CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

Contrato de Administración Fondo Nacional del Café en lo referente a regalías, contraprestación de la administración y gestión de recursos de la Ley 863 de 2003, costos de administración por concepto de la Fábrica de Café Liofilizado, Investigación y Servicio de Extensión y ejecución de los recursos de Ley 863 de 2003
(Comités Departamentales de Cafeteros de Huila, Quindío, Santander y Valle del Cauca)

(Vigencias 2017 y 2018)

CGR-CDSA No.
Diciembre de 2019

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO
(Vigencia 2017-2018)

Contralor General de la República	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Contralor Delegado	Gabriel José Romero Sundheim
Directora de Vigilancia Fiscal	Sonia Alexandra Gaviria Santacruz
Supervisor de auditoría	Carlos Mao Salamanca Rosas
Líder de auditoría	Francisco Orduz Avella
Auditores Nivel Central	Fabian Leonardo Vanegas Peña Diana Catalina Valencia Londoño Mary Aleyda Vela Vaca Clara Cortes Clopatofsky Martha Lucia Castaneda Aponte
Auditores Gerencia Departamental Colegiada de Huila	José Fredy Antia Gómez -Supervisor Sandra Ramírez Hernández –Líder Auditor Pedro María Chaux Vega -Auditor Fredy Alfonso Fuentes Pulido - Auditor Yamil Home Moyano- Auditor Rodrigo Trujillo Aviles
Auditores Gerencia Departamental Colegiada de Quindío	Luis Fernando Jiménez –Supervisor Gabriela Emma Herrera –Líder Auditor Diego Betancur –Auditor Martha Isabel Bedoya Quintero- Auditor
Auditores Gerencia Departamental Colegiada de Santander	Rebeca Inés Castellanos Ulloa - Supervisor Lilia Castro Julio –Líder Auditor Alfonso Atuesta Neira -Auditor

Auditores Gerencia Departamental Colegiada de Valle	Dagoberto Calero –Supervisor Jairo Jiménez Amado –Líder Auditor Blanca Janeth Montoya –Auditor Martha Isabel Bedoya Quintero- Auditor

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

TABLA DE CONTENIDO

1. HECHOS RELEVANTES AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO 8
2.1 OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA 11
2.1.1 Objetivo General 11
2.1.1.1 Objetivos Específicos 11
2.2 FUENTES DE CRITERIO 11
2.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA 14
2.4 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO 15
2.4.1 Nivel Central 15
- De los recursos de la Fábrica de café Liofilizado se realizaron “donaciones” al Comité Asesor Voluntario de Nutrición- Nutrir y, en calidad de “apoyo funcionamiento EMAO” al municipio de Chinchiná, destinaciones que no encuentran fundamento desde el punto legal y contractual. 17
2.4.2 Comité Departamental de Cafeteros de Huila 17
2.4.3 Comité Departamental de Cafeteros de Quindío 17
2.4.4 Comité Departamental de Cafeteros de Santander 18
2.4.5 Comité Departamental de Cafeteros de Valle del Cauca 18
2.5 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTOS DE LA EVALUACIÓN REALIZADA 18
2.5.1 Conceptos Nivel Central 18
2.5.1.1 Gastos de Gestión y Administración de proyectos de Inversión Regional-GAPIR 18
2.5.1.2 Fábrica de Café Liofilizado – Buencafé 19
2.5.1.3 Costos de administración por investigación -Cenicafé 19
2.5.1.4 Servicio de extensionistas y transferencia de tecnología 20
2.5.1.5 Regalías 20
2.5.2 Concepto Comité Departamental de Cafeteros de Huila 20
2.5.3 Concepto Comité Departamental de Cafeteros de Quindío 21
2.5.4 Concepto Comité Departamental de Cafeteros de Santander 21
2.5.5 Concepto Comité Departamental de Cafeteros de Valle del Cauca 22
2.6 RELACIÓN DE HALLAZGOS 22
2.7 PLAN DE MEJORAMIENTO 23
3 OBJETIVOS Y CRITERIOS 24
3.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS 24
3.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA 24
4. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA 28
4.1 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA 28
4.1.1 Resultados de seguimiento a resultados de auditorías anteriores 28
4.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1 29
4.2.1 Regalías 29
4.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2 31
4.3.1 Gestión y Administración de Proyectos de Inversión Regional -GAPIR 31
Hallazgo No. 01 - Gestión de la Información del FoNC 32
Hallazgo No. 02 - Reconocimiento Expreso de la Inversión de los Recursos del FoNC en el quehacer de la FNC 35
Hallazgo No. 03 - Calidad de la Información Reportada a la Contraloría 36
Hallazgo No. 04 - Soportes Legalización Actividades Transferencia GAPIR 37
Hallazgo No. 05 – Trazabilidad Proyectos de Inversión Regional 38

Hallazgo No. 06 – Pago de Actividades de Formulación y Evaluación de Proyectos Soportadas con un Mismo Documento GAPIR (BA1) 38
Hallazgo No. 07 - Pago Actividades Gestión con comunidades (BA 2) 45
Hallazgo No. 08 - Pago de las actividades GAPIR por "Formulación y evaluación de proyectos" que no involucran recursos del FoNC. (IP1) 52
Hallazgo No. 09 – Pago por Administración de Recursos de Terceros GAPIR (IP2) 57
Hallazgo No. 10 - Pago por Gestión Cofinanciadores GAPIR (IP3) 68
Hallazgo No. 11 - Desagregación "Actividad Apoyo Administrativo" Transferencia GAPIR (IP 4) ... 78
4.3.2 Buencafé 84
Hallazgo No. 12 - Donaciones Buencafé Fundación Nutrir y Municipio de Chinchiná (IP 5) 85
4.3.3 Costos Administración Investigación - Cenicafé 92
4.3.4 Servicio de extensionistas y transferencia de tecnología 93
4.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3 94
4.4.1 Nivel Central 94
Hallazgo No. 13 - Gastos Generales con cargo a la Ley 863 de 2003 94
Hallazgo No. 14 - Pago Actividad "Actualización SICA" con cargo a Recursos Derivados de la Ley 863 de 2003 (IP 6) 111
4.4.2 Comités Departamentales de Cafeteros 115
4.4.2.1 Comité Departamental Cafetero de Huila 115
Hallazgo No. 15 - Ejecución Programa PSF 2017-2018 115
Hallazgo No. 16 - Funcionamiento central de beneficio. (IP 7) 120
Hallazgo No. 17 - Instalación y funcionamiento de SMTA 1100. (O.I.) 126
Hallazgo No. 18 - Operación SMTA 1100 134
Hallazgo No. 19 - Localización Construcción Placa Huellas 137
Hallazgo No. 20 - PSI Placa Huella 140
Hallazgo No. 21 - Ejecución presupuestal programa de renovación cafetera. 142
Hallazgo No. 22 - Entrega de fertilizantes 146
Hallazgo No. 23 - Pago de incentivos (F1) 147
Hallazgo No. 24 - Contratación mínima cuantía 150
Hallazgo No. 25 - Compra de semillas Cenicafé (IP 8) 152
Hallazgo No.27 - Proceso de selección 160
4.4.2.2 Comité Departamental Cafeteros de Quindío 165
4.4.2.3 Comité Departamental Cafetero de Valle 165
Hallazgo No. 28- Conflicto de interés 165
Hallazgo No. 29 - Cumplimiento de objetos contractuales en compra de colinos 170
4.4.2.4 Comité Departamental Cafetero de Santander 176
Hallazgo No. 30 - Cobertura programas de desarrollo social y económico a la población cafetera de Santander. 176
4.5 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO NO. 4 181
4.6 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5 181
4.7 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 6 182
5. ANEXOS 185

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Incrementos o decrementos anuales 2016-2017 (millones de pesos) 8
Tabla 2. Ingresos por concepto regalías (pesos) 30
Tabla 3. Costo Actividades GAPIR 31
Tabla 7. Actividades GAPIR con un mismo soporte 40
Tabla 8. Valor pagado actividades GAPIR con un mismo soporte (pesos) 42
Tabla 9. Actividades GAPIR pagadas sin cumplimiento de requisitos 47
Tabla 10. Valor pagado actividades GAPIR sin cumplimiento de requisitos (pesos) 49
Tabla 11. Legalización de recursos - GAPIR 2017 (millones de pesos) 62
Tabla 12. Legalización de recursos - GAPIR 2018 (millones de pesos) 63
Tabla 13. Comité Asesor Voluntario de Nutrición – NUTRIR. Año 2015 (pesos) 87
Tabla 14. Comité Asesor Voluntario de Nutrición – NUTRIR. Año 2016 (pesos) 87
Tabla 15. Comité Asesor Voluntario de Nutrición – NUTRIR. Año 2017 (pesos) 87
Tabla 16. Comité Asesor Voluntario de Nutrición – NUTRIR. Año 2018 (pesos) 88
Tabla 17. Municipio de Chinchiná. Años 2015 a 2018 (pesos) 88
Tabla 18. Disciplinas de Investigación 93
Tabla 19. Presupuesto Programa de Renovación cafeteras 2018 (miles de pesos) 142
Tabla 20. Relación de pagos incentivos: Programa de Renovación Cafetera Departamental. Vigencia 2018 (miles de pesos) 148
Tabla 21. Relación de pagos orden de compra No.4900031994. Vigencia 2018 (miles de pesos) 153
Tabla 22. Relación de órdenes de transporte. Proyecto 2654120221 (miles de pesos) 160
Tabla 23. Comité Departamental de Cafeteros Valle del Cauca: Representantes Gremiales. Periodo 2014-2018 168
Tabla 24. Junta Directiva Sociedad Promotora Agroindustrial Cafetera S.A.S - 168
Tabla 25. Contratos 2017 (pesos) 171
Tabla 26. Resumen órdenes de compra vigencia 2017 (pesos) 172
Tabla 27. Contratos 2018 (pesos) 173
Tabla 28. Órdenes de compra 2018 (pesos) 173
Tabla 29. Convenios 2018 174
Tabla 30. Resumen órdenes de compra vigencia 2018 (pesos) 174
Tabla 31. Cobertura de los programas de desarrollo social y económicos en las zonas cafeteras de Santander 178

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1. Análisis CGR: Actividad GAPIR formulación de proyectos 185
Anexo 2. Gastos Generales con cargo a la Ley 863 de 2003 185
Anexo 3. Respuesta de la entidad al Hallazgo No. 29 185

1. HECHOS RELEVANTES AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

El 7 de julio de 2016, el Gobierno Nacional suscribió el nuevo Contrato de Administración del Fondo Nacional del Café para el período 2016-2026. El objeto de este contrato es: *"Regular la administración del Fondo Nacional del Café por parte de la Federación".* Este contrato incluyó el cobro de actividades diferentes a las propias de la parafiscalidad cafetera, entre otras, la Administración y Gestión de Recursos derivados de la Ley 863 de 2003.

En virtud de lo anterior, el Comité Nacional de Cafeteros, mediante acta No. 01 del 7 de febrero de 2017, aprobó la Metodología Gestión y Administración de Proyectos de Inversión Regional -GAPIR, mediante la cual se realiza la legalización de las actividades que dan cuenta de la mencionada contraprestación.

La Metodología de Gestión y Administración de Proyectos de Inversión Regional – GAPIR, determinó el costo de cada una de las actividades desarrolladas con cargo al Fondo Nacional de Café -FoNC, en salarios mínimos mensuales legales vigentes, decisión que implica, que así la transferencia cafetera definida en la Ley 863 artículo 59[1], aumente o disminuya de acuerdo con las exportaciones, el costo por la administración de estos recursos año tras año, siempre se incrementará. No obstante, se fijó un techo del valor de esta administración equivalente al monto total de la transferencia de cada año.

Además de lo anterior, es importante resaltar que este comportamiento se replica sobre todas las contraprestaciones con cargo a los recursos del FoNC, tal como se muestra en el cuadro siguiente:

Tabla 1. Incrementos o decrementos anuales 2016-2017 (millones de pesos)

Concepto	2016	2017	2018	2016-2017	2017-2018	2016-2018
Ingresos Totales	2.333.595	2.127.853	1.961.907	-9%	-8%	-16%
Contribución Cafetera	294.249	84.678	279.549	-3%	-2%	-5%
Egresos sin contraprestaciones y costos de administración	2.062.989	1.673.186	1.700.666	-19%	2%	-18%
Contraprestaciones y Costos de administración	246.470	277.779	301.686	13%	9%	22%

Fuente: FNC-FoNC Cálculos: CGR

[1] El monto de la Transferencia Cafetera será el equivalente al 16% de la contribución cafetera, antes de adicionar los dos centavos de dólar (USS $ 0.02), a que hace referencia el inciso 2º del artículo 63 de la Ley 788 de 2002.

2. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctor:
ROBERTO VÉLEZ VALLEJO
Gerente General
Federación Nacional de Cafeteros de Colombia
Bogotá, D. C.

Respetado doctor Vélez,

Con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política y, de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica 022 del 31 de agosto de 2018, la Contraloría General de la República (PVCF 2019) realizó auditoría de cumplimiento al Contrato de Administración de los Recursos del Fondo Nacional de Café en lo referente a regalías, contraprestaciones y costos de administración y, ejecución de los recursos de la transferencia Cafetera (Ley 863 de 2003) durante las vigencias 2017 y 2018, en la Federación Nacional de Cafeteros - FNC, en calidad de administradora del Fondo Nacional del Café.

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

Es obligación de la CGR, expresar con independencia unas conclusiones sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables en lo referente a regalías, contraprestaciones, costos de administración y, ejecución de los recursos de la transferencia Cafetera (Ley 863 de 2003), conclusiones que deben estar fundamentadas en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo, se ajustó a lo dispuesto en los principios fundamentales de auditoría y las directrices impartidas para la auditoría de cumplimiento, conforme a lo establecido en la Resolución Orgánica 022 del 31 de agosto de 2018, proferida por la Contraloría General de la República, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI[2]), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI[3]) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

[2] ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.
[3] INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions.

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, como administradora de los recursos del FoNC.

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 y los archivos de la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario.

La auditoría, se adelantó en las dependencias de la Federación Nacional de Cafeteros Nivel Central y en los Comités Departamentales de Cafeteros de Huila, Quindío, Santander y Valle. El período auditado tuvo como fecha de corte el 31 de diciembre de 2018 y abarcó el período comprendido entre el 2017 y 2018[4].

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

[Párrafo incluido por la Contraloría Delegada para el sector Minas y Energía]

Mediante escrito 2019ER0143687 del 26 de diciembre de 2019, el señor Gerente General de la Federación Nacional de Cafeteros solicitó al señor Contralor General la revisión del informe de auditoría producido por la Contraloría delegada para el sector Agropecuario, específicamente de los hallazgos 1 al 14, petición a la cual el Contralor General accedió, delegando mediante resolución ordinaria 0756 del 27 de enero de 2020 la revisión solicitada; delegación que recayó en el Contralor Delegado para el sector Minas y Energía.

[Párrafo incluido por la Contraloría Delegada para el sector Minas y Energía]

Los resultados de la revisión adelantada se recogieron en acta del comité de evaluación sectorial de la Contraloría Delegada para el sector Minas y Energía, de fecha 17 de febrero de 2020. En dicha acta el comité realiza el análisis del caso y como resultado del mismo presenta sendas sugerencias al Contralor Delegado para

[4] No obstante, los periodos auditados fueron el 2017 y 2018, por la secuencia de los hechos, fue necesario en algunos casos involucrar actividades y recursos del año 2016.

el sector Minas y Energía, las cuales fueron acogidas por dicho funcionario y producto de las cuales se produjeron algunas modificaciones en los resultados inicialmente obtenidos por la Contraloría delegada para el sector Agropecuario, los cuales se plasman en el presente informe, en el cual se indica el fundamento que justifica los cambios efectuados.

2.1 OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

2.1.1 Objetivo General

Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento del contrato de administración en lo referente a regalías, contraprestaciones y costos de administración y, ejecución de transferencias cafeteras durante las vigencias 2017 y 2018.

2.1.1.1 Objetivos Específicos

1. Evaluar y conceptuar sobre la liquidación y cobro de las regalías derivadas de la explotación y comercialización de los activos intangibles del Fondo, de conformidad con la cláusula séptima, numeral 25 del contrato de administración.
2. Evaluar y conceptuar sobre las contraprestaciones y/o costos de administración que paga el Fondo Nacional del Café a la Federación Nacional de Cafeteros, por las diferentes líneas de negocio, de conformidad con lo que establece el contrato de administración.
3. Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento del artículo 59 de la Ley 863 de 2003, sobre la ejecución de las transferencias cafeteras a los Comités Departamentales de Huila, Valle del Cauca, Santander y Quindío.
4. Verificar por vigencias los contratistas del Fondo Nacional de Café y Comités Departamentales, según los parámetros establecidos a través de la metodología OCEANO
5. Hacer seguimiento al Plan de Mejoramiento sobre las acciones de mejora de competencia de la auditoría de cumplimiento.
6. Atender las denuncias que sean remitidas al equipo auditor y que sean de competencia de la auditoría.

2.2 FUENTES DE CRITERIO

De acuerdo con la materia objeto de la evaluación y teniendo en cuenta que, los criterios son la base fundamental para emitir los diferentes conceptos de las materias y/o programas objeto de la actuación. Para el caso en concreto de la

parafiscalidad cafetera, se aplicaron y analizaron los siguientes criteritos de evaluación:

- Ley 101 de 1993 - Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero:

  El artículo 29 de este marco normativo, define las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras las que, en casos y condiciones especiales, por razones de interés general, impone la ley a un subsector agropecuario o pesquero determinado para beneficio del mismo.

  Por su parte, el artículo 30 ibidem, respecto a la administración y recaudo establece: "*La administración de las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras se realizará directamente por las entidades gremiales que reúnan condiciones de representatividad nacional de una actividad agropecuaria o pesquera determinada y que hayan celebrado un contrato especial con el Gobierno Nacional, sujeto a los términos y procedimientos de la ley que haya creado las contribuciones respectivas.*

  Las colectividades beneficiarias de contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras también podrán administrar estos recursos a través de sociedades fiduciarias, previo contrato especial con el Gobierno Nacional; este procedimiento también se aplicará en casos de declaratoria de caducidad del respectivo contrato de administración."

  El artículo 31, fija la destinación expresa de los recursos así: "*Los recursos que se generen por medio de contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras deben ser invertidos en los subsectores agropecuario o pesquero que los suministra, con sujeción a los objetivos siguientes:*

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

- Ley 863 de 2003 - Por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas.

  El artículo 59, crea una transferencia cafetera con cargo al Fondo Nacional del Café administrada por los Comités Departamentales de Cafeteros así: "*Artículo 59. Transferencias y destinaciones. Créase una Transferencia Cafetera con cargo al Fondo Nacional del Café, que será administrado <sic> en forma independiente por los Comités Departamentales de Cafeteros de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, en contabilidad separada, de acuerdo con los parámetros del contrato de administración del Fondo, que se destinará a programas de desarrollo social y económico de las zonas cafeteras, de fomento y apoyo al cooperativismo, de mejoramiento de las condiciones de la población campesina en zonas cafeteras, directamente o a través de convenios con los entes territoriales, cuando lo permita la naturaleza de los programas.*

  El monto de la Transferencia Cafetera será el equivalente al 16% de la contribución cafetera, antes de adicionar los dos centavos de dólar (USS $ 0.02), a que hace referencia el inciso 2º del artículo 63de la Ley 788 de 2002.

  La transferencia cafetera será adjudicada a cada Comité Departamental de Cafeteros teniendo en cuenta, entre otros criterios: la producción y el número de familias cafeteras."

- Ley 788 de 2002, modificada por la Ley 1151 de 2007, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010

  Artículo 25. El inciso 1o del artículo 63 de la Ley 788 de 2002, quedará así: *"Establézcase una contribución cafetera, a cargo de los productores de café, destinada al Fondo Nacional del Café, con el propósito prioritario de mantener el ingreso cafetero de acuerdo a los objetivos previstos que dieron origen al citado Fondo. Cuando el precio representativo del café suave colombiano supere los 0.60 centavos de dólar por libra exportada (US$0.60), la contribución máxima será de 6 centavos de dólar por libra (US$0.06) de café suave colombiano que se exporte. En ningún caso la contribución será inferior a 2 ctvs de dólar por libra (US$0.02) de café que se exporte."*

- Ley 1712 de 2014, "*Ley de transparencia y acceso a la información pública*", Decreto 1081 de 2015 y Resolución 3564 de 2015.

- Contrato de administración No. 219, suscrito entre la Federación Nacional de Cafeteros, y el Gobierno Nacional, el 7 de julio de 2016, para la Administración

del Fondo Nacional del Café, en el cual se definen, entre otras, las condiciones de la contribución parafiscal, las funciones del Comité Nacional de Cafeteros, la destinación de los recursos y la habilitación del cobro de la transferencia fijada por la Ley 863 de 2003.

- Contratos de licencia de uso de marcas y patentes Nos. CN-2016-1376, 089 de 2007, 194 de 2009, 328 de 2007 y 329 de 2007.

- Resolución 008 de 2000 - Criterio normativo interno aplicado por la Federación Nacional de Cafeteros para la contratación realizada con ocasión de la administración del Fondo Nacional del Café.

- Código de ética y buen gobierno de la Federación Nacional de Cafeteros - FNC 2016 y Estatutos de la FNC.

- Actas del Comité Nacional de Cafeteros 2016-2018.

- Planeación estratégica, procesos y procedimientos internos de la FNC, aplicables a la ejecución de recursos del FoNC y Planes operativos.

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

- Ley 42 de 1993.

- Ley 610 de 2000.

- Ley 1150 de 2007, Principio de transparencia

Dichos principios son aplicables teniendo en cuenta que la Federación Nacional de Cafeteros, es un particular que administra recursos públicos, esto lo hace responsable por el debido y diligente manejo del recurso por él administrado.

2.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA

De acuerdo con los riesgos identificados en las diferentes pruebas de recorrido, se desarrollaron pruebas de detalle y analíticas, en virtud de los criterios de auditoría evaluados según los objetivos específicos validados por el equipo auditor. Tanto en

el Nivel Central como en las Gerencias Departamentales definidas como puntos de control, se realizaron visitas de campo.

Resultado de la evaluación realizada, se emitirán conceptos por cada uno de los objetivos específicos, así:

1. Un concepto sobre los criterios evaluados para la liquidación y cobro de las regalías por la explotación de las marcas en virtud de los contratos CN-2016-1376, 089 de 2007, 194 de 2009, 328 de 2007 y 329 de 2007. (Equipo Nivel Central).

2. Un concepto para las vigencias 2017 y 2018, por cada Comité Departamental de Cafeteros, definidos como puntos de control así: Huila, Quindío, Santander y Valle, respecto del cumplimiento de la Ley 863 de 2003, artículo 59. (Equipos Gerencias Departamentales de Huila, Quindío, Santander y Valle).

3. Un concepto sobre la determinación de los costos de administración de la Fábrica de Café Liofilizado, investigación, transferencia tecnológica, servicios de extensión y de los Comités Departamentales. (Equipo Nivel Central).

4. Un concepto sobre el cumplimiento del Contrato de Administración sobre el monto fijado y cobrado como contraprestación por la administración y gestión de recursos de la Ley 863 de 2003. (Equipo Nivel Central).

2.4 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO

2.4.1 Nivel Central

La identificación de riesgos de incumplimiento de los criterios de evaluación, definidos como significativos por el equipo auditor, relacionados con la materia auditada y la determinación de los controles, su diseño y efectividad para mitigar el riesgo por parte de la FNC como administradora de los recursos del FoNC, le permitió a la CGR conocer unos eventos donde los riesgos de incumplimiento se materializaron y otros donde existe algún grado de amenaza para el cumplimiento de la función o criterio de evaluación y el área responsable del proceso.

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

La evaluación para los componentes del control dio una calificación de 0,174 puntos que equivale a Parcialmente Adecuado. A su vez, la evaluación para el diseño del

control y su efectividad arrojó un resultado de 2,150 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 2,324 puntos que lo ubica en un rango de Ineficiente.

Lo anterior se soporta en las siguientes deficiencias:

[Párrafo modificado por la Contraloría Delegada para el sector Minas y Energía]

- No se divulga de forma completa la información pública del FoNC exigida por la Ley 1712 de 2014.

[Párrafo eliminado por la Contraloría Delegada para el sector Minas y Energía]

-

[Párrafo eliminado por la Contraloría Delegada para el sector Minas y Energía]

-

[Párrafo eliminado por la Contraloría Delegada para el sector Minas y Energía]

-

[Párrafo eliminado por la Contraloría Delegada para el sector Minas y Energía]

-

- En los registros del aplicativo GAPIR, que soportan el pago de la actividad “Formulación y evaluación de proyectos”, para los años 2017 y 2018, se observa en algunos casos (ver hallazgo No. 6), un mismo documento legalizando dos actividades diferentes.

- En los registros del aplicativo GAPIR, que soportan la legalización del pago de la actividad “Gestión con comunidad”, para los años 2017 y 2018, se observó que algunas actividades desarrolladas no guardan relación con los lineamientos y criterios definidos, por la misma Federación en la metodología GAPIR para el cobro por este concepto.

- Realizado el cruce entre la información que soporta el pago de la actividad “Formulación y evaluación de proyectos” en el aplicativo GAPIR, y la información de proyectos ejecutados con cargo a la Ley 863 de 2003, se observó que, en

algunos de estos, no se involucraron recursos del FoNC, por lo que no era procedente el pago por dicha actividad, al tratarse de proyectos no derivados de la administración y gestión de los recursos de dicho mandato legal.

- En la ejecución de los recursos GAPIR[5], se observó que, el pago a la FNC por concepto de "administración y ejecución de ingresos de terceros"[6], (hallazgo No. 9) excede lo dispuesto por las partes en el contrato de administración del Fondo Nacional del Café, la Ley 101 de 1993 y el Consejo de Estado en su concepto del 13 de junio de 2002. Esta situación, se repitió con el pago por la actividad "Gestión con entes cofinanciadores".

- *Por la "*Actividad Apoyo Administrativo" transferencia GAPIR*,* se pagó a la FNC, un monto con recursos del FoNC*, (*hallazgo No. 11) sin los soportes que permitan evidenciar y verificar el costo de cada una de las variables que componen esta actividad y, la destinación del recurso público de conformidad con los lineamientos legales y contractuales.

- De los recursos de la Fábrica de café Liofilizado se realizaron "donaciones" al Comité Asesor Voluntario de Nutrición- Nutrir y, en calidad de "apoyo funcionamiento EMAO" al municipio de Chinchiná, destinaciones que no encuentran fundamento desde el punto legal y contractual.

2.4.2 Comité Departamental de Cafeteros de Huila

La evaluación de los componentes del Control Interno arrojó una calificación de 0,13 puntos equivalente a Adecuado**;** para el diseño de Controles con 1,796 puntos la calificación es Parcialmente Adecuado y la calificación total del control interno del tema auditado fue de 1,927 que corresponde Con deficiencias.

Lo anterior indica que no son efectivos los controles en la estructuración, planeación y seguimiento a los proyectos y su contratación como se refleja en los hallazgos presentados.

2.4.3 Comité Departamental de Cafeteros de Quindío

La evaluación de los componentes del control interno arrojó un resultado de 1,027 que lo ubica en el rango de Adecuado; y la calificación del diseño y efectividad de los controles para mitigar los riesgos respecto a los procesos relacionados con la ejecución de los recursos de la transferencia cafetera, arrojó un resultado de 0,900

[5] Gestión y Administración de Proyectos de Inversión Regional
[6] El Plan operativo GAPIR expedido por la Federación de Cafeteros define el pago por administración de ingresos de terceros como "*Recursos económicos de aportantes públicos y privados, nacionales e internacionales, que se destinan a proyectos de Inversión Social*."

que equivale a Adecuado. La calificación total del control interno del tema auditado fue de 1,027, que lo ubica en el rango de Eficiente.

2.4.4 Comité Departamental de Cafeteros de Santander

Evaluados los componentes del Control Interno, la calificación para el Comité de Cafeteros de Santander es de 0.170 puntos que equivale a Parcialmente Adecuado. El diseño de controles dio un resultado de 2,067 correspondiente a Inadecuado, y una calificación total de 2,237, quedando en el rango de Ineficiente. Lo anterior, se soporta en que de los seis (6) riesgos de incumplimiento identificados, se materializaron tres (3), así:

1) Que se paguen valores y montos de contratos y/o actividades y servicios que no están contemplados en la Ley 863/03.
2) Que no se ejecuten los recursos en su totalidad porque la planeación no corresponda a las necesidades reales.
3) Que queden caficultores sin beneficiarse de los incentivos y sin atender sus necesidades. Los controles diseñados no mitigan los riesgos detectados.

2.4.5 Comité Departamental de Cafeteros de Valle del Cauca

La evaluación del Control Fiscal Interno del Comité Departamental de Cafeteros del Valle del Cauca, a la ejecución de los recursos de Ley 863 de 2003, arrojó una calificación para los componentes de 0,100, ubicándolo en el rango de Adecuado, asimismo, la calificación total del diseño de controles obtuvo 1,180 puntos, ubicándolo en el rango de Adecuado. El resultado final fue de 1,280 puntos, lo que permite conceptuar que, para el periodo auditado, la Calidad y Eficiencia del Control Interno de la entidad es Eficiente**.**

2.5 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTOS DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

2.5.1 Conceptos Nivel Central

2.5.1.1 Gastos de Gestión y Administración de proyectos de Inversión Regional-GAPIR

Concepto: **Incumplimiento Material (Adverso)**

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que la información acerca del monto fijado y cobrado como Contraprestación por la administración y gestión de Recursos de la Ley 863 de 2003 - GAPIR, no resulta conforme en todos los aspectos significativos relacionados con los criterios de evaluación.

Lo anterior, por cuanto de los recursos del FoNC, se pagó a la Federación Nacional de Cafeteros $46.975 millones, sin sustento legal ni contractual, durante las vigencias 2017 y 2018, así:

- Por administración de recursos de terceros, sin soporte legal o contractual: $13.269 millones.
- Por la actividad de gestión de cofinanciadores sin soporte legal o contractual: $9.450 millones.
- Por la actividad de formulación de proyectos sin mediar recursos del FoNC: $1.655 millones.
- Por apoyo administrativo no soportado: $22.456 millones.
- Por la actividad de formulación de proyectos con un mismo soporte: $98 millones.
- Por la actividad de gestión de comunidades sin el cumplimiento de los lineamientos establecidos para su legalización: $47 millones.

2.5.1.2 Fábrica de Café Liofilizado – Buencafé

Concepto: Incumplimiento Material con Reserva

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que, salvo lo relacionado con los recursos que se destinaron para donaciones a la fundación Nutrir y al Municipio de Chinchiná por valor de $775,2 millones, la información acerca de los costos de administración de la fábrica de café liofilizado, resulta conforme, en todos los aspectos significativos, con los criterios evaluados.

2.5.1.3 Costos de administración por investigación -Cenicafé

Concepto: Limitación en el Alcance – Abstención

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, no se emite un concepto respecto al cumplimiento de criterios sobre los costos de administración por investigación-Cenicafé, por cuanto el equipo auditor, no tuvo acceso a los soportes que sustentan el pago de las actividades reportadas por las diferentes disciplinas.

No obstante, la CGR reconoce que el proceso de investigación realizado por Cenicafé con recursos del FoNC, aporta valor agregado a la caficultura colombiana y es tangible en términos de resultados.

2.5.1.4 Servicio de extensionistas y transferencia de tecnología

Concepto: Sin reservas.

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que los soportes de las actividades por el servicio de extensionistas y transferencia de tecnología, están documentadas mediante actas de visitas de campo, listados de atención en oficina y actividades grupales, por lo que la actividad resulta conforme, en todos los aspectos significativos, con los criterios evaluados.

2.5.1.5 Regalías

Concepto: Sin reservas.

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que los soportes que dan cuenta de la liquidación y cobró de regalías por la explotación de marcas y patentes del FoNC, están documentados y resultan conformes, en todos los aspectos significativos, con los criterios evaluados, especialmente en lo referente a lo pactado en cada uno de los contratos de explotación.

No obstante, se evidenció que el proceso de liquidación no cuenta con una herramienta informática que garantice la calidad y seguridad de esta información.

2.5.2 Concepto Comité Departamental de Cafeteros de Huila

Concepto: Incumplimiento Material- con Reserva

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, en lo que se relaciona a la ejecución de los recursos de Ley 863 de 2003, consideramos salvo en lo referente a las deficiencias establecidas y que se relacionan a continuación, que la información de la materia auditada en el Comité de Cafeteros Departamental de Huila resulta conforme, en todos los aspectos significativos con los criterios aplicados:

- El Comité Departamental de Cafeteros del Huila en las vigencias 2017 y 2018, registró con cargo al programa PSF, recursos por $3.060,6 millones, que no corresponde a la realidad de la ejecución del mencionado programa.

