para la Auditoría Interna, celebrados con las empresas *GLOBAL BUSINESS PARTNER – GBP* y *NEXIA MONTES ASOCIADOS S.A.S*, durante la vigencia 2021, encontró las siguientes situaciones:

No se advierte la aprobación del Plan de Trabajo para el primer semestre de la vigencia 2021, por parte de la Junta Directiva del FNP, contraviniendo lo pactado en el numeral 27 de la cláusula segunda del contrato No. 2018-034 celebrado con *GLOBAL BUSINESS PARTNER – GBP*. Esta situación se presenta por deficiencias en el control de la ejecución del contrato por parte de los funcionarios de *Porkcolombia* de la Vicepresidencia Ejecutiva y Dirección Administrativa y Financiera.

En los contratos de prestación de servicios celebrados con los contratistas *NEXIA MONTES ASOCIADOS S.A.S* (contrato 2021-0255) y *GLOBAL BUSINESS PARTNER – GBP* (contrato 2018-034), se establece la obligación de “realizar

seguimiento y verificación al cumplimiento del plan de mejoramiento vigente”; sin embargo, no se advierte su cumplimiento respecto de las acciones de mejora planteadas por la entidad para implementar en la vigencia 2021, relativas a temas contractuales:

(...)

“Realizar un proceso de verificación y control sobre la información de cada contrato suscrito con terceros.”

Lo anterior se evidencia en los hallazgos encontrados en la auditoría que se adelanta actualmente, donde se presentan inconsistencias en cuanto a la correspondencia de la minuta, el objeto del contrato y el lleno de requisitos en cuanto a los documentos exigidos para celebrar los contratos, cumplimiento de obligaciones contractuales, suscripción de pólizas, valores pagados y controles contables.

Esta situación refleja un claro incumplimiento contractual por parte de las firmas auditoras contratistas, sin que se evidencien acciones al respecto por parte del contratante Porkcolombia – FNP.

Las circunstancias descritas representan riesgos tanto en la efectividad del mecanismo implementado para el seguimiento y continua mejora de los procesos adelantados en el FNP, como en la debida ejecución de los contratos y de los recursos públicos asociados.

En virtud de lo expuesto se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la Entidad:

“(...) Frente al plan de trabajo de la Auditoría Interna para el primer semestre de la vigencia 2021, nos permitimos indicar que este fue debidamente radicado ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el 03 de mayo de 2021. Así las cosas, dentro de las actividades contempladas en el plan de trabajo de la vigencia 2020, se incluían las actividades que se desarrollarían hasta el primer semestre de 2021, documento remitido en respuesta al requerimiento número 14, realizado por la Comisión, de fecha 02 de noviembre del 2022.

Igualmente, conforme se evidencia en el acta de junta directiva del FNP No. 119 del 15 diciembre de 2020, en el punto número 6 del orden del día, se informó por parte de la Auditoría Interna, que el Plan de Auditoría presentado para la vigencia 2020, se encontraba en proceso de ejecución conforme a la planeación desarrollada para el FNP-EPPC. (...)”

“(...) Como quedó visto, las labores de auditoría interna al FNP tuvieron continuación, sin que de ninguna manera se hubiese contravenido lo pactado en el numeral 27 de la cláusula segunda del contrato No. 2018-034 celebrado con GLOBAL BUSINESS PARTNER – GBP. Igualmente, el referido contrato se ejecutó de manera adecuada y satisfactoria con consta en los informes de supervisión y acta de liquidación de mismo, a su vez, las acciones desarrolladas por la firma auditora en ejecución del referido contrato, dan cumplimiento a lo establecido en el artículo 1, 2 y 5, del Decreto 2025 de 1996(…)”

“(...) Vale la pena precisar, que la auditoría interna, realiza una verificación a través de un muestreo significativo a los procesos de contratación desarrollados con cargo a los recursos del FNP, en un periodo posterior, durante la ejecución del contrato, o incluso, después de la terminación de estos. Igualmente, respecto a la gestión adelantada por las firmas auditoras, es menester indicar que, basados en los principios de autonomía e independencia, la auditoría interna es autónoma en determinar el cronograma y el alcance de ejecución de sus actividades frente a la labor encomendada, siempre de conformidad con el plan de trabajo y las obligaciones contractuales.

