

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

**AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO
FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS DEL CAFÉ
(Administrado por la Federación Nacional de Cafeteros – FNC)
VIGENCIAS 2020 y 2021 (a junio)**

**CGR-CDSA No. 00937
DICIEMBRE DE 2021**

INFORME DE AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO
FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS DEL CAFÉ - FEPC
VIGENCIAS 2020 y 2021 (a junio)

Contralor General de la República	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Vicecontralor General de la República	Julián Mauricio Ruiz Rodríguez
Contralor Delegado Sector Agropecuario	Gabriel José Romero Sundheim
Directora de Vigilancia Fiscal	Sonia Alexandra Gaviria Santacruz
Supervisora	Mercedes Ortiz Cañón
Líder de Auditoría	Diana Catalina Valencia Londoño
Audidores	Mary Aleyda Vela Vaca Edwar Vladimir Duarte Rodríguez. Iván Mauricio Jiménez Castro. Juan Sebastián Casas Ruiz. Clara Cortés Clopatofsky

TABLA DE CONTENIDO DEL INFORME

	Página
INTRODUCCION.....	6
1. HECHOS RELEVANTES	10
2. CARTA DE CONCLUSIONES.....	12
2.1 OBJETIVO GENERAL Y ESPECÍFICOS.....	13
2.2 FUENTES DE CRITERIO.....	14
2.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA.....	15
2.4 LIMITACIONES.....	16
2.5 RESULTADOS EVALUACION CONTROL INTERNO.....	16
2.6 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTOS DE LA EVALUACION REALIZADA.....	18
2.7 RELACION DE HALLAZGOS.....	20
2.8 PLAN DE MEJORAMIENTO.....	20
3. OBJETIVOS Y CRITERIOS	22
3.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	22
3.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA.....	22
4. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	25
4.1 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO 1.....	25
4.1.1 Hallazgo No. 1. Costos de producción para el FEPC. (HA).....	27
4.1.2 Hallazgo No. 2. Activación mecanismos de estabilización FEPC (HA).....	35
4.1.3 Hallazgo No. 3. Aplicación de requisitos para la contratación (FEPC-MADR) (HA)	39
4.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO 2.....	48
4.2.1 Hallazgo No. 4. Estabilidad financiera FEPC (Cesiones y compensaciones). (HA)	51
4.2.2 Hallazgo No. 5. Política de riesgo financiero para el FEPC (HA).....	59
4.2.3 Hallazgo No. 6. Creación de subsidio en el mecanismo café a futuro seguro (FEPC-MADR) (HA).	64
4.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO 3.....	70
4.3.1 Hallazgo No. 7. Lineamientos para el manejo del FEPC (FEPC-MADR) (HA).....	71
4.3.2 Hallazgo No. 8. Rendimientos Financieros Cuentas de Ahorro (HA).....	80
4.3.3 Hallazgo No. 9. Puestos de trabajo (FEPC-MADR)-(HA).....	83

4.3.4 Hallazgo No. 10. Otorgamiento Reembolso de Gastos Contrato CN-2020-1724 (FEPC – MADR) (D) (HA).....	92
4.3.5 Hallazgo No. 11. Reporte información contractual SIRECI (HA).....	108

ACRÓNIMOS Y SIGLAS

Contraloría General de la República	CGR
Departamento Nacional de Planeación	DNP
Entidades Fiscalizadoras Superiores	EFS
Federación de Aseguradores de Colombia	FASECOLDA
Federación Nacional de Cafeteros	FNC
Fondo Agropecuario de Garantías	FAG
Fondo de Estabilización de Precios del Café	FEPC
Fondo Nacional del Café	FoNC
Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario	FINAGRO
Incentivo al Seguro Agropecuario	ISA
Línea Especial de Crédito	LEC
Mecanismo de Estabilización Café a Futuro Seguro	CFS
Mecanismo de Estabilización Protección de Ventas a Futuro	PVF
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	MADR
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	MHCP
Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores	ISSAI
Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores	INTOSAI
Plan Nacional de Desarrollo	PND
Presupuesto General de la Nación	PGN
Sistema de Información Cafetera	SICA
Sociedad de Agricultores de Colombia	SAC

INTRODUCCION

El Fondo de Estabilización de Precios del Café – FEPC, fue creado mediante la Ley 1969 del 11 de julio de 2019, con el objetivo de adoptar mecanismos necesarios para contribuir a estabilizar el ingreso de los productores de café colombiano. El FEPC se rige, según los términos establecidos en la citada Ley 1969 y en lo que ella expresamente señala de la Ley 101 de 1993 (Secretaría Técnica -Art. 44; mecanismos de estabilización -Art. 40; reserva de estabilización como fuente de recursos -Art. 45).

Este Fondo funciona como una cuenta especial, sin personería jurídica y es administrado por la Federación Nacional de Cafeteros-FNC, en virtud del Contrato suscrito, entre el Gobierno Nacional (Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural) y la FNC, el 19 de diciembre de 2019.

El órgano directivo del FEPC es el Comité Nacional de Cafeteros, el cual se encuentra integrado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministro de Comercio Industria y Turismo, el Director del Departamento Nacional de Planeación y miembros del Gremio Cafetero (Art 20 de los Estatutos de la FNC).

De acuerdo con la información histórica allegada por la FNC¹, la creación del Fondo de Estabilización de precios está ligada a *“los orígenes del relacionamiento institucional desarrollado entre la FNC y el Gobierno Nacional en 1938 con la creación del Fondo Nacional del Café, la estabilización del precio interno del grano ha sido un objetivo relevante de la política pública nacional. Inicialmente se estableció para la Federación la obligación de comprar café por su cuenta, pero solamente en aquellos casos en los cuales el precio interno no correspondiera con el precio externo, equilibrando el precio del grano, con el fin de favorecer a los productores.*

En este recorrido histórico, la función de estabilización estuvo a cargo del Fondo Nacional del Café - FoNC, durante unos años, sin embargo, debido al cambio de regulación y nuevos modelos de mercado, desde 2016 este Fondo dejó de lado la función de estabilización de precios, *“para concentrarse en el propósito de maximizar el ingreso cafetero mediante el impulso de una caficultura eficiente, sostenible y mundialmente competitiva”.*

¹ Respuesta FNC Radicado GAF 21C05871 del 17/08/2021.

La propuesta de creación del Fondo de Estabilización de precios como tal surge en 2002, como resultado de la Comisión de ajuste, conocida “*en el ámbito cafetero como el Libro Verde, quien propuso la separación de las tres funciones institucionales: i) Comercialización y garantía de compra; ii) Provisión de bienes públicos; iii) Estabilización del ingreso*”. Sin embargo, solo es hasta 2015, producto de una nueva Misión de Estudios para la Competitividad de la caficultura en Colombia, derivada de la situación de precios de 2013, que se recomienda separar los dos objetivos de estabilización de precios y de maximización del ingreso por considerarlos inconsistentes entre sí, además determinó que las políticas de estabilización deberían promover el uso de mecanismos de mercado en lugar de subsidios directos al precio”.

“Estas conclusiones de la Misión, sumadas a una serie de iniciativas de orden parlamentario se recogieron en la exposición de motivos que después de surtir los debates reglamentarios culminaría con la expedición de la Ley 1969 de 2019 que creó el Fondo de Estabilización de Precios del Café²”.

De acuerdo con la exposición de motivos del proyecto que terminó en Ley 1969 de 2019, en una perspectiva socioeconómica, la población vinculada a la producción de café es vulnerable, puesto que el 98.5% desarrollan su actividad en 5 hectáreas o menos; de otro lado, dado que el producto está mayoritariamente destinado a la exportación, *la caída de los precios internacionales del producto se configura como un riesgo para el ingreso de los cafeteros*. El mismo documento, ilustra la situación crítica del año 2013 aludiendo al precio (\$385.000 la carga de 125 kilos de pergamino seco) frente a los costos estimados de producción (alrededor de \$550.000 pesos por carga)³. También indica que la situación puso en evidencia la falta de mecanismos estables o institucionalizados para enfrentarla.

En la defensa del proyecto es claro que un hecho relevante para fijar mecanismos de estabilización es la armonización del precio interno y el precio internacional; tradicionalmente, la solución ha sido concertada entre el Gobierno Nacional y el Gremio Cafetero y ha recurrido a garantía de precio mínimo, a precios de sustentación y a ajustes automáticos del precio interno según las oscilaciones de los precios externos, con el respaldo del Fondo Nacional del Café. Sin embargo, la mitigación de las crisis recientes ha implicado erogaciones importantes para Presupuesto General de la Nación sin lograr el objetivo de impactar a la población vulnerable, toda vez que la ejecución no ha atendido criterios de equidad⁴.

² Respuesta FNC Radicado GAF 21C05871 del 17/08/2021.

³ Cita como fuente la *Misión de Estudios para la Competitividad de la Caficultura en Colombia*

⁴ Según la exposición de motivos “*al desarrollo del programa (PIC) se logró evidenciar que la distribución del PIC fue inequitativa, en la medida que el 10% de los productores de mayor tamaño recibieron el 60% del*

En ese contexto, el proyecto se presentó *como una alternativa sostenible en el mediano y largo plazo que ofrezca una solución a la problemática descrita (exposición a la inestabilidad del precio del café en Colombia, volatilidad de variables de mercado como son el precio internacional de referencia para el café de Colombia, la tasa de cambio peso-dólar y la prima del café colombiano reconocida en los mercados internacionales)*

Así a partir de los anterior, el diseño institucional, los mecanismos propuestos y aprobados, los recursos ejecutados, la gestión contractual realizada, entre otras actividades desarrolladas por el Fondo de Estabilización de Precios del Café, durante la vigencia 2020 y con corte a junio de 2021⁵, se constituyen en la materia de evaluación y seguimiento, de la auditoría de cumplimiento objeto del presente informe.

Dado que la Ley definió que el FEPC puede financiar, además de los previstos en el artículo 40 de la Ley 101 de 1993 (cesión-compensación), mecanismos que contribuyan a estabilizar el ingreso de los productos de café, previa aprobación del Comité Directivo, se ha hecho distinción entre mecanismos de precios y mecanismos de ingreso y se ha avanzado en la aprobación del mecanismo de ingreso denominado Café a Futuro Seguro -CFS-, sin que hasta la ejecución de la auditoría haya entrado en operación.

Así, el mecanismo de estabilización de ingreso Café a Futuro Seguro, es a 30 de junio de 2021 el único mecanismo con metodología y proyecto piloto aprobado en el FEPC. Sin embargo, dentro de la resolución que aprueba este piloto, se establece que el Fondo no asume ninguna responsabilidad ni obligación en relación con la posibilidad de que los caficultores puedan acceder a los instrumentos e incentivos propuestos en el mecanismo, tales como el incentivo al seguro agropecuario, ser beneficiario de un crédito bajo la línea LEC de agricultura por contrato y la posibilidad de garantía de crédito a través del FAG.

Además, el mismo Fondo es conecedor de las limitaciones de recursos para el acceso a estos instrumentos de la política sectorial, donde se encuentran como potenciales beneficiarios no solo los caficultores, sino todo el sector agropecuario, lo que se evidencia en que la Secretaría Técnica expuso en diferentes instancias

monto total del subsidio otorgado, mientras que el 20% de los de menor tamaño apenas recibió el 8% (Informe Misión Cafetera pág. 158)

⁵ Mediante Resolución Reglamentaria Ejecutiva REG-EJE-0041 del agosto 4 de 2020, la CGR incluyó como sujeto de control fiscal de la Contraloría delegada para el Sector Agropecuario, al Fondo de Estabilización de Precios del Café administrado por la Federación Nacional de Cafeteros. Esta sectorización fue ratificada en las resoluciones REG-EJE-073 del 05/10/20, REG-EJE-088 del 11/06/21, REG-EJE-093 del 04/08/21, REG-EJE-095 del 10/09/21, REG-EJE-096 del 17/09/21 y REG-EJE-097 del 15/10/21.

del FEPC, la necesidad de que haya continuidad de los recursos del MADR y se garanticen recursos del ISA para la implementación del proyecto piloto del mecanismo CFS.

Adicional a lo anterior, en la solicitud elevada por la Sociedad de Agricultores de Colombia - SAC y la Federación de Aseguradores Colombianos -Fasecolda- en 2020 al Ministerio de Hacienda y al de Agricultura,⁶ se manifiesta su preocupación ante la insuficiencia de recursos aprobados para el incentivo a la prima del seguro agropecuario, puesto que estiman que al finalizar el primer semestre del año 2021 la totalidad de recursos para el ISA se habrá agotado. Cabe anotar que, de acuerdo con lo dispuesto por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, solo el 30% del total de recursos disponibles para el pago del incentivo a la prima sobre el seguro agropecuario, se destina a pólizas para nuevos modelos de aseguramiento agropecuario y esquemas de aseguramiento que impliquen un índice o un parámetro (Bolsa 2)⁷.

⁶ Oficio del 8 de junio de 2020 SAC y FASECOLDA asunto: Necesidad de recursos adicionales para el Incentivo al Seguro Agropecuario en la vigencia 2021. Allegado mediante respuesta GAF21C07392 del 11 de octubre de 2021; Punto 8, (Anexo_9_CartaMADR_MHCP_RecursosISA2021).

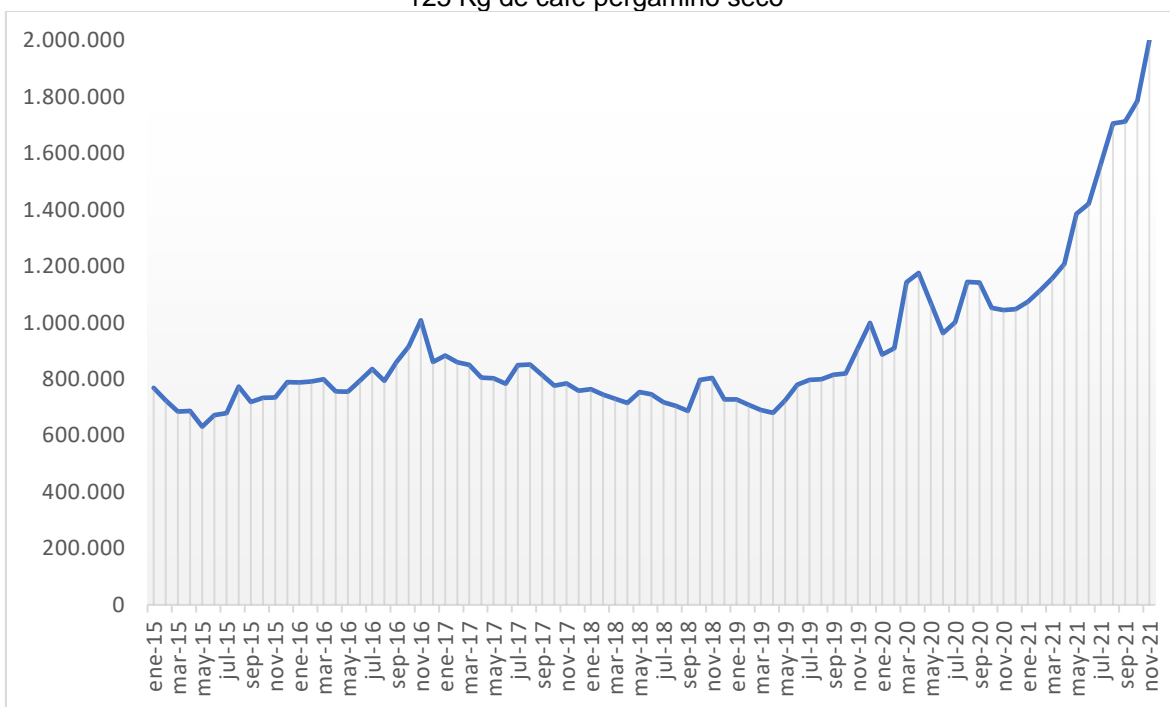
⁷ FINAGRO. Manual de Servicios. Versión 20.33. Código: SNO-MAN-001. Pag. 5

1. HECHOS RELEVANTES

Teniendo en cuenta que los beneficiarios de los mecanismos de estabilización del Fondo de Estabilización de Precios del Café son los productores de café debidamente registrados en el Sistema de Información Cafetero (SICA), cobra relevancia para la presente evaluación, el precio del café durante el periodo auditado.

Dado que el precio es una variable de impacto directo para los caficultores, y un referente a tener en cuenta para el FEPC, vale la pena analizar el significativo aumento de precios durante las vigencias 2020 y 2021. Para ello a partir de la información del precio interno promedio mensual del café pergamino seco, disponible en la página web de la FNC, se elaboró el siguiente gráfico, que da cuenta de la evidente variación.

Gráfico 1: Precio interno base de compra del café colombiano - promedio Mensual por carga de 125 Kg de café pergamino seco



Fuente: FNC <https://federaciondecafeteros.org/estadisticas-cafeteras/> . Elaboró: CGR.

Si bien el precio interno del café es un indicador con una alta volatilidad, es de resaltar que a partir de noviembre de 2020 ha mantenido una tendencia al alza, superando los precios máximos registrados durante los últimos 5 años y en algunos casos, alcanzando durante el segundo semestre del año 2021 los precios más altos en la historia del café colombiano.

Los datos económicos mencionados anteriormente se constituyen en información relevante para el diseño y construcción de los mecanismos de estabilización, dado que el objeto del FEPC es adoptar mecanismos necesarios para contribuir a estabilizar el ingreso de los productores de café colombiano, ingreso que tiene una relación directa con el precio del café.

2. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctor
ROBERTO VÉLEZ VALLEJO
Gerente General
Federación Nacional de Cafeteros

Doctor
JUAN CAMILO BECERRA BOTERO
Representante Legal
Fondo de Estabilización de Precios del Café

Respetados Doctores,

Con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo establecido en la Resolución Orgánica 022 del 31 de agosto de 2018, la Contraloría General de la República realizó auditoría de cumplimiento (PVCF 2021) al Fondo de Estabilización de Precios del Café – FEPC, administrado por la Federación Nacional de Cafeteros – FNC, por las vigencias 2020 y 2021 (junio).

Es responsabilidad de la Administración suministrar la información necesaria para ejecutar la auditoría, 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 disposiciones aplicables en lo referente al cumplimiento del contrato de administración del Fondo de Estabilización de Precios del Café-FEPC, administrado por la Federación Nacional de Cafeteros -FNC, y de manera específica sobre la fase de alistamiento y la fase de arranque y puesta en marcha del FEPC; así como lo relacionado con la programación y ejecución de recursos, el reconocimiento de costos y gastos a la FNC, y la gestión contractual realizada con cargo a los recursos del Fondo, 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 a las directrices impartidas para la auditoría de cumplimiento, conforme a lo establecido en la Resolución Orgánica 022 del 31 de agosto de 2018, proferida por la Contraloría General de la República, en concordancia con las Normas

Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI⁸), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI⁹) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Estos principios requieren de parte de la CGR la observancia de las exigencias profesionales y éticas que requieren de una planificación y ejecución de la auditoría destinadas a obtener garantía limitada, de que los procesos consultaron la normatividad que le es aplicable.

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales y que fueron remitidos por la Federación Nacional de Cafeteros - FNC como administrador de los recursos del Fondo de Estabilización de Precios del Café – FEPC.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema de información de Control de Auditorías SICA establecido para tal efecto por la Contraloría.

La auditoría se adelantó virtualmente, a través de reuniones con los distintos equipos de trabajo de la FNC y especialmente con el equipo de la Secretaría Técnica del FEPC quienes dieron respuesta a los requerimientos de información presentados por el equipo auditor; adicional a lo anterior se realizaron requerimientos de información al MADR, y FINAGRO, así como consultas de la información oficial disponible en internet. El período auditado tuvo como fecha de corte junio de 2021 y abarcó el período comprendido entre el 1 de enero de 2020 y junio 30 de 2021.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente tanto a la Federación Nacional de Cafeteros, como administrador del Fondo de Estabilización de Precios del Café como al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -MADR dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas fueron analizadas y en este informe se incluyen los hallazgos que la CGR consideró pertinentes, de acuerdo con los roles y responsabilidades tanto del Fondo como del Ministerio.

2.1 OBJETIVO GENERAL Y ESPECÍFICOS

2.1.1 Objetivo General

⁸ ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

⁹ INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions.

Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento del contrato de administración del Fondo de Estabilización de Precios del Café, administrado por la Federación Nacional de Cafeteros, durante el periodo comprendido entre enero de 2020 y junio de 2021.

2.1.2 Objetivos Específicos

1. Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento de los parámetros de diseño y organización del FEPC durante la etapa de alistamiento, de conformidad con los criterios legales, el contrato de administración y el reglamento operativo.
2. Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento de las actividades desarrolladas durante la etapa de arranque y puesta en marcha del FEPC, de conformidad con los criterios legales, el contrato de administración, el reglamento operativo y demás documentos afines al proceso de planeación.
3. Evaluar y conceptuar sobre la programación y ejecución de los recursos y sobre el reconocimiento de costos y gastos a la FNC, durante el periodo a auditar.
4. Atender denuncias que se alleguen al proceso auditor

2.2 FUENTES DE CRITERIO

Teniendo en cuenta que los criterios son la base fundamental para emitir los diferentes conceptos de la materia y/o programa objeto de la actuación, se aplicaron y analizaron las siguientes fuentes de criterio en la auditoría de cumplimiento al FEPC:

- ✓ Constitución Política de Colombia.
- ✓ Ley 101 de 1993 *“ley desarrolla los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Nacional. En tal virtud se fundamenta en los siguientes propósitos que deben ser considerados en la interpretación de sus disposiciones, con miras a proteger el desarrollo de las actividades agropecuarias y pesqueras, y promover el mejoramiento del ingreso y calidad de vida de los productores rurales”*.
- ✓ Ley 489 del 29 de diciembre 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.”*

- ✓ Ley 610 de 2000 “Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las Contralorías”.
- ✓ Ley 1712 de 2014: Ley de Transparencia y acceso a la información pública.
- ✓ Ley 1969 de 2019 por medio de la cual se crea el Fondo de Estabilización de precios del Café.
- ✓ Decreto 1008 de 2018, por medio del cual se dictan los lineamientos generales de la política digital en Colombia.
- ✓ Decreto 2228 de 2019: Por medio del cual se adiciona el Título 6 de la Parte 11 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con el Fondo de Estabilización de Precios del Café”.
- ✓ Decreto Ley 403 de 2020 CGR. Acto legislativo. Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.
- ✓ Contrato de Administración del Fondo de Estabilización de Precios del Café, suscrito por el Gobierno Nacional (MHCP-MADR) con la Federación Nacional de Cafeteros.
- ✓ Actas y Resoluciones emitidas por el Comité Nacional del FEPC.
- ✓ Actas Comisión Financiera FEPC,
- ✓ Resolución 8 de 2000, “Por la cual se adopta el Estatuto de Contratación de la Federación Nacional de Cafeteros con recursos parafiscales cafeteros” -
- ✓ Resolución reglamentaria orgánica 042 de 2020 Contraloría General de la República: Por la cual se reglamenta la rendición electrónica de la cuenta, los informes y otra información que realizan los sujetos de vigilancia y control fiscal a la Contraloría General de la República a través del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes y Otra Información (SIRECI)
- ✓ Políticas Contables del FEPC.
- ✓ Resolución MADR 493 de 2018 “Por la cual se ordena una transferencia de recursos al Fondo Nacional del Café”.
- ✓ Resoluciones MADR 438 de 2019. Por la cual se ordena una transferencia de recursos al Fondo de Estabilización de Precios del Café (FEPC).
- ✓ Jurisprudencia: Sentencias C167 de 1995, C154 de 1997 y C840 de 2001 C-710/01 Sentencia C-909/07 expedidas por la Honorable Corte Constitucional.
- ✓ Código Sustantivo del Trabajo.

2.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA

De acuerdo con los riesgos identificados en las pruebas de recorrido, se aplicaron pruebas sustantivas y de cumplimiento, en virtud de los criterios de auditoría evaluados según los objetivos específicos, sobre los cuales se emitirán tres conceptos así:

1. Un concepto sobre el cumplimiento de los parámetros de diseño y organización del FEPC durante la etapa de alistamiento, de conformidad con los criterios legales, el contrato de administración y el reglamento operativo.
2. Un concepto sobre el cumplimiento de las actividades desarrolladas durante la etapa de arranque y puesta en marcha del FEPC, de conformidad con los criterios legales, el contrato de administración, el reglamento operativo y demás documentos afines al proceso de planeación.
3. Un concepto sobre la programación y ejecución de los recursos y sobre el reconocimiento de costos y gastos a la FNC, durante el periodo a auditar.

Dado que, durante el proceso auditor, no se allegaron denuncias o requerimientos ciudadanos al respecto del Fondo de Estabilización de Precios del Café, este aspecto no se abordará en el presente informe.

2.4 LIMITACIONES.

En desarrollo del presente proceso auditor no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance y resultados del mismo.

2.5 RESULTADOS EVALUACION CONTROL INTERNO

La identificación de riesgos de los criterios de evaluación definidos como significativos por el equipo auditor, así como el diseño de los controles aplicados por el FEPC para su mitigación y la efectividad de los mismos, le permitió a la CGR orientar los criterios de evaluación para conceptuar sobre el cumplimiento de los objetivos de la auditoría.

La evaluación de los componentes del control interno dio una calificación de 0,155 puntos que equivale a ADECUADO debido principalmente a lo que se observó en la fase de planeación y en virtud a los controles definidos en el contrato¹⁰ de administración del FEPC suscrito por el Gobierno Nacional y la FNC en 2019, de igual forma a la estructura organizacional, procesos internos¹¹ de la FNC, políticas del FoNC con aplicación transitoria¹² al FEPC, resoluciones de transferencia de

¹⁰ Consecutivo MADR 20190522 Consecutivo MHCP 8007 de 2019

¹¹ GAF21C06122 del 25 de agosto de 2021

¹² Contrato de administración FEPC "CLAUSULA VIGESIMA NOVENA. ESTIPULACIONES TRANSITORIAS. Las siguientes disposiciones de carácter transitorio se deberán tener en cuenta para la puesta en marcha del

recursos por parte del MADR y demás marco normativo que regula el funcionamiento de este fondo.

A su vez, la evaluación para el diseño del control y su efectividad arrojó un resultado de 2,087 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 arrojó una calificación de 2,241 puntos que lo ubica en un rango de INEFICIENTE.

Lo anterior se soporta en las siguientes deficiencias de control interno, las cuales están reveladas en los hallazgos detallados en el presente informe, relacionados principalmente con deficiencias en la trazabilidad y en los soportes de la información, frente a los controles identificados en los procedimientos internos de la FNC, el contrato y demás lineamientos legales; ineficaz gestión de la fuente de recursos ahorro de los productores, ineficaz vigilancia administrativa y financiera del Comité Directivo del FEPC y del MADR, al igual que insuficiente gestión por parte de la Comisión Financiera del FEPC en materia presupuestal, falta de adopción de políticas y lineamientos propios del FEPC, inadecuada gestión de reembolso de gastos, al igual que deficiencias en la gestión contractual.

Además, se identificaron riesgos sobre la implementación del Piloto del Mecanismo de Estabilización de ingreso, café a futuro seguro- CFS, único mecanismo aprobado a la fecha por el FEPC, a partir de los siguientes hechos:

- El FEPC no ha definido la metodología para estimar los Costos de Producción para el sector cafetero.
- El Comité Nacional del FEPC no ha determinado los parámetros de precios y procedimientos a partir de los cuales se activan los mecanismos de estabilización.
- No se ha definido la Política de Gestión de riesgos financiero del mecanismo CFS.
- No se ha reglamentado el subsidio a la prima del Seguro Agropecuario, que otorga el mecanismo CFS y que se cubre con cargo a recursos del FEPC.

FEPC: 1. Para efectos del USD 0,005 del numeral 9° de la CLÁUSULA OCTAVA para el año 2020 corresponderá a la contribución cafetera que se recaude a partir del 1° de enero del mismo año. 2. El presupuesto para el año 2020 se preparará y aprobará en el primer trimestre del mismo año de conformidad con lo establecido en la CLAUSULA DECIMO TERCERA. 3. Mientras se expiden las reglamentaciones y políticas propias del FEPC para inversiones y contratación, se aplicarán en lo pertinente, las vigentes para el Fondo Nacional del Café." (SIC).

2.6 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTOS DE LA EVALUACION REALIZADA

Como resultado de la auditoría realizada, la Contraloría General de la República emite los siguientes conceptos y conclusiones¹³:

Objetivo específico 1:

Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento de los parámetros de diseño y organización del FEPC durante la etapa de alistamiento, de conformidad con los criterios legales, el contrato de administración y el reglamento operativo.

Concepto: **Incumplimiento Material con Reserva**

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que, salvo en lo referente a:

- Hallazgo No. 1: Costos de producción para el FEPC. Relacionado con la falta de definición de la metodología para estimar los costos de producción.
- Hallazgo No. 2: Activación mecanismos de estabilización FEPC: Relacionado con la ausencia de parámetros de precios y procedimientos a partir de los cuales se activarán los respectivos mecanismos de estabilización.
- Hallazgo No. 3: Aplicación de requisitos para la contratación: Tiene que ver con las debilidades de soportabilidad de la etapa precontractual y aplicación de la normatividad interna de la FNC.

La información acerca de los parámetros de diseño y organización del FEPC durante la etapa de alistamiento resulta conforme, en todos los aspectos significativos, relacionados con los criterios de evaluación.

Objetivo específico 2:

Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento de las actividades desarrolladas durante la etapa de arranque y puesta en marcha del FEPC, de conformidad con

¹³ Para garantizar mayor objetividad en los conceptos y unidad de criterio para las dos vigencias involucradas en la evaluación, el equipo auditor definió y el Comité de Evaluación Sectorial aprobó la inclusión de materialidad cualitativa, lo cual se encuentra debidamente documentado en el Sistema Integrado de Control de Auditorías -SICA-.

los criterios legales, el contrato de administración, el reglamento operativo y demás documentos afines al proceso de planeación.

