

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

FONDO NACIONAL AVÍCOLA – FONAV
ADMINISTRADO POR LA FEDERACIÓN NACIONAL DE AVICULTORES -
FENAVI
(VIGENCIAS 2021, 2022 y 2023)

CGR-CDSA No. 01015

DICIEMBRE DE 2024

AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO – FONAV-FENAVI

Contralor General de la República Carlos Hernán Rodríguez Becerra

Vicecontralor General de la República Carlos Mario Zuluaga Pardo

Contralor Delegado para el Sector Agropecuario Anwar Salim Daccarett Alvarado

Director de Vigilancia Fiscal Diego Alberto Ospina Guzmán

Supervisor de auditoría Dolores Ángel Cárdenas Cárdenas

Líder de auditoría Margarita Lucero Cuadros Núñez

Auditores María Catalina León Ortiz
Anny Fernanda Jiménez León
María Jimena Otalora Angulo
Andrés Fernando Camacho Rodríguez
Daniel Mauricio Gómez Gracia

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
1. INTRODUCCIÓN	4
2. CARTA DE CONCLUSIONES.....	5
2.1 OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA.....	6
2.1.1 OBJETIVO GENERAL	6
2.1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	6
2.2 FUENTES DE CRITERIO	7
2.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA.....	10
2.4 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO	10
2.5 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA	11
2.5.1 CONCEPTO OBJETIVO No. 1.....	11
2.5.2 CONCEPTO OBJETIVO No. 2.....	12
2.6 RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	13
2.7 PLAN DE MEJORAMIENTO	13
3 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	15
3.1 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA	15
3.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1	15
3.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2.....	41
3.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3.....	60
4 EVALUACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO	67
5 ANEXOS.....	68

1. INTRODUCCIÓN

El FONDO NACIONAL AVÍCOLA es una cuenta a nivel nacional, utilizada para el recaudo y manejo de los recursos captados, provenientes de la cuota de fomento Avícola, creada por la Ley 117 de 1994, y el Decreto Reglamentario 1071 de 2015, formalizado mediante contratos de administración desde 1994, y el vigente suscrito en el 2020 cuyo plazo vence en el 2030, firmado entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Federación Nacional de Avicultores. La cuota de fomento es una contribución parafiscal que se utiliza en programas orientados a beneficiar al sector, como lo establece la Ley. El pago de la cuota de fomento es una obligación a cargo de las empresas incubadoras establecidas en el país.

FENAVI como entidad representativa del sector avícola colombiano, ejerce la representación gremial de los Avicultores con el propósito de propender por el desarrollo de la Industria Avícola, proteger y defender los intereses de los Avicultores, solicitar la atención necesaria y requerir la protección del estado que la producción Avícola necesite y Administrar los recursos del Fondo Nacional Avícola, entre otras.

La Cuota de Fomento Avícola está constituida por el equivalente al 1.75% del valor comercial de todo tipo de ave de un día de nacida destinada a la producción de carne y de un 7.75% del valor comercial destinada a producción de huevo, como se encuentra establecido en la Ley 1255 de 2008.

2. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctor
GONZALO MORENO GOMEZ
Presidente Ejecutivo
Federación Nacional de Avicultores de Colombia - FENAVI
gmoreno@fenavi.org
ESB

Respetado doctor Moreno:

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 2024 – semestre 2) a la gestión realizada por la Federación Nacional de Avicultores de Colombia - FENAVI, como administrador del Fondo Nacional Avícola– FONAV, respecto a la gestión del recurso público e inversión correspondiente a las vigencias 2021, 2022 y 2023.

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 unas conclusiones sobre el cumplimiento de las normas, procedimientos, actividades y recursos a cargo de FENAVI/FONAV, conclusiones que deben estar fundamentadas 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, y en atención a la programación del Plan de Vigilancia y Control Fiscal para la vigencia 2024.

Estos principios requieren, por parte de la CGR, la observancia de las exigencias

¹ ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

² INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions.

profesionales y éticas, que demandan una planificación y ejecución de la auditoría, destinadas a obtener garantía limitada, de que los procesos consultaron la normatividad que le es aplicable.

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales, que fueron remitidos por FENAVI/FONAV, tales como; información sobre proyectos de inversión, adquisiciones de bienes y servicios, a través de contratos, convenios, propuestas vigentes durante el año sujeto de análisis, así como los aplicativos dispuestos para la consulta de la auditoría.

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

La auditoría se adelantó de manera remota, conforme lo dispuesto por la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario, sin embargo, las pruebas de recorrido en la etapa de planeación se llevaron a cabo con personal del Fondo Nacional Avícola en la sede central ubicada en Bogotá, y posteriormente algunas visitas de campo en la etapa de ejecución, finalizando con el informe de la auditoría.

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 el cumplimiento del contrato de administración y la normatividad aplicable al Fondo Nacional Avícola, administrado por la Federación Nacional de Avicultores de Colombia - FENAVI, para las vigencias 2021-2022 y 2023.

2.1.2 Objetivos Específicos

1. Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento de la Federación Nacional de Avicultores de Colombia -FENAVI- en calidad de administrador del Fondo Nacional de Fomento Avícola, respecto de la gestión de recaudo de la cuota

parafiscal, durante las vigencias 2021- 2022 y 2023.

2. Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento del marco normativo aplicable, en la ejecución de recursos parafiscales por parte de la Federación Nacional de Avicultores de Colombia FENAVI, en los siguientes programas de inversión: Programa Técnico y sus proyectos Influenza Aviar y Newcastle; Programa Pollo con el proyecto Fortalecimiento de Mercados; Programa Sostenibilidad y su proyecto: Gestión Ambiental Social y Sostenible, para la vigencia con mayor ejecución de recursos, y evaluar la supervisión ejercida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
3. Evaluar la eficiencia y eficacia de las inversiones realizadas por FENAVI, de los recursos obtenidos en el COLOM-PEQ, así como la reinversión de sus rendimientos, para las vigencias 2021, 2022 y 2023, conforme al Decreto 728 de 2012, en lo pertinente.

2.2 FUENTES DE CRITERIO

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 presente actuación fiscal. El marco normativo para la administración de los recursos provenientes de la Cuota Parafiscal de fomento avícola se rige por el derecho privado conforme al artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, y el contrato de administración 20200613 del 1 de enero de 2021, además de las normas relacionadas a continuación:

- Constitución Política de Colombia

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

- Ley 117 de febrero 9 de 1994, *reglamentada por el Decreto 823 de 1994, Reglamentada parcialmente por el Decreto 2025 de 1996. “Por la cual se crea la cuota de fomento avícola y se dictan normas sobre su recaudo y administración. Decreto 523 de 2003, Por el cual se modifica el Decreto Reglamentario 823 del 26 de abril de 1994.*

- Ley 1255 de 2008 *“Por la cual se declara de interés social nacional y como prioridad sanitaria la creación de un programa que preserve el estado sanitario de país libre de Influenza Aviar, así como el control y erradicación de la enfermedad del Newcastle en el territorio nacional y se dictan otras medidas encaminadas a fortalecer el desarrollo del Sector Avícola Nacional”*
- Capítulo V de la Ley 101 del 23 de diciembre de 1993 *“Ley General Desarrollo Agropecuario y Pesquero” -Contribuciones Parafiscales Agropecuarias y Pesqueras”.*
- Decreto 2025 de 1996 *“Por el cual se reglamenta parcialmente el capítulo V de la Ley 101 de 1993, y las leyes 67 de 1983, 40 de 1990, 89 de 1994 y 114, 117, 118 y 138 de 1994”.* (De los mecanismos de Control Interno). Decreta la obligatoriedad de la Auditoría y sus obligaciones y lineamientos de contratación de la misma.
- Resolución Número 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”.*
- Ley 190 de 1995; Por medio de la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la administración pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa
- Decreto 1071 de 2015, *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector administrativo agropecuario, pesquero y de desarrollo rural”.* Capítulo 11
- Decreto 1500 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....
- Ley 1255 de 2008; Por la cual se declara de interés social nacional y como prioridad sanitaria la creación de un programa que preserve el estado sanitario de país libre de Influenza Aviar, así como el control y erradicación de la enfermedad del Newcastle en el territorio nacional y se dictan otras medidas encaminadas a fortalecer el desarrollo del Sector Avícola Nacional
- Decreto 2101 de 2008; Por el cual se modifica parcialmente y se adiciona el Decreto 2685 de 1999
- Ley 1437 de 2011; Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo
- Decreto 0917 de 2012; Por el cual se modifica el decreto 1500 de 2007, modificado por los Decretos 2965 de 2008, 4131, 4974 de 2009 y 3961 de 2011 y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 728 de 2012; Por la cual se reglamenta la aplicación del contingente arancelario de cuartos traseros de pollo y arroz del Acuerdo de Promoción

Comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América.

- Decreto 730 de 2012; Por el cual se da cumplimiento a los compromisos adquiridos por Colombia en virtud del Acuerdo de Promoción Comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América
- Decreto 735 de 2012; Por el cual se reglamenta el artículo 17 de la Ley 1255 de 2008 y se fijan las condiciones para la prohibición del ingreso a Colombia de aves vivas y productos aviares de riesgo, procedentes de países o zonas en las cuales se haya registrado influenza aviar y/o enfermedad Newcastle.
- Decreto 2270 de 2012; Por el cual se modifica el Decreto 1500 de 2007, modificado por los Decretos 2965 de 2008, 2380, 4131, 4974 de 2009, 3961 de 2011, 917 de 2012 y se dictan otras disposiciones.
- Circular 027 de 2012; Procedimiento de Contingencia para la Asignación de una Porción o Cantidad del Cupo determinados en los Acuerdos Comerciales suscritos por Colombia
- Resolución 003652 de 2014; Por medio de la cual se establecen los requisitos para la certificación de granjas avícolas bio seguras de engorde y se dictan otras disposiciones.
- Resolución 003651 de 2014; Por medio de la cual se establecen los requisitos para la certificación de granjas avícolas bio seguras de postura y/o levante y se dictan otras disposiciones.
- Resolución 003650 de 2014; Por medio de la cual se establecen los requisitos para el registro como productor de material genético aviar y expedición de licencias de venta de material genético aviar
- La 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.
- Contrato de Administración 20200613 del 1 de enero de 2021; del Fondo Nacional y recaudo de la cuota de Fomento avícola celebrado entre la Nación - Ministerio de Agricultura y desarrollo rural y la Federación Nacional de avicultores de Colombia – FENAVI
- Ley 2080 de 2021; Por medio de la cual se reforma el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo - Ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción.
- Acuerdo No. 002-2022 Cierre presupuestal para la vigencia 2021
- Acuerdo No. 002-2023 Cierre presupuestal para la vigencia 2022
- Acuerdo No. 002-2024 Cierre presupuestal para la vigencia 2023
- Manual de Contratación - Federación Nacional de Avicultores de Colombia - Fondo Nacional avícola – Versiones actualizadas.
- Manuales de procesos, procedimientos y funciones actualizados.
- Marco Lógico adoptado por la Federación como Administrador del Fondo.

2.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA

Con fundamento en los objetivos aprobados para esta auditoría de Cumplimiento, la evaluación comprenderá la verificación del correcto recaudo y transferencia de los recursos por concepto de la cuota parafiscal tomando como base las de mayor representatividad a nivel nacional, así como el análisis de la ejecución de los proyectos de investigación incluidos en la muestra y la contratación derivada de los mismos, como adquisición de bienes y servicios a través de contratos, convenios y propuestas, durante las vigencias 2021, 2022 y 2023, con el fin de establecer el cumplimiento del objetivo misional, de la normatividad vigente y a través de la ejecución de los proyectos de inversión, el administrador de FONAV presenta el marco lógico de los diferentes programas de acuerdo con lo establecido en la Resolución 09554 del 2000 del Ministerio de Agricultura.

Finalmente, la Contraloría evaluó el cumplimiento de los contratos ejecutados con recurso COLOMPEQ, en los diferentes programas de inversión, para las vigencias objeto de la presente auditoría.

2.4 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 FENAVI como administrador del Fondo Nacional Avícola – FONAV, su diseño y efectividad para mitigar el riesgo, dada su responsabilidad en el control de la ejecución de proyectos a través de contratos y propuestas 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 podría presentarse este evento, respecto de la función del Fondo 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 0,113 puntos que equivale a **Adecuado**. A su vez, la evaluación para el diseño del control y su efectividad arrojó un resultado de 2,050 puntos, que lo ubica en el rango de **Inadecuado** y en la ponderación realizada junto con los componentes del control al finalizar la fase de ejecución, la matriz arroja una calificación de 2,163 puntos que lo ubica en el rango de **Ineficiente**.

La anterior calificación, obedece a que los controles diseñados para la mitigación de los riesgos identificados no fueron efectivos, teniendo en cuenta las siguientes deficiencias significativas de los controles identificados 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:

- Falta de independencia entre las funciones identificadas para el administrador del fondo y las ejercidas por el auditor interno.
- Inadecuado procedimiento para la liquidación de intereses de mora.
- Falta de control y seguimiento por parte de la auditoría interna.
- Falta de claridad en el registro de evidencias, lo que dificulta el control y seguimiento.
- Inconsistencia de la información en algunos documentos como soportes a la ejecución contractual.
- Falta de supervisión y verificación en el cumplimiento de los procesos y procedimientos establecidos por FENAVI como administrador del Fondo.

2.5 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

2.5.1 CONCEPTO OBJETIVO No. 1

Objetivo Específico No. 1: Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento de la Federación Nacional de Avicultores de Colombia -FENAVI- en calidad de administrador del Fondo Nacional Avícola, respecto de la gestión de recaudo de la cuota parafiscal, durante las vigencias 2021- 2022 y 2023.

Concepto: **Incumplimiento Material con Reserva**

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, la CGR considera que, salvo en lo expresado a continuación, la información acerca de la materia controlada en el Fondo Nacional Avícola resulta conforme, en todos los aspectos significativos, con los criterios aplicados.

- No se cuenta con una persona responsable de Recaudo, independiente de la labor de la auditoría interna, evidenciando falta de independencia entre el FONAV y este.
- Deficiencias en el control y seguimiento por parte de la Auditoría Interna del

Fondo Nacional Avícola.

- Falta de un procedimiento para el cobro y liquidación de los intereses por cada día de mora.