- En visita de inspección efectuada el 01/10/2019 a la Asociación de la Central de Beneficio ASOBETANIA, en la vereda Pescador del Municipio de La Argentina – Huila, se evidenció que el Sistema Modular de Tratamiento Anaerobio SMTA

18000 con un costo de $32,5 millones, no ha funcionado desde su instalación, certificado con acta de terminación de fecha 16/11/2017.

- El Comité Departamental, en el Plan Operativo de renovación cafetera de la vigencia 2018, apropió recursos de Ley 863 de 2003 por $2.000 millones distribuidos en los 35 municipios, presentando en la ejecución de los recursos, valores diferentes a los apropiados inicialmente por municipio, sin que se establezca el procedimiento que se aplicó para las modificaciones y las razones de estas.

- El Proyecto No. 4654120060 del 25/04/2018 para el Fortalecimiento a la Caficultura mediante la renovación y reconversión de cafetales susceptibles a la roya, se realizó mediante la Orden de Compra No. 4900031994 del 29/05/2018, por valor de $99,9 millones con recursos de Ley 863 de 2003; no se evidenció el soporte de la entrega de las semillas a los caficultores beneficiados.

- El programa 203 Educación y Capacitación por $141,6 millones en la vigencia 2018, comprende el Proyecto 2654120221 - Fortalecimiento Modelo Asociativo. Se efectuaron 13 Órdenes de Compra en la vigencia 2018, para el transporte de pasajeros que ascendieron a $44,1 millones, las cuales superaron la cuantía de 39 a 770 SMMLV para iniciar el proceso de contratación, el cual requería convocatoria a proponer.

2.5.3 Concepto Comité Departamental de Cafeteros de Quindío

Concepto: Sin reservas

Sobre la base del trabajo efectuado en la presente auditoría, la Contraloría General de la República considera que las actuaciones del Comité Departamental de Cafeteros como administrador del Fondo Nacional del Café-FoNC, en la ejecución de los recursos provenientes de la transferencia cafetera artículo 59 Ley 863 de 2003, para las vigencias 2017 y 2018, de acuerdo con los parámetros del contrato de administración del Fondo, resulta conforme en todos los aspectos significativos, respecto de los marcos normativos y reglamentarios del Fondo Nacional del Café y los principios de la gestión fiscal, sustentado en el hecho que no se evidenciaron deficiencias con los criterios evaluados.

2.5.4 Concepto Comité Departamental de Cafeteros de Santander

Concepto: Incumplimiento material con reserva

Sobre la base del resultado del trabajo de auditoría efectuado, la información acerca de la ejecución de los recursos de Ley 863 de 2003, resulta conforme en todos los aspectos significativos con los criterios aplicados, salvo lo referente a situaciones presentadas, tales como:

De las visitas realizadas a las fincas cafeteras seleccionadas, ubicadas en diferentes municipios de jurisdicción de las seccionales del Comité de Cafeteros de Santander, de las entrevistas a los caficultores propietarios beneficiarios, de las verificaciones en SICA sobre si el caficultor cumple los requisitos establecidos para obtener los beneficios; se obtuvo como resultado, que todos los seleccionados fueron informados, sobre las condiciones y requisitos de cada programa de renovación por zoca, renovación por siembra y nuevas siembras, así como también, recibieron la asistencia técnica sobre la adecuada aplicación de los fertilizantes. No obstante, la población cafetera del Departamento de Santander en 2018, ascendió a 33.436, de los cuales solo 6.364 se beneficiaron con los incentivos, observándose una disminución, con respecto al 2017, donde fueron receptores de beneficios 6.732, lo que quiere decir que es inequitativa la distribución de los incentivos, a pesar que la entidad contaba con recursos que al final quedaron sin ejecutar.

2.5.5 Concepto Comité Departamental de Cafeteros de Valle del Cauca

Concepto: Sin reservas.

La Contraloría General de la República, sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, considera que, la información acerca de la administración de los recursos de Ley 863 de 2003, correspondientes al Fondo Nacional del Café –FoNC-Valle, resulta conforme, en todos los aspectos significativos con relación al cumplimiento de los criterios de evaluación.

2.6 RELACIÓN DE HALLAZGOS

[Párrafo modificado por la Contraloría Delegada para el sector Minas y Energía]

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República determinó veinticuatro (24) hallazgos Administrativos de los cuales uno (1) tiene incidencia Fiscal ($317.340), ocho (8) darán inicio a indagaciones preliminares, uno (1) con Otra Incidencia (traslado CAR) y dos (2) beneficios de auditoria en modalidad de ahorros.

2.7 PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad en virtud de la Resolución 7350 de 2013, deberá elaborar y/o ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe. Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances del mismo, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los treinta días (30) días hábiles siguientes al recibo de este informe.

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 envía 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: carlos.salamanca@contraloria.gov.co, francisco.orduz@contraloria.gov.co y cecilia.gomez@contraloria.gov.co.

Sobre el Plan de Mejoramiento elaborado por la entidad interviniente, la Contraloría General de la República no emitirá pronunciamiento, sino que dentro de la siguiente actuación de vigilancia y control fiscal se evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por los diferentes entes objeto de control fiscal, para eliminar la causa de los hallazgos detectados.

Bogotá, D. C.,

RICARDO RODRIGUEZ YEE
Contralor Delegado del Sector Minas y Energía
Contraloría General de la Republica

Asesor (E) CD Minas y Energía: Juan C Luna
Director DVF CD Minas y Energía: Fulton Vargas Caicedo

3 OBJETIVOS Y CRITERIOS

Los objetivos específicos y los criterios de auditoría aplicados en la evaluación del Contrato de Administración de los recursos del FoNC, referente a regalías, contraprestación de la administración y gestión de Recursos de la Ley 863 de 2003, costos de administración por concepto de la Fábrica de Café Liofilizado, Investigación y Servicio de Extensión y ejecución de los recursos de Ley 863 de 2003 (Comités Departamentales de Cafeteros de Huila, Quindío, Santander y Valle), fueron:

3.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Evaluar y conceptuar sobre la liquidación y cobro de las regalías derivadas de la explotación y comercialización de los activos intangibles del Fondo, de conformidad con la cláusula séptima, numeral 25 del contrato de administración.
2. Evaluar y conceptuar sobre las contraprestaciones y/o costos de administración que paga el Fondo Nacional del Café a la Federación Nacional de Cafeteros por las diferentes líneas de negocio, de conformidad con lo que establece el contrato de administración.
3. Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento del artículo 59 de la Ley 863 de 2003, sobre la ejecución de las transferencias cafeteras a los Comités Departamentales de Huila, Valle, Santander y Quindío.
4. Verificar por vigencias los contratistas y, demás parámetros establecidos a través de la metodología OCEANO del Fondo Nacional de Café y Comités Departamentales.
5. Hacer seguimiento al Plan de Mejoramiento sobre las acciones de mejora de competencia de la auditoría de cumplimiento.
6. Atender las denuncias que sean remitidas al equipo auditor y que sean de competencia de la auditoría.

3.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA

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

- La FNC debe liquidar y cobrar las regalías derivadas de la explotación y comercialización de los activos intangibles del FoNC (Cláusula Séptima, Numeral 25 del Contrato de Administración).

- En los contratos de explotación de activos intangibles se debe pactar el porcentaje del cobro de la regalía con base en un estudio técnico (Contratos 329 de 2007, 328 de 2007 y 089 de 2007).

- La Federación Nacional de cafeteros, como administradora del Fondo Nacional del Café debe disponer de los recursos del FoNC, para lo definido en la cláusula séptima y octava, en el marco del artículo 33 de la Ley 101 de 1993, artículo 59 de la Ley 863 de 2003, Decreto 111 de 1996, artículo 59).

- Cada Comité Departamental de Cafeteros debe registrar las actividades efectivamente realizadas y que correspondan a los proyectos y programas de inversión definidos. (Ley 101 de 1993, artículo 35 y la Ley 863 de 2003, artículo 59), para soportar el cobro de la contraprestación GAPIR

- La Federación Nacional de cafeteros, debe garantizar que los Costos de Administración incluidos en el presupuesto del FoNC estén debidamente justificados y soportados. (Cláusula cuarta, literal h) del contrato de administración, ley 42 de 1993, 8, Ley 610 de 2000, artículo 3).

- La Federación Nacional de Cafeteros debe garantizar que los programas de inversión, desarrollo social y de infraestructura en los Comités Departamentales de Cafeteros correspondan a las necesidades de la comunidad cafetera. (Ley 101 de 1993, artículo 35, Ley 863 de 2003, artículo 59 y Contrato de Administración)

- El monto de la contraprestación GAPIR debe derivarse de la Administración y Gestión de los recursos de la Ley 863 de 2003 (Contrato de Administración, Cláusula Cuarta, ley 42 de 1993, 8, Ley 610 de 2000, artículo 3).

- La FNC debe divulgar la información pública del FoNC exigida por Ley 1712 artículo 9 literal e), Decreto 1081 Artículos del 2.1.1.2.1.8. al 2.1.1.2.1.11. y Resolución 3564 de 2015 Articulo 3: Anexo 1 numeral 8, en particular la relacionada con los mecanismos de contacto con el sujeto obligado, la información de interés, estructura orgánica y talento humano, planeación, control, contratación e instrumentos de gestión de la información pública.

- La FNC como administradora de los recursos del FoNC, debe Indicar en forma expresa el nombre del FONDO cuando se realice cualquier actividad que sea financiada con sus recursos. (Ley 1712 de 2014, artículos 4,20 y Cláusula 7 Obligaciones de la Federación como administrador del Fondo Nacional del Café numeral 7 Contrato de Administración).

- La FNC como administradora de los recursos del FoNC debe permitir a la Contraloría General de la República, el acceso sin restricciones a los sistemas de Información o bases de datos generadas en virtud de la ejecución del contrato de administración. (Ley 1712 de 2014, Resolución 3564 de 2015, art 3, Ley 1955 de 2019 Plan Nacional de Desarrollo, artículo 136).

- La FNC debe velar para que de los recursos públicos del FoNC no se hagan desembolsos que beneficien a terceros expresamente prohibidos (artículos 355, Constitución Política, Corte Constitucional en sentencia C-507 de 2008[7])

- La FNC, debe velar para que todas las actividades registradas en GAPIR, cumplan con los requisitos definidos en el Plan Operativo de Gestión y Administración de Proyectos de Inversión Regional – GAPIR – Consideraciones Generales Legalización de Actividades (…) y lo relacionado con la aplicación tecnológica. Acta 1 del 7 de febrero de 2017.

- El Reglamento del Programa de Permanencia, Sostenibilidad y Futuro para la Caficultura del Siglo XXI, de octubre de 2007,de la FNC, en el numeral 8 establece que (…) aporta recursos por el equivalente a los intereses del préstamo", y en el numeral 8.1 establece que "Anualmente se estimará el monto del aporte del FoNC al Programa (…) Los aportes del FoNC se harán de manera anual teniendo en cuenta los intereses que se deben pagar a las entidades financieras que entregaron los créditos y restando los rendimientos financieros generados por el capital que esté administrando la Fiduciaria.

- La FNC en el desarrollo e implementación de los proyectos debe garantizar que los vertimientos de aguas en cauces no lleven cuerpos o sustancias sólidas u otras sustancias que afecten la salud de personas. De la misma manera apoyar la solicitud de permisos de dichos vertimientos. Así mismo, que se hagan vertimientos en cabeceras de las fuentes de agua. (Decreto 1076 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el numeral 1 del artículo 2.2.3.2.24.1 y el numeral 1 del artículo 2.2.3.3.4.3 establece que no se admite vertimientos en las cabeceras de las fuentes de agua. El Decreto 3930 de 2010, artículo 41)

- La FNC debe garantizar que la incorporación al SMTA de los líquidos generados de forma natural por la disposición de la pulpa en la fosa de descomposición, y que el sitio donde se ubique el tanque del SMTA debe ser un terreno firme, que no tenga peligro de derrumbamiento. (Publicación Construya y Opere su Sistema Modular de Tratamiento Anaerobio para las Aguas Mieles -SMTA. Gerencia Técnica - Programa de Investigación Científica -Cenicafé, septiembre de 2010.
- Para la ejecución de los proyectos de la Ley 863 de 2003, la FNC debe cumplir con lo definido en el proceso i) "Gestionar Proyectos", de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, la descripción del subproceso gestionar iniciativas, según código FE-GP-S-0001 de fecha 08/Feb/2017, respecto de la actividad registrar iniciativa para validar alineación con los objetivos de la

[7] Sentencia del 21 de mayo de 2008, M.P., Jaime Córdoba Triviño, expediente D-6987 – Demanda de inconstitucionalidad

organización, entre otros, establece detallar dentro del planteamiento la zona geográfica; así mismo, el subproceso formular proyecto, según código FE-GP-S-0002 de fecha 08/Feb/2017, en el numeral 1.2 de la ficha del proyecto requiere especificar la localización del mismo.

- La FNC debe realizar seguimiento a la ejecución presupuestal y velar que se cumplan los requisitos para otorgar incentivos. (Plan operativo del Programa de Apoyo caficultores, capítulo 5.5.2. Actividades de seguimiento, Seguimiento al presupuesto, enciso 5.2.6.3. (…) *en el inciso 5.1.1).*

- La FNC en el proceso de contratación debe tener presente las cuantías para las instancias de autorización (Resolución No. 08 del 2000 artículo 20. De las cuantías).

- La FNC debe establecer políticas, procedimientos y mecanismos a través de los cuales pone a disposición de los interesados la información relacionada con el ejercicio de las funciones y la forma como cumple los principios objetivos y obligaciones institucionales (…) y cumplir con lo relacionado a las pautas éticas (Código de Ética en los artículos 6 y 20)

- Los Estatutos de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, *artículo 4. "Son funciones de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia para el cumplimiento de su objeto: g) Prestar servicios de extensión rural y asistencia técnica, a los productores de café, con el fin de mejorar la productividad de su cultivo de café y procurar una mejora en su nivel de ingresos, de conformidad con los reglamentos específicos que hayan sido adoptados por los órganos competentes". Artículo 35. Serán funciones principales de los Comités Departamentales las siguientes: n) Orientar los servicios de extensión, asistencia técnica y de educación, con sujeción a las políticas generales dictadas por el Comité Directivo".*

- Ley 1150 de 2007, Principio de transparencia

- Directrices de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena- CAM

- Clausulado de los convenios analizados en los Comités Departamentales de Cafeteros

4. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

4.1 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA

4.1.1 Resultados de seguimiento a resultados de auditorías anteriores

En el año 2015, la CGR realizó una auditoría a los recursos del FoNC, por la vigencia 2014, de la cual se determinó un hallazgo relacionado con el cobro de la contraprestación por administración de los recursos de la Ley 863 de 2003, transferidos a los Comités Departamentales de Cafeteros. Se indicó que el monto de esta contraprestación no guardaba proporcionalidad frente a los recursos administrados por la transferencia cafetera.

La Federación, según consta en el acta No. 8 del 18 de diciembre de 2003 del Comité Nacional de Cafeteros, decidió que el monto inicial de la Contraprestación fuera de $20.200 millones, con incrementos anuales correspondientes al IPC. Este valor se aprobó en razón a la administración de programas de inversión regional y así quedó en los presupuestos de años siguientes. No obstante, para el 2004, año en que se cobró por primera vez esta contraprestación, la transferencia de la Ley 863 de 2003, para los mencionados programas, fue de $20.640 millones.

Se destacó que la contraprestación, no se encuentra determinada dentro del clausulado del contrato de administración del Fondo (vigente a esa fecha); sin embargo, el Comité Nacional de Cafeteros la aprobó para el 2004 y años subsiguientes, apoyándose en el concepto del Consejo de Estado No. 1380 del 13 junio de 2002, el cual permite el cobro por administrar los recursos de la transferencia cafetera (Recursos públicos del Fondo Nacional del Café).

Se recalcó que este hecho, constituye una gestión fiscal antieconómica[8], teniendo como referente que la contraprestación del contrato vigente (Cláusula 9) con relación a la totalidad de los recursos administrados por la FNC, es del 3.5%,

[8] Artículo 6° de la Ley 610 de 2000. 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, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa 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 las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público. El texto subrayado fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-340 de 2007

mientras que el monto cobrado como administración de las transferencias cafeteras, resultó ser del 97,87% del valor administrado para el año 2004.

La Federación no sustentó el método utilizado para definir el monto de la Contraprestación, por administrar los recursos de la transferencia cafetera, que si bien, el Concepto del Consejo de Estado permite que se cobre a manera de costos por la administración de los recursos de la transferencia cafetera, estos no están acordes con los lineamientos establecidos en la Ley 101 de 1993.

Frente a este hecho, la FNC como resultado de lo observado y en virtud del Plan de Mejoramiento, incluyó en el nuevo contrato de administración, el cobro de actividades diferentes a las asociadas a la administración del FoNC.

4.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1

OBJETIVO ESPECÍFICO 1
Evaluar y conceptuar sobre la liquidación y cobro de las regalías derivadas de la explotación y comercialización de los activos intangibles del Fondo de conformidad con la cláusula séptima, numeral 25 del contrato de administración.

4.2.1 Regalías

La Federación Nacional de Cafeteros, en virtud del contrato suscrito con el Gobierno Nacional el 7 de julio de 2016, administra el Fondo Nacional del Café y le corresponde, según lo previsto en la cláusula séptima del contrato de administración, “Liquidar y cobrar las regalías derivadas de la explotación y comercialización de los activos intangibles del FONDO”.

En cumplimiento de lo descrito anteriormente, se suscribieron contratos de licencia de uso de marca, que generan ingresos por regalías sobre las ventas, así:

- Contrato CN-2016-1376 de “Licencia de uso de marca en el Proyecto “Café Liofilizado Buendía by Juan Valdez”, suscrito con Promotora de Café de Colombia S.A. - PROCAFECOL S.A.

- Contrato de Licencia de Uso de Marca No. 089 de 2007, suscrito entre la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia como administradora del Fondo Nacional del Café y la Sociedad Promotora de Café de Colombia S.A. PROCAFECOL S.A., “Proyecto de Canal Institucional”.

3. Contrato 194 de 2009, Licencia de uso de Marca Comercial, celebrado entre la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia como administradora del FoNC y Super Coffee S.A., “Venta de Kits”.

4. Contrato de Licencia de Uso de Marca No. 328 de 2007 celebrado entre la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia – Fondo Nacional del Café y la Promotora de Café Colombia S.A. PROCAFECOL S.A., “Proyectos de Tiendas de Café”.

5. Contrato de Licencia de Uso de Marca No. 329 de 2007 celebrado entre la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia – Fondo Nacional del Café y la Promotora de Café de Colombia S.A. PROCAFECOL S.A., “Proyecto Retail”.

Los ingresos por concepto de regalías generados durante las vigencias 2017 y 2018, producto de los contratos suscritos, fueron de:

Tabla 2. Ingresos por concepto regalías (pesos)

Concepto	2017	2018
Regalías por Ventas en el País	12.798.680.796	14.063.117.399
Regalías por Ventas en el Exterior	2.965.871.184	4.115.506.370
Total Regalías	$15.764.551.980	$18.178.623.769

Fuente: Información FNC

Desde el punto de vista jurídico se tiene que los contratos en mención se encuentran acordes a los lineamientos del derecho civil y comercial, especialmente en aquello relacionado con las obligaciones derivadas de la explotación de marcas y patentes. Dichas obligaciones, se enmarcan dentro de lo establecido por la Superintendencia de Industria y Comercio, respecto de la administración de activos intangibles y de propiedad intelectual.

Resultado de la verificación del proceso de liquidación y facturación de las regalías originadas por la explotación y comercialización de los activos intangibles del Fondo Nacional del Café, se determinó que el Fondo aplica las tarifas de regalías pactadas en los contratos de licencia de uso de marca y que soportan la facturación de las vigencias 2017 y 2018. Igualmente, se aplica la tasa representativa del mercado (TRM) del día en que se emite la factura, para la conversión a pesos de las ventas en el exterior y su registro contable como ingresos por regalías.

[Párrafo eliminado por la Contraloría Delegada para el sector Minas y Energía]

4.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2

OBJETIVO ESPECÍFICO 2
Evaluar y conceptuar sobre las contraprestaciones y/o gastos de administración que paga el Fondo Nacional del Café a la Federación Nacional de Cafeteros por las diferentes líneas de negocio, de conformidad con lo que establece el contrato de administración.

4.3.1 Gestión y Administración de Proyectos de Inversión Regional -GAPIR

El contrato de administración del Fondo Nacional del Café, suscrito en 2016, establece en su cláusula cuarta: – Funciones del Comité Nacional de Cafeteros, literal i: "*Fijar la contraprestación para la Federación derivada de la administración y gestión de los recursos de la Ley 863 de 2003 y demás erogaciones que con cargo al Fondo fueren autorizadas por el Comité Nacional de Cafeteros, de conformidad con la Ley 101 de 1993 y las demás normas que resulten aplicables, previa presupuestación correspondiente*".

Esta Contraprestación, presenta diferentes denominaciones en los documentos de la FNC, sin embargo, de manera general a partir del aplicativo en donde se registran las actividades por cobrar, se define como "Gestión y Administración de Proyectos de Inversión Regional GAPIR".

El método para definir su monto fue aprobado por el Comité Nacional de Cafeteros, según acta No. 1 de febrero de 2017, así:

Tabla 3. Costo Actividades GAPIR

ACTIVIDAD	COSTO UNITARIO (SMMLV)	
Gestión con Comunidad	9	
Gestión Agentes con cofinanciadores	5	
Formulación y Evaluación de Proyectos	18	
Apoyo Administrativo	77 por Comité / mes	
ADMON. DE PROYECTOS	TARIFA	FUENTE
Recursos FoNC Comités	10%	Ejecución Presupuestal

Fuente: Acta No. 1 -2017 Comité Nacional de Cafeteros.

El Fondo Nacional del Café, pagó a la Federación, un monto $33.654 millones, en la vigencia 2017 y $35.505 millones en la vigencia 2018, por concepto de esta contraprestación.

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

[Título del hallazgo 1 modificado por la Contraloría Delegada para el sector Minas y Energía]

Hallazgo No. 01 - Gestión de la Información del FoNC

Ley 1712 del 8 marzo 2014, por la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional.

[Párrafo eliminado por la Contraloría Delegada para el sector Minas y Energía]

[Párrafo eliminado por la Contraloría Delegada para el sector Minas y Energía]

Contrato de Administración, cláusula 7, Obligaciones de la Federación como administrador del Fondo Nacional del Café, Parágrafo Segundo "*La FEDERACIÓN deberá expedir un Código de Ética y Buen Gobierno que recoja los principios, valores, políticas éticas y lineamientos, tales como los relativos a: (i) la transparencia, que permita una Información efectiva a agremiados, caficultores. trabajadores y autoridades;… (iii) control de la gestión, que permita a agremiados , trabajadores y autoridades, el control de la gestión y a la Federación, sus trabajadores y órganos de dirección y representación , la rendición de cuentas oportuna y efectiva y; (iv) principios éticos, entendidos como las creencias básicas y los valores éticos sobre los cuales se construye la forma correcta en que se debe hacer el relacionamiento interno y externo y la administración y buen uso de los recursos de los cafeteros; y en general, todos aquellos que contribuyan a elevar los estándares de trasparencia en su gestión como la entidad representativa del gremio cafetero, legitimada para administrar los recursos del FONDO.".*

Código de Ética y Buen Gobierno de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, artículo 20 sobre *"Manejo y revelación de la información".*

[Párrafo modificado por la Contraloría Delegada para el sector Minas y Energía]

A la fecha, la Federación Nacional de Cafeteros como administradora del Fondo Nacional del Café, implementó en su portal web oficial *https://www.federaciondecafeteros.org*, el botón de "Transparencia y Acceso a la Información Pública" que direcciona a los ciudadanos, usuarios y grupos de interés, a una sección que no divulga la siguiente información pública del FoNC exigida por la Ley 1712 de 2014.

[Tabla No 4 eliminada por la Contraloría Delegada para el sector Minas y Energía]

En el espacio asignado a la publicación de la información del Fondo Nacional del Café, se divulga información titulada como "*Contratación Federación Nacional de Cafeteros SEPTIEMBRE de 2019 en su condición de Administrador del Fondo Nacional del Café - FoNC*"[9] donde menciona la aplicación del artículo 9 de la Ley y publica información mensual sobre contratos desde junio 2016 a septiembre 2019.

[Párrafo modificado por la Contraloría Delegada para el sector Minas y Energía]

La información presentada no cumple con los requisitos exigidos en la Ley 1712 de 2014 en su artículo 9º.

Lo observado limita el derecho de los ciudadanos, usuarios y partes interesadas al acceso de la información relacionada con el FoNC; contraviene los principios de transparencia, facilitación, celeridad, eficacia, calidad, divulgación proactiva de la misma norma y el "*concepto de derecho*" establecido por el artículo 4 de la Ley 1712 de 2014 *"… Toda persona puede conocer sobre la existencia y acceder a la información pública en posesión o bajo control de los sujetos obligados*…".

[Párrafo modificado por la Contraloría Delegada para el sector Minas y Energía]

Lo anterior, debido a que las directivas de la FNC no han fijado políticas, procesos y procedimientos para garantizar a los ciudadanos, usuarios y partes interesadas, el acceso efectivo a la información de las actividades desarrolladas con recursos del FoNC. Hallazgo con incidencia administrativa.

Respuesta de entidad:

La entidad en su respuesta aduce los siguientes argumentos:

"*La FNC considera que, teniendo múltiples roles en torno a recursos públicos, nacionales y territoriales, parafiscales y privados, brinda la información que la ley le obliga, para cada uno de tales roles*".

[9] Dirección de la sección "Transparencia y Acceso a la Información Pública" en el Sitio web oficial de la Federación Nacional de Cafeteros: https://www.federaciondecafeteros.org/particulares/es/quienes_somos/publicaciones/portal_de_transparencia_federacion_nacional_de_cafeteros_de_colombia_fnc/

"*También hay que tener en cuenta que la CGR menciona algunas obligaciones que no son propias ni aplicables a una entidad administradora de recursos públicos pues o se trata de información que es reservada, o de información que es aplicable exclusivamente a la entidad privada que administra el recurso parafiscal".*

"*Es por lo anterior, que la FNC si ha puesto a disposición de cafeteros y autoridades la información necesaria que permite el control de la gestión y la rendición de cuentas oportuna y efectiva. Así mismo ha cumplido con la normatividad que para la Federación como administradora de la parafiscalidad cafetera le corresponde, obviamente teniendo en cuenta las particularidades de los recursos públicos que se administran. Igualmente, la Federación Nacional de Cafeteros si divulga la información que debe estar a disposición de los cafeteros que se menciona por el ente de control*".

De conformidad con lo anterior, no se considera que la FNC, como administradora del Fondo Nacional del Café, esté violando la normatividad que le es aplicable, en particular las que menciona la CGR (Ley 1712/2014, Decreto 1081/2015 y Resolución 3564/2015), solicita que se elimine la connotación disciplinaria de la observación que se comenta.

Análisis de respuesta:

[Análisis realizado por la Contraloría Delegada para el sector Minas y Energía en acta del 17/02/2020. Sustituye el análisis realizado por la Contraloría delegada para el sector agropecuario]

> *"(…)*
>
> *(…) las fuentes de criterio reglamentarias, esto es el decreto 1085/15 y la resolución 3564/15 no resultan aplicables al sujeto de control, en atención a que se ocupa el primero de reglamentar el sector Presidencia de la República, y la segunda de reglamentar específicos artículos de dicho decreto, siendo claro que la FNC, como entidad gremial de carácter privado, no es una entidad que se encuentre comprendida dentro de tales regulaciones, al no pertenecer al sector reglamentado.*
>
> *Ahora bien, revisados los enlaces web a que refiere la FNC en oficio GAF19C11442 del 12/11/19 (Cfr.), se encuentra que a 05/02/2020 los mismos no coinciden con la información a la que dice la FNC que conducen. De hecho, para dar con parte de la información mínima a que alude el art. 9º de la ley 1712/14, se requiere acudir a triangulaciones entre las secciones de la página de la Federación, lo cual ciertamente entraña una dificultad para el*

visitante del sitio web, que deberá esforzarse a fin de entender cumplidos de manera parcial los requisitos informativos a que refiere la ley en cita.
(…)

(…)el comité es claro al señalar que, si bien no toda la información mínima que exige la norma se encuentra disponible, no es menos cierto que, aunque dispersa, parte de esta sí se consigna en el respectivo sitio web, lo cual descartaría la incidencia disciplinaria que en su momento se otorgó al hallazgo, ya que no se seguiría de manera clara una infracción normativa plena que demande la corrección disciplinaria del caso, sino la formulación de aquellas acciones de mejora que sean del caso para dar estricto cumplimiento a la lista de chequeo dispuesta en el art. 9º de la ley 1712/14, y dado que la misma FNC anuncia en su respuesta que se encuentra realizando mejoras a su sitio web, encaminadas a su mejor presentación, encuentra procedente el comité aconsejar al Contralor Delegado para el sector Minas y Energía eliminar la connotación disciplinaria dada al hallazgo y mantener solamente su carácter administrativo, bajo el entendido que compete a la FNC dar oportuno cumplimiento al art. 9º de la ley 1712/14 y realizar los correctivos que resulten necesarios para mostrar dicha información de manera clara y comprensible para el usuario. No resultarían aplicables los criterios definidos en el decreto 1085/15 y la resolución 3564/15 al sujeto de control, por lo que el hallazgo conserva como fuente de criterio exclusivamente lo definido en la ley.

Hallazgo No. 02 - Reconocimiento Expreso de la Inversión de los Recursos del FoNC en el quehacer de la FNC

[Hallazgo No 2 eliminado por la Contraloría Delegada para el sector Minas y Energía según lo señalado en acta del 17/02/2020.]

[Análisis realizado por la Contraloría Delegada para el sector Minas y Energía en acta del 17/02/2020. Sustituye el análisis realizado por la Contraloría delegada para el sector agropecuario]

(…)

(…) la fuente de criterio empleada perdería su vigencia, especialmente considerando que, tal como se indicó en el análisis del hallazgo 1, impone la ley 1712/14 el deber especifico a los cobijados por sus dictados, de informar los datos mínimos establecidos en su art. 9º, más dicho deber no puede hacerse extensivo a aspectos diferentes de la misma, por entrañar ello una

interpretación de gran alcance que implicaría entrar a realizar diferenciaciones ahí donde el legislador no quiso hacerlas.

Entiende el comité que asiste a la FNC de reportar lo señalado en el art. 9º de ley 1712/14. Aquellos aspectos no comprendidos en el mismo no resultan obligatorios para la entidad vinculada sino meramente optativos y consecuentemente no resulta reprochable su ausencia.

Hallazgo No. 03 - Calidad de la Información Reportada a la Contraloría

[Hallazgo No 3 eliminado por la Contraloría Delegada para el sector Minas y Energía según lo señalado en acta del 17/02/2020.]

[Análisis realizado por la Contraloría Delegada para el sector Minas y Energía en acta del 17/02/2020. Sustituye el análisis realizado por la Contraloría delegada para el sector agropecuario]

(…)

(…) es criterio del comité que las fuentes de criterio que sustentan el hallazgo no permiten realizar ninguno de los tres reproches que conforman el hallazgo revisado.

(…)

La primera condición detectada apunta a limitaciones en el acceso de la información que la FNC justifica de manera puntual en su respuesta, sin que estos argumentos hayan tenido el mínimo estudio en el análisis de respuesta del caso. Además, se observa que se introduce en este análisis un reproche adicional que en su momento no fue realizado y que refiere a las reiteraciones de información que tuvieron que hacerse, aspecto éste que ninguna relación guarda con la condición detectada, pues claro es que una cosa es que se reproche que exista una restricción intencionada a la información y otra bien distinta que se señale que hubo de hacer reiteraciones de información. Del mismo modo hay que señalar que es claro que los sistemas de información existen y son funcionales, pero aspecto muy distinto es que estos no satisfagan la disposición de la información en mejores condiciones para los auditores, aspecto este último que no se sigue de las fuentes de criterio invocadas.