Concepto: **Incumplimiento Material con Reserva**

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que, salvo en lo referente a:

- Hallazgo No. 4: Estabilidad financiera FEPC (Cesiones y compensaciones). Relacionado con la gestión de fuentes de ingreso y estabilidad financiera del FEPC.
- Hallazgo No. 5: Política de riesgo financiero para el FEPC: Acerca de la falta de definición de la Política de riesgo financiero para los mecanismos de estabilización aprobados por el FEPC.
- Hallazgo No. 6 Creación de subsidio en el mecanismo café a futuro seguro: Relacionado con la falta de reglamentación del subsidio a la prima del seguro agropecuario, a otorgar a través del mecanismo CFS, con cargo a recursos del FEPC.

La información acerca del cumplimiento de las actividades desarrolladas durante la etapa de arranque y puesta en marcha del FEPC, resulta conforme, en todos los aspectos significativos, relacionados con los criterios de evaluación.

Objetivo específico 3

Evaluar y conceptuar sobre la programación y ejecución de los recursos y sobre el reconocimiento de costos y gastos a la FNC, durante el periodo a auditar.

Concepto: **Incumplimiento material con reservas**

Sobre la base del trabajo de auditoría, consideramos que, salvo en lo referente a, lo observado en:

- Hallazgo No. 7 Lineamientos para el manejo del FEPC, relacionado con, inconsistencia en la variable macroeconómica de la TRM para el presupuesto de 2020, falta de adopción de lineamientos para la elaboración del presupuesto, falta de justificación y soporte de los valores de egresos proyectados en los presupuestos de 2020 y 2021 y falta de gestión de la comisión financiera y auditoría interna;
- Hallazgo No. 8 rendimientos financieros cuentas de ahorro, relacionado a la falencia en el proceso de registro de rendimientos financieros al cierre de la vigencia;

- Hallazgo No. 9 Puestos de trabajo, relacionado con la falencia en la planeación y cobro de los servicios de oficina de los puestos de trabajo de la Secretaría Técnica del FEPC los cuales fueron cobrados, pero no usados;
- Hallazgo No. 10 Reembolso de Gastos de Contrato CN-2020-1724, relacionado con la elusión de las modalidades de contratación del FEPC;
- Hallazgo No. 11 Reporte información contractual SIRECI, relacionado con incumplimientos en el reporte de contratos.

La información acerca de la programación y ejecución de los recursos y sobre el reconocimiento de costos y gastos a la FNC, durante el período a evaluar, resulta conforme en todos los aspectos significativos, con los criterios aplicados.

2.7 RELACION DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría de cumplimiento al FEPC, la Contraloría General de la República constituyó 11 hallazgos administrativos de los cuales uno (1) tiene una presunta connotación disciplinaria.


2.8 PLAN DE MEJORAMIENTO

Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances del mismo, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al recibo de este informe, según lo establecido en la Resolución Reglamentaria Orgánica REG – ORG No. 0042 del 25 de agosto de 2020 y debe contener las acciones y metas que se implementarán, que deberán responder a cada debilidad detectada y comunicada, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo.

Para efectos de autorizar el registro y transmisión de la información correspondiente a la modalidad Plan de Mejoramiento, a través del SIRECI, el Representante Legal del sujeto de control debe remitir al correo electrónico **soporte_sireci@contraloria.gov.co** el documento en el cual se evidencia la fecha de recibo por parte de la entidad del presente informe, de ser viable el mismo día de su recepción, con copia a los correos electrónicos: mercedes.ortiz@contraloria.gov.co y enan.quintero@contraloria.gov.co

Sobre el Plan de Mejoramiento elaborado por la entidad interviniente, la Contraloría General de la República no emitirá pronunciamiento, sino que dentro de la siguiente actuación de vigilancia y control fiscal se evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por el ente objeto de control fiscal, para eliminar la causa de los hallazgos detectados. (Circular CGR 05 del 11 de marzo de 2019).

Bogotá, D. C., **17-DICIEMBRE-2021**



GABRIEL JOSÉ ROMERO SUNDHEIM
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

Elaboró: Equipo auditor

Revisó: Mercedes Ortiz Cañón - Asesora de Gestión, Supervisora

Aprobó: Sonia A. Gaviria Santacruz - Directora de Vigilancia Fiscal
jafc

3. OBJETIVOS Y CRITERIOS

Los objetivos específicos y los criterios de auditoría aplicados en la evaluación del Fondo de Estabilización de Precios del Café, fueron:

3.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento de los parámetros de diseño y organización del FEPC durante la etapa de alistamiento, de conformidad con los criterios legales, el contrato de administración y el reglamento operativo.
2. Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento de las actividades desarrolladas durante la etapa de arranque y puesta en marcha del FEPC, de conformidad con los criterios legales, el contrato de administración, el reglamento operativo y demás documentos afines al proceso de planeación.
3. Evaluar y conceptuar sobre la programación y ejecución de los recursos y sobre el reconocimiento de costos y gastos a la FNC, durante el periodo a auditar.
4. Atender denuncias que alleguen al proceso auditor

3.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA

De acuerdo con el objeto de la evaluación, los criterios verificados fueron:

- ✓ Principios de la función administrativa establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política. Dichos principios son aplicables teniendo en cuenta que la Federación Nacional de Cafeteros es un particular que administra recursos públicos. Ley 489 del 29 de diciembre de 1998; en especial el Capítulo XVI. Jurisprudencia Relacionada.
- ✓ Ley 1969 de 2019 por medio de la cual se crea el Fondo de Estabilización de precios del Café.
- ✓ Ley 101 de 1993 ley desarrolla los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Nacional. En tal virtud se fundamenta en los siguientes propósitos que deben ser considerados en la interpretación de sus disposiciones, con miras a proteger el desarrollo de las actividades agropecuarias y pesqueras, y promover el mejoramiento del ingreso y calidad de vida de los productores rurales. Artículos 40, 44 y 45.

- ✓ El FEPC debe operar los mecanismos de estabilización cuando el precio del café de calidad arábica esté por debajo de los costos de producción establecidos por la secretaria Técnica con la metodología definida por el Comité Nacional del FEPC. Ley 1969 de 2019 Art 2,6, 11 y 14.
- ✓ El Fondo de Estabilización de Precios del Café podrá aplicar mecanismos de cesión y compensación de estabilización de precios, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 40 de la Ley 101 de 1993. El porcentaje de la cesión de estabilización que establezca el Comité Directivo del Fondo de Estabilización de Precios del Café se entenderá como un ahorro de los productores el cual se constituye en fuente financiación del FEPC. Ley 1969 de 2019 Art 1,2,11.13.
- ✓ Acta 4 del Comité Nacional del FEPC sesión 15/12/2020. No.4 Aprobación del mecanismo de estabilización de ingreso café a futuro seguro y su prueba piloto. Anexo: Metodología mecanismo de estabilización: Café a Futuro Seguro. (Parte del acta No. 4). –Documento 151220.
- ✓ Resolución 1 de 2020 “por la cual se expide el reglamento del Comité Nacional del Fondo de Estabilización de Precios del Café”.
- ✓ Resolución 1 de 2021 Comité Nacional de Cafeteros: Por la cual se implementa el Proyecto Piloto del mecanismo Café a Futuro Seguro y se expide su reglamento operativo.
- ✓ Resolución 2 de 2020 del Comité Nacional del FEPC. Por la cual se expide el reglamento operativo del FEPC.
- ✓ Resolución No. 3 del 19 de febrero de 2020, “*Por la cual se definen las funciones de la Secretaría Técnica del Fondo de Estabilización de Precios del Café*”
- ✓ Ley de Transparencia y acceso a la información pública Ley 1712 de 2014.
- ✓ Decreto 1008 de 2018, por medio del cual se dictan los lineamientos generales de la política digital en Colombia.
- ✓ Contrato de administración FEPC No 007-2019 suscrito entre el Gobierno Nacional y la Federación Nacional de Cafeteros. Cláusula 7: Obligaciones del Gobierno. Cláusulas de la 9 a la 15: Lineamientos en materia de presupuesto. Cláusula 10: Costos y gastos imputables a los recursos del FEPC. Cláusula 12. Composición del presupuesto del FEPC, (Variables económicas). Cláusula 13. Preaprobación y aprobación del presupuesto. Clausula 16: Normatividad aplicable (principios de planeación, eficiencia, eficacia, economía, transparencia, responsabilidad, selección objetiva, debido proceso, publicidad y primicia de lo sustancial sobre lo formal). Clausula 29: Aplicación de procedimientos del Fondo Nacional del Café. Cláusula 7 No.2 obligación Gobierno Nacional de ejercer la vigilancia administrativa y financiera.
- ✓ Resolución 8 de 2000, “Por la cual se adopta el Estatuto de Contratación de la Federación Nacional de Cafeteros con recursos parafiscales cafeteros” -

- Artículo 25. - Del registro de proponentes; Artículo 33. - De la selección del contratista; artículo 50o. - De la ejecución.
- ✓ Decreto 2228 de 2019 Reglamentario de la Ley 1969 de 2019. Considerandos.
 - ✓ Resolución reglamentaria orgánica 042 de 2020 Contraloría General de la República.
 - ✓ Ley 610 de 2000: Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal. Artículo 3.
 - ✓ Decreto Ley 403 DE 2020. Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el Fortalecimiento del Control Fiscal artículo 3° Principios de la vigilancia y el control fiscal. Artículo 51. Evaluación del control interno.
 - ✓ Resolución 438 2019: Por la cual se ordena una transferencia de recursos al Fondo de Estabilización de Precios del Café (FEPC). Artículo 2o. seguimiento.
 - ✓ Resolución No 000493 de 2018 Por la cual se ordena una transferencia de recursos al Fondo Nacional del Café. Artículo 2o. seguimiento.
 - ✓ Jurisprudencia: Sentencias C167 de 1995, C154 de 1997 y C840 de 2001 C-710/01 Sentencia C-909/07 expedidas por la Honorable Corte Constitucional.
 - ✓ Código Sustantivo del Trabajo. Art 22 y ss.

4. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

4.1 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO 1

OBJETIVO ESPECÍFICO 1
Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento de los parámetros de diseño y organización del FEPC durante la etapa de alistamiento, de conformidad con los criterios legales, el contrato de administración y el reglamento operativo.

El FEPC como parte de su planeación estratégica, definió un modelo de gestión en 4 etapas para desarrollar las actividades y acciones orientadas al cumplimiento del objetivo del Fondo. Así mismo, en el documento “Estrategia FEPC 2020 -2021” quedó plasmado el cronograma de tiempos y actividades para el desarrollo de las tres primeras etapas, así:

1. Etapa de alistamiento y planificación: 3 fases desarrolladas entre junio y agosto de 2020.
2. Etapa de arranque: 3 fases desarrolladas entre septiembre y diciembre 2020.
3. Etapa de puesta en marcha o consolidación: esta etapa se desarrolla en el 2021 y se extiende hasta el 2022.

Por lo anterior como parte de la fase de ejecución del proceso auditor, se estableció la evaluación de las etapas anteriormente referidas y para ello, estas fueron vinculadas a los objetivos de acuerdo con el siguiente detalle: Objetivo 1: Etapa de alistamiento; objetivo 2: Etapa de arranque y puesta en marcha.

Así las cosas, como resultado de la aplicación de los procedimientos de auditoría, el equipo auditor en su evaluación de la etapa de alistamiento del FEPC, identificó las siguientes situaciones que cobran relevancia para emitir el concepto:

A partir de lo definido en la Ley 1969 de 2019, artículo 11 parágrafo 2, la CGR identificó que, para la operación de los mecanismos de estabilización, el FEPC debía definir una Metodología de Costos de Producción, y dado que este referente era central en el análisis, indagó por su elaboración y aprobación. Análisis que derivó en la identificación de la Secretaría Técnica y el Comité Nacional del FEPC, como responsables de la definición de esta Metodología.

De acuerdo con las respuestas del FEPC, se observó que este Fondo a 30 de junio de 2021, no cuenta con la metodología de costos y actualmente la FNC adelanta la estructuración del proceso contractual de una consultoría especializada para dar

acompañamiento al FEPC en el diseño de la metodología de costos de producción de café a nivel nacional.

Para la CGR resulta de suma importancia la identificación de los costos de producción, y lo evalúa como parte de esta etapa de alistamiento, teniendo en cuenta que es a partir de este referente que se puede establecer el beneficio e impacto real de los mecanismos sobre los caficultores, tal como está definido en el Artículo 9, parágrafo 1 de la Ley 1969 de 2019: *“En todo caso y sin perjuicio del mecanismo de estabilización adoptado, este último deberá garantizar los costos mínimos de producción de café colombiano, estimado por la Federación Nacional de Cafeteros”*.

Conforme a lo anterior y dado que es a partir del cubrimiento o garantía de los costos mínimos de producción a los cafeteros, que se puede medir la gestión y resultados del Fondo, la metodología de Costos de Producción del FEPC, es parte fundamental de la evaluación de este ente de control y elemento base de análisis para emitir el concepto.

Por otra parte, y dentro de esta misma evaluación de la etapa de alistamiento del FEPC, otro elemento a considerar es la activación de los Mecanismos de Estabilización del Fondo, cuya responsabilidad se encuentra en cabeza del Comité Nacional del FEPC. Así las cosas, cobra relevancia lo definido en la Resolución 1 de 2020 emitida por el Comité Nacional del FEPC, que establece en su artículo 8: *“Funciones del Comité Nacional del FEPC:*

(...) 4. Determinar las variables de precios y procedimientos a partir de los cuales se activarán los respectivos mecanismos de estabilización.”

Al respecto de esta activación, la CGR dentro de su evaluación, no pudo identificar ningún soporte que diera cuenta de la definición formal por parte del Comité Nacional de estos parámetros, que resultan fundamentales para identificar el tiempo y las condiciones a partir de los cuales entrarían en funcionamiento los mecanismos definidos por el FEPC.

La evaluación de esta etapa de alistamiento, también incluyó la revisión de las gestiones realizadas por la Secretaría Técnica para la articulación y dialogo con otras entidades públicas responsables de la política sectorial, la elaboración de un estado del arte de instrumentos de aseguramiento del sector agropecuario, así como la matriz DOFA diseñada por la Secretaría Técnica y los productos obtenidos en el acompañamiento y asesoría en aspectos técnicos y jurídicos prestada por el consultor contratado, a la Secretaría Técnica para el diseño e implementación de los Mecanismos de estabilización.

Se realizó el análisis de los tres (3) contratos suscritos por la FNC como administradora del FEPC entre las vigencias 2020 y 2021 (junio), así como de los documentos que hacen parte del expediente contractual.

Finalmente, y dado que es dentro de esta etapa que se llevó a cabo la contratación inicial del Fondo, se consignan los resultados de la gestión contractual del FEPC.

Así durante el año 2020 y 2021 (junio), la FNC como administradora del Fondo, de conformidad con lo señalado en la Resolución 8 de 2000, celebró tres (3) contratos, discriminados así: dos (2) contratos de Prestación de Servicios y un (1) contrato de Consultoría. Estos con cargo a los recursos destinados para el funcionamiento del FEPC, por valor inicial de CUATROCIENTOS VEINTISEIS MILLONES CUATROCIENTOS MIL PESOS (\$426'400.000) M/CTE, más IVA, y posteriormente se firmaron otrosí a los mismos contratos por valor de QUINIENTOS OCHENTA Y UN MILLONES CIENTO CUARENTA Y DOS MIL PESOS (\$581'142.000) M/CTE más IVA, distribuidos, finalmente, así:

Tabla No. 1
Contratación FEPC -2020-2021(junio)

TIPO DE CONTRATO	CANTIDAD	No. CTO	VALOR
Prestación de Servicios	2	CN-2020-0436 y CN-2020-0857	\$832.742.000
Consultoría	1	CN-2020-0824	\$174.800.000
TOTAL	3		\$1.007.542.000

Fuente: FNC. Elaboró Equipo auditor.

Ahora bien, del citado estudio se evidenció que la FNC, como entidad de derecho privado, que tiene su propio estatuto de contratación, Resolución 8 de 2000, *“Por la cual se adopta el Estatuto de Contratación de la Federación Nacional de Cafeteros con recursos parafiscales cafeteros.”*, no lo aplica de manera taxativa, sino por el contrario se ampara en una cláusula de exclusión señalada en el numeral 2° del artículo 37 del citado documento, para contratar de manera directa, sin un análisis precontractual sobre los requisitos necesarios para el cumplimiento del objeto contractual, así como de las calidades y cualidades del contratista, vulnerando de esa manera, los principios Constitucionales señalados en el artículo 209 superior, así como de la Resolución 8 del 2000.

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

4.1.1 Hallazgo No. 1. Costos de producción para el FEPC. (HA)

La Constitución Política de Colombia establece (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 1969 de 2019 *“por medio de la cual se crea el fondo de estabilización de precios del café”*, establece:

Artículo 9°. Precios objeto de estabilización. Los precios objeto de estabilización a través de los mecanismos que se adopten serán los precios internos del café producido en Colombia denominados en pesos colombianos, publicado por la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.

Parágrafo: *En todo caso y sin perjuicio del mecanismo de estabilización adoptado, este último deberá garantizar los costos mínimos de producción de café colombiano, estimado por la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.* Subrayado fuera de texto.

(...) *“Artículo 11°. Mecanismos de estabilización. El Fondo de Estabilización de Precios del Café podrá aplicar mecanismos de cesión de estabilización y compensación de estabilización de precios, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 40 de la Ley 101 de 1993; u opciones financieras en busca de un ingreso adicional al de mercado cuando el promedio del precio internacional del café haya tomado valores extremadamente bajos. El Fondo de Estabilización de Precios del Café, en cumplimiento de su objeto podrá financiar otro tipo de mecanismos que contribuyan a estabilizar el ingreso de los productores de café, previa aprobación por parte del Comité Directivo del Fondo de Estabilización de Precios del Café, órgano que fijará los criterios y procedimientos que correspondan.* Subrayado fuera de texto

(...) ***Parágrafo 2.*** *Los mecanismos de estabilización establecidos en el presente artículo operarán cuando el precio del café de calidad Arábica suave colombiano producido en Colombia conforme al artículo 9° de la presente ley, esté por debajo de los costos de producción establecidos técnicamente por la Secretaría Técnica del Fondo de Estabilización de Precios del Café.* Subrayado fuera de texto

Si bien la Ley 1969 de 2019 establece la necesidad de definir técnicamente los costos de producción para la operación de los mecanismos de estabilización, al verificar las actividades del Fondo de Estabilización de Precios del Café – FEPC, a corte 30 de junio de 2021, se identificó que aún no se contaba con una metodología

que permita estimar los costos de producción, lo cual es corroborado en el alcance a la respuesta de radicado 2021EEO162553, donde la Secretaría Técnica informa que *“Actualmente se está estructurando el proceso contractual con base en los términos de referencia concertados...”*

Pese a que el artículo 3 de la resolución No. 2 de 2020 del Comité Nacional del FEPC, define la estabilización de ingresos y el artículo 4 de la misma dispone que *“si el mecanismo tiene como propósito estabilizar el ingreso no será necesario tener en cuenta dentro de la metodología los costos de producción”*, el artículo 9 de la ley 1969 señala en su parágrafo *“En todo caso y sin perjuicio del mecanismo de estabilización adoptado, este último deberá garantizar los costos mínimos de producción de café colombiano, estimado por la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.”* Por tanto, para la CGR, la ley no hace distinción sobre qué mecanismos requieren conocer los costos de producción y, por el contrario, establece como regla general que los mecanismos de estabilización que implemente el FEPC deben conocer los costos mínimos de producción de café para garantizarlos al productor.

En consonancia con lo anterior, la Resolución No 1 de 2021 del Comité Nacional de Cafeteros del FEPC *“Por la cual se implementa el Proyecto Piloto del mecanismo Café a Futuro Seguro y se expide su reglamento operativo”*, establece dentro de sus considerandos *“... d. Que según el artículo 11 de la Ley 1969 de 2019 el FEPC podrá: “(...) financiar otro tipo de mecanismos que contribuyan a estabilizar el ingreso de los productores de café, previa aprobación por parte del Comité Directivo del Fondo de Estabilización de Precios del Café, órgano que fijará los criterios y procedimientos que correspondan”*. Por lo anterior, es claro que los mecanismos de estabilización de ingreso, entre los cuales se encuentra el mecanismo Café a Futuro Seguro, actualmente en etapa de implementación del proyecto piloto, tiene su fundamento legal en el artículo 11 de la ley 1969, por lo que deberá atender el citado parágrafo y, por ende, requiere de los costos de producción para su operación.

El parágrafo 2º señala que los costos de producción son un referente necesario para determinar cuando los precios del café estén por debajo de dichos costos, momento en que deben operar los mecanismos de estabilización. En palabras del exministro de Agricultura Andrés Valencia Pinzón luego de terminar el primer comité nacional del FEPC en febrero de 2020 *“... lo que dice la ley es que se debe proteger como mínimo el costo de producción y para ello habrá que definir una metodología de cálculo del costo de producción ... lo que se busca es que en el momento en que bajen los precios el Fondo entre a rescatar a los caficultores buscando o proteger un precio más alto o buscando estabilizar un nivel de ingresos, siempre por encima*

del costo de producción o por lo menos en un nivel que le permita al caficultor cubrir sus costos de producción”¹⁴ (Subrayado propio).

Lo anterior es causado por la inaplicación de los fundamentos legales establecidos en la Ley 1969, dado que el Comité Nacional del FEPC diferencia en su reglamentación interna los mecanismos de precios de los mecanismos de ingreso, señalando que estos últimos no necesitan tener en cuenta dentro de su metodología los costos de producción; argumento que contraría la disposición legal.

La falta de esta estimación de costos genera un riesgo frente al resultado e impacto de las intervenciones del Fondo, dado que se pueden ejecutar recursos sin determinar si se están cubriendo o no los costos de producción o realizar inversiones cuando el precio del café esté muy por encima de los mismos, como en la actual coyuntura. Riesgo que se puede materializar en el proyecto piloto de Café a Futuro Seguro que fue aprobado en mayo de 2021 y a corte 30 de junio se encuentra en etapa preoperativa, sin contar con este referente de costos.

Respuesta de la Entidad

Tanto la Secretaría Técnica del FEPC, como la FNC dieron respuesta a la observación, en los siguientes términos:

Respuesta FNC: Sobre el particular debemos manifestar, que con ocasión de la expedición de la Resolución 2 de 2020 del Comité Nacional de Cafeteros, lo cual hizo al amparo de sus obligaciones legales y contractuales, no inaplicó los fundamentos legales de la Ley 1969 de 2019; por el contrario, como quiera, que la ley de creación del FEPC, goza de un componente altamente técnico y a fin de contribuir con el diseño de mecanismos que desarrollen el objeto del FEPC y, en ese sentido, con el ánimo fundamental de optimizar la aplicación material de la ley, lo mismo que el recurso público, constituyeron los motivos que llevaron al Órgano de dirección del FEPC a la expedición de la referida Resolución.

Además, de la lectura de la Ley de creación del FEPC, salta a la vista, que el legislador habla indistintamente de mecanismos de estabilización para contribuir a estabilizar el ingreso - artículo 2 - y de estabilización de precios - artículos 9 y 11 -, lo que evidencia la ausencia de técnica al referirse a uno y a otro, y por supuesto, también, al definir los parámetros que se deben tener en cuenta, en su diseño, los cuales, por lo demás, son también diferentes en uno y otro caso.

¹⁴ Federación Nacional de Cafeteros de Colombia (19 de febrero de 2020). Fondo de Estabilización de Precio Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Andrés Valencia Pinzón [Archivo de video] YouTube. Rescatado de https://www.youtube.com/watch?v=zRNePeDFOis&t=224s&ab_channel=Federaci%C3%B3nNacionaldeCafeterosdeColombia

De ahí que, con base en este conjunto de consideraciones, el Comité Nacional del FEPC, con buen criterio y por supuesto, respetando siempre el marco legal aplicable, se haya dado a la tarea en la expedición de la Resolución 2 de 2020, de definir en el artículo 3 “Definiciones”, los conceptos de Estabilización de Precios y del Ingreso, los cuales, guardan evidente concordancia con lo dispuesto en el artículo 4, cuando hace referencia a las “Actividades del Fondo de Estabilización de Precios del Café”; lo cual, desde luego, resulta idóneo desde punto de vista interpretativo de la finalidad que persigue la ley, como quiera, que resultan totalmente compatibles con la intención de legislador y en general, con el marco normativo aplicable.”

Respuesta de la Entidad Secretaría Técnica del FEPC

Principales argumentos:

Los costos de producción en la caficultura son un parámetro complejo de estimar dada su variabilidad en términos de regiones, escalas de producción, sistemas productivos y paquetes tecnológicos utilizados, por lo tanto, estos deben analizarse desde un enfoque amplio e integral. En este sentido la respuesta a la observación será dividida en 3 partes, con las cuales se busca brindar una descripción suficiente y clara sobre: (I) la necesidad de considerar mecanismos de estabilización que propendan por generar capacidades de gestión del riesgo (mecanismos de estabilización de ingresos), (II) la base normativa que se utilizó para estructurar el mecanismo CFS y (III) los avances y el uso que se dará a los costos de producción como parámetro de activación de mecanismos de estabilización de precio en términos de lo establecido por la Resolución 2 de 2020 del Comité Nacional del FEPC.

Como lo establece la Ley 1969 de 2019 en su artículo 3, el objeto del FEPC es “adoptar mecanismos necesarios para contribuir a estabilizar el ingreso de los productores de café colombiano”. En esa medida, es importante considerar que el ingreso es una variable que se determina principalmente por el precio de venta y la cantidad producida. De ahí que sus fluctuaciones se expliquen por cambios o variaciones en cualquiera de estos dos componentes, cuya principal característica (en la mayoría de los casos) es que no se pueden anticipar sus cambios, pero con certeza tienen un impacto en el futuro.

Dado el componente estocástico que presentan las variaciones tanto de la producción como del precio, no hay forma de mitigar el impacto que tienen los factores que impactan el ingreso si estos solamente se tienen en cuenta cuando se ha materializado el evento.

Partiendo de esta definición de gestión de riesgos, el Comité Nacional del FEPC estableció mediante la Resolución No. 2 de 2020 del Comité Nacional del FEPC que para contribuir al logro efectivo del objeto de la Ley 1969 de 2019, es necesario diferenciar dos categorías de mecanismos: precio e ingreso. Los mecanismos de estabilización de precio se centran en ofrecerle al productor la posibilidad de cubrir sus costos, mientras que los mecanismos de ingreso se centran en mejorar la rentabilidad de la actividad productiva que tiene el caficultor, al anticipar y proteger los riesgos que la afectan.

A partir de lo descrito a lo largo de esta sección, se puede concluir que el objeto de los mecanismos de estabilización de ingreso, como se establece en la Resolución No.2 de 2020 del Comité Nacional del FEPC, es incentivar al productor para hacer una adecuada gestión de riesgos de manera previsiva antes de que ocurran posibles siniestros sobre el precio o la producción que afecten su ingreso.

Entonces, debido a las características del sector en materia de uso de herramientas de gestión del riesgo y el impacto que tienen los eventos climáticos sobre la producción y sus efectos fiscales, se hace evidente la necesidad de considerar mecanismos como el de estabilización de ingresos. Lo anterior, puesto que el sector se encuentra expuesto a variables que tienen un comportamiento fuera de control del productor y afectan su ingreso.

Estructuración del Mecanismo Café a Futuro Seguro (CFS):

La herramienta (CFS) se encuentra dentro de la categoría de mecanismos de estabilización de ingreso y por ende para la construcción de su metodología y para la operatividad del instrumento no requiere un parámetro de activación específico, sino que busca estar disponible de forma permanente para el productor con el fin de que pueda incentivarse la protección frente a riesgos climáticos en contratos de venta de café a futuro que por definición se hacen a precios que son remunerativos de su actividad. Ahora, esto no quiere decir que no se tenga en cuenta los costos de producción, se trata justamente de promover un ingreso remunerativo y estable para el productor. Por racionalidad económica, ningún productor firmaría un contrato de venta de café a precios que estén por debajo de sus costos, es por esto que el reglamento aprobado del piloto (Resolución 1 de 2021) insta a los productores a tomar decisiones informadas sobre la comercialización, pero también a protegerse de eventos climáticos que no están bajo su control y que pueden poner en peligro el cumplimiento del contrato afectando la estabilidad del ingreso actual y futuro del productor.

Definición de los Costos Medios de Producción:

La Secretaría Técnica en cumplimiento de sus objetivos estratégicos se encuentra trabajando en la construcción de una metodología para estimar los costos medios de producción para la caficultura colombiana. Este parámetro, según lo determina el artículo 4 de la Resolución No.2 del Comité Nacional del FEPC, se utilizará para activar específicamente los mecanismos de estabilización de precios, que serían mecanismos ya no de gestión previsiva de los riesgos sino de compensación de daño ante la ocurrencia de eventos inesperados que buscan evitar que el sector caiga en deterioro a causa de una crisis coyuntural.

En la medida en que un mayor porcentaje de los productores implementen instrumentos de gestión que protejan sus riesgos productivos o de mercado, se va a requerir una menor cantidad de recursos públicos para hacer compensaciones de precio, promoviendo un uso más responsable del recurso público, una modernización de la comercialización en el sector y un ingreso más estable y remunerativo para el productor.

Análisis de la respuesta

El FEPC divide su respuesta en tres partes: 1. La necesidad de considerar mecanismos de estabilización que propendan por generar capacidades de gestión del riesgo 2. Base normativa utilizada para estructurar el mecanismo CFS y 3. Avance y uso que se dará a los costos de producción.

Sobre el primer punto, la CGR no se refiere en su hallazgo a la necesidad o no de considerar mecanismos de estabilización que propendan por generar capacidades de gestión de riesgos, dado que esto es únicamente de competencia del Fondo.

Al respecto del segundo punto, sobre la base normativa que se utilizó para estructurar el mecanismo CFS, y que son criterios del proceso auditor, la Secretaría Técnica solo hace referencia a lo definido internamente por el Comité Nacional del FEPC mediante Resolución 2 de 2020 específicamente los artículos 3 y 4 de dicho reglamento y no se refiere de manera directa a lo establecido por la Ley 1969. Agrega frente al mecanismo CFS, que *“se encuentra dentro de la categoría de mecanismos de estabilización de ingreso y por ende para la construcción de su metodología y para la operatividad del instrumento no requiere un parámetro de activación específico, sino que busca estar disponible de forma permanente para el productor”*. No obstante, la CGR dentro del hallazgo no se refiere al parámetro activador de los mecanismos, sino al cumplimiento del artículo 9 de la Ley 1969, que establece que se deberán garantizar los costos mínimos de producción de café colombiano, sin perjuicio del mecanismo de estabilización que se trate.