2.5.2 CONCEPTO OBJETIVO No. 2

Objetivo Específico No. 2: Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento del marco normativo aplicable, en la ejecución de recursos parafiscales por parte de la Federación Nacional de Avicultores de Colombia -FENAVI, en el los siguientes programas de inversión: Programa Técnico y sus proyectos Influenza Aviar y Newcastle; Programa Pollo con el proyecto Fortalecimiento de Mercados; Programa Sostenibilidad y su proyecto: Gestión Ambiental Social y Sostenible, para la vigencia con mayor ejecución de recursos, y evaluar la supervisión ejercida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Concepto: **Incumplimiento Material con Reserva**

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, la CGR considera que, salvo en lo expresado a continuación, la información acerca de la materia controlada en El Fondo de Fomento Avícola resulta conforme, en todos los aspectos significativos, con los criterios aplicados.

- Los procesos y procedimientos no detallan tanto actividades como responsables, ni describen con suficiente claridad las atribuciones asignadas, registro de evidencias que permita verificar el cumplimiento previo de requisitos y la ejecución de los programas que involucran los recursos parafiscales.
- No se evidencia registro del proceso de seguimiento a las operaciones contratadas para determinar su cabal cumplimiento y la procedencia del oportuno y adecuado pago del servicio por parte de los interventores de los contratos.
- Los documentos entregados por la entidad respecto de los contratos referenciados, no permitieron efectuar control respectivo por falta de información clara y trazabilidad de su ejecución.

2.6 RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República establecieron doce (12) hallazgos Administrativos, de los cuales cinco (5) hallazgos con presunta incidencia Disciplinaria, y dos registran Beneficio de Auditoría (BA) que suman \$5.552.775.

2.7 PLAN DE MEJORAMIENTO

La Federación Nacional de Avicultores de Colombia como administrador del Fondo Nacional Avícola, en virtud de la Resolución No. 0066 de 2024, deberán elaborar y/o ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe.

Tanto el Plan de Mejoramiento, como los avances del mismo, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los cuarenta y cinco (45) días hábiles siguientes al recibo de este informe, de acuerdo con lo establecido en la Resolución Orgánica No. 0066 de 2024.

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 Federación como Administrador del FONAV, debe remitir al correo electrónico soporte_sireci@contraloria.gov.co, el documento en el cual se envía el presente informe, de ser viable el mismo día de su recepción, con copia a los correos: james.tunjano@contraloria.gov.co y dolores.cardenas@contraloria.gov.co.

Sobre el plan de mejoramiento elaborado por el Administrador del Fondo Nacional Avícola, la Contraloría General de la República, no emitirá pronunciamiento. No obstante, dentro de la siguiente actuación de vigilancia y control fiscal se evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por los diferentes entes objeto de control fiscal, para eliminar la causa de los hallazgos detectados.

Bogotá, D.C., **06-DICIEMBRE-2024**



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

Elaboró: Equipo Auditor- líder.
Revisó: Dolores Ángel Cárdenas - Supervisor
Aprobó: Diego Alberto Ospina Guzmán – Director de Vigilancia Fiscal
JAFC

3 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA

En marco de la auditoría de cumplimiento realizada cuyo alcance fue la verificación del cumplimiento de los proyectos de investigación a través de la contratación ejecutada durante las vigencias 2021, 2022 y 2023, evaluando el cumplimiento en la ejecución precontractual, contractual y post contractual por parte de la Federación como administrador del Fondo.

3.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1

OBJETIVO ESPECIFICO 1
Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento de la Federación Nacional de Avicultores de Colombia -FENAVI- en calidad de administrador del Fondo Nacional Avícola, respecto de la gestión de recaudo de la cuota parafiscal, durante las vigencias 2021- 2022 y 2023.

Con base en el comportamiento del recaudo de la cuota de fomento avícola para el 2021 fue de \$24.840.826.833, el cual se incrementó en un 27% para la vigencia 2022 por \$38.553.862.300, en la vigencia 2023 el incremento fue solo del 18% con un ingreso por recaudo de \$38.553.862.300. Igualmente, un incremento en el valor del superávit de vigencias anteriores que corresponde a recursos no ejecutados durante la vigencia fiscal y que pasan para su ejecución en el siguiente año, es así como en el año 2021 contaban con \$3.544.188.803, en el año 2022 paso a \$7.010.766.096, y por último en la vigencia 2023 este valor ascendió a \$13.860.234.020, presentando un incremento del 98% en ambas vigencias.

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

HALLAZGO No. 1 - CONTROL DEL RECAUDO POR PARTE DEL FONDO (A1) (D1) (BA.1).

Constitución Política de Colombia:

(...)

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

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

Ley 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 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. *<Ver Jurisprudencia Vigencia sobre condicionamiento a este inciso en la ley anterior> 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”.*

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

“Capítulo 11 art. 2.10.3.11.8 CONTROL DEL RECAUDO. *La entidad administradora del Fondo Nacional Avícola podrá realizar visitas de inspección a los libros en los que se registre la Cuota de Fomento Avícola con el propósito de verificar su pago y queda facultada para exigir a los recaudadores la exactitud y oportunidad del recaudo y transferencia de los fondos de la cuota”.*

“Capítulo 11 art. 2.10.3.11.9 CUERPO DE APOYO. *La entidad administradora del Fondo Nacional Avícola podrá organizar un cuerpo especializado, cuya función será*

la de colaborarle en el cumplimiento de la labor de verificación de las liquidaciones, recaudos y transferencias oportunas de la Cuota de Fomento Avícola y en el suministro de la información que sobre el particular requiera la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y la Contraloría General de la República”.

“Contrato de Administración 20200613 del 1 de enero de 2021; del Fondo Nacional y recaudo de la cuota de Fomento avícola celebrado entre la Nación - Ministerio de Agricultura y desarrollo rural y la Federación Nacional de avicultores de Colombia – FENAVI”.

Clausula Segunda – obligaciones específicas de FENAVI

“2. Velar por el oportuno y correcto recaudo de la Cuota de Fomento”.

“11. Garantizar la formación y actualización de los recaudadores de la cuota de fomento Avícola para el adecuado reporte de la información sobre el recaudo”.

“17. Implementar mecanismos o herramientas digitales de captura o reporte de información de recaudo de la cuota de Fomento Avícola que faciliten el seguimiento en tiempo real”.

“20. Fortalecer las herramientas administrativas y jurídicas para el cobro, tales como realizar visitas de inspección a los documentos y libros de contabilidad, de los sujetos obligados a efectuar la contribución y de las entidades recaudadoras”.

“21. Robustecer los sistemas de información, las bases de productores y de recaudadores”.

De las visitas de campo realizadas del presente año por la CGR, a las empresas recaudadoras Avsa S.A y Colombiana de Aves S.A, Agroavícola San Marino, Avidesa de Occidente, Productora Nacional Avícola SAS y Pollos el Bucanero, Operadora Avícola de Colombia y Antioqueña de Incubación, se evidenció que el Fondo FONAV no realiza ningún tipo de visita de inspección a los documentos y libros de contabilidad, adicionalmente, para el caso de la empresa recaudadora Operadora Avícola de Colombia, no se tiene un consecutivo de facturación de los traslados internos que le permitan realizar un seguimiento de las operaciones realizadas, como lo establece la normatividad.

De otra parte, se evidencia que no hay seguimiento a los informes presentados por la auditoría interna de FONAV, como se muestra en el siguiente cuadro:

CUOTAS IDENTIFICADAS POR LA AUDITORIA INTERNA SIN CANCELAR						
EMPRESA RECAUDADORA	No. ACTA AUDITORIA INTERNA	FECHA	DIFERENCIAS POLLITOS	FECHA DE LA DIFERENCIA	FECHA DE PAGO Y VALOR PAGADO	OBSERVACION
BUCANERO	52-2023	21/11/2023	41.000	may-23	3/10/2024 \$1.327.375	Se cancela la cuota de fomento al precio base de la fecha del pago, el valor real a pagar era \$1.148.000
INTERESES						
EMPRESA RECAUDADORA	No. ACTA AUDITORIA INTERNA	FECHA	MES DE LAS DIFERENCIAS DE POLLITOS	FECHA DEL PAGO	VALOR PAGADO DE LOS INTERESES	OBSERVACION
BUCANERO	52-2023	21/11/2023	Mayo	Octubre 25-2024	\$ 260.000	Los intereses fueron cancelados sin descontar el mayor valor pagado de la cuota pendiente de pago.
OPERADORA AVICOLA DE COLOMBIA	23-2023	24/05/2023	Octubre 2023 noviembre 2023 diciembre 2023	Octubre 21-2024	\$ 1.562.000	El valor de los intereses fue pagado sobre el total de los pollitos, sin tener en cuenta los períodos de la diferencia

FUENTE: Visitas de campo CGR-Archivos Recaudadores

La circunstancia expuesta, se presentó por falta de control y seguimiento por parte del Fondo Nacional Avícola, dado que no cuenta con una persona responsable del manejo del recaudo de la Cuota de Fomento, situación que conlleva al incumplimiento tanto de las obligaciones contractuales como de lo establecido en la norma, lo que no permite establecer el valor real de los ingresos de la vigencia, generado por deficiencias en la gestión de recaudo.

Si bien se registra un seguimiento mediante actas, éstas son de la auditoría interna y no del FONAV tal como lo establece el Decreto 1071 de 2015, siendo así un control al recaudo insuficiente, dado que, se presentan falencias en el valor de las cuotas transferidas y liquidación de intereses, tal como se evidencio en la visita fiscal con el acompañamiento de la Auditoría Interna, momento en el cual la empresa recaudadora realizó las consignaciones, convirtiéndose en un beneficio de auditoría por valor de \$3.149.375.

Lo anteriormente descrito, configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria conforme lo establecido en la Ley 1952 de 2019.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

1. *“La comisión enuncia que “se evidenció que el Fondo FONAV no realiza*

ningún tipo de visita de inspección a los documentos y libros de contabilidad”; diferimos con lo expuesto en esta observación, teniendo en cuenta que, a la Comisión de la Contraloría, le fueron enviadas por parte del Fondo Nacional Avícola, las actas de visita de las mencionadas empresas, realizadas por la auditoría interna y que incluían la verificación de todos los meses del año 2023, periodos solicitados por parte de la Comisión.

*El seguimiento que realiza la Administración a través de la Auditoría Interna, lo realiza facultado en el Artículo 2.10.1.1.1. del Decreto 1071 de 2015, **Auditoría Interna**, que establece: «**La Auditoría Interna de los Fondos constituidos con las contribuciones parafiscales del sector agropecuario y pesquero será el mecanismo a través del cual los entes administradores de los mismos efectuarán el seguimiento sobre el manejo de tales recursos. En desarrollo de este seguimiento la auditoría verificará la correcta liquidación de las contribuciones parafiscales, su debido pago, recaudo y consignación, así como su administración, inversión y contabilización. Lo anterior sin perjuicio de los demás controles establecidos por la Constitución Política y las leyes.**»*

*Parágrafo 2. Artículo 2.10.1.1.1. «**La auditoría Interna también podrá efectuar, cuando fuere pertinente, mediciones a las áreas de producción y sobre la producción misma, así como realizar los aforos a las contribuciones parafiscales resultantes de tales mediciones.**» (negrilla y cursiva fuera de texto)*

Respecto a la observación: “para el caso de la empresa recaudadora Operadora Avícola de Colombia, no se tiene un consecutivo de facturación de los traslados internos que le permitan realizar un seguimiento de las operaciones realizadas, como lo establece la normatividad”, esta observación, fue expresada por la Auditoría Interna del Fondo Nacional Avícola, mediante Acta 023 del 24 de mayo de 2023; reiterada con el Acta 052 del 21 de noviembre de 2023, y, nuevamente mediante el Acta 054 del 17 de septiembre de 2024, (actas que fueron entregadas a la Comisión) en la última acta, aparece subsanada la misma, lo que desvirtúa la observación de la Comisión, en la que indica que no se realiza seguimiento a las observaciones dejadas en las Actas de Visita por parte de la Auditoría Interna del Fondo Nacional Avícola.

De conformidad con lo anterior, la Comisión pudo verificar todo el consecutivo, donde las facturas y/o remisiones no encontradas, corresponden a operaciones distintas a la venta o traslado de pollito de un día.

Finalmente, si bien se presentó una inexactitud en la liquidación, esta situación ya fue subsanada; en el caso de Bucanero, la administración de FONAV envió los ajustes correspondientes, y sí bien tienen un saldo a favor, esto se presenta por que

la administración de Bucanero ubicada en Centro América, determinó cancelar la totalidad de la factura de intereses, sin descontar el saldo a favor que corresponde a \$179.375, dejando este saldo para cruzarlo con la cuota de octubre; en el caso de Operadora Avícola también se informó sobre la diferencia y este valor se encuentra pendiente por cancelar.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

Efectuado el análisis de la respuesta remitida por la entidad, no se desvirtúa lo manifestado en la observación, si bien la entidad argumenta que realizan el respectivo seguimiento mediante actas, éstas son de la auditoría interna y no del FONAV tal como lo establece el Decreto 1071 de 2015, siendo así un control al recaudo insuficiente, dado que, se presentan falencias en el valor de las cuotas transferidas y liquidación de intereses, tal como se evidencio en la visita fiscal con el acompañamiento de la Auditoría Interna, momento en el cual la empresa recaudadora realizó las consignaciones, convirtiéndose en un beneficio de auditoría por valor de \$3.149.375.

En consecuencia, de lo anterior y dado que los argumentos esgrimidos, no desvirtúan lo evidenciado, se mantiene y se valida como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

HALLAZGO No. 2 - INDEPENDENCIA DE LA AUDITORÍA INTERNA Y EL FONAV EN CUANTO AL PROCESO DE RECAUDO. (A2) (D2).

Constitución Política de Colombia:

(...)

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

Ley 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 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. *<Ver Jurisprudencia Vigencia sobre condicionamiento a este inciso en la ley anterior> 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”.*

Ley 87 de 1993. Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones.

“ARTÍCULO 12. Funciones de los auditores internos”.