Con lo expuesto, es claro el seguimiento a los contratos por parte de la auditoría, como se evidencia en el reporte de los contratos auditados según el cuadro relacionado por la Comisión y referido anteriormente. Se precisa adicionalmente en este punto que, si bien todos los contratos no fueron auditados, no puede por ello afirmarse que no hubo control, sino que realizan una verificación que atiende los criterios generales y universales de auditoría y que obedece a la ejecución del plan de auditoría. (...)”

“(...) En armonía con lo manifestado, en el acta número 122 de fecha 13 de octubre de 2021 de la junta directiva del FNP, la Auditoría Interna Nexia Montes & Asociados presentó el informe de seguimiento al plan de mejoramiento vigente del FNP, las acciones de mejora y actividades planteadas, evidenciando un cumplimiento acorde al plan establecido.

Ahora bien, el plan de mejoramiento de la auditoría de control fiscal desarrollada por ese ente de control al FNP a la vigencia 2019 y realizada durante el segundo semestre del año 2020, fue suscrito y reportado de manera oportuna el día 02 de febrero de 2021, a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes – SIRECI, tal como se puede apreciar en los documentos adjuntos. Dicho plan contenía las acciones de mejoramiento definidas por la administración del FNP para cada uno de los hallazgos identificados por la CGR, y en lo que respecta a los de tipo contractual, tenían fechas de cumplimiento que se establecieron para el segundo semestre de 2021, por ende, su implementación fue progresiva, y los

contratos relacionados por la Comisión en el anexo a la observación número 19, fueron suscritos desde el 08 de enero de 2021, hasta el 12 de noviembre de 2021.

Igualmente, vale la pena precisar que, sobre los contratos relacionados en el anexo de la presente observación No. 19, ya nos hemos pronunciado anteriormente, en la respuesta dada a cada observación relacionada con estos, remitiendo los soportes y argumentos correspondientes a cada contrato. Igualmente, no es posible predicar falta de vigilancia y seguimiento por parte de la auditoría interna, como lo manifiesta la comisión, tampoco un incumplimiento de los contratos de auditoría, pues a la fecha ni se ha cerrado la auditoría ni se han configurado hallazgos formalmente, ya que el listado de contratos auditados hasta ahora es objeto de revisión por parte de la comisión y con los soportes remitidos por Porkcolombia en las diferentes respuestas se han desvirtuado y justificado las observaciones, por lo cual en este momento nos encontramos ejerciendo el derecho a la contradicción y defensa en cumplimiento del Debido Proceso. (...)

“(...) Adicionalmente, y como se ha advertido, el plan de mejoramiento fue implementado a lo largo del año 2021, por ende, no es posible de manera apresurada, afirmar como lo hace la Comisión, que no haya habido un cumplimiento al mismo, ya que las acciones de mejora planteadas por la entidad sí se implementaron, durante la vigencia 2021, se rindió informe al máximo órgano de administración del FNP (junta directiva), se reportó el cumplimiento a través del SIRECI a la CGR, y la auditoría realizó el respectivo seguimiento, como se evidencia en las actas de junta directiva adjuntas a la presente respuesta.(...)”

“(...) Aunado a lo anterior, es importante precisar que el FNP, a través de los supervisores de los contratos ejecutados por NEXIA MONTES ASOCIADOS S.A.S (contrato 2021-0255) y GLOBAL BUSINESS PARTNER – GBP (contrato 2018-034), realizó un adecuado seguimiento al desarrollo de las actividades contractuales, como se evidencia en las actas trimestrales de seguimiento suscritas por el supervisor y los contratistas, las cuales adjuntamos en la presente respuesta. (...)”

Análisis de respuesta:

Tanto en la respuesta como en sus documentos soporte, no hay prueba que controvierta lo observado en cuanto a que no hay aprobación de la Junta Directiva del FNP del Plan de auditoría del primer semestre del año 2021. Es claro que la aprobación se debía hacer en forma previa y no una validación de la ejecución en trámite.

Se ratifica lo observado en cuanto a que no se advierte en los documentos e informes aportados de las firmas de Auditoría Interna, el seguimiento y verificación al cumplimiento del plan de mejoramiento vigente en materia contractual, situación

que se evidencia en los hallazgos de la presente auditoría. A pesar de que en actas de seguimiento de supervisión a la ejecución de los contratos de auditoría se describen actividades relacionadas, no se comprueba su efectividad y correcta aplicación.