La Secretaría Técnica complementa el anterior argumento, especificando que *“esto no quiere decir que no se tenga en cuenta los costos de producción, se trata*

justamente de promover un ingreso remunerativo y estable para el productor. Por racionalidad económica, ningún productor firmaría un contrato de venta de café a precios que estén por debajo de sus costos.” Por tanto, el FEPC reconoce que se debe tener en cuenta este parámetro, sin embargo, transfiere la estimación de los costos de producción al productor, aduciendo que este debe tomar decisiones informadas considerando que un productor no firmaría contratos de venta de café a futuro que no cubran sus costos.

Finalmente, frente a la normatividad, es necesario referirse nuevamente a la Ley 1969 de 2019 en su artículo 11 parágrafo 2, que especifica que los mecanismos de estabilización abordados en este artículo (tanto de ingreso como de precio) requieren la definición de unos costos de producción, hecho central del hallazgo. Al respecto de este punto la Federación argumenta que con la expedición de la Resolución 2 de 2020, no se inaplicaron los fundamentos legales de la Ley 1969, por el contrario, su motivación fue contribuir con el diseño de mecanismos que desarrollen el objeto del Fondo y optimizar la aplicación material de la Ley. Adicionalmente argumenta que el legislador habla indistintamente de mecanismos de estabilización de precios y de ingreso, lo que evidencia la ausencia de técnica al referirse a uno y a otro (mecanismo) y tampoco contempla las diferencias en la definición de los parámetros a tener en cuenta para su diseño.

El anterior argumento no es válido para la CGR, dado que en su respuesta el FEPC reconoce que efectivamente la Ley 1969 definió el parámetro de costos de producción para cualquiera de los mecanismos del FEPC, indistintamente de si abordaba precios o ingresos, y por la “ausencia de técnica al referirse a uno y a otro” por parte del legislador, fue necesario que el Comité Nacional diferenciara cuales mecanismos requerían este referente de costos, lo cual evidencia que existe diferencia entre lo definido por el Comité Nacional y lo definido por la Ley.

Finalmente, la Secretaría Técnica presenta los avances en materia de costos de producción, donde acepta que a la fecha se encuentra trabajando en la construcción de una metodología para estimar los costos medios de producción para la caficultura colombiana.

Por lo anterior los argumentos presentados por el Fondo no desvirtúan la observación presentada por la CGR, dado que a partir del anterior análisis es claro que pese a que la Resolución No. 2 de 2020 – FEPC, no exige la definición de costos de producción para mecanismos de estabilización de ingreso, la Ley si lo hace y el Fondo acepta que a la fecha no cuenta con dicha metodología.

Por lo anterior, se configura el hallazgo con connotación administrativa.

4.1.2 Hallazgo No. 2. Activación mecanismos de estabilización FEPC (HA)

La Ley 1969 del 2019 “por medio de la cual se crea el fondo de estabilización de precios del café” dispuso:

Artículo 6 “*Competencias del comité directivo. El comité Nacional de cafeteros como órgano de dirección del Fondo de Estabilización de Precios del Café, cumplirá las siguientes funciones:*

(...) 3. Determinar los parámetros de precios y procedimientos a partir de los cuales se activarán los respectivos mecanismos de estabilización.”

La Resolución 1 de 2020 “por la cual se expide el reglamento del Comité Nacional del Fondo de Estabilización de Precios del Café” estableció:

“Artículo 8. Funciones del Comité Nacional del FEPC. De acuerdo con la Cláusula Tercera del Contrato de Administración del Fondo de Estabilización de Precios del Café, el Comité Nacional como órgano de dirección cumplirá las siguientes funciones:

(...) 4. Determinar los parámetros de precios y procedimientos a partir de los cuales se activarán los respectivos mecanismos de estabilización.”

Una vez revisada la documentación que soporta los mecanismos de estabilización de precios del FEPC, no se identifica el cumplimiento de lo definido en el numeral 3 del artículo 6 de la Ley 1969 en relación con la determinación de los parámetros de precios y procedimientos a partir de los cuales se activarán los respectivos mecanismos de estabilización, labor encomendada al Comité Nacional del FEPC.

La Secretaría Técnica ha trabajado en el diseño y elaboración de dos mecanismos durante el periodo auditado, Café a Futuro Seguro y Protección del Precio en Ventas a Futuro, no obstante, para ninguno de estos mecanismos se identifican los criterios de activación.

Al consultar al FEPC al respecto de esta situación nos informa:

“Respecto a los requisitos y condiciones que activan este mecanismo, la Secretaría Técnica siguiendo la normatividad del FEPC - especialmente el artículo 8 de la Resolución No.1 del Comité Nacional del FEPC (Reglamento del Comité Nacional del FEPC) (Anexo 2) y el artículo 5 de la Resolución No.2 del Comité Nacional del FEPC (Reglamento Operativo del FEPC) (Anexo 3) - elaboró la metodología del

mecanismo Café a Futuro Seguro y el Reglamento Operativo del Proyecto Piloto del Mecanismo CFS:

- *La metodología del Mecanismo CFS (Anexo 4), aprobada por el Comité Nacional del FEPC en la sesión del 15 de diciembre de 2021, describe de forma detallada el funcionamiento del mecanismo en términos de: (I) el objeto del mecanismo, (II) las bondades del mecanismo y (III) la participación de los actores en el mecanismo*
- *El Reglamento Operativo del Proyecto Piloto del Mecanismo CFS, aprobado por el Comité Nacional del FEPC en la sesión del 27 de mayo de 2021 (Anexo 1), regula la forma en la que operará el proyecto piloto según la metodología del mecanismo aprobada por el Comité Nacional del FEPC. De esta forma, el Reglamento establece: (I) Objeto, (II) Características y funcionamiento del piloto, ámbito de aplicación (III) agentes de mercado que pueden hacer parte del mecanismo, (IV) obligaciones de las Partes del mecanismo (Productor, Agente de Mercado y Aseguradora) y (V) Componentes del mecanismo (Seguro Paramétrico de Clima y Seguro de Cumplimiento), entre otros.*

Protección del precio en ventas a futuro (PVF): el mecanismo PVF, hasta el momento, no ha sido presentado para aprobación al Comité Nacional del FEPC, por lo cual no han sido definidos requisitos o condiciones que activen su operación...
Subrayado fuera de texto.

De acuerdo con lo anterior, la Secretaría Técnica describe los elementos y componentes aprobados para el mecanismo CFS, sin embargo, no incluye alguna referencia que dé cuenta de los parámetros y procedimientos **que activan** este mecanismo, que ya cuenta con la aprobación de la metodología y reglamento operativo del proyecto piloto, por parte del Comité Nacional del FEPC. Frente al mecanismo protección de ventas a futuro, la Secretaría Técnica señala que no han sido definidos los requisitos que activen su operación, dado que aún no ha sido presentado para su aprobación al Comité Nacional, por lo que reconoce la necesidad de este parámetro para cada mecanismo. La ausencia de los parámetros y procedimientos que activan el mecanismo, previstos legalmente, dejan incertidumbre sobre la aplicación del piloto en la actual coyuntura de precios elevados y presencia de contratos a futuro, firmados previamente.

Lo anterior es causado por inobservancia de las funciones del Comité Nacional en relación con los requisitos y condiciones que debe cumplir cada mecanismo, lo que genera riesgos sobre la inversión de recursos públicos en mecanismos de estabilización aprobados que no cuenten con todos los parámetros legales exigidos y a partir de los cuales se determine la oportunidad de su aplicación.

Respuesta de la Entidad

Principales argumentos:

La Secretaría Técnica del FEPC ha diseñado los aspectos técnicos y operativos de los mecanismos de estabilización con base en lo establecido en la Ley 1969 de 2019 y en la Resolución No.2 de 2020 del Comité Nacional del FEPC (Reglamento Operativo del FEPC). En particular, la Secretaría se ha basado en esta última para el planteamiento de los mecanismos de estabilización de ingreso, como lo es la herramienta “Café a Futuro Seguro”. Así las cosas, para analizar el funcionamiento de los parámetros de activación a la luz de esta Resolución, vale la pena describir las definiciones y diseño metodológico de las dos estrategias de estabilización con las que cuenta el FEPC para poder cumplir su objeto misional cual es el de estabilizar el ingreso del productor, valga de nuevo reiterar que este se compone de dos variables (precio, cantidad).

Frente al diseño metodológico y por ende lo referente a los parámetros que activan los mecanismos de estabilización de ingresos, el artículo 4 de la Resolución No.2 de 2020 del Comité Nacional del FEPC, establece que “(...) si el mecanismo de estabilización tiene como propósito estabilizar el ingreso no será necesario tener en cuenta dentro de la metodología los costos de producción”. Este planteamiento se alinea con el comportamiento que siguen los factores que pueden afectar el ingreso del productor y las estrategias que se pueden utilizar para mitigarlos. Lo anterior se puede evidenciar al analizar lo que sucede con la volatilidad del precio y con los riesgos climáticos:

Restringir un mecanismo de estabilización de ingreso al parámetro de activación de costos de producción limitaría la posibilidad de que el productor pueda utilizar herramientas de mercado para buscar un ingreso estable que remunere de mejor forma su trabajo, que genera cultura de gestión de riesgos, restringiendo únicamente a lo mínimo, y perpetuando la dependencia de mecanismos asistencialistas de compensación de costos.

Los eventos climáticos tienen la característica de que la materialización de este riesgo no distingue el ciclo de precios, ni la garantía de los costos. Para evidenciar este aspecto, basta con revisar lo que sucedió en el año 2011, periodo en el que el precio internacional (contrato C) alcanzó máximos históricos de 333 centavos de dólar por libra y el precio (promedio anual) interno tuvo un incremento del 30% con respecto al año 2010, al cerrar en 976 mil pesos por carga⁸. No obstante, en el 2011 el productor no logró tener un incremento en su ingreso, por el contrario, este se redujo, como consecuencia de una reducción en la producción (cercana al 12% respecto al 2010) causada por uno de los Fenómenos de la Niña con mayor impacto

que haya tenido el país (Méndez, 2013). En este sentido, considerar los costos de producción como el único parámetro de activación en mecanismos de estabilización de ingreso dejaría de tener en cuenta que existen otros factores fuera del control que inciden sobre el ingreso del productor.

Con base en lo descrito, se puede mencionar que según lo establecido por el Comité Nacional del FEPC en los artículos 3 y 4 de la Resolución No.2 de 2020 del Comité Nacional del FEPC, los mecanismos de estabilización de ingreso (al no tener como parámetro de activación los costos de producción) buscan estar disponibles de manera permanente para que el productor pueda hacer una adecuada y previsiva gestión de los riesgos que afectan su ingreso. Mientras que, los mecanismos de estabilización de precio operarán únicamente cuando el precio este por debajo de los costos producción, siendo este su parámetro de activación.

Análisis de la respuesta

La FNC y la Secretaría Técnica del FEPC, no incluyen en su respuesta argumentos que permitan evidenciar o dar cuenta del cumplimiento de la función de determinar los parámetros de precios y procedimientos a partir de los cuales se activaran los respectivos mecanismos de estabilización a cargo del Comité Nacional del FEPC, de acuerdo con lo definido en el artículo 6 de la Ley 1969 y en el artículo 8 de la Resolución FEPC 1 de 2020.

La respuesta describe las diferencias entre los mecanismos de estabilización de ingreso y de precio, y argumenta que los mecanismos de ingreso no se pueden restringir únicamente a la utilización del parámetro de costos de producción, dado que esto traería limitaciones para el productor, por lo que se insta a la CGR a contemplar en su análisis parámetros diferentes a los costos de producción. Sin embargo, en el hallazgo no se hace alusión a un parámetro en específico, sino que de manera general se cuestiona la ausencia de parámetros de activación para los mecanismos de estabilización del FEPC de acuerdo con la normatividad ya citada.

Si bien para el FEPC, los mecanismos de estabilización de ingreso (al no tener como parámetro de activación los costos de producción) buscan estar disponibles de manera permanente para que el productor pueda hacer una adecuada y previsiva gestión de los riesgos que afectan su ingreso, esta disponibilidad (tiempo en que se activaran) no se encuentra definida dentro de ninguno de los soportes allegados a la CGR.

Por lo anterior es claro para la Contraloría que, a la fecha el FEPC no ha definido formalmente los parámetros de activación de los mecanismos de estabilización que se encuentran aprobados por el Comité, dado que sin importar el tipo de mecanismo

de estabilización, siendo validos los propuestos, o el parámetro definido por el FEPC para su activación, la respuesta no da cuenta del cumplimiento de la función legal en lo relacionado a la definición formal de estos parámetros por parte del Comité Nacional del Fondo.

Por lo anterior, se configura el hallazgo con connotación administrativa.

4.1.3 Hallazgo No. 3. Aplicación de requisitos para la contratación (FEPC-MADR) (HA)

La Resolución 8 del 30 de octubre de 2000, “*Por la cual se adopta el Estatuto de Contratación de la Federación Nacional de Cafeteros con recursos parafiscales cafeteros.*”, establece:

“(...) ARTÍCULO 2o. - FINES DE LA CONTRATACIÓN. Los contratos, mediante los cuales la Federación Nacional de Cafeteros comprometa recursos para fiscales cafeteros, deben cumplir los objetivos previstos en las normas e les vigentes en orden a impulsar y fomentar una caficultura eficiente, sostenible y mundialmente competitiva, por medio de las actividades fijadas en el contrato do Administración del Fondo Nacional de/Café de 1997.

*ARTÍCULO 3o. Alcance del Estatuto. El presente Estatuto es un reglamento interno de contratación que establece obligaciones para los **empleados** de la Federación Nacional de Cafeteros. (...)” (sic)*

“(...) ARTÍCULO 26° DE LOS SISTEMAS DE SELECCIÓN DEL CONTRATISTA: La selección del contratista se hará según el sistema de contratación que corresponda al tipo o cuantía del contrato. La invitación a presentar propuestas o cotizaciones se hará siempre procurando una adecuada variedad de alternativas, y una equilibrada distribución de oportunidades. Cuando hubiere registro de proponentes las cotizaciones e invitaciones a proponer o concursar se solicitarán únicamente a quienes estuvieren inscritos. La selección del contratista se realizará a través de alguno de los siguientes sistemas: de contratación simple, contratación sin convocatoria a proponer; contratación con convocatoria privada a proponer; contratación con convocatoria abierta a proponer; y concurso de méritos.

PARÁGRAFO: Cuando la selección del contratista daba hacerse en el exterior y para contratos que deban ejecutarse allí, los principios aquí definidos se cumplirán de la manera que concuerde con la legislación y a las prácticas comerciante país en que se vaya a realizar el objeto del contrato. Si por estas normas o costumbres no procediere la convocatoria a proponer, deberá en todo caso, cuando se trate de

contratos de cuantía media, de mayor o de máxima cuantía satisfacer los requisitos previstos para la contratación sin convocatoria a proponer. (...) (sic)

“(...) ARTÍCULO 27v. CONTRATACIÓN SIMPLE En sistema de contratación simple no se requiere cumplir con trámites o requisitos para la escogencia del contratista, o para la elaboración o celebración del contrato; bastará con dejar memoria escrita sobre la identificación del contratista, el objeto del contrato, su plazo y valor. La contratación simple podrá seguirse cuando se trate de contratos de mínima cuantía. Deberán celebrarse por escrito todos los contratos, cualquiera que fuere su cuantía, cuyo objeto sea el de disposición o gravamen de inmuebles, fiducia, suministro, prestación de servicios y de consultoría. (...) (sic)

“(...) ARTÍCULO 28° CONTRATACIÓN SIN CONVOCATORIA A PROPONER. En los contratos de cuantía media y menor cuantía la contratación no requerirá de convocatoria a proponer, pero la elección del contratista se hará al menos entre tres cotizantes, cuando la cuantía sea media, o al menos entre dos cotizantes, cuando la cuantía fuere menor. La solicitud de cotizaciones deberá formularse indicando su carácter meramente informativo. (...) (sic) (Subrayado fuera de texto)

“(...) ARTÍCULO 33°. - DE LA SELECCION DEL CONTRATISTA. Quién esté facultado para autorizar/contrato, seleccionará como contratista a quien hubiere presentado la propuesta más favorable de conformidad con los criterios señalados en el respectivo pliego de condiciones si lo hubiere, o teniendo en cuenta los criterios de calidad la relación costo beneficio, experiencia y oportunidad de la propuesta o cotización.

El proceso de selección podrá darse por terminado, o suspenderse sin escoger a ninguno, sino se presentare el número mínimo de propuestas válidas indicado en el Pliego de Condiciones o cuando se dieron motivos o causas que impidan la escogencia objetiva; también por inconveniencia expresada por el Comité Ejecutivo o por el Comité Departamental.

La Federación informará por escrito a los proponentes la selección realizada, o la conclusión del trámite sin selección o la suspensión del trámite de selección. (...) (sic) (Subrayado fuera de texto)

“(...) ARTÍCULO 37° DE LAS EXCEPCIONES PARA LA OFERTA O CONVOCATORIA A PROPONER. No se requerirá de convocatoria a proponer, o de concurso de méritos, o de cotizaciones, cuando se tratara de contratos de:

- 1) Compraventa o arrendamiento de inmuebles.*
- 2) Prestación de servicios o de consultoría, con un único oferente, o que deban celebrarse teniendo en cuenta las calidades personales del contratista.*

- 3) Los de seguros, de fiducia o de encargo fiduciario.
 - 4) De empréstito o de mutuo
 - 5) Adquisición de bienes muebles con único oferente; o cuando se trate de obras especializadas, científicas técnicas o artísticas,
 - 6) Cuando las adquisiciones lo sean en el extranjero, o en desarrollo de convenios internacionales para la promoción del comercio exterior, particularmente del café.
 - 7) Cuando el contrato fue objeto de convocatoria declarada desierta.
 - 8) Cuando se debiere contratar bajo condiciones de urgencia manifiesta.
- (...)” (sic) (Subrayado fuera de texto)

“(…) ARTÍCULO 39°. DE LA REVISIÓN JURÍDICA. Los pliegos de condiciones de las convocatorias a contratar, los contratos y las actas de liquidación de los contratos deberán contar con el visto bueno de la División Jurídica de la Oficina Central, o del área que haga sus veces en los Comités Departamentales, o en las Oficinas en el Exterior. La autorización podrá impartirse sobre formatos de pliegos de condiciones, contratos o de actas de liquidación. (...)” (sic) (Subrayado fuera de texto)

“(…) ARTÍCULO 52° CLASES DE CONTRATOS. La formación, celebración y ejecución de los contratos nominados e innominados se regirán por lo que dispone este Estatuto y por las normas del Código Civil, el Código de Comercio y disposiciones complementarias. Además, se ajustarán a lo que aquí se establece en particular, para algunos de los contratos típicos. (...)” (sic)

“(…) ARTÍCULO 63° DEL CONTRATO DE CONSULTORÍA. El objeto del contrato de consultoría es el de la interventoría, asesoría, gerencia de obra o proyecto; dirección, ejecución de diseños, planos, anteproyectos y proyectos. También el diseño de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, p.e. factibilidad o factibilidad de proyectos específicos. (...)” (sic)

“(…) ARTÍCULO 64° DEL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS. El objeto del contrato es la prestación de servicios directamente o con personas a cargo bajo la responsabilidad del contratista.

Se contratará preferiblemente con personas jurídicas, o con personas naturales que habitualmente presten sus servicios de manera independiente.

Cuando el contratista requiriere de más personas para cumplir con el objeto del contrato, se debe tener en cuenta su nivel organizativo y operacional para el pago de todas las obligaciones laborales.

Al finalizar el contrato, el contratista deberá hacer entrega de la memoria documental, con valor probatorio, de cumplimiento de esas obligaciones.

Los contratos de prestación de servicios jurídicos para estudios, gestiones judiciales o administrativas, deberán contar con visto bueno del Área Jurídica sobre el objeto del contrato y con respecto al contratista.

PARÁGRAFO: Los derechos patrimoniales de autor sobre las obras de carácter intelectual objeto de los contratos de prestación de servicios serán de la Federación Nacional de Cafeteros y así se pactará en los contratos. (...)" (sic)

"(...) ARTÍCULO 69° DEL CONTROL. La Oficina de Control Interno o la Dependencia que haga sus veces podrá evaluar selectivamente el cumplimiento de esta Resolución. (...)" (sic)

La Resolución 9 del 5 de septiembre de 2019, "Por la cual se modifica la Resolución 8 de 2000 a través de la cual "se adoptó el Estatuto de Contratación de la Federación Nacional de Cafeteros con recursos parafiscales cafeteros" modificó solo parcialmente y no en su totalidad la Resolución 8 de 2000. Hace referencia a los siguientes artículos, de manera expresa, así:

"(...) ARTÍCULO 1°. Modificar el Artículo 4° de la Resolución No. 8 de 2000, el cual quedará así:

"ARTÍCULO 4°. DE LA REPRESENTACIÓN. (...)" (sic)

"(...) ARTÍCULO 2°. Modificar el Artículo 17 de la Resolución No. 8 de 2000, el cual quedará así:

"ARTÍCULO 17. DEL COMITÉ GENERAL DE CONTRATACIÓN. (...)" (sic)

"(...) ARTÍCULO 3°. Modificar el Artículo 18 de la Resolución No. 8 de 2000, el cual quedará así:

"ARTÍCULO 18. FUNCIONES DEL COMITÉ GENERAL DE CONTRATACIÓN. (...)" (sic)

(...)

"(...) ARTÍCULO 5°. Los demás artículos de la Resolución No. 8 de 2000 que con la presente Resolución no resulten modificados, continúan vigentes. (...)" (sic)

Una vez analizado el Estatuto de Contratación de la FNC (Resolución 8 de 2000), y verificada la información que reposa en los documentos contractuales allegados, se

evidenciaron debilidades en la aplicación de los precitados documentos, en cuanto al cumplimiento de los requisitos establecidos para llevar a cabo la contratación (en especial en la etapa precontractual) por parte de la FNC, como administradora del FEPC.

Por tal motivo y con el fin de verificar el cumplimiento de los procesos y procedimientos, así como de los requisitos relacionados con la selección de los contratistas se solicitó a la entidad auditada mediante oficio 2021EE0154924, copia de los contratos celebrados por Prestación de Servicios y Consultoría durante las vigencias 2020 y 2021(junio).

Los contratos solicitados fueron remitidos, con especificaciones a partir de la etapa contractual y no precontractual como fueron requeridos. Sin embargo y con el fin de lograr llevar a cabo la verificación, se requirió nuevamente a la FNC, para que allegara de forma clara y precisa los documentos solicitados, a lo que dio respuesta mediante documento “GAF21C07385” del 11 de octubre de 2021, donde expuso en alguno de sus apartes lo siguiente:

“(...) En respuesta a la solicitud, en los términos planteada, de entrada, resulta oportuno precisar, que el expediente o carpeta contractual, en la forma como lo tiene dispuesto la FNC como administradora del FEPC, no exige que dentro de la misma se encuentren los soportes de las etapas “precontractual” y de “ejecución contractual”.

Lo anterior, por supuesto, no significa que no se cuenten con los soportes aplicables que den cuenta de la ejecución de cada una de las referidas etapas, de conformidad con lo previsto en tanto en la Resolución 8 de 2000 y lo pactado en cada uno de los contratos que son objeto del proceso auditor, sino que, se encuentran ubicados en las diferentes dependencias internas que tengan o hayan tenido relación directa tanto con la génesis de la relación contractual, como en su ejecución y posterior, terminación y liquidación.

*Bajo ese contexto, por ejemplo, **en la Dirección Jurídica, se ubican las carpetas físicas**, en las que como ya se ha advertido, reposan los documentos que fueron necesarios para la elaboración de cada uno de los contratos y que constituyen el expediente o carpeta contractual y, en la herramienta SAP, se encuentran las evidencias de la aceptación de la prestación del servicio y la generación de las cuentas por pagar a los diferentes proveedores durante lo corrido de la ejecución contractual, cumpliendo con tal propósito, con la exigencias que se encuentran pactadas en cada uno de los contratos.*

Por lo tanto, para que el Equipo Auditor pueda tener la evidencia suficiente, se anexan los documentos que en cada caso resultan aplicables y que dan soporte a las etapas “precontractual” y “ejecución contractual” de las personas que se relacionan en el siguiente cuadro y que actualmente hacen parte del equipo de la Secretaría Técnica del FEPC

(...) Ahora bien, dentro del análisis que se está haciendo, el Equipo Auditor no puede ni debe perder de vista que la celebración de los contratos de prestación de servicios fue adelantada de acuerdo con los requisitos que exige la Resolución 8 de 2000 para cada tipo de contratación que se empleó con tal propósito.

(...)” (sic) (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Analizada la respuesta al oficio de solicitud de información y sus respectivos anexos, se evidencia el incumplimiento de los preceptos normativos anteriormente expuestos, toda vez que para el caso de los Contratos CN -2020 -0436 suscrito para la Secretaría Técnica y CN -2020 -0824 con el consultor Pensiero SAS no se allegaron los documentos relacionados con la etapa precontractual entre los cuales se pueden enunciar los siguientes: (propuestas, cotizaciones, ofertas, entrevistas, resultado de las mismas, certificaciones de único oferente, entre otros), así, se incumplió con los requisitos y documentos establecidos para la escogencia de la persona natural o jurídica a contratar por parte de la FNC, como administrador del FEPC, lo que conlleva a determinar la vulneración, de los principios de planeación, transparencia y de selección objetiva de los candidatos, cotizantes u oferentes.

Estas situaciones se presentaron por debilidades en los mecanismos de control al seguimiento de los contratos por parte de la entidad administradora (FNC) y por parte del Gobierno Nacional, representado en el Contrato de Administración del FEPC por el MHCP y el MADR, tal y como se señala en el numeral 2, de la CLAUSULA SÉPTIMA del citado contrato de administración: “Ejercer la vigilancia administrativa y financiera del presente **CONTRATO.**”, inobservancias que ponen en riesgo el cumplimiento de la normatividad existente, las Resoluciones expedidas para tal fin y los procesos y procedimientos relacionados con la gestión contractual de la FNC.

Respuesta de la Entidad

“De manera recurrente el Equipo Auditor de la CGR ha venido sosteniendo que de los documentos solicitados en el curso del proceso auditor y oportunamente entregados por la FNC, se echa de menos aquellos que den cuenta de haberse surtido en debida forma la “etapa precontractual” y que como tal, “[...] conlleva a

determinar la vulneración, de los principios de planeación, transparencia y de selección objetiva de los candidatos, cotizantes u oferentes. [...]"

Lo anterior, derivado de las "[...] debilidades en los mecanismos de control al seguimiento de los contratos por parte de la entidad administradora (FNC) y por parte del Gobierno Nacional, representado en el Contrato de Administración del FEPC por el MHCP y el MADR. [...]"

Vueltos a mirar los hechos sobre los cuales el Equipo Auditor edifica la observación, disentimos totalmente de su contenido, dado que cada uno de los contratos de prestación de servicios se celebraron atendiendo estrictamente lo dispuesto por la Resolución 8 de 2000 de acuerdo con las exigencias previstas para cada uno de los sistemas de selección empleados, que básicamente se circunscribieron a los previstos en los artículos 27 y 37, relativos a la contratación simple y a la excepciones para la oferta o convocatoria a proponer, respectivamente.

(...)

Se destaca que cada uno de los sistemas empleados para la selección de los contratistas de la Secretaría Técnica del FEPC y que marcaron la pauta para la celebración de los correspondientes contratos de prestación de servicios se advierte, como común denominador, que en ninguno de ellos se exige cumplir con trámites o requisitos para la escogencia del contratista.

Situación similar ocurrió con los contratos de prestación de servicios celebrados (...)

(CN -2020 -0436 y CN -2020 -0824).

...en los cuales, al haberse hecho a través de la excepción prevista en el ordinal 2 del artículo 37, no se requería "[...] de convocatoria a proponer, o de concurso de méritos, o de cotizaciones cuando se tratare de contratos de: "[...] 2. Prestación de servicios o de consultoría, con un único oferente, o que deban celebrarse teniendo en cuenta las calidades personales del contratista. [...]"

De tal manera que, en uno y otro caso, la documentación que da cuenta de la etapa precontractual se circunscribió únicamente a contar con una oferta y la justificación correspondiente. Lo anterior, derivado de lo dispuesto en el ordinal 9 de la Cláusula 6 del Contrato de Administración del FEPC, que contempla como una de las obligaciones de la FNC, "[...] Contratar el personal necesario para el cumplimiento de sus obligaciones, correspondiendo exclusivamente a la FEDERACIÓN, como administrador del FEPC, el pago de salarios, honorarios o su equivalente, prestaciones e indemnizaciones laborales de dicho personal, incluido el personal

que conforme la Secretaría Técnica definida por el Comité Nacional de Cafeteros del FEPC, el cual en todo caso no será empleado de la FEDERACIÓN. [...] (Subrayado fuera de texto). Igualmente y tal y como consta en la regulación y justificaciones correspondientes, estas contrataciones obedecen a directrices señaladas al Administrador.

De acuerdo con lo anterior se concluye, que en la celebración de los contratos de prestación de servicios del equipo de la Secretaría Técnica del FEPC, se cumplieron en toda su extensión con las exigencias previstas en los artículos 27 y 37 de la Resolución 8 de 2000, cuyos soportes ya son ampliamente conocidos por el Equipo Auditor y a los cuales, necesariamente nos corresponde volvernos a remitir.