“PARÁGRAFO. *En ningún caso, podrá el asesor, coordinador, auditor interno o quien haga sus veces, participar en los procedimientos administrativos de la entidad a través de autorizaciones y refrendaciones”.*

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

“Capítulo 11 art. 2.10.3.11.8 CONTROL DEL RECAUDO. *La entidad administradora del Fondo Nacional Avícola podrá realizar visitas de inspección a los libros en los que se registre la Cuota de Fomento Avícola con el propósito de verificar su pago y queda facultada para exigir a los recaudadores la exactitud y oportunidad del recaudo y transferencia de los fondos de la cuota”.*

“Capítulo 11 art. 2.10.3.11.9 CUERPO DE APOYO. *La entidad administradora del Fondo Nacional Avícola podrá organizar un cuerpo especializado, cuya función será la de colaborar en el cumplimiento de la labor de verificación de las liquidaciones, recaudos y transferencias oportunas de la Cuota de Fomento Avícola y en el suministro de la información que sobre el particular requiera la Dirección de*

Impuestos y Aduanas Nacionales y la Contraloría General de la República”.

“Contrato de Administración 20200613 del 1 de enero de 2021; del Fondo Nacional y recaudo de la cuota de Fomento avícola celebrado entre la Nación - Ministerio de Agricultura y desarrollo rural y la Federación Nacional de avicultores de Colombia – FENAVI”.

“CLAUSULA DECIMA QUINTA – AUDITORIA EXTERNA : FENAVI, *dentro de sus funciones de verificación del adecuado cumplimiento del contrato de administración y el manejo de los recursos, cuando así el MINISTERIO lo requiera contratara los servicios de una auditoría externa con cago a los recursos del Fondo Nacional Avícola, de conformidad a los lineamientos del Decreto 2025 de 1996 y las recomendaciones de la Contraloría General de la República, para efectos de verificar que el recaudó de las cuotas parafiscales, los ingresos, las inversiones, los gastos y, en general, todas las operaciones ejecutadas por los Fondos, se hayan ajustado a las finalidades y objetivos de los mismos, al presupuesto y a los acuerdos de gastos aprobados”.*

Manual de procedimiento - Procedimiento de Recaudo Cuota de Fomento.

“4. Responsabilidad y descripción”. *Es responsabilidad del Auditor Interno desarrollar las actividades que fueron descritas en el documento”.*

DECRETO 2025 DE 1996 (noviembre 06). Por el cual se reglamenta parcialmente el capítulo V de la Ley 101 de 1993, y las leyes 67 de 1983, 40 de 1990, 89 de 1993 y 114, 117, 118 y 138 de 1994.

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

Revisado el manual de procedimiento del FONAV, se observó que establece toda la responsabilidad de control y seguimiento de la Cuota de Fomento al auditor Interno, situación que es contradictoria a lo establecido en las normas superiores, las cuales establecen que en *“ningún caso, podrá el asesor, coordinador, auditor interno o quien haga sus veces, participar en los procedimientos administrativos de la entidad a través de autorizaciones y refrendaciones”*, sin que se cuente con un responsable del área de recaudo para adelantar dichas funciones, las cuales son adelantadas por el auditor interno.

La situación descrita, se presenta por falta de control del administrador del Fondo e inobservancia de lo establecido en normatividad referida, configurándose un hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria según lo ordena la Ley 1952 de 2019.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

*“El **Artículo 2.10.1.1.1. del Decreto 1071 de 2015**: establece que “...**Auditoría Interna**. 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”*

Y el párrafo 2. Artículo 2.10.1.1.1. La auditoría Interna también podrá efectuar, cuando fuere pertinente, mediciones a las áreas de producción y sobre la producción misma, así como realizar los aforos a las contribuciones parafiscales resultantes de tales mediciones.

De acuerdo con lo anterior, y como parte de sus verificaciones, la Auditoría Interna, realiza el seguimiento a la correcta liquidación de la Cuota de Fomento Avícola.

Adicionalmente, el Fondo Nacional Avícola, verifica mensualmente a través de las planillas enviadas por las incubadoras: 1. Que el valor liquidado por las incubadoras sea el establecido por la Junta Directiva de FENAVI, 2. La totalidad de pollitos y pollitas reportadas correspondan a la totalidad relacionada por la incubadora, 3. Que el pollito y la pollita se liquiden a la tarifa informada de acuerdo con la ley. 4. Que las cuotas se cancelen dentro de los plazos establecidos 5. Liquidar intereses a quienes pagan la cuota fuera del plazo 6. Verificación en bancos de las cuotas canceladas, 7. Adicional a lo anterior intervienen otras áreas para causación cuota de fomento avícola y elaboración de facturas de intereses, cuando haya lugar; elaboración de los recibos de caja, recopilación de planillas, validación de la correcta liquidación y recaudo.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

Una vez analizada la respuesta, la CGR concluye que, los argumentos expuestos no desvirtúan la situación descrita en la observación, pues si bien este ente de control no se refiere a las actividades descritas en el **Artículo 2.10.1.1.1. del Decreto 1071 de 2015**, sino por el contrario, su intervención y falta de independencia hace que la auditoría interna participe en los procedimientos administrativos a través de

refrendaciones y autorizaciones, funciones que no son de su resorte, sobre todo en cuanto al proceso de recaudo.

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

HALLAZGO No. 3 - LIQUIDACIÓN DE TASAS DE INTERESES MORATORIOS VIGENCIA 2023. (A3) (D3)

Constitución Política de Colombia:

(...)

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

Ley 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 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. <Ver Jurisprudencia Vigencia sobre condicionamiento a este inciso en la ley anterior> 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”.

Ley 101 de 1993. Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero.

CAPÍTULO V CONTRIBUCIONES PARAFISCALES AGROPECUARIAS Y PESQUERAS.

“PARÁGRAFO 2º. *El recaudador de los recursos parafiscales que no los transfiera oportunamente a la entidad administradora, pagará intereses de mora a la tasa señalada para el impuesto de renta y complementarios”.*

ESTATUTO TRIBUTARIO NACIONAL.

“Artículo 634. Intereses moratorios* -Modificado- *sin perjuicio de las sanciones previstas en este Estatuto, los contribuyentes, agentes retenedores o responsables de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, que no cancelen oportunamente los impuestos, anticipos y retenciones a su cargo, deberán liquidar y pagar intereses moratorios por cada día calendario de retardo en el pago”.*

“Art. 635. Determinación de la tasa de interés moratorio. *-Modificado- *Para efectos de las obligaciones administradas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, el interés moratorio se liquidará diariamente a la tasa de interés diario que sea equivalente a la tasa de usura vigente determinada por la Superintendencia Financiera de Colombia para las modalidades de crédito de consumo, menos dos (2) puntos. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales publicará la tasa correspondiente en su página web”.*

Las obligaciones insolutas a la fecha de entrada en vigencia de esta ley generarán intereses de mora a la tasa prevista en este artículo sobre los saldos de capital que no incorporen los intereses de mora generados antes de la entrada en vigencia de la presente ley”.

Como resultado de las visitas de campo a las empresas recaudadoras Avícola Los Cábulos S.A, Empollacol, Bucanero y Operadora Avícola de Colombia, se evidenció que, el Fondo Nacional Avícola, liquida los intereses de mora tomando el total de días a la tasa de interés de la fecha de pago y no son causados de manera mensual, adicionalmente, por la falta de un procedimiento en el cobro y liquidación de los intereses por cada día de mora, para aquellos pagos de cuota de fomento que se hacen de forma extemporánea, lo que genera riesgo de no tener reportada con exactitud la las cifras en los estados financieros.

Por lo anterior, se configura un hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria de acuerdo con lo establecido en la Ley 1952 de 2019.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD:

“La situación expuesta por la Comisión se presentó de manera excepcional y de acuerdo con las observaciones realizadas por el Auditor Interno del Fondo Nacional Avícola, en las que se encontraron diferencias mínimas, las cuales generaron intereses por mora.

*Sobre el particular, el área contable mensualmente establece a cuáles empresas, se les debe generar factura por intereses de mora, al transferir estos recursos posterior al día 10 hábil del mes siguiente al del recaudo, de acuerdo con el **Parágrafo del Artículo 8 de la Ley 117 de 1994 ...**”Los recaudadores de la Cuota de Fomento Avícola mantendrán provisionalmente los recursos respectivos en cuentas especiales y estarán obligados a transferirlos y entregarlos directamente a la entidad administradora **durante los primeros diez días del mes siguiente al del recaudo**”. Subrayado y negrilla fuera de texto.*

Para tal efecto, adjuntamos libro auxiliar de la cuenta Intereses por Mora del año 2023, en donde se pueden evidenciar, todas las facturas por intereses de mora generadas durante la vigencia en mención. (archivo 3.1)

Por lo anterior, se precisa a la Comisión que, mensualmente se generan las facturas de intereses de mora por el incumplimiento del Parágrafo del Art. 8 de la Ley 117 de 1994, y lo referido en esta observación, reiteramos, se presentó de manera excepcional y de acuerdo con las observaciones realizadas por el Auditor Interno del Fondo en estas visitas de Auditoría.

(...)

ANÁLISIS DE RESPUESTA

Una vez analizados los argumentos expuestos por la entidad, quien acepta que se presentan diferencias en la liquidación intereses de mora, y anexan el libro auxiliar intereses de la vigencia 2023, éste no da cuenta de un procedimiento que tenga el FONAV para realizar una correcta liquidación de los mismos conforme lo estipulado en la norma.

En ese sentido, se valida como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

HALLAZGO No. 4 - IDENTIFICACIÓN DE TRASLADOS EMPOLLACOL (A4) (BA.2)

Constitución Política de Colombia:

(...)

“Artículo 209. *De la función administrativa. 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”.*

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

“Capítulo 11 art. 2.10.3.11.8 CONTROL DEL RECAUDO. *La entidad administradora del Fondo Nacional Avícola podrá realizar visitas de inspección a los libros en los que se registre la Cuota de Fomento Avícola con el propósito de verificar su pago y queda facultada para exigir a los recaudadores la exactitud y oportunidad del recaudo y transferencia de los fondos de la cuota”.*

“Capítulo 11 art. 2.10.3.11.9 CUERPO DE APOYO. *La entidad administradora del Fondo Nacional Avícola podrá organizar un cuerpo especializado, cuya función será la de colaborar en el cumplimiento de la labor de verificación de las liquidaciones, recaudos y transferencias oportunas de la Cuota de Fomento Avícola y en el suministro de la información que sobre el particular requiera la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y la Contraloría General de la República”.*

DECRETO 2025 DE 1996 (noviembre 06). Por el cual se reglamenta parcialmente el capítulo V de la Ley 101 de 1993, y las leyes 67 de 1983, 40 de 1990, 89 de 1993 y 114, 117, 118 y 138 de 1994.

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

“Contrato de Administración 20200613 del 1 de enero de 2021; del Fondo Nacional y recaudo de la cuota de Fomento avícola celebrado entre la Nación - Ministerio de Agricultura y desarrollo rural y la Federación Nacional de avicultores de Colombia – FENAVI”.

Clausula Segunda – obligaciones específicas de FENAVI

“2. Velar por el oportuno y correcto recaudo de la Cuota de Fomento”.

“11. Garantizar la formación y actualización de los recaudadores de la cuota de fomento Avícola para el adecuado reporte de la información sobre el recaudo”.

“17. Implementar mecanismos o herramientas digitales de captura o reporte de información de recaudo de la cuota de Fomento Avícola que faciliten el seguimiento en tiempo real”.

“20. Fortalecer las herramientas administrativas y jurídicas para el cobro, tales como realizar visitas de inspección a los documentos y libros de contabilidad, de los sujetos obligados a efectuar la contribución y de las entidades recaudadoras”.

“21. Robustecer los sistemas de información, las bases de productores y de recaudadores”.

En la visita realizada a la empresa recaudadora Empollacol, realizando la verificación de los consecutivos de los traslados internos a través de las remisiones que soportan los reportes de la cuota de Fomento, se pudo evidenciar la falta de la incorporación de dos remisiones del mes de febrero del año 2023 con No. 4150-002302 y No. 4150-002303, correspondientes a un total de 60.800 pollitos de un día, por un valor de \$1.702.400 e intereses de mora por \$701.000 para un total de \$2.403.400. Valores que fueron cancelados el día 25 de septiembre 2024, fecha en el cual se realizó la visita por parte de este ente fiscal, convirtiéndose en un beneficio de auditoría.

La situación anteriormente descrita obedece a deficiencias en el seguimiento y control por parte tanto del Fondo como de la auditoría interna, lo que afecta el resultado de los estados financieros de la vigencia.

Dando lugar a un hallazgo de tipo administrativo.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

“La Auditoría Interna del Fondo Nacional Avícola efectúa su validación, con base en pruebas aleatorias, a las empresas recaudadoras de la Cuota de Fomento Avícola; en algunas incubadoras como lo evidenció la comisión de la Contraloría, en un mes pueden ascender a 7.000 registros aproximadamente.

Tal como lo menciona la Comisión, el valor correspondiente a dos remisiones del mes de febrero de 2023 de la Empresa Empollacol junto con los intereses por mora, ascendió a \$2.403.400, y fue consignado el pasado 25 de septiembre de 2024”.

ANÁLISIS DE LA REPUESTA

Tal como lo acepta la entidad, reconoce que dicho pago fue consignado el pasado 25 de septiembre 2024, fecha en la cual se realizó la visita por parte de este ente de control, lo que da lugar a un beneficio de auditoría por \$2.403.400.

En virtud de lo anterior, se configura como hallazgo de tipo administrativo.

HALLAZGO No. 5 - EJECUCIÓN RECURSOS DE LA CUOTA DE FOMENTO DE FONAV. (A5) (D4).

Constitución Política de Colombia:

(...)

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

Ley 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 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. *<Ver Jurisprudencia Vigencia sobre condicionamiento a este inciso en la ley anterior> 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”.