(…)

Con respecto a la conservación de la información de los ingresos del Fondo nacional del café en una tabla de Excel se observa la misma ausencia de análisis de la respuesta brindada por el sujeto de control, puesto que como mínimo ha debido hacerse un comparativo entre la información contenida en la tabla y la cargada en el aplicativo SAP, y en caso de coincidir, indicar los motivos por los cuales se estima que dicho aplicativo no brinda la garantía de intangibilidad y seguridad que se reprochan, puesto que es claro que la recriminación de ausencia de cargue en un aplicativo robusto perdería su vigencia. Por tanto, no puede entenderse válidamente formulado el reproche del caso.

Por último, con respecto a la ausencia de interfaz entre los aplicativos GAPIR y SAP, es claro que dicha exigencia carece de fundamento pues de ninguna de las fuentes de criterio invocadas se sigue dicha obligación. No puede, por tanto, entenderse que el simple hecho que la FNC reconozca no contar con dicha interfaz como confesión de una falta, pues no existe norma alguna que le obligue a proceder en el sentido deseado por los auditores a cargo.

Hallazgo No. 04 - Soportes Legalización Actividades Transferencia GAPIR

[Hallazgo No 4 eliminado por la Contraloría Delegada para el sector Minas y Energía según lo señalado en acta del 17/02/2020.]

[Análisis realizado por la Contraloría Delegada para el sector Minas y Energía en acta del 17/02/2020. Sustituye el análisis realizado por la Contraloría delegada para el sector agropecuario]

(…)

Encuentra el comité que, si bien las explicaciones dadas por la FNC son insuficientes desde cualquier punto de vista, no es menos cierto que el mero cotejo de las fallas encontradas por la Contraloría delegada para el sector agropecuario con las causales de invalidación de soportes a que refiere la fuente de criterio invocada lleva a concluir sin dificultad que unas no encajan con otras. De hecho, exigía la configuración del hallazgo el relacionamiento especifico de los soportes puntuales que se reclaman como fallidos, con precisa indicación de en cuál de aquellas causales de anulación se encontraban incursos, sin perjuicio de las explicaciones adicionales que a bien se tuviese realizar. La ausencia de este ejercicio imposibilita el ejercicio del derecho de defensa en cabeza del sujeto de control y consecuentemente vicia la actuación realizada sobre el particular.

Hallazgo No. 05 – Trazabilidad Proyectos de Inversión Regional

[Hallazgo No 5 eliminado por la Contraloría Delegada para el sector Minas y Energía según lo señalado en acta del 17/02/2020.]

[Análisis realizado por la Contraloría Delegada para el sector Minas y Energía en acta del 17/02/2020. Sustituye el análisis realizado por la Contraloría delegada para el sector agropecuario]

(…)

El comité observa que en efecto asiste razón a la FNC, en el sentido que la secuencia operativa a que refiere la fuente de criterio empleada no exige el nivel de desagregación a que refiere el hallazgo, puesto que se limita a demandar que se encuentren definidos los proyectos del caso, para luego proceder a la obtención de los recursos que se requieran para la fase de ejecución de los mismos.

[Título del hallazgo 6 modificado por la Contraloría Delegada para el sector Minas y Energía]

Hallazgo No. 06 – Pago de Actividades de Formulación y Evaluación de Proyectos Soportadas con un Mismo Documento GAPIR (BA1)

[Hallazgo No 6 modificado en su alcance por la Contraloría Delegada para el sector Minas y Energía según lo señalado en acta del 17/02/2020.]

El artículo 8 de la Ley 42 de 1993 establece que: "*La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un periodo determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas*…"

El artículo 3 de la Ley 610 de 2000, respecto a la gestión fiscal reseña: "*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."

El artículo 59 de la Ley 863 de 2003, respecto a las transferencias cafeteras y sus destinaciones establece:

"Créase una Transferencia Cafetera con cargo al Fondo Nacional del Café, que será administrado <sic> en forma independiente por los Comités Departamentales de Cafeteros de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, en contabilidad separada, de acuerdo con los parámetros del contrato de administración del Fondo, que se destinará a programas de desarrollo social y económico de las zonas cafeteras, de fomento y apoyo al cooperativismo, de mejoramiento de las condiciones de la población campesina en zonas cafeteras, directamente o a través de convenios con los entes territoriales, cuando lo permita la naturaleza de los programas.

El monto de la Transferencia Cafetera será el equivalente al 16% de la contribución cafetera, antes de adicionar los dos centavos de dólar (USS $ 0.02), a que hace referencia el inciso 2º del artículo 63 de la Ley 788 de 2002".

Por su parte, el literal i) de la cláusula cuarta del contrato de administración del Fondo Nacional de Café, establece como función del Comité Nacional de Cafeteros la facultad de fijar la contraprestación para administración y gestión de los recursos de la Ley 863 de 2003, así:

"*Fijar la contraprestación para la FEDERACIÓN derivada de la administración y gestión de los recursos de la Ley 863 de 2003 y demás erogaciones que con cargo al FONDO fueren autorizadas por el Comité Nacional de Cafeteros, de conformidad con la Ley 101 de 1993 y las demás normas que resulten aplicables, previa presupuestación correspondiente*"

Acta No. 1 del 7 de febrero de 2017 de la Comisión de Presupuesto e Inversiones – FNC en la cual se acoge la propuesta de la "Metodología de Gestión y Administración de Proyectos de Inversión Regional – GAPIR", la cual fue aprobada por el Comité Nacional de Cafeteros mediante Acta No. 1 del 7 de febrero de 2017.

II. Metodología de Gestión y Administración de Proyectos de Inversión Regional – GAPIR. (…) c) La formulación y evaluación de proyectos, que comprende los análisis técnicos, jurídicos, financieros, entre otros que permiten determinar el impacto y viabilidad de los mismos (…).

El Plan Operativo de Gestión y Administración de proyectos de Inversión Regional-GAPIR[10], respecto a la transferencia GAPIR, establece:

"4.4 Transferencia GAPIR

Recursos provenientes del FoNC y girados a la FNC para cubrir los gastos en que incurren los Comités Departamentales para la gestión y administración de recursos de terceros y del FoNC para ejecutar proyectos de inversión regional.

A su turno, respecto a la actividad de "Formulación y evaluación de proyectos" reseña: "*Consiste en el desarrollo de las labores necesarias para estructurar un proyecto de inversión regional. En este tipo de actividad se reconoce la estructuración y análisis de propuestas desde componentes técnicos, financieros y jurídicos*".

Revisados los registros en el aplicativo GAPIR, que soportan la legalización del pago de la actividad "Formulación y evaluación de proyectos", para los años 2017 y 2018, se observa en los siguientes casos, un mismo documento registrado en dos actividades diferentes, así:

Tabla 4. Actividades GAPIR con un mismo soporte

Número actividad	Comité departamental	Tipo de actividad	Nombre de la actividad o proyecto	Fecha actividad	Observación
1802	Cesar- Guajira	Formulación de un proyecto	Colombia cafetera sostenible ¿productividad para la paz: asociación público privada para la convive	17/01/2017	Soporte igual a actividad 1803
1803	Cesar- Guajira	Formulación de un proyecto	Reactivación de la caficultura afectada por el fenómeno del niño en 12 municipios de los departamentos	17/01/2017	Soporte igual a actividad 1802
4535	Cesar - Guajira	Formulación de un proyecto	Mejoramiento de las áreas forestales de la cuenca de rio Ariguaní complementada con la producción sostenible de sistemas agroforestales.	12/04/2018	Soporte igual a actividad 4743
4743	Cesar- Guajira	Formulación de un proyecto	Mejoramiento de áreas forestales de la cuenca del rio Ariguaní complementada con la producción sostenible de sistemas agroforestales	7/05/2018	Soporte igual a actividad 4535

[10] Documento Código: FE-GP-D0001 del 4 de abril de 2019, versión 1.

Número actividad	Comité departamental	Tipo de actividad	Nombre de la actividad o proyecto	Fecha actividad	Observación
4605	Norte de Santander	Formulación de un proyecto	Alianza productiva de café con la asociación regional de los hogares juveniles campesinos del departamento de Norte de Santander.	3/04/2018	Soporte igual a actividad 4806
4806	Norte de Santander	Formulación de un proyecto	Alianza productiva de café con la asociación regional de los hogares juveniles campesinos del departamento de Norte de Santander.	2/05/2018	Soporte igual a actividad 4605
6276	Quindío	Formulación de un proyecto	Establecimiento de herramientas de manejo del paisaje como instrumentos de prevención y mitigación a la afectación por fenómenos naturales en el departamento del Quindío	6/11/2018	Soporte igual a actividad 6277
6277	Quindío	Formulación de un proyecto	Establecimiento de herramientas de manejo del paisaje como estrategia de sostenibilidad ambiental del paisaje cultural cafetero y medida de adaptación y mitigación al cambio climático.	9/11/2018	Soporte igual a actividad 6276
5945	Huila	Formulación de un proyecto	Construcción alcantarillas de 24 pulgadas en la red vial terciaria del municipio de Pitalito- Huila, veredas Higuerón-zanjones y palmar de criollo (sector las parcelas)	12/10/2018	Soporte igual a actividad 5957
5957	Huila	Formulación de un proyecto	Construcción alcantarillas de 24 pulgadas en la red vial terciaria del municipio de Pitalito - departamento del Huila, vereda higuerón-zanjones y palmar de criollo (sector las parcelas)	12/10/2018	Soporte igual a actividad 5945
4828	Nariño	Formulación de un proyecto	Fortalecimiento infraestructura productiva mediante dotación de materiales y/o arreglo de máquinas despulpadoras en los municipios de la Florida, colon, San Lorenzo, la unión y el tablón	7/05/2018	Soporte igual a actividad 4831

Número actividad	Comité departamental	Tipo de actividad	Nombre de la actividad o proyecto	Fecha actividad	Observación
4831	Nariño	Formulación de un proyecto	Fortalecimiento de la infraestructura productiva mediante dotación de materiales y/o arreglo de máquinas despulpadoras en los municipios de la florida, colon, San Lorenzo, la unión y el tablón	7/05/2018	Soporte igual a actividad 4828
5869	Risaralda	Formulación de un proyecto	Dotación de 22 marquesinas solares parabólicos tipo túnel a caficultores del municipio de la Celia – Risaralda	12/10/2018	Soporte igual a actividad 5993
5993	Risaralda	Formulación de un proyecto	Dotación de 22 marquesinas solares parabólicas tipo túnel a caficultores del municipio de la Celia- Risaralda	15/10/2018	Soporte igual a actividad 5869

Fuente: Información FNC – Aplicativo GAPIR

Tabla 5. Valor pagado actividades GAPIR con un mismo soporte (pesos)

Año	Total actividades con inconsistencia	S.M.M.L.V.	VALOR UNITARIO ACTIVIDAD (18 S.M.M.L.V.)	Valor pagado actividades repetidas
2017	1	737,717	13,278,906	13,278,906
2018	6	781,242	14,062,356	84,374,136
TOTAL	7			97,653,042

Fuente: Información FNC - Cálculo CGR

Lo anterior, se presenta por debilidades en la aprobación de las actividades legalizadas del aplicativo GAPIR por parte del director ejecutivo de los comités departamentales y, falencias en el seguimiento y control de estas, por parte de la oficina de gestión de proyectos de la Federación, lo que constituye un riesgo para el recurso público, al realizar doble pago por la misma actividad, en idénticas circunstancias de modo tiempo y lugar.

De igual forma, la mencionada circunstancia, no permite identificar qué actividad fue la efectivamente ejecutada y si la prestación del servicio cumplió o no con los parámetros fijados por la misma Federación en su metodología.

Respuesta de la entidad:

Analizados los casos identificados por CGR, se anularon los registros duplicados.

Es de resaltar que estos casos son tan solo 7 de 1056 actividades de Formulación de Proyectos legalizadas en los años 2017 y 2018. No obstante, se identificarán e implementarán las acciones de mejora a que haya lugar.

El bajo número de eventos antes reseñados se debe precisamente al efectivo seguimiento y control por parte de las 16 dependencias de la FNC que vienen desarrollando esta metodología. Además, en los dos años que lleva desde su formulación e implementación se han desarrollado las siguientes acciones:

- Diseño de Procesos y Procedimientos. Se han diseñado e incorporado al Sistema de Gestión de Calidad de la FNC, diferentes procesos, procedimientos y formatos que buscan estandarizar y controlar el proceso.

- Desarrollo del aplicativo GAPIR. Se diseñó, construyó e implementó este aplicativo para consolidar los soportes documentales que sustentan las actividades legalizadas, poder hacer seguimiento y facilitar los procesos de auditoría como el que actualmente desarrolla la CGR. El aplicativo es objeto de continuos procesos de afinamiento para mejorar su eficiencia y funcionalidades de permanente control y seguimiento.

- Capacitación y Sensibilización a los empleados que interactúan con la metodología de legalización. Se han abierto diversos espacios orientados a capacitar y sensibilizar a los empleados en las dependencias que interactúan con la metodología para su correcta adopción y uso.

- Seguimiento permanente a las actividades de legalización. Se realizan en promedio dos revisiones anuales por dependencia, a las actividades legalizadas para identificar posibles falencias en la aplicación de la metodología y tomar correctivos de manera oportuna.

- Implementación de acciones de mejora. Permanentemente se identifican opciones de mejora a los procesos, procedimientos, formatos y herramientas utilizadas en la legalización de la transferencia. Estas se evalúan y se implementan a través del esquema de mejoramiento continuo que propone el Sistema de Gestión de Calidad de la FNC.

En este punto es importante reiterar que la metodología fue diseñada, aprobada e implementada para la legalización de la transferencia de GAPIR y no para el cobro. Por lo tanto, es equivocado concluir que estos eventos dieron lugar a un doble pago por la misma actividad en idénticas circunstancias de tiempo, modo y lugar, y que ello generó un riesgo para el recurso público.

No sobra entonces agregar que, tanto para el año el año 2017 como para el año 2018, la FNC realizó actividades de gestión y administración de proyectos de inversión regional que permitieron legalizar un valor superior a la transferencia recibida, así:

AÑO	TOTAL GIRADO	TOTAL LEGALIZADO	EXCEDENTE LEGALIZACION
2017	$ 33.654	$ 39.111	$ 5.457
2018	$ 35.505	$ 43.649	$ 8.144

Cifras en Millones de Pesos

Lo anterior denota que los excedentes de legalización para ambos años superan ampliamente el valor de la transferencia entregada sin perjuicio de los eventos presentados, que según cuadro relacionado por la CGR representan $13.278.906 en 2017 y $84.374.136 en 2018. En este sentido queda claro que, hecha la depuración, la transferencia para ambas vigencias sigue estando legalizada en su totalidad.

En consecuencia, tampoco es cierto afirmar que el doble registro comprometió el cumplimiento de los parámetros fijados por la FNC para el desarrollo de la actividad.

Por lo anterior se solicita retirar la presente observación y su connotación fiscal, toda vez que no hubo detrimento alguno al patrimonio público de los cafeteros.

Análisis de respuesta:

[Análisis realizado por la Contraloría Delegada para el sector Minas y Energía en acta del 17/02/2020. Sustituye el análisis realizado por la Contraloría delegada para el sector agropecuario]

(…) no puede desconocer el comité que, frente a la observación en su momento formulada, la FNC reconoció la existencia de registros incorrectos y procedió a su anulación y corrección, tal como señala el oficio GAF19C11442 del 12/11/19 (Cfr.). Y si bien la situación detectada no puede conservar su entidad como hallazgo por ausencia de aplicabilidad de las fuentes de criterio invocadas, no es menos cierto que las correcciones del caso fueron realizadas con ocasión de la labor de control adelantada por la Contraloría delegada para el sector agropecuario, lo cual justifica que el hallazgo mute su naturaleza a un beneficio de auditoría en modalidad de ahorro (Cfr. Núm. 1.14.10 Guía de principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías en la CGR) que vendría a ser cualitativo antes que cuantitativo, considerando que la anulación y

corrección de los registros errados implica una acción correctiva que redunda en una mejora en la gestión pública encomendada al sujeto de control, a través de la cual se evita una posterior erogación de recursos. Compete a la Contraloría delegada para el sector agropecuario el reporte del mismo y el cargue de los soportes del caso.

[Título del hallazgo 7 modificado por la Contraloría Delegada para el sector Minas y Energía]

Hallazgo No. 07 - Pago Actividades Gestión con comunidades (BA 2)

[Hallazgo No 7 modificado en su alcance por la Contraloría Delegada para el sector Minas y Energía según lo señalado en acta del 17/02/2020.]

El artículo 8 de la Ley 42 de 1993 establece que: "*La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un periodo determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas*…"

El artículo 3 de la Ley 610 de 2000, respecto a la gestión fiscal reseña: "*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."*

El artículo 59 de la Ley 863 de 2003, respecto a las transferencias cafeteras y sus destinaciones establece:

"Créase una Transferencia Cafetera con cargo al Fondo Nacional del Café, que será administrado <sic> en forma independiente por los Comités Departamentales de Cafeteros de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, en contabilidad separada, de acuerdo con los parámetros del contrato de administración del Fondo, que se destinará a programas de desarrollo social y económico de las zonas

cafeteras, de fomento y apoyo al cooperativismo, de mejoramiento de las condiciones de la población campesina en zonas cafeteras, directamente o a través de convenios con los entes territoriales, cuando lo permita la naturaleza de los programas.

El monto de la Transferencia Cafetera será el equivalente al 16% de la contribución cafetera, antes de adicionar los dos centavos de dólar (USS $ 0.02), a que hace referencia el inciso 2º del artículo 63 de la Ley 788 de 2002".

Por su parte, el literal i) de la cláusula cuarta del contrato de administración del Fondo Nacional de Café, establece como función del Comité Nacional de Cafeteros la facultad de fijar la contraprestación para administración y gestión de los recursos de la Ley 863 de 2003, así:

"*Fijar la contraprestación para la FEDERACIÓN derivada de la administración y gestión de los recursos de la Ley 863 de 2003 y demás erogaciones que con cargo al FONDO fueren autorizadas por el Comité Nacional de Cafeteros, de conformidad con la Ley 101 de 1993 y las demás normas que resulten aplicables, previa presupuestación correspondiente*"

Acta No. 1 del 7 de febrero de 2017 de la Comisión de Presupuesto e Inversiones – FNC en la cual se acoge la propuesta de la "Metodología de Gestión y Administración de Proyectos de Inversión Regional – GAPIR", la cual fue aprobada por el Comité Nacional de Cafeteros mediante Acta No. 1 del 7 de febrero de 2017.

II. Metodología de Gestión y Administración de Proyectos de Inversión Regional – GAPIR. (…) Gestión con comunidad, que radica en conocer y recoger las necesidades de las personas que se encuentran en zona de influencia cafetera (…).

El Plan Operativo de Gestión y Administración de proyectos de Inversión Regional-GAPIR[11], respecto a la transferencia GAPIR, define:

(…)
"4.4 Transferencia GAPIR

Recursos provenientes del FoNC y girados a la FNC para cubrir los gastos en que incurren los Comités Departamentales para la gestión y administración de recursos de terceros y del FoNC para ejecutar proyectos de inversión regional.

[11] Documento Código: FE-GP-D0001 del 4 de abril de 2019, versión 1.

A su turno, respecto a la actividad de “Gestión con Comunidad” la define como: “*Son aquellas actividades que se realizan con comunidades de las zonas cafeteras con el fin de conocer y priorizar sus necesidades, y poder formular de manera óptima los proyectos encaminados a mejorar su bienestar”*.

Revisados los registros en el aplicativo GAPIR, que soportan la legalización del pago de la actividad “Gestión con Comunidad”, para los años 2017 y 2018, se observa que, en los siguientes casos, las actividades desarrolladas no guardan relación con los lineamientos y criterios definidos por la misma Federación en la Metodología GAPIR para el cobro por este concepto:

Tabla 6. Actividades GAPIR pagadas sin cumplimiento de requisitos

Número Actividad	Comité Departamental	Tipo de Actividad	Nombre de la Actividad o Proyecto	Fecha Actividad	Rol de los asistentes	Observación gestión comunidad
2948	VALLE	Gestión de Comunidades	Taller sobre posconflicto Fundación CREER	29/11/2017	CAFEXCOOP S.A, FECOOP, CAFISEVILLA, CAFICAICEDONIA, INDUSTRIAS INTEGRADAS Y Comité Departamental de Cafeteros del Valle	Actividad registrada: Taller sobre Posconflicto Fundación CREER "*Desarrollar taller en el marco del pos-conflicto con fundación CREER, IHRB y gerentes de empresas del gremio, para entender temas de la construcción de verdad, reconciliación, PDET y Zomac.*"
2859	VALLE	Gestión de Comunidades	Reunión Fundación CREER - Programas de posconflicto	13/09/2017	Fundación CREER y Comité Departamental de Cafeteros del Valle.	Actividad registrada: Reunión Fundación CREER - Programa Posconflicto "*Reunión con Centro de Empresas y Emprendimiento Responsables (Fundación CREER), sobre programa "Construcción de verdad, reconciliación y convivencia"*
5870	VALLE	Gestión de Comunidades	Presentación proyectos CRECE	17/10/2018	FECOOP (1 asistente), CRECE (1 asistente) y Comité de Cafeteros	Actividad registrada: Presentación proyecto CRECE y el objetivo de la actividad fue: "*Conocimiento del CRECE, que es? ¿Objetivos? Porque la importancia de los datos,*

Número Actividad	Comité Departamental	Tipo de Actividad	Nombre de la Actividad o Proyecto	Fecha Actividad	Rol de los asistentes	Observación gestión comunidad
						la información. Apoyo en entender la importancia de evaluar los proyectos sus impactos, seguimiento e información".
995	HUILA	Gestión de Comunidades	MESA TECNICA DNP-MADR REVISION PROYECTO ASISTENCIA TECNICA	23/08/2017	MADR (2 asistentes) Minhacienda (1 asistente) DNP (1 asistente) DAP Gob Huila (1 asistente) FNC (2 asistentes)	Actividad registrada: Socializar a las comisiones de evaluación DNP y Ministerio de Agricultura el documento técnico del proyecto denominado "Fortalecimiento a la asistencia técnica para la renovación y la reconversión de la caficultura y el mejoramiento de la productividad con sostenibilidad económica, social y ambiental en las regiones cafeteras del Departamento del Huila" con código BPIN 2017000060037, en el Ministerio de Hacienda, liderada por la secretaria técnica regional Centro Sur"
508	CAUCA	Gestión de Comunidades	Propuesta Explotación de microdatos del censo Nacional Agropecuario	01/03/2017	UNICAUCA (2 asistentes) UNIVALLE (1 asistente) FNC (3 asistentes) 3 asistentes no indican a quien representan	Objetivo de la reunión: Presentación propuesta "Explotación de microdatos del Censo Nacional agropecuario 2014 sobre municipios con cultivo de Café en el Cauca"
3413	QUINDIO	Gestión de Comunidades	Visita técnica vivero Maracay	22/08/2017	FNC, CMC y Secretaría de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio	Corresponde a gestión con cofinanciadores según lo indicado en el documento y no a gestión con comunidad.

Número Actividad	Comité Departamental	Tipo de Actividad	Nombre de la Actividad o Proyecto	Fecha Actividad	Rol de los asistentes	Observación gestión comunidad
					Ambiente (SADRA) - Quimbaya	Así mismo, tampoco se llega a acuerdo ya que la actividad correspondió a socializar con los funcionarios de la Secretaria de Agricultura y desarrollo Rural y Ambiental, sobre el funcionamiento del vivero Maracay y la importancia para los proyectos de restauración.
4002	QUINDIO	Gestión de Comunidades	MTI CRQ - CCQ PCC - 2018	16/02/2018	FNC, Corporación Autónoma Regional del Quindío - CRQ	Corresponde a gestión con cofinanciadores según lo indicado en el documento y no a gestión con comunidad. Así mismo, tampoco se llega a acuerdo ya que la actividad correspondió a verificar potencial de articulación para sinergias en proyectos inherentes al programa de Sostenibilidad Ambiental del Paisaje Cultural Cafetero, en conjunto con la autoridad ambiental CRQ.

Fuente: Información FNC Aplicativo GAPIR

Tabla 7. Valor pagado actividades GAPIR sin cumplimiento de requisitos (pesos)

Año	Total actividades con inconsistencia	S.M.M.L.V.	Valor unitario actividad (9 S.M.M.L.V.)	Valor pagado actividades repetidas
2017	5	737.717	6.639.453	39.836.718
2018	2	781.242	7.031.178	14.062.356
TOTAL				47.259.621

Fuente: Información FNC - Cálculo CGR

Lo anterior, se presenta por debilidades en la aprobación de las actividades legalizadas en el aplicativo GAPIR por parte del director ejecutivo de los comités

departamentales y, falencias en el seguimiento y control de estas, por parte de la oficina de gestión de proyectos de la Federación, lo que constituye un riesgo para el recurso público al realizar pagos por actividades que no cumplen con el criterio establecido por la misma FNC en la Metodología GAPIR.

Respuesta de la entidad:

Analizados los casos identificados por CGR, se anularon o se ajustaron los registros observados.

Es de resaltar que estos casos son tan solo 8 de 1627 actividades de Gestión de Comunidades legalizadas en los años 2017 y 2018. No obstante, se identificarán e implementarán las acciones de mejora a que haya lugar.

El bajo número de eventos antes reseñados se debe precisamente al efectivo seguimiento y control por parte de las 16 dependencias de la FNC que vienen desarrollando esta metodología. En los dos años que se ha venido implementando dicha metodología se han desarrollado las siguientes acciones:

- Diseño de Procesos y Procedimientos. Se han diseñado e incorporado al Sistema de Gestión de Calidad de la FNC, diferentes procesos, procedimientos y formatos que buscan estandarizar y controlar el proceso.

- Desarrollo del aplicativo GAPIR. Se diseñó, construyó e implementó este aplicativo para consolidar los soportes documentales que sustentan las actividades legalizadas, poder hacer seguimiento y facilitar los procesos de auditoría como el que actualmente desarrolla la CGR. El aplicativo es objeto de continuos procesos de afinamiento para mejorar su eficiencia y funcionalidades de permanente control y seguimiento.

- Capacitación y Sensibilización a los empleados que interactúan con la metodología de legalización. Se han abierto diversos espacios orientados a capacitar y sensibilizar a los empleados en las dependencias que interactúan con la metodología para su correcta adopción y uso.

- Seguimiento permanente a las actividades de legalización. Se realizan en promedio dos revisiones anuales por dependencia, a las actividades legalizadas para identificar posibles falencias en la aplicación de la metodología y tomar correctivos de manera oportuna.

- Implementación de acciones de mejora. Permanentemente se identifican opciones de mejora a los procesos, procedimientos, formatos y herramientas

utilizadas en la legalización de la transferencia. Estas se evalúan y se implementan a través del esquema de mejoramiento continuo que propone el Sistema de Gestión de Calidad de la FNC.

En este punto es importante reiterar que la metodología fue diseñada, aprobada e implementada para la legalización de la transferencia de GAPIR y no para el cobro. Por lo tanto, es equivocado concluir que estos eventos dieron lugar al cobro de conceptos que no cumplen con los criterios aprobados en la Metodología GAPIR.

No sobra entonces agregar que, tanto para el año el año 2017 como para el año 2018, la FNC realizó actividades de gestión y administración de proyectos de inversión regional que permitieron legalizar un valor superior a la transferencia recibida, así:

AÑO	TOTAL GIRADO	TOTAL LEGALIZADO	EXCEDENTE LEGALIZACION
2017	$ 33.654	$ 39.111	$ 5.457
2018	$ 35.505	$ 43.649	$ 8.144

Cifras en Millones de Pesos

Lo anterior denota que los excedentes de legalización para ambos años superan ampliamente el valor de la transferencia entregada sin perjuicio de los eventos identificados por la CGR. Hechos los ajustes en las actividades de Gestión con Comunidades, se estima un menor valor legalizado de $29.508.680 para 2017 y $10.156.146 para 2018 de acuerdo a lo que se detalla en el siguiente cuadro:

AÑO	S.M.M.L.V.	Actividades No Elegibles Gestión con Comunidades (9 SMMLV)	Valor Legalizado no Elegible	Actividades reclasificadas a Gestión con Cofinanciadores (5 SMMLV)	Ajuste a la legalización de Gestión con Cofinanciadores	Diferencia en valor legalizado
2017	$ 737.717	5	$ 33.197.265	1	$ 3.688.585	$ 29.508.680
2018	$ 781.242	2	$ 14.062.356	1	$ 3.906.210	$ 10.156.146

En este sentido queda claro que, hecha la depuración, la transferencia para ambas vigencias sigue estando legalizada en su totalidad.

Por lo anterior se solicita retirar la presente observación y su connotación fiscal, toda vez que no hubo detrimento alguno al patrimonio público de los cafeteros.

Análisis de respuesta:

[Análisis realizado por la Contraloría Delegada para el sector Minas y Energía en acta del 17/02/2020. Sustituye el análisis realizado por la Contraloría delegada para el sector agropecuario]

(…)

(…) es claro que si bien el hallazgo estaría llamado a conservarse, el comité observa que frente a la observación en su momento formulada, la FNC reconoció la existencia de registros incorrectos y procedió a su anulación y corrección, lo cual es indicativo que las correcciones del caso fueron realizadas con ocasión de la labor de control adelantada por la Contraloría delegada para el sector agropecuario, lo cual justifica que el hallazgo mute su naturaleza a un beneficio de auditoría en modalidad de ahorro (Cfr. Núm. 1.14.10 Guía de principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías en la CGR), el cual, al igual que en el caso precedente vendría a ser cualitativo antes que cuantitativo, considerando que la depuración realizada por el sujeto de control implica una acción correctiva que redunda en una mejora en la gestión pública encomendada al mismo, a través de la cual se evita una posterior erogación de recursos. Compete a la Contraloría delegada para el sector agropecuario el reporte del mismo y el cargue de los soportes del caso.

[Título del hallazgo 8 modificado por la Contraloría Delegada para el sector Minas y Energía]

Hallazgo No. 08 - Pago de las actividades GAPIR por "Formulación y evaluación de proyectos" que no involucran recursos del FoNC. (IP1)

El artículo 8 de la Ley 42 de 1993 establece que: "*La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un periodo determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas*…"

El artículo 3 de la Ley 610 de 2000, respecto a la gestión fiscal reseña: "*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."

El artículo 59 de la Ley 863 de 2003, respecto a las transferencias cafeteras y sus destinaciones establece:

"Créase una Transferencia Cafetera con cargo al Fondo Nacional del Café, que será administrado <sic> en forma independiente por los Comités Departamentales de Cafeteros de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, en contabilidad separada, de acuerdo con los parámetros del contrato de administración del Fondo, que se destinará a programas de desarrollo social y económico de las zonas cafeteras, de fomento y apoyo al cooperativismo, de mejoramiento de las condiciones de la población campesina en zonas cafeteras, directamente o a través de convenios con los entes territoriales, cuando lo permita la naturaleza de los programas.

El monto de la Transferencia Cafetera será el equivalente al 16% de la contribución cafetera, antes de adicionar los dos centavos de dólar (USS $ 0.02), a que hace referencia el inciso 2º del artículo 63 de la Ley 788 de 2002".

Por su parte, el literal i) de la cláusula cuarta del contrato de administración del Fondo Nacional de Café, establece como función del Comité Nacional de Cafeteros la facultad de fijar la contraprestación para administración y gestión de los recursos de la Ley 863 de 2003, así:

"*Fijar la contraprestación para la FEDERACIÓN derivada de la administración y gestión de los recursos de la Ley 863 de 2003 y demás erogaciones que con cargo al FONDO fueren autorizadas por el Comité Nacional de Cafeteros, de conformidad con la Ley 101 de 1993 y las demás normas que resulten aplicables, previa presupuestación correspondiente*".

A su turno, la cláusula 7 ibidem, respecto a las obligaciones de la Federación como administrador del Fondo Nacional del Café en su numeral 7 mencionó: "*Indicar en forma expresa el nombre del FONDO cuando se realice cualquier actividad que sea financiada con sus recursos".*

Y finalmente, la Cláusula Decimoséptima estableció: *"(…) Siempre que la Federación asuma a la prestación directa del servicio, realizará un análisis de los factores de calidad, costo-beneficio, experiencia, oportunidad y otros pertinentes en*

las circunstancias concretas de que se trate, con miras a determinar su razonabilidad tomando en consideración las posibilidades, condiciones y precios del mercado."

El plan operativo de Gestión y Administración de proyectos de Inversión Regional-GAPIR[12], define la transferencia GAPIR, de la siguiente manera:

(…)
"4.4 Transferencia GAPIR

Recursos provenientes del FoNC y girados a la FNC para cubrir los gastos en que incurren los Comités Departamentales para la gestión y administración de recursos de terceros y del FoNC para ejecutar proyectos de inversión regional.