Por las razones expuestas, lo observado se configura como hallazgo administrativo.

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

OBJETIVO ESPECÍFICO 3
Verificar las acciones de seguimiento del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural al gobierno corporativo del FNP respecto de la estructura de participación, así como la supervisión y/o vigilancia administrativa del contrato de administración.

De acuerdo con lo estipulado en el artículo 6° de la Ley 272 de 1996: “La Junta Directiva del Fondo Nacional de la Porcicultura, debe estar conformada así:

1. El ministro de Agricultura o su delegado quien presidirá.
2. El ministro de Desarrollo Económico o su delegado.
3. El ministro de Comercio Exterior o su delegado.
4. Tres (3) representantes elegidos por la Asociación Colombiana de Porcicultores.
5. Un (1) representante por las cooperativas de porcicultores que funcionan en el país.

Para la vigencia fiscal auditada, la CGR constató la conformación de la junta directiva con los representantes de cada una de las entidades indicadas en la Ley 272/96.

Así mismo, en el año 2021, se inició la ejecución del contrato de administración No. 20200618 suscrito entre el MADR y la ACP-Porkcolombia por un término de diez (10) años. En el contrato se establece que la supervisión estará bajo la responsabilidad del director de Cadenas Pecuarias, Pesqueras y Acuícolas, quién además debe estar a cargo del control administrativo del contrato.

Resultado de la verificación a la supervisión y/o vigilancia administrativa del contrato de administración, la CGR relaciona a continuación el siguiente hallazgo:

2.3.1. Hallazgo No. 13. Cumplimiento Funciones Supervisión Contrato de Administración Fondo Nacional de la Porcicultura. (A) (D7).

- **Constitución Política de Colombia**

“Artículo 6°. “Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”.

(...)

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

- **Ley 1952 de 2019**

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

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

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

(...)

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

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

Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, desarrolle o realice prerrogativas

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

- **Ley 1474 de 2011. Supervisión e interventoría contractual.**

“Artículo 83. “Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

(...)

Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligatorio por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

Parágrafo 1o. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2000 <sic, es 2002> quedará así:

No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan

constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.

(...)"

- **Manual de Contratación, Supervisión e Interventoría V9 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.**

“Artículo 5.3. Prohibiciones a los Supervisores e Interventores.

(...)

- *Omitir, denegar o retardar el despacho de los asuntos a su cargo.*

(...)

Artículo 5.5. Responsabilidad de los Supervisores e Interventores.

Los supervisores (servidores públicos) e interventores (contratistas) del Minagricultura, que intervengan durante el proceso contractual, es decir desde la planeación del contrato y/o convenio hasta el cierre con el vencimiento de las garantías, de acuerdo con el contenido de la Ley 80 de 1993 y el Estatuto Anticorrupción, responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente por las faltas que comentan en el ejercicio de sus funciones en atención a sus acciones y omisiones.

Por lo anterior, los supervisores e interventores del Minagricultura deben respetar los fines de la contratación, vigilar la correcta ejecución de lo pactado y velar por la protección de los derechos de la entidad y de los contratistas.

(...)

Artículo 5.6. Supervisión Integral.

La supervisión integral consistirá en el seguimiento técnico, ambiental, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto y las obligaciones contractualmente pactadas en el contrato y/o convenio, es ejercida por el mismo Minagricultura a través del designado por el Ordenador del Gasto.

En el evento que la supervisión del contrato y/o convenio en atención a su complejidad técnica requiera conocimientos especializados, el Minagricultura

podrá contratar personal de apoyo a la supervisión, a través de los contratos de prestación de servicios vinculados a la entidad para el efecto.

(...)

5.7. Obligaciones del Supervisor en el Contrato o Convenio Principal y en sus Derivados

(...)

5.7.2. Obligaciones Técnicas

(...)

- *Verificar que las especificaciones y condiciones particulares de los bienes, obras o servicios contratados correspondan a las solicitadas y definidas en el estudio previo, pliego complementario de condiciones, invitación pública, y en general a la documentación del proceso de contratación.*

- *Exigir la buena calidad y correcto funcionamiento de los bienes, materiales y servicios que sean contratados, y abstenerse de dar el respectivo cumplimiento si éstos no corresponden a las calidades, cantidades y especificaciones técnicas exigidas, para lo cual el supervisor debe mantener el control y coordinación permanente sobre el desarrollo del contrato.*

(...)