ARTÍCULO 3° DEL DECRETO LEY 403 DE 2020. PRINCIPIOS DE LA VIGILANCIA Y EL CONTROL FISCAL. *La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:*

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

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

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

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

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

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

“ARTÍCULO 9°. *“Declarado exequible Sentencia de la Corte Constitucional C-132 de 2009. De la administración. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura, contratará con la Federación Nacional de Avicultores de Colombia, Fenavi, la administración de los recursos del Fondo Nacional Avícola. A falta de esta Federación el Gobierno Nacional podrá contratar la administración del Fondo con otra asociación suficientemente representativa del gremio avicultor. En el contrato administrativo se estipulará lo relativo al establecimiento de programas y proyectos, las facultades y funciones de la entidad administradora y las prohibiciones de la misma, el plazo del contrato y demás requisitos y condiciones que se requieran para el cumplimiento de los objetivos legales, así como la contraprestación a favor de la entidad respectiva por concepto de la administración del Fondo, contraprestación cuyo valor será hasta el diez por ciento (10%) del monto de lo percibido”.*

“PARÁGRAFO. *La Junta Directiva del Fondo podrá aprobar subcontratos de planes, programas y proyectos específicos con entidades regionales cuyos objetivos sean afines a la producción avícola”.*

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

LEY 1255 DE 2008. Por la cual se declara de interés social nacional y como prioridad sanitaria la creación de un programa que preserve el estado sanitario de país libre de Influenza Aviar, así como el control y erradicación de la enfermedad del Newcastle en el territorio nacional y se dictan otras medidas encaminadas a fortalecer el desarrollo del sector avícola nacional.

CAPITULO VI Cuota de Fomento Avícola.

“Artículo 21. Modifíquese el artículo 6° de la Ley 117 de 1994, el cual quedará así: *De los objetivos del Fondo Nacional Avícola. Los recursos del Fondo Nacional Avícola se aplicarán exclusivamente al Financiamiento de Programas de Investigación y transferencia Tecnológicas, asistencia técnica, sanidad animal, capacitación y estudios económicos, acopio y difusión de información, prestación de servicios a la actividad avicultora, promoción de consumo y exportaciones, estabilización de precios, asistencia técnica y capacitación a pequeños avicultores y apoyar las acciones que al Fondo Nacional Avícola le corresponden, de acuerdo con lo establecido en los documentos CONPES que se encaminen al mejoramiento de las condiciones sanitarias y de inocuidad de la avicultura colombiana”.*

Decreto 1071 de 2015. Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.

“Artículo 2.10.2.3. Operaciones e inversiones que pueden realizarse con recursos del fondo. *Las Entidades Administradoras de los Fondos Parafiscales podrán efectuar operaciones e inversiones a nombre de los mismos y con cargo a los recursos del Fondo, siempre y cuando se encuentren afectados a la finalidad que defina la ley para cada contribución parafiscal, esté previsto en el presupuesto de ingresos y gastos del correspondiente Fondo y aprobado por el respectivo órgano máximo de dirección. El resultado de tales operaciones sólo podrá afectar la contabilidad del respectivo Fondo Parafiscal.*

Los activos que se adquieran con recursos de los Fondos Parafiscales deberán incorporarse a la cuenta especial de los mismos”.

“**Contrato de Administración 20200613 del 1 de enero de 2021**; del Fondo Nacional y recaudo de la cuota de Fomento avícola celebrado entre la Nación - Ministerio de Agricultura y desarrollo rural y la Federación Nacional de avicultores de Colombia – FENAVI”.

CLAUSULA PRIMERA. - OBJETO: Administración del Fondo Nacional de Fomento Avícola.

ALCANCEL DEL OBJETO: *Los recursos del Fondo Nacional de Fomento Avícola tienen como objetivos: (i) financiamiento de programas de investigación y transferencia tecnológicas. (ii) asistencia técnica. (iii) sanidad animal. (iv) capacitación y estudios económicos. (v) acopio y difusión de información. (vi) presentación de servicios a la actividad avicultora. (vii) acopio y comercialización de materias primas y productos (viii) promoción de consumos, exportaciones y estabilización de precios (ix) asistencia técnica y capacitación a pequeños avicultores y (x) apoyar las acciones que al Fondo Nacional Avícola le corresponden, de acuerdo con lo establecido en los documentos CONPES que se encaminen al mejoramiento de las condiciones sanitarias y de inocuidad de la avicultura colombiana.*

CLAUSULA SEGUNDA: - OBLIGACIONES ESPECIFICAS DE FENAVI:

“1. administrar, recaudar e invertir los recursos del FONAV, de acuerdo con los objetivos previstos por la ley”.

9. Promover el financiamiento de programas de investigación y transferencia tecnológica; asistencia técnica; sanidad animal; capacitación y estudios económicos; acopio y difusión de información; prestación de servicios a la actividad avicultora; acopio y comercialización de materias primas y productos; promoción de consumos y exportaciones y estabilización de precios de manera que se obtenga beneficios para los productores los consumidores, en su sector avícola y la economía en general.

“14. Realizar control presupuestal y financiero al Plan de Inversiones y Gastos aprobado Junta Directiva del Fondo Nacional Avícola Implica revisar los acuerdos y la actualización de la base de datos del Fondo Nacional Avícola”.

Se evidenció que, a pesar de existir recursos por concepto del superávit en cuantía de \$13.860.234.020, éste no está siendo destinado y ejecutado tal como lo ordena la normatividad vigente, a través de los diferentes programas aprobados contractualmente y que es deber del Fondo presentar para aprobación de la Junta Directiva.

Lo expuesto anteriormente, obedece a la falta de ejecución eficiente y eficaz de los recursos del Fondo Nacional Avícola, lo que genera incumplimiento de su finalidad

en el beneficio de la población objeto, es decir, a los pequeños avicultores, en los diferentes programas y proyectos.

Todo lo anterior configura un hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria por el incumplimiento de la normatividad vigente, bajo el mandato de la Ley 1259 de 2019.

RESPUESTA ENTIDAD

1. *“Respecto a la observación del Total Año Excedente Neto 2022- 2023, el resultado de ejercicios anteriores, por \$14.889.155.490 corresponde a la suma de:*

Resultado de Ejercicios Anteriores Balance Año 2022 \$ 7.996.117.827

Excedente del Ejercicio Balance Año 2022 \$ 6.822.234.531

De acuerdo con la Nota a los Estados Financieros

No.12 en la que se concilia la cuenta del Fondo

De Emergencia Técnica disminuyéndola en este

Valor y sumándolo al Resultado de Ejercicios Anteriores \$ 70.803.132

Total Resultado de Ejerc. Anteriores Balance 2023 \$14.889.155.490

2. *En lo que respecta a la diferencia que hace referencia la comisión entre el resultado de ejercicios anteriores y el acuerdo de cierre 2023, como se manifestó en la Observación No. 13, los ingresos que se incluyen en la información contable, corresponden a la causación de las cuotas de fomento avícola, más los intereses por mora generados por la transferencia fuera de los plazos establecidos de los recursos por parte de las empresas incubadoras; y los ingresos que hacen parte del acuerdo de cierre, corresponden: a los recibos de caja de la vigencia 2023, por concepto de transferencia de cuota de fomento avícola, que puede incluir meses de la vigencia anterior, y de igual forma, la cancelación de las facturas por concepto de intereses por mora generados por la transferencia después del plazo establecido por la Ley 117 de 1994.*

Por lo expuesto en los párrafos anteriores, reiteramos a la Comisión, que se toman dos fuentes diferentes de información, y una presenta la información financiera y la otra la ejecución presupuestal de los recursos del Fondo Nacional Avícola.

Respecto a lo indicado en la observación de la Comisión: “...Por otro lado, se evidenció que, a pesar de existir recursos por concepto del superávit, éste no está siendo destinado y ejecutado tal como lo ordena la normatividad vigente, a través de los diferentes programas aprobados contractualmente y que es deber del Fondo presentar para aprobación de la Junta Directiva”, nos permitimos aclarar lo siguiente:

El sector avícola en Colombia enfrenta múltiples desafíos debido a enfermedades como la Influenza Aviar y la Enfermedad de Newcastle, así como al riesgo inherente de tránsito de aves migratorias que pueden introducir estos patógenos. Estas amenazas no solo ponen en riesgo la salud de las aves, sino que también pueden tener un impacto considerable en la economía y la seguridad alimentaria del país. Es de relevancia indicar que la influenza aviar, tiene potencial zoonótico, esto es, puede eventualmente afectar el ser humano por adaptación, recombinación o mutación, de allí el enfoque que se ha dado por diferentes entidades mundiales como la Organización Mundial de Salud - OMS- y la Organización Mundial de Sanidad Animal - OMSA-, esto determina la importancia de asegurar el estatus de país libre de influenza aviar. Actualmente, la avicultura cuenta con una reserva controlada por el Fondo Nacional Avícola – FONAV, cercana a los 6.000 millones y que es insuficiente en caso de una emergencia sanitaria, que fácilmente puede superar cien veces más el valor que tenemos ahorrado en el Fondo de Emergencia Técnica. Esta situación subraya la necesidad de mantener recursos disponibles para las actividades de atención de emergencias, con el fin de proteger la industria avícola, que es crucial para el empleo y la seguridad alimentaria de Colombia.

La Administración y la Junta Directiva del FONAV han reconocido esta necesidad y han considerado la disponibilidad de recursos adicionales. Esta medida es esencial para garantizar que el sector avícola pueda responder eficazmente a cualquier crisis sanitaria, evitando así consecuencias económicas para la industria, la seguridad alimentaria y el empleo de miles de familias colombianas.

Fortalecer la capacidad de respuesta ante emergencias sanitarias en el sector avícola no solo es una cuestión de salud animal, sino también seguridad alimentaria, de salud pública, estabilidad económica y social para el país”.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

Efectuado el análisis allegado por el Fondo FONAV, la CGR acepta lo expuesto, respecto a la inconsistencia en los valores registrados en el Total Año Excedente Neto 2022-2023, así como el resultado de ejercicios anteriores y el acuerdo de cierre de año No. 002-2024 del año 2023.

En cuanto a la ejecución del Superávit, la entidad en su respuesta manifestó que, “Esta situación subraya la necesidad de mantener recursos disponibles para las actividades de atención de emergencias, con el fin de proteger la industria avícola, que es crucial para el empleo y la seguridad alimentaria de Colombia”, de lo cual es pertinente resaltar que los recursos no están siendo destinados al objeto social para el cual fueron creados, y no sigue los lineamientos establecidos en la ley.

Por otro lado, si bien la entidad relaciona una serie de argumentos sobre la

ejecución del superávit, estos no se encuentran soportados.

En consecuencia, de lo anterior se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

HALLAZGO No. 6 - PRECIO BASE DE LIQUIDACIÓN CUOTA DE FOMENTO. (A6)

Constitución Política de Colombia:

(...)

“Artículo 209. *De la función administrativa. 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”.*

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

“Capítulo 11 art. 2.10.3.11.3. LIQUIDACIÓN DE LA CUOTA DE FOMENTO AVÍCOLA. *La Cuota de Fomento Avícola se liquidará sobre el valor comercial de cada ave nacida en las plantas de las empresas incubadoras, destinadas a la producción de huevo o carne. La Federación Nacional de Avicultores de Colombia, Fenavi, como entidad administradora del Fondo Nacional Avícola, fijará cada tres (3) meses el precio comercial promedio de cada ave, para lo cual tendrá en cuenta los precios del mercado”.*

“Capítulo 11 art. 2.10.3.11.8 CONTROL DEL RECAUDO. *La entidad administradora del Fondo Nacional Avícola podrá realizar visitas de inspección a los libros en los que se registre la Cuota de Fomento Avícola con el propósito de verificar su pago y queda facultada para exigir a los recaudadores la exactitud y oportunidad del recaudo y transferencia de los fondos de la cuota”.*

“Capítulo 11 art. 2.10.3.11.9 CUERPO DE APOYO. *La entidad administradora del Fondo Nacional Avícola podrá organizar un cuerpo especializado, cuya función será la de colaborar en el cumplimiento de la labor de verificación de las liquidaciones, recaudos y transferencias oportunas de la Cuota de Fomento Avícola y en el suministro de la información que sobre el particular requiera la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y la Contraloría General de la República”.*

DECRETO 2025 DE 1996 (noviembre 06). Por el cual se reglamenta parcialmente el capítulo V de la Ley 101 de 1993, y las leyes 67 de 1983, 40 de 1990, 89 de 1993 y 114, 117, 118 y 138 de 1994.

“CAPÍTULO I. DE LOS MECANISMOS DE CONTROL INTERNO ARTÍCULO 1º.

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

“Contrato de Administración 20200613 del 1 de enero de 2021; del Fondo Nacional y recaudo de la cuota de Fomento avícola celebrado entre la Nación - Ministerio de Agricultura y desarrollo rural y la Federación Nacional de avicultores de Colombia – FENAVI”.

Clausula Segunda – obligaciones específicas de FENAVI

“2. Velar por el oportuno y correcto recaudo de la Cuota de Fomento”.

Clausula Decima Quinta – Auditoría Externa: FENAVI

“Dentro de sus funciones de verificación del adecuado cumplimiento del contrato de administración y el manejo de los recursos, cuando así el MINISTERIO lo requiera contratara los servicios de una auditoría externa con cargo a los recursos del Fondo Nacional Avícola, de conformidad a los lineamientos del Decreto 2025 de 1996 y las recomendaciones de la Contraloría General de la República, para efectos de verificar que el recaudó de las cuotas parafiscales, los ingresos, las inversiones, los gastos y, en general, todas las operaciones ejecutadas por los Fondos, se hayan ajustado a las finalidades y objetivos de los mismos, al presupuesto y a los acuerdos de gastos aprobados”.