En ese sentido, reiteramos en toda su extensión, lo expresado en los memorandos GAF21C06110 del 24 de agosto, GAF21C06842 del 23 de septiembre y GAF21C07385 de 11 de octubre, todos de 2021, en relación con este asunto.” (sic)

Análisis de la respuesta

Una vez analizados los argumentos expuestos por la FNC, respecto a la forma como se lleva a cabo la contratación en el FEPC, no se entienden los motivos por los cuales se señala en repetidas ocasiones por parte de la entidad auditada, que la norma a aplicar en los contratos suscritos para el Secretario Técnico CN-2020- 0436 y la firma de Consultoría CN- 2020- 0824, es la relacionada con el artículo 37 de la Resolución 8 de 2000, el cual establece que: “(...) De las excepciones para la Oferta o la Convocatoria a Proponer. No se requerirá de convocatoria a proponer, o de concurso de méritos, o de cotizaciones, cuando se tratara de contratos de: “(...) 2. Prestación de servicios o de consultoría, con un único oferente, o que deban celebrarse teniendo en cuenta las calidades personales del contratista. (...)”, (subrayado fuera de texto), sin embargo, dentro de la justificación para la contratación del secretario Técnico del 6 de mayo de 2020, existen algunos enunciados en el que se evidencia lo contrario a lo esgrimido en los argumentos presentados, ya que señalan lo siguiente:

“(...) Posteriormente, en la sesión de marzo 25 de 2020, el Comité Nacional del FEPC determinó que los candidatos a Secretario Técnico se presenten cada uno al grupo conformado por el Comité Directivo de la Federación, el Asesor de Gobierno en Asuntos Cafeteros y a un representante del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (Subrayado y negrilla fuera de texto).

A partir de la presentación de los candidatos al grupo mencionado, el Comité Nacional del FEPC en su sesión de abril 21 de 2020 decidió por unanimidad y con el voto expreso y favorable del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural y del

Ministro de Hacienda y Crédito Público designar como Secretario Técnico del FEPC al señor (...), identificado con Cédula de Ciudadanía 79.749.6XX” (...)” (sic)

Documento que evidencia que la contratación del secretario Técnico se llevó a cabo de acuerdo con lo señalado en el artículo 28 y no conforme a lo expuesto en el numeral 2°, del artículo 37 de la Resolución 8 de 2000, ya que se llevó a cabo el análisis de otros candidatos para el citado cargo.

Respecto al contrato CN- 2020- 0824 suscrito con la empresa de consultoría Pensiero SAS, la FNC señala que la contratación de este servicio se llevó a cabo conforme a lo señalado en el artículo 37 de la Resolución 8 de 2000, sin embargo se pudo evidenciar que la celebración del citado contrato se llevó a cabo conforme a los lineamientos del artículo 28 de la citada Resolución, ya que en el documento denominado “MEMORIA DE REUNIÓN”, del 28 de julio de 2020, y elaborado por la Secretaria Técnica del FEPC, se relacionan 5 firmas que se presentaron entre ellas la del consultor seleccionado para el contrato requerido, quedando registrado como a continuación se transcribe:

*“(…) Análisis previos: La Secretaría Técnica analizó la posibilidad de **que esta asesoría fuera prestada por firmas especializadas de consultoría en asuntos jurídicos o normativos**, así como en centros de investigación económica o de políticas públicas. Sin embargo, se desprende del análisis que no resulta fácil encontrar en estos oferentes la confluencia de la experiencia específica en los asuntos relevantes para el FEPC que permitan realizar un acompañamiento apropiado frente a la necesidad planteada por la Secretaría Técnica, a saber: Conocimiento de las políticas públicas del sector agropecuario colombiano, experiencia y conocimiento en el funcionamiento operativo de fondos parafiscales y en especial fondos de estabilización de precios, conocimiento de la normatividad en materia de financiamiento y gestión de riesgo del sector agropecuario colombiano, y conocimiento acerca del manejo del comercio internacional y las normas de competencia para productos agrícolas. (Anexo 1). (Subrayado y negrilla fuera de texto)*

*Idoneidad: La Secretaría Técnica propuso a la mesa la experiencia de Pensiero International Advisors como un consultor idóneo para atender la necesidad de la Secretaría Técnica teniendo en cuenta lo previsto en el Estatuto de Contratación de la FNC con recursos parafiscales cafeteros (numeral 2 del artículo 37 de la Resolución 8 de 2000) en el sentido de considerarse como excepción para la oferta o convocatoria a proponer, o concurso de méritos, o de cotizaciones, un contrato de prestación de servicios o de consultoría, con un único oferente, o que deban celebrarse teniendo en cuenta las calidades personales del contratista, **que en este***

caso se evidencian por la experiencia específica relacionada. (Subrayado fuera de texto)
(...)”

De acuerdo con lo anterior, conforme a los documentos expuestos se acredita que hubo candidatos para el caso del Secretario Técnico, así como también existieron, propuestas para el caso de la Consultoría Especializada, por lo cual se identificaron inconsistencias en la aplicación del sistema de las cuantías y las instancias de autorización de la FNC, en especial lo relacionado en el ítem de la **MENOR CUANTÍA** teniendo en cuenta que esta va **“DESDE 39 HASTA 770 SMMLV”**, rango en el cual estaban inmersos los citados contratos, para el año 2020, así como el cumplimiento de los procesos, procedimientos y subprocesos establecidos por la FNC, para la gestión contractual en todas sus etapas, situación que denota una incongruencia en la aplicación normativa de la FNC y evidencia un incumplimiento a los principios constitucionales señalados en el artículo 209 de la CP, entre los cuales enuncia entre otros *“(...) igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad,(...)”*.

Por lo anterior se mantiene el hallazgo de carácter administrativo, toda vez que la FNC, no puede pasar por alto sus propias normas, procesos, procedimientos y subprocesos para llevar a cabo la contratación de profesionales para el desarrollo de las actividades que le fueron encomendadas por mandato legal como administradora del Fondo de Estabilización de Precios del Café.

Por lo anterior, se configura el hallazgo con connotación administrativa.

4.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO 2

OBJETIVO ESPECÍFICO 2
Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento de las actividades desarrolladas durante la etapa de arranque y puesta en marcha del FEPC, de conformidad con los criterios legales, el contrato de administración, el reglamento operativo y demás documentos afines al proceso de planeación.

Para dar cumplimiento a lo definido en este objetivo, el equipo auditor, abordó la evaluación a partir de la documentación disponible, y la gestión del FEPC en sus etapas de alistamiento y puesta en marcha, sobre la que cabe destacar los siguientes hechos evidenciados y análisis realizados:

En primer lugar, se estudió las fuentes de ingreso del FEPC, sobre las que se identificó que para las vigencias 2020 y 2021, la fuente Presupuesto General de la

Nación y Contribución cafetera eran las únicas disponibles, las demás fuentes dentro de las que cabe destacar el ahorro de los caficultores (cesiones) no aportó recursos. De forma que, si bien el artículo 13 de la Ley 1969 define múltiples fuentes de financiación, todas ellas no son permanentes ni obligatorias, por lo cual se requieren actividades adicionales para su gestión.

Al respecto es importante mencionar que el sector cafetero durante 2021, se encuentra en una coyuntura particular, en la que los precios del café han alcanzado máximos históricos en el país; no obstante, el FEPC a 30 de junio de 2021, no había realizado ninguna acción en busca de materializar la fuente de ingreso ahorro de los caficultores- cesión, pese a que su consultor ha destacado en sus resultados, la importancia de los mecanismos de cesión para la sostenibilidad financiera de los Fondos de Estabilización.

Por otra parte, al abordar la gestión del FEPC en sus etapas de arranque y puesta en marcha, es necesario indagar de manera directa por los Mecanismos de Estabilización y los procesos que estos han surtido para cumplir su fin último de beneficiar a los caficultores. A partir de las respuestas del Fondo se identificó que, a 30 de junio de 2021, el FEPC ha venido trabajando en dos mecanismos de estabilización, a saber:

En primer lugar, el mecanismo de estabilización de ingreso café a futuro seguro - CFS, diseñado y presentado por la Secretaría Técnica al Comité Nacional del FEPC, quien aprobó el 27 de mayo de 2021 la implementación del Proyecto Piloto y su reglamento operativo, y a cierre del proceso auditor, este mecanismo se encuentra en desarrollo de los aspectos preoperativos.

La Resolución 1 de 2021 del FEPC, describe el Mecanismo CFS en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 14. Descripción del mecanismo Café a Futuro Seguro: el mecanismo busca impulsar las ventas de café a futuro como estrategia para mitigar el riesgo de caída de precio que afecta el ingreso del productor. Para esto el productor suscribirá un contrato de venta de café a futuro con un Agente de Mercado y aportará dos garantías como parte integral de dicho contrato. En primer lugar, accederá a un seguro climático, que tendrá una prima subsidiada parcialmente a través del ISA y un incentivo complementario a través del FEPC y/o terceras partes, además en la porción no subsidiada, el FEPC financiará el pago de la prima hasta el momento de la terminación y liquidación del Contrato, para que el Productor se cubra de eventuales riesgos climáticos que afecten su productividad. En segundo lugar, el productor será tomador de un seguro de cumplimiento, cuya prima será financiada por el FEPC hasta el momento de la terminación y liquidación del Contrato de venta

a futuro, con el fin de que éste se afiance y ofrezca al agente de mercado un respaldo frente al riesgo de contraparte. Adicionalmente, el Productor tendrá la posibilidad de aplicar a la Línea Especial de Crédito (LEC) de Agricultura por Contrato, que le permitirá el acceso una tasa de interés subsidiada con destinación a capital de trabajo, de acuerdo con las condiciones establecidas por FINAGRO.”

En segundo lugar, se desarrolla el Mecanismo de Estabilización de Precio Protección de Ventas a Futuro (PVF), el cual se encuentra en una fase de propuesta que fue presentada al Comité nacional como avance de una línea de investigación basada en el uso de derivados financieros, pero conforme a la información de la Secretaría Técnica, este mecanismo aún no ha sido aprobado por el Comité Nacional del FEPC.

Así las cosas, a partir de los avances y desarrollos de estos mecanismos, el equipo auditor evaluó los soportes correspondientes y los contrastó con los criterios de evaluación aprobados para este proceso, identificando las siguientes situaciones:

En la evaluación de la gestión de riesgo de los mecanismos, se identificó de manera específica el requerimiento de la Política de Gestión de Riesgo Financiero para los mecanismos del FEPC, y de acuerdo con lo definido en la *Resolución No. 1 de 2020 Comité Nacional del FEPC “Por la cual se expide el reglamento del Comité Nacional del Fondo de Estabilización de Precios del Café”*, el Comité Nacional debe: “Evaluar y establecer una política de gestión del riesgo financiero para los mecanismos diferentes a los de estabilización de precios.”, como es el caso del mecanismo de estabilización de ingreso CFS, no obstante, a la fecha no se ha dado cumplimiento a este lineamiento legal.

También se identificó, que de acuerdo con lo definido en la Ley 1969 de 2019, artículo 14. numeral.1, los mecanismos de entrega de los subsidios al productor serán materia de reglamentación por parte del Gobierno Nacional. Sin embargo, el mecanismo de estabilización CFS que ya cuenta con aprobación para prueba piloto, no tiene reglamentado el subsidio a la prima del seguro agropecuario que va a ser entregado a los productores, con cargo a recursos del FEPC.

Finalmente, la CGR identificó algunos factores que limitan el acceso de los beneficiarios del Fondo, al Mecanismo Café a Futuro Seguro, debido a que una parte de los recursos para su implementación dependen de la bolsa sectorial de la política agropecuaria, a través de las asignaciones específicas de los instrumentos ISA y LEC, y además existe una cláusula de limitación de responsabilidad del FEPC frente al acceso de los caficultores a los instrumentos de la política sectorial ya mencionados, por lo que no se garantiza que los potenciales participantes del piloto puedan acceder a la totalidad de beneficios del mecanismo.

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

4.2.1 Hallazgo No. 4. Estabilidad financiera FEPC (Cesiones y Compensaciones). (HA)

Ley 1969 de 2019 “por medio de la cual se crea el fondo de estabilización de precios del café”

“Artículo 11°. Mecanismos de estabilización. El Fondo de Estabilización de Precios del Café podrá aplicar mecanismos de cesión de estabilización y compensación de estabilización de precios, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 40 de la Ley 101 de 1993; u opciones financieras en busca de un ingreso adicional al de mercado cuando el promedio del precio internacional del café haya tomado valores extremadamente bajos. El Fondo de Estabilización de Precios del Café, en cumplimiento de su objeto podrá financiar otro tipo de mecanismos que contribuyan a estabilizar el ingreso de los productores de café, previa aprobación por parte del Comité Directivo del Fondo de Estabilización de Precios del Café, órgano que fijará los criterios y procedimientos que correspondan. Subrayado fuera de texto.

Parágrafo 1. El porcentaje de la cesión de estabilización que establezca el Comité Directivo del Fondo de Estabilización de Precios del Café se entenderá como un ahorro de los productores. ...”

Artículo 13°. Fuentes de financiación. Los recursos del Fondo de Estabilización de Precios del Café provendrán de las siguientes fuentes:

(...)

“4. Los aportes, ahorros o contribuciones que realicen directamente los caficultores al capital del Fondo de Estabilización de Precios del Café.”

Acta N° 2 Comisión Financiera FEPC - 26 de noviembre del 2020.

4.1 Objetivos estratégicos del FEPC. “...el principal propósito de los cinco objetivos estratégicos es dar cumplimiento al objeto de la ley 1969 de 2019...”

“3. Gestionar la capacidad de ahorro: Este objetivo consiste en fomentar una estructura de ahorro y desahorro (cesiones y compensaciones) a partir de aportes de los caficultores hacía el FEPC.”

El FEPC si bien contempla dentro de sus fuentes de financiación “los aportes, ahorros o contribuciones que realicen directamente los caficultores al capital del

Fondo de Estabilización de Precios del Café”, y ha definido dentro de sus objetivos estratégicos, el de gestionar la capacidad de ahorro, que consiste en “fomentar una estructura de ahorro y desahorro (cesiones y compensaciones) a partir de aportes de los caficultores hacia el FEPC”. Con corte a 30 de junio del 2021, la Secretaría Técnica, no ha propuesto al Comité Nacional alguna iniciativa en pro de materializar esta fuente de ingreso, pese a que el precio del café durante 2021 ha alcanzado máximos históricos.¹⁵

La Secretaría Técnica ha contado durante 2020 y 2021 con la asesoría y acompañamiento técnico de Pensiero S.A.S. para el estudio, diseño e implementación de mecanismos y programas de estabilización de ingreso cafetero, así como para la estructuración operativa y funcional del FEPC. Firma que ha presentado los siguientes argumentos en relación con las cesiones:

*“En primer lugar, se propone que los mecanismos de estabilización de precios de forma directa sigan siendo un instrumento central de los mecanismos de estabilización de ingresos para el FEPC. Esto debido a que por definición hacen parte del quehacer de este tipo de diseños institucionales. Las cesiones son de hecho una de las fuentes de financiación más robustas para los fondos. Por esa razón la recomendación es mantener esta herramienta de intervención. Los esquemas de compensación además tienen la gran ventaja de poder llegar a todos los productores, por lo que tienen un carácter universal y adicionalmente es un mecanismo relativamente sencillo de administrar.”*¹⁶ Subrayado fuera de texto.

*“En este sentido es procedente la creación de cesiones pagadas en los montos determinados por parte del Comité Directivo del FEPC, en desarrollo de la Ley 101 de 1993, para lograr una inyección de recursos al mismo, buscando reemplazo a los recursos que se buscarían lograr a través de una parte de la contribución cafetera”*¹⁷

“Lo que se observa en los fondos bien administrados es que los ingresos resultado de las cesiones son superiores en monto a los egresos asociados a las

¹⁵ Archivo de Excel Precios, área y producción del café. (Contiene datos históricos de los precios del café desde enero de 1944 hasta septiembre de 2021) Disponible en: <https://federaciondecafeteros.org/wp/estadisticas-cafeteras/>

Redacción El País. (2021, Julio). Precio del café colombiano alcanzó máximo histórico. El País. <https://www.elpais.com.co/economia/precio-interno-del-cafe-colombiano-alcanzo-maximo-historico.html>

¹⁶ Pensiero S.A.S. Producto 4 – Informe del apoyo prestado en el estudio, diseño y estructuración de nuevas intervenciones para la estabilización de precios en el sector cafetero, principalmente en lo que tiene que ver con aspectos técnicos, económicos o reglamentarios soportados en la experiencia de implementación en este sector o en otros donde funcionen estos mecanismos, página 19.

¹⁷ Pensiero S.A.S. Producto 5 - identificación y caracterización de posibles fuentes de financiamiento que puedan nutrir los recursos del FEPC en particular los provenientes de recursos públicos tales como el sistema general de regalías, página 13 y 17.

compensaciones. *Esto es importante porque está vinculado a la sostenibilidad del fondo correspondiente.*¹⁸

*“Aspectos técnicos Adicionales: La Ley 101 de 1993 permite que los comités directivos de los FEP establezcan varios precios o franjas de precios de referencia y diferentes porcentajes de cesiones y compensaciones, si las diferencias en las calidades de los productos respectivos o las condiciones especiales de cada mercado así lo ameritan. En este sentido en el caso del FEPC se hace necesario que el Comité Directivo defina la forma como se comportarán las cesiones y compensaciones del mecanismo de estabilización en las operaciones de venta del producto en los diferentes mercados.”*¹⁹

Así mismo, al verificar el presupuesto del FEPC para las vigencias 2020 y 2021, es claro que el ahorro por parte de los productores no es una fuente suficiente de recursos, dado que durante estas dos vigencias el Fondo solo se nutre de dos fuentes exclusivas, Presupuesto General de la Nación y contribución cafetera, aunado al hecho de que en el análisis DOFA definido por la Secretaría Técnica, se identificó como una debilidad del FEPC los recursos escasos e insuficientes, así como fuentes de financiamiento inciertas, por lo que no se observan acciones que contrarresten esta situación y que propendan por un fortalecimiento financiero del Fondo.

Los hechos comentados son causados por falta de gestión del FEPC, para diseñar, presentar y aprobar propuestas que den cumplimiento al objetivo estratégico de gestionar la capacidad de ahorro, así como para garantizar recursos desde las diferentes fuentes de financiamiento. Al depender principalmente del Presupuesto General de la Nación y la contribución cafetera se generaría insuficiencia de recursos para en primer lugar dar cobertura a todos los productores de café registrados en SICA, a través de los mecanismos de estabilización que se implementen a gran escala (segunda fase), situación que podría afectar la estabilidad financiera del Fondo para cumplir su objeto misional.

Respuesta de la Entidad

Principales argumentos:

¹⁸ Pensiero S.A.S. Producto 4 – Informe del apoyo prestado en el estudio, diseño y estructuración de nuevas intervenciones para la estabilización de precios en el sector cafetero, principalmente en lo que tiene que ver con aspectos técnicos, económicos o reglamentarios soportados en la experiencia de implementación en este sector o en otros donde funcionen estos mecanismos, página 19.

¹⁹ Pensiero S.A.S. Producto 1 Mecanismos de estabilización de precios y fomento de la comercialización existentes en el ordenamiento jurídico nacional, página 13.

La Ley 1969 describe un conjunto de posibilidades en términos de potenciales mecanismos de estabilización y de posibles fuentes de financiamiento para el logro de su objeto, pero no crea ningún mecanismo ni fuente de forma específica y estable. iii) Un eventual mecanismo de cesiones/compensaciones en el marco del FEPC no puede ni debe tener la misma connotación jurídica ni conceptual de la que tiene en el marco de los demás fondos de estabilización creados por decreto, en el primer caso se trata de ahorro del productor mientras en el segundo de contribuciones parafiscales.

El artículo 13 de la Ley 1969, describe a su vez una amplia lista de posibles fuentes de financiamiento sin que ninguna de ellas haya quedado establecida con carácter permanente u obligatorio, a diferencia de la señalada en el numeral 9 “De la contribución cafetera a cargo de los productores de café destinada al Fondo Nacional del café, medio centavo de dólar por libra (USD 0,005) de café que se exporte, sin afectar la garantía de compra”

Ahora bien, entendiendo que los recursos iniciales con que cuenta el FEPC son escasos e insuficientes para poder beneficiar con amplitud los 540 mil productores registrados en el SICA y/o a las cerca de 8 millones de cargas de café (14 millones de sacos) que se producen en promedio cada año ante una eventual crisis, y que además los mecanismos no han sido determinados previamente por la normatividad vigente, y que el objeto del fondo es distinto y no tiene parangón en el sector agropecuario colombiano, el desafío que se plantea para implementar el FEPC, que no tienen los demás fondos, es doble: diseñar los mecanismos y gestionar sus propias fuentes de financiamiento, para que estos sean sostenibles y estables en el tiempo, tarea que comprensiblemente no es de corto plazo ni de implementación expedita.

Por lo cual, su objetivo en el FEPC es diferente con respecto al que estas tienen en los demás Fondos de Estabilización del Sector Agrícola, en los cuales las cesiones tienen una connotación parafiscal, que la hace de obligatorio cumplimiento, en el FEPC esto no ocurre de la misma forma lo que puede traer limitaciones de implementación. Es importante recordar que, en los otros fondos, las cesiones, se utilizan como un instrumento para generar una indiferencia de precios entre mercados y de esta forma incentivar las exportaciones del producto objeto de estabilización.

El informe de Pensiero señala que las Cesiones y Compensaciones son un instrumento que ha mostrado ser eficiente en los Fondos de Estabilización del Sector Agropecuario, por ser una herramienta que, por su carácter universal y simplicidad en términos de operación y entendimiento, ha facilitado el cumplimiento de su propósito en dichos fondos, teniendo en cuenta que es una fuente de ingresos

estable robusta. Ahora bien, esto mismo debe ser analizado en el contexto del FEPC donde su aplicación sería diferente.

El equipo auditor de la CGR no tiene en cuenta que en el mismo informe de Pensiero2 se plantean las principales limitantes de estos mecanismos basados en cesiones/compensaciones. La primera de ellas es que implican altos costos en términos de los recursos públicos y hacen que las operaciones de estabilización sean inciertas. La segunda es que son intervenciones que no generan cultura de manejo de riesgos, tienen altos niveles de riesgo moral y no generan incentivos para que el productor tome decisiones más eficientes en términos de producción y de administración del riesgo.

Dados los desafíos que se encontraron frente a las Cesiones y Compensaciones, Pensiero sugiere que estos instrumentos se deben complementar con esquemas alternativos de intervención que propendan por “reducir los costos de las compensaciones a través del establecimiento de umbrales de precios menos costosos o porcentajes más pequeños y más bien hacer uso de los recursos del fondo para establecer planes de fomento a los mecanismos de mercado que se pueden utilizar”. En concreto, el informe en mención establece, refiriéndose a las cesiones y compensaciones, que por sus “costos no pueden constituirse de forma permanente en el único mecanismo de estabilización y por ello lo ideal es que pueda irse desincentivando de forma gradual más adelante”. Por lo anterior, Pensiero sugiere que el FEPC debe, de forma paralela, implementar alternativas como los seguros agropecuarios y los derivados financieros. Herramientas que por su naturaleza previsiva tienen la capacidad de hacer una gestión más eficiente, en recursos y cobertura, de los riesgos relacionados con afectaciones climáticas, fitosanitarias y/o de precios que desestabilizan el ingreso del productor.

Del lado jurídico, existe la necesidad de que este tipo de mecanismos sea aceptado mayoritaria y democráticamente por los sujetos afectados que son todos los productores de café en Colombia y por otra parte como lo establece Pensiero en la presentación “Ahorro obligatorio de los cafeteros – Justificación Jurídica”, el principal desafío que puede tener una estrategia de este estilo es que debe tener una reglamentación aprobada por el Congreso Nacional, dado que adquiere una connotación parafiscal, que la misma Ley 1969 no le otorga.

“En la medida que es una obligación de pago que recae sobre la totalidad de los sujetos determinados que pertenecen al gremio cafetero, con una destinación especial de carácter económico (beneficios y diseño e implementación de mecanismos de estabilización de ingresos para los cafeteros), y que alimenta un Fondo de naturaleza pública (administrado además por una Entidad Privada que

desarrolla Funciones Públicas), tiene grandes similitudes con una contribución parafiscal, cuya creación es de resorte del Congreso de la República”.

Ahora bien a partir de estas reuniones y de la revisión efectuada por Pensiero, la Secretaría Técnica consideró prudente que los pasos a seguir respecto a esta herramienta se deberían dividir en dos frentes. El primero de ellos es que el mecanismo de ahorro colectivo se debe mantener como una línea de investigación en la cual se deben abordar los comentarios planteados en las mesas técnicas, siendo crítico como lo preveía Pensiero en 20204, hacer una revisión sobre la reglamentación específica que se puede requerir por parte del Gobierno Nacional para la implementación de un instrumento de este estilo y las competencias del Comité Nacional del FEPC para estructurarlo. El segundo se centra en que para aprovechar el momento favorable del mercado y de forma previsiva frente a posibles crisis de precio en el futuro, es necesario impulsar de manera alternativa un mecanismo de ahorro individual.

La Secretaría Técnica del FEPC diseñó y estructuró en los meses de agosto y septiembre de 2021 una propuesta metodológica para el diseño de un mecanismo basado en promover el ahorro individual y voluntario del caficultor brindando la posibilidad de ahorrar un monto determinado

Esta metodología, fue discutida en mesas técnicas en las que participaron la Dirección de Investigaciones Económicas de la FNC, la Dirección Jurídica de la FNC, el DNP, la Dirección de Tesorería de la FNC, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), la OAGAC y la Gerencia Administrativa y Financiera de la FNC. Con base en estos comentarios, la propuesta fue presentada, como metodología, a la Comisión Financiera del FEPC en la Sesión del 21 de septiembre de 2021, en la que los miembros de la Comisión consideraron viable presentarla ante el Comité Nacional del FEPC, órgano que aprobó el día 29 de septiembre de 2021 continuar con el desarrollo de dicha metodología para estructurar este mecanismo. Por lo tanto, desde esta fecha, la Secretaría Técnica se encuentra trabajando en su estructuración.

Se argumentó que dado que la Secretaría Técnica empezó su gestión a mediados de 2020, y que la Ley 1969 no creó ningún mecanismo específico de estabilización, y las fuentes de ingreso no son fijas, es natural y comprensible para el nivel de desarrollo de este fondo y su muy corto periodo de implementación, que no se hayan presupuestado como ingresos un aporte proveniente de ahorros por parte de los productores, primero porque no se pueden presupuestar mecanismos que no han sido creados o aprobados por el Comité Nacional del FEPC, segundo porque no se conocía por anticipado el comportamiento que podría llegar a tener el precio durante la pandemia, y tercero porque la crisis climática de Brasil que tuvo efecto en los

precios internacionales constituyen un evento sobreviniente e inesperado para todos los actores del mundo cafetero desde mediados de 2021.

Se informó la gestión que ha realizado la Secretaría Técnica en relación con el cumplimiento de los objetivos estratégicos del FEPC, en particular los relacionados con promover la capacidad de ahorro del productor y los desarrollos que se han venido dando en esta materia a partir de julio, agosto y septiembre de 2021, que por su fecha no fueron considerados en el informe del equipo auditor cuyo alcance solo va hasta junio de 2021.

Para promover un uso más eficiente del recurso público, los consultores han recomendado impulsar estrategias de gestión de riesgo e instrumentos de mercado en lugar de compensaciones asistencialistas que son costosas fiscalmente, generan dependencia y no promueven una modernización del sector.

Lo anterior no se traduce en una inestabilidad financiera para el Fondo, puesto que cualquier mecanismo de estabilización que se implemente debe observar una fuente de financiamiento definida pero además su alcance y cobertura siempre va a estar supeditado a la cantidad de recursos disponibles.

Análisis de la respuesta

En su respuesta el Fondo es enfático en diferenciar este Fondo de Estabilización de Precios, de los demás fondos del sector agropecuario, tanto en su objetivo como en su funcionamiento y por ello hace claras diferenciaciones entre las cesiones para otros sectores que buscan generar una indiferencia de precios entre mercados, regular la producción e incrementar las exportaciones. En cambio, el sector cafetero por naturaleza tiene vocación netamente exportadora y el objeto de su fondo de estabilización es “*adoptar mecanismos necesarios para contribuir a estabilizar el ingreso de los productores de café colombiano*”. Frente a lo anterior, la Contraloría no cuestiona este hecho, sino que simplemente se refiere al uso de cesiones y compensaciones, sin especificar los métodos de aplicación que serán definidos por el Fondo.

Adicional a lo anterior, su segundo argumento está relacionado con la Ley 1969 que, si bien define unas fuentes de financiamiento, no establece una obligatoriedad o permanencia de estas. De forma que para el FEPC el reto es diseñar los mecanismos y gestionar sus propias fuentes de financiamiento, para que estos sean sostenibles y estables en el tiempo. Y es sobre este punto que la CGR enfoca su hallazgo, dado que no se evidencian gestiones sobre la fuente de financiamiento ahorro de los caficultores en una coyuntura económica con las condiciones favorables para incentivar el ahorro.

Como tercer punto el Fondo argumenta que un eventual mecanismo de cesiones/compensaciones en el marco del FEPC no puede ni debe tener la misma connotación jurídica ni conceptual de la que tienen los demás fondos de estabilización creados por decreto, en el primer caso se trata de ahorro del productor mientras en el segundo de contribuciones parafiscales. Al respecto agrega que “Del lado jurídico, existe la necesidad de que este tipo de mecanismos sea aceptado mayoritaria y democráticamente por los sujetos afectados que son todos los productores de café en Colombia y por otra parte como lo establece Pensiero en la presentación “Ahorro obligatorio de los cafeteros – Justificación Jurídica”, el principal desafío que puede tener una estrategia de este estilo es que debe tener una reglamentación aprobada por el Congreso Nacional, dado que adquiere una connotación parafiscal, que la misma Ley 1969 no le otorga”. (Subrayado fuera de texto).

Sin embargo, el mismo consultor Pensiero, en los documentos allegados a la CGR expresa *“En este sentido es procedente la creación de cesiones pagadas en los montos determinados por parte del Comité Directivo del FEPC, en desarrollo de la Ley 101 de 1993, para lograr una inyección de recursos al mismo, buscando reemplazo a los recursos que se buscarían lograr a través de una parte de la contribución cafetera. Esta medida no necesitaría la expedición de una Ley sino de un Acuerdo del Comité Directivo del FEPC.”*. Por lo anterior, si bien el Fondo explica las limitaciones para la implementación de esta medida, para la CGR estas son contradictorias desde los argumentos de su propio consultor en sus diferentes documentos.