- *Revisar y certificar que los equipos entregados corresponden a las especificaciones técnicas previstas en el pliego complementario de condiciones, en la oferta del contratista y en el contrato y/o convenio celebrado”*

(...)

5.7.5. Obligaciones de vigilancia respecto de los derivados

Las obligaciones en todos los componentes antes referenciados, aplican en lo pertinente, respecto de los contratos, convenios y en general a toda relación contractual ejecutada por el Contratista, Cooperante o Coejecutor principal (derivada), en el marco de la ejecución del objeto pactado, y en este sentido, adicionalmente, corresponde al Supervisor, en forma especial realizar las siguientes actividades:

- *Solicitar informes periódicos al Contratista, Cooperante o Coejecutor sobre el avance en la ejecución de los contratos o convenios derivados y realizar una valoración de los mismos.*

(...)

- *Solicitar al contratista, cooperante o coejecutor copia de las actas de liquidación de los contratos o convenios derivados de la ejecución del objeto principal, junto con las constancias de encontrarse a paz y salvo por concepto de las obligaciones con el Sistema de Salud y Seguridad Social Integral y Parafiscales.*

(...)"

- **Contrato de Administración del Fondo Nacional y Recaudo de la Cuota de Fomento Porcícola No. 20200618 Celebrado entre La Nación - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y La Asociación Colombiana de Porcicultores – Porkcolombia**

(...)

"Cláusula Cuarta- obligaciones del ministerio

A. Obligaciones Específicas:

(...)

9. Efectuar la evaluación y seguimiento de programas y proyectos que se financien con los recursos provenientes del Fondo Nacional de la Porcicultura.

(...)

Cláusula Octava- Control Administrativo del Contrato: Todos los trámites relacionados con la ejecución y los trámites administrativos que se generen en desarrollo del contrato; estarán a cargo de la Dirección de Cadenas Pecuarias, Pesqueras y Acuícolas.

(...)

Cláusula Vigésima Octava. Supervisión: La supervisión del presente contrato estará a cargo por el(a) Director(a) de Cadenas Pecuarias, Pesqueras y Acuícolas, o quien designe por escrito la ordenadora del gasto"

En desarrollo del ejercicio auditor, la Contraloría General de la República, estableció que el MADR, a través del Director de Cadenas Pecuarias, Pesqueras y Acuícolas,

no cumplió plenamente con las funciones de supervisión establecidas en el Manual de Contratación, Supervisión e Interventoría versión 9, estipuladas en el numeral 5.5 relacionadas con la responsabilidad de los supervisores e interventores en los aspectos civil, fiscal, penal y disciplinario, así como el numeral 5.7 concerniente a las obligaciones administrativas, técnicas, presupuestales, financieras, contables, jurídicas y de vigilancia respecto de los contratos derivados.

Adicionalmente, se incumplieron las obligaciones del Ministerio establecidas en la cláusula cuarta del contrato No. 20200618, respecto a la evaluación y seguimiento de programas y proyectos que se financien con los recursos provenientes del Fondo Nacional de la Porcicultura.

Lo anterior se evidencia en las observaciones encontradas en la auditoría que se adelanta actualmente, donde se presentan inconsistencias en cuanto a la correspondencia de la minuta y el objeto del contrato, lleno de requisitos en cuanto a los documentos exigidos para celebrar dichos contratos, cumplimiento de obligaciones contractuales, valores pagados y controles contables.

El MADR no hizo seguimiento al desarrollo de los contratos derivados, ya que se limitó a la revisión de los informes presentados por la auditoría interna contratada, lo cual se evidencia en la falta de claridad en los modelos contractuales aplicados, incumplimiento en las funciones técnicas y de ejecución contractual, representando igualmente un riesgo a la correcta ejecución de los contratos y la consecuente inversión de los recursos públicos afectando los objetivos del Estado que se pretende atender a través del FNP.

En virtud de lo expuesto se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la Entidad:

De acuerdo con lo previsto en las cláusulas del Contrato N° 20200618 y la normativa aplicable al asunto, encontramos una serie de instancias que actúan para garantizar la correcta ejecución de las obligaciones contractuales, así:

- i. Vigilancia administrativa
- ii. Auditoría interna
- iii. Auditoría externa
- iv. Supervisión: Ejercida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través de la Dirección de Cadenas Pecuarias, Pesqueras y Acuícolas.