En la visita efectuada a la incubadora AGROAVICOLA SAN MARINO, se evidenció que no se da cumplimiento al precio base de liquidación de la cuota avícola establecida por FENAVI de manera trimestral para pollito y para pollita de un día. La Federación estableció para el primer trimestre de 2023 un precio de \$28 pesos para pollito y de \$232,50 para pollita, sin embargo, lo registrado en la planilla enviada a FONAV para el control del recaudo para el mes de enero, se observaron los siguientes datos:

**ANALISIS PLANILLA RECAUDO POLLITOS DE UN DÍA - SAN MARINO
ENERO 2023**

CUOTA FOMENTO AVICOLA \$ VALOR	CANTIDAD POLLITOS	VALOR TOTAL POLLITO
0,0	61.306	\$ -
1,0	-1.479	-\$ 1.479,00
14,0	1.530	\$ 21.420,00
14,8	3.672	\$ 54.264,00
17,5	1.224	\$ 21.420,00
18,7	3.213	\$ 59.976,00
19,5	102	\$ 1.988,00
19,6	510	\$ 9.996,00
19,6	204	\$ 4.004,00
20,0	1.428	\$ 28.560,00
21,0	5.916	\$ 124.236,00
21,1	812	\$ 17.136,00
21,4	13.464	\$ 288.456,00
21,5	1.326	\$ 28.560,00
22,4	408	\$ 9.128,00
22,4	10.200	\$ 228.480,00
22,5	408	\$ 9.184,00
22,6	104	\$ 2.352,00
22,8	1.632	\$ 37.128,00
23,0	1.428	\$ 32.844,00
23,3	8.874	\$ 207.060,00
23,4	610	\$ 14.280,00
23,4	18.768	\$ 439.824,00
23,7	6.630	\$ 157.080,00
23,7	204	\$ 4.844,00
23,9	11.424	\$ 272.748,00
24,0	2.856	\$ 68.544,00
24,2	5.508	\$ 133.364,00
24,3	9.180	\$ 222.768,00
24,5	2.346	\$ 57.477,00
24,7	3.468	\$ 85.680,00
24,9	2.754	\$ 68.544,00
25,0	2.856	\$ 71.400,00
25,2	612	\$ 15.400,00
25,2	8.772	\$ 221.004,00
25,2	6.120	\$ 154.224,00
25,3	612	\$ 15.456,00
25,5	7.854	\$ 199.920,00
25,5	3.570	\$ 90.972,00
25,5	2.240	\$ 57.120,00
25,7	11.016	\$ 282.744,00
25,9	204	\$ 5.292,00
26,0	714	\$ 18.564,00
26,3	1.632	\$ 42.840,00
26,4	9.180	\$ 242.760,00
26,5	20.400	\$ 539.784,00
26,7	2.142	\$ 57.120,00
26,8	14.076	\$ 376.992,00
26,9	2.652	\$ 71.400,00

27,1	3.060	\$	82.824,00
27,2	3.364	\$	91.392,00
27,7	25.806	\$	714.000,00
28,0	10.888.125	\$	304.867.500,00
(en blanco)	0	-\$	2.868,00
Total general según planilla de recaudo	11.195.037	\$	310.925.706,00
valor asumido por la AGROAVICOLA SAN MARINO		\$	2.533.330,00
TOTAL GENERAL Y VALOR ASUMIDO POR LA AGROAVICOLA		\$	313.459.036,00
Valor a cargo de la AGROAVICOLA SAN MARINO por los pollitos registrados con valor Cero (0)			1.716.568,00
TOTAL SEGÚN EL REPORTE PAGADO		\$	313.461.036,00
SALDO A FAVOR		\$	2.000,00

Fuente: Planillas recaudador

Como se ve en el anterior cuadro, no existe un criterio único del valor de la cuota de fomento avícola, por cuanto se registra en las facturas diferentes valores al establecido por FENAVI para el respectivo trimestre como precio base para la liquidación de la cuota de fomento de pollito.

Respecto de los valores registrados por concepto de pollitas se tiene:

ANÁLISIS PLANILLA DE RECAUDO POLLITAS ENERO 2023		
CUOTA FOMENTO AVICOLA POLLITA VALOR \$	CANTIDAD DE POLLITAS	TOTAL POR POLLITA
0,00	7.276	\$ -
28,00	0	\$ -
186,00	255	\$ 47.430,00
189,43	826	\$ 156.473,00
232,50	707.826	\$ 164.569.545,00
232,50	14.229	\$ 3.308.243,00
232,50	4.335	\$ 1.007.888,00
232,50	1.479	\$ 343.868,00
232,50	1.275	\$ 296.438,00
232,50	1.071	\$ 249.008,00
232,50	867	\$ 201.578,00
232,50	579	\$ 134.618,00
232,50	1.122	\$ 260.866,00
232,50	918	\$ 213.436,00
232,50	363	\$ 84.398,00
232,50	1.071	\$ 249.009,00
232,50	335	\$ 77.888,00
232,50	293	\$ 68.123,00
232,50	265	\$ 61.613,00
232,50	2.040	\$ 474.304,00
232,50	233	\$ 54.173,00
232,50	175	\$ 40.688,00
232,50	163	\$ 37.898,00
232,50	1.989	\$ 462.449,00

232,50	105	\$	24.413,00
232,50	103	\$	23.948,00
232,51	89	\$	20.693,00
232,51	81	\$	18.833,00
232,51	71	\$	16.508,00
232,51	3.927	\$	913.066,00
232,51	0	\$	-
Total general según planilla de Recaudo	753.361		173.417.395,00
valor asumido por la AGROAVICOLA SAN MARINO		\$	1.739.038,00
TOTAL, SEGÚN EL REPORTE PAGADO			175.156.433,00
Valor a cargo de la AGROAVICOLA SAN MARINO por las pollitas registrado con valor Cero (0)		\$	1.691.670,00
TOTAL GENERAL Y VALOR ASUMIDO POR LA AGROAVICOLA			175.156.433,00
NO HAY DIFERENCIA		\$	-

Fuente: Planillas recaudador

Así como en el caso anterior, no se presenta un criterio único del valor de la cuota de fomento avícola, por cuanto se registra en las facturas diferentes valores al establecido por FENAVI para el trimestre en mención como precio base para la liquidación de la cuota de fomento de pollitas.

Es importante resaltar que, en la visita a esta incubadora, se manifestó que las pollitas y pollitos de un día que tiene valor (0) cero, obedecen a una estrategia de publicidad por parte de la incubadora; sin embargo, el número de estos pollitos y pollitas, no corresponde al valor asumido por la Agro avícola, dado que asume es el menor valor de la cuota de fomento facturada, lo que no corresponde a la base real.

No obstante, el valor pagado por el mes pertenece al total de pollitas o pollitos vendidos, la información registrada en las facturas y reportada al FONAV no muestra los datos reales del precio base de liquidación de la cuota de fomento establecida para el trimestre, así como el valor que corresponde a la publicidad. Situación que se presentó durante toda la vigencia 2023.

Lo expuesto anteriormente, obedece a deficiencias por parte del FONAV en la realización al control y seguimiento al recaudo, así como de la labor adelantada por la auditoría interna a esta Avícola, respecto del precio comercial promedio de cada ave fijado por FENAVI, para el correcto registro y liquidación de la cuota de fomento, conllevando una incertidumbre en la consistencia de la información que reporta la incubadora.

Conllevando a la consecución de un hallazgo de tipo administrativo.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

“Diferimos de la observación expresada por la Comisión, dado que no existe deficiencia en el control y seguimiento, efectuado por FONAV, pues en la planilla enviada por la empresa Agroavícola San Marino sumando el total de pollitos facturados corresponde a 11.195.037 y multiplicado este total por la cuota parafiscal fijada por FENAVI en \$28, nos da un total de \$313.461.036.

Ahora bien, en cuanto al total de pollitas facturada en la planilla enviada por Agroavícola San Marino es de 753.361, y multiplicando este total por la cuota parafiscal fijada en \$232,50 nos da un resultado de \$175.156.433.00.

Validando el valor asumido por Agroavícola San Marino, el cuadro realizado por la comisión y que refiero a continuación, esta erróneo, favor verificar la planilla que ustedes revisaron; el valor asumido por Agroavícola San Marino fue de \$2.535.330 y, no de \$2.533.330, como lo manifiesta la comisión en su comunicación

Es de aclarar que las incubadoras establecidas en el país como lo establece el decreto 1071, en el artículo .10.3.11.5. son responsables por el pago de la cuota de fomento avícola sobre la producción total, independiente de las operaciones comerciales que realicen con sus clientes. En ese orden, podrían no cobrar al cliente la cuota de fomento y ellos como incubadora asumir este valor.

Artículo 2.10.3.11.5. Responsabilidad de los recaudadores. Las empresas incubadoras como entidades obligadas a recaudar la Cuota de Fomento Avícola serán fiscalmente responsables por el valor de las sumas recaudadas, por las cuotas dejadas de recaudar y por las liquidaciones equivocadas o defectuosas.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

Se acepta el error de digitación en cuanto a lo aportado por la Incubadora y se corrige el valor respectivo dentro del hallazgo.

Por otra parte, respecto a la falta de control y seguimiento por parte del FONAV, la entidad acepta al afirmar que *“lo importante es que se pague dicha cuota sobre el total de pollitos o pollitas de un día”* dado que los recaudadores son los responsables del pago de la cuota de fomento, desconociendo lo establecido en la liquidación de la cuota de fomento dado que, el Fondo Nacional Avícola tiene la obligación de fijar cada tres (3) meses el precio comercial promedio de cada ave.

En cuanto a la labor de auditoría se mantiene dado que en su respuesta no aluden sobre el tema.

Por lo expuesto se confirma el hallazgo administrativo, realizando los ajustes con los datos aportados por la incubadora.

3.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2

OBJETIVO ESPECIFICO 2
Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento del marco normativo aplicable, en la ejecución de recursos parafiscales por parte de la Federación Nacional de Avicultores de Colombia FENAVI, en el los siguientes programas de inversión: Programa Técnico y sus proyectos Influenza Aviar y Newcastle; Programa Pollo con el proyecto Fortalecimiento de Mercados; Programa Sostenibilidad y su proyecto: Gestión Ambiental Social y Sostenible, para la vigencia con mayor ejecución de recursos, y evaluar la supervisión ejercida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Del total de la inversión que se adelantó a través de los programas, el de mayor ejecución y destinación de recursos es el Programa Técnico en la vigencia 2022 y 2023, esto se debió principalmente a la ocurrencia de la emergencia sanitaria generada de Influenza Aviar y se adoptaron medidas que vienen siendo ejecutadas por FENAVI-FONAV en convenio de asociación con el ICA. El programa Pollo orientado principalmente a promover el consumo a través de campañas publicitarias autorizadas por Junta Directiva. El programa de Sostenibilidad involucra múltiples acciones tendientes al cumplimiento normativo de los planes de ordenamiento y enfocados a la sostenibilidad de las explotaciones avícolas.

	2021	2022	2023
PROYECTOS	17.475.799.177	21.445.424.220	26.714.353.978
Programa Estudios Económicos	828.353.252	1.159.639.045	1.756.581.792
Programa Técnico	5.013.229.361	8.138.827.339	9.906.694.151
Programa Pollo	5.992.986.568	6.068.414.589	8.367.005.384
Programa Huevo	4.227.515.413	4.234.781.420	4.097.237.691
Programa de Sostenibilidad	1.413.714.583	1.843.761.827	2.586.834.960

Fuente: Información FENAVI/FONAV – CGR

Con base en el valor total de contratos y propuestas de los programas seleccionados y ejecutados de los proyectos analizados, con recursos de la cuota de fomento, que ascendieron a \$39.581.088.667, se seleccionan 40 contratos y propuestas que suman \$22.879.362.959 que equivale al 58% del valor total, los cuales se eligen bajo los criterios de representatividad.

Como resultado de la auditoría se detectaron las siguientes situaciones de

incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría:

HALLAZGO No. 7 - INFORMES DE SUPERVISIÓN. (A7)

Constitución Política de Colombia:

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

Ley 1474 de 2011 –“Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.”

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 obligacional 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.

MANUAL DE PROCEDIMIENTOS - 14. INTERVENTORIA

Consiste en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica. Para el caso del Fondo Nacional Avícola el seguimiento es realizado por los directores de los Programas Misionales, o quienes hagan sus veces, de acuerdo con el Manual de Cargos y Funciones. Subrayado fuera de texto.

14.1. Naturaleza de la Interventoría

La función de interventoría estará sometida a los principios generales de buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, responsabilidad y transparencia. Se ejercerá con plena autonomía, en coordinación con el Administrador, como ordenador del gasto, y, las demás dependencias involucradas en el proceso contractual.

Los informes de actividades de cada contrato o convenio, una vez aprobados por el Interventor (director de Programa) deben ser archivados en el legajo del contrato correspondiente. Subrayado fuera de texto

14.2. Objetivos de la Interventoría

Controlar: El control se orienta básicamente a verificar que el Contratista cumpla con el objeto del contrato de acuerdo con las especificaciones técnicas, las actividades administrativas, legales y presupuestales o financieras establecidas en los contratos celebrados y dentro del plazo de ejecución. Subrayado fuera de texto

Exigir: En la medida que la función de interventoría encuentre que en el desarrollo de la relación contractual no se está cumpliendo estrictamente con las cláusulas establecidas en el contrato, adquiere la obligación de informar y exigir a las partes el debido cumplimiento de los términos y condiciones contractuales y las garantías constituidas para dicho fin.

Prevenir: Consiste en establecer que el control no está destinado exclusivamente a sancionar el incumplimiento de las obligaciones, sino a corregir los conceptos erróneos, impidiendo que se desvíe el objeto del contrato.

Verificar: Control de la ejecución del contrato para poder establecer su situación y nivel de cumplimiento. Subrayado fuera de texto

14.3. Alcance de las actividades del interventor

La interventoría inicia su actuación a partir de la fecha en que firma el contrato y ejercerá sus funciones durante todo el término del contrato, incluida la etapa de su liquidación.

14.4. Obligaciones del Interventor

- ✓ *Conocer, aplicar y cumplir el numeral 14 del presente Manual de Contratación*
- ✓ *Leer, revisar y analizar el contenido del contrato y los demás documentos que hacen parte integral del mismo.*
- ✓ *Atender el principio de planeación revisando, ajustando y aprobando el cronograma o el plan de trabajo cuando existan entregables o informes periódicos de avance de la ejecución presentado por el contratista, para efectuar el seguimiento al progreso del contrato y verificar su cumplimiento integral.*
- ✓ *Efectuar el seguimiento, la vigilancia y control permanente sobre el desarrollo del objeto contractual, de forma integral, de tal manera que garantice el cabal cumplimiento del objeto y las obligaciones pactadas en el contrato.* Subrayado fuera de texto.
- ✓ *Liquidar el contrato conforme a los términos legales y contractuales.*
- ✓ *Validar el cumplimiento de plazos consignados en el contrato, en cuanto a la vigencia de las garantías, los otrosíes modificatorios, y todo tipo de novedad que acompañe el desarrollo del contrato inicialmente pactado.*
- ✓ *Revisar y entregar las garantías otorgadas por el contratista, al área de gestión contractual, según lo pactado en el contrato.*
- ✓ *Recolectar y remitir a gestión contractual todos los documentos en original que se generen durante la ejecución del contrato.*
- ✓ *Exigir al contratista los informes periódicos previstos en el contrato y los que se requieran sobre la ejecución contractual.*
- ✓ *Con el trámite en SAIA de la factura presentada por el contratista y el documento adjunto denominado Autorización de Pago, se evidencia por parte del Interventor, el cumplimiento del contratista y constituye la prueba del control, verificación y aprobación de la ejecución del contrato, además de ser requisito para efectuar los respectivos pagos al contratista. Por consiguiente, al tramitar a través de SAIA. las facturas, implica la certificación del cabal cumplimiento del objeto contractual por parte del interventor.*
- ✓ *Realizar el seguimiento para que los Contratistas envíen las facturas y/o cuentas de cobro, de acuerdo con los plazos y pagos estipulados en el contrato.*
- ✓ *Verificar que las cantidades y valores facturados por el contratista, por concepto de bienes o servicios correspondan a los pactados en el contrato.*
- ✓ *Revisar y aprobar los actividades y productos realizados por el contratista.*
- ✓ *Rendir los informes que el ordenador del gasto le solicite durante o posterior a la ejecución del contrato, así como los que soliciten los diferentes órganos de control.* Subrayado fuera de texto.
- ✓ *Llevar a cabo todas las demás actuaciones que sean necesarias para la*

correcta ejecución del contrato.