A su turno, respecto a la actividad de "Formulación y evaluación de proyectos" reseña: "*Consiste en el desarrollo de las labores necesarias para estructurar un proyecto de inversión regional. En este tipo de actividad se reconoce la estructuración y análisis de propuestas desde componentes técnicos, financieros y jurídicos*".

Analizados los soportes que acreditaron el pago de la actividad "Formulación y evaluación de proyectos" registrados en el aplicativo GAPIR, para los años 2017 y 2018 y, verificada la información de proyectos ejecutados con cargo a la Ley 863 de 2003, se observa que, en 120 casos relacionados en el cuadro del *Anexo 1. Análisis CGR: Actividad GAPIR formulación de proyectos,* no se involucraron recursos del Fondo Nacional del Café, razón por la cual, no era procedente el pago por dicha actividad, al tratarse de proyectos no derivados de la administración y gestión de los recursos de dicho mandato legal.

[Párrafo modificado por la Contraloría Delegada para el sector Minas y Energía]

Hallazgo que amerita el inicio de una indagación preliminar.

Respuesta de la entidad:

Para dar respuesta a esta observación es importante remitirnos a lo expuesto por la FNC a las observaciones 5, 9 y 10.

Sumado a lo anterior, hay que anotar que la actividad de formulación de proyectos en la mayoría de los casos se da de forma preliminar a las actividades de gestión

[12] Documento Código: FE-GP-D0001 del 4 de abril de 2019, versión 1.

con cofinanciadores y, obviamente, a la ejecución del proyecto mismo, siempre y cuando se haya concretado la financiación requerida, para lo cual, como ya se advirtió, no es requisito básico necesario que existan recursos del FoNC para la ejecución de proyectos de inversión regional. Así está concebida esta contraprestación. Así es su diseño y así es la operación que para los proyectos de inversión regional se previó en el Contrato de administración y en la decisión del Comité Nacional. No existe además norma de carácter superior que impida o prohíba una decisión en tal sentido y así se puede deducir de la fundamentación que de esta observación hace la Contraloría.

Y es que no conlleva ningún efecto negativo el que no haya confluencia de recursos del Fondo y de terceros en un proyecto. Por el contrario, de no requerirse por parte de los cofinanciadores recursos del Fondo (ley 863/2003), éstos quedarán disponibles para otros proyectos y de esta manera se puede aportar un mayor número de bienes y servicios para la comunidad cafetera.

Adicionalmente, la información sobre la cual la CGR fundamenta su observación con alcance fiscal es imprecisa, no se ajusta a la realidad y por tanto no es concluyente debido a que en el anexo No.1 enviado por la CGR se observó lo siguiente:

- 9 de las formulaciones de los proyectos relacionados por la CGR se encuentran repetidas en el Anexo 1 enviado, de manera que las actividades son 121 y no 130 como afirma la CGR.

- 54 de las formulaciones de proyectos relacionadas por la CGR aún no han sido viabilizadas financieramente y mucho menos han resultado en un proyecto implementado. Por lo tanto, todavía queda abierta la posibilidad de que en los mismos pueda haber participación de recursos del FoNC. No obstante, si no la hay, no habrá tampoco daño al patrimonio del Fondo por las razones expuestas.

- 23 de las formulaciones de proyectos relacionadas por la CGR fueron o están siendo implementados y sí cuentan con apalancamiento y contrapartida del FoNC.

Se adjunta archivo en Excel que contiene el detalle de las anteriores precisiones con respecto a cada caso.

De conformidad con las razones de hecho y de derecho expuestas, se solicita el retiro de la observación y su incidencia fiscal.

Análisis de respuesta:

[Análisis realizado por la Contraloría Delegada para el sector Minas y Energía en acta del 17/02/2020. Sustituye el análisis realizado por la Contraloría delegada para el sector agropecuario]

(…)

Entiende el comité que la gestión de recursos de terceros resultaría viable, pues se trata de un negocio jurídico válido a nivel nacional e internacional, pero la remuneración de que sería beneficiaria la FNC quedaría sujeta, primero, a la prueba que dichos negocios sean conducentes al logro de los objetivos y políticas del fondo y al desarrollo de sus actividades y servicios y, segundo, a que existan las autorizaciones del caso.

Como se estudió en el literal f), puede la FNC ejecutar, entre otras, aquellas actividades que sean autorizadas por el Comité nacional de cafeteros y que entiende el comité, se refiere, entre otras posibilidades a aquellas autorizaciones a que refiere la cláusula 7ª del contrato en su numeral 31, las cuales, se reitera, han de encontrarse alineadas con los postulados de la ley 101/93 y 863/03, en lo pertinente.

Así las cosas, el comité encuentra que, bajo el esquema anterior, puede la FNC acceder a la contraprestación correspondiente a la administración de recursos ajenos a los del Fondo nacional del café, siempre y cuando el Comité nacional de cafeteros haya dado especifica autorización en tal sentido.

Descendiendo al hallazgo analizado, se tiene que la Contraloría delegada para el sector agropecuario entiende se configura un hallazgo de naturaleza fiscal, más el comité debe apartarse de dicha conclusión atendiendo al hecho que no aparece probado al interior de los papeles de trabajo pesquisa o averiguación por la autorización a que refiere el párrafo precedente, la cual, por supuesto, no puede entenderse concedida (como pretende la FNC) por el mero hecho que dicho Comité haya aprobado la metodología conexa al GAPIR, como se señala en reiteradas oportunidades tanto en el informe de auditoría como en los argumentos de defensa esgrimidos por la FNC, pues estima el comité que la autorización del caso ha de darse para cada caso particular y concreto, previa verificación de alineamiento con los postulados de la ley 101/93 y 863/03, por parte de la instancia concesionaria de la autorización, esto es el Comité nacional de cafeteros.

Considera el comité que esta interpretación justifica de mejor manera el querer del legislador al otorgar a los recursos parafiscales una afectación exclusiva al beneficio del gremio del cual son recaudados, pues entender que

las autorizaciones del caso pueden darse de manera abierta a partir de la mera aprobación genérica de una metodología de gestión y legalización de gasto, ciertamente entraña un riesgo mayúsculo para la preservación de las finalidad perseguida por el parafiscal involucrado. Y es que no puede tampoco dejarse de lado el rol del Comité nacional de cafeteros, órgano democratizador por excelencia, el cual debe ser ejercido de manera proactiva y no limitada a la mera aprobación ocasional de metodologías de gasto y recaudo, pues desdice ello de su rol protagónico como instancia de representación de los intereses del gremio.

Ahora bien, encuentra el comité que no se encuentran acreditados al interior de los papeles de trabajo requerimientos específicos en torno a las autorizaciones referidas a los proyectos que se cuestionan en el anexo 1º del informe, siendo esto necesario para entrar a calificar si el daño que se predica adquiere o no el carácter de certeza que demanda la ley 610/00, el cual además se pone en entredicho en la misma redacción del hallazgo, al indicarse la existencia de un riesgo de responsabilidad para el Fondo, más no una certeza de la misma.

Bajo tal criterio, el comité sugiere al Contralor Delegado para el sector Minas y Energía se levante la connotación fiscal del hallazgo y en su lugar se adelante una indagación preliminar al interior de la cual se analice si el Comité nacional de cafeteros autorizó en cada caso detectado a la FNC la gestión de recursos de terceros, para establecer con certeza si la contraprestación correspondiente a su administración tenía o no fundamento jurídico (…)

[Título del hallazgo 9 modificado por la Contraloría Delegada para el sector Minas y Energía]

Hallazgo No. 09 – Pago por Administración de Recursos de Terceros GAPIR (IP2)

Los artículos 30 y 31 de la Ley 101 de 1993, respecto a la administración, recaudo destinación y condiciones de la contribución parafiscal establece:

"Administración y recaudo. La administración de las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras se realizará directamente por las entidades gremiales que reúnan condiciones de representatividad nacional de una actividad agropecuaria o pesquera determinada y que hayan celebrado un contrato especial con el Gobierno Nacional, sujeto a los términos y procedimientos de la ley que haya creado las contribuciones respectivas.

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

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

A su vez, el artículo 29 del Decreto 111 de 1996 establece:

"Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable".

El artículo 8 de la Ley 42 de 1993 establece que: "*La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un periodo determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas*…"

El artículo 59 de la Ley 863 de 2003, respecto a las transferencias cafeteras y sus destinaciones establece:

"Créase una Transferencia Cafetera con cargo al Fondo Nacional del Café, que será administrado <sic> en forma independiente por los Comités Departamentales de Cafeteros de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, en contabilidad separada, de acuerdo con los parámetros del contrato de administración del Fondo, que se destinará a programas de desarrollo social y económico de las zonas cafeteras, de fomento y apoyo al cooperativismo, de mejoramiento de las condiciones de la población campesina en zonas cafeteras, directamente o a través

de convenios con los entes territoriales, cuando lo permita la naturaleza de los programas.

El monto de la Transferencia Cafetera será el equivalente al 16% de la contribución cafetera, antes de adicionar los dos centavos de dólar (USS $ 0.02), a que hace referencia el inciso 2º del artículo 63 de la Ley 788 de 2002.

El Consejo de Estado, en concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del 13 de junio de 2002, radicado 1380, respecto a la posibilidad de cobro por la administración de la transferencia de la Ley 863 de 2003 reseñó:

(…) En el artículo 19 estableció una contribución con destino al Fondo Nacional del Café, de acuerdo con los objetivos previstos en las leyes que le dieron origen, leyes que en ningún momento han sido derogadas. Concretamente, el mecanismo de beneficio social de las zonas cafeteras lo cumplen básicamente los Comités Departamentales y Municipales, especie de órganos de descentralización administrativa de la Federación.

Lo cierto es que dentro de los rubros por gastos de administración del Fondo Nacional del Café se incluyen costos relativos al funcionamiento o actividad de los Comités de Cafeteros, que en lo que atañe con las labores de beneficio social desarrollan una actividad especial y propia. De ahí que el 9% recibido de las transferencias cafeteras es sólo el reconocimiento de gastos de administración de tales transferencias. Por esta razón debe ser el administrador del Fondo, para el caso el Comité Nacional de Cafeteros, el que estime y determine el reconocimiento de los costos por administración de esas transferencias.

Pero hay más: recibir ese reconocimiento de gastos es una necesidad nacida de la ejecución de esos recursos en los programas que señala la ley; sin él no podrían pagarse los costos de ejecución de las obras. Un argumento de ejemplo ayuda a sustentar lo expuesto: es lo que ocurre con las partidas presupuestales que indican una suma determinada para una inversión, sin discriminar separadamente el monto de los gastos para hacer dicha inversión y el costo de ésta en sí. ¿Habría lugar a decir que la administración no puede atender esos gastos, por no estar previstos en la partida respectiva? No lo cree así la Sala.

A su turno, la Corte Constitucional en sentencia C-091/97[13], respecto a la posibilidad de los particulares de cobrar una retribución por las gestiones realizadas dispuso:

[13] Sentencia C-091 del 26 de febrero de 1997, expediente D-1412, M.P., Jorge Arango Mejía-Demanda de inconstitucionalidad del artículo 233 (parcial) de la ley 223 de 1995

"(…) Para asignar funciones públicas a los particulares, la Constitución no exige que ellos expresen su consentimiento previamente. En el caso de las cámaras de comercio, por ejemplo, es evidente que una de éstas no podría negarse a llevar el registro mercantil, del mismo modo que un ciudadano sólo puede excusarse de cumplir la función de jurado electoral cuando tenga causa justa, prevista en la ley. En síntesis, la ley puede asignar funciones públicas a los particulares, sin obtener su previo consentimiento.

Tampoco exige la Constitución que la ley establezca una específica retribución para el particular que ejerza funciones públicas. Al fin y al cabo, ésta es una forma de "participar en la vida política, cívica y comunitaria", que es uno de los deberes a que se refiere el artículo 95 de la Constitución. En el caso de los comerciantes que recaudan el impuesto al valor agregado (IVA), y en el de quienes, al hacer un pago, retienen en la fuente, la ley no ha previsto una retribución por tal gestión, porque ésta es, sencillamente, un deber de participación, conexo con la actividad que ellos desarrollan. (Subrayado fuera del texto original)

Cumplir así este deber, sin una específica retribución, no quebranta la justicia ni la equidad: por el contrario, las realiza, porque es una expresión de la solidaridad social. Y no puede afirmarse, en general, que el ejercicio de la función pública represente un perjuicio para el particular, porque no lo hay en el servicio a la comunidad. Sólo podría haberlo si la función asignada implicara una carga excesiva, desproporcionada, y contraria, por lo mismo, a la equidad y a la justicia (…)".

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la Republica, en concepto del 20 de febrero de 2003 y luego de hacer un recuento jurisprudencial acerca de la naturaleza pública de los recursos parafiscales y su administración por la Federación Nacional de Cafeteros estableció:

"*…Ahora bien, como lo preceptúa la ley orgánica del presupuesto, el manejo, la administración y la ejecución de los recursos parafiscales no administrados por los órganos que formen parte del presupuesto General de la Nación (inc. 2, art. 29 del Estatuto Orgánico del Presupuesto) "se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinaran solo al objeto previsto en ella..." En tal administración deben participar los representantes del sector o grupo que aporta los recursos y tienen derecho a beneficiarse exclusivamente de la inversión de los mismos.*
En relación con la naturaleza de públicos o privados de los recursos que maneja el Fonda Nacional del Café, es claro que el tema no admite discusión en razón a que la Corte Constitucional debatió el tema y en tal sentido puntualizo que los mismos poseen el carácter de públicos, al indicar:

"Debe admitirse entonces, que la Federación Nacional de Cafeteros administra, no obstante tener la condición de persona jurídica de derecho privado, unos recursos públicos que son los que integran el Fonda Nacional del Café. Y debe tenerse en cuenta, así mismo, que dichos recursos se canalizan para sufragar los gastos e inversiones que demandan la ejecución de los programas que asumió la Federación como delegataria del Estado "para la defensa, protección y fomento de la industria cafetera colombiana (contrato de 20 de Dic/78), actividades estas que indudablemente constituyen funciones públicas.

Los criterios precedentemente expuestos, impiden aceptar, dentro de una sana lógica jurídica, el criterio de que los recursos del Fonda Nacional del Café no constituyan recursos públicos sino, como lo pretende el demandante, recursos de la Federación de Cafeteros, en virtud de ser producto de cuotas o contribuciones parafiscales. La parafiscalidad es un fenómeno jurídico de alcance tributario y no un título o un modo de adquirir la propiedad. (Resaltado fuera de texto).

Deducir de la naturaleza del recurso que alimenta el Fondo la virtual/dad de una apropiación particular excede, no solo los criterios expresados que acreditan los recursos del Fondo como bienes públicos, sino el propio sentido de la función de la Federación como administradora de estos, instituida por la ley para ejecutar una tarea precisa y expresa en beneficio de la industria cafetera.

Son bien expresivas las consideraciones que la Corte Suprema de Justicia hizo en sentencia del 14 de octubre de 1970, al referirse a los impuestos que hacían parte del Fondo Nacional del Café:

"Si bien es cierto que /a totalidad de los impuestos sobre exportación del café ha de entregarse a la Federación, también resulta claro que esa misma totalidad se destinara a la protección y defensa del café. La Federación, en consecuencia, al recibir esos fondos no los transforma en elementos integrantes de un patrimonio privado, pudiendo disponer de ellos libremente con pérdida de su naturaleza oficial. Los recibe para cumplir una actividad estatal que el Gobierno, por disposición de la ley, le confía, atinente a la protección y defensa del café, mediante una serie de actos constitutivos de la administración de impuestos, cuyo recaudo debe invertirse en cantidad igual a su importe".

Finalmente, hay que dejar en claro que, en razón de ser recursos públicos, provenientes de contribuciones parafiscales, los bienes que integran el Fondo Nacional del Café, no hacen parte del erario, es decir, del Tesoro de la Nación. Y por esta razón, en ningún caso, mientras esté vigente el contrato con la Federación, podrá dárseles destinación diferente a la prevista en las leyes que establecen las fuentes de financiación del referido Fondo. Las contribuciones parafiscales, se repite, son recursos públicos, pero no son ingresos corrientes de la Nación."

Es claro entonces que los recursos del Fondo Nacional del Café, administrados por la Federación Nacional de Cafeteros, comportan el carácter de públicos, tal como lo señaló la Corte Constitucional y en tal virtud los mismos no pierden su connotación de públicos por el solo hecho de ser administrados por la Federación, en tal sentido procede el ejercicio del control fiscal pleno sobre los mismos.

Ahora bien, de conformidad con las normas constitucionales y legales, el control fiscal se ejerce sobre todos los sectores y actividades en los cuales se manejen bienes o recursos públicos, sin que importe la naturaleza de la entidad o persona pública o privada, que realice gestión fiscal. De igual forma, comprende las diferentes etapas del manejo de los recursos públicos y el mismo se circunscribe a determinar si las diferentes operaciones, transacciones y acciones jurídicas, financieras y materiales en el manejo de los recursos públicos se cumplieron de acuerdo con las normas prescritas por las autoridades competentes, como también".

Por su parte, el literal i) de la cláusula cuarta del contrato de administración del Fondo Nacional de Café, establece como función del Comité Nacional de Cafeteros la facultad de fijar la contraprestación para administración y gestión de los recursos de la Ley 863 de 2003, así:

"*Fijar la contraprestación para la FEDERACIÓN derivada de la administración y gestión de los recursos de la Ley 863 de 2003 y demás erogaciones que con cargo al FONDO fueren autorizadas por el Comité Nacional de Cafeteros, de conformidad con la Ley 101 de 1993 y las demás normas que resulten aplicables, previa presupuestación correspondiente*"

Analizada la ejecución de los recursos GAPIR[14] para los años 2017 y 2018, se observa que, por concepto de "administración y ejecución de ingresos de terceros"[15], la Federación Nacional de Cafeteros cobró al Fondo Nacional del Café un total de $13.269 millones, tal y como se ilustra en los siguientes cuadros:

Tabla 8. Legalización de recursos - GAPIR 2017 (millones de pesos)

Gestión	Actividades	$MM
Gestión con Comunidad	674	4.475
Gestión Agentes con cofinanciadores	1.393	5.138
Formulación y Evaluación de Proyectos	450	5.976
Apoyo Administrativo	Fijo	10.906

[14] Gestión de Administración de Proyectos de Inversión Regional
[15] El Plan operativo GAPIR expedido por la Federación de Cafeteros define el pago por administración de ingresos de terceros como "*Recursos económicos de aportantes públicos y privados, nacionales e internacionales, que se destinan a proyectos de Inversión Social*."

Total gestión		26.495
Admón. de proyectos	Ejecución ($MM)	$MM
Recursos FoNC Comités	55.452	5.545
Ingresos de Terceros	88.385	7.071
Total admón. y ejecuc.		12.616
	Total girado	33.654
	Total legalizado	39.111
	Porcentaje legalizado	116%

Fuente: Información entregada por la FNC

Tabla 9. Legalización de recursos - GAPIR 2018 (millones de pesos)

Gestión	Actividades	$MM
Gestión con Comunidad	953	6.701
Gestión Agentes con cofinanciadores	1.104	4.312
Formulación y Evaluación de Proyectos	606	8.522
Apoyo Administrativo	Fijo	11.550
Total gestión		31.085
Admón. de proyectos	Ejecución ($MM)	$MM
Recursos FoNC Comités	63.666	6.367
Ingresos de Terceros	77.474	6.198
Total admón. y ejecuc.		12.564
	Total girado	35.505
	Total legalizado	43.649
	Porcentaje legalizado	123%

Fuente: Información entregada por la FNC

Para la CGR, el pago por la administración y ejecución de ingresos de terceros, no tiene como fuente de obligación lo dispuesto por las partes en el contrato de administración del Fondo Nacional del Café, ni en la Ley 101 de 1993, en concordancia con lo expuesto por Consejo de Estado en concepto del 13 de junio de 2002, por cuanto, no se habilita una destinación o remuneración especial de recursos para tal fin.

Es de anotar que, para el caso en concreto de la parafiscalidad cafetera, la fuente de las obligaciones y, por ende, la posibilidad de cobros por administración de los diferentes componentes, se derivan bien sea del contrato de administración o la Ley, razón por la cual, no es viable fijar discrecional y unilateralmente dichos gastos por parte del Comité Nacional de Cafeteros.

La circunstancia expuesta, se presenta por el pago correspondiente a la administración de recursos de terceros en la metodología GAPIR utilizada por el Gerente Administrativo de la Federación Nacional de Cafeteros y llevada al presupuesto del FoNC, sin fuente de obligación legal ni contractual necesaria para el efecto.

Dicha metodología, fue aprobada por la comisión de presupuesto e inversiones mediante acta No. 1 del 7 de febrero de 2017, para luego ser llevada al pleno del Comité Nacional de Cafeteros.

[Párrafo modificado por la Contraloría Delegada para el sector Minas y Energía]

Hallazgo que amerita el inicio de una indagación preliminar.

Respuesta de la entidad:

La Federación Nacional de Cafeteros en respuesta a las observaciones 9 y 10 pone de presente los siguientes argumentos:

"El Contrato de Administración que el Gobierno Nacional tiene suscrito con la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, que data el 7 de julio de 2016, es un contrato especial, cuya autorización para celebrarlo deriva de la función que la Constitución Política le asigna al Congreso de la República en el ordinal 9º del artículo 150, que dispone lo siguiente: "Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 9. Conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales. El Gobierno rendirá periódicamente informes al Congreso sobre el ejercicio de estas autorizaciones."

Por su parte, la razón para que el Gobierno Nacional haya venido suscribiendo este tipo de contratos especiales con la FNC desde el año 1928, recae fundamentalmente en el hecho no menos evidente, como precisamente se registra en la Cláusula Primera del Contrato de Administración vigente, "[…] la vocación que le reconocen las leyes en su calidad de entidad nacional representativa del Gremio Caficultor y en las disposiciones legales sobre la materia. […]"

Por esa potísima razón, las partes del Contrato, de forma completamente espontánea y voluntaria, acordaron que su objeto se circunscribiría, no solo, a "[…] regular la administración del Fondo Nacional del Café […] por parte de la FEDERACIÓN […]" sino también, como diáfanamente se pactó en el Parágrafo único de la misma Cláusula, a "[…] describir aquellas otras actividades susceptibles de ser sufragadas con cargo a los recursos del FONDO. […]"

Esta última estipulación contractual que, sin duda alguna, marca una de las novedades más importantes del Contrato de Administración, es precisamente el punto de partida para distinguir que, en este marco contractual, coexistan de manera complementaria dos negocios jurídicos, esto es, por una parte, la administración del Fondo Nacional del Café, que se enmarca dentro de la figura del mandato y, por la otra, la de la prestación de servicios.

En cuanto a la primera, en donde la FNC tiene la calidad de mandatario, su mandante, el Gobierno Nacional, le encomienda la ejecución de una serie de actividades, las previstas en la Cláusula Séptima y por la cuales, resulta de suyo evidente, recibe una remuneración, que corresponde a la contraprestación que se encuentra válidamente pactada en la Cláusula Décima.

Respecto de la segunda, en donde la FNC tiene la calidad de contratista de un contrato de prestación de servicios, de igual manera, el Gobierno Nacional, establece una serie de necesidades que debe satisfacer, en aras de contribuir aún más en el objetivo prioritario del Fondo Nacional del Café de "[…] contribuir a maximizar el ingreso del productor de café. […]"

Tales necesidades, son precisamente las que se encuentran enmarcadas en la Cláusula Octava del mismo Contrato de Administración, en la cual se establece que "[…] Además de las obligaciones señaladas en la CLAUSULA SEPTIMA correspondientes a la administración del FONDO, con cargo a éste podrán también ejecutarse por parte de la FEDERACIÓN, bien sea directamente por ser la entidad idónea para ello, o mediante contratación con terceros […]" las actividades que se relacionan en los literales a), b), c) y d).

Para la ejecución de estas actividades, que se traducen en la prestación de un servicio por parte de la FNC, por ser la entidad idónea para ello, situación que es refrendada con la aprobación anual del presupuesto del Fondo Nacional del Café por parte del Comité Nacional de Cafeteros de Colombia, con el voto expreso y favorable del Ministro de Hacienda y Crédito Público, se prevé que la FNC perciba una contraprestación.

Dicho hecho, connatural a este tipo de negocios jurídicos, también se encuentra reflejado en el Contrato de Administración del antedicho Fondo parafiscal cuando en la Cláusula Cuarta, al señalar como una de las funciones del Comité Nacional de Cafeteros: "[…] i) Fijar la contraprestación para la FEDERACIÓN derivada de la administración y gestión de los recursos de la Ley 863 de 2003 y demás erogaciones que con cargo al FONDO fueren autorizadas por el Comité Nacional de Cafeteros, de conformidad con la Ley 101 de 1993 y las demás normas que resulten aplicables, previa presupuestación correspondiente.[…]"

Nótese entonces, que contrario a lo que se afirma en las observaciones 9 y 10 que hace la CGR, si existe, fundamento constitucional, legal y contractual, que habilitan a la FNC para que pueda percibir una contraprestación por la prestación de servicios, al margen de la que se encuentra prevista por la administración del Fondo Nacional del Café.

Por otra parte, se ponen de presente pronunciamientos de la Corte Constitucional para manifestar que las sentencias de constitucionalidad C-091/97 y C-866/99 son de obligatorio cumplimiento y con efectos erga omnes en sus partes resolutivas, de tal manera que sus partes motivas son un referente como criterio auxiliar del derecho.

Y manifiesta "…*De ahí que no se pueda interpretar que lo dispuesto en los fundamentos considerativos de las citadas sentencias son de carácter obligatorio y son una regla general en cuanto al ejercicio remunerado o gratuito de las funciones administrativas por parte de los particulares. Concluir esto es casi como considerar que el máximo Órgano Constitucional está legislando sobre el tema y vía jurisprudencia establece prohibiciones que la ley no ha hecho.*

Debe diferenciarse que una cosa es la contraprestación que recibe la FNC por administrar el Fondo Nacional del Café, derivada de las actividades previstas en la cláusula séptima del Contrato y otra muy diferente la retribución a la que tiene derecho por ejecutar directamente las actividades contempladas en la cláusula octava del Contrato, ya que en ese momento actúa como un contratista ante el Fondo prestándole un servicio y satisfaciéndole una necesidad. Ahora bien, de ser un tercero quien las ejecutara tendría el Fondo la obligación de reconocerle una remuneración por el costo de la actividad realizada.

Rompería cualquier equilibrio que a un particular se le reconozca una contraprestación por el costo de un bien, servicio u obra, generado por adelantar las actividades previstas en la cláusula octava del Contrato y que la FNC por efectuar lo mismo no tenga derecho a ninguna remuneración por considerar que la misma se encuentra intrínseca en la contraprestación pactada en la cláusula décima del Contrato, la cual como ya se explicó fue creada para cubrir otro tipo de costos.

Por último, conviene hacer claridad frente a las menciones relativas a la inclusión de los pagos por la administración de recursos de terceros y la gestión de cofinanciadores en la metodología GAPIR por el "Gerente Administrativo" de la Federación Nacional de Cafeteros en el presupuesto del FoNC, sin fuente legal, ni contractual necesaria para el efecto.

Sobre el particular, es importante destacar que las decisiones en cuanto al Fondo Nacional del Café no recaen en ninguno de los Gerentes de la administración de la FNC – relación mandante – mandatario -, ya que asuntos como el que ocupa a la CGR, son analizados en primera instancia por el Asesor del Gobierno para Asuntos Cafeteros, que de acuerdo con la regulación que de la figura se hace en la Cláusula Sexta del Contrato de Administración, debe emitir un concepto previo, antes de someterlos a votación del Comité Nacional de Cafeteros, órgano de dirección del dicho Fondo.

En ese sentido debemos señalar, que la aprobación de la metodología GAPIR, fue ampliamente expuesta por la Administración del Fondo Nacional del Café al Asesor del Gobierno y, posteriormente, adoptada por el Comité Nacional de Cafeteros, de acuerdo con el contenido del concepto que dicho Asesor en su momento debió haber proferido para los Miembros del Gobierno Nacional que hacen parte de dicho Órgano y, de manera especial, al Ministro de Hacienda y Crédito Público, habida consideración que las decisiones se toman con su voto expreso y favorable, como en efecto quedó consignado en el Acta No 1 correspondiente a la sesión llevada a cabo el primero (1º) de febrero de 2017.

De acuerdo con lo dicho en precedencia, se puede afirmar, que contrario a los argumentos expuestos por la CGR para edificar las observaciones 9 y 10 a las que se les dan inicialmente una incidencia fiscal, carecen de todo sustento, como ha quedado ampliamente demostrado, toda vez, que no es cierto y mucho menos acertado afirmar, que los pagos por administración de recursos de terceros y por gestión de cofinanciadores la FNC, lo hubiera hecho sin ningún soporte legal y contractual y, en consecuencia, tampoco se avizora detrimento alguno para el Fondo Nacional del Café.

Análisis de respuesta:

[Análisis realizado por la Contraloría Delegada para el sector Minas y Energía en acta del 17/02/2020. Sustituye el análisis realizado por la Contraloría delegada para el sector agropecuario]

(…)

Considerando que los argumentos de defensa esgrimidos por la FNC prácticamente son los mismos para este hallazgo que para el anterior, el comité se atendrá a las conclusiones a que arribó en precedencia, en el sentido de indicar que, contrario a lo sostenido por la Contraloría delegada para el sector agropecuario, la posibilidad de efectuar el pago cuestionado está dada a nivel del contrato, a condición que medien de manera puntual y especifica aquellas autorizaciones a que refiere la cláusula 7ª del contrato en

su numeral 31, las cuales, se reitera, han de encontrarse alineadas con los postulados de la ley 101/93 y 863/03, en lo pertinente.

Al igual que en el caso del hallazgo 8, encuentra el comité que no se encuentran acreditados al interior de los papeles de trabajo requerimientos específicos en torno a las autorizaciones referidas a los pagos que se reputan como indebidamente imputados a los gastos del Fondo nacional del café, siendo esto necesario para entrar a calificar si el daño que se predica adquiere o no el carácter de certeza que demanda la ley 610/00, el cual además se pone en entredicho en la misma redacción del hallazgo, al indicarse la existencia de un riesgo para la eficiencia y eficacia del recurso público, más no una certeza de la misma (…)"

[Título del hallazgo 10 modificado por la Contraloría Delegada para el sector Minas y Energía]

Hallazgo No. 10 - Pago por Gestión Cofinanciadores GAPIR (IP3)

Los artículos 30 y 31 de la Ley 101 de 1993, respecto a la administración, recaudo destinación y condiciones de la contribución parafiscal establece:

"Administración y recaudo. La administración de las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras se realizará directamente por las entidades gremiales que reúnan condiciones de representatividad nacional de una actividad agropecuaria o pesquera determinada y que hayan celebrado un contrato especial con el Gobierno Nacional, sujeto a los términos y procedimientos de la ley que haya creado las contribuciones respectivas

"Administración y recaudo. La administración de las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras se realizará directamente por las entidades gremiales que reúnan condiciones de representatividad nacional de una actividad agropecuaria o pesquera determinada y que hayan celebrado un contrato especial con el Gobierno Nacional, sujeto a los términos y procedimientos de la ley que haya creado las contribuciones respectivas

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

1. Investigación y transferencia de tecnología, y asesoría y asistencia técnicas.

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

A su vez, el artículo 29 del Decreto 111 de 1996 establece:

"Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable".

El artículo 8 de la Ley 42 de 1993 establece que: "*La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un periodo determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas*…"

El artículo 59 de la Ley 863 de 2003, respecto a las transferencias cafeteras y sus destinaciones establece:

"Créase una Transferencia Cafetera con cargo al Fondo Nacional del Café, que será administrado <sic> en forma independiente por los Comités Departamentales de Cafeteros de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, en contabilidad separada, de acuerdo con los parámetros del contrato de administración del Fondo, que se destinará a programas de desarrollo social y económico de las zonas cafeteras, de fomento y apoyo al cooperativismo, de mejoramiento de las condiciones de la población campesina en zonas cafeteras, directamente o a través de convenios con los entes territoriales, cuando lo permita la naturaleza de los programas.

El monto de la Transferencia Cafetera será el equivalente al 16% de la contribución cafetera, antes de adicionar los dos centavos de dólar (USS $ 0.02), a que hace referencia el inciso 2º del artículo 63 de la Ley 788 de 2002.