Como cuarto elemento, la Secretaría Técnica del FEPC argumenta que ha venido avanzando de forma concreta en la consecución de fuentes alternativas de financiamiento y para ello durante el segundo semestre de 2021 diseñó y estructuró una propuesta de ahorro individual y voluntario del caficultor, esta metodología fue discutida en mesas técnicas y presentada a la Comisión Financiera del FEPC en la Sesión del 21 de septiembre de 2021, en la que los miembros de la Comisión consideraron viable presentarla ante el Comité Nacional del FEPC, órgano que aprobó el día 29 de septiembre de 2021 continuar con el desarrollo de dicha metodología para estructurar este mecanismo. La CGR centra su hallazgo en la falta de documentación de estas gestiones, el Fondo no allega soporte ni del Comité Nacional del FEPC, ni de la comisión Financiera que permitan a este ente de control corroborar el desarrollo de estas actividades.

Finalmente, el Fondo argumenta que no existe una relación de causalidad entre la falta de implementación de un mecanismo basado en cesiones y compensaciones y la generación de un problema de inestabilidad financiera para el FEPC. Al respecto

la CGR considera que, si bien existen otras fuentes de financiamiento que durante la operación del Fondo han aportado recursos, tales como el presupuesto general de la nación y la contribución cafetera, es oportuno gestionar las demás fuentes a fin de que se eviten dependencias de los recursos del gobierno nacional y se permita una mayor cobertura de los mecanismos de estabilización propuestos.

Luego de este desarrollo argumentativo, el Fondo no presenta soportes que permitan verificar la realización de gestiones sobre las fuentes de financiamiento y de manera específica la relacionada con el ahorro de los caficultores, lo cual afecta la estabilidad financiera del FEPC, por lo cual para la CGR la respuesta del FEPC no desvirtúa lo observado.

Por lo anterior, se configura el hallazgo con connotación administrativa.

4.2.2 Hallazgo No. 5. Política de riesgo financiero para el FEPC (HA)

“Ley 1969 del 2019 “por medio de la cual se crea el fondo de estabilización de precios del café”

“Artículo 6°. Competencias del Comité Directivo. El Comité Nacional de Cafeteros como órgano de dirección del Fondo de Estabilización de Precios del Café, cumplirá las siguientes funciones:

(...)

4. Evaluar y establecer una política de gestión del riesgo financiero de precios y demás variables que determinan el precio interno del café.”

Contrato de Administración del Fondo No.007 de 2019 Suscrito por el Gobierno (Ministerio de Hacienda y Ministerio de Agricultura) con la Federación Nacional de Cafeteros.

Clausula tercera: Funciones del Comité Directivo:

(...)

5. Evaluar y establecer una política de gestión del riesgo financiero de precios y demás variables que determinan el precio interno del café.

Resolución No. 1 de 2020 Comité Nacional del FEPC “Por la cual se expide el reglamento del Comité Nacional del Fondo de Estabilización de Precios del Café”.

“Artículo 8 Funciones del Comité Nacional del FEPC: de acuerdo con la cláusula tercera del contrato de administración del Fondo de Estabilización de Precios del

Café, el Comité Nacional como órgano de dirección cumplirá las siguientes funciones:

(...)

5. Evaluar y establecer una política de gestión del riesgo financiero de precios y demás variables que determinan el precio interno del café.

6. Evaluar y establecer una política de gestión del riesgo financiero para los mecanismos diferentes a los de estabilización de precios.” Subrayado fuera de texto

Resolución No. 2 de 2020 Comité Nacional del FEPC “Por la cual se expide el reglamento operativo del Fondo de Estabilización de Precios del Café”.

“Artículo 3: Definiciones:

(...) Política de Gestión del Riesgo Financiero: Son los lineamientos que establecen la metodología, estructura y operatividad de los instrumentos financieros necesarios para compensar al cafetero por eventos inesperados o adversos que afecten su ingreso en la comercialización de su cosecha. Dichos lineamientos estarán categorizados en lo que corresponde a estabilización de precios y a estabilización del ingreso.”

Verificada la documentación de políticas con que cuenta el Fondo de Estabilización de precios del Café a corte de 30 de junio de 2021, no se identifican soportes que den cuenta del establecimiento de una Política de Gestión de Riesgo Financiero que, de acuerdo con los criterios mencionados, hace parte de las funciones del Comité Nacional. Situación corroborada en la respuesta FEPC 2021EE0127495, donde el Fondo presenta soportes de las políticas definidas y/o que le apliquen al FEPC, y no hace ninguna mención a riesgo financiero.

Adicional a lo anterior, el director de Riesgo Financiero de la Federación Nacional de Cafeteros, ratificó este hecho en la prueba de recorrido de riesgos realizada el 7 de septiembre de 2021, en los siguientes términos:

“En ese sentido a la fecha el proceso de riesgo financiero no ha tenido en ningún momento una vinculación directa con el Fondo de Estabilización de Precios del Café, esta aclaración pues es importante hacerla, porque creo en la forma en que ustedes habían solicitado todo el tema de la prueba de recorrido para analizar el tema de riesgos era desde el enfoque de riesgo corporativo y todo el tema de riesgos de fraude. En ese contexto lo que se desarrolla desde riesgo financiero pues no tiene ese alcance y pues hasta ahorita no se ha desarrollado ningún mecanismo para pilotos que se vayan a implementar o algo que estén vinculados a lo que tiene

que ver con todo el tema de la exposición de variables de mercado que entren a hacer parte del alcance que tiene el proceso de riesgo financiero de la Federación Nacional de Cafeteros.”

Igual situación se presenta, con los soportes que dan cuenta del cumplimiento de la Función del Comité Nacional, relacionada con “6. *Evaluar y establecer una política de gestión del riesgo financiero para los mecanismos diferentes a los de estabilización de precios.*” Dado que “café a futuro seguro” hace parte de los mecanismos de estabilización de ingreso, de conformidad con lo establecido en la Resolución No.1 de 2021 del Comité Nacional, Artículo 1. “Implementar un Proyecto Piloto del **Mecanismo de estabilización de ingresos** denominado “Café a Futuro Seguro...”. Sin embargo, no se ha definido una política de gestión de riesgo financiero para este mecanismo, como lo establecen las obligaciones del Comité Nacional. (Negrita y subrayado fuera de texto).

Lo anterior es causado por falencias en el control de requisitos necesarios en el diseño y aprobación de un mecanismo de estabilización para el FEPC, en el marco de la ley 1969 de 2019 y disposiciones del Comité Nacional del Fondo. Hechos que generan riesgos para la implementación de dichos mecanismos tanto en sus fases de proyecto piloto como de gran escala, al carecer de estas herramientas de identificación y gestión de riesgo financiero.

Respuesta de la Entidad

Sea lo primero indicar, que la afirmación que realiza el equipo auditor de la CGR cuando menciona “[...] falencias en el control de requisitos necesarios en el diseño y aprobación de un mecanismo de estabilización para el FEPC, en el marco de la Ley 1969 de 2019 y disposiciones del Comité Nacional del Fondo. [...]” no procede por los siguientes motivos: (i) las políticas de gestión del riesgo financiero para la estabilización de precios y estabilización de ingreso son una consecuencia en lugar de la causa para la aprobación de los pilotos de mecanismos de estabilización; y (ii) a la fecha lo aprobado el Comité Nacional del FEPC dentro de la fase de diseño, es un piloto de mecanismo de estabilización, donde, al culminar el tiempo de duración, el piloto tendrá una evaluación técnica “[...] que dará cuenta de los resultados, efectos esperados y no esperados generados con su realización y planteará recomendaciones de política para su implementación a mayor escala” 6. (Negrita y subrayado fuera de texto). Lo anterior implica que sin la información del piloto no es posible generar la política que echa de menos la CGR.

En complemento de lo anterior, hay que tener en cuenta que la citación que se hace del Director de Riesgo Financiero de la Federación Nacional de Cafeteros (FNC) se encuentra fuera de contexto. Lo anterior dado que lo mencionado por él en esa cita

estaba enfocado a otra cosa. Y es que no podía existir prueba de recorrido del proceso de Riesgo Financiero porque el FEPC aún no tiene pilotos de mecanismos aprobados en función de variables de mercados financieros como lo son las que impactan el precio del café en el mercado interno en Colombia: el precio internacional de café para la variedad Arábica cotizado en Intercontinental Exchange - ICE y la cotización de tipo de cambio peso colombiano - dólar estadounidense.

Es importante resaltar que en dicha prueba de recorrido, el Director de Riesgo Financiero expresó al equipo auditor lo correspondiente a las políticas de gestión del riesgo financiero, y que nos permitimos reiterar, solamente se podrán elaborar cuando se tuvieran los resultados del piloto para poder realizar la cuantificación de la exposición del mecanismo. Esto último, está en correspondencia con lo mencionado al final del artículo 23 (Evaluación del Piloto) en el reglamento del piloto del mecanismo “Café a Futuro Seguro” que se citó anteriormente.

Además, en la definición de política de gestión del riesgo financiero que establece la Resolución No. 02 de febrero 19 de 2020 del Comité Nacional del FEPC en su artículo 3, numeral 6, la cual es citada en la presente observación, se menciona el concepto lineamientos, el cual tiene como objetivo en la definición, que cada política de gestión del riesgo financiero será específica a las características de cada mecanismo. Lo anterior está soportado en que cada mecanismo tendrá sus propias particularidades entre las cuales se tienen la identificación, medición y gestión del riesgo financiero.

Adicionalmente, para desarrollar las particularidades mencionadas desde una perspectiva técnica, se debe contar con información que como mínimo debe permitir las actividades de: i) identificar la exposición de los flujos de caja que se generan por los cambios en los precios de los mercados en los que se soporta el mecanismo de estabilización; ii) cuantificar la exposición neta de los flujos de caja del mecanismo de estabilización, para poder determinar los instrumentos financieros que se deben utilizar para gestionar el riesgo financiero; y iii) cuantificar la exposición neta de los flujos de caja del mecanismo de estabilización a partir de lo que no se puede gestionar con instrumentos financieros.

De conformidad con lo expuesto se concluye que se requiere el desarrollo de planes piloto para cualquier propuesta de mecanismo de estabilización que vaya a ser aprobada por el Comité Nacional del FEPC para su implementación a gran escala, dado que solamente con los resultados de dichos planes se podrá establecer la metodología, estructura y operatividad de los instrumentos financieros a utilizar para así generar los flujos monetarios que compensarán al cafetero ante eventos

inesperados o adversos que afecten su ingreso en la comercialización de su cosecha.

En conclusión, con todo lo argumentado anteriormente, se evidencia que no existen “[...] falencias en el control de requisitos necesarios en el diseño y aprobación de un mecanismo de estabilización para el FEPC, en el marco de la Ley 1969 de 2019 y disposiciones del Comité Nacional del Fondo. [...]”. En consecuencia, se solicita al Equipo Auditor retirar la presente observación.

Análisis de la respuesta

De acuerdo con el argumento del Fondo, las políticas de gestión del riesgo financiero para la estabilización de precios y estabilización de ingreso son una consecuencia en lugar de la causa para la aprobación de los pilotos de mecanismos de estabilización y por tanto se concluye que se requiere el desarrollo de planes piloto para cualquier propuesta de mecanismo de estabilización que vaya a ser aprobada por el Comité Nacional del FEPC. La CGR comparte la necesidad de los proyectos piloto para probar en campo los elementos aprobados en la metodología del mecanismo, sin embargo, no ve como consecuencia de la aplicación de estos proyectos, la generación de la política de gestión de riesgo. Por el contrario, son los espacios para corroborar si los riesgos identificados, los controles propuestos y las coberturas, corresponden o no a lo esperado y a partir de ello realizar los respectivos ajustes.

Llama la atención de la CGR que, pese a que se encuentra establecida como función del Comité Nacional la definición de la política de gestión del riesgo financiero para los mecanismos diferentes a los de estabilización de precios, el mecanismo de estabilización de ingresos Café a Futuro Seguro no cuente con ella y el Fondo indique que solo la puede formular una vez haya implementado la prueba piloto. Sin embargo, para el mecanismo Protección de Ventas a Futuro, el cual se encuentra en etapa de diseño, la propuesta del mismo incluye la definición de la gestión del riesgo financiero de este mecanismo, identificando desde ya los riesgos para los caficultores, los riesgos propios del mecanismo y los riesgos asumidos por el FEPC, lo cual resulta contradictorio al limitar el planteamiento de la política de gestión de riesgo financiero luego de obtener los resultados del piloto, para el caso de CFS y tener una propuesta de gestión de riesgo financiero para el mecanismo protección de ventas a futuro que se encuentra en una etapa anterior a la de aprobación.

Para la Contraloría es importante retomar en este contexto una de las citas planteadas por la Secretaría Técnica en el documento de respuesta a la observación

3 (costos de producción), dado que plantea que la gestión efectiva de riesgos se debe realizar de manera proactiva:

*“Así las cosas, para hacer una gestión efectiva de riesgos, siguiendo la definición del “Corporate Finance Institute” (CFI, por sus siglas en inglés), es necesario “intentar controlar, en la medida de lo posible, los resultados futuros actuando de forma proactiva en lugar de reactiva”. De esta forma, “una gestión de riesgos eficaz ofrece el potencial de reducir tanto la posibilidad de que ocurra un riesgo como su impacto potencial”.*²⁰

En conclusión, la CGR comparte el argumento del Fondo en cuanto a que cada mecanismo tendrá sus propias particularidades entre las cuales se tienen la identificación, medición y gestión del riesgo financiero, pero dado que en su respuesta el FEPC no plantea, ni soporta ningún avance en esta materia para el caso del mecanismo CFS, bajo el argumento de que solo podrá tomar acciones al respecto una vez finalice y evalúe el piloto. Para la CGR, la respuesta no controvierte lo observado, teniendo en cuenta que este argumento es contrario al concepto de gestión efectiva de riesgos tomado por la Secretaría Técnica y a los avances en gestión de riesgo financiero incluidos en la propuesta del mecanismo de Protección de Ventas a Futuro.

Por lo anterior, se configura el hallazgo con connotación administrativa.

4.2.3 Hallazgo No. 6. Creación de subsidio en el mecanismo café a futuro seguro (FEPC - MADR) (HA).

La Constitución Política de Colombia establece:

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.

Corte Constitucional. Sentencia C-710/01. Principio de Legalidad. En virtud de esta jurisprudencia, la Alta Corte indica:

²⁰ Información contenida en Oficio GAF21CO8224 – Anexo 111121 Respuestas ST - Observaciones CGR, página 12. Definición tomada de: <https://corporatefinanceinstitute.com/resources/knowledge/strategy/risk-management/>

“El principio constitucional de la legalidad tiene una doble condición de un lado es el principio rector del ejercicio del poder y del otro, es el principio rector del derecho sancionador. Como principio rector del ejercicio del poder se entiende que no existe facultad, función o acto que puedan desarrollar los servidores públicos que no esté prescrito, definido o establecido en forma expresa, clara y precisa en la ley. Este principio exige que todos los funcionarios del Estado actúen siempre sujetándose al ordenamiento jurídico que establece la Constitución y lo desarrollan las demás reglas jurídicas.”²¹

Corte Constitucional. Descentralización por colaboración. Sentencia C–909/07. En virtud de esta jurisprudencia, la Alta Corte indica:

“...En la descentralización por colaboración, un determinado tipo de entidad privada, nacida de la libre iniciativa de los particulares, y que inicialmente se constituye para cumplir propósitos que sólo interesan a éstos, en razón del conocimiento y la experiencia por ella acumulados, es investida por ley de determinadas funciones públicas, bajo la consideración de que su cumplimiento resulta más eficiente en cabeza suya que en cabeza de una entidad estatal. En cada caso de asignación de tales funciones, la misma ley regula de manera cuidadosa todos los aspectos relacionados con el carácter público de la función encomendada...”²²

La Ley 1969 de 2019: *Por medio de la cual se crea el fondo de estabilización de precios del café* estableció:

“Artículo 14. El Gobierno Nacional Reglamentará lo referente a:

- 1. Los mecanismos de entrega de los subsidios al productor.*
- 2. El rol del administrador del Fondo de Estabilización de Precios del Café como certificador de la producción y del productor.*
- 3. Las obligaciones correspondientes al productor en caso tal de tratarse de comercialización al interior del país o de exportaciones”.*

La Resolución No. 1 de 2021 del Comité Nacional del FEPC *“Por la cual se implementa el Proyecto Piloto del mecanismo Café a Futuro Seguro y se expide su reglamento operativo”* estableció:

ARTÍCULO 16. Seguro Paramétrico de Clima:

²¹ Corte Constitucional. Sala Plena, sentencia C-710 de 2001, magistrado ponente Dr. Jaime Córdoba Triviño Bogotá, D. C., Julio 5 de 2001. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-710-01.htm>

²² Corte Constitucional. Sala Plena, sentencia C-909 de 2007, magistrada ponente Dra. Clara Inés Vargas Hernández Bogotá, D. C., Octubre 31 de 2007. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-909-07.htm>

“16.6 Incentivos: El pago de la prima del seguro paramétrico de clima contará con los siguientes incentivos:

(...) ISA Complementario FEPC/Terceros: El ISA complementario tendrá por objeto otorgar un subsidio adicional al otorgado por FINAGRO, a favor del productor para contribuir al pago de la prima del seguro paramétrico de clima. Este incentivo complementario será con cargo a los recursos del FEPC y/o de eventuales convenios que FINAGRO haya suscrito con entidades territoriales tales como gobernaciones o alcaldías y que beneficien a productores de café a nivel local. El Incentivo complementario con recursos FEPC o de terceras fuentes no superará el tope del porcentaje establecido en este reglamento salvo que la normatividad de la entidad territorial así lo establezca en cuyo caso no se aplicará el incentivo complementario con recursos del FEPC. El criterio de determinación del tamaño del productor será igual a la establecida por FINAGRO.” Subrayado fuera de texto.

Como parte de los componentes establecidos para la implementación del Proyecto Piloto del Mecanismo Café a Futuro Seguro, se definió el Seguro paramétrico de clima, y como incentivo para el pago de esta prima, el Comité Nacional del FEPC, aprobó el “ISA Complementario FEPC/Terceros”, que consiste en un subsidio adicional al otorgado por FINAGRO, con cargo a los recursos del FEPC, que asciende a un 10% de la prima del seguro para el pequeño productor y a un 5% para mediano y grande.

Pese a lo anterior, no se evidencian, a 30 de junio de 2021, soportes que faculten y reglamenten la entrega de subsidios a los productores, tal y como lo señala el artículo catorce (14) de la Ley 1969 de 2019, que: “...el Gobierno Nacional Reglamentará lo referente a: 1. Los mecanismos de entrega de los subsidios al productor...”.

Adicionalmente el FEPC argumenta que “Este esquema de incentivos para el piloto del mecanismo fue discutido en las mesas técnicas realizadas con las diferentes áreas de la Federación (Anexo 7), con la OAGAC (Anexo 8), FINAGRO (Anexo 9), el MADR (Anexo 10) y DNP (Anexo 11), con los cuales además se socializaron estas consideraciones”. Sin embargo, solo anexa soportes de la citación para las reuniones nombradas y no se adjuntan evidencias de los temas tratados en dichos escenarios, ni los argumentos a partir de los cuales el Comité Nacional decidió aprobar un subsidio con cargo a recursos del FEPC.

Los hechos mencionados, son causados por la falta de reglamentación y aplicación de la normatividad vigente para la entrega de los subsidios al productor, situación que podría generar conflictos legales en la aplicación del incentivo, al no tener como base la reglamentación correspondiente.

Respuesta de la Entidad MADR

Principales argumentos:

La política que viene desarrollando el MADR enmarcada en la estrategia de Cosecha y Venda a la Fija fundamentada en el esquema de articulación de los productores agropecuarios a los mercados, conocido como Agricultura por Contrato; supera la visión de un proyecto puntual y se convierte en una estrategia de comercialización agropecuaria nacional, en la cual participan todos los programas y entidades sectoriales que fomentan emprendimientos productivos agropecuarios y rurales.

De esta manera, el MADR coloca al servicio de los productores una herramienta que acerca a los comercializadores finales reduciendo la intermediación y brindándoles seguridad en la venta de sus cosechas con precios que cubren los costos de producción y generan un margen de ganancia desde la misma siembra de sus cultivos, a través de un contrato de venta futura, otorgándoles la posibilidad de acceder a una LEC y el acceso al Incentivo del Seguro Agropecuario ISA.

En este sentido, el programa Café a Futuro Seguro, que se viene estructurando desde el Fondo de Estabilización de Precios del Café se encuentra totalmente alineado con la política pública implementada desde el Gobierno Nacional a través del MADR; pues no solamente busca estabilizar los ingresos de los caficultores con contratos de ventas de café a futuro lo que le permite al caficultor acceder a la línea Especial de Crédito de Agricultura por Contrato, cubre el riesgo climático a través del acceso al Incentivo al Seguro Agropecuario, sino que también cubre a las partes con la póliza de cumplimiento del contrato.

Ahora bien, tal como se mencionó en el inicio de la respuesta las decisiones del Fondo de estabilización de Precios del Café se toman en su órgano directivo que para este Fondo está en manos del Comité Nacional de Cafeteros en donde el GOBIERNO hace parte fundamental de este órgano de decisión.

Así las cosas, el Comité Nacional de Cafeteros aprobó través del Acta No 3 del 2020 la Metodología del mecanismo Café a Futuro Seguro.

La reglamentación del Proyecto Piloto se realizó bajo la facultad otorgada por el artículo 11 de la Ley 1969 de 2019, que señala que "...El Fondo de Estabilización de Precios del Café, en cumplimiento de su objeto podrá financiar otro tipo de mecanismos que contribuyan a estabilizar el ingreso de los productores de café,

previa aprobación por parte del Comité Directivo del Fondo de Estabilización de Precios del Café, órgano que fijará los criterios y procedimientos que correspondan”. De esta manera, se buscó plantear la posibilidad de definir un Incentivo Complementario otorgado por el FEPC para incentivar la toma del seguro climático, con lo cual se lograría un impacto mucho más significativo en el cubrimiento de este tipo de riesgos en sector caficultor. Lo definido en esta reglamentación fue aprobado por medio de la Resolución No.1 de 2021 del Comité Nacional del FEPC.

La Resolución No. 1 de 2021 se encuentra amparada en la definición establecida en la Resolución No.2 de 2020 del Comité Nacional del FEPC sobre mecanismos de estabilización de ingreso y lo aprobado por el Comité Nacional del FEPC en términos de sus criterios y procedimientos, lo cual quedó consignado en el Acta No.1 de 2021 del Comité Nacional y en el reglamento operativo aprobado.

Ahora bien, la ley 1969 de 2019 no creo ningún subsidio, por lo que solo hasta el momento en el que se estructura y se reglamenta un primer mecanismo, el cual considera necesario dar un subsidio complementario al Incentivo del Seguro Agropecuario a través de los recursos del Fondo de Estabilización de Precios del Café se observa la necesidad de entrar a reglamenta dicho subsidio.

Si bien el mecanismo Café a Futuro Seguro se encuentra en un estado avanzado y ya se tiene aprobado por parte del Comité Nacional de Cafeteros un piloto de dicho mecanismo que permita medir, eficiencia, eficacia y efectividad en su aplicación, este todavía no está operando, pues tal y como lo define la ley 1969 en su artículo 14 El Gobierno Nacional Reglamentará lo referente a: literal 1. Los mecanismos de entrega de los subsidios al productor; antes de la puesta en marcha del mecanismo el MADR reglamentará la entrega de los subsidios al productor.

Respuesta de la Entidad FNC-FEPC

Una vez se aprobó por el Comité Nacional del FEPC la metodología del mecanismo CFS (Acta No 3 de 2020 del Comité Nacional del FEPC), se llevó a cabo la reglamentación del Proyecto Piloto de dicha herramienta siguiendo los lineamientos definidos en el Reglamento Operativo del FEPC (Resolución No.2 de 2020 del Comité Nacional del FEPC) y en la Ley 1969 de 2019 (Ley que Crea el FEPC).

La reglamentación del Proyecto Piloto se realizó bajo la facultad otorgada por el artículo 11 de la Ley 1969 de 2019, que señala que “...*El Fondo de Estabilización de Precios del Café, en cumplimiento de su objeto podrá financiar otro tipo de mecanismos que contribuyan a estabilizar el ingreso de los productores de café, previa aprobación por parte del Comité Directivo del Fondo de Estabilización de Precios del Café, órgano que fijará los criterios y procedimientos que correspondan”.*

De esta manera, se buscó *plantear la posibilidad de definir un Incentivo Complementario otorgado por el FEPC para incentivar la toma del seguro climático, con lo cual se lograría un impacto mucho más significativo en el cubrimiento de este tipo de riesgos en sector caficultor. Lo definido en esta reglamentación fue aprobado por medio de la Resolución No.1 de 2021 del Comité Nacional del FEPC.*

La Resolución No. 1 de 2021 se encuentra amparada en la definición establecida en la Resolución No.2 de 2020 del Comité Nacional del FEPC sobre mecanismos de estabilización de ingreso y lo aprobado por el Comité Nacional del FEPC en términos de sus criterios y procedimientos, lo cual quedó consignado en el Acta No.1 de 2021 del Comité Nacional y en el reglamento operativo aprobado.

Lo descrito previamente no obsta para que el FEPC preste toda su disposición en apoyo al MADR, con el fin de que éste pueda reglamentar específicamente lo que considere pertinente en cumplimiento de lo establecido en el artículo 14 de la Ley 1969 de 2019.

Es claro entonces, que lo que ha realizado la Secretaría Técnica del FEPC, durante el corto tiempo de su operación, un poco más de un año, ha sido aprovechado para realizar un trabajo juicioso y responsable en la estructuración de los mecanismos de estabilización que cumplan con el objeto de la Ley 1969 de 2019 y demás normas y directrices expedidas para la aplicación del Fondo de Estabilización, buscando generar entre otras cosas, una cultura de cubrimiento de riesgos de diferente tipo en el sector caficultor, a través de utilización óptima y eficiente de los recursos del mismo Fondo.

Análisis de la respuesta

En su respuesta el Fondo da una explicación a la forma en que fue reglamentado el proyecto piloto del mecanismo Café a Futuro Seguro y el planteamiento del incentivo complementario al seguro agropecuario para tener un impacto más significativo en el cubrimiento de riesgos climáticos en el sector caficultor, sin embargo, no hace mención frente al procedimiento para reglamentar y adoptar este subsidio dentro del mecanismo aprobado, adicionalmente el FEPC indica que pone toda su disposición en apoyo al MADR, con el fin de que éste pueda reglamentar específicamente lo que considere pertinente en cumplimiento de lo establecido en el artículo 14 de la Ley 1969 de 2019.

En consonancia con lo anterior, el MADR en su respuesta acepta que no se ha creado la reglamentación de los subsidios que se entregaran a través de los recursos del Fondo de Estabilización de Precios del Café, pese a ser necesario. No obstante, argumenta que este mecanismo todavía no está operando y afirma que

de acuerdo con lo definido en el artículo 14, numeral 1 de la Ley 1969, antes de la puesta en marcha del mecanismo, el MADR reglamentará la entrega de los subsidios al productor.

Las respuestas dadas tanto por el FEPC como por el Ministerio de Agricultura no contradicen los hechos evidenciados por la CGR en cuanto a la ausencia de soportes que faculten y reglamenten la entrega de subsidios a los productores en el marco del mecanismo CFS. Por el contrario, el MADR afirma que reglamentará la entrega de los subsidios al productor antes de la puesta en marcha del mecanismo Café a Futuro Seguro; y por su parte el Fondo indica que pone toda su disposición en apoyo al MADR, con el fin de que éste pueda realizar la reglamentación correspondiente.

En conclusión, tanto el MADR como el FEPC aceptan lo observado por la CGR y realizarán lo correspondiente a la reglamentación de conformidad con las funciones a cargo de cada uno.

Por lo anterior, se configura el hallazgo con connotación administrativa (FEPC – MADR).

4.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO 3

OBJETIVO ESPECÍFICO 3
Evaluar y conceptuar sobre la programación y ejecución de los recursos y sobre el reconocimiento de costos y gastos a la FNC, durante el periodo a auditar.

Para la vigencia 2020, el Comité Nacional de Cafeteros, aprobó el presupuesto de ingresos por \$221.835,4 millones y de gastos por \$3.370,4 millones. Revisada la información presupuestal, se observa una ejecución de ingresos del 99.3%, equivalente a \$220.474,8 millones, que tuvo como principal fuente de financiación los recursos del PGN, con un porcentaje del 86% y finalmente con el ingreso de la contribución cafetera con un 13%. Si bien, en los estados financieros y en el presupuesto se relacionan \$84.808,8 millones provenientes de la FNC, el génesis de dichos recursos es el PGN, al ser recursos transferidos por el MADR a la FNC en el marco del programa IGEC - Incentivo Gubernamental a la Equidad Cafetera²³. Frente a los egresos se identificó una ejecución del 9,93% sobre los recursos apropiados, lo que generó un superávit superior a los \$218.000 millones para la siguiente vigencia.

²³ Resolución 493 de 2018 “Por la cual se ordena una transferencia de recursos al Fondo Nacional del Café”

Por su parte, para la vigencia 2021, el presupuesto aprobado de ingresos correspondió a \$294.707,8 millones y de gastos a \$46.820,1 millones. Con corte de 30 de junio de 2021, el FEPC reportó una ejecución de ingresos del 5.1%, equivalentes a \$15.114 millones, correspondientes a la contribución cafetera y a los ingresos financieros. De los ingresos proyectados para la vigencia 2021 aún no se ha ejecutado el rubro de reserva para estabilización, que representa el 74.7% de los ingresos y el rubro mecanismos de estabilización con una participación del 14,2%.

En cuanto a los gastos, a la fecha de corte se reportó una ejecución del 1% del presupuesto asignado, en el cual los rubros de Secretaría Técnica y de reembolso de gastos de funcionamiento presentaron una mayor dinámica de ejecución.