- ✓ *Comprobar que el contratista allegue la prueba de estar al día en los aportes al Sistema Integral de Seguridad Social, a saber: Salud, pensiones, riesgos profesionales y parafiscales (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar "ICBF", Cajas de Compensación Familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje "SENA")*
- ✓ *Poner en conocimiento de área jurídica, temas que impidan el cumplimiento legal del contrato y que requieran el apoyo del director jurídico de FENAVI – FONAV.*
- ✓ *Informar oportunamente, al Administrador del Fondo, sobre la ocurrencia de hechos atribuibles al contratista, que puedan causar la paralización del contrato y por ende perjuicios a la entidad contratante.*
- ✓ *Radicar al área de gestión contractual, cualquier modificación al contrato, que requiera la celebración de un otrosí, con por lo menos cinco (5) días hábiles de antelación, al vencimiento del contrato.*
- ✓ *Tramitar con el área de gestión contractual, el acta de liquidación de los contratos, en la que conste el cumplimiento de lo pactado.*
- ✓ *Todas las demás que conlleven a cumplir con las obligaciones pactadas en el contrato.*

14.5. Prohibiciones del interventor:

- ✓ *Usar en beneficio propio o en beneficio de terceros los bienes, que sean entregados en ejecución del contrato.*
- ✓ *Solicitar y/o recibir directa o indirectamente, para sí o para un tercero, dádivas, favores o cualquier otra clase de beneficios o prebendas del contratista.*
- ✓ *Permitir la iniciación del objeto materia del contrato con antelación a la fecha estipulada en el mismo sin previo cumplimiento de los requisitos legales y fiscales para su ejecución.*
- ✓ *Tramitar posterior al tiempo establecido en el numeral 12.2.2 Otrosí, cualquier solicitud de prórroga o adición.*
- ✓ *Recibir a satisfacción bienes o servicios que no correspondan al objeto o condiciones contractuales.*
- ✓ *Delegar en terceros sus funciones.*

Mediante análisis a los documentos suministrados por FENAVI-FONAV, que tenían como objetivo conocer en forma detallada el seguimiento, la vigilancia y control permanente sobre el desarrollo del objeto contractual, con relación a los programas técnico, pollo y sostenibilidad, se observó que, respecto a los contratos seleccionados en la muestra, no se encontraron informes de interventoría.

Es de anotar que dichos informes son la materialización de los objetivos de la interventoría, pues de acuerdo con lo descrito en el Manual de Contratación estos buscan: controlar, exigir, prevenir y verificar la correcta ejecución, sin embargo, al no existir una manera de evidenciar que efectivamente se estén adelantando dichos controles, para el cumplimiento del objeto del contrato, no hay forma de demostrar el cabal desarrollo de la función del interventor, más cuando el manual de funciones es expreso de manera puntual que se debe realizar dicho seguimiento.

Tal como la manifestación realizada por la Interventora del programa técnico, quien afirma que el control se hacía internamente sin que quedara registro documental alguno de dicha actividad, por lo que es imposible verlo en los expedientes contractuales, lo que no da certeza sobre la función desarrollada.

En consecuencia, la no demostración de forma clara y explícita de las actividades desarrolladas en virtud de la interventoría puede generar un incumplimiento de las obligaciones, que no permiten la verificación de las operaciones realizadas, de los resultados obtenidos y el cumplimiento de los objetivos y metas contempladas en el negocio jurídico.

Así las cosas, estos hechos constituyen un hallazgo de tipo administrativo.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

FENAVI-FONAV por la naturaleza de su competencia tiene una normativa diferencial respecto del Estatuto General de Contratación Pública, sin que por ello desatienda los principios de la función administrativa y el control fiscal.

*En tal orden y dada la administración del recurso público, el Manual de Contratación de FENAVI-FONAV, establece las reglas que garantizan el cumplimiento de los principios de la función administrativa y fiscal, en todas las etapas del proceso de contratación, de hecho, la etapa de ejecución contractual (así como la etapa previa y la liquidatoria) adquiere plena relevancia en dicha normativa interna. Consecuencia de esto, el Manual de Contratación dispone en la subsección 14.4 de las Obligaciones del Interventor que: «Con el trámite en SAIA de la factura presentada por el contratista y el documento adjunto denominado **Autorización de Pago**, se evidencia por parte del Interventor, el cumplimiento del contratista y constituye la prueba del control, verificación y aprobación de la ejecución del contrato, además de ser requisito para efectuar los respectivos pagos al contratista. Por consiguiente, al tramitar a través de SAIA las facturas, implica la certificación del cabal cumplimiento del objeto contractual por parte del interventor» obligación que se ha cumplido a cabalidad en toda la labor de seguimiento de las etapas contractuales.*

*Ahora bien, los directores de programa, en su calidad de interventores, llevan a cabo constantemente reuniones, llamadas, correos electrónicos, citas presenciales, citas virtuales, entre otras actividades de seguimiento que se desarrollan a través de la vigencia del contrato. A modo de ejemplo, en la reunión que la Comisión de Contraloría realizó, el área técnica presentó correos y evidencias de seguimiento. Producto de lo anterior se realizan las correcciones, ajustes y seguimiento a cada uno de los contratos o actividades desarrolladas mediante propuestas de inversión y como resultado de este proceso continuo, una vez van culminando las etapas de las actividades pactadas, otorgan su visto bueno mediante el documento denominado **Autorización de Pago**, que es requisito para proceder con cada uno de los pagos establecidos en el contrato, el cual indica que cada una de las actividades, se viene desarrollando de acuerdo con lo pactado y en consecuencia el interventor autoriza el correspondiente desembolso. Posteriormente, como lo establece el manual, una vez el interventor genera su visto bueno éste es archivado en el respectivo contrato junto con el informe del contratista.*

Así las cosas, solicitamos a la comisión reconsiderar esta observación ya que sería materialmente inviable por parte de los directores de programa, elaborar un informe por cada una de las reuniones, llamadas, citas virtuales o presenciales con los contratistas de cada uno de los programas misionales, esto considerando que en el año 2023 se realizaron entre contratos y propuestas 1.065 documentos contractuales, y el interventor es responsable por cada uno de ellos, sin que por ello desatienda las obligaciones derivadas del Manual de Contratación.

Reiteramos, el director como responsable de la interventoría de cada una de estas actividades expide la “Autorización de pago” con la cual certifica el avance o cumplimiento final a satisfacción, previa revisión de los reportes de avance e informes finales de los contratistas, y adicionalmente firma como interventor en el acta de liquidación indicando que el contratista cumplió con lo establecido en cada contrato.

Por otra parte, y en relación con la obligación de «rendir los informes que el ordenador del gasto le solicite durante o posterior a la ejecución del contrato, así como los que soliciten los diferentes órganos de control los interventores de los proyectos presentan trimestralmente un informe a la Junta Directiva del Fondo Nacional Avícola, semestralmente al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y anualmente a través de la Herramienta SIRECI a la Contraloría General de la República.

Es de esta forma como FENAVI-FONAV garantiza el cumplimiento de los objetos contratados en todas las etapas de las relaciones contractuales y resalta que ante cualquier vicisitud o contingencia de incumplimiento se implementarían todas las

acciones a lugar, acciones que sin duda implicarían la rendición de un informe por parte del interventor, ejecución y liquidación de los negocios jurídicos celebrados, sin embargo, se destaca que, hasta el momento dichas coyunturas no se han presentado.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

Analizada la respuesta de FENAVI-FONAV en lo observado por la CGR, con relación a los informes de Supervisión, es necesario hacer las siguientes precisiones:

En primer lugar, el ente de control tiene claro que el régimen aplicable a la entidad es el de derecho privado; sin embargo, es el mismo Manual el que establece el deber por parte de la interventoría, de controlar que el contratista cumpla con el objeto del contrato, para *“poder establecer su situación y nivel de cumplimiento”*.

Del mismo modo, el manual señala que una de las obligaciones del Interventor es: *“Rendir los informes que el ordenador del gasto le solicite durante o posterior a la ejecución del contrato, así como los que soliciten los diferentes órganos de control”* En este orden de ideas la observación se realiza en el sentido de que es imposible verificar el nivel de cumplimiento del contratista con el visto bueno de una **“Autorización de Pago”**, sin que exista soporte que certifique el real cumplimiento de lo convenido y a las acciones desplegadas por el interventor, ante cualquier conato de incumplimiento.

No se está exigiendo un informe por cada actividad, reunión, cita u otro medio de control, lo cual gravita en la órbita del controlado. No se evidencia registro del proceso de seguimiento a las operaciones contratadas para determinar su cabal cumplimiento y la procedencia del oportuno y adecuado pago del servicio, pues no es suficiente para el Ente de Control, que la entidad con un simple visto bueno autorice el pago, cuando no puede evidenciarse su ajuste a los hechos y circunstancias que le sirvieron de causa.

Consecuente con lo expuesto, se configura en hallazgo administrativo y se retira la incidencia disciplinaria.

HALLAZGO No. 8 - DESCRIPTORES DE CONTRATOS CON DENOMINACIÓN “C” (A8).

Manual de Contratación V.2

Para la elaboración de los contratos, Gestión Contractual será la encargada de establecer la numeración de los contratos y los descriptores serán:

CE – Contrato Programa Económico
CT – Contrato Programa Técnico
CP – Contrato Programa Pollo
CH – Contrato Programa Huevo
CS – Contrato Programa Sostenibilidad

Para efectos de los reportes en la página SIRECI de la Contraloría General de la República, los descriptores para los contratos laborales a término indefinido, serán:

CEI - Contrato Programa Económico Indefinido
CTI - Contrato Programa Técnico Indefinido
CPI - Contrato Programa Pollo Indefinido
CHI - Contrato Programa Huevo Indefinido
CGAI – Contrato Programa Gestión Ambiental Indefinido (Sostenibilidad)

Dentro del Manual de contratación de la entidad, se menciona que para la elaboración de los contratos se establecerá una numeración que tendrá unos descriptores para diferenciar el programa al que pertenecen.

Dentro de la muestra contractual, seleccionada a partir de las bases de datos de contratos enviadas por la entidad, se tomaron contratos cuya descripción empieza por “C”, como los que se relacionan a continuación:

No.	Contrato	Valor
1	C SAIA 1032 de 2021	\$ 609.935.079
2	C 024 SAIA 024 de 2022	\$ 839.250.706
3	C SAIA 148 de 2023	\$ 1.092.184.417
4	C 011 SAIA 011 DE 2022	\$ 1.743.547.743
	Total	\$ 4.284.917.945

FUENTE: Base de datos FENAVI/FONAV

Al realizar la revisión documental de los contratos cuya denominación era “C” se hizo evidente que la denominación utilizada se presta para equivocaciones, ya que, en los documentos existentes en el archivo contractual, hay soportes de las actividades adelantadas por los profesionales en campo, pero no hay más documentos en donde se consignen las obligaciones a cargo de cada uno de ellos, que indiquen el objeto, funciones o datos específicos de la labor a desarrollar.

Frente a esta situación el Auditor Interno de FENAVI-FONAV en correo de fecha 28 de octubre de 2024, explicó que esta es la denominación utilizada para “reservar y ejecutar el presupuesto de los servicios personales de inversión se tramita en el aplicativo SAIA, un documento en cada una de las áreas misionales, que hace referencia a los contratos de los profesionales de campo asignados por el programa para realizar todas las actividades contenidas en la ficha técnica para cada uno de

los proyectos de inversión”; sin embargo, no se evidencian los contratos de los profesionales asignados a las actividades en campo. Subrayado fuera de texto.

Lo antes descrito se presta para equivocaciones, pues al ver esta denominación, es válido pensar que se trata de contratos y no de una forma de reservar el presupuesto, primero por hacer parte de la base de datos contractual, además de que no se encontraron soportes documentales que soportaran dicha afirmación.

Al no evidenciarse los contratos dentro del expediente, no es posible la revisión documental de los recursos destinados al pago de los servicios prestados por los profesionales, dificultando el seguimiento y control de las actividades, así como de los resultados obtenidos para el cumplimiento de los objetivos y metas propuestos que requerían la verificación por parte del interventor y del área de gestión contractual.

Estos hechos constituyen un hallazgo administrativo.

RESPUESTA ENTIDAD

1. *Los contratos a los que hace referencia la Comisión no son contratos; corresponden a un documento interno de manejo presupuestal, y el objetivo es comprometer los recursos que la Junta Directiva aprobó en el presupuesto de año para todo el personal que labora en campo en temas sanitarios, ambientales, de inocuidad, actividades de formación e información estadística, entre otros, que incide en el desarrollo y bienestar del sector avícola.*

2. *Estos documentos hacen parte de la base de datos para tener un control eficiente de los recursos que se pueden invertir, y aquellos que se encuentran reservados.*

3. *El Personal de campo que labora en el Fondo Nacional, tiene contratos cuya vigencia es superior a un año, los cuales generan compromisos presupuestales como salarios, prestaciones sociales, pagos a seguridad social y parafiscales entre otros, por lo que se requiere castigar presupuestalmente estos valores para que no existan sobre ejecuciones en el presupuesto; por esa razón se realiza este documento interno en el cual se referencia los recursos de cada programa a los que se les realiza la reserva presupuestal.*

ANÁLISIS DE RESPUESTA

Analizada la respuesta, es necesario hacer las siguientes precisiones:

Si bien la entidad auditada señala que no se trata de contratos, sino de un

documento interno de manejo presupuestal, estos se encontraban dentro de la base de datos contractual, por lo que fueron seleccionados dentro de la muestra sujeto de análisis, sin que se informara a este Ente de Control sobre el hecho.