El Consejo de Estado, en concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del 13 de junio de 2002, radicado 1380, respecto a la posibilidad de cobro por la administración de la transferencia de la Ley 863 de 2003 reseñó:

(…)
"En el artículo 19 estableció una contribución con destino al Fondo Nacional del Café, de acuerdo con los objetivos previstos en las leyes que le dieron origen, leyes que en ningún momento han sido derogadas. Concretamente, el mecanismo de beneficio social de las zonas cafeteras lo cumplen básicamente los Comités Departamentales y Municipales, especie de órganos de descentralización administrativa de la Federación.

Lo cierto es que dentro de los rubros por gastos de administración del Fondo Nacional del Café se incluyen costos relativos al funcionamiento o actividad de los Comités de Cafeteros, que en lo que atañe con las labores de beneficio social desarrollan una actividad especial y propia. De ahí que el 9% recibido de las transferencias cafeteras es sólo el reconocimiento de gastos de administración de tales transferencias. Por esta razón debe ser el administrador del Fondo, para el caso el Comité Nacional de Cafeteros, el que estime y determine el reconocimiento de los costos por administración de esas transferencias.

Pero hay más: recibir ese reconocimiento de gastos es una necesidad nacida de la ejecución de esos recursos en los programas que señala la ley; sin él no podrían pagarse los costos de ejecución de las obras. Un argumento de ejemplo ayuda a sustentar lo expuesto: es lo que ocurre con las partidas presupuestales que indican una suma determinada para una inversión, sin discriminar separadamente el monto de los gastos para hacer dicha inversión y el costo de ésta en sí. ¿Habría lugar a decir que la administración no puede atender esos gastos, por no estar previstos en la partida respectiva? No lo cree así la Sala."

A su turno, la Corte Constitucional en sentencia C-091/97[16], respecto a la posibilidad de los particulares de cobrar una retribución por las gestiones realizadas dispuso:

"(…) Para asignar funciones públicas a los particulares, la Constitución no exige que ellos expresen su consentimiento previamente. En el caso de las cámaras de comercio, por ejemplo, es evidente que una de éstas no podría negarse a llevar el registro mercantil, del mismo modo que un ciudadano sólo puede excusarse de cumplir la función de jurado electoral cuando tenga causa justa, prevista en la ley.

[16] Sentencia C-091 del 26 de febrero de 1997, expediente D-1412, M.P., Jorge Arango Mejía-Demanda de inconstitucionalidad del artículo 233 (parcial) de la ley 223 de 1995

En síntesis, la ley puede asignar funciones públicas a los particulares, sin obtener su previo consentimiento.

Tampoco exige la Constitución que la ley establezca una específica retribución para el particular que ejerza funciones públicas. Al fin y al cabo, ésta es una forma de "participar en la vida política, cívica y comunitaria", que es uno de los deberes a que se refiere el artículo 95 de la Constitución. En el caso de los comerciantes que recaudan el impuesto al valor agregado (IVA), y en el de quienes, al hacer un pago, retienen en la fuente, la ley no ha previsto una retribución por tal gestión, porque ésta es, sencillamente, un deber de participación, conexo con la actividad que ellos desarrollan.

Cumplir así este deber, sin una específica retribución, no quebranta la justicia ni la equidad: por el contrario, las realiza, porque es una expresión de la solidaridad social. Y no puede afirmarse, en general, que el ejercicio de la función pública represente un perjuicio para el particular, porque no lo hay en el servicio a la comunidad. Sólo podría haberlo si la función asignada implicara una carga excesiva, desproporcionada, y contraria, por lo mismo, a la equidad y a la justicia (…)".

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, en concepto del 20 de febrero de 2003 y luego de hacer un recuento jurisprudencial acerca de la naturaleza pública de los recursos parafiscales y su administración por la Federación Nacional de Cafeteros estableció:

"…*Ahora bien, como lo preceptúa la ley orgánica del presupuesto, el manejo, la administración y la ejecución de los recursos parafiscales no administrados por los órganos que formen parte del presupuesto General de la Nación (inc. 2, art. 29 del Estatuto Orgánico del Presupuesto) "se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinaran solo al objeto previsto en ella..." En tal administración deben participar los representantes del sector o grupo que aporta los recursos y tienen derecho a beneficiarse exclusivamente de la inversión de los mismos.*

En relación con la naturaleza de públicos o privados de los recursos que maneja el Fonda Nacional del Café, es claro que el tema no admite discusión en razón a que la Corte Constitucional debatió el tema y en tal sentido puntualizo que los mismos poseen el carácter de públicos, al indicar:

"Debe admitirse entonces, que la Federación Nacional de Cafeteros administra, no obstante tener la condición de persona jurídica de derecho privado, unos recursos públicos que son los que integran el Fonda Nacional del Café. Y debe tenerse en cuenta, así mismo, que dichos recursos se canalizan para sufragar los gastos e inversiones que demandan la ejecución de los programas que asumió la Federación

como delegataria del Estado "para la defensa, protección y fomento de la industria cafetera colombiana (contrato de 20 de Dic/78), actividades estas que indudablemente constituyen funciones públicas.

Los criterios precedentemente expuestos, impiden aceptar, dentro de una sana lógica jurídica, el criterio de que los recursos del Fonda Nacional del Café no constituyan recursos públicos sino, como lo pretende el demandante, recursos de la Federación de Cafeteros, en virtud de ser producto de cuotas o contribuciones parafiscales. La parafiscalidad es un fenómeno jurídico de alcance tributario y no un título o un modo de adquirir la propiedad. (Resaltado fuera de texto).

Deducir de la naturaleza del recurso que alimenta el Fondo la virtual/dad de una apropiación particular excede, no solo los criterios expresados que acreditan los recursos del Fondo como bienes públicos, sino el propio sentido de la función de la Federación como administradora de estos, instituida por la ley para ejecutar una tarea precisa y expresa en beneficio de la industria cafetera.

Son bien expresivas las consideraciones que la Corte Suprema de Justicia hizo en sentencia del 14 de octubre de 1970, al referirse a los impuestos que hacían parte del Fondo Nacional del Café:

"Si bien es cierto que la totalidad de los impuestos sobre exportación del café ha de entregarse a la Federación, también resulta claro que esa misma totalidad se destinara a la protección y defensa del café. La Federación, en consecuencia, al recibir esos fondos no los transforma en elementos integrantes de un patrimonio privado, pudiendo disponer de ellos libremente con pérdida de su naturaleza oficial. Los recibe para cumplir una actividad estatal que el Gobierno, por disposición de la ley, le confía, atinente a la protección y defensa del café, mediante una serie de actos constitutivos de la administración de impuestos, cuyo recaudo debe invertirse en cantidad igual a su importe".

Finalmente, hay que dejar en claro que, en razón de ser recursos públicos, provenientes de contribuciones parafiscales, los bienes que integran el Fondo Nacional del Café, no hacen parte del erario, es decir, del Tesoro de la Nación. Y por esta razón, en ningún caso, mientras esté vigente el contrato con la Federación, podrá dárseles destinación diferente a la prevista en las leyes que establecen las fuentes de financiación del referido Fondo. Las contribuciones parafiscales, se repite, son recursos públicos, pero no son ingresos corrientes de la Nación."

Es claro entonces que los recursos del Fondo Nacional del Café, administrados por la Federación Nacional de Cafeteros, comportan el carácter de públicos, tal como lo señaló la Corte Constitucional y en tal virtud los mismos no pierden su connotación

de públicos por el solo hecho de ser administrados por la Federación, en tal sentido procede el ejercicio del control fiscal pleno sobre los mismos.

Ahora bien, de conformidad con las normas constitucionales y legales, el control fiscal se ejerce sobre todos los sectores y actividades en los cuales se manejen bienes o recursos públicos, sin que importe la naturaleza de la entidad o persona pública o privada, que realice gestión fiscal. De igual forma, comprende las diferentes etapas del manejo de los recursos públicos y el mismo se circunscribe a determinar si las diferentes operaciones, transacciones y acciones jurídicas, financieras y materiales en el manejo de los recursos públicos se cumplieron de acuerdo con las normas prescritas por las autoridades competentes, como también".

Por su parte, el literal i) de la cláusula cuarta del contrato de administración del Fondo Nacional de Café, establece como función del Comité Nacional de Cafeteros la facultad de fijar la contraprestación para administración y gestión de los recursos de la Ley 863 de 2003, así:

"*Fijar la contraprestación para la FEDERACIÓN derivada de la administración y gestión de los recursos de la Ley 863 de 2003 y demás erogaciones que con cargo al FONDO fueren autorizadas por el Comité Nacional de Cafeteros, de conformidad con la Ley 101 de 1993 y las demás normas que resulten aplicables, previa presupuestación correspondiente*"

Analizada la ejecución y pagos de los recursos GAPIR[17], se observa que por concepto de "Gestión de Cofinanciadores"[18], la Federación Nacional de Cafeteros cobró al Fondo Nacional del Café un total de $9.450 millones así: para el año 2017 $5.138 millones y, para el año 2018 $4.312 millones.

Para la CGR, el cobro por la gestión de cofinanciadores, excede lo dispuesto por las partes en el contrato de administración del Fondo Nacional del Café, la Ley 101 de 1993 y, el Consejo de Estado en su concepto del 13 de junio de 2002, por cuanto, no se habilita una destinación o remuneración especial de recursos para tal fin.

Es de anotar que, para el caso en concreto de la parafiscalidad cafetera, la fuente de las obligaciones y, por ende, la posibilidad de pagos por administración de los

[17] Gestión de Administración de Proyectos de Inversión Regional
[18] El Plan operativo GAPIR expedido por la Federación de Cafeteros define la Gestión con Cofinanciadores como: *"La gestión que los Comités Departamentales realizan frente a las entidades públicas (alcaldías, gobernaciones, ministerios, entes descentralizados) empresas privadas, mixtas y organizaciones internacionales (Gobiernos extranjeros y empresa privadas internacionales) para la consecución de recursos destinados a proyectos de impacto en las zonas de influencia cafetera. En este tipo de actividad se reconocen las reuniones, presenciales o actividades virtuales, para el acercamiento con el tercero, entendimiento de las posibles propuestas a desarrollar, aclaración de dudas para llega a formalizar un acuerdo"*

diferentes componentes, se derivan bien sea del contrato de administración o la Ley, razón por la cual, no es viable fijar discrecional y unilateralmente dichos gastos por parte del Comité Nacional de Cafeteros si en ellas, no se hace alusión a tal prerrogativa.

La circunstancia expuesta, se presenta por la inclusión del pago por la gestión de cofinanciadores en la metodología GAPIR utilizada por el Gerente Administrativo de la Federación Nacional de Cafeteros en el presupuesto del FoNC, sin fuente de obligación legal ni contractual necesaria para el efecto.

Dicha metodología, fue aprobada por la comisión de presupuesto e inversiones por el acta No. 1 del 7 de febrero de 2017 para luego ser llevada al pleno del Comité Nacional de Cafeteros.

[Párrafo modificado por la Contraloría Delegada para el sector Minas y Energía]

Hallazgo que amerita el inicio de una indagación preliminar.

Respuesta de la entidad:

La Federación Nacional de Cafeteros en respuesta a las observaciones 9 y 10 pone de presente los siguientes argumentos:

"El Contrato de Administración que el Gobierno Nacional tiene suscrito con la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, que data el 7 de julio de 2016, es un contrato especial, cuya autorización para celebrarlo deriva de la función que la Constitución Política le asigna al Congreso de la República en el ordinal 9º del artículo 150, que dispone lo siguiente: "Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 9. Conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales. El Gobierno rendirá periódicamente informes al Congreso sobre el ejercicio de estas autorizaciones."

Por su parte, la razón para que el Gobierno Nacional haya venido suscribiendo este tipo de contratos especiales con la FNC desde el año 1928, recae fundamentalmente en el hecho no menos evidente, como precisamente se registra en la Cláusula Primera del Contrato de Administración vigente, "[…] la vocación que le reconocen las leyes en su calidad de entidad nacional representativa del Gremio Caficultor y en las disposiciones legales sobre la materia. […]"

Por esa potísima razón, las partes del Contrato, de forma completamente espontánea y voluntaria, acordaron que su objeto se circunscribiría, no solo, a "[…]

regular la administración del Fondo Nacional del Café […] por parte de la FEDERACIÓN […]" sino también, como diáfanamente se pactó en el Parágrafo único de la misma Cláusula, a "[…] describir aquellas otras actividades susceptibles de ser sufragadas con cargo a los recursos del FONDO. […]"

Esta última estipulación contractual que, sin duda alguna, marca una de las novedades más importantes del Contrato de Administración, es precisamente el punto de partida para distinguir que, en este marco contractual, coexistan de manera complementaria dos negocios jurídicos, esto es, por una parte, la administración del Fondo Nacional del Café, que se enmarca dentro de la figura del mandato y, por la otra, la de la prestación de servicios.

En cuanto a la primera, en donde la FNC tiene la calidad de mandatario, su mandante, el Gobierno Nacional, le encomienda la ejecución de una serie de actividades, las previstas en la Cláusula Séptima y por la cuales, resulta de suyo evidente, recibe una remuneración, que corresponde a la contraprestación que se encuentra válidamente pactada en la Cláusula Décima.

Respecto de la segunda, en donde la FNC tiene la calidad de contratista de un contrato de prestación de servicios, de igual manera, el Gobierno Nacional, establece una serie de necesidades que debe satisfacer, en aras de contribuir aún más en el objetivo prioritario del Fondo Nacional del Café de "[…] contribuir a maximizar el ingreso del productor de café. […]"

Tales necesidades, son precisamente las que se encuentran enmarcadas en la Cláusula Octava del mismo Contrato de Administración, en la cual se establece que "[…] Además de las obligaciones señaladas en la CLAUSULA SEPTIMA correspondientes a la administración del FONDO, con cargo a éste podrán también ejecutarse por parte de la FEDERACIÓN, bien sea directamente por ser la entidad idónea para ello, o mediante contratación con terceros […]" las actividades que se relacionan en los literales a), b), c) y d).

Para la ejecución de estas actividades, que se traducen en la prestación de un servicio por parte de la FNC, por ser la entidad idónea para ello, situación que es refrendada con la aprobación anual del presupuesto del Fondo Nacional del Café por parte del Comité Nacional de Cafeteros de Colombia, con el voto expreso y favorable del Ministro de Hacienda y Crédito Público, se prevé que la FNC perciba una contraprestación.

Dicho hecho, connatural a este tipo de negocios jurídicos, también se encuentra reflejado en el Contrato de Administración del antedicho Fondo parafiscal cuando en la Cláusula Cuarta, al señalar como una de las funciones del Comité Nacional de Cafeteros: "[…] ***i)*** *Fijar la contraprestación para la FEDERACIÓN derivada de la*

administración y gestión de los recursos de la Ley 863 de 2003 y demás erogaciones que con cargo al FONDO fueren autorizadas por el Comité Nacional de Cafeteros, de conformidad con la Ley 101 de 1993 y las demás normas que resulten aplicables, previa presupuestación correspondiente.[…]"

Nótese entonces, que contrario a lo que se afirma en las observaciones 9 y 10 que hace la CGR, si existe, fundamento constitucional, legal y contractual, que habilitan a la FNC para que pueda percibir una contraprestación por la prestación de servicios, al margen de la que se encuentra prevista por la administración del Fondo Nacional del Café.

Por otra parte, se ponen de presente pronunciamientos de la Corte Constitucional para manifestar que las sentencias de constitucionalidad C-091/97 y C-866/99 son de obligatorio cumplimiento y con efectos erga omnes en sus partes resolutivas, de tal manera que sus partes motivas son un referente como criterio auxiliar del derecho.

Y manifiesta "…*De ahí que no se pueda interpretar que lo dispuesto en los fundamentos considerativos de las citadas sentencias son de carácter obligatorio y son una regla general en cuanto al ejercicio remunerado o gratuito de las funciones administrativas por parte de los particulares. Concluir esto es casi como considerar que el máximo Órgano Constitucional está legislando sobre el tema y vía jurisprudencia establece prohibiciones que la ley no ha hecho.*

Debe diferenciarse que una cosa es la contraprestación que recibe la FNC por administrar el Fondo Nacional del Café, derivada de las actividades previstas en la cláusula séptima del Contrato y otra muy diferente la retribución a la que tiene derecho por ejecutar directamente las actividades contempladas en la cláusula octava del Contrato, ya que en ese momento actúa como un contratista ante el Fondo prestándole un servicio y satisfaciéndole una necesidad. Ahora bien, de ser un tercero quien las ejecutara tendría el Fondo la obligación de reconocerle una remuneración por el costo de la actividad realizada.

Rompería cualquier equilibrio que a un particular se le reconozca una contraprestación por el costo de un bien, servicio u obra, generado por adelantar las actividades previstas en la cláusula octava del Contrato y que la FNC por efectuar lo mismo no tenga derecho a ninguna remuneración por considerar que la misma se encuentra intrínseca en la contraprestación pactada en la cláusula décima del Contrato, la cual como ya se explicó fue creada para cubrir otro tipo de costos.

Por último, conviene hacer claridad frente a las menciones relativas a la inclusión de los pagos por la administración de recursos de terceros y la gestión de cofinanciadores en la metodología GAPIR por el "Gerente Administrativo" de la

Federación Nacional de Cafeteros en el presupuesto del FoNC, sin fuente legal, ni contractual necesaria para el efecto.

Sobre el particular, es importante destacar que las decisiones en cuanto al Fondo Nacional del Café no recaen en ninguno de los Gerentes de la administración de la FNC – relación mandante – mandatario -, ya que asuntos como el que ocupa a la CGR, son analizados en primera instancia por el Asesor del Gobierno para Asuntos Cafeteros, que de acuerdo con la regulación que de la figura se hace en la Cláusula Sexta del Contrato de Administración, debe emitir un concepto previo, antes de someterlos a votación del Comité Nacional de Cafeteros, órgano de dirección del dicho Fondo.

En ese sentido debemos señalar, que la aprobación de la metodología GAPIR, fue ampliamente expuesta por la Administración del Fondo Nacional del Café al Asesor del Gobierno y, posteriormente, adoptada por el Comité Nacional de Cafeteros, de acuerdo con el contenido del concepto que dicho Asesor en su momento debió haber proferido para los Miembros del Gobierno Nacional que hacen parte de dicho Órgano y, de manera especial, al Ministro de Hacienda y Crédito Público, habida consideración que las decisiones se toman con su voto expreso y favorable, como en efecto quedó consignado en el Acta No 1 correspondiente a la sesión llevada a cabo el primero (1º) de febrero de 2017.

De acuerdo con lo dicho en precedencia, se puede afirmar, que contrario a los argumentos expuestos por la CGR para edificar las observaciones 9 y 10 a las que se les dan inicialmente una incidencia fiscal, carecen de todo sustento, como ha quedado ampliamente demostrado, toda vez, que no es cierto y mucho menos acertado afirmar, que los pagos por administración de recursos de terceros y por gestión de cofinanciadores la FNC, lo hubiera hecho sin ningún soporte legal y contractual y, en consecuencia, tampoco se avizora detrimento alguno para el Fondo Nacional del Café.

Análisis de respuesta:

[Análisis realizado por la Contraloría Delegada para el sector Minas y Energía en acta del 17/02/2020. Sustituye el análisis realizado por la Contraloría delegada para el sector agropecuario]

(…)

Entraña en sí el mismo problema jurídico que los hallazgos 8 y 9, sólo que referido la imposibilidad de efectuarse pagos por concepto de gestión con cofinanciadores, al considerarse que dicha posibilidad no tiene asidero legal ni contractual, siendo los argumentos de defensa de la FNC iguales que para los

casos precedentes y por consecuencia idéntica la conclusión a la que el comité habrá de llegar sobre este hallazgo (…)

[Título del hallazgo 11 modificado por la Contraloría Delegada para el sector Minas y Energía]

Hallazgo No. 11 - Desagregación "Actividad Apoyo Administrativo" Transferencia GAPIR (IP 4)

El artículo 8 de la Ley 42 de 1993 establece que: "*La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un periodo determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas*…"

El artículo 3 de la Ley 610 de 2000, respecto a la gestión fiscal reseña: "*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."*

El artículo 59 de la Ley 863 de 2003, con ocasión de las transferencias cafeteras y sus destinaciones establece:

"Créase una Transferencia Cafetera con cargo al Fondo Nacional del Café, que será administrado <sic> en forma independiente por los Comités Departamentales de Cafeteros de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, en contabilidad separada, de acuerdo con los parámetros del contrato de administración del Fondo, que se destinará a programas de desarrollo social y económico de las zonas cafeteras, de fomento y apoyo al cooperativismo, de mejoramiento de las condiciones de la población campesina en zonas cafeteras, directamente o a través de convenios con los entes territoriales, cuando lo permita la naturaleza de los programas.

El monto de la Transferencia Cafetera será el equivalente al 16% de la contribución cafetera, antes de adicionar los dos centavos de dólar (USS $ 0.02), a que hace referencia el inciso 2º del artículo 63 de la Ley 788 de 2002".

Por su parte, el literal i) de la cláusula cuarta del contrato de administración del Fondo Nacional de Café, establece como función del Comité Nacional de Cafeteros la facultad de fijar la contraprestación para administración y gestión de los recursos de la Ley 863 de 2003, así:

"*Fijar la contraprestación para la FEDERACIÓN derivada de la administración y gestión de los recursos de la Ley 863 de 2003 y demás erogaciones que con cargo al FONDO fueren autorizadas por el Comité Nacional de Cafeteros, de conformidad con la Ley 101 de 1993 y las demás normas que resulten aplicables, previa presupuestación correspondiente*".

A su turno, la cláusula 7 ibidem, respecto a las obligaciones de la Federación como administrador del Fondo Nacional del Café en su numeral 7 mencionó: "*Indicar en forma expresa el nombre del FONDO cuando se realice cualquier actividad que sea financiada con sus recursos".*

Y finalmente, la Cláusula Decimoséptima estableció: *"(…) Siempre que la Federación asuma a la prestación directa del servicio, realizará un análisis de los factores de calidad, costo-beneficio, experiencia, oportunidad y otros pertinentes en las circunstancias concretas de que se trate, con miras a determinar su razonabilidad tomando en consideración las posibilidades, condiciones y precios del mercado."*

El plan operativo de Gestión y Administración de proyectos de Inversión Regional-GAPIR[19], define la transferencia GAPIR, de la siguiente manera:

(…)
"4.4 TRANSFERENCIA GAPIR

Recursos provenientes del FoNC y girados a la FNC para cubrir los gastos en que incurren los Comités Departamentales para la gestión y administración de recursos de terceros y del FoNC para ejecutar proyectos de inversión regional.

El Marco Conceptual para la Información Financiera – IASB[20], en su capítulo 3, CARACTERÍSTICAS CUALITATIVAS DE LA INFORMACIÓN FINANCIERA ÚTIL, respecto a la verificabilidad de la información establece:

[19] Documento Código: FE-GP-D0001 del 4 de abril de 2019, versión 1.

"(…) Párrafo CC26- La verificabilidad ayuda a asegurar a los usuarios que la información representa fielmente los fenómenos económicos que pretende representar. Verificabilidad significa que observadores independientes diferentes debidamente informados podrían alcanzar un acuerdo, aunque no necesariamente completo, de que una descripción particular es una representación fiel. La información cuantificada no necesita ser una estimación única para ser verificable. También puede verificarse un rango de posibles importes y las probabilidades relacionadas.

Párrafo CC27- La verificación puede ser directa o indirecta. Verificación directa significa comprobar un importe u otra representación mediante la observación directa, por ejemplo, contando efectivo. Verificación indirecta significa comprobar los datos de entrada de un modelo, fórmulas u otra técnica, y recalcular el resultado utilizando la misma metodología. Un ejemplo es verificar el importe del inventario comprobando los datos de entrada (cantidades y costos) y recalculando el inventario final utilizando la misma suposición de flujo de costo (por ejemplo, utilizando el método primero entrada, primera salida).

Analizada la información allegada por la Federación Nacional de Cafeteros[21] en relación con los soportes de la actividad "gestión apoyo administrativo", derivados de la transferencia GAPIR, se observa que, con cargo a recursos del Fondo Nacional del Café, se realizaron pagos por dicho concepto, para el 2017, en suma, de $10.906 millones y, para el año 2018 en $11.550 millones, equivalentes a 77 SMLMV mensuales por comité.

La FNC en sus respuestas, solo hace alusión al siguiente listado general de actividades:

1 Apoyo Administrado y de logística
2 Compra de bienes y servicios
3 Manejo Contable
4 Elaboración presupuesta
5 Seguimiento y Control de Presupuesto
6 Servicios Tecnológicos
7 Equipos de Oficina
8 Registros contables activos
9 Elaboración reportes órganos de control
10 Manejo de Tesorería
11 Elaboración de informes financieros
12 Preparación y Presentación obligaciones tributarias

[21] Respuesta oficio GAF19C09910 de 20 de septiembre de 2019, ratificado mediante oficio GAF19C10597 15 octubre de 2019

13 Elaboración de certificados a caficultores
14 Elaboración y preparación de información exógena

Las actividades antes presentadas, no cuentan con los soportes que permitan evidenciar y verificar el costo de cada una de ellas y, por tanto, la destinación del recurso público de conformidad con los lineamientos legales y contractuales, así como la justificación en el cobro de los 77 S.M.L.M.V. por Comité Departamental que estableció la metodología para el efecto.

Es de anotar que, los recursos destinados para el apoyo administrativo son de origen público y no pierden tal connotación con ocasión de la administración de la Federación Nacional de Cafeteros y su posterior transferencia a los Comités Departamentales.

La circunstancia expuesta, se presenta por debilidades tanto de la metodología dispuesta para el pago de la actividad "apoyo administrativo", diseñada por el Gerente Administrativo de la Federación Nacional de Cafeteros como del Plan Operativo GAPIR aprobado por la FNC, al omitir la exigencia de soportes para cada una de las actividades que componen el dicho concepto, lo que genera riesgos para la eficacia y eficiencia del recurso público ante la imposibilidad por parte de la CGR de tener una desagregación de los mencionados gastos que permitan realizar un ejercicio de comparación respecto a los demás gastos administrativos cobrados por la FNC. Así las cosas, se recomendará la apertura de indagación preliminar para establecer la cuantía del daño fiscal.

Respuesta de la entidad:

La entidad en su respuesta expone los siguientes argumentos:

1. *La categoría "Apoyo Administrativo" tiene como subyacente, las actividades que se realizan en los Comités Departamentales de Cafeteros para la Gestión y Administración de Proyectos en las regiones cafeteras, teniendo como referente, lo establecido en el artículo 59 de la Ley 863 de 2003, relativo a la denominada Transferencia Cafetera.*

2. *Para llevar a cabo dicha gestión por parte de los Comités Departamentales de Cafeteros, se cuenta con una infraestructura administrativa básica necesaria y de carácter permanente, que no necesariamente es proporcional a la dimensión y cantidad de proyectos que se ejecutan en las zonas cafeteras. Es un mínimo establecido por las partes para poder estructurar este tipo de actividades, de suyo sui generis dentro de los fondos parafiscales.*

3. *La actividad "Apoyo Administrativo", como su nombre lo indica, corresponde a los requerimientos básicos necesarios de los Comités Departamentales de Cafeteros precisamente para hacer presencia en 23 departamentos y 603 municipios, todos enderezados a atender la gestión y ejecución de proyectos en beneficio de la comunidad cafetera.*

4. *Se precisó, que en la metodología de legalización de GAPIR, el valor establecido por concepto de "Apoyo Administrativo" está basado en un soporte técnico que se compone así: 1. Gastos de Personal, 2. Servicios Tecnológicos y 3. Gastos Generales, de la totalidad de los Comités Departamentales de Cafeteros, bajo el entendido que la metodología de legalización aprobada es de orden nacional.*

5. *En la construcción de la metodología, la FNC tasó el apoyo administrativo en un valor fijo de 77 SMLMV basado en su experiencia en la prestación de este tipo de servicios y así lo presentó para discusión y posterior aprobación a las instancias correspondientes; el cual después de ser evaluado fue autorizado por el Comité Nacional de Cafeteros. Lo anterior quiere decir que, si ese apoyo resulta insuficiente o más costoso de lo previsto en ese mínimo, la FNC deberá asumirlo para en todo caso entregar los bienes y servicios a la comunidad cafetera.*

6. *En cuanto al "Soporte Técnico" para la legalización de la categoría "Apoyo Administrativo", que la CGR echa de menos, se indicó, que corresponde a la información que se aprecia en el siguiente cuadro:*

7. *Finalmente, la FNC indicó que es la encargada de la Gestión y Administración de Proyectos de Inversión Regional al amparo de lo dispuesto en el Contrato de Administración del Fondo Nacional del Café y, en particular, de conformidad con lo dispuesto por el Parágrafo único de la Cláusula Primera; literal i) de la Cláusula Cuarta; literales b) y c) de la Cláusula Octava y literal f) del Parágrafo Tercero de la Cláusula Duodécima.*

Con base en lo anterior, la FNC puede válidamente afirmar que, las catorce (14) actividades que se encuentran relacionadas en el Cuadro No. 1 en efecto, sí cuentan con el "Soporte Técnico" necesario indicado en el Cuadro No. 2, expresado en SMLMV. Lo anterior, sin perder de vista, que la metodología GAPIR aprobada por el Comité Nacional de Cafeteros, con el voto expreso y favorable del Ministro de Hacienda y Crédito Público, fue concebida desde su inicio como una metodología de legalización para dar los adecuados soportes de los bienes y servicios entregados en calidad de contratista.

De otra parte, también resulta imperiosa la necesidad de reiterarle a la CGR, la posición jurídica institucional fijada en la respuesta que de manera unificada se dio

a las observaciones Nos. 9 y 10, en el sentido, que cuanto la FNC actúa como contratista del Fondo Nacional del Café, tiene el derecho a percibir una contraprestación a título de remuneración por la prestación del servicio, que consiste nada más ni nada menos, en no solo en administrar, sino también en gestionar, los recursos de la Ley 863 de 2003 y los aportes de terceros para el desarrollo de proyectos de inversión regional.

Tan transparente es tal situación, que precisamente es el mismo Contrato de Administración el que establece, como una de las funciones del Comité Nacional de Cafeteros, "[…] i) Fijar la contraprestación para la FEDERACIÓN derivada de la administración y gestión de los recursos de la Ley 863 de 2003 y demás erogaciones que con cargo al FONDO fueran autorizadas por el Comité Nacional de Cafeteros […]"

Lo anterior, como ya se indicó, en concordancia con el Parágrafo único de la Cláusula Primera, literales b) y c) de la Cláusula Octava y literal f) del Parágrafo Tercero de la Cláusula Duodécima.

Vistas, así las cosas, consideramos que no le asisten razones sustentadas a la CGR para afirmar, que al omitir la exigencia de soportes para cada una de las actividades que componen la categoría de "Apoyo Administrativo", se genera riesgos para la eficiencia y eficacia del recurso público ante la imposibilidad por parte de la CGR de tener una desagregación de los aludidos gastos que permitan realizar un ejercicio de comparación respecto a los demás gastos administrativos cobrados por la FNC, y, mucho menos, atribuirle una connotación fiscal.

Acerca de este último aspecto, resulta de transcendental importancia señalar, que la metodología GAPIR fue edificada atendiendo con extrema pulcritud la eficiencia y eficacia en la administración y gestión del recurso público cafetero y, por supuesto, la finalidad que al mismo le atribuye el artículo 59 de la Ley 863 de 2003.

En ese sentido y medida, llamamos la atención de la CGR en el sentido que, al tratarse de una fórmula metodológica que fue concebida, se insiste, para la legalización de la administración y gestión del dicho recurso público por parte de la FNC y, que, de hecho, la misma se hizo a instancias del hallazgo producto de la auditoría que sobre el mismo asunto tuvo oportunidad de hacer la CGR a la vigencia fiscal 2014, lo cierto es que, la misma al ser objeto todavía de ajustes, afinamientos y pruebas, resulta extraño, que el Grupo Auditor, de entrada, le de incidencia fiscal, sin hacer referencia alguna, por supuesto, a su valor.

Análisis de respuesta:

[Análisis realizado por la Contraloría Delegada para el sector Minas y Energía en acta del 17/02/2020. Sustituye el análisis realizado por la Contraloría delegada para el sector agropecuario]

(…)

Coincide el comité con la FNC en el argumento que las actividades de apoyo administrativo coexisten a manera de soporte logístico necesario conexo a la gestión de los proyectos del caso, y en tal sentido es claro que la realización de aquellos programas de desarrollo social y económico que de manera general se pretende ejecutar a partir del recurso parafiscal recaudado conlleva de manera necesaria la asunción de los costos administrativos asociados al mismo, los cuales, si bien no tienen un impacto directo en el desarrollo del propósito planteado con el recurso parafiscal, tampoco pueden desligarse del mismo, dándose, de esa manera una conexidad necesaria entre uno y otro, la cual no puede desconocer el comité en este momento y por lo cual entiende cobijado por la autorización legal la gestión y cobro de los mismos.