Respecto a la calidad y controles aplicados en la etapa de planeación presupuestal, la CGR identificó, deficiencias enmarcadas principalmente en la desatención y trazabilidad que soporta los valores proyectados en el presupuesto, resaltando dichas deficiencias en inconsistencia en la variable macroeconómica de la TRM para el presupuesto de 2020, falta de adopción de lineamientos para la elaboración del presupuesto, falta de justificación y soporte de los valores de egresos proyectados en los presupuestos de 2020 y 2021, además de falta de gestión de la comisión financiera y auditoría interna, al igual se identificaron falencias en la etapa de ejecución y seguimiento relacionados con el registro de rendimientos financieros al cierre de la vigencia, cobro de servicios no utilizados y que no agregaban valor a la operación del FEPC, e inadecuada aplicación de las modalidades de contratación y reembolso de gastos.

De acuerdo con la evaluación realizada, se establecieron los siguientes hallazgos:

4.3.1 Hallazgo No. 7. Lineamientos para el manejo del FEPC (FEPC - MADR) (HA)

La Constitución Política de Colombia establece:

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”

Artículo 267. *“La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley. (...) La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales. La Contraloría General de la República tendrá competencia prevalente para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial, de conformidad con lo que reglamente la ley”.*

El Decreto Ley 403 de 2020 *“Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal”*

ARTÍCULO 3° Principios de la vigilancia y el control fiscal.

- 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...”*

(...)

ARTÍCULO 51. Evaluación del control interno. La evaluación de control interno es el análisis de los sistemas de control de las entidades sujetas a la vigilancia, con el fin de determinar la calidad de los mismos, el nivel de confianza que se les puede otorgar y si son eficaces y eficientes en el cumplimiento de sus objetivos.

La Ley 1969 DE 2019 “Por medio de la cual se crea el Fondo de Estabilización de Precios del Café” dispuso:

ARTÍCULO 4o. ADMINISTRACIÓN. PARÁGRAFO 2o. “La Federación Nacional de Cafeteros manejará los recursos que conforman el Fondo de Estabilización de Precios del Café de manera independiente de sus propios recursos y de los del Fondo Nacional del Café, para lo cual deberá llevar una contabilidad y estructura presupuestal independiente, de forma que en cualquier momento se pueda establecer su estado y el movimiento de los recursos provenientes de cada una de sus fuentes.”

ARTÍCULO 13. FUENTES DE FINANCIACIÓN. PARÁGRAFO 1o. “Los recursos de carácter público aportados como fuente a este Fondo se destinarán exclusivamente para cubrir los costos de los mecanismos de estabilización de precios que se establezcan en el marco de la presente ley, incluidos los de administración y funcionamiento del Fondo, de acuerdo con los criterios que para tal fin defina el Comité Directivo del Fondo de Estabilización de Precios del Café.”

El Contrato de Administración del FEPC, suscrito entre el Gobierno Nacional y la FNC, el 19 de diciembre de 2019 fijó lo siguiente:

CLAUSULA TERCERA FUNCIONES COMITÉ DIRECTIVO: “1. Determinar las políticas y lineamientos para el manejo del FEPC”

CLAUSULA CUARTA COMISIÓN FINANCIERA: (...) Corresponde a la Comisión Financiera asesorar al Comité Nacional de Cafeteros 1. Análisis y discusión del proyecto de presupuesto del FEPC y sus modificaciones.

CLÁUSULA SÉPTIMA “OBLIGACIONES DEL GOBIERNO: en desarrollo del presente CONTRATO, el GOBIERNO asume las siguientes obligaciones: 1) Exigir a la FEDERACIÓN la ejecución idónea y oportuna del objeto del contrato 2) Ejercer vigilancia administrativa y financiera del presente CONTRATO”

CLÁUSULA VIGÉSIMA. AUDITORÍA INTERNA: La FEDERACIÓN, efectuará a través de auditoría interna el seguimiento sobre la administración, manejo, inversión y contabilización de recursos del FEPC.

Respuesta a solicitud de información 2021EE0134677, GAF21C06122 del 25 de agosto de 2021:

(...) las actividades iniciales de administración requeridas por el FEPC se han concentrado exclusivamente en el manejo de liquidez, contabilidad, presupuesto y contratación.

Por tal motivo, los procesos internos de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia (FNC) en estos asuntos han soportado las necesidades de administración del FEPC hasta el momento.

La Corte Constitucional en Sentencia C-167 DE 1995, señala:

“En efecto, no es extraño que los particulares ejerzan funciones públicas por habilitación del Estado, ya que los particulares pueden intervenir en el ámbito de funciones públicas. Sus atribuciones y el ejercicio de la función no modifican per se, la naturaleza privada de las personas jurídicas, pero en el ejercicio de las atribuciones estas se hallan sujetas a las reglas propias de la función que ejercen, pues en razón del acto de habilitación ocupan el lugar de la autoridad estatal, con sus obligaciones, deberes y prerrogativas. En consecuencia, para los efectos de la función administrativa, las personas jurídicas privadas deben actuar teniendo en cuenta las finalidades señaladas en el ordenamiento jurídico y utilizando explícitamente los medios autorizados, tales como las normas administrativas; por tanto, los recursos económicos provenientes del ejercicio de las funciones públicas, tienen el carácter de fondos públicos y, por ende, están sujetos a controles específicos, entre otros el que ejerce la Contraloría General de la República a través del control fiscal de los particulares que manejan fondos o bienes de la Nación”

La Corte Constitucional en Sentencia C-840 de 2001, señala:

“En síntesis, con arreglo a la nueva Carta Política la gestión fiscal no se puede reducir a perfiles económico-formalistas, pues, en desarrollo de los mandatos constitucionales y legales el servidor público y el particular, dentro de sus respectivas esferas, deben obrar no solamente salvaguardando la integridad del patrimonio público, sino ante todo, cultivando y animando su específico proyecto de gestión y resultados.”

Resultado del ejercicio auditor, se identificaron deficiencias en la trazabilidad y en los soportes de la información, frente a los controles identificados en los procedimientos internos de la FNC, el contrato y demás lineamientos legales tal y como se describe a continuación:

1. Analizar variables macroeconómicas y Cafeteras: Para la elaboración del presupuesto, la FNC informó al equipo auditor que toma como fuente de información el Marco Fiscal de Mediano Plazo, elaborado anualmente por el

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. No obstante, para el presupuesto de 2020 se identificó que la TRM proyectada no coincidía con los documentos elaborados por el Ministerio en 2019 y 2020. Si bien, en respuesta GAF21C07756 del 25 de octubre de 2021, la FNC indica que la TRM fue informada por el Ministerio de Hacienda y aporta el extracto del Acta del Comité Nacional de Cafeteros llevada a cabo el 18 de diciembre de 2019, no se suministró ningún documento técnico soporte.

2. Lineamientos para elaboración del presupuesto: mediante solicitudes AG 8-1-06 del 17 de septiembre de 2021 reiterado en memorando AG 8-1-07 del 28 de septiembre de 2021, el equipo auditor solicitó copia de los Memorandos de lineamientos del Gerente Administrativo y Financiero para la elaboración de los presupuestos de las vigencias 2020 y 2021; al respecto en respuesta GAF21C07163 del 30 de septiembre de 2021, la FNC manifestó: *“dado que, como lo hemos venido señalando de forma reiterada, el Fondo de Estabilización de Precios del Café “FEPC” se encuentra en su etapa inicial de estructuración y de arranque, motivo por el cual, no se consideró necesario en su momento, contar con lineamientos específicos para la elaboración de los presupuestos iniciales.”* Sin embargo, cabe resaltar que la sola necesidad de la elaboración del presupuesto y su posterior ejecución generaban la necesidad de la aplicación del control, más aún cuando la transferencia gubernamental de recursos del PGN por \$192.881.185.842 ya se había realizado.
3. Justificación de los egresos registrados en el presupuesto: Para 2020 y 2021 no se identificó información documentada en estudios de mercado o cotizaciones que permitan establecer la fundamentación técnica de los valores consignados en los presupuestos para dichas vigencias. Por ejemplo, en anexo de la respuesta GAF21C07391 del 11 de octubre de 2021, no se aportó información o anexos que sustenten los egresos proyectados, limitándose a cuadros de Excel con una única cotización o sin especificar cual es la fuente de información.
4. Comisión financiera: el presupuesto de 2020 no contó con el análisis de la Comisión Financiera. Adicionalmente, en el Acta 2 de la Comisión Financiera del 26 de noviembre de 2020, se identifica que dicha comisión se limita a realizar un recuento de los ingresos y gastos a incluir en el presupuesto de 2021, pero sin ningún análisis para establecer la razonabilidad que atienda a los principios de eficacia, eficiencia y economía de las cifras proyectadas en materia de egresos.
5. Auditoría interna: conforme a la respuesta suministrada en radicado GAF21C05871 del 17 de agosto de 2021, la FNC manifestó: *“Durante la vigencia 2020 no se llevaron a cabo procesos de auditoría y, para la actual*

vigencia, no se ha realizado, en gran medida, dado que se trata de un fondo público que apenas está en la etapa de alistamiento y estructuración para la implementación focalizada, del primer mecanismo de estabilización, que es precisamente el objeto para el cual fue creado el FEPC, de conformidad con lo previsto en la Ley 1969 de 2019.” Sin embargo, se pudo establecer que existían los presupuestos para la realización de la auditoría, tales como, la existencia de gestión de la administración, manejo, inversión y contabilización de recursos del FEPC, que se surtieron en 2020 y se vienen desarrollando en el 2021, por lo que no se comprende la no aplicación de dicho control.

6. Estrategia FEPC Vs Modelo de Gestión: Al comparar la información contenida en la presentación realizada a la Comisión Financiera del FEPC el 27 de agosto de 2020, en relación con los tiempos de implementación del “Modelo de Gestión de la Secretaría Técnica” y los definidos para la implementación de las mismas fases en el documento “Estrategia 2020-2021 FEPC”, entregado al equipo auditor como parte de la respuesta a la solicitud de información No.1, se identifican diferencias en las fechas de inicio de la etapa de “Consolidación” del FEPC, de forma que en un documento la etapa de consolidación inicia en junio de 2021 y en el otro se reporta su inicio con actividades desde enero de 2021. Lo cual, aunado a que, al no existir un documento de aprobación de estos lineamientos por parte del Comité Nacional, que defina los tiempos y actividades para la implementación de la Estrategia del FEPC, se dificulta la verificación del cumplimiento de estas acciones.

Las anteriores situaciones se deben principalmente a las siguientes causas:

1. Inobservancia del control interno para la gestión del FEPC.
2. Ausencia de lineamientos por parte del Comité Directivo para el funcionamiento del FEPC, acordes con los principios de la Gestión Fiscal consagrados en el Decreto Ley 403 de 2020.
3. Ineficaz vigilancia y control del FEPC por parte del MADR, pese a que la transferencia del PGN \$192.881.185.842 constituye más del 80% de los ingresos de dicho Fondo.
4. Ausencia de controles en cláusulas del Contrato de Administración del FEPC para el control de gestión, que permita a agremiados, trabajadores y autoridades, realizar el control de la gestión alineado al principio de transparencia de la ley 1712 de 2014.

En consecuencia, la falta de expedición de lineamientos, así como la inobservancia de los existentes en los aspectos relacionados, afectan la calidad y el nivel de confianza del sistema de control interno del FEPC, así como la gestión de los recursos públicos, presentando un riesgo en el cumplimiento de sus objetivos.

Respuesta de la Entidad FNC-FEPC

En su respuesta, la FNC reitera *“que el FEPC cuenta con un sistema de control interno que garantiza el cumplimiento de los objetivos señalados en el contrato de administración del FEPC, a través de políticas, estructura de gobierno, procesos, procedimientos, directrices y sistemas de información entre otros, que parten desde el máximo órgano de dirección hasta los procesos que participan en la dirección del FEPC.”*, Seguido, informa:

1. Analizar variables macroeconómicas y Cafeteras: *“dicha tasa no tenía incidencia para la elaboración del presupuesto del FEPC ya que para la vigencia 2020 el presupuesto del FEPC fue aprobado en febrero de 2020 y no tenía ingresos o egresos denominados en dólares americanos”*
2. Lineamientos para elaboración del presupuesto: *“el presupuesto para las vigencias de 2020 y 2021 se elaboró de conformidad con la formulación de los mecanismos de estabilización del FEPC y de las necesidades básicas para el funcionamiento del Fondo. En la medida en que el FEPC inicie la operación de los mecanismos, oportunamente se informarán los lineamientos a los procesos responsables de la administración del presupuesto”*
3. Justificación de los egresos registrados en el presupuesto: *“El presupuesto de ingresos y egresos para las vigencias 2020 y 2021 se elaboró **con base en la normativa jurídica y contractual aplicable al FEPC**, es decir, conforme a lo establecido en la Ley 1969 Artículo 4. Parágrafo 2, al Contrato de Administración del FEPC cláusulas sexta (numerales 2 y 4), octava, novena, décima, décima primera, décima segunda, décima tercera, décima cuarta, décima quinta y Resolución 02 del 19 de febrero de 2020 del Comité Nacional del FEPC los Artículos No. 11 y 13. En consecuencia, la FNC como administradora del FEPC no está en la obligación de elaborar el presupuesto del FEPC con base en cotizaciones o estudios de mercado.”* De igual forma indicó que no los recursos del FEPC no pertenecen al PGN, motivo por el que el *“presupuesto del FEPC no se basan en cotizaciones ya que éstas vienen asociadas a procesos contratación específicos y no aplican para el caso en mención debido a que, la proyección de ingresos y egresos, se realiza a partir de la estimación de variables, supuestos y la planeación de actividades.”*
4. Auditoría interna: *“para la vigencia 2020, esto es, por tratarse de **un fondo que apenas está en etapa de alistamiento y estructuración de mecanismos**, precisamos que dado el volumen de operaciones con recursos del FEPC y el bajo nivel de riesgo al que estaban expuestos, no se consideró eficiente, bajo*

un criterio de costo - beneficio, la contratación de un recurso auditor para realizar un proyecto de auditoría.”

Adicionalmente, la FNC indicó, “El Comité Directivo con base en el marco normativo aplicable, ha dado lineamientos para el funcionamiento del FEPC, los cuales, se encuentran contenidos en las resoluciones que ha expedido, las que además, están alineadas con los principios de la gestión fiscal.

... En virtud del contrato de administración del FEPC, la FNC ha dado cumplimiento con el envío al MADR de los informes allí estipulados.

Al respecto el MADR, manifestó que como consta en las actas del Comité Directivo, se realiza seguimiento al contrato.” Resaltó que cuenta con mecanismos de control como lo establece el contrato enmarcado en la auditoría externa y/o revisoría fiscal, auditoría interna y el Control Fiscal de la CGR de igual manera, “en virtud de la Ley 1712 de 2014, para el control que puedan ejercer los ciudadanos, la FNC tiene dispuesto en la página web: www.federaciondecafeteros.org, en la sección FoNC-FEPC/Ley de transparencia Fondo de Estabilización de Precios del Café, toda la información relacionada con dicho Fondo”

Respuesta de la entidad MADR

Por su parte, el MADR realizó la descripción del marco jurídico de los Fondos parafiscales y de estabilización de precios, al igual el marco jurídico de la FNC y el Marco jurídico del FEPC desde la Ley 1969 de 2019 y sus decretos reglamentarios. Señaló en respuesta a la observación, que realiza el seguimiento a la gestión del FEPC por medio del Comité Directivo, al igual destaca en varios apartes el componente de la auditoría interna como mecanismo de control, vigilancia y seguimiento; de igual forma resalta que realiza seguimiento a los recursos en la comisión financiera y que los recursos del PGN no han sido utilizados.

Análisis de la respuesta

1. La FNC indicó que cuenta con un adecuado Sistema de Control Interno, al igual se han recibido los lineamientos del Comité Directivo. No obstante, como se presentó en la observación se evidencia que el Sistema de control Interno del FEPC presenta deficiencias, pues no ha adoptado las políticas y procedimientos requeridos para su funcionamiento y aplicó de forma parcial, discrecional y transitoria las del Fondo Nacional del Café, si bien cuenta con un estructura de gobierno definida desde el contrato de administración del FEPC, la misma tiene

el deber contractual de establecer los lineamientos para el funcionamiento del Fondo, aprobando procedimientos y entregando las directrices para la administración de los recursos, dando alcance a lo correspondiente a los procesos misionales y de apoyo, situación que no se ha surtido a cabalidad como lo presentó la CGR.

Sobre lo anterior, cabe destacar que, de las 4 Resoluciones, expedidas por el Comité Directivo del FEPC y suministradas por la FNC durante el periodo comprendido entre 1 de enero de 2020 a 30 de julio de 2021, ninguna presenta o relaciona lineamientos sobre los aspectos observados por la CGR, de igual forma, la FNC no aportó información adicional al respecto.

2. En relación con el análisis de variables macroeconómicas y cafeteras, específicamente las proyecciones de la TRM, la FNC indica que estas no eran necesarias para 2020. Al respecto para la CGR es importante resaltar que como lo establece la Ley 1969 de 2019 en su artículo 13 Fuentes de financiación numeral 9 establece como ingreso del FEPC un porcentaje correspondiente: *“De la contribución cafetera a cargo de los productores de café destinada al Fondo Nacional del Café, medio centavo de dólar por libra (USD 0,005) de café que se exporte, sin afectar la garantía de compra.”*, por lo tanto, es claro que la divisa extranjera tiene influencia en el presupuesto como lo contempla la misma Ley, además que la presentación para la aprobación del presupuesto realizada al Comité Directivo proyectó para 2020 la obtención de ingresos por *“\$29.027 mm Recursos provenientes de la Contribución Cafetera a cargo de los productores de café destinada al FoNC, **medio centavo de dólar por libra de café que se exporte.**” Negrita fuera de texto original.*
3. La FNC, señala que como administradora del FEPC no está en la obligación de elaborar el presupuesto del Fondo con base en cotizaciones o estudios de mercado, por lo que aplica estimaciones para proyectar tanto ingresos como egresos. Al respecto, para la CGR es importante resaltar en primer lugar, que se cuestiona la forma en que la FNC justifica y soporta los egresos proyectados en el presupuesto, por cuanto la Federación, no aportó la evidencia y fuente de información de como llegaba a los egresos proyectados, por otra parte, el uso de cotizaciones o cualquier otro instrumento, para realizar el proceso de planeación presupuestal y de contratación obteniendo un conocimiento del mercado, no es un mecanismo exclusivo del PGN, por el contrario, es una práctica que tanto la empresa privada y pública aplican con el fin de buscar el ahorro de recursos, alineándose con los principios de economía, equidad, eficiencia y eficacia; de igual forma se destaca que los recursos del FEPC, son públicos y tienen una participación mayoritaria de trasferencias del PGN

haciendo más relevante la aplicación de controles en función de los principios citados.

4. La FNC, informó respecto a las actividades de auditoría interna que estas no se realizaron al no considerarlas eficientes, bajo un criterio de costo – beneficio. Sin embargo, la CGR no comparte dicho análisis realizado por la Federación, al no corresponder a las realidades y función de la auditoría como mecanismo para evaluar la ejecución adecuada de un Sistema de Control Interno, desconociendo el valor que tiene dicha herramienta no solo para el cuidado de los recursos sino también para la gestión de los diferentes procesos que intervienen en el FEPC, además de ser fuente de información esencial para el seguimiento a cargo del Gobierno Nacional. Adicionalmente, como se indicó, la cláusula vigésima del contrato de administración prevé que la FNC hará seguimiento a los recursos a través de la auditoría interna, sin hacer alguna distinción o consideración sobre la relación costo/beneficio.
5. Respecto a lo observado en relación con la comisión financiera y la Estrategia FEPC, la FNC no presentó ningún comentario.
6. Sobre lo planteado por el MADR, la CGR identificó que en las actas del Comité Directivo no se registra ningún seguimiento sobre lo observado por la CGR; por otra parte, se evidencia que solo hasta el 20 de septiembre de 2021 el Ministerio solicitó el informe de la auditoría interna de 2020, obteniendo como respuesta lo ya señalado por la FNC en el punto anterior; por último respecto a que los recursos del PGN no han sido utilizados, cabe resaltar que la FNC como administradora del FEPC no diferencia los ingresos aplicando el principio de unidad de caja como lo establece la cláusula décima primera del contrato de administración del FEPC, por lo tanto sobre la totalidad de los ingresos se constituyó un acervo común para atender el pago de las apropiaciones a cargo del FEPC.

Por lo anterior, se configura el hallazgo con connotación administrativa (FEPC y MADR).

4.3.2 Hallazgo No. 8. Rendimientos Financieros Cuentas de Ahorro (HA)

La Resolución 02 de 2020 del Comité Nacional del Fondo de Estabilización de Precios del Café, estableció:

Artículo 13. La reserva para la estabilización será presupuestal y se constituye a partir del superávit presupuestal de la vigencia anterior. Esta reserva se destinará en primera instancia a cubrir el déficit de presupuesto de ejercicios anteriores. De lo

contrario, se aforará presupuestalmente el saldo de la reserva como una de las Fuentes de Financiación de acuerdo con lo establecido en el ordinal 3º del artículo 13 de la Ley 1969.

El documento que contiene las Políticas Contables FEPC, establece:

Ingresos. *Los ingresos del FEPC provienen de las fuentes enumeradas en el Artículo 13 de la Ley 1969 de 2019.*

Estos son ingresos que no están supeditados al cumplimiento de ningún tipo de obligación y, en consecuencia, se reconocen en el resultado del periodo en que surge el derecho a percibirlos.

En ese sentido, el reconocimiento del ingreso por los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación, se hace con fundamento en el acto administrativo que los entrega.

El ingreso proveniente del Fondo Nacional del Café, que deriva de la contribución cafetera, se reconoce con la liquidación que mensualmente determina dicho Fondo, una vez cuenta con los datos para realizar la liquidación.

Los demás ingresos se causan en el momento en que surge el derecho a percibirlos por parte del FEPC.

Analizados los saldos a 31 de diciembre de 2020 del efectivo y equivalentes de efectivo, comparados con los saldos reflejados en los extractos bancarios, se evidencia un menor valor registrado por \$16.932.147, correspondiente a los rendimientos financieros generados en la cuenta de ahorros de Davivienda a 31 de diciembre de 2020.

Lo anterior, debido a falencias en el procedimiento de registro de ingresos al cierre del periodo, lo que afecta los saldos contables por ingresos financieros por rendimientos sobre depósitos y a su vez, la ejecución presupuestal de los otros ingresos por rendimientos financieros de cada periodo, así como la determinación del superávit presupuestal que es base para la constitución de la reserva para la estabilización de la siguiente vigencia.

Respuesta de la Entidad

Sobre el particular, conviene explicar que, si bien los rendimientos financieros en comento no quedaron registrados al corte del 31 de diciembre de 2020; tal situación no se presenta de ninguna manera por falencias en el procedimiento como concluye

la Contraloría, sino que es una situación, que hace parte del proceder normal de la Federación y se presenta por las siguientes razones:

- a. La Federación tiene establecido un calendario de cierre de operaciones contables mensual y anual, con el fin de lograr la generación de información financiera oportuna. Dicho calendario implica que las operaciones contables de un mes pueden ser ingresadas solo hasta el último día calendario del respectivo mes o incluso antes en algunas ocasiones particulares, salvo que se trate de operaciones materiales que ameriten su registro con posterioridad a estas fechas.
- b. Los rendimientos del periodo son abonados por las entidades bancarias el último día del mes y se reflejan en los archivos multicash (cabecera y detalle) que se reciben al día siguiente a través de un medio seguro como correo electrónico, FTPS o H2H, para ser importados a SAP y realizar los tratamientos posteriores.

Así las cosas, los rendimientos de la Cuenta de Ahorros del Banco Davivienda que se reflejan en los movimientos del día 31 de diciembre de 2020 por valor de \$16.932.964, fueron recibidos mediante archivo multicash el día 01/01/2021 y debidamente cargados a la contabilidad del FEPC el siguiente día hábil (04/01/2021).

Cabe destacar que la Federación considera que este proceder le permite ser oportuno en la generación de la información financiera y que el mismo no tiene un impacto mayor en los resultados. De hecho, estos rendimientos resultan en una cifra no material, tanto a nivel contable como a nivel presupuestal.

A nivel contable, estos representan el 0,02% de los ingresos totales y del resultado neto y el 0,4% de los ingresos financieros del FEPC para la vigencia 2020. A nivel presupuestal los ingresos por concepto de rendimientos financieros ejecutan con base a la fecha de contabilización generada en el sistema. Es de resaltar que el impacto a nivel presupuestal para el 2020 es de 0,4% del total de otros ingresos.

Análisis de la respuesta

La entidad en su respuesta argumenta que las operaciones contables de un mes pueden ser ingresadas solo hasta el último día calendario del respectivo mes o incluso antes en algunas ocasiones particulares, salvo que se trate de operaciones materiales que ameriten su registro con posterioridad a estas fechas, asimismo, que los rendimientos del periodo son abonados por las entidades bancarias el último día

del mes y se reflejan en los archivos multicash que se reciben al día siguiente a través de un medio seguro como correo electrónico y se cargan a contabilidad el siguiente día hábil, que este proceder le permite ser oportuno en la generación de la información financiera y que el mismo no tiene un impacto mayor en los resultados.

Sin embargo, respecto a las explicaciones dadas por la entidad, la CGR considera que:

1. Respecto al concepto de materialidad, al revisar el documento “Políticas Contables FEPC”, se observa que en las mismas no se indica el término de “materialidad”, por lo cual, no hay criterio para determinar cuándo una operación se considera material. Aunado a lo anterior, al tratarse de recursos públicos, se deben reflejar en la contabilidad la totalidad de los ingresos ejecutados durante la vigencia.
2. Si bien la entidad describe el procedimiento de registro de los rendimientos financieros, también es cierto que en el documento “Políticas Contables FEPC”, en su numeral 5 que contiene el resumen de las principales políticas y prácticas contables que aplica el FEPC, respecto a los ingresos indica que “*Los demás ingresos se causan en el momento en que surge el derecho a percibirlos por parte del FEPC*”. Por lo tanto, para el caso de los rendimientos, este derecho surge en el momento que la entidad bancaria los reconoce, es decir, 31 de diciembre.
3. Aunque para el año 2020 el ingreso dejado de registrar no tiene un impacto mayor en los resultados, para las siguientes vigencias los ingresos por este concepto pueden resultar significativos.

Por lo anterior, se configura el hallazgo con connotación administrativa.

4.3.3 Hallazgo No. 9. Puestos de trabajo (FEPC – MADR) (HA)

El Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, establece:

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

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 Artículo 3 de la Ley 610 de 2000 define la Gestión Fiscal en los siguientes términos:

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

Asimismo, el Artículo 6 de la Ley 610 de 2000, en su versión modificada por el Artículo 126 del Decreto Ley 403 de 2020, dispone lo siguiente, sobre el Daño Patrimonial al Estado:

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

El Artículo 3° del Decreto Ley 403 de 2020 establece los “Principios de la vigilancia y el control fiscal”, en los siguientes términos:

“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...

La Ley 1969 de 2019 “Por medio de la cual se crea el Fondo de Estabilización de Precios del Café”, establece:

ARTÍCULO 4o. ADMINISTRACIÓN. PARÁGRAFO 2o. “La Federación Nacional de Cafeteros manejará los recursos que conforman el Fondo de Estabilización de Precios del Café de manera independiente de sus propios recursos y de los del Fondo Nacional del Café, para lo cual deberá llevar una contabilidad y estructura presupuestal independiente, de forma que en cualquier momento se pueda establecer su estado y el movimiento de los recursos provenientes de cada una de sus fuentes.”

(...)

ARTÍCULO 13. FUENTES DE FINANCIACIÓN. PARÁGRAFO 1o. “Los recursos de carácter público aportados como fuente a este Fondo se destinarán exclusivamente para cubrir los costos de los mecanismos de estabilización de precios que se establezcan en el marco de la presente ley, incluidos los de administración y funcionamiento del Fondo, de acuerdo con los criterios que para tal fin defina el Comité Directivo del Fondo de Estabilización de Precios del Café.”

El Contrato de Administración del FEPC²⁴, suscrito entre el Gobierno Nacional y la FNC, el 19 de diciembre de 2019, fijó las siguientes cláusulas:

CLAUSULA TERCERA FUNCIONES COMITÉ DIRECTIVO: “1. Determinar las políticas y lineamientos para el manejo del FEPC”

²⁴ Contrato 8.007-2019 de acuerdo a consecutivo de MHCP / Contrato 522-2019 de acuerdo a consecutivo de MADR

(...)

CLÁUSULA SÉPTIMA “OBLIGACIONES DEL GOBIERNO: en desarrollo del presente CONTRATO, el GOBIERNO asume las siguientes obligaciones: 1) Exigir a la FEDERACIÓN la ejecución idónea y oportuna del objeto del contrato 2) Ejercer vigilancia administrativa y financiera del presente CONTRATO”

El Artículo 2o. de la Resolución 438 del 20 de diciembre de 2019, “*Por la cual se ordena una transferencia de recursos al Fondo de Estabilización de Precios del Café (FEPC)*”. Estableció el seguimiento, así:

“La Subdirección Financiera del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural efectuará el control y seguimiento a la ejecución de los recursos de que trata la presente resolución, para lo cual podrá solicitar los informes que fueren necesarios, a través de los informes de auditoría, de la Federación o aquellos adicionales que se consideren necesario.

La Dirección de Cadenas Agrícolas y Forestales hará el seguimiento y control del cumplimiento de las actividades elegibles de gastos definidas por el Comité Nacional de Cafeteros, para lo cual la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia presentará trimestralmente informes de ejecución, a través de los informes de auditoría, de la federación o aquellos adicionales que se consideren necesario.”

El Parágrafo 1 del artículo 2.11.6.1. de Decreto 1071 de 2015, adicionado por el decreto 2228 de 2019, estableció:

“[...] Por la administración de este Fondo no se reconocerá una contraprestación. No obstante, los costos y gastos imputables a la administración del Fondo y a la administración de los respectivos mecanismos que se definan en el contrato de administración estarán únicamente relacionados con su administración y funcionamiento y en todo caso tendrán que estar diferenciados de los cubiertos por la contraprestación derivada de la administración del Fondo Nacional del Café”.