Las formas o mecanismos internos que adopte la entidad para controlar sus recursos, son de importancia para el auditado, sin que esto afecte el proceso auditor, pues la CGR fue clara en la solicitud de contratos y fueron esos registros los entregados.

No es de recibo para la CGR, que la entidad omita el principio de la buena fe con la que obra este ente de control, al entregar unos registros como contratos y posteriormente señalarlos como “*meros documentos internos de manejo presupuestal*”, generando desgaste y entorpeciendo la labor de vigilancia y control que Constitucional y legalmente nos compete, siendo esta una de las funciones fiscalizadoras que tiene como propósito la verificación y el adecuado cumplimiento de la gestión del auditado a través de la verificación contractual.

En consecuencia, los documentos entregados por la entidad respecto de los contratos referenciados, no permitieron efectuar control respectivo, por lo que se configura en hallazgo de tipo administrativo.

HALLAZGO No. 9 - ORDENES DE INVERSIÓN (A9)

MANUAL DE CONTRATACION

6.1. Ordenes de Inversión

Este es el documento legal que le permite a las Áreas Misionales de FENAVI – FONAV realizar el proceso de autorización e implementación de actividades en la cual se comprometen recursos del Fondo Nacional Avícola – FONAV, los cuales se aplicarán exclusivamente al Financiamiento de Programas de Investigación y transferencia Tecnológicas, asistencia técnica, sanidad animal, capacitación y estudios económicos, acopio y difusión de información, prestación de servicios a la actividad avicultora, promoción de consumo y exportaciones, estabilización de precios, asistencia técnica y capacitación a pequeños avicultores y apoyar en general las acciones que al Fondo Nacional Avícola le corresponden.

El director de Programa deberá realizar la solicitud de las órdenes de inversión al Área de Gestión contractual o al área administrativa, según corresponda, en la cual deberá incluir:

- a. Justificación: Que se requiere, objeto y propósito de la actividad*
- b. Nombre de actividad*
- c. Proyecto y subproyecto*

- d. Fecha y lugar de la actividad*
- e. En caso de requerir tiquetes, itinerario*
- f. Número de personas, hora de inicio, hora de la finalización, equipos tecnológicos requeridos, forma de organización del salón y alimentación, en caso que se requiera.*
- g. Para el caso de compras de elementos, incluir la descripción y número de unidades.*
- h. Presupuesto estimado para la actividad, si lo considera.*

Para el caso de ordenes de inversión que requieran un conocimiento técnico o del director del Programa, éstas deberán adelantarse y seleccionarse por el director, teniendo en cuenta las propuestas de los oferentes que se hayan presentado al proceso.

El director debe realizar seguimiento al desarrollo de las actividades con cargo al Presupuesto del Fondo, y, para el caso de personal de campo, debe informar al área administrativa sobre los ajustes que se requieran para efectos de legalización de gastos, rodamiento y anticipos por cumplimiento de actividades del cargo, y que no estén relacionados con prestaciones sociales, seguridad social y vacaciones.

La ejecución de las órdenes de inversión se autoriza con el Vo.Bo. del presidente ejecutivo, mediante el registro de su nombre en SAIA, previa elaboración por parte de Gestión Contractual, revisión de parte del director de Programa y Control Presupuestal y verificación del Auditor Interno, que se evidencia cuando aparecen los nombres en la orden de inversión.

14.4. Obligaciones del Interventor.

- Conocer, aplicar y cumplir el numeral 14 del presente Manual de Contratación*
- Leer, revisar y analizar el contenido del contrato y los demás documentos que hacen parte integral del mismo.*
- Atender el principio de planeación revisando, ajustando y aprobando el cronograma o el plan de trabajo cuando existan entregables o informes periódicos de avance de la ejecución presentado por el contratista, para efectuar el seguimiento al progreso del contrato y verificar su cumplimiento integral.*
- Efectuar el seguimiento, la vigilancia y control permanente sobre el desarrollo del objeto contractual, de forma integral, de tal manera que garantice el cabal cumplimiento del objeto y las obligaciones pactadas en el contrato.*
- Liquidar el contrato conforme a los términos legales y contractuales.*
- Validar el cumplimiento de plazos consignados en el contrato, en cuanto a la vigencia de las garantías, los otrosíes modificatorios, y todo tipo de novedad que acompañe el desarrollo del contrato inicialmente pactado.*
- Revisar y entregar las garantías otorgadas por el contratista, al área de gestión*

- contractual, según lo pactado en el contrato.*
- *Recolectar y remitir a gestión contractual todos los documentos en original que se generen durante la ejecución del contrato.*
 - *Exigir al contratista los informes periódicos previstos en el contrato y los que se requieran sobre la ejecución contractual.*
 - *Con el trámite en SAIA de la factura presentada por el contratista y el documento adjunto denominado Autorización de Pago, se evidencia por parte del Interventor, el cumplimiento del contratista y constituye la prueba del control, verificación y aprobación de la ejecución del contrato, además de ser requisito para efectuar los respectivos pagos al contratista. Por consiguiente, al tramitar a través de SAIA. las facturas, implica la certificación del cabal cumplimiento del objeto contractual por parte del interventor.*
 - *Realizar el seguimiento para que los Contratistas envíen las facturas y/o cuentas de cobro, de acuerdo con los plazos y pagos estipulados en el contrato.*
 - *Verificar que las cantidades y valores facturados por el contratista, por concepto de bienes o servicios correspondan a los pactados en el contrato.*
 - *Revisar y aprobar los actividades y productos realizados por el contratista.*
 - *Rendir los informes que el ordenador del gasto le solicite durante o posterior a la ejecución del contrato, así como los que soliciten los diferentes órganos de control.*
 - *Llevar a cabo todas las demás actuaciones que sean necesarias para la correcta ejecución del contrato.*
 - *Comprobar que el contratista allegue la prueba de estar al día en los aportes al Sistema Integral de Seguridad Social, a saber: Salud, pensiones, riesgos profesionales y parafiscales (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar "ICBF", Cajas de Compensación Familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje "SENA")*
 - *Poner en conocimiento de área jurídica, temas que impidan el cumplimiento legal del contrato y que requieran el apoyo del director jurídico de FENAVI – FONAV.*
 - *Informar oportunamente, al Administrador del Fondo, sobre la ocurrencia de hechos atribuibles al contratista, que puedan causar la paralización del contrato y por ende perjuicios a la entidad contratante.*
 - *Radicar al área de gestión contractual, cualquier modificación al contrato, que requiera la celebración de un otrosí, con por lo menos cinco (5) días hábiles de antelación, al vencimiento del contrato.*

Producto de la verificación realizada por el Equipo Auditor, se observó que la información reportada por la entidad, no contenía documentos como el objeto y propósito de la actividad a contratar, las cotizaciones, la justificación de la selección del proveedor, las particularidades de cada propuesta, como de las que se relacionan a continuación:

No.	Propuesta	Año
1	P /6514	2021
2	P/039	2022
3	P/464	2022
4	P/1167	2023
5	P/1408	2023

FUENTE: Muestra Contractual FENAVI/FONAV

Estas situaciones se presentan por falta de control por parte del área de Gestión contractual, y de la interventoría, lo que dificulta el seguimiento y control de las actividades y de los recursos involucrados en el negocio e imposibilitando la verificación de las operaciones realizadas, de los resultados obtenidos y el cumplimiento de los objetivos y metas contempladas en las propuestas.

Estos hechos constituyen un hallazgo administrativo.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

1. *Las propuestas relacionadas por la Comisión corresponden a peajes y rodamientos de vehículos necesarios para el desplazamiento de los profesionales de campo dentro de las diferentes zonas avícolas del país.*

*En la justificación de estas propuestas se identifica; **qué se requiere, cual es la finalidad y el propósito de la misma, el programa, proyecto, subproyecto, y el valor presupuestado en cada trimestre.***

A continuación, cada propuesta: P/6514 (anexan imágenes de cuadros).

ANALISIS DE RESPUESTA

Analizada la respuesta de FENAVI-FONAV con relación a las órdenes de inversión, la entidad envía capturas de pantalla de cuadros titulados “propuestas”, las cuales no contienen el nombre del proveedor, concepto ni el valor, adicionalmente, no envían las actividades específicas a cargo de cada uno de los contratistas, lo que hace imposible la verificación de las operaciones.

En este sentido ha de concluirse entonces que la entidad, no puso a disposición los contratos que en virtud de su ejercicio suscribió y que le fueron solicitados por la Contraloría, entorpeciendo la labor de vigilancia y control que Constitucional y legalmente le compete. Por lo que se configura en hallazgo de tipo administrativo.

HALLAZGO No. 10 - PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS (A10)

Constitución Política de Colombia

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

Ley 101 de 1993 -

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

Ley 117 de 1994 -

Artículo 30.- de la Cuota de Fomento Avícola.” *<artículo modificado por el artículo 20 de la Ley 1255 de 2008. El nuevo texto es el siguiente:> A partir de la vigencia de la presente ley, créase la Cuota de Fomento Avícola, la que estará constituida por el equivalente al uno punto setenta y cinco por ciento (1,75%) del valor comercial de cada ave de un día de nacida en incubadora destinada a la producción de carne, y por el equivalente a los siete puntos setenta y cinco (7.75%) del valor comercial de cada ave de un día de nacida en incubadora destinada a la producción de huevos.”*

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

Artículo 10. *De la percepción, la inversión y el gasto. La percepción, la inversión y el gasto de los recursos del Fondo Nacional Avícola se harán directamente por la entidad administradora mediante procedimientos especiales. (subrayado fuera de texto)*

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 1.- Objeto. *La presente Ley regula el ejercicio de la función administrativa, determina la estructura y define los principios y reglas básicas de la*

organización y funcionamiento de la Administración Pública.

ARTÍCULO 2.- 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.

PARÁGRAFO - Las reglas relativas a los principios propios de la función administrativa, sobre delegación y desconcentración, características y régimen de las entidades descentralizadas, racionalización administrativa, desarrollo administrativo, participación y control interno de la Administración Pública se aplicarán, en lo pertinente, a las entidades territoriales, sin perjuicio de la autonomía que les es propia de acuerdo con la Constitución Política.

Ley 1437 de 2011 - Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Artículo 3 de la: (...) “Principios. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales. Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

Dentro de la actuación adelantada por el equipo auditor al Fondo Nacional Avícola, administrado por la Federación Nacional de Avicultores, se encontró que los procesos y procedimientos para adelantar los diferentes compromisos adquiridos dentro del mandato legal, como lo son el de recaudar e invertir los recursos provenientes de la cuota de fomento avícola, resultan insuficientes.

Si bien cuentan con procesos, éstos no detallan tanto actividades como responsables, ni describen con suficiente claridad las atribuciones asignadas, los flujos de proceso, registro de evidencias que permita verificar el cumplimiento previo de requisitos y la ejecución de los programas que involucran los recursos parafiscales, lo que dificulta la labor de control y seguimiento, a cada una de las actividades adelantadas, esto sin perjuicio de que las labores se estén ejecutando.

De lo anterior resulta un hallazgo de tipo administrativo.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Nos permitimos precisar que, a la Comisión, fueron entregados: el Manual de Contratación, el Procedimiento de Recaudo Cuota de Fomento, y, el Manual de Cargos y Funciones, los cuales contienen, los procedimientos establecidos por la Federación Nacional de Avicultores, como Administrador del Fondo Nacional Avícola y se establecen las actividades y los responsables de llevar a cabo cada proceso establecido en estos procedimientos.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

Si bien FENAVI afirma contar con manuales, estos no responden a las necesidades de forma efectiva, en desarrollo de las diferentes actividades administrativas como recaudo, inversión, contratación, presupuesto, entre otras, que permitan identificar con claridad responsables, productos, el flujo de cada proceso, su control y seguimiento a fin de mitigar posibles riesgos.

Lo cual hace incurrir en errores de análisis, como el observado en el proceso de recaudo, y el generado por registros erróneos en la apropiación presupuestal registrada como contratos.

Por lo anterior, se configura en hallazgo de tipo administrativo realizando ajuste en su redacción.

HALLAZGO No. 11 - REQUISITO CONTRACTUAL SISTEMA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO. (A11) (D5).

CONSTITUCIÓN Política Colombiana

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

Ley 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*

(...)

CAPÍTULO IV

La falta disciplinaria

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.

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.

Decreto 1072 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo el cual se establece las obligaciones de los

empleadores y trabajadores para garantizar un ambiente de trabajo seguro y saludable”

ARTÍCULO 2.2.4.1.3. Contratación de los Sistemas de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo por parte de las empresas. Para el diseño y desarrollo del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el trabajo de las empresas, estas podrán contratar con la entidad Administradora de Riesgos Laborales a la cual se encuentren afiliadas, o con cualesquiera otra persona natural o jurídica que reúna las condiciones de idoneidad profesional para desempeñar labores de Seguridad y Salud en el Trabajo y debidamente certificadas por autoridad competente.

Resolución 312 de 2019 “*Por la cual se definen los estándares mínimos del sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo SG-SST*”.

Como resultado del ejercicio auditor se observa, que respecto de la cláusula específica asociada a contar con el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo, no se identificaron los soportes documentales que den cuenta del cumplimiento de esta obligación contractual por parte del supervisor, en los contratos relacionados a continuación, incumpliendo las normas establecidas para tal fin, así como lo contractualmente convenido.