“Se tiene que, en todos los contratos de administración y recaudo de la cuota de fomento porcícola suscritos con anterioridad a este, se contaba con la cláusula de

vigilancia administrativa y demás instancias de control, pero no con la figura de supervisión.”

(...)

Estas actividades paralelas, articulan sus obligaciones a partir de la información técnica y financiera que de manera trimestral rinde PORKCOLOMBIA y de los informes de auditoría que a su vez emite la auditoría interna, dando fe de la información y/o haciendo observaciones cuando ello es del caso. Pero ello no es todo.

Esta información allegada trimestralmente por el administrador del fondo parafiscal y verificada por la auditoría interna, normalmente antes de cada sesión de junta directiva, es capturada, clasificada y analizada por los funcionarios de la Dirección de Cadenas Pecuarias, los cuales rinden concepto sobre la ejecución técnica y presupuestal actualizada a cada corte.

(...)

Al respecto es menester hacer claridad respecto a que esta función, por tratarse de contratación que se realiza con recursos propios del Fondo Nacional de la Porcicultura, pero de forma directa por el administrador del mismo, para el caso PORKCOLOMBIA, la supervisión directa a la ejecución presupuestal y técnica de los mismos la realiza ese ente administrador, pues ello corresponde con la naturaleza del contrato especial de administración.

(...)

Como se observa, la supervisión primigenia a cargo de PORKCOLOMBIA se articula residualmente con la figura de supervisión de la contratación derivada a cargo de este Ministerio (Numeral 5.7 M.C.I.S. del MADR), a partir de toda la información que desde el ente administrador se caracterice, de lo contrario estaríamos frente a una figura irregular de doble supervisión y, su consecuente, usurpación de funciones, a más que pudiéramos generar una indebida co-administración que enervaría la obligatoriedad legal de contratar un administrador para los casos específicos de la parafiscalidad agropecuaria.

Además de lo anterior, desde la Dirección de Cadenas Pecuarias, Pesqueras y Acuícolas se ha solicitado información derivada de los llamados “contratos derivados.”

Análisis de respuesta:

A partir del análisis realizado a la respuesta, si bien la entidad demuestra informes de supervisión, los mismos se realizaron a partir de noviembre de 2021, es decir que en los meses anteriores no implementaron acciones de supervisión.

De acuerdo con las instancias de control que tiene establecido el MADR, se logra evidenciar que el basarse en los informes realizados por las auditorías internas, no es suficiente como control, puesto que la CGR evidenció fallas en estas, de ahí que los informes de seguimiento y supervisión realizados por el MADR, no cumplen con lo establecido en el manual del Ministerio, donde se aduce una supervisión integral y técnica, verificando la buena calidad y correcto funcionamiento de las condiciones particulares de los servicios contratados.

Igualmente, respecto de la contratación derivada indica la entidad que por celebrarse con recursos propios del FNP no son objeto de supervisión por parte del MADR, pues se corre el riesgo de una doble supervisión o una coadministración, sin embargo al revisar el manual de supervisión del Ministerio respecto de la vigilancia de la contratación derivada no se hace distinción en cuanto a los recursos que originan la contratación, estableciendo la obligación del supervisor del seguimiento a este tipo de contratos.

De igual forma, de acuerdo con lo establecido en la cláusula cuarta obligaciones del Ministerio, en el numeral 9, el Ministerio tiene la obligación de efectuar evaluaciones y seguimiento a los programas y proyectos que se financien con los recursos provenientes del FNP.

Por lo tanto, no existe coadministración puesto que la vigilancia se hace posterior a la terminación de los contratos, mas no concomitante.

En virtud de lo anterior, no se evidencia un efectivo seguimiento, vigilancia y supervisión por parte del MADR en desarrollo a los contratos, programas y proyectos desarrollados en integridad del contrato de administración suscrito con la ACP-Porkcolombia.

Lo expuesto se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

2.4. ATENCIÓN DE DENUNCIAS

En desarrollo del presente ejercicio auditor, la CGR no recibió ninguna denuncia relacionada con el FNP.

3. ANEXOS

ANEXO No. 1.

CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (\$)
Administrativos	13	
Fiscales	1	\$750.000
Disciplinarios	7	
Penales	0	
Otras Incidencias	0	
Beneficio de Auditoría	1	\$27.055.798