Ahora bien, comparte también el comité la apreciación hecha por la Contraloría delegada para el sector agropecuario, en el sentido que la mera enunciación de las actividades a las que corresponde el apoyo administrativo del caso, no puede tomarse como prueba de cumplimiento y ejecución correcta del recurso público, motivo por el cual resulta adecuada la determinación tomada por tal instancia de ordenar la apertura de indagación preliminar que ahonde en los aspectos relacionados con los antedichos soportes (…)"

4.3.2 Buencafé

Buencafé Liofilizado de Colombia –conocida anteriormente como La Fábrica de Café Liofilizado– fue creado en 1973 con recursos del Fondo Nacional del Café[22]. Es una de las empresas líderes proveedoras de café soluble en el mundo y la única con orientación social[23].

Dentro de las funciones del Comité Nacional de Cafeteros, en su cláusula 4 literal h, se define: "*Aprobar el presupuesto anual del Fondo, incluidos los egresos y costos*

[22] Fuente: https://www.federaciondecafeteros.org/contactofnc/index.php/comments/buencafe_liofilizado_de_colombiaun_cafe_bueno_para_todos
[23] Fuente: https://www.buencafe.com/quienes-somos/

de administración por concepto de la Fábrica de Café Liofilizado, investigación, transferencia tecnológica, servicio de extensión y de los Comités Departamentales de Cafeteros y sus modificaciones." (Subrayado fuera de texto).

De acuerdo a lo anterior, los egresos y costos de administración, por concepto de la Fábrica de Café Liofilizado, fueron $33.524 millones para la vigencia 2017 y $34.299 millones para la vigencia 2018, valores objeto de esta auditoría.

Como resultado de su análisis se configuró el siguiente hallazgo:

[Título del hallazgo 12 modificado por la Contraloría Delegada para el sector Minas y Energía]

Hallazgo No. 12 - Donaciones Buencafé Fundación Nutrir y Municipio de Chinchiná (IP 5)

El artículo 8 de la Ley 42 de 1993 establece que*: "La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un periodo determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas…"*

A su turno, el artículo 3 de la Ley 610 de 2000*, respecto a la gestión fiscal reseña: "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."*

El articulo 6 ibidem señala: "*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, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, ineguitativa 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 las contralorías.

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público. (Apartes subrayados fueron declarados inexequibles por la Honorable Corte Constitucional mediante sentencia C-340 de 2007)

A su turno, y en desarrollo del mandato constitucional 355, la Corte Constitucional en sentencia C-507 de 2008[24], respecto a la prohibición para decretar auxilio o donaciones a favor de terceros reseñó:

"*La Corte Constitucional ya ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre el contenido del artículo 355 de la Carta. Según la doctrina constitucional vigente, en principio la Constitución prohíbe toda donación de recursos públicos. Sin embargo, lo anterior no significa que el Estado no pueda implementar políticas sociales o económicas que tengan como herramienta la asignación de bienes o recursos sin una contraprestación directa e inmediata a cargo del beneficiario.*

Por el contrario, en un estado social de derecho, el Estado tiene ciertas obligaciones sociales que se concretan, entre otras, en la asignación de bienes o recursos públicos a sectores especialmente protegidos por la Constitución. No obstante, para que este tipo de asignaciones resulten ajustadas a la Carta, se requiere que satisfagan, cuando menos, cuatro requisitos constitucionales que se mencionan brevemente a continuación y se explican en los apartes que siguen de esta decisión.

En primer lugar, toda asignación de recursos públicos debe respetar el principio de legalidad del gasto. En segundo término, toda política pública del sector central, cuya ejecución suponga la asignación de recursos o bienes públicos, debe encontrarse reflejada en el Plan Nacional de Desarrollo y en el correspondiente plan de inversión. Adicionalmente, toda disposición que autorice una asignación de recursos públicos sin contraprestación por parte del beneficiario, tiene que encontrarse fundada en un mandato constitucional claro y suficiente que la autorice. Por último, debe respetar el principio de igualdad."

Analizada la soportabilidad de la ejecución y gastos de Buencafé[25], se observa que, a través de diferentes facturas, fueron destinados recursos para "donaciones" al

[24] Sentencia del 21 de mayo de 2008, M.P., Jaime Córdoba Triviño, expediente D-6987 – Demanda de inconstitucionalidad
[25] Visita realizada por el equipo auditor a la Buencafé entre el 8 y 11 de octubre de2019

Comité Asesor Voluntario de Nutrición- Nutrir y, en calidad de “apoyo funcionamiento EMAO” al municipio de Chinchiná, tal y como se describe a continuación:

Tabla 10. Comité Asesor Voluntario de Nutrición – NUTRIR. Año 2015 (pesos)

Factura	Descripción	Valor
22743 del 6/03/2015	Donación	$15.074.220
22776 del 31/03/2015	Donación	$15.088.584
22785 del 30/04/2015	Donación	$15.730.176
22808 del 29/05/2015	Donación	$16.145.136
22833 del 30/06/2015	Donación	$13.888.392
22860 del 31/07/2015	Donación	$17.624.628
22892 del 31/08/2017	Donación	$16.719.696
22917 del 30/09/2015	Donación	$18.915.792
22945 del 30/10/2015	Donación	$12.640.320
22977 del 27/11/2019	Donación	$8.173.116
	Total	$150.000.060

Fuente: Facturas Buencafé

Tabla 11. Comité Asesor Voluntario de Nutrición – NUTRIR. Año 2016 (pesos)

Factura	Descripción	Valor
00215 del 29/02/2016	Donación	$2.264.748
00238 del 31/03/2016	Donación	$7.321284
00265 del 29/04/2016	Donación	$14.288.940
00289 del 31/05/2016	Donación	$15.896.340
00318 del 30/06/2016	Donación	$14.764.392
00336 del 29/07/2016	Donación	$13.733.964
00361 del 31/08/2016	Donación	$18.735.516
00392 del 30/09/2016	Donación	$19.811.628
00423 del 31/10/2016	Donación	$17.070.588
00448 del 30/11/2016	Donación	$17.865.828
00494 del 30/12/2016	Donación	$8.444.772
	Total	$150.198.000

Fuente: Facturas Buencafé

Tabla 12. Comité Asesor Voluntario de Nutrición – NUTRIR. Año 2017 (pesos)

Factura	Descripción	Valor
00529 del 28/02/2017	Donación	$19.530.000
00550 del 31/03/2017	Donación	$21.483.000
00576 del 27/04/2007	Donación	$17.577.000
00608 del 31/05/2017	Donación	$20.506.500
1706553 del 29/06/2017	Donación	$11.718.000
FN-024 del 31 /07/2017	Donación	$14.647.500
1708809 del 31/08/2017	Donación	$20.506.500
1710077 del 29/09/207	Donación	$20.506.500

1711384 del 31 de 10/2017	Donación	$20.506.500
Nota de crédito	Donación	$-16.981.500
	Total	$150.000.000

Fuente: Facturas Buencafé

Tabla 13. Comité Asesor Voluntario de Nutrición – NUTRIR. Año 2018 (pesos)

Factura	Descripción	Valor
FN-313 del 13/04/2018	Donación	$16.039.409
FN-324 del 30/04/2018	Donación	$17.517.241
FN-349 del 31/05/2018	Donación	$17.517.241
FN-374 del 29/06/2018	Donación	$16.039.409
FN-394 del 31/07/2018	Donación	$16.778.325
FN-414 del 31/08/2018	Donación	$17.517.241
FN-434 del 28/09/2018	Donación	$16.778.325
FN-453 del 31/10/2018	Donación	$17.034.484
FN-478 del 30/11/2018	Donación	$14.778.325
	Total	$150.000.000

Fuente: Facturas Buencafé

Tabla 14. Municipio de Chinchiná. Años 2015 a 2018 (pesos)

Factura	Descripción	Valor
1463 del 03/06/2015	Apoyo EMAO	$30.000.000
1476 del 28/03/2016	Apoyo EMAO	$45.000.000
1485 del 11/09/2017	Valor EMAO	$50.000.000
015 del 19/12/2018	Apoyo EMAO	$50.000.000
	Total	$175.000.000

Fuente: Facturas Buencafé

Es de recordar que, la fábrica de café liofilizado Buencafé, es de propiedad del Fondo Nacional del Café y, por ende, su presupuesto es de origen público y su destinación debe ajustarse a los lineamientos y establecidos en la Ley y el contrato de administración.

Así las cosas, el recurso público invertido en Buencafé, no pierde tal connotación con los reembolsos de gastos que cobra la fábrica a la Federación Nacional de Cafeteros como administradora de los recursos parafiscales y de la contraprestación misma.

En tal virtud, las donaciones y apoyos a funcionamientos realizados por Buencafé con recursos públicos, se considera una gestión no acorde a los fines estatales perseguidos con la contribución parafiscal cafetera, por cuanto no se encuentra la fuente de obligación legal ni contractual que habilite tales destinaciones ni tampoco una contraprestación o beneficio directo del FoNC.

[Párrafo modificado por la Contraloría Delegada para el sector Minas y Energía]

Hallazgo que amerita el inicio de una indagación preliminar.

Respuesta de la entidad:

La Federación esgrime entre otros, los siguientes argumentos:

La FNC disiente de la conclusión a la que llega la CGR por cuanto en este caso en particular se desconocen las consideraciones y condiciones especialísimas dentro de las cuales se han hecho las destinaciones de los recursos parafiscales que hoy se cuestionan.

En efecto, no puede sustraerse el ente de control de que en el caso de Buencafé, se trata de un conjunto de bienes para el ejercicio de una actividad empresarial que hace parte de la cadena de valor de la industria cafetera, en cuyo beneficio deben hacerse todas y cada una de las erogaciones con cargo a los recursos del fondo parafiscal cafetero.

La fábrica, como establecimiento de comercio, tiene una estructura de bienes y servicios afectos a esta actividad que la hacen no solamente autosostenible, sino también generadora del reconocimiento nacional e internacional y de importantes excedentes financieros que redundan en el bienestar de los caficultores de Colombia, con los cuales el FoNC hoy puede destinar mayores recursos para la generación de bienes públicos no solamente del municipio de Chinchiná, sino de todos los caficultores de Colombia ubicados en los 23 departamentos y 603 municipios cafeteros .

Es con base en dicha consideración, que ese conjunto de actividades no puede, ni debe ser indiferente, entonces, del entorno en donde éstas se desarrollan y, para ello, deben cumplir con todas y cada una de las normatividades y desafíos que implican estar en el corazón de la zona cafetera del país.

Tratándose de una fábrica de café liofilizado, la FNC como administradora del Fondo Nacional del Café atendiendo su naturaleza jurídica, funciones y propósito de promover el bienestar e interés general de los caficultores, maneja los recursos ajustados a los lineamientos constitucionales, legales, estatutarios, contractuales, jurisprudenciales y de responsabilidad social empresarial (RSE) y los establecidos en el Contrato de Administración con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración.

(…)
Y es que los aportes realizados por Buencafé que son motivo del cuestionamiento por la CGR, no están elegidos al azar, ni se destinan de manera "inequitativa" y de manera desvinculada con el bienestar de los caficultores que son los que contribuyen para el FoNC y en beneficio de quienes se deben invertir cada uno de los recursos de dicho Fondo.

En efecto, si se revisan los dos gastos cuestionados, los mismos no son sino una consecuencia necesaria y con relación directa con las políticas promovidas no solo en el Plan Nacional de Desarrollo vigente para los años auditados, sino también en el actual.

En este contexto y a través del Plan Nacional de Desarrollo, como herramienta que delimita políticas y estrategias para promover el desarrollo social y sentar las bases para atender las necesidades insatisfechas de la población y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, el Gobierno estableció los pasos a seguir en el "Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país" con el objetivo de "construir una Colombia en paz, equitativa y educada". Basado en tres pilares: Paz, Equidad y Educación.

A su vez, pone de presente el argumento de responsabilidad social empresarial así:

La cultura de Buencafé está basada en la RSE, y constituye una fuente de acceso para competir en los mercados internacionales, además, una ventaja competitiva porque permite diferenciarse en el mercado, de ahí que se encuentre incorporada como parte esencial de la estrategia de negocio para obtener un reconocimiento externo de su calidad como empresa.

La RSE es una herramienta de gestión de riesgo, en cuanto disminuye los riegos asociados a la operación empresarial. Significa inspirar confianza frente a los diferentes grupos de interés y los diferentes mercados posibles, mostrando interés por su entorno social.

En conclusión, la RSE es un lineamiento que Buencafé sigue con el fin de ser competitiva en el marco global. De no cumplir con los lineamientos de la RSE se corre el riesgo de perder clientes y mercados, lo cual impactaría negativamente al Fondo.

Hoy en día uno de los principales requerimientos para poder ingresar a los mercados del mundo es ser una empresa socialmente responsable, y Buencafé no puede ser ajena a esto. (…)

La prohibición constitucional que aduce la CGR de beneficios a terceros, no tiene aplicación tratándose de la parafiscalidad cafetera, cuando se trata de beneficios para la propia comunidad cafetera, y sobre todo para aquella que está directamente en la zona en donde se están generando los ingresos extraordinarios a través de una actividad especialísima como es la liofilización del café, teniendo en cuenta que los beneficiarios de los programas que apoya Buencafé, son actores de la comunidad, que se articulan de una u otra forma con la economía cafetera del municipio. Estos programas contribuyen a fortalecer el tejido social de una población cuya economía gravita alrededor del café.

De no contar con el aporte de Buencafé, el programa de desayunos escolares que se desarrolla con Nutrir desaparecería para el municipio de Chinchiná y se disminuiría considerablemente la oferta educativa en la EMAO. Ambas cosas necesariamente traerían consecuencias indeseables para la fábrica y, por ende, en detrimento de los bienes públicos que con sus excedentes se generan.

Y es que no olvidemos que hacer parte de estas actividades de Responsabilidad Social Empresarial que son obligatorias, implica menos gastos en otros rubros, como, por ejemplo, seguridad y vigilancia. Lo anterior por cuanto la comunidad ayuda a cuidar su fábrica porque de ella deriva bienestar para sus niños y jóvenes.

Análisis de la respuesta:

[Análisis realizado por la Contraloría Delegada para el sector Minas y Energía en acta del 17/02/2020. Sustituye el análisis realizado por la Contraloría delegada para el sector agropecuario]

> *(…)*
>
> *(…) donaciones como las anunciadas en el hallazgo pueden sin duda entenderse comprendidas dentro de los programas de desarrollo social y económico a que habilita la ley para la inversión de los recursos parafiscales involucrados, más tampoco asiste duda al comité que dicha utilidad debe ser debidamente probada, pues la misma no puede presumirse por el mero hecho de recaer en un municipio con eminente vocación cafetera.*
>
> *En tal sentido es claro que no por el hecho de encontrarse el municipio de Chinchiná en una zona de indudable influencia cafetera, por ello necesaria e indefectiblemente las inversiones que la FNC haga en pro de la comunidad en general benefician al gremio cafetero en particular. En efecto, ha debido como mínimo la FNC entrar a demostrar que la población especifica beneficiada a partir de las donaciones efectuadas hacen parte del gremio cafetero o sus familias, y no limitarse a enunciar un largo discurso en torno*

a la responsabilidad social empresarial, sin ocuparse de las consecuencias prácticas de la inversión ejecutada en beneficio del aludido gremio, las cuales han de probarse en debida forma. De otra manera, es claro que las donaciones antedichas, aunque persigan una finalidad loable, se encontrarían incursas en la prohibición señalada en el art. 355 del Texto Fundamental.

Ahora bien, tampoco puede omitir el comité que la FNC anuncia como anexos a su respuesta sendos documentos que ha debido la Contraloría delegada para el sector agropecuario valorar como condición previa a la validación del hallazgo, más no hizo pronunciamiento alguno al respecto.

Las condiciones atrás anotadas llevan al comité a concluir que la certeza del daño que el hallazgo demanda se encuentra en entredicho, motivo por el cual el comité recomienda al Contralor Delegado para el sector Minas y Energía eliminar la connotación fiscal del hallazgo y en su lugar indicar que se tramite una indagación preliminar al interior de la cual se analicen los soportes anunciados por la FNC en su respuesta y al tiempo se recauden las evidencias que resulten necesarias para determinar si la donación realizada tuvo o no impacto directo y cuantificable en el gremio cafetero en general (…)

4.3.3 Costos Administración Investigación - Cenicafé

Durante las vigencias 2017 y 2018, el FoNC adelantó investigaciones en 15 disciplinas, que apuntaron a los tres componentes de la rentabilidad económica del cultivo: aumentos de la productividad, eficiencia en el uso de insumos y mano de obra y mejora en la calidad.[26]

La ejecución de recursos en cada una de las Disciplinas[27] en las que se implementaron los proyectos y actividades de investigación, fue de $22.004 millones para 2017 y de $23.171 millones para 2018.

La contraprestación de Cenicafé, corresponde a los egresos y costos de las investigaciones, adelantadas en cada vigencia.

Para efectos del proceso auditor, la CGR solicitó a la Federación, el soporte documental de los gastos, junto con un cuadro que permitiera ver de manera

[26] Informe de Actividades de Investigación y Experimentación – Gerencia Técnica- CENICAFE
[27] Agroclimatología, Biometría, Calidad, Divulgación y Transferencia, Economía, Entomología, Experimentación, Fisiología Vegetal, Fitopatología, Fitotecnia, Mejoramiento Genético, Poscosecha, Suelos, Tecnología de la información y Comunicaciones y Unidad de Gestión de Proyectos.

desagregada el detalle de los gastos de cada disciplina seleccionada de la siguiente muestra selectiva:

Tabla 15. Disciplinas de Investigación

Disciplina	(Millones de $)	
	2018	2017
Divulgación y Transferencia	1.032	908
Experimentación	3.424	3.148
Mejoramiento Genético	2.204	2.096
Tec. Información y Comunicaciones	2.856	3.240
Total	9.516	9.392
Total gastos investigación CENICAFE	23.171	22.004
% Muestra	41,1	42,7

Fuente: Información FNC

Como respuesta a esta solicitud, la Federación de Cafeteros presentó el documento: *"Relación de resultados obtenidos en el Servicio de Investigación Científica por parte de las Disciplinas de Mejoramiento Genético, Experimentación, Tecnologías de Información y Comunicaciones, y Divulgación y Transferencia de Cenicafé, en los años 2017 y 2018"*.

Si bien, este documento muestra los resultados y avances científicos en cada disciplina, no presenta el soporte ni el detalle de los gastos realizados con ocasión de estas investigaciones, razón por la cual, la CGR no puede emitir pronunciamiento al respecto de esta contraprestación.

4.3.4 Servicio de extensionistas y transferencia de tecnología

Esta contraprestación hace referencia al servicio de extensión entendido también como capacitación, diversificación y asistencia técnica, con cargo a los recursos del Fondo Nacional del Café (Cláusula Cuarta del Contrato de administración, literal h)

Este programa, de acuerdo a los informes de legalización de la FNC, cubre los costos por la ejecución de las siguientes actividades: Actualización SICA, Asesoría Crédito, Gestión Empresarial, Transferencia de Tecnología y Cafés Especiales.

Para el año 2017, el valor pagado por el servicio de extensión fue de $83.397 millones y para el año 2018 de $93.406 millones.

Revisados los soportes de las actividades por el servicio de extensionistas y transferencia no se identificaron hechos susceptibles de observaciones.

4.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3

OBJETIVO ESPECÍFICO 3
Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento del art 59 de la ley 863 de 2003, sobre la ejecución de las transferencias cafeteras a los comités departamentales de Huila, Valle, Santander y Quindío.

El artículo 59 de la Ley 863 de 2003, crea una transferencia cafetera con cargo al Fondo Nacional del Café administrado por los Comités Departamentales de Cafeteros así: "*TRANSFERENCIAS Y DESTINACIONES. Créase una Transferencia Cafetera con cargo al Fondo Nacional del Café, que será administrado <sic> en forma independiente por los Comités Departamentales de Cafeteros de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, en contabilidad separada, de acuerdo con los parámetros del contrato de administración del Fondo, que se destinará a programas de desarrollo social y económico de las zonas cafeteras, de fomento y apoyo al cooperativismo, de mejoramiento de las condiciones de la población campesina en zonas cafeteras, directamente o a través de convenios con los entes territoriales, cuando lo permita la naturaleza de los programas.*

El monto de la Transferencia Cafetera será el equivalente al 16% de la contribución cafetera, antes de adicionar los dos centavos de dólar (USS $ 0.02), a que hace referencia el inciso 2º del artículo 63 de la Ley 788 de 2002.

La transferencia cafetera será adjudicada a cada Comité Departamental de Cafeteros teniendo en cuenta, entre otros criterios: la producción y el número de familias cafeteras."

Así las cosas, para el año 2017, la transferencia fue de $49.051 millones y para el año 2018 de $45.971 millones, valores que se distribuyeron en los 15 Comités Departamentales de Cafeteros, de los cuales fueron objeto de evaluación los Comités de Huila, Quindío, Santander y Valle.

Del análisis realizado se determinaron los siguientes hallazgos:

4.4.1 Nivel Central

Hallazgo No. 13 - Gastos Generales con cargo a la Ley 863 de 2003

El artículo 8 de la Ley 42 de 1993 establece que: "*La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un periodo determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas*…"

A su turno, el artículo 3 de la Ley 610 de 2000, respecto a la gestión fiscal reseña*: "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."*

El artículo 59 de la Ley 863 de 2003, con ocasión de las transferencias cafeteras y sus destinaciones establece:

"Créase una Transferencia Cafetera con cargo al Fondo Nacional del Café, que será administrado <sic> en forma independiente por los Comités Departamentales de Cafeteros de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, en contabilidad separada, de acuerdo con los parámetros del contrato de administración del Fondo, que se destinará a programas de desarrollo social y económico de las zonas cafeteras, de fomento y apoyo al cooperativismo, de mejoramiento de las condiciones de la población campesina en zonas cafeteras, directamente o a través de convenios con los entes territoriales, cuando lo permita la naturaleza de los programas.

El monto de la Transferencia Cafetera será el equivalente al 16% de la contribución cafetera, antes de adicionar los dos centavos de dólar (USS $ 0.02), a que hace referencia el inciso 2º del artículo 63 de la Ley 788 de 2002".

El Consejo de Estado, en concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del 13 de junio de 2002, radicado 1380, respecto a la posibilidad de cobro por la administración de la transferencia de la Ley 863 de 2003 reseñó:

(…)

"En el artículo 19 estableció una contribución con destino al Fondo Nacional del Café, de acuerdo con los objetivos previstos en las leyes que le dieron origen, leyes que en ningún momento han sido derogadas. Concretamente, el mecanismo de beneficio social de las zonas cafeteras lo cumplen básicamente los Comités Departamentales y Municipales, especie de órganos de descentralización administrativa de la Federación.

Lo cierto es que dentro de los rubros por gastos de administración del Fondo Nacional del Café se incluyen costos relativos al funcionamiento o actividad de los Comités de Cafeteros, que en lo que atañe con las labores de beneficio social desarrollan una actividad especial y propia. De ahí que el 9% recibido de las transferencias cafeteras es sólo el reconocimiento de gastos de administración de tales transferencias. Por esta razón debe ser el administrador del Fondo, para el caso el Comité Nacional de Cafeteros, el que estime y determine el reconocimiento de los costos por administración de esas transferencias.

Pero hay más: recibir ese reconocimiento de gastos es una necesidad nacida de la ejecución de esos recursos en los programas que señala la ley; sin él no podrían pagarse los costos de ejecución de las obras. Un argumento de ejemplo ayuda a sustentar lo expuesto: es lo que ocurre con las partidas presupuestales que indican una suma determinada para una inversión, sin discriminar separadamente el monto de los gastos para hacer dicha inversión y el costo de ésta en sí. ¿Habría lugar a decir que la administración no puede atender esos gastos, por no estar previstos en la partida respectiva? No lo cree así la Sala."

Por su parte, el literal i) de la cláusula cuarta del contrato de administración del Fondo Nacional de Café, establece como función del Comité Nacional de Cafeteros la facultad de fijar la contraprestación para administración y gestión de los recursos de la Ley 863 de 2003, así:

"*Fijar la contraprestación para la FEDERACIÓN derivada de la administración y gestión de los recursos de la Ley 863 de 2003 y demás erogaciones que con cargo al FONDO fueren autorizadas por el Comité Nacional de Cafeteros, de conformidad con la Ley 101 de 1993 y las demás normas que resulten aplicables, previa presupuestación correspondiente*".

A su turno, la cláusula 7 ibidem, respecto a las obligaciones de la Federación como administrador del Fondo Nacional del Café en su numeral 7 mencionó: "*Indicar en forma expresa el nombre del FONDO cuando se realice cualquier actividad que sea financiada con sus recursos".*

Y finalmente, la Cláusula Decimoséptima estableció: *"(…) Siempre que la Federación asuma a la prestación directa del servicio, realizará un análisis de los*

factores de calidad, costo-beneficio, experiencia, oportunidad y otros pertinentes en las circunstancias concretas de que se trate, con miras a determinar su razonabilidad tomando en consideración las posibilidades, condiciones y precios del mercado."

Analizada la información que soporta la ejecución de recursos de la Ley 863 de 2003, se observa que, se destinaron recursos para el pago de conceptos tales como: aires acondicionados, impuestos prediales, servicios públicos, adecuaciones y manteamientos de bienes inmuebles, pólizas de seguros, ARL, impuestos de rodamiento, adiciones contractuales, entre otros, tal como se detalla en el cuadro del Anexo 2. Gastos Generales con cargo a la Ley 863 de 2003, por un valor de $ $1,198 millones para la vigencia de 2017 y $1,594 millones para el 2018, conceptos que no se enmarcan en lo definido en el artículo 59 de la mencionada Ley.

Lo anterior, obedece a deficiencias por parte de los Comités Departamentales de cafeteros, al no diferenciar actividades que son propias de su funcionamiento administrativo como dependencia gremial de la Federación Nacional de Cafeteros con los recursos públicos derivados de la Ley 863 de 2003, lo que genera riesgos para el cumplimiento de la atención de las necesidades de los caficultores.

Respuesta de la entidad:

Para dar respuesta a esta Observación, es necesario precisar, que los recursos administrados por los Comités Departamentales de Cafeteros, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 9 de 1991 y la Ley 863 de 2003, son los destinados a atender programas de desarrollo social y económico en zonas cafeteras, de fomento y apoyo al cooperativismo y de mejoramiento de las condiciones de la población campesina en estas zonas, directamente o a través de convenios con las entidades territoriales, cuando lo permita la naturaleza de los programas.

En ese sentido se señala, que la ley 9 de 1991, fue derogada por la Ley 788 de 2002 con lo cual la Transferencia Cafetera desapareció del mundo jurídico y económico cafetero y, solo fue hasta la expedición de la Ley 863/03, articulo 59, que fue establecida nuevamente, en los siguientes términos: "*[…] Transferencias y Destinaciones. Créase una Transferencia Cafetera con cargo al Fondo Nacional del Café, que será administrado en forma independiente por los Comités Departamentales de Cafeteros de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, en contabilidad separada, de acuerdo con los parámetros del contrato de administración del Fondo, que se destinara a programas de desarrollo social y económico de las zonas cafeteras, de fomento y apoyo al cooperativismo, de mejoramiento de las condiciones de la población campesina en zonas cafeteras, directamente o a través de convenios con los entes territoriales, cuando lo permita la naturaleza de los programas […]"*

Como se aprecia, el fin perseguido por el legislador tributario tanto en la Ley 9/91 como en la Ley 863/03, es exactamente el mismo, por lo que habiendo remanentes de recursos de Ley 9/91 de los Comités Departamentales de Cafeteros, no había razón ninguna para que los mismos se siguieran manejando separadamente de los recursos de la Ley 863/03, en tanto y en cuanto, si bien tienen diferente fuente legal, lo cierto, es que persiguen un mismo propósito y para la aplicación del recurso público, también tienen unas reglas que resultan ser idénticas.

De acuerdo con lo anterior, la FNC buscando eficiencia operacional, adoptó la decisión de manejar en una sola estructura los recursos públicos provenientes de las normas en cita; reiterando que con esta medida no existe violación a ninguna norma en particular, porque, como ya se señaló: **(i)** tanto la norma derogada como la vigente persiguen un mismo propósito que es destinar dichos recursos *"[…] a programas de desarrollo social y económico de las zonas cafeteras, de fomento y apoyo al cooperativismo, de mejoramiento de las condiciones de la población campesina en zonas cafeteras, directamente o a través de convenios con los entes territoriales, cuando lo permita la naturaleza de los programas […]* y **(ii)** porque tampoco se estaría incumpliendo los términos y condiciones del Contrato de Administración del Fondo Nacional del Café, particularmente en lo relacionado con el principio presupuestal relativo a la separación de cuentas, en la medida que se seguirá conservando la contabilidad separada para los demás recursos de dicho Fondo.

Por lo anteriormente señalado, fue que a partir de 2017, los activos que hacían parte de las estructuras financieras de los recursos de las Leyes 9 de 1991 y 863 de 2003, pasaron a conformar una estructura financiera unificada denominada "transferencia cafetera" y, es por esta razón, que las erogaciones producto de los activos del FoNC, adquiridos con la derogada transferencia de ley 9 de 1991, los cuales mantienen la vocación del artículo 59 de la ley 863, son soportadas con los recursos públicos que se encuentran contabilizados en dicha estructura financiera unificada, se reitera, en la medida en que a los recursos derivados de dichas leyes, el legislador tributario les dio una misma finalidad.

En tal sentido y en gracia de discusión, si no se hubieren unificado tales estructuras, lo cierto es que el mantenimiento de los bienes de destinación especial que son del Fondo Nacional del Café, debía haberse atendido con recursos del Fondo como bien lo establece el contrato de administración y las normas generales atribuibles a los ingresos y gastos de los recursos del Fondo Nacional del Café.

Así las cosas, a continuación, cada Comité Departamental de Cafeteros, da respuesta a la Observación en los siguientes términos:

a) Comité Departamental de Cafeteros de Antioquia

Todos los gastos observados están asociados exclusivamente a los siguientes activos propiedad del Fondo que se encuentran en su contabilidad.