CONTRATO No. 077-2021
CONTRATO No. 020-2021
CONTRATO No 085-2021
CONTRATO No. CP007-2022
CONTRATO No CP010-2022
CONTRATO No CP088-2022
CONTRATO No. CP082-2023
CONTRATO No CP098-2023
CONTRATO No CP049-2023
CONTRATO No CP045-2023

FUENTE: Información FENAVI/FONAV

Lo anterior se presenta por la inobservancia del interventor de los contratos, ya que no existe evidencia alguna sobre el cumplimiento de dicho requisito, lo que genera incertidumbre sobre el manejo del personal asociado a los contratos en virtud del requisito convenido, generando un hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria conforme lo preceptuado en la Ley 1952 de 2019.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

En relación con lo establecido en el numeral 20 de la cláusula segunda del

contrato 077-2021, debe indicarse, que tal obligación contractual era un requisito que surgió por la aplicación de la Resolución 666 de 2020 "por medio de la cual se adopta el protocolo general de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19" expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, normatividad que hoy se encuentra derogada. El artículo 3 de tal resolución, estableció una serie de obligaciones a los empleadores y contratantes, por lo que, con el contrato 077-2021, se buscaba que el contratista declarara que cumplía con el marco regulatorio aplicable en ese momento, dado el contexto de emergencia bajo el cual se impusieron tales medidas. Debe destacarse que, la misma Resolución 666 de 2020, estableció que la obligación de vigilar la implementación de los protocolos de bioseguridad es de las entidades territoriales, puntualmente, de la Secretaría Municipal o Distrital respectiva.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

La respuesta de la entidad no justifica la falta de soportes documentales en los contratos referenciados, sobre el cumplimiento del SG-SST. Aunque la normativa de bioseguridad era relevante en el contexto de la pandemia, la obligación de contar con un SG-SST y documentar su cumplimiento sigue siendo aplicable según el Decreto 1072 de 2015 y la Resolución 312 de 2019, razón por la cual se configura un hallazgo administrativo con las incidencias comunicadas inicialmente.

3.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3

OBJETIVO ESPECIFICO 3
Evaluar la eficiencia y eficacia de las inversiones realizadas por FENAVI, de los recursos obtenidos en el COLOM-PEQ, así como la reinversión de sus rendimientos, para las vigencias 2021, 2022 y 2023, conforme al Decreto 728 de 2012, en lo pertinente.

De los contratos y propuestas ejecutadas con recursos del Programa COLOMPEQ, se analizó el 13% de los contratos suscritos, que corresponden a 10, los cuales ascienden a \$14.242.745.314, equivalente al 70% del total ejecutado en contratos que suman \$20.210.596.723, traídos a pesos con base en la tasa representativa promedio, tanto de dólares como de euros.

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

HALLAZGO No. 12 - INFORMES DE SUPERVISIÓN CONTRATOS COLOMPEQ. (A12).

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.”

El Decreto 728 del 13 de abril de 2012, Por el cual se reglamenta la aplicación del contingente arancelario de cuartos traseros de pollo y arroz. del Acuerdo de Promoción Comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América

Decreto 730 del 13 de abril de 2012, por el cual se da cumplimiento a los compromisos adquiridos por Colombia en virtud del Acuerdo de Promoción Comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América.

MANUAL DE PROCEDIMIENTOS - 14. INTERVENTORIA

Consiste en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica. Para el caso del Fondo Nacional Avícola el seguimiento es realizado por los directores de los Programas Misionales, o quienes hagan sus veces, de acuerdo con el Manual de Cargos y Funciones. Subrayado fuera de texto.

14.1. Naturaleza de la Interventoría

La función de interventoría estará sometida a los principios generales de buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, responsabilidad y transparencia. Se ejercerá con plena autonomía, en coordinación con el Administrador, como ordenador del gasto, y, las demás dependencias involucradas en el proceso contractual.

Los informes de actividades de cada contrato o convenio, una vez aprobados por el Interventor deben ser archivados en el legajo del contrato correspondiente. Subrayado fuera de texto

14.2. Objetivos de la Interventoría

Controlar: El control se orienta básicamente a verificar que el Contratista cumpla con el objeto del contrato de acuerdo con las especificaciones técnicas, las actividades administrativas, legales y presupuestales o financieras establecidas en los contratos celebrados y dentro del plazo de ejecución. Subrayado fuera de texto

Exigir: En la medida que la función de interventoría encuentre que en el desarrollo de la relación contractual no se está cumpliendo estrictamente con las cláusulas establecidas en el contrato, adquiere la obligación de informar y exigir a las partes el debido cumplimiento de los términos y condiciones contractuales y las garantías constituidas para dicho fin.

Prevenir: Consiste en establecer que el control no está destinado exclusivamente a sancionar el incumplimiento de las obligaciones, sino a corregir los conceptos erróneos, impidiendo que se desvíe el objeto del contrato.

Verificar: Control de la ejecución del contrato para poder establecer su situación y nivel de cumplimiento. Subrayado fuera de texto

14.3. Alcance de las actividades del interventor

La interventoría inicia su actuación a partir de la fecha en que firma el contrato y ejercerá sus funciones durante todo el término del contrato, incluida la etapa de su liquidación.

14.4. Obligaciones del Interventor

- ✓ Conocer, aplicar y cumplir el numeral 14 del presente Manual de Contratación
- ✓ Leer, revisar y analizar el contenido del contrato y los demás documentos que hacen parte integral del mismo.
- ✓ Atender el principio de planeación revisando, ajustando y aprobando el cronograma o el plan de trabajo cuando existan entregables o informes periódicos de avance de la ejecución presentado por el contratista, para efectuar el seguimiento al progreso del contrato y verificar su cumplimiento integral.
- ✓ Efectuar el seguimiento, la vigilancia y control permanente sobre el desarrollo del objeto contractual, de forma integral, de tal manera que garantice el cabal cumplimiento del objeto y las obligaciones pactadas en el contrato. Subrayado fuera de texto.
- ✓ Liquidar el contrato conforme a los términos legales y contractuales.
- ✓ Validar el cumplimiento de plazos consignados en el contrato, en cuanto a la vigencia de las garantías, los otrosíes modificatorios, y todo tipo de novedad que acompañe el desarrollo del contrato inicialmente pactado.

- ✓ *Revisar y entregar las garantías otorgadas por el contratista, al área de gestión contractual, según lo pactado en el contrato.*
- ✓ *Recolectar y remitir a gestión contractual todos los documentos en original que se generen durante la ejecución del contrato.*
- ✓ *Exigir al contratista los informes periódicos previstos en el contrato y los que se requieran sobre la ejecución contractual.*
- ✓ *Con el trámite en SAIA de la factura presentada por el contratista y el documento adjunto denominado Autorización de Pago, se evidencia por parte del Interventor, el cumplimiento del contratista y constituye la prueba del control, verificación y aprobación de la ejecución del contrato, además de ser requisito para efectuar los respectivos pagos al contratista. Por consiguiente, al tramitar a través de SAIA. las facturas, implica la certificación del cabal cumplimiento del objeto contractual por parte del interventor.*
- ✓ *Realizar el seguimiento para que los Contratistas envíen las facturas y/o cuentas de cobro, de acuerdo con los plazos y pagos estipulados en el contrato.*
- ✓ *Verificar que las cantidades y valores facturados por el contratista, por concepto de bienes o servicios correspondan a los pactados en el contrato.*
- ✓ *Revisar y aprobar los actividades y productos realizados por el contratista.*
- ✓ *Rendir los informes que el ordenador del gasto le solicite durante o posterior a la ejecución del contrato, así como los que soliciten los diferentes órganos de control. Subrayado fuera de texto.*
- ✓ *Llevar a cabo todas las demás actuaciones que sean necesarias para la correcta ejecución del contrato.*
- ✓ *Comprobar que el contratista allegue la prueba de estar al día en los aportes al Sistema Integral de Seguridad Social, a saber: Salud, pensiones, riesgos profesionales y parafiscales (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar "ICBF", Cajas de Compensación Familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje "SENA")*
- ✓ *Poner en conocimiento de área jurídica, temas que impidan el cumplimiento legal del contrato y que requieran el apoyo del director jurídico de FENAVI – FONAV.*
- ✓ *Informar oportunamente, al Administrador del Fondo, sobre la ocurrencia de hechos atribuibles al contratista, que puedan causar la paralización del contrato y por ende perjuicios a la entidad contratante.*
- ✓ *Radicar al área de gestión contractual, cualquier modificación al contrato, que requiera la celebración de un otrosí, con por lo menos cinco (5) días hábiles de antelación, al vencimiento del contrato.*
- ✓ *Tramitar con el área de gestión contractual, el acta de liquidación de los contratos, en la que conste el cumplimiento de lo pactado.*
- ✓ *Todas las demás que conlleven a cumplir con las obligaciones pactadas en el contrato.*

14.5. Prohibiciones del interventor:

- ✓ Usar en beneficio propio o en beneficio de terceros los bienes, que sean entregados en ejecución del contrato.
- ✓ Solicitar y/o recibir directa o indirectamente, para sí o para un tercero, dádivas, favores o cualquier otra clase de beneficios o prebendas del contratista.
- ✓ Permitir la iniciación del objeto materia del contrato con antelación a la fecha estipulada en el mismo sin previo cumplimiento de los requisitos legales y fiscales para su ejecución.
- ✓ Tramitar posterior al tiempo establecido en el numeral 12.2.2 Otrosí, cualquier solicitud de prórroga o adición.
- ✓ Recibir a satisfacción bienes o servicios que no correspondan al objeto o condiciones contractuales.
- ✓ Delegar en terceros sus funciones.

Mediante análisis a los documentos suministrados por FENAVI- FONAV, que tenían como objetivo conocer en forma detallada el seguimiento, la vigilancia y control permanente sobre el desarrollo del objeto contractual, con relación al programa Colompeq, se observó que, respecto a los contratos seleccionados en la muestra, no se encontraron informes de interventoría tal como lo ordena su reglamentación interna.

Es de anotar, que dichos informes deben ser la materialización de los objetivos de la interventoría, pues de acuerdo con lo descrito en el Manual de Contratación estos buscan: controlar, exigir, prevenir y verificar la correcta ejecución; sin embargo, al no existir una manera de evidenciar que efectivamente se estén adelantando dichos controles, para el cumplimiento del objeto del contrato, no hay forma de demostrar el cabal desarrollo de la función del interventor, más cuando el manual de funciones es expreso de manera puntual que se debe realizar dicho seguimiento.

En consecuencia, la no demostración de forma clara y explícita de las actividades desarrolladas en virtud de la interventoría puede generar un incumplimiento de las obligaciones, que no permiten la verificación documental de las operaciones realizadas, de los resultados obtenidos y el cumplimiento de los objetivos y metas contempladas en cada contrato.

Hechos que constituyen un hallazgo administrativo.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

“En lo que hace referencia la Comisión al tema de COLOMPEQ, el año 2021 se

anexaba a la factura física, un formato en el que el interventor previa revisión de informes daba el visto bueno para el pago, a partir de abril de 2022 todas las facturas físicas tienen adjunto un correo electrónico enviado por el interventor al área contable en el que da su visto bueno y autoriza el pago, es de aclarar que la carpeta digital no contiene todos los soportes contables por su complejidad, los cuales se encuentran adjuntos en el documento físico contable (Comprobante de egreso, factura y demás documentos que soportan el pago).

Cada factura física de COLOMPEQ tiene su correspondiente autorización, adjunta al comprobante de egreso que ustedes pueden verificar si así lo consideran. A manera de ejemplo, relacionamos un correo del año 2022 y del 2023)

(...)

Ahora bien, sumado a lo anterior, el interventor, adelanta de manera constante reuniones, llamadas, correos electrónicos, citas presenciales, citas virtuales, entre otras actividades de seguimiento que se desarrollan a través de la vigencia del contrato y materializan su deber de seguimiento. A modo de ejemplo, en la reunión que la Comisión de Contraloría realizó, el área técnica presentó correos y evidencias de seguimiento. Producto de lo anterior se realizan las correcciones, ajustes y seguimiento a cada uno de los contratos o actividades desarrolladas mediante propuestas de inversión tanto en COLOMPEQ como en FONAV.

Previo trabajo de seguimiento que se realiza día a día por parte del interventor y con la autorización de pago que expide vía correo electrónico, una vez realizada la revisión de los informes, estamos garantizando el cumplimiento de las actividades pactadas con el cumplimiento de los objetivos y metas contempladas en cada contrato.

Resaltando que hasta la fecha no se han materializado situaciones de incumplimiento contractual, entre otras, dada la estricta vigilancia que se ejerce por parte del interventor encargado. Se resalta que, sin el documento del interventor no se realiza pago alguno, es requisito previo que el interventor por medio de un documento o correo electrónico indique que la actividad se desarrolló de acuerdo a lo convenido y que autoriza el correspondiente pago.” [SIC]

ANÁLISIS DE RESPUESTA

Analizada la respuesta allegada por la entidad, donde mencionan unos correos que hacen referencia a unos “informes”, los cuales son elaborados por los contratistas y no por los interventores del Fondo con ocasión de sus funciones en cumplimiento de sus propios reglamentos.

Por otra parte, de los correos, reuniones, llamadas y demás actuaciones que afirma

adelantar, no queda trazabilidad que permita evidenciar el cumplimiento de lo contractualmente convenido, más allá de las autorizaciones de pago firmadas por el interventor.

En virtud de lo anterior, se configura como hallazgo administrativo, retirando la incidencia Disciplinaria.

4 EVALUACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO

Es de anotar que el último reporte por parte de la entidad registra con corte a 31 de diciembre de 2021, a través del sistema de rendición electrónica de la cuenta e informes – SIRECI, en cual reportaba siete (7) hallazgos con once (11) acciones de mejora de las cuales tres (3) no cumplieron con el fin para el que fueron implementadas; sin embargo, el auditor interno del FONDO NACIONAL AVICOLA - FONAV, mediante certificación del 09 de enero de 2024, dentro de la información que suministra a la CGR reporta: *“Que, a la fecha de expedición del presente documento, el plan de mejoramiento se encuentra implementado en el 100% y las acciones de mejora propuestas, fortalecieron el control interno para evitar que se presenten nuevamente los hallazgos descritos en el plan de mejoramiento.”*

No obstante, y pese a qué FONAV presenta un cumplimiento del 100% de las acciones de mejora, la CGR observa que la acción relacionada a continuación: *“Desarrollar un capítulo dentro del Manual de Contratación referente a la Supervisión y/o Interventoría que permita fortalecer los controles internos del Fondo Nacional Avícola en este aspecto.”* no fue efectiva, toda vez que en la presente auditoria persisten los mismos hechos, tan como deficiencias de supervisión y seguimiento que den cuenta de la trazabilidad de la ejecución de los contratos, convenios y propuestas.

5 ANEXOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR
ADMINISTRATIVOS	12	
FISCALES	0	
OTRAS INCIDENCIAS	0	
DISCIPLINARIOS	5	
BENEFICIOS DE AUDITORIA	2	\$5.552.775