La Corte Constitucional en Sentencia C-167 de 1995 señala:

“En efecto, no es extraño que los particulares ejerzan funciones públicas por habilitación del Estado, ya que los particulares pueden intervenir en el ámbito de funciones públicas. Sus atribuciones y el ejercicio de la función no modifican per se, la naturaleza privada de las personas jurídicas, pero en el ejercicio de las atribuciones estas se hallan sujetas a las reglas propias de la función que ejercen, pues en razón del acto de habilitación ocupan el lugar de la autoridad estatal, con

sus obligaciones, deberes y prerrogativas. En consecuencia, para los efectos de la función administrativa, las personas jurídicas privadas deben actuar teniendo en cuenta las finalidades señaladas en el ordenamiento jurídico y utilizando explícitamente los medios autorizados, tales como las normas administrativas; por tanto, los recursos económicos provenientes del ejercicio de las funciones públicas, tienen el carácter de fondos públicos y, por ende, están sujetos a controles específicos, entre otros el que ejerce la Contraloría General de la República a través del control fiscal de los particulares que manejan fondos o bienes de la Nación”

La Corte Constitucional en Sentencia C-840 de 2001 Señala:

“En síntesis, con arreglo a la nueva Carta Política la gestión fiscal no se puede reducir a perfiles económico-formalistas, pues, en desarrollo de los mandatos constitucionales y legales el servidor público y el particular, dentro de sus respectivas esferas, deben obrar no solamente salvaguardando la integridad del patrimonio público, sino, ante todo, cultivando y animando su específico proyecto de gestión y resultados.”

Resultado del ejercicio auditor, se pudo establecer que para la vigencia 2020 no se cobraron servicios por “puesto de trabajo” al FEPC, esto principalmente porque el FEPC inició su operación en medio de la emergencia económica y social originada por el Covid 19; como es de común conocimiento, la situación de emergencia no presentó cambios en el primer semestre de 2021. No obstante lo anterior, se identificó que el presupuesto del FEPC para la vigencia 2021 incorporó dentro del rubro “*Reembolso de Gastos y Funcionamiento*” el cobro por puestos de trabajo, sin que se evidenciara justificación para este egreso²⁵.

Al respecto, se establece que la FNC cobró durante el primer semestre de 2021 al FEPC, la suma mensual de \$2.553.740, IVA incluido, por concepto de “PUESTO DE TRABAJO FEPC”. Revisadas las facturas, estas no discriminan el valor de cada puesto de trabajo; no obstante, analizada la información suministrada por la FNC en los radicados GAF21C06334 del 1 de septiembre de 2021, GAF21C07254 del 6 de octubre de 2021 y GAF21C07391 del 1 de octubre de 2021, el equipo auditor estableció el valor cobrado por la FNC de la siguiente forma:

Tabla No. 2
Metodología de valoración puesto de Trabajo

METODOLOGÍA PUESTO DE TRABAJO	
Valoración Puesto de Trabajo	Costo Mensual \$

²⁵ Respuesta Radicado FNC GAF21C07391 del 11 de octubre de 2021

Servicio de Oficina	
Administración y Mantenimiento	328.800
Servicio de Aseo y Cafetería	206.800
Servicios Públicos	154.000
Impuestos y Seguros	78.200
Subtotal Servicios oficina	767.800
IVA 19%	145.882
Total Servicios de oficina	913.682
Servicios de Tecnología	
Equipos	147.500
Licencias	145.100
Herramientas de colaboración	12.600
Subtotal Servicios de Tecnología	305.200
IVA 19%	57.988
Total servicios Tecnología	363.188
Total Puesto de Trabajo	1.276.870

Fuente: Información FNC. Elaboró CGR

En este sentido los valores facturados por “servicios de oficina” ascendieron mensualmente a \$913.682 por puesto de trabajo, sumando \$10.964.184 durante el periodo comprendido de enero a junio de 2021, concernientes a dos puestos de trabajo ubicados “en la Calle 73 No. 8 - 13, Torre B - en la misma dirección en donde se encuentra ubicada la oficina del Asesor de Gobierno para asuntos cafeteros y su equipo”²⁶; esto para el uso de los contratistas que desempeñan las funciones de Secretario Técnico bajo el contrato CN-2020-0436 y Profesional de apoyo para la Secretaría Técnica bajo el contrato CN-2020-0857.

Sin embargo, se observa que no existe justificación a la luz de los principios de la gestión fiscal que ampare el cobro de los “servicios de oficina”, puesto que no existía la necesidad de prestar dicho servicios durante la emergencia económica y social originada por el Covid 19, tanto así, que tal como lo indicó la FNC, el contratista que presta los servicios de Profesional de apoyo para la Secretaría Técnica no ha hecho uso de dichos servicios en 2021 acorde a certificado de registro ingresos al edificio de la Calle 73, suministrado con el radicado GAF21C07410, de igual forma certificó que el Secretario Técnico ingresó 3 días durante el periodo comprendido entre 1 de enero al 30 de junio de 2021.

Esta situación se debe principalmente a las siguientes causas:

²⁶ Respuesta Radicado FNC GAF21C07410 del 11 de octubre de 2021

1. Ausencia de lineamientos por parte del Comité Directivo para la elaboración del presupuesto del FEPC, acordes con los principios de la Gestión Fiscal consagrados en el Decreto Ley 403 de 2020.
2. Inadecuada planificación de las necesidades del FEPC, para la implementación de puestos de trabajo físicos en el contexto de la pandemia del Covid 19, al igual que tampoco se documentó la base de los costos en que incurre la FNC para prorratear cada puesto de trabajo.
3. Ineficaz vigilancia y control del FEPC por parte del MADR, pese a que la transferencia del PGN \$192.881.185.842 constituye más del 80% de los ingresos de dicho Fondo.

En consecuencia, se genera una afectación al presupuesto del FEPC, por un presunto daño fiscal por \$10.964.184, además de la afectación a los principios de la gestión fiscal y transparencia para el manejo de los recursos públicos.

Respuesta de la Entidad FNC-FEPC

La FNC señala, *“la necesidad de prestar el servicio de puesto de trabajo no puede estar asociada solamente a la existencia de la pandemia y de los efectos que la misma ha generado en el territorio nacional”*. Adicionando, *“En ese sentido, era evidente que la necesidad si existía, derivado principalmente de las decisiones que adoptó el Comité Nacional del FEPC a lo largo del 2020, relacionadas en primer lugar y atendiendo a lo dispuesto en la Ley 1969 de 2019 y en el Decreto 2228, a la definición de las funciones de un Secretario Técnico, las cuales se encuentran recogidas en la Resolución No. 3 de 19 de febrero de 2020 y, en segunda, a su designación”*

Por lo tanto, indico la FNC que al celebrar los contratos de prestación de servicios con el secretario Técnico y el profesional de apoyo se puso a disposición de la Secretaría Técnica un espacio físico, con puestos de trabajo para la ejecución de sus funciones. Dicho puesto consta de los servicios de oficina y tecnología, cuyo valor fue tasado, haciendo la correspondiente referenciación del mercado.

Seguido informó, que frente a la reiteración al COVID 19 realizada por la CGR, *“hemos de recordar, que las medidas más drásticas para paliar sus efectos negativos se dieron a partir de la finalización del segundo trimestre del 2020, pero que ya, durante el 2021 las mismas se han venido morigerando, permitiendo que la población regrese a sus sitios de trabajo, sin dejar de reconocer, que queda a discreción de los ciudadanos tomar dicha alternativa, comoquiera, que se sigue prefiriendo el trabajo en casa.”*

La FNC, comunicó que aplicó los principios de la gestión fiscal señalados en el decreto ley 403 de 2019, haciendo alusión que el costo de los puestos de trabajo se basan en el precio mercado y que dichos componentes no se desagregan, por lo cual la FNC no cobra de forma independiente por cada componente, por lo cual no es adecuado usar dicha información para concluir que la Federación está cobrando por cada uno de esos conceptos de forma independiente, toda vez que se reitera, al ser dos servicios que se conciben de manera inescindible, haciendo el cobro del puesto de trabajo, *“independientemente de que el contratista o asociado haga uso efectivo del espacio de trabajo y de las herramientas de tecnología de información y comunicaciones durante todo el tiempo.”* Adicionando que, no obstante, las razones por las cuales la Federación no efectuó cobro por el concepto de puesto de trabajo en el 2020, no obedecieron a la situación de pandemia sino a que el puesto de trabajo estuvo dispuesto desde el mes de octubre de 2020 adjuntando una certificación titulada “Certificación ST-FEPC espacio”, también durante el 2020, no se ejecutó el presupuesto aprobado con el cual el FEPC asumiría este gasto, toda vez que durante el año se realizaron los estudios de mercado para el cobro del puesto de trabajo.

Finalmente, la FNC, cierra su respuesta indicando, *“conforme a las manifestaciones hechas tanto en esta respuesta como en los memorandos GAF21C06334, GAF21C07254, GAF21C07391 y GAF21C07410, que se reiteran en su contenido y alcance, se pone a consideración del Equipo Auditor, retirar esta observación, con presunta connotación disciplinaria y fiscal, toda vez, que no hay violación de norma alguna y daño al patrimonio público.”*

Respuesta de la Entidad MADR

El MADR, suministra la información presentada por la FNC, de igual forma plantea los mismos argumentos presentados por la FNC.

Análisis de la respuesta

La FNC, señala que la justificación para realizar el cobro de los puestos de trabajo radica en la expedición de la Resolución No. 3 de 19 de febrero de 2020 y los contratos de prestación de servicios derivados de las funciones de la Secretaría Técnica, quienes iniciaron operaciones el 18 de mayo de 2020. De igual forma, resalta que durante el 2021 las medidas generadas por la emergencia económica ya “se han venido morigerando”.

Sin embargo, para la CGR, es importante resaltar que para mayo de 2020 ya se encontraban los efectos de las restricciones de trabajo presencial por la emergencia económica, situación que no presentó cambios en 2021; de igual forma, durante los

periodos de diciembre 2020 a febrero de 2021 y abril a julio de 2021 se presentó el segundo y tercer pico de la pandemia²⁷, situación que incrementó las restricciones en la materia, incluso obligando a volver al confinamiento²⁸.

Por otra parte, la FNC indicó que el no cobro de los puestos de trabajo en 2020, no obedeció a la situación de pandemia sino a que los puestos de trabajo estuvieron disponibles desde octubre de 2020 y al estudio de mercado que se estaba elaborando para establecer el costo. Al respecto, es importante resaltar lo señalado por la FNC en radicado GAF21C07410 del 11 de octubre de 2021, en el que señalaron:

“resulta conveniente referirse a los efectos generados por la pandemia generada por el COVID-19 y la forma en que hizo cambiar las formas de ejecutar las actividades de la población en general, a las que, desde luego Colombia no fue ajena.” Adicionando, que en efecto de esto y como resultado del Estado de Emergencia, social y ecológica se tomaron medidas dentro de las que se encontraba privilegiar el trabajo en casa.

Haciendo hincapié que *“Fue en observancia de tales medidas, que la FNC instruyó a sus empleados para que ejecutaran sus obligaciones laborales desde sus lugares de habitación, salvo aquellos casos, en los que fuera estrictamente necesario contar con su presencia en las instalaciones, respecto de las cuales valga decir, en todo momento estuvieron abiertas.*

Desde luego cabe precisar, que para los contratistas, se trató de una mera recomendación comoquiera, que ejecutan sus actividades con plena autonomía en el marco de una relación contractual de prestación de servicios, regida principalmente por las disposiciones del Código Civil...” Resaltando que en los contratos de dichos contratistas se pactó: *“[...] Los Servicios serán prestados por el Contratista de acuerdo con su experiencia y **con total independencia, autonomía técnica, administrativa y financiera, asumiendo los riesgos propios y derivados de los Servicios, de conformidad con los términos y condiciones del presente Contrato. [...]**”* (Negrilla y cursiva fuera de texto).

Lo anterior, evidencia que no existía ninguna necesidad de implementar dichos puestos de trabajo que acarrearán el cobro de **“servicios de oficina”**, por cuanto la plena autonomía administrativa de dichos contratistas no generaba la necesidad de la presencialidad en época de la emergencia generada por la Covid 19, aunado

²⁷ Instituto Nacional de Salud, COVID-19 en Colombia, Panorama, <https://www.ins.gov.co/Noticias/Paginas/Coronavirus.aspx>, Consultado 30 de noviembre de 2021

²⁸ Alcaldía de Bogotá, Histórico de localidades con Cuarentena Estricta y Zonas de Cuidado Especial en Bogotá, <https://bogota.gov.co/zonas-de-cuidado-especial/>, Consultado el 30 de noviembre de 2021

a que los trabajadores de la FNC tampoco realizaban trabajo presencial, por lo que no se generaría ninguna interacción en las instalaciones de la Federación.

Adicionalmente, la FNC aporta la “Certificación ST-FEPC espacio” como evidencia de la entrega de los puestos de trabajo en el mes de octubre de 2020. Sobre dicha certificación, es importante señalar que la misma es fechada en 11 de noviembre de 2021, motivo por el cual no permite evidenciar y concluir que dichos servicios se recibieran en octubre de 2020.

Por otra parte, es importante resaltar que la CGR realizó, la desagregación de los servicios prestados entre tecnología y “servicios de oficina”, toda vez que estos últimos son los que generan el menoscabo del patrimonio del FEPC. Finalmente, la FNC plantea que los puestos de trabajo no se pueden escindir, sin embargo, el marco jurídico de FEPC precisa que los costos y gastos en que incurre la Federación estarán únicamente relacionados con su administración y funcionamiento, por lo que la FNC está en la obligación de realizar la desagregación de dichos costos para solicitar de forma adecuada los respectivos reembolsos con cargo al FEPC.

En cuanto a la respuesta por parte del MADR, dado que tiene los mismos argumentos presentados por la FNC como administradora del FEPC, se analiza en los términos anteriormente señalados.

Por lo anterior se configura el hallazgo con incidencia administrativa (EPC y MADR).

4.3.4 Hallazgo No. 10. Otorgamiento Reembolso de Gastos Contrato CN-2020-1724 (FEPC – MADR) (D1) (HA)

El Contrato de Administración del Fondo de Estabilización de Precios del Café, suscrito entre Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, fijó:

Cláusula sexta – Obligaciones de la Federación como administradora del FEPC.
1. Desarrollar por sí o por intermedio de terceros las actividades y las funciones previstas en este CONTRATO e intervenir los recursos del FEPC, de conformidad con lo estipulado en la normatividad legal vigente sobre la materia, lo aprobado por el Comité Nacional de Cafeteros y el presente CONTRATO. (...) 23. Llevar a cabo todos los actos y negocios jurídicos autorizados por leyes nacionales e internacionales, conducentes al logro de los objetivos y políticas del FEPC y al desarrollo de sus actividades y servicios, de conformidad con las autorizaciones correspondientes.

Cláusula séptima -Obligaciones del Gobierno: en desarrollo del presente CONTRATO, el GOBIERNO asume las siguientes obligaciones: 1) Exigir a la FEDERACIÓN la ejecución idónea y oportuna del objeto del contrato 2) Ejercer vigilancia administrativa y financiera del presente CONTRATO”

(...) Cláusula décimo sexta- Normatividad aplicable: cuando la Federación, opte por la contratación con terceros para la ejecución de las actividades contempladas en la Cláusulas Sexta y Décima de este Contrato, se sujetará a las normas del derecho privado y a la reglamentación que expida el propio Comité Nacional de Cafeteros. En tales casos la escogencia de las propuestas se efectuará con base en los principios de planeación, eficiencia, eficacia, economía, transparencia, responsabilidad, selección objetiva, debido proceso, publicidad y primacía de lo sustancial sobre lo formal, que permitan la escogencia del contratista con la opción más favorable en condiciones de mercado, en términos de calidad, costo-beneficio, experiencia, oportunidad y lo que se consideren pertinentes según sea el caso.

(...) Cláusula Vigésima Novena. Estipulaciones Transitorias. Las siguientes disposiciones de carácter transitorio se deberán tener en cuenta para la puesta en marcha del FEPC. (...) 3. Mientras se expiden las reglamentaciones y políticas propias del FEPC para inversiones y contratación, se aplicarán en lo pertinente, las vigentes para el Fondo Nacional del Café.

La Resolución 8 de 2000 “Por el cual se adopta el Estatuto de Contratación de la Federación Nacional de Cafeteros con recursos parafiscales cafeteros”, establece:

Artículo 20 – De las cuantías. Para efectos de establecer el sistema de contratación y la instancia a la que corresponde autorizar la convocatoria o contrato, se señalan las siguientes clases de cuantía, fijadas en sumas equivalentes al número de salarios mínimos mensuales legales vigentes para la contratación en el país: (...) Menor cuantía: desde 39 hasta 770 (...).

(...) Artículo 28 – Contratación sin convocatoria a proponer. En los contratos de cuantía media y menor cuantía la contratación no requerirá de convocatoria a proponer, pero la elección del contratista se hará al menos entre tres cotizantes, cuando la cuantía sea media o al menos entre dos cotizaciones, cuando la cuantía fuere menor. La solicitud de cotizaciones deberá formularse indicando su carácter meramente informativo.

La Corte Constitucional en Sentencia C-167 de 1995 señala:

“En efecto, no es extraño que los particulares ejerzan funciones públicas por habilitación del Estado, ya que los particulares pueden intervenir en el ámbito de funciones públicas. Sus atribuciones y el ejercicio de la función no modifican per se, la naturaleza privada de las personas jurídicas, pero en el ejercicio de las atribuciones estas se hallan sujetas a las reglas propias de la función que ejercen, pues en razón del acto de habilitación ocupan el lugar de la autoridad estatal, con sus obligaciones, deberes y prerrogativas. En consecuencia, para los efectos de la función administrativa, las personas jurídicas privadas deben actuar teniendo en cuenta las finalidades señaladas en el ordenamiento jurídico y utilizando explícitamente los medios autorizados, tales como las normas administrativas; por tanto, los recursos económicos provenientes del ejercicio de las funciones públicas, tienen el carácter de fondos públicos y, por ende, están sujetos a controles específicos, entre otros el que ejerce la Contraloría General de la República a través del control fiscal de los particulares que manejan fondos o bienes de la Nación”

La Corte Constitucional en Sentencia C-840 de 2001, señala:

“En síntesis, con arreglo a la nueva Carta Política la gestión fiscal no se puede reducir a perfiles económico-formalistas, pues, en desarrollo de los mandatos constitucionales y legales el servidor público y el particular, dentro de sus respectivas esferas, deben obrar no solamente salvaguardando la integridad del patrimonio público, sino ante todo, cultivando y animando su específico proyecto de gestión y resultados.”

Revisados los soportes de los reembolsos de gastos a la FNC, durante el periodo enero a junio de 2021, se observa que corresponden a reintegro de facturas en virtud del contrato CN-2020-1724 celebrado entre la FNC y Gestión de Riesgo S.A.S firmado el 25 de diciembre de 2020 por \$270.000.000 más IVA, con el siguiente objeto:

“Asesorar y acompañar a la Federación (i) el manejo del riesgo financiero de precios para el desarrollo de diferentes mecanismos de estabilización que están expuestos al riesgo mencionado y (ii) en la investigación de herramientas/facilidades que apalanquen/soporten el desarrollo de mecanismos de estabilización que no están relacionados con el riesgo financiero de precios, respectivamente.”

Verificada la documentación del contrato en mención, no se encontraron documentos de la etapa precontractual, por lo cual el equipo de la CGR solicitó aclaraciones al respecto. La FNC, mediante oficio GAF21C07595 de 19/10/21, da respuesta a la solicitud de información. En la misma, refiere que “tuvo como soporte

*normativo interno lo dispuesto en el artículo 33 de la Resolución 2 de 2002 “Por el cual se adopta el Estatuto de Contratación de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia con recursos de su **patrimonio privado.**” Negrita fuera de texto original.*

Asimismo, menciona la cláusula 4 del contrato CN-2020-1724 así: “[...] *Clausula 4. Forma de Pago. La Federación pagará al Contratista a título de honorarios el valor de contrato, con cargo a los recursos del patrimonio de la Federación, en doce mensualidades vencidas, cada una de Veintidós Millones Quinientos Mil Pesos Mcte. (\$22.500.000) más IVA [...]*”.

Por la anterior, se evidencia que la celebración del contrato CN-2020-1724 no se realizó al amparo de la Resolución 8 de 2000, incumpliendo el clausulado sobre la materia establecida en el contrato de administración del FEPC. Más aún, cuando el pago total del contrato lo asume el FEPC, a través de “reembolso de gastos”.

Al utilizar la figura “reembolso de gastos”, en lugar de realizar la contratación de acuerdo con los lineamientos del FEPC, se eluden los controles establecidos en materia de contratación, lo cual afecta los principios definidos en el contrato de administración, en especial la selección objetiva.

Lo anterior, debido a la inobservancia a los procedimientos internos del FEPC, al igual que la deficiente vigilancia y control por parte del Gobierno Nacional en cabeza del MADR, lo que genera falta de transparencia en el uso de la figura de reembolsos de gastos o contratación.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la Entidad FNC-FEPC

“Nos referimos a la Observación 11 relacionada con el Contrato de Prestación de Servicios celebrado el 25 de diciembre del año 2020 entre la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia (FNC) - en su condición de entidad gremial de derecho privado - y la sociedad Gestión de Riesgo S.A.S. – GDR -.

Respecto de dicha relación contractual, el Equipo Auditor de la CGR sostiene que, “[...] se evidencia que la celebración del contrato CN-2020-1724 no se realizó al amparo de la Resolución 8 de 2000, incumpliendo el clausulado sobre la materia establecida en el contrato de administración del FEPC [...] y, agrega, “[...] Más aún, cuando el pago total del contrato lo asume el FEPC, a través del “reembolso de gastos. [...]”

Concluye señalando que, “[...] Al utilizar la figura del “reembolso de gastos”, en lugar de realizar la contratación de acuerdo con los lineamientos del FEPC, se eluden los controles establecidos en materia de contratación, lo cual afecta los principios definidos en el contrato de administración, en especial la selección objetiva. [...]”, así como, que “[...] debido a la inobservancia a los procedimientos internos del FEPC, al igual que la deficiente vigilancia y control por parte del Gobierno Nacional en cabeza del MADR, lo que genera falta de transparencia en el uso de la figura de reembolso de gastos o contratación. [...]”

Sobre el particular debemos señalar de entrada, que con la celebración del Contrato de Prestación de Servicios identificado con el CN-2020-1724 – el Contrato - no se transgredió, como tampoco se inobservó ninguna disposición de orden legal - en sentido amplio -, contractual o reglamentaria, como tampoco, se evadió ningún control en materia de contratación y, por ende, la observación informada, con presunta incidencia disciplinaria, carece de todo fundamento como se pasa a exponer:

La aplicación de las Resoluciones 8 de 2000 y 2 de 2003 no obedece a un simple capricho de la FNC; por el contrario, como en su parte inicial lo indica con meridiana claridad y precisión, los dos Estatutos de Contratación, cada uno resulta aplicable dependiendo del origen del recurso – público o privado -, con el cual se va a adelantar la contratación con miras a satisfacer una necesidad, bien sea del FoNC o de la FNC.

Para el caso en concreto, dado que lo que se está satisfaciendo es una necesidad de la FNC, como entidad gremial de derecho privado, con miras a contar con los insumos y elementos de juicio necesarios para cumplir sus funciones como administrador del FEPC, fue que decidió sufragar el valor del Contrato con recursos de su patrimonio privado y, en consecuencia, dar aplicación a la Resolución 2 de 2003, claro está, con miras, a solicitar el reembolso de este gasto al FEPC, como más adelante se expondrá.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con el proceso contractual propiamente dicho, habrá de remitirse nuevamente, como de hecho se hace a continuación, a la parte considerativa del Contrato, que da cuenta de los motivos que dieron lugar a que la FNC contratara a la sociedad GDR:

“[...] 10. [...] que se requiere contratar los servicios de asesoría del Contratista comoquiera, que ha venido adelantado asesorías en materias relacionadas con el [...] estudio de factibilidad económica para la creación de un Fondo de Estabilización de Precios de Café siguiendo la recomendación de los Congresos Cafeteros de 2014 y 2015. [...]” y que “[...] Para dar continuidad a las conclusiones

del estudio mencionado, entre octubre 2017 y septiembre 2018, GDR diseñó y estructuró un plan piloto para la implementación y evaluación de impacto de un Mecanismo de Estabilización de Precios del Café en Colombia. [...] (Cursiva y subrayado fuera de texto)

[...] 11. Que adicionalmente, el Contratista también efectuó acompañamiento previo a la Federación en el trámite legislativo de la Ley 1969 de 2019 “Por medio de la cual se crea el Fondo de Estabilización de Precios del Café” el cual se circunscribió a “[...] colaborar en el análisis en lo que se refiere al texto específico del articulado, evaluando el impacto y beneficio de las propuestas realizadas por las UTL; así como en asesoramiento de recomendaciones que reflejen los intereses del productor cafetero y la realidad del sector. [...] (Cursiva y subrayado fuera de texto)

[...] 12. Que una vez promulgada la Ley 1969 de 2019, el Contratista igualmente acompañó a la Federación, “[...] en la implementación de la mencionada Ley, principalmente en el apoyo técnico financiero para el desarrollo de mecanismos de estabilización en lo que respecta al riesgo financiero de precios al que están expuestos los caficultores colombianos. [...] (Cursiva y subrayado fuera de texto)

[...] 13. Que las anteriores actividades evidencian que el Contratista es la persona jurídica idónea que la Federación requiere para satisfacer las nuevas necesidades que las circunstancias le imponen para el cumplimiento de las obligaciones a su cargo en calidad de administradora del FEPC, dado que, “[...] el trabajo y acompañamiento realizado durante cinco años por la empresa Gestión de Riesgo S.A.S., la ha facultado para prestar sus servicios de asesoría a la Federación en lo que se relaciona con sus nuevas funciones y competencias respecto del FEPC desde un punto técnico financiero para su administración y funcionamiento.[...]” (Cursiva y subrayado fuera de texto)

[...] 14. Que en ese sentido, “[...] El apoyo que se busca de GDR a partir del conocimiento que ha adquirido y desarrollado durante los últimos años es asesorar y acompañar a la Federación (i) en el manejo del riesgo financiero de precios para el desarrollo de diferentes mecanismos de estabilización que están expuestos al riesgo mencionado y (ii) en la investigación de herramientas/facilidades que apalanquen/soporten el desarrollo de mecanismos de estabilización que no están relacionados con el riesgo financiero de precios, respectivamente. [...] (Cursiva y subrayado fuera de texto)

[...] 15. Que además el Contratista, “[...] es una empresa que cuenta con más de 15 años de experiencia en temas de asesoría en gestión de riesgo e ingeniería financiera en diversos mercados, y con una notable concentración en los mercados de productos básicos. [...] (Cursiva y subrayado fuera de texto)

Vistas estas precisas consideraciones, el paso siguiente para la FNC fue, ubicar dentro de su propio Estatuto de Contratación – Resolución 2 de 2003 -, la figura idónea para proceder con la contratación de la firma Gestión de Riesgo S.A.S., encontrando que el camino idóneo para hacerlo, fue a través de lo dispuesto en el ordinal 2º del artículo 33 que a la letra dispone:

“ARTÍCULO 33. DE LAS EXCEPCIONES PARA LA OFERTA O CONVOCATORIA A PROPONER. No se requerirá de convocatoria a proponer o, de concurso de méritos o, de cotizaciones, cuando se tratare de contratos de: [...] 2. Prestación de servicios o de consultoría con un único oferente o que deban celebrarse teniendo en cuenta las calidades personales del contratista [...].”

Nótese entonces como, dada la inmediatez que desde hacía un tiempo considerable GDR venía teniendo en relación con los asuntos atinentes a la existencia de un fondo de estabilización de precios del café, además del acompañamiento que hizo a la FNC durante el tránsito legislativo de la Ley 1969 de 2019, así como contar, con amplia experiencia en temas de gestión de riesgo e ingeniería financiera en diversos mercados, y con la notable concentración en los mercados de productos básicos, hizo que para su contratación no fuera necesario adelantar ningún proceso, ni contar como soporte, con la existencia de cotizaciones, entrevistas, etc., sino simplemente remitirse, como en efecto válidamente lo hizo, a lo dispuesto en la norma antes transcrita.

Lo anterior, desde luego, sin dejar de reiterar, que dado que el valor del Contrato ha venido siendo atendido con recursos del patrimonio privado de la FNC, la norma en materia de contratación aplicable sea la Resolución 2 de 2003 y no la 8 de 2000, comoquiera, que no se está disponiendo de los recursos públicos del FEPC.

Ahora bien, teniendo en cuenta, de una parte, que el origen del recurso con el cual sufraga el valor del Contrato es de naturaleza netamente privada y, de la otra, que la FNC está claramente habilitada tanto por el artículo 1º del Decreto 2228 de 2019, como por el Contrato de Administración celebrado entre la FNC y el Gobierno Nacional, la FNC ha venido solicitando el reembolso de ese gasto con fundamento en las cláusulas que a continuación se transcriben:

Ø “[...] CLÁUSULA 4. COMISIÓN FINANCIERA. “[...] Corresponde a la Comisión Financiera asesorar al Comité Nacional de Cafeteros en: [...] 2) La asignación de los recursos del FEPC para los diferentes mecanismos de estabilización que estén autorizados y los diferentes costos y gastos relacionados con la administración y funcionamiento del FEPC, incluidas las actividades que ejerza de manera directa o

deban ser subcontratadas por la FEDERACIÓN. [...] (Cursiva y subrayado fuera de texto)

Ø “[...] CLÁUSULA DÉCIMA. GASTOS Y COSTOS IMPUTABLES A LOS RECURSOS DEL FEPC: De acuerdo con lo estipulado en la Ley 1969 de 2019, artículo 4° párrafo 1° y en el artículo 13° párrafo 1°, los recursos del FEPC serán destinados para: [...] 2. Los costos y gastos relacionados con la administración y funcionamiento del FEPC. [...]” (Cursiva y subrayado fuera de texto)

Ø “[...] CLÁUSULA DÉCIMASEGUNDA. COMPOSICIÓN DEL PRESUPUESTO DEL FEPC: [...] PARÁGRAFO TERCERO. OTROS EGRESOS: Se considerarán como otros egresos, otros programas y actividades autorizadas, pagos de sentencias, laudos arbitrales y conciliaciones y los costos y gastos relacionados con la administración y funcionamiento del FEPC. [...]” (Cursiva y subrayado fuera de texto)

De las cláusulas en cita, además resulta oportuno indicar que, su contenido y alcance surgió de la voluntad de los contratantes dentro del principio de la autonomía de la voluntad y, respecto de las cuales también ha de decirse, que han permanecido incólumes hasta el momento dado que, no han sido invalidadas por ninguna de las partes contratantes o por decisión de instancia judicial alguna, por lo que se encuentran surtiendo todos sus efectos. De ahí que, la FNC para el reembolso del gasto generado por el Contrato, haya dado estricta observancia a lo que en ellas se dispone.