Tabla No. 25. Inmuebles propiedad del Fondo Nacional del Café

Activo fijo	Fe.capit.	Denominación del activo fijo
2000001089	07.09.1995	Terreno Santa Fe De Antioquia
2000001090	06.08.1997	Terreno Santa Barbara
2000001091	31.10.1995	Terreno Urrao
2000001092	20.12.1996	Terreno Abejorral
2000001093	18.07.1974	Terreno Amalfi
2000001094	18.02.1994	Terreno Anzá
2000001095	20.12.1996	Terreno Jericó
2000001096	23.12.1997	Terreno Montebello
2000001097	20.12.1996	Terreno Salgar
2000001098	31.07.1994	Terreno San Luis
2000001099	20.12.1996	Terreno Sonson
2000001105	26.11.1999	Lote Sodimac-Home Center (Medellin)
2000001123	20.12.1996	Edificio Abejorral
2000001124	30.09.1997	Edificio Amalfi
2000001125	30.09.1997	Edificio Anza
2000001126	20.12.1996	Edificio Heliconia
2000001131	30.09.2003	Edificio Yarumal
2000001132	01.11.1997	Edificio Monterrey
2000001133	23.12.1997	Edificio Montebello
2000001134	20.12.1996	Edificio Salgar
2000001135	30.09.1997	Edificio San Luis
2000001136	20.12.1996	Edificio Sonson
2000001139	26.11.1999	Edificio Sodimac-Home Center (Medellin)
2000001149	30.06.2005	Bodega Barbosa
2000001151	20.03.1997	Edificio De Urrao
2000001152	29.07.1998	Edificio Santafe De Antioquia
2000001153	11.06.1998	Edificio Santa Barbara
2000001260	20.12.1996	Bodega Jerico

Activo fijo	Fe.capit.	Denominación del activo fijo
2000001288	30.09.2011	Terreno Barbosa
2000001289	30.09.2011	Terreno Yarumal
2000001323	07.09.1995	Terreno Santa Fe De Antioquia
2000001324	06.08.1997	Terreno Santa Barbara
2000001325	31.10.1995	Terreno Urrao
2000001326	20.12.1996	Terreno Abejorral
2000001327	18.07.1974	Terreno Amalfi
2000001328	18.02.1994	Terreno Anza
2000001329	23.12.1997	Terreno Montebello
2000001330	31.07.1994	Terreno San Luis
2000001331	20.12.1996	Terreno Sonson
2000001340	20.12.1996	Edificio Abejorral
2000001341	30.09.1997	Edificio Amalfi
2000001342	30.09.1997	Edificio Anza
2000001343	20.12.1996	Edificio Heliconia
2000001344	20.12.1996	Edificio Heliconia
2000001345	20.12.1996	Edificio Heliconia
2000001346	20.12.1996	Edificio Heliconia
2000001347	20.12.1996	Edificio Heliconia
2000001348	30.09.2003	Edificio Yarumal
2000001349	23.12.1997	Edificio Montebello
2000001350	30.09.1997	Edificio San Luis
2000001351	20.12.1996	Edificio Sonson
2000001358	30.06.2005	Bodega Barbosa
2000001360	20.03.1997	Edificio De Urrao
2000001361	29.07.1998	Edificio Santafe De Antioquia
2000001362	11.06.1998	Edificio Santa Barbara
2000001382	30.09.2011	Terreno Barbosa
2000001383	30.09.2011	Terreno Yarumal

Explicación

<table>
<tr><th>Comité Departamental Antioquia</th><th>EXPLICACIÓN</th></tr>
<tr><td>Servicio de Energía</td><td rowspan="2">Se informa que solo se pagan servicios públicos de inmuebles que son de propiedad del FoNC y que se encuentran desocupados, en el momento en que los mismos son ocupados por un tercero vía arrendamiento o por el comité, el pago de este rubro es asumido por quien ocupa el inmueble.</td></tr>
<tr><td>Servicios Públicos</td></tr>
<tr><td>Impuesto predial</td><td>Correspondientes a activos inmuebles de propiedad del FoNC</td></tr>
<tr><td>Administración locales</td><td>Correspondientes a activos inmuebles de propiedad del FoNC</td></tr>
<tr><td>Facturas servicios varios</td><td>Mantenimientos, adecuaciones y vigilancia de activos inmuebles propiedad del FoNC</td></tr>
<tr><td>Pólizas</td><td>Las pólizas asumidas por el fondo corresponden a los seguros de todo riesgo que ampara los inmuebles de propiedad del FoNC</td></tr>
<tr><td>Contribución a la valorización</td><td>La contribución de valorización corresponde a una obligación legal facturada por el Municipio de Medellín en el año 2017 para el inmueble denominado Fedetrilla y Monterrey, ambos de propiedad del Fondo Nacional del Café.</td></tr>
<tr><td>Otros</td><td>Corresponde al siguiente detalle:
<table>
<tr><th>CONCEPTO OTROS</th><th>VALOR</th></tr>
<tr><td>PAGO POR ESTUDIO DE TITULOS DEL INMUEBLE DE EBÉJICO</td><td>$ 737.717,00</td></tr>
<tr><td>REINTEGRO AL ARRENDATARIO POR EL MANTENIMIENTO DEL INMUEBLE SONSON</td><td>$ 1.858.044,00</td></tr>
<tr><td>REINTEGRO AL ARRENDATARIO DE GASTO SERVICIOS PUBLICO C.C.MONTERREY</td><td>$ 63.900,00</td></tr>
<tr><td>REINTEGRO AL ARRENDATARIO POR EL MANTENIMIENTO DEL INMUEBLE SONSON</td><td>$ 261.000,00</td></tr>
<tr><td>PRIMA SEGURO ARRENDAMIENTOS LOCALES CC MONTERREY A LA ASEGURADORA SEGUROS BOLIVAR</td><td>$ 304.855,00</td></tr>
<tr><td>TOTAL</td><td>$ 3.225.516,00</td></tr>
</table></td></tr>
</table>

Nota Aclaratoria: En el año 2017, el inmueble de Ebéjico (la edificación) era de propiedad del FoNC. Dentro del proceso de saneamiento de inmuebles esta edificación se vendió en diciembre de 2018 a la Cooperativa de Caficultores del Occidente de Antioquia.

Comité Departamental Antioquia	EXPLICACIÓN
AIRE ACONDICIONADO C.C MONTERREY	Correspondientes a activos inmuebles de propiedad del FoNC
Impuesto Predial	Correspondientes a activos inmuebles de propiedad del FoNC
Servicio de aseo	Correspondientes a activos inmuebles de propiedad del FoNC

Comité Departamental Antioquia	EXPLICACIÓN
Servicios Públicos locales Monterrey	Se informa que solo se pagan servicios públicos de inmuebles que son de propiedad del FoNC y que se encuentran desocupados, en el momento en que los mismos son ocupados por un tercero vía arrendamiento o por el comité, el pago de este rubro es asumido por quien ocupa el inmueble.
Admon Locales Monterrey	Correspondientes a activos inmuebles de propiedad del FoNC
Cuota Extraordinaria Admon Monterrey	Correspondientes a activos inmuebles de propiedad del FoNC
Mantenimiento y gabinete edificio Sonson	Correspondientes a activos inmuebles de propiedad del FoNC
Mantenim y sumin Planta electrica CC Monterrey	Correspondientes a activos inmuebles de propiedad del FoNC
Adecuación edificio Abejorral y adiciones	Correspondientes a activos inmuebles de propiedad del FoNC
Adecuación edificio Salgar	Correspondientes a activos inmuebles de propiedad del FoNC
Malla para palomas Eedificio Yarumal	Correspondientes a activos inmuebles de propiedad del FoNC
Adecuación y mantenimiento edificio Sta Bárbara	Correspondientes a activos inmuebles de propiedad del FoNC
Seguro de arrendamiento CC Monterrey	Póliza de seguro que ampara los contratos de arrendamiento del inmueble Monterrey. Mitiga el riesgo en caso de que uno de los arrendatarios no pague.
ADC y Man Edificio Amalfi	Correspondientes a activos inmuebles de propiedad del FoNC
Obras reparación adecuación adiciones edificio Heliconia	Correspondientes a activos inmuebles de propiedad del FoNC
Mantenimiento y adecuación edificio San Luis	Correspondientes a activos inmuebles de propiedad del FoNC
Adecuación y Mantenimiento edificio Santa Fe de Antioquia	Correspondientes a activos inmuebles de propiedad del FoNC
Adecuación, Mantenimiento, cubierta Edificio Barbosa	Correspondientes a activos inmuebles de propiedad del FoNC
Mantenimiento Edificio Jericó	Correspondientes a activos inmuebles de propiedad del FoNC
Adecuación Edificio Urrao	Correspondientes a activos inmuebles de propiedad del FoNC
Diseño Extracción de olores Monterrey	Correspondientes a activos inmuebles de propiedad del FoNC

Se adjunta la carpeta denominada “Antioquia” con 299 documentos PDF

b) Comité Departamental de Cafeteros de Cesar La Guajira

Los recaudos que se reciben por concepto de arriendo de los inmuebles del FoNC son utilizados para:

- Pago de Impuesto predial de los inmuebles del Fondo Nacional del Café.

2017	$ 23.534.358
2018	$ 2.732.038

- Servicio de mantenimiento y suministro de materiales, para el mantenimiento de los mismos inmuebles de propiedad del Fondo Nacional del Café.

2017	$ 9.500.000
2017	$ 58.378.865
2018	$ 7.032.000

Por otra parte, durante la vigencia 2018 se realizó una reunión para capacitación a caficultores en el salón de reuniones de la Casa de la Cultura del municipio de Villanueva, La Guajira.

Como fue una legalización, en el texto se colocó "suministro de hielo casa de la cultura", aclaramos que realmente son $19.000 que corresponden al suministro de hielo para refrigerios de los asistentes; los otros $271.500 fueron utilizados para alquiler de sillas, mesas y otros enseres para la organización del evento, para un total de $290.500.

Finalmente, la partida de $58.280 de Otros, corresponde a una corrección del impuesto 4XMIL, de los siguientes documentos 7100031136 ($854), 7100031143 ($14.831), 7100031146 ($17.148), 7100031148 ($1.711) Y 7100031151 ($23.736).

Se adjunta carpeta “Cesar” con 1 documentos PDF que contiene los soportes de los gastos.

c) Comité Departamental de Cafeteros de Cundinamarca

Con base en nuestra información documental, la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia- Comité de Cafeteros de Cundinamarca realizó los pagos que se adjuntan en el cuadro y los cuales corresponden a gastos inherentes al sostenimiento de cada uno de los inmuebles, los cuales son de propiedad del Fondo Nacional del Café.

Por lo anterior, consideramos que los gastos que se solicitan justificar son elegibles, buscando cumplir con las obligaciones que se generan del mismo

inmueble, y también garantizando la protección del patrimonio del Fondo haciendo los mantenimientos físicos que se han requerido.

Gastos inmuebles Cundinamarca– Ley 863 año 2017

IMPUESTO PREDIAL	**$**	**8.977.549,00**	Estos 10 inmuebles ubicados en Cundinamarca, son de Propiedad del Fondo Nacional del Café (con escrituras públicas). Están registrados en recursos Fon2-6420 Transf.Ley 863 (antes Transferencia Ley 9), por lo tanto los impuestos son gastos elegibles, porque son inherentes al inmueble.
Inmueble Pulí	$	62.900,00	
Inmueble San Francisco	$	824.746,00	
Inmueble Pacho	$	1.715.851,00	
Inmueble Chaguaní	$	128.608,00	
Inmueble Sasaima	$	1.780.781,00	
Inmueble La Vega	$	2.943.832,00	
Inmueble Vergara-Cerinza	$	101.791,00	
Inmueble San Juan Rioseco	$	369.600,00	
Inmueble San Juan Rioseco 1er piso	$	606.200,00	
Inmueble El Peñon	$	443.240,00	
SUMINISTROS Y MANTENIMIENTOS	**$**	**6.093.100,00**	Estos gastos son elegibles en recursos de Transferencia Ley 863 (Antes Ley 9), pues los 10 inmuebles son de Propiedadd de este presupuesto y se deben mantener en buen estado para salvaguardar el valor del patrimonio del Fondo.
Arreglo tanque reserva agua y jornales limpieza Sasaima	$	1.868.000,00	
Mant.menores en cubierta Vergara-Cerinza	$	344.200,00	
Mant.menor tubería San Juan	$	180.000,00	
Cambio baldosas y mant.tejas La Vega	$	3.700.900,00	
TOTAL GASTOS INMUEBLES 2017	**$**	**15.070.649,00**	

Gastos inmuebles Cundinamarca– Ley 863 año 2018

IMPUESTO PREDIAL	**$**	**10.557.243,00**	Estos 10 inmuebles ubicados en Cundinamarca, son de Propiedad del Fondo Nacional del Café, (con escrituras públicas). Están registrados en recursos Fon2-6420 Transf.Ley 863 (antes Transferencia Ley 9), por lo tanto los impuestos son un gastos elegible, porque son inherentes directamente a cada inmueble.
Inmueble Pulí	$	64.700,00	
Inmueble San Francisco	$	939.688,00	
Inmueble Pacho	$	1.906.982,00	
Inmueble Chaguaní	$	257.115,00	
Inmueble Sasaima	$	2.350.200,00	
Inmueble La Vega	$	3.438.810,00	
Inmueble Vergara-Cerinza	$	102.121,00	
Inmueble San Juan Rioseco	$	380.800,00	
Inmueble San Juan Rioseco 1er piso	$	624.400,00	
Inmueble El Peñon	$	456.539,00	
Paz y salvo predial La Vega	$	14.588,00	
Paz y salvo predial Pulí	$	13.000,00	
Paz y salvo predial Sasaima	$	8.300,00	
POLIZA TERREMOTO	**$**	**4.044.842,00**	Estos 10 inmuebles ubicados en Cundinamarca, son de Propiedad del Fondo Nacional del Café, (con escrituras públicas). Están registrados en recursos Fon2-6420 Transf.Ley 863 (antes Transferencia Ley 9), por lo tanto las pólizas de seguros adquiridas para proteger en caso de siniestros, son un gastos elegible.
Inmueble Pulí	$	41.989,00	
Inmueble San Francisco	$	925.488,00	
Inmueble Pacho	$	690.056,00	
Inmueble Chaguaní	$	276.698,00	
Inmueble Sasaima	$	234.047,00	
Inmueble La Vega	$	672.638,00	
Inmueble Vergara-Cerinza	$	199.728,00	
Inmueble San Juan Rioseco	$	237.814,00	
Inmueble San Juan Rioseco 1er piso	$	476.459,00	
Inmueble El Peñon	$	289.924,00	
SERVICIOS PÚBLICOS	**$**	**8.495.830,00**	Estos gastos son elegibles en recursos de Transferencia Ley 863 (Antes Ley 9), pues los 10 inmuebles son de Propiedadd de este presupuesto y generan gastos de servicios públicos.
HONORARIOS AVALUO CASA DE SAN JUAN DE RIOSECO	**$**	**2.499.000,00**	A los inmuebles de Pulí y San Juan de Rioseco (de propiedad del Fondo Nacional de Café) se les realizó un avalúo comercial, teniendo en cuenta que en esa fecha se planteó la posibilidad de venderlos.
ACTA LIQUIDACION Y MANTENI CASA CAFÉ PACHO	**$**	**56.094.082,00**	Este inmueble es de propiedad de Fondo Nacional del Café (con escritura pública) y presentó problemas de humedad en la cubierta y en el piso, por lo tanto fue necesario realizar un contrato para adecuación y reparaciones de cielo raso, pisos, pintura interior y exterior, carpintería madera y metálica, construcción rampa y otros.
MANTENIMIENTO CASA DEL CAFÉ LA VEGA	**$**	**1.000.000,00**	El inmueble es de propiedad del Fondo Nacional del Café (con escritura pública) y al presentar inconvenientes por goteras fue necesario realizar un mantenimiento de cubierta.

Se adjunta carpeta “Cundinamarca” con 129 documentos PDF.

d) Comité Departamental de Cafeteros de Nariño

AÑO 2017

- Ajuste Acreedor Impuesto $1.034.478. El gasto corresponde al Impuesto predial del año 2017, de uno de los inmuebles de propiedad del FoNC de Café en el municipio de Sandoná.

- Mantenimientos y construcciones $96.203.256. Los inmuebles de propiedad del FoNC requieren mantenimiento continuo para evitar un detrimento patrimonial, es por esto por lo que se realiza en cada vigencia el mantenimiento de estos. En este año 2017, previa validación con el área de Ingeniería, se determinó realizarles estos mantenimientos y arreglos que se hacían necesarios a las casas del café en los municipios de Tambo, Consacá, Taminango, Piedrancha, Los Andes, La Unión y San José de Albán, del Departamento de Nariño.

- Impuesto predial bienes inmuebles $7.684.362. Los Inmuebles de propiedad del FoNC requieren estar al día en temas como los impuestos prediales, es por eso que en el año 2017 se cumplió con esta obligación, cancelando el impuesto predial de los inmuebles de propiedad del FoNC ubicados en los municipios de La Florida, Matituy, Consacá, Sandoná, Ancuya, San José de Alban, Samaniego, Linares, Los Andes Sotomayor, Taminango y Pasto.

- Impuesto predial edificio Mallama $39.713. En el municipio de Mallama se posee un Inmueble de propiedad del FoNC, por lo que se realizó el pago del respectivo impuesto predial del año 2017

- Compra llantas $1.320.000
- Lamina y pintura vehículo $4.000.000
- Rodamiento-SOAT $932.460
- Revisión tecno mecánica, compra forros, compra repuestos vehículos $2.961.500

  El FoNC posee un vehículo Toyota, modelo 1998, Cabinado, Placa ERM-052, el cual requiere cada vigencia de unos gastos específicos para mantenerlo en buen estado y evitar el detrimento patrimonial. De igual manera se requiere tener toda la documentación como SOAT, impuesto y seguro todo riesgo al día. Los gastos que se detallan se realizaron con el fin antes mencionado.

- ARL independientes $1.089.490. El Comité Nariño, para los trabajos de mantenimiento de los inmuebles del FoNC, suscribió contratos de obra, que tienen riesgo 5 y es obligación del contratante en este caso FNC como Administradora del FoNC, realizar los pagos a la ARL respectiva.

  El decreto que establece dicha reglamentación es el 0723 de 2013 y la Resolución 2087 de 2013.

- Limpieza canal inmueble de Pasto $100.000. Trabajos de limpieza de canales, cambio de tubos luminarios y arreglo desagüe lavamos en la casa del café del municipio de la Florida de propiedad del FoNC.

AÑO 2018

- Impuesto Predial $6.342.736. Los inmuebles de propiedad del FoNC, requieren estar al día en temas como los impuestos prediales, es por eso que en este año se cumplió con esta obligación, cancelando el impuesto predial de los inmuebles ubicados en los municipios de La Florida, Matituy, Consacá, Sandoná, Ancuya, San José de Alban, Samaniego, Linares, Los Andes Sotomayor, Taminango, Tablón y Pasto.

- Impuesto rodamiento Toyota $145.600
- Servicio mantenimiento vehículo ERM052 $475.546
- SOAT y póliza Toyota $4.820.257

  El FoNC posee un Vehículo Toyota, modelo 1998, Cabinado, Placa ERM-052, el cual requiere cada vigencia de unos gastos específicos para mantenerlo en buen estado y evitar el detrimento patrimonial. De igual manera se requiere tener toda la documentación como SOAT, impuesto de vehículo y seguros contra todo riesgo al día. Los gastos que se detallan se realizaron con el fin antes mencionado.

- Certificados de Tradición $293.400. Este gasto corresponde al trámite de certificado de libertad y tradición de todos los inmuebles del FoNC que se encuentran en el departamento de Nariño.

- Planilla ARL $85.300. El Comité Nariño, para los trabajos de mantenimiento de los inmuebles del FoNC, suscribió contratos de obra, que tienen riesgo 5 y es obligación del contratante en este caso FNC como administradora del FoNC, realizar los pagos a la ARL respectiva.

El decreto que establece dicha reglamentación es el 0723 de 2013 y la Resolución 2087 de 2013.

- Póliza Multirriesgo corporativo $3.153.492. Esta póliza cubre a los inmuebles del FoNC en los municipios de La Florida, Matituy, Consacá, Sandoná, Ancuya, San José de Albán, Samaniego, Linares, Los Andes Sotomayor, Taminango, Tablón.

- Mantenimiento casas la Florida; Matituy, Taminango $12.021.140
- Mantenimiento edificios Café Albán, Sandoná y Sotomayor $28.109.551

El FoNC posee inmuebles en algunos municipios cafeteros como la Florida, Matituy, Taminango, San José de Alban, Sandoná y Sotomayor. Dichos inmuebles requieren mantenimiento continuo para conservarlos en buen estado y evitar así un detrimento patrimonial, es por esto que en este año 2018, se está realizando el mantenimiento de los inmuebles ubicados en los municipios antes mencionados. En algunos de ellos como es el caso de Alban, Sandoná y Sotomayor, es la continuación a los arreglos iniciados en el año 2017.

Se adjunta carpeta “Nariño” que tiene 37 archivos PDF con los soportes de los gastos pagados.

e) Comité Departamental de Cafeteros del Tolima

Se confirma que los gastos son elegibles en el presupuesto de la ley 863 para las vigencias 2017 y 2018, por cuanto corresponden a gastos derivados de activos fijos de propiedad del Fondo Nacional del café (Pólizas de seguro, impuesto predial, honorarios peritaje) y a gastos asociados a convenios donde la FNC actúa como administradora del Fondo Nacional de café (Pólizas) como sigue:

VIGENCIA 2017

COMITÉ TOLIMA	VALOR	JUSTIFICACION
Poliza Convenios municipios	$ 1.605.984	Estos gastos son elegibles, dado que corresponden a polizas derivadas de convenios donde la FNC actua como administradora del Fondo Nacional del Café
Polizas seguro vehiculos comité	$ 44.133.685	Estos gastos son elegibles, ya que corresponden a polizas de seguro todo riesgo que amparan los vehiculos de propiedad del Fondo Nacional del café
Poliza segu equipo contratista	$ 55.429.855	Estos gastos son elegibles, ya que corresponden a polizas de seguro todo riesgo que amparan la maquinaria de propiedad del Fondo Nacional del café
Total	$ 101.169.524	

VIGENCIA 2018

COMITÉ TOLIMA		VALOR	JUSTIFICACION
Impuesto Predial			
Inpuesto Predial	$	699.830	Este gasto es elegible, ya que corresponde al impuesto predial del inmuble de propiedad del Fondo Nacional del café, ubicado en el municipio de Casabianca-
Honorarios dictamen pericial y querella	$	1.762.484	
HONORARIOS DICTAMEN PERICIAL QUERELLA CASABIANCA	$	1.562.484	Si es un gasto elegible por cuanto corresponde a un proceso policivo por perturbación a la posesion adelantado en la inspección de policia de Casabianca, que se inicio a raiz de las perturbaciones al inmueble de propiedad del Fondo Nacional del café, ubicado en este Municipio
HONORARIOS PROVISIONALES PERICIALES CASABIANCA	$	200.000	Si es un gasto elegible por cuanto corresponde a los honorarios por peritaje fijados dentro del proceso de deslinde y amojonamiento, en el inmueble de propiedad del FoNC, adelantado en el juzgado unico promiscuo de este municipio.
Polizas Maquinaria, Convenios y multiproposito	$	22.565.299	
SEGURO TODO RIESGO 2018 VOLQUETA KODIAK IBO132	$	2.972.140	
SEGURO TODO RIESGO 2018 VOLQUETA KODIAK IBO131	$	2.972.141	
SEGURO TODO RIESGO MAQ 2018 VIBROCOMPACTADOR 59	$	3.070.537	Estos gastos son elegibles, ya que corresponden a polizas de seguro todo riesgo que
SEG.TODO RIESGO MAQ 2018 CARGADOR CATERPILLAR 58	$	5.801.700	amparan los vehiculos y maquinaria de propiedad del Fondo Nacional del café
POL. 0108075-8/18 POLIZA MULTIRRIESGO	$	837.297	Este gasto es elegible, dado que corresponde a la poliza multiriesgo corporativo, de cobertura general del edificio de propiedad del Fondo Nacional del café
TER18ME00001 POLIZA 1969007-4 CONV 1905	$	428.285	Este gasto es elegible, dado que corresponde a poliza derivada de un convenio donde la FNC actua como administradora del Fondo Nacional del Café
SOAT y CIN GOB TOLIMA IMP. VOLQUETAS IBO132-131	$	1.408.250	Este gasto es elegible, dado que corresponde al SOAT de la volqueta IBO 131 y al IMPUESTO DE VEHICULO de las volquetas IBO 131 y 132, de propiedad del Fondo Nacional del Café
CRS 7203-4907- LUIS CARLOS BOHOQUEZ	$	1.560.922	Si es un gasto elegible por cuanto corresponde a la prestacion de servicios profesionales por el proceso administrativo de perturbación , en el inmueble de propiedad del Fondo Nacional del café, ubicado en el Municipio de Casablanca
CRS 7203-4906- LUIS CARLOS BOHOQUEZ	$	1.560.922	Si es un gasto elegible por cuanto corresponde a la prestacion de servicios profesionales por el proceso administrativo de perturbación , en el inmueble de propiedad del Fondo Nacional del café, ubicado en el Municipio de Casablanca
CRS 7203-4905- LUIS CARLOS BOHOQUEZ	$	1.953.105	Si es un gasto elegible por cuanto corresponde a la prestacion de servicios profesionales para instaurar proceso ordinario de deslinde y amojonamiento, en el inmueble de propiedad del Fondo Nacional del café, ubicado en el Municipio de
Total	$	25.027.613	

Se adjuntan los soportes del gasto en cada caso en la carpeta denominada “Tolima”. 1 archivo Excel y 6 archivos PDF.

Hasta aquí los gastos imputables a activos de la antigua cuenta de “destinación especial”- Fondo Nacional del café.

f) Comité Departamental de Cafeteros del Magdalena

Se confirma que el gasto por valor de $13.000.000 en el año 2017 es un elegible en el presupuesto de la ley 863, que corresponde al arriendo de un espacio radial los días domingos en el horario de 6:00 a.m. a 7:00 a.m. para la transmisión del programa "Café con Aroma de Mar" en la emisora Radio Libertad en la frecuencia 600 A.M.

El Programa Radial "Café con Aroma de Mar": es una radio revista dirigida por el Comité Departamental de Cafeteros del Magdalena para la motivación, información y orientación de los caficultores del Magdalena. Como puede apreciarse esta actividad se encuadra dentro de los fines previstos en el artículo 59 de la ley 863 de 2003.

De igual manera a través de este espacio radial se incentiva y promueve los distintos programas que motivan la renovación, fertilización, comercialización, cafés especiales, comportamiento del mercado, garantía de compra, educación, manejo ambiental, empoderamiento de las mujeres cafeteras y empalme generacional, promoción y divulgación de consumo interno.

Con esta estrategia se garantiza una cobertura de todos los municipios cafeteros del Magdalena (Santa Marta, Ciénaga, Fundación y Aracataca).

Se adjunta archivo PDF “1 - FAC0200001” con los soportes del gasto.

De conformidad con lo expuesto todos estos gastos son legal y contractualmente ajustados a la regulación del Fondo Nacional del Café y por ende tales erogaciones no se constituyen en un detrimento patrimonial ni constitutivos de daño para el patrimonio público.

Por lo anterior agradeceríamos que el ente de control eliminara la observación indicada y su correspondiente connotación fiscal.

Análisis de la respuesta:

[Análisis realizado por la Contraloría Delegada para el sector Minas y Energía en acta del 17/02/2020. Sustituye el análisis realizado por la Contraloría delegada para el sector agropecuario]

(…)

Encuentra en este caso el comité que la postura adoptada por la Contraloría delegada para el sector agropecuario, resulta correcta, en la medida que en efecto no toda erogación de recursos hecha en contravía de una disposición legal entraña necesariamente un evento constitutivo de detrimento patrimonial.

En los casos analizados en las respectivas muestras, es claro que los gastos cargados a los recursos del Fondo nacional del café desde ningún punto de vista podían entenderse como correctamente imputados a éste, más lo cierto es que la inversión de los mismos se dio en torno a bienes muebles e inmuebles de propiedad de los comités departamentales de cafeteros adquiridos con base en los recursos recaudados con ocasión de las previsiones de las leyes 9/91 y 863/03, por lo que sin duda ocasionan un beneficio en pro del gremio cafetero, aun cuando tal beneficio no encuentre consonancia alguna con los propósitos trazados para el recurso parafiscal involucrado, conforme a la ley 101/93 y 863/03.

Así las cosas, el comité recomienda al Contralor Delegado para el sector Minas y Energía mantener el hallazgo en las mismas condiciones en que se encuentra plasmado en el informe (…)

[Título del hallazgo 14 modificado por la Contraloría Delegada para el sector Minas y Energía]

Hallazgo No. 14 - Pago Actividad "Actualización SICA" con cargo a Recursos Derivados de la Ley 863 de 2003 (IP 6)

El artículo 8 de la Ley 42 de 1993 establece que: "*La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un periodo determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas*…"

A su turno, el artículo 3 de la Ley 610 de 2000, *respecto a la gestión fiscal reseña: "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."

El artículo 59 de la Ley 863 de 2003, con ocasión de las transferencias cafeteras y sus destinaciones establece:

"Créase una Transferencia Cafetera con cargo al Fondo Nacional del Café, que será administrado <sic> en forma independiente por los Comités Departamentales de Cafeteros de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, en contabilidad separada, de acuerdo con los parámetros del contrato de administración del Fondo, que se destinará a programas de desarrollo social y económico de las zonas cafeteras, de fomento y apoyo al cooperativismo, de mejoramiento de las condiciones de la población campesina en zonas cafeteras, directamente o a través de convenios con los entes territoriales, cuando lo permita la naturaleza de los programas.

El monto de la Transferencia Cafetera será el equivalente al 16% de la contribución cafetera, antes de adicionar los dos centavos de dólar (USS $ 0.02), a que hace referencia el inciso 2º del artículo 63 de la Ley 788 de 2002".

Por su parte, el literal i) de la cláusula cuarta del contrato de administración del Fondo Nacional de Café, establece como función del Comité Nacional de Cafeteros la facultad de fijar la contraprestación para administración y gestión de los recursos de la Ley 863 de 2003, así:

"*Fijar la contraprestación para la FEDERACIÓN derivada de la administración y gestión de los recursos de la Ley 863 de 2003 y demás erogaciones que con cargo al FONDO fueren autorizadas por el Comité Nacional de Cafeteros, de conformidad con la Ley 101 de 1993 y las demás normas que resulten aplicables, previa presupuestación correspondiente*".

A su turno, la cláusula 7 ibidem, respecto a las obligaciones de la Federación como administrador del Fondo Nacional del Café en su numeral 7 mencionó: "*Indicar en forma expresa el nombre del FONDO cuando se realice cualquier actividad que sea financiada con sus recursos".*

Y finalmente, la Cláusula Decimoséptima estableció: *"(…) Siempre que la Federación asuma a la prestación directa del servicio, realizará un análisis de los factores de calidad, costo-beneficio, experiencia, oportunidad y otros pertinentes en*

las circunstancias concretas de que se trate, con miras a determinar su razonabilidad tomando en consideración las posibilidades, condiciones y precios del mercado."

Analizada la ejecución de los recursos derivados de la transferencia de la Ley 863 de 2003 en el Comité Departamental de Cafeteros de Santander, se observa que, por concepto de actualización SICA[28], se pagó para el año 2017, un valor de $82.236.536 y $72.248.490 para el año 2018. Sin embargo, el mencionado pago, no se encuentra acorde a la destinación específica establecida por el mandato legal.

Es de anotar que, la actualización SICA, hace parte de las labores desarrolladas y ejecutadas por el servicio de extensionistas, sobre la cual, la Federación Nacional de Cafeteros cobra al Fondo Nacional del Café una contraprestación por dicha gestión, lo que justificaría el pago de dicha actividad solo por este medio y no por recursos de Ley 863 de 2003.

La circunstancia expuesta, se presenta por debilidades en el control de los pagos derivados de Ley 863 de 2003, por parte del Comité Departamental de Cafeteros de Santander, con riesgos de pagos por actividades reconocidas y pagadas con ocasión de otras contraprestaciones. IP

Respuesta de la entidad:

La actualización SICA implica un ejercicio cuidadoso que requiere en la mayoría de los casos dedicación exclusiva del extensionista o del encuestador para completar la información y dejar cada finca debidamente actualizada.

Esta labor es permanente, ya que en la medida que cada finca tenga algún tipo de intervención (renovación, siembra nueva, cambio de propietario, partición por sucesión o eliminación) queda desactualizada. Es relevante decir que un departamento como Santander con una dispersión geográfica cafetera inmensa donde la caficultura está en 75 municipios, en 1012 veredas y en un ámbito espacial de más de 15.000 kilómetros cuadrados, con desplazamientos por vías terciarias en mal estado hacen que la atención al cafetero sea escaza en muchas zonas o seccionales. Esta apreciación es corroborada por la propia CGR en la comunicación 2019EE0136004 del pasado 24 de octubre de 2019, donde nos dice que en este departamento hay baja cobertura de atención lo cual lo ven reflejado en los bajos porcentajes de cafeteros que reciben incentivos de la FNC con recursos del FoNC.

Es importante destacar que una persona encargada exclusivamente para la actualización de fincas, realiza diariamente en promedio cuatro visitas, por lo tanto

[28] Sistema de Información Cafetera

es de anotar que un extensionista que en promedio tiene asignado para atender 619 cafeteros por distrito, labor que hace parte de su plan operativo, sobredimensiona su capacidad, lo que le representaría visitar un número superior a 3 fincas por día laborable, que le implicaría además llevar a cabo el servicio de asistencia técnica, adelantar algún programa y actualizar la finca; logrando realizar una visita al día, lo que a la postre conlleva a retrasos en la actualización en algunos lugares sobre todo los más lejanos.

El Comité Departamental de Cafeteros conociendo estas dificultades, por quejas constantes de los cafeteros y de los comités municipales acerca del relego en algunos municipios en la actualización del SICA, y sumado a las múltiples funciones del Servicio de Extensión, lo cual se evidenció cuando se aplicó el PIC en el año 2011-12, que generó innumerables reclamos por el tamaño de la caficultura y su productividad en cada finca, y sobre todo con el crecimiento de la caficultura en el departamento que pasó de 42.000 hectáreas en el año 2010 a 51.000 a la fecha, fueron razones contundentes para que el Organismo Departamental apruebe y adelante un programa complementario que mantenga al día este valioso instrumento del FoNC. Creemos que de esta manera se reduce el riesgo de que muchos cafeteros no accedan a la atención y beneficios de la FNC.

El programa en el Comité de Santander fue formulado y realizado como actividades complementarias a las ejecutadas por el Servicio de Extensión en cumplimiento al Plan Operativo y su estructuración se enmarcó con base al proceso de recolección de información en fincas por parte de los encuestadores que no tenían acceso al aplicativo SICA, es decir sin ser parte de las labores educativas desarrolladas y legalizadas por parte del Servicio de Extensión, garantizando el riesgo de no duplicidad actividades.

Para el año 2017 y 2018 con este programa se actualizaron 3.234 y 2.316 fincas respectivamente, sin embargo, dada la alta dinámica de la caficultura en el departamento, conllevó a que en periodos posteriores se ejecutara por parte de los cafeteros labores de aplicación (renovación o nueva siembra) lo que implicó una nueva visita y actualización por parte del servicio de extensión de 970 y 537 fincas para los años antes mencionados; este procedimiento permite que el actualizador y el extensionista no se encuentren en la misma finca para realizar la actividad, garantizando que no se presenten pagos dobles por la labor.

Como parte de la dinámica del programa, los actualizadores observaron en las fincas almácigos de café que iban a ser sembrados posterior a la visita, información que se registró para que el extensionista programara la visita de renovación por siembra y nuevas siembras.

Se anexa certificación del Director Ejecutivo en el cual acredita que no hubo ningún pago doble, esto es por dobles visitas en los periodos indicados a las mismas fincas y por las mismas actividades de actualización del SICA.

De conformidad con lo anterior se puede afirmar que la actualización del SICA a través de este programa ha potencializado el apalancamiento de recursos para las comunidades cafeteras, ya que en la medida en que se conocen y tienen al día las cifras finca por finca, en cada vereda, municipio y departamento, nos facilita el ingreso de los cafeteros a los programas y genera confianza en los aliados y socios cofinanciadores quienes con sus aportes a través de convenios nos ayudan a multiplicar los recursos de la Ley 863 de 2003.

De acuerdo con lo anterior, se puede afirmar que no hubo debilidades en el control de los pagos derivados de la ley 863 de 2003 ni se materializó el riesgo de pagos por actividades reconocidas y pagadas con otras contraprestaciones, por lo cual no hubo daño al patrimonio del fondo y por ende no hubo detrimento patrimonial.

Análisis de la respuesta:

[Análisis realizado por la Contraloría Delegada para el sector Minas y Energía en acta del 17/02/2020. Sustituye el análisis realizado por la Contraloría delegada para el sector agropecuario]

(…)

(…) encuentra el comité que no reposa en los papeles de trabajo remitidos a consideración, constancia o soporte alguno que permita entender justificado el pago realizado en favor de la FNC pese a que el servicio de actuación del SICA vendría a ser del resorte de los extensionistas del caso, motivo por el cual resulta apropiada la determinación de la Contraloría delegada para el sector agropecuario de ahondar en dichos elementos de prueba a través de una indagación preliminar, razón por la cual el comité recomienda al Contralor Delegado para el sector Minas y Energía mantener el hallazgo en las mismas condiciones en que se encuentra plasmado en el informe

4.4.2 Comités Departamentales de Cafeteros

4.4.2.1 Comité Departamental Cafetero de Huila

Hallazgo No. 15 - Ejecución Programa PSF 2017-2018

El Reglamento del Programa de "Permanencia, Sostenibilidad y Futuro para la Caficultura del Siglo XXI", expedido en octubre de 2007 por la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, en el numeral 8 establece que el "FoNC: aporta recursos por el equivalente a los intereses del préstamo", y en el numeral 8.1 establece que "Anualmente se estimará el monto del aporte del FoNC al Programa (…) Los aportes del FoNC se harán de manera anual teniendo en cuenta los intereses que se deben pagar a las entidades financieras que entregaron los créditos y restando los rendimientos financieros generados por el capital que esté administrando la Fiduciaria." (subrayado fuera del texto).

Mediante Contrato de Encargo Fiduciario de Administración, Inversión y Pagos No. 150 de 2008, relacionado con el "Programa Renovación de Cafetales Envejecidos" celebrado, entre la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia y la sociedad Fiduciaria Bogotá S.A., el día 21 de mayo de 2008, con una vigencia inicial de 7 años prorrogada hasta el 31 de enero de 2020, se administraron los recursos para el programa denominado Permanencia, Sostenibilidad y Futuro -PSF.

En las respectivas vigencias no se evidencia, entre otros, el reconocimiento con cargo al citado programa PSF, del valor efectivamente pagado, por concepto de intereses de los créditos otorgados a los pequeños productores, pertenecientes al Comité Departamental de Cafeteros del Huila; así como de la remuneración recibida por la Fiduciaria, los gastos de administración de los recursos y los rendimientos financieros generados por los mencionados recursos administrados por la Fiducia.

El Comité Departamental de Cafeteros del Huila, en las vigencias 2017 y 2018, registró ejecución de recursos con cargo al programa PSF por $3.060 millones según descuento fijo efectuado al Comité y entregado a la Fiduciaria, equivalente al 33% de la transferencia asignada, que no corresponde a la realidad de la ejecución del mencionado programa en el departamento del Huila.

La Sociedad Fiduciaria, con cargo al mencionado programa PSF, a nombre del Comité Departamental de Cafeteros del Huila en las vigencias 2017-2018, realizó pagos que dieron lugar a una ejecución total del programa de $932 millones.

El mencionado encargo fiduciario, suscrito el 21 de mayo de 2008, y que a la fecha se encuentra vigente y pendiente de liquidación, ha efectuado devoluciones al Comité Departamental, por concepto de restitución de aportes por $4.281 millones, mayor valor al transferido en las vigencias 2017 y 2018, toda vez que incluye vigencias de años anteriores.

La anterior situación, se presenta por la carencia de procedimientos y mecanismos de verificación de la ejecución presupuestal, debidamente formalizados, así como a la falta de control y seguimiento a los rendimientos y pagos efectivamente realizados

por concepto de intereses, de los créditos otorgados a los pequeños productores pertenecientes al Comité Huila, que permitieran el registro de los mismos en la respectiva vigencia y conocer, oportunamente, la ejecución real del programa PSF.

Lo expuesto afecta la confiabilidad de la información, limitó la disponibilidad de recursos del Comité Departamental de Cafeteros del Huila en el año 2017, a los programas desarrollados con recursos de transferencias Ley 863 de 2003 y ocasionó, el reconocimiento de otros ingresos que corresponden, principalmente, a menores valores ejecutados del programa PSF, en vigencias anteriores.

Respuesta de la entidad:

La Comisión de la Auditoría, frente a esta observación en comunicación identificada con consecutivo 2018EE0133267 manifestó:

"Mediante Contrato de Encargo Fiduciario de Administración, Inversión y Pagos No. 150 de 2008 relacionado con el "Programa Renovación de Cafetales Envejecidos" celebrado, entre la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia y la sociedad Fiduciaria Bogotá S.A., el día 21 de mayo de 2008 con una vigencia inicial de 7 años prorrogada hasta el 31 de enero de 2020, se administraron los recursos para el programa denominado Permanencia, Sostenibilidad y Futuro -PSF.

En la respectiva vigencia no se evidencia, entre otros, el reconocimiento con cargo al citado programa PSF correspondiente al valor efectivamente pagado por concepto de intereses de los créditos otorgados a los pequeños productores, pertenecientes al Comité Departamental de Cafeteros del Huila, la remuneración recibida por la Fiduciaria, gastos de administración de los recursos, ni los rendimientos financieros generados por los mencionados recursos administrados por la Fiducia.

De esta manera, se evidencia que el Comité Departamental de Cafeteros del Huila en las vigencias 2017 y 2018, registró con cargo al programa PSF recursos por $3.060.599.725, que no corresponde a la realidad de la ejecución del mencionado programa, toda vez que dicha ejecución de recursos corresponde a descuento fijo efectuado sobre el monto de transferencia asignada al departamento del Huila, equivalente a porcentaje sobre estimado del 33%. Según certificación emitida por la citada Sociedad Fiduciaria, a nombre del Comité Huila correspondiente a las vigencias 2017-2018, se realizaron pagos inferiores por concepto del mencionado programa PSF, que ascendieron a $932.023.955, de los cuales la Fiducia pagó $47.931.155 con cargo a los rendimientos generados por los recursos por él administrados y $884.092.800 con cargo a los recursos recibidos provenientes de la Ley 863 de 2003.

Conforme lo detallado anteriormente, y según la ejecución del mencionado encargo fiduciario suscrito el 21 de mayo de 2008 y que a la fecha se encuentra vigente y pendiente de liquidación, por concepto de menores valores ejecutados y rendimientos financieros entre otros, la Sociedad Fiduciaria ha efectuado pagos netos a favor del Comité Departamental de Cafeteros del Huila por concepto de restitución de aportes por $4.280.886.252, detallados así: $3.324.807.550 el 3 de mayo de 2018 y $956.078.702 el 6 de febrero de 2019.

La anterior situación se presenta por la ausencia de procedimientos y mecanismos de verificación de la ejecución presupuestal, debidamente formalizados, así como a la falta de control y seguimiento a los rendimientos y pagos efectivamente realizados por concepto de intereses de los créditos otorgados a los pequeños productores pertenecientes al Comité Huila, que permitieran el registro de los mismos en la respectiva vigencia y conocer oportunamente la ejecución real del programa PSF, afecta la confiabilidad de la información, limitó la disponibilidad de recursos del Comité Departamental de Cafeteros del Huila en el año 2017 , a los programas desarrollados con recursos de transferencias lay 863 de 2003 y ocasionó el reconocimiento de otros ingresos que corresponden principalmente a menores valores ejecutados del programa PSF en vigencias anteriores."

Respetuosamente queremos manifestar que discrepamos de esta observación por las siguientes razones:

El programa de Permanencia, Sostenibilidad y Futuro (PSF) establecido en 2007 se orientó a promover la renovación por siembra de cafetales envejecidos a variedades resistentes, dirigido a pequeños cafeteros y financiado a través de créditos cuyos intereses fueron con cargo al Fondo Nacional del Café hasta el 2018.

De acuerdo a lo aprobado por el Comité Nacional en el acta no. 6 en su sesión del 10 de diciembre de 2007 al establecer que: "…el aporte de los Comités Departamentales consistiría en destinar durante los próximos cinco años, el 16% de los dos centavos de dólar de la transferencia Ley 863." Es así como el aporte correspondiente a los Comités equivale al 16% de los 2 centavos de dólar adicionales por libra exportada de Contribución Cafetera establecidos en el artículo 63 de la Ley 788 de 2002 (Artículo 25 de la Ley 1151 de 2007) y en consecuencia estos recursos son descontados de forma directa de los ingresos por concepto de Transferencia de Ley 863. Con respecto al presupuesto, la ejecución de PSF se generó a partir de este descuento mensual realizado a cada uno de los Comités Departamentales de Cafeteros que a su vez era girado a la Fiducia.

Durante los años 2008 a 2011, el Fondo Nacional del Café brindó apoyo a este programa asumiendo el pago de los intereses causados por la cartera desembolsada, hasta que se amortizara totalmente en dicho periodo.

Ahora bien de acuerdo con el Reglamento del programa PSF "Permanencia Sostenibilidad y Futuro para la caficultura del siglo XXI ", expedido en octubre de 2007 por la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, en el numeral 8 establece que el "FoNC : aporta recursos por el equivalente a los intereses del préstamo" y en el numeral 8.1 establece que "Anualmente se estimará el monto del aporte del FoNC al Programa (…) Los aportes del FoNC se harán de manera anual teniendo en cuenta los intereses que se deben pagar a las entidades financieras que entregaron los créditos y restando los rendimientos financieros generados por el capital que esté administrando la Fiduciaria". Es importante resaltar que, en el último trimestre de 2017, la federación Nacional de Cafeteros, analizó el saldo de los recursos en la Fiducia y con base al estado de los créditos, los recursos que no serían utilizados para el pago de intereses, fueron destinados a un Programa de Renovación Nacional que tiene como objeto la renovación de cafetales envejecidos, para ser ejecutados en el año 2018, el cual fue aprobado el día 20 del mes de diciembre del 2017, mediante Resolución No. 07 del Comité Nacional de Cafeteros. En Acta No. 1, del 4 de abril del 2018, se aprobó el traslado de los recursos de la Fiducia al presupuesto de los Comités Departamentales que presentaron saldo disponible al finalizar el programa de PSF, que fue una de las fuentes, para financiar dicho programa a ejecutar en 2018.

El programa de Renovación Nacional del año 2019, fue aprobado mediante Resolución No. 4 del 2019, del Comité Nacional.

Sin perjuicio de lo anterior, es necesario indicar que si bien, los efectos presupuestales del programa se dieron de conformidad con lo ya explicado, el registro contable del reconocimiento de los gastos inherentes al programa, se ejecutó en concordancia con las fechas en las cuales la Fiduciaria realizó el pago de los intereses de los caficultores y nos reportó la rendición de la cuenta. El procedimiento contable en su momento establecido, y que se adjunta a esta comunicación, señalaba la forma como se actualizaban estas situaciones en la contabilidad.

En cuanto el encargo Fiduciario este se encuentra en proceso de liquidación, con la Fiduciaria.

Anexamos archivo de Procedimiento Contable PDF.

En atención a lo anteriormente expuesto, respetuosamente solicitamos el retiro de la presente observación.".

Análisis de respuesta:

Con la respuesta, la Entidad para efectos presupuestales del programa, los cuales corresponden a los hechos observados por la Contraloría, indica que en consecuencia de lo aprobado por el Comité Nacional en Acta No. 6 del 10 de diciembre de 2007, los citados recursos son descontados de forma directa de los ingresos por concepto de Transferencia de Ley 863, igualmente manifiesta la Entidad que en el último trimestre de 2017 con base a los recursos en la Fiducia que no serían utilizados para el pago de intereses, fueron destinados a un Programa de Renovación Nacional, para ser ejecutados en el año 2018, para el cual en Acta No. 1 del 4 de abril del 2018, se aprobó el traslado de los recursos de la Fiducia al presupuesto del Comité Departamental que presentaron saldo disponible al finalizar el programa de PSF, afirmaciones estas que confirman los hechos reprochados por la CGR en la observación trasladada.

Finalmente, para efecto de los respectivos registros contables que no fueron observados, con la respuesta la Entidad adjunta el procedimiento contable en su momento establecido.

Conforme lo detallado anteriormente, la observación comunicada se valida como hallazgo administrativo en los mismos términos en que fue comunicada.

[Título del hallazgo 16 modificado por la Contraloría Delegada para el sector Minas y Energía]

Hallazgo No. 16 - Funcionamiento central de beneficio. (IP 7)

Ley 863 de 2003, por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas, en el artículo 59 establece que los recursos de transferencia cafetera con cargo al Fondo Nacional del Café se destinaran a programas de desarrollo social y económico de las zonas cafeteras, de mejoramiento de las condiciones de la población campesina en zonas cafeteras.

La Ley 610 de 2000 en el artículo 3 establece que *"…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…"*.

La citada ley en el artículo 6 indica que *"…se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una*

gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado…".

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República mediante concepto con radicado 2011IE57416 del 19-09-2011, establece que *"…se considera que la contratación estatal no es más que una mera herramienta encaminada a la materialización de las finalidades esenciales del Estado. Toda contratación que no esté encaminada a la satisfacción de tales necesidades o que habiendo sido ejecutada no los satisfaga efectivamente, tiene la aptitud sustantiva para ocasionar un daño al patrimonio estatal, tal como puede deducirse con claridad de los dictados del art. 6 de la Ley 610/00…".*

La Federación Nacional de Cafeteros de Colombia celebró el contrato CN-25017-1742 del 23-10-2017, con DIARQ SOCIEDAD POR ACCIONES SIMPLIFICADA, para la venta de materiales e instalación de la planta de tratamiento de aguas residuales del café, con un (1) sistema modular de tratamiento anaeróbico de las aguas mieles del café (SMTA 18000) derivadas de las aguas mieles generadas por la Central de Beneficio (que para ese momento no estaba totalmente implementada), por valor de $32,4 millones, el cual fue liquidado mediante Acta suscrita con fecha 10/02/2018.

En visita de inspección efectuada el 01/10/2019 a la Asociación de la Central de Beneficio ASOBETANIA, en la vereda Pescador del Municipio de La Argentina – Huila, se evidenció que el Sistema Modular de Tratamiento Anaerobio SMTA 18000, no ha funcionado desde su instalación, realizada el 16 de noviembre de 2017.

A pesar de que el mencionado contrato se encuentra liquidado, en el proceso de su instalación, no se realizó la inoculación del SMTA, ni las respectivas pruebas que demuestren el funcionamiento del Sistema.

No se identificó el criterio mediante el cual, se seleccionó a la Asociación como beneficiaria del programa, según proyecto No. 2654120177 correspondiente a "*Implementación de sistemas de tratamiento anaeróbico de aguas residuales derivadas del beneficio de café <u>en fincas de pequeños productores de café,</u> ubicados en la región cafetera del departamento del Huila*" (subrayado fuera del texto).

En visita efectuada a la obra, el representante legal de la Asociación manifestó que una vez inicie operación la Central de Beneficio ASOBETANIA (aproximadamente en el mes de mayo de 2020), donde se tiene proyectado procesar 15.000 arrobas anuales de café pergamino, se adelantarán las pruebas tendientes a establecer la operación y funcionamiento del sistema (SMTA 18000), objeto del contrato CN-

25017-1742 del 23-10-2017, lo que evidencia la inversión de recursos en un proyecto que no ha cumplido su finalidad, toda vez que la Central de Beneficio como se manifestó, apenas se encuentra en proceso de instalación e implementación.

Las anteriores hechos evidenciados, se originan por deficiencias de planeación del proyecto al contratarse y ejecutarse un sistema que en su momento no podría entrar a funcionar; lo cual da lugar a que se afecte los beneficios e impactos esperados con ejecución del proyecto 2654120177, toda vez que no ha contribuido a la mitigación de los niveles de contaminación de microcuencas, ni se tiene certeza que su funcionamiento mejore la calidad de vida de los caficultores, salud de las familias y calidad del agua.

Conforme a lo anterior, el hallazgo se trasladará al grupo de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la Gerencia Departamental Colegiada del Huila, para que se adelante la correspondiente Indagación Preliminar.

Respuesta de la entidad:

Cuando la Federación – Comité Huila, celebró contrato con DIARQ SAS, para la "*Venta de materiales e instalación de la planta de tratamiento de aguas residuales del café con un (1) sistema modular de tratamiento anaeróbico de las aguas mieles del café (SMTA 18.000), dentro del desarrollo del proyecto adelantado por la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia-Comité Departamental de Cafeteros del Huila, dirigido a la implementación de sistemas de tratamiento anaeróbico de aguas residuales derivadas del beneficio del café en fincas de pequeños productores ubicados en la región cafetera del Departamento del Huila*", la central de beneficio de la Asociación ASOBETANIA PESCADOR contaba con la obra civil ya construida y parte de la dotación de tecnología de beneficio (ECOMIL), no como lo afirma la auditoría en su observación (Adjuntamos registro fotográfico soporte donde se logra evidenciar que la obra se encontraba ya construida)

Construido e instalado el sistema modular, se tenía previsto iniciar la fase de inoculación, con el fin de lograr pruebas que nos permitieran evidenciar la efectividad del mismo y su funcionamiento; pruebas que se realizan con las aguas residuales obtenida del beneficio del café, para lo cual era necesario efectuar la siembra de bacterias (inoculación) y el arranque del reactor metanogénico para la maduración y puesta en funcionamiento del tratamiento en sí; toda vez que este procedimiento se lleva a cabo solo cuando se da arranque al funcionamiento de la microcentral. Ahora bien, es importante acotar que si el proyecto que está adelantando la ASOCIACIÓN ASOBETANIA PESCADOR, no daba inicio al ciclo comercial y puesta en marcha, la etapa de inoculación se perdería generando menoscabo económicas a la Asociación, toda vez que, si no hay continuidad en la

alimentación (flujo) de la carga microbial las bacterias se mueren generando pérdida económica.

Ahora bien, trámites técnicos - administrativos propios de LA ASOCIACIÓN y la Electrificadora del Huila, no ha permitido la operación de la Central de Beneficio, circunstancia esta que no es responsabilidad de nuestra organización, pero dificulta la estabilidad del sistema que requiere del flujo continuo de carga orgánica (aguas mieles) que aportará la Central una vez entre a operar, para asegurar la Sostenibilidad del Sistema.

Así mismo es importante aclarar que el contrato CN 2017-1742, celebrado con DIARQ SAS, por valor de ($32.484.407), fue terminado a satisfacción en atención al cumplimiento del objeto contratado, precisando que en el marco de este negocio jurídico no fue contratada la inoculación, lo pactado fue lo efectivamente recibido por nuestra organización. Se anexa acta de terminación. Se anexan Fotos de evidencia de obra construida.

El criterio de vinculación de la Asociación ASOBETANIA PESCADOR, al proyecto está sustentado en el Estudio de Prefactibilidad, realizado por CENICAFE con el acompañamiento de la Federación – Comité Huila, la cual establece niveles altos de desempeño en la organización en componentes Técnico-económicos y organizacional, determinando para todos los valores del estudio los niveles muy altos de viable este proyecto. (Se anexa estudio de prefactibilidad)

La Asociación ASOBETANIA PESCADOR, en su comunicación del 21 de octubre del 2019, manifiesta que las causas en la demora de puesta en marcha del SMTA, no es de la Federación Nacional de Cafeteros – Comité de Cafeteros del Huila; si no de los trámites técnicos - administrativos entre la Asociación y la Electrificadora del Huila, para la obtención del Certificado RETIE con el ente certificador, no se ha podido obtener disponibilidad energética por parte de la ESP, que a pesar de no ser responsabilidad de nuestra organización, dificulta la puesta en marcha y funcionamiento del SMTA.

La Asociación ASOBETANIA PESCADOR manifiesta que, en su comunicación del 21 de octubre del 2019, es su responsabilidad la inoculación del Sistema y las pruebas necesarias, dejamos claro que el Comité de Cafeteros del Huila cumplió con lo pactado.

Es importante manifestar que cuando fue entregado e instalada la planta de tratamiento de aguas residuales del café a la Asociación, está ya contaba con una infraestructura construida y equipos; adoleciendo de los recursos necesario para la construcción del SMTA, componente necesario y contemplado en el estudio de prefactibilidad. A la fecha de la entrega a la Asociación del sistema por parte de la

Federación ya contaba con el respectivo sistema de desagües y drenajes para el manejo de las aguas originadas en el lavado de los equipos y en el beneficio del café.
Respecto de su funcionamiento es preciso manifestar que el profesional supervisor de las obras del sistema de tratamiento, evidencio y constato que el mismo fue construido bajo los parámetros establecidos para el dimensionamiento de la planta y conforme los avances técnicos de CENICAFE.

En atención a lo anteriormente expuesto, respetuosamente solicitamos el retiro de la presente observación

Posteriormente mediante oficio con radicado No. 2019ER0127478 del 15 de noviembre de 2019, de acuerdo a mesa ampliada, se señala lo siguiente:

1. Hacemos entrega de los criterios de selección de la Asociación como beneficiaria del programa según proyecto No. 2654120177, se anexa archivo PDF de estudio Prefactibilidad de una central de beneficio de café para la Asociación Betania el Pescador, La Argentina – Huila del 22 de septiembre de 2015, antes de construida la central y que señalan el cumplimiento por parte de la organización de los componentes técnicos, económicos y organizacionales, para su viabilización.

2. Registros que contienen la construcción, implementación y puesta en marcha (de la obra civil y los equipos) de la Central de Beneficio Asobetania el Pescador.

   Los archivos fotográficos (84 archivos) que incluye el primer archivo denominado IMG_20170322_101900.jpg del 22 de marzo de 2017, hasta el último archivo IMG-20170829-WA0006.jpg del 29 de agosto de 2017.

3. Documento PDF, constancia de 14 de septiembre de 2017, por parte de la empresa JM ESTRADA S.A. en donde certifica que los equipos que hacen parte del proyecto Central de Beneficio de café para la Asociación Betania el Pescador, fueron puestos en funcionamiento con pruebas en vacío con energía provisional en agosto de 2017.

4. La Federación celebró el contrato CN-2017-1742 el 23 de octubre de 2017, con DIARQ SOCIEDAD POR ACCIONES SIMPLIFICADA, contrato que realiza el Comité Huila, una vez se ha demostrado la construcción, implementación y puesta en marcha de los equipos de la Central de Beneficio. Lo anterior lo hace como apoyo y ante solicitud de Asobetania.

5. Se anexa el video de 17 de junio de 2019, denominado VID-20190617 REPASO.mp4, que evidencia el funcionamiento de los equipos que conforman

la central de beneficio.

6. Informamos que la Asociación Betania el Pescador, el día martes 5 de noviembre de 2019 realizó la inoculación del sistema modular, que contribuye al componente ambiental, para el manejo de los coproductos del beneficio; se adjuntan (17) registros fotográficos.

7. Posterior a la visita y las observaciones por parte de la Contraloría, la Asociación Betania el Pescador, hace unas pruebas de la operación de la central se anexa video en el archivo: prueba de equipo con café cereza.mp4, realizado el día jueves 7 de noviembre de 2019.

Análisis de respuesta:

Se afirma que debido a tramites técnicos – administrativos de la Asociación y la Electrificadora del Huila, no se ha permitido la operación de la Central de Beneficio, circunstancias que confirma y no desvirtúan la observación, toda vez que se da por recibido un sistema de tratamiento de aguas mieles, sin demostrarse la operatividad del mismo de otra parte se demuestra que el fin esencial de la implementación de dicho sistema es la descontaminación de aguas, lo cual no se está efectuando, por lo tanto se efectuó una inversión de recursos que en su momento no se necesitaban, toda vez que se evidencia que la citada central de beneficio se encuentra en el proceso de instalación e implementación, aspecto confirmado por la entidad en su respuesta.

Respecto del criterio mediante el cual se seleccionó a la Asociación como beneficiaria del programa, objetado en el hallazgo, la Entidad según mesa de trabajo realizada con fecha 15 de noviembre de 2019 hace entrega de archivo PDF de estudio de prefactibilidad de la central de beneficio de café, el cual si bien como se menciona señalan el cumplimiento de componentes técnicos, económicos y organizacionales para la viabilizarían del proyecto de la Central de Beneficio desarrollado por la Asociación, se determina que no es criterio suficiente para su selección como beneficiario del proyecto ambiental adelantado por el Comité Departamental de Cafeteros del Huila, orientado a mitigar los niveles de contaminación presentes en el beneficio del café.

Con la citada mesa de trabajo del 15 de noviembre de 2019, se allega registro fotográfico y videos sobre la realización de prueba de los equipos efectuadas el 5 y 7 de noviembre de 2019, lo que no desvirtúa el hallazgo, toda vez que el hecho de que se realizaran pruebas al equipo, este a la fecha, no está cumpliendo con el objeto de la inversión de recursos que se propuso desde la vigencia 2017, tendiente a la mitigación de los niveles de contaminación de microcuencas, mejorar la calidad de vida de los caficultores, salud de las familias y calidad del agua.

Hallazgo No. 17 - Instalación y funcionamiento de SMTA 1100. (O.I.)

El Decreto 1076 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el numeral 1 del artículo 2.2.3.2.24.1 prohíbe incorporar a las aguas o sus cauces cuerpos o sustancias sólidas, líquidas o gaseosas, o formas de energía en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir con el bienestar o salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna y demás recursos relacionados con el recurso hídrico; y en el numeral 1 del artículo 2.2.3.3.4.3 establece que no se admite vertimientos en las cabeceras de las fuentes de agua.

El Decreto 3930 de 2010, establece: "*Artículo 41. Requerimiento de permiso de vertimiento. Toda persona natural o jurídica cuya actividad o servicio genere vertimientos a las aguas superficiales, marinas, o al suelo, deberá solicitar y tramitar ante la autoridad ambiental competente, el respectivo permiso de vertimientos*.".

La publicación Construya y Opere su Sistema Modular de Tratamiento Anaerobio para las Aguas Mieles-SMTA. Gerencia Técnica - Programa de Investigación Científica – Cenicafé, septiembre de 2010, establece:

El sitio donde se ubique el tanque del SMTA debe ser un terreno firme, que no tenga peligro de derrumbamiento.

En la selección del sitio de ubicación del STMA es importante tener en cuenta el uso que se va a dar al efluente del reactor Metalogénico de tal forma que pueda conducirse para regar material orgánico que se procesa en los lombricultivos o pueda llevarse a sistema de tratamiento terciario con el fin de disminuir la carga orgánica del agua tratada a valores que ocasionen el menor impacto ambiental en el ecosistema cafetero.

Selección el Tamaño del SMTA. El tercer paso para seleccionar el tamaño de la planta consiste en medir y ajustar si es necesario la cantidad de agua para lavar el café proveniente de la fertilización del mucilago, de tal forma que, el consumo del agua este entre 4 y 5 L/kg de café pergamino seco (c.p.s.), para lo cual, se recomienda utilizar la técnica de los cuatro enjagües como está establecido para el tanque tina, ya sea que el café se lave en tanques o canales de correteo, lo que permite obtener el volumen y la concentración orgánica en las aguas mieles apropiados para el tratamiento en los SMTA.

El sello entre la tapa y el tanque en reactores Hidrolíticos - Acidogénicos y Metanogénico, para evitar la proliferación de mosquitos que utilizan el agua residual para ovipositar y que pueden convertirse en una molestia para las personas que

habitan en las cercanías al sistema de tratamiento. Este sello se puede hacer utilizando (A) tiras anchas de espuma y (B) costales de fibra enrollados.

Las descargas del rebose de seguridad se conducen, mediante mangueras de polietileno de 1 ½, a una excavación de 1m x 1m x 1m, la cual se llena completamente con tallos provenientes del zoque de café.

Por ningún motivo el efluente del SMTA debe verterse en el nacimiento o cauces de agua limpia o directamente en causes de agua limpia o directamente en cuerpos de agua, si no se cuenta con una licencia ambiental para hacer vertimiento.

La Federación Nacional de Cafeteros de Colombia celebro el Contrato CN-25017-1761 del 19-10-2017 por $590,8 millones, con la Cooperativa Departamental de Caficultores del Huila Ltda. - CADEFIHUILA, para el suministro de 263 Kits del Sistema Modular de Tratamiento Anaeróbico de las Aguas Mieles SMTA 1.100, al cual con fecha 16-11-2017 se le adicionaron $103,3 millones, correspondiente a 46 kits de sistemas modulares, para un total de 309 kits por valor de $694,1 millones, el cual fue liquidado mediante acta de fecha 21-12-2017.

En visita de inspección efectuada a los Sistemas Modulares de Tratamiento Anaerobio SMTA 1100, en las veredas Bajo Cañada, Las Mercedes y El Limón del municipio de La Plata - Huila, así como a las veredas Los Andes, Honda Porvenir, Guandinosa, Primavera, Alto Pino, Aguadas y Santa Rosa del municipio de Pitalito, se establecieron las siguientes situaciones:

- No se evidencia que los drenados de la fosa de pulpa, generados por la disposición de la pulpa en la fosa de descomposición (incluida en la figura 12 del diseño del sistema), estén llegando al SMTA instalado.
- No constató el uso del efluente del sistema. Sin el respectivo permiso expedido por autoridad competente, se vierte directamente al suelo sin tratamiento terciario previo. En la finca el Mirador ubicada en la Vereda Honda Porvenir del municipio de Pitalito-Huila, el efluente del sistema se vierte directamente a una quebrada, que se evidencia contaminada, conformada por agua servida y agua lluvia que aproximadamente a 500 metros desemboca en el río Guarapas.
- Se informó que al SMTA instalado, únicamente se envían los dos primeros enjuagues.
- No existe sello entre las tapas y los tanques reactores hidrolítico acidogénicos ni metanogénicos.
- No se evidencia excavación de reboce de 1mt x 1mt x 1mt con tallos del zoqueo del café. Se encontró algunas excavaciones de reboce recientes, de 50cm x 50cm x 50cm en trampas de pulpa y en reactores hidrolíticos acidogénicos.

Así mismo, en la finca el Mirador, ubicada en la Vereda Honda Porvenir del municipio de Pitalito-Huila, beneficiaria del proyecto SMTA 1100, se constató que el procesamiento de café cereza por día, excede la capacidad máxima del sistema establecida como criterio de selección. Conforme lo detallado anteriormente en la visita se constató, la instalación de un SMTA 1700 con cargo al proyecto SMTA 1100 ejecutado.

De igual forma, la extensión en café informada excede el criterio de selección en la finca La Osera de la vereda Las Mercedes del municipio de La Plata – Huila; así mismo, la producción anual máxima informada excede el criterio de selección, en las fincas Palo Negro de la vereda Guandinosa del municipio de Pitalito – Huila y