De acuerdo con lo anterior cabe concluir que:

1. No se puede perder de vista que, el régimen contractual aplicable tanto para cuando la FNC contrata con recursos públicos, como cuando lo hace con recursos propios, lo constituyen las Resoluciones 8 de 2000 y 2 de 2003, y en lo que no esté regulado en las mismas, se encuentra sujeto a las normas del derecho privado y no, a las normas de la contratación estatal.
2. Teniendo en cuenta que lo que motivó a la FNC a celebrar el Contrato con GDR fue satisfacer la necesidad relativa a contar con los insumos necesarios para el cumplimiento de las funciones que está llamada a ejecutar en virtud de la Ley 1969 de 2019, el Decreto 2228 de 2019 y las obligaciones previstas en la Cláusula 6ª relativa a las “OBLIGACIONES DE LA FEDERACIÓN COMO ADMINISTRADOR DEL FEPC” del Contrato de Administración del FEPC, los recursos con los que está atendiendo el pago por concepto de honorarios, provienen de su patrimonio privado.

3. Dado que los recursos con los que la FNC está atendiendo el pago por concepto de honorarios a GDR provienen de su patrimonio privado, la normatividad aplicable es la Resolución 2 de 2008 y no la 8 de 2000, la cual, por sustracción de materia, no ha sido transgredida o inobservada, comoquiera, que en dicha contratación no están inmersos los recursos públicos del FEPC.
4. El hecho de que se haya celebrado entre la FNC y GDR el Contrato al amparo de la Resolución 2 de 2003, tampoco significa que se esté violando ninguna disposición del Contrato de Administración del FEPC, dado que, resulta de suyo evidente, que la remisión que se hace en el ordinal 3º de la Cláusula Vigésimo Novena del Contrato de Administración del FEPC a la Resolución 8 de 2000, ha de entenderse que es para cuando la FNC como administradora del FEPC, adelante procesos de contratación con miras a satisfacer directamente las necesidades del aludido Fondo de Estabilización, disponiendo de los recursos de naturaleza pública que lo conforman.
5. No puede ni debe entenderse, que por el hecho de que la FNC haya decidido contratar con recursos de su patrimonio privado, se busque deliberadamente evadir o desconocer los controles que en materia de contratación trae la Resolución 8 de 2000, dado que, contrastada con la Resolución 2 de 2003, resulta evidente que ambas consagran los mismos términos y condiciones que la FNC debe aplicar indistintamente cuando contrata con recursos públicos – del FoNC y del FEPC – o de su patrimonio privado.
6. La FNC por expresa disposición del artículo 1º del Decreto 2228 de 2019 – que adiciona el Decreto 1071 de 2015 – y las cláusulas Cuarta “Comisión Financiera”, ordinal 2º, Cláusula Cláusula Décima “Gastos y Costos Imputables a los Recursos del FEPC” numeral 2º y Cláusula Decimosegunda “Composición Del Presupuesto del FEPC” Parágrafo Tercero, se encuentra habilitada legal y contractualmente, para solicitar este tipo de reembolso de gastos.
7. En lo que tiene que ver con la etapa precontractual, respecto de la cual el Equipo Auditor ha venido insistiendo en que la FNC no cuenta con los soportes, no es cierto, en la medida, que los mismos y para el caso en concreto, lo constituyen la Oferta presentada por GDR de fecha 17 de diciembre de 2020 y la justificación para celebrar el Contrato de fecha 18 del mismo mes y año, suscrita por el Director de Riesgo Financiero; documentos a los cuales ya tuvo amplio acceso el Equipo Auditor.

Además, resulta oportuno insistir, que para contratar bajo los postulados del ordinal 2 del artículo 33 de la Resolución 2 de 2003, no se requiere, porque así lo dispone la misma norma, de convocatoria a proponer, o de concurso de méritos, o de cotizaciones; norma que por lo demás, se encuentra reproducida en los mismos términos en el artículo 37 de la Resolución 8 de 2000.

Finalmente, reiteramos en toda su extensión, lo expresado en los memorandos GAF21C07300 y GAF21C07595 de 06 y 19 de octubre de 2021 respectivamente, en relación con este asunto y en consecuencia, se pone a consideración del Equipo Auditor retirar la observación con presunta connotación disciplinaria.”

Respuesta de la Entidad MADR

“Con el fin de responder a los hechos que dan lugar a la observación formulada por la Contraloría General, a continuación, relacionamos los elementos que nos permiten contextualizar la ejecución del contrato.

Para efectos metodológicos la respuesta abordará en un primer momento los fundamentos jurídicos de creación del Fondo de estabilización de Precios del Café -FEPC- y las obligaciones legales que del mismo se derivan; los actores y sus roles en el desarrollo del contrato de administración, para finalmente mencionar las particularidades en su operación.

Posteriormente, teniendo como referencia obligatoria el contrato de administración celebrado entre la Federación y el Gobierno Nacional como fuente de Derecho, se describirá la naturaleza jurídica del comité directivo del FEPC y su concordancia con la cláusula vigésima sexta del referido contrato.”

El MADR explica los siguientes fundamentos jurídicos:

1. Naturaleza jurídica de la Federación Nacional de Cafeteros
2. Los fondos parafiscales y de estabilización de precios.
3. El Fondo de Estabilización de Precios del Café.
4. El contrato de administración del Fondo de Estabilización de Precios del Café.

Adicionalmente indica:

“Conforme a lo anterior, la vigilancia administrativa y financiera sobre el manejo de los recursos del FEPC se realiza continua y permanentemente en cada sesión del máximo órgano de dirección, teniendo como soporte los informes y decisiones

tomadas en dicho órgano, lo que evidencia el expediente contractual un ejercicio permanente por parte del Ministerio.

Ahora bien, con relación a la observación del órgano de control referente a la “(...) deficiente vigilancia y control por parte del Gobierno Nacional en cabeza del MADR (...)”, debemos señalar que como indicó el ejercicio de vigilancia administrativa y financiera, además de realizarse continua y permanentemente en sede del comité directivo conforme se encuentra documentado en las actas de este órgano; en el caso particular de la ejecución de la actividad mencionada por el órgano de control, fue ejecutada por la FNC en el cumplimiento adecuado del objeto del contrato de administración, pero con recursos propios.

En efecto, según la naturaleza jurídica de la Federación Nacional de Cafeteros, la ley de creación del Fondo 1969 de 2019, el Decreto 1071 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, la ejecución presupuestal fundamento la aplicación de la Resolución 02 de 2003, por tanto, contrario a la interpretación de la CGR, la contratación objeto de reproche, contribuyó al adecuado cumplimiento del contrato de administración y al cumplimiento de los objetivos propios del fondo.

Sumado a lo anterior, el alcance de la vigilancia ejercida por el Ministerio no comprende la facultad de intervención en las gestiones y decisiones que la FNC adopte en su fuero interno como una entidad de naturaleza democrática, participativa, pluralista, pluriétnica y no partidista, y que tiene como misión procurar y promover la prosperidad e interés general de los productores de café; cuyo objeto y propósito se encamina a orientar, fomentar la caficultura colombiana y propender porque sea rentable; procurando el bienestar del productor de café à través de mecanismos de colaboración, participación, y fomento ya fuere de carácter social, económico, científico, tecnológico, ambiental, industrial o comercial, buscando mantener el carácter de capital social estratégico de la caficultura colombiana.

Conforme a lo señalado en la cláusula decima sexta del contrato, la contratación objeto de la observación, no corresponde a aquellas que demanden la presentación de pluralidad de oferentes, de acuerdo a lo mencionado por la FNC, por lo que esta cartera ministerial ratifica el ejercicio de una adecuada y permanente vigilancia administrativa y financiera en cumplimiento de las exigencias del contrato de administración número 2019 - 0522 para el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con la Federación Nacional de cafeteros en cumplimiento de la Ley 1969 de 2019.

De otra parte, de acuerdo con la cláusula sexta de este contrato OBLIGACIONES DE LA FEDERACIÓN COMO ADMINISTRADORA DEL FEPC, en el numeral 1,

establece claramente que la FNC de cafeteros puede desarrollar por sí o por intermedio de terceros las actividades y las funciones previstas en el contrato en invertir los recursos del Fondo de conformidad con la ley y lo aprobado por el Comité.

Así las cosas, insistimos, el Comité del Fondo actúa como cuerpo colegiado y las actuaciones y decisiones que allí se toman son dadas por su propio reglamento y la vigilancia administrativa se refleja participando de las decisiones, definiciones y mecanismos de ejecución de las competencias propias del fondo, atendiendo a su operación, con sujeción al reglamento operativo expedido por el Comité Directivo, en los términos y para los fines del Artículo 2.11.6.1. Decreto 1071 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.

Por último, el contrato de Administración establece los gastos y costos imputables o que se cubren con los recursos del fondo, señalándolos en la Clausula 10 y que incluyen los presupuestados y ejecutados con ocasión del contrato o CN-2020-1724 celebrado entre la FNC y Gestión de Riesgo S.A.S.

5. LA VIGILANCIA ADMINISTRATIVA DEL MINISTERIO

En este orden de ideas, es importante resaltar que, bajo el contrato de administración, el Ministerio tiene la obligación de realizar la vigilancia administrativa de acuerdo con la cláusula séptima, numeral 2 la cual se ejecuta, además de las mencionadas atrás, así:

Este ejercicio de vigilancia y control puede ser evidenciado y verificado en el contenido de las actas del órgano directivo; y en el caso particular de la actividad específica, objeto de la presente respuesta, fue ejecutada por la FNC en el cumplimiento adecuado del objeto del contrato de administración, sumado al hecho que se realizó con recursos propios.

De acuerdo con lo anterior, a través de la revisión documental y los Comités de seguimiento y la respectiva aprobación o no, el Ministerio materializa la vigilancia administrativa en ejecución al cumplimiento de las obligaciones del contrato, en concordancia y bajo el cumplimiento irrestricto de lo indicado en las normas señaladas en el presente escrito.

6. EL SISTEMA DE FUENTES Y EL VALOR DE LA JURISPRUDENCIA

Sin ahondar sobre el particular, el sistema normativo colombiano tiene sustento en unas fuentes principales y unas subsidiarias, así lo consagró la propia constitución en el artículo 250. Es fuente principal la ley en sentido lato, mientras que son fuentes

secundarias la equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina.

La jurisprudencia, en estricto sentido para ser fuente y entenderse como precedente vinculante debe cumplir tanto requisitos de carácter formal como material, y en el caso particular nos referiremos a uno en especial, según el cual, NO hay precedente vinculante cuando se está en presencia de casos sustancialmente distintos (distinguish), situación que no es comparable con el cambio de precedente (overruling), sobre el particular ha sostenido el alto tribunal constitucional que:

Si la regla constitutiva del precedente no es ajustable al caso actual, hay dos alternativas restrictivas de su fuerza vinculante de las que el operador judicial puede hacer uso: el [distinguish] y el overruling. La primera técnica permite interpretar de forma más rigurosa la norma que se valora. Efectuar una distinción [distinguish] en este sentido implica que 'un determinado precedente no result[e] aplicable a un caso concreto debido a que se considera que el mismo presenta peculiaridades que lo distinguen del caso que constituye el precedente, y por ello que no debe aplicarse la misma solución prevista anteriormente.

*El overruling, por el contrario, entraña el simple desconocimiento de ese precedente dado por su reemplazo o anulación. **Ambas posturas suponen apartarse de un precedente, lo que exige una debida fundamentación.** (Negritillas añadidas).*

Entonces, no es lo mismo que la Corte hubiera revisado la constitucionalidad de una sola norma creadora y reglamentaria de los fondos parafiscales y de sus cuerpos colegiados a que se hayan estudiado por separado distintas normas creadoras de distritos fondos, pero ninguna de ellas directamente relacionada con el FEPC, por lo que si bien es cierto es dable tenerla de presente para el análisis, no lo es como fundante de la observación, esto no significa que el precedente referido no pueda tenerse como tal, sino que, ante la existencia de precedentes sobre distintas materias se tiene la posibilidad de aplicar cualquiera de ellos, siempre y cuando cumplan con la carga argumentativa de explicar las razones que justifican su uso, lo cual en este caso no se presenta.

A diferencia del uso en este escrito que se le dio a la jurisprudencia como explicación de una situación normativa particular, el Ente de Control Fiscal la tomo como fuente para sustentar y apoyar la observación. En efecto se refirió a la Sentencia C - 167 de 1995 en la cual se evaluaba la constitucionalidad del "Decreto 410 de 1971 Artículo 88.- La Contraloría General de la República ejercerá el control y vigilancia del recaudo, manejo e inversión de los ingresos de las cámaras de comercio, conforme al presupuesto de las mismas, previamente aprobado por la Superintendencia de Industria y Comercio".

Por lo que, las situaciones de hecho y de derecho son sustancialmente distintas haciéndose inaplicable como fuente de derecho la mencionada sentencia para evaluar la situación particular del Fondo Nacional de Estabilización de precios del Café, su gestión fiscal, su vigilancia administrativa y por supuesto la validez de contratos celebrados por la Federación Nacional de Cafeteros como administradora del Fondo.

En los anteriores términos damos respuesta a la observación y estaremos atentos a solicitudes adiciones, en el evento en que se considere por parte del Grupo Auditor que permitan complementar y/o ampliar la información acá señalada.”

Análisis de la respuesta FNC-FEPC

La FNC argumenta, que:

El régimen contractual aplicable tanto para cuando la FNC contrata con recursos públicos, como cuando lo hace con recursos propios, lo constituyen las Resoluciones 8 de 2000 y 2 de 2003, y en lo que no esté regulado en las mismas, se encuentra sujeto a las normas del derecho privado y no, a las normas de la contratación estatal. Adicionalmente, indica que lo que motivó a la FNC a celebrar el Contrato con GDR fue satisfacer la necesidad relativa a contar con los insumos necesarios para el cumplimiento de las funciones que está llamada a ejecutar en virtud de la Ley 1969 de 2019, el Decreto 2228 de 2019 y las obligaciones previstas en la Cláusula 6ª relativa a las “OBLIGACIONES DE LA FEDERACIÓN COMO ADMINISTRADOR DEL FEPC” del Contrato de Administración. Adicional a lo anterior, la Federación manifiesta que los recursos con los que está atendiendo el pago por concepto de honorarios, provienen de su patrimonio privado.

Además, señala que no puede ni debe entenderse que por el hecho de que la FNC haya decidido contratar con recursos de su patrimonio privado, busque deliberadamente evadir o desconocer los controles que en materia de contratación trae la Resolución 8 de 2000, dado que, contrastada con la Resolución 2 de 2003, resulta evidente que ambas consagran los mismos términos y condiciones que la FNC debe aplicar indistintamente cuando contrata con recursos públicos – del FoNC y del FEPC, o de su patrimonio privado

La CGR considera que los argumentos planteados por la FNC no controvierten lo observado, por las siguientes razones:

1. La Contraloría no cuestiona que la Federación pueda realizar contratación con recursos propios, lo que se cuestiona es la aplicación del marco legal para

contratación con recursos públicos, por cuanto el objeto del contrato y los productos desarrollados están vinculados directamente con el funcionamiento del FEPC, siendo el caso que la totalidad de los servicios prestados por consultoría fueron recobrados al FEPC, incluido el cobro del impuesto por GMF. Tanto así, que la información suministrada el 6 de octubre de 2021 permite establecer que no es un contrato con exclusividad de servicios para la FNC, pues como se registra en el sistema de control de contratación “NEON”, dicho contrato tiene por objeto *“Asesorar a la Secretaría Técnica del Fondo de Estabilización del Café en el manejo del riesgo financiero (...)”*

2. Si bien es cierto que los mismos criterios se deben aplicar para ambas resoluciones, en las excepciones para la oferta o convocatoria a proponer se dispone que no se requerirá de convocatoria a proponer o, de concurso de méritos o, de cotizaciones, cuando se tratare de contratos de [...] 2. Prestación de servicios o de consultoría con un **único oferente** o que deban celebrarse teniendo en cuenta las **calidades personales del contratista** [...], el equipo auditor en la información suministrada en oficio GAF21C07300 del 6 de octubre de 2021, estableció que dichos criterios no se aplicaron, toda vez que no se demuestra la inexistencia de más oferentes para la prestación del servicio contratado. Asimismo, no se encuentra una metodología y las respectivas evidencias de aplicación para el análisis de las calidades personales, más aún aplicado a contratos con personas jurídicas, como es el caso del contrato CN-2020-1724 con Gestión de Riesgo.

Análisis de la respuesta MADR

El MADR argumenta que la FNC asumió el costo del contrato CN-2020-1724, y que la vigilancia y control sobre las actuaciones del FEPC se realiza a través del Comité Directivo.

Asimismo, plantea que la naturaleza jurídica de la FNC es de derecho privado, sin ánimo de lucro, de carácter gremial, de naturaleza federativa, integrada por los productores de café federados del país, por lo tanto, sus contratos son completamente privados, de igual forma señala que en virtud del artículo 1602 del Código Civil Colombiano, esto es, la fuerza obligatoria de los contratos como fuente de Derecho, corresponde señalar que los costos y gastos que se originen en el FEPC exclusivamente solventaran actividades de administración y funcionamiento.

De igual forma señala que de acuerdo con la CLÁUSULA VIGÉSIMA SEXTA, la vigilancia, control y seguimiento administrativo y financiero sobre el manejo de los recursos del FEPC se realizará en cada sesión del máximo órgano de dirección, quienes podrán contar con el apoyo de las áreas competentes, con base en los

informes definidos en el presente CONTRATO, responsabilidad a cargo del COMITÉ DIRECTIVO, del cual el MADR forma parte, y resaltando que la vigilancia administrativa y financiera sobre el manejo de los recursos del FEPC se realiza continua y permanentemente en cada sesión del máximo órgano de dirección, teniendo como soporte los informes y decisiones tomadas en dicho órgano, lo que se evidencia en el expediente contractual, con un ejercicio permanente por parte del Ministerio y documentado en las actas de este órgano. No obstante, lo anterior indica que el alcance de la vigilancia ejercida por el Ministerio no comprende la facultad de intervención en las gestiones y decisiones que la FNC adopte en su fuero interno.

Finaliza, señalando que la Sentencia C - 167 de 1995 no puede ser utilizada como fuente de criterio, por lo que, las situaciones de hecho y de derecho son sustancialmente distintas haciéndose inaplicable como fuente de derecho la mencionada sentencia para evaluar la situación particular del Fondo Nacional de Estabilización de precios del Café, al hacer referencia a la constitucionalidad del Decreto 410 de 1971 Artículo 88.- sobre la potestad que tiene la Contraloría General de la República de ejercer el control y vigilancia del recaudo, manejo e inversión de los ingresos de las cámaras de comercio.

Sobre lo anterior, la CGR considera que:

1. Respecto a la vigilancia y control por parte del Comité Directivo, en las actas del mismo, al igual que en la información suministrada por el MADR, no se evidencia seguimiento al contrato en cuestión ni a la ejecución del presupuesto del FEPC durante la vigencia 2021.
2. La CGR no cuestiona la relación del Contrato de Gestión de Riesgo con el Fondo, pues los informes producto del desarrollo de dicho contrato tienen relación con el funcionamiento del FEPC, sin embargo, se cuestiona la forma en que la FNC, elude la aplicación del marco jurídico de contratación definido en la Resolución 8 de 2000 vinculada por medio del clausulado del contrato de administración.
3. Respecto a que el MADR no tiene facultad para realizar intervención en las gestiones y decisiones que la FNC adopte en su fuero interno, es claro que la labor de la autoridad gubernamental debe orientarse a la protección de los recursos públicos a disposición de la gestión del FEPC, tal y como lo establece la cláusula séptima del contrato en lo relacionado con la efectiva vigilancia administrativa por parte del Gobierno Nacional

4. Finalmente, cabe resaltar que en la Sentencia C-167 de 1995, la Corte Constitucional realizó el análisis del ejercicio de la función del Control Fiscal en la C. P. de 1991 y los Particulares que Administran Fondos y Bienes de la Nación, siendo totalmente aplicables las consideraciones del Alto Tribunal, más aún cuando nos referimos a la relación que tiene la FNC como administradora de los recursos públicos del FEPC. Resaltamos lo señalado por la Corte, la cual plantea que en consecuencia, para los efectos de la función administrativa, las personas jurídicas privadas deben actuar teniendo en cuenta las finalidades señaladas en el ordenamiento jurídico y utilizando explícitamente los medios autorizados, tales como las normas administrativas; por tanto, los recursos económicos provenientes del ejercicio de las funciones públicas, tienen el carácter de fondos públicos y, por ende, están sujetos a controles específicos, entre otros, el que ejerce la Contraloría General de la República a través del control fiscal de los particulares que manejan fondos o bienes de la Nación.

Por lo anterior, se configura el hallazgo con presunta incidencia disciplinaria para efectos de informe (FEPC y MADR).

4.3.5 Hallazgo No. 11. Reporte información contractual SIRECI (HA)

El Artículo 268 de la Constitución Política de Colombia, establece:

El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones: 1. Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse (...).

El Artículo 50 del Decreto Ley 403 de 2020, establece:

Revisión de las Cuentas. La revisión de cuentas es el estudio especializado de los documentos que soportan legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas por los responsables del erario durante un período determinado, con miras a establecer la economía, la eficacia, la eficiencia y la equidad de sus actuaciones.

Para efecto de la presente Ley se entiende por cuenta el informe acompañado de los documentos que soportan legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas por los responsables del erario.

El Contralor General de la República determinará las personas obligadas a rendir cuentas en materia fiscal y prescribirá los métodos, formas y plazos para ello.

No obstante, lo anterior cada entidad conformará una sola cuenta que será remitida por el jefe del organismo respectivo a la Contraloría General de la República.

Si con posterioridad a la revisión de cuentas de los responsables del erario aparecieren pruebas de operaciones fraudulentas o irregulares relacionadas con ellas se levantará el fenecimiento y se iniciará el proceso de responsabilidad fiscal si hay lugar a ello.

La Resolución reglamentaria orgánica 042 de 2020 de la CGR "Por la cual se reglamenta la rendición electrónica de la cuenta, los informes y otra información que realizan los sujetos de vigilancia y control fiscal a la Contraloría General de la República a través del Sistema de Rendición Electrónico de la Cuenta e Informes y Otra Información (SIRECI)", establece:

*Artículo 2. **Ámbito De Aplicación.** El método y forma de rendir cuenta e informe y otra información, que se establecen por esta resolución, serán de obligatorio cumplimiento por parte de todas las entidades del orden nacional, territorial y los particulares que administren o manejen fondos, bienes o recursos públicos en sus diferentes etapas de planeación, recaudo o percepción, conservación, adquisición, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición sin importar su monto o participación, que son sujetos a la vigilancia y control fiscal de la Contraloría General de la República, por disposición Constitucional y Legal. (Subrayado fuera de texto)*

*Capítulo IV. Rendición del Informe de la Gestión Contractual. Artículo 26. **Definición.** Es la información relacionada con los procesos contractuales que deben realizar las entidades del orden nacional y particulares que manejan, administran o gestionan fondos y recursos públicos.*

*Artículo 29. **Período.** Comprende una mensualidad entre el 1° y el último día del mes respectivo y corresponde a la vigencia mensual en la que se genera la información contractual que se debe rendir.*

El Artículo 3 de la Ley 1969 de 2019, dispone:

Naturaleza jurídica. El Fondo de Estabilización de Precios del Café funcionará como una cuenta especial, sin personería jurídica, administrada por la Federación Nacional de Cafeteros

Revisada la información correspondiente a la gestión contractual, que registró el FEPC en el aplicativo SIRECI, durante el periodo enero de 2020 a junio de 2021, se evidenciaron las siguientes inconsistencias:

- El contrato No. CN-2020-0857, no fue reportado.
- El contrato No. CN-2020-0824, fue reportado en la información de febrero de 2021, de manera extemporánea, toda vez que se firmó el 27/08/20 y adicionalmente se suscribió otrosí el 30/12/20.

Lo anterior, debido a la falta de observación a las resoluciones expedidas por la CGR. La falta de completitud en la información reportada por el FEPC puede dificultar el análisis y seguimiento a la contratación y puede conducir a conclusiones erróneas por parte del ente de control en sus informes a la ciudadanía.

Respuesta de la Entidad

“A continuación se explican las razones por las que se presentaron las inconsistencias mencionadas en esta observación con respecto al SIRECI:

- *El contrato No. CN-2020-0857*

El contrato CN-2020-0857 fue suscrito el 27/08/20.

Para el mes de septiembre de 2020 la FNC como administradora del FEPC no contaba aún con Usuario y clave de acceso al SIRECI y al Storm User, que permitiera el cargue de la información de la gestión contractual correspondiente al mes de agosto.

El agosto 4 de 2020, mediante Resolución Reglamentaria Ejecutiva REG – EJE-0041 de la CGR, se actualiza la sectorización de los sujetos de control fiscal y se asigna competencia a la Delegada par el Sector Agropecuario la vigilancia y control fiscal del Fondo de Estabilización de Precios del Café- Adm Federación Nacional de Cafeteros. (Resolución derogada por la REG - EJE - 0073 del 05/10/20 de la CGR que mantiene esa vigilancia)

La Federación Nacional de Cafeteros como administradora el FEPC solicitó el usuario y contraseña a la CGR el 10/11/20 y fueron asignados el 19/11/20. Se adjuntan soportes de solicitud (Archivo: Correo solicitud credenciales SIRECI FEPC 101120.pdf) y de respuesta (Archivo: Correo de CGR con las credenciales SIRECI FEPC 191120. pdf).

La primera rendición fue realizada en diciembre de 2020, correspondiente al mes de noviembre pero por un error involuntario de esta Entidad se omitió el reporte de los contratos de meses anteriores como fue el contrato suscrito en agosto.

Para los reportes de diciembre de 2020 y enero de 2021 la CGR no habilitó en el Storm User el enlace para cargue del archivo de M-9: Gestión Contractual.

Se adjunta archivo Inexistencia link autorización G.Contractual FEPC corte diciembre 2020 y archivo Inexistencia link autorización G.Contractual FEPC corte enero 2021, en donde se observa que solo se recibió autorización para cargue del archivo M-71 Obras Civiles inconclusas o sin uso.

A partir del corte de febrero de 2021, se vienen haciendo los reportes mensuales correspondientes. Sin embargo y como en el caso anterior por un error de nuestra parte no hicimos el cargue de los contratos celebrados durante los meses en donde no tuvimos disponible el link del cargue. Al conocer la observación de la CGR cargamos el contrato y la adición de que trata la observación de ese ente de control en la rendición de cuentas del mes de octubre del presente año.

La FNC ya adoptó las medidas necesarias de control para evitar que en lo sucesivo, lo observado por la CGR no se presente nuevamente. Además, se revisó la base de datos de contratos con recursos del FEPC para validar la existencia de otros contratos pendientes de reporte en SIRECI. Podemos entonces confirmar que estamos al día en esta clase de reportes.

- *El contrato No. CN-2020-0824, fue reportado en la información de febrero de 2021, de manera extemporánea, toda vez que se firmó el 27/08/20 y adicionalmente se suscribió otrosí el 30/12/20.*

Para el mes de septiembre de 2020 la FNC como administradora del FEPC no contaba con Usuario y clave de acceso al SIRECI y al Storm User, que permitiera el cargue de la información de gestión contractual correspondiente al mes de agosto.

El usuario y contraseña fueron solicitados a la CGR, por la FNC, el 10/11/20 y fueron asignados, por la CGR; el 19/11/20. Se adjunta soportes de solicitud (Archivo: Correo solicitud credenciales SIRECI FEPC 101120.pdf) y de respuesta (Archivo: Correo de CGR con las credenciales SIRECI FEPC 191120. pdf).

La primera rendición fue realizada en diciembre de 2020, correspondiente al mes de noviembre; pero, de manera involuntaria se omitió reportar el contrato suscrito en agosto.

Para los reportes de diciembre de 2020 y enero de 2021 la CGR no habilitó en el Storm User el enlace para cargue del archivo de M-9: Gestión Contractual.

Se adjunta archivo Inexistencia link autorización G.Contractual FEPC corte diciembre 2020 y archivo Inexistencia link autorización G.Contractual FEPC corte enero 2021, en donde se observa que solo se recibió autorización para cargue del archivo M-71 Obras Civiles inconclusas o sin uso

El contrato inicial de agosto de 2020 y la adición del mes de diciembre de 2020, fueron reportados en SIRECI en febrero de 2021.

*La FNC adoptó las medidas necesarias de control para evitar que en lo sucesivo, lo observado por la CGR no se presente nuevamente. Además. Se revisó la base de datos de contratos con recursos del FEPC para validar que no hubiera contratos pendientes de reporte en SIRECI, confirmando que se está al día en el reporte.”
(sic)*

Análisis de la respuesta

La entidad en su respuesta indica que: (...) *“La primera rendición fue realizada en diciembre de 2020, correspondiente al mes de noviembre, pero por un error involuntario de esta Entidad se omitió el reporte de los contratos de meses anteriores como fue el contrato suscrito en agosto”.*

Adicionalmente señala que: *“La FNC adoptó las medidas necesarias de control para evitar que en lo sucesivo, lo observado por la CGR no se presente nuevamente. Además. Se revisó la base de datos de contratos con recursos del FEPC para validar que no hubiera contratos pendientes de reporte en SIRECI, confirmando que se está al día en el reporte.”*

Dado que la entidad acepta el hecho y subsana la omisión de información contractual en SIRECI, se configura el hallazgo con connotación administrativa para efectos de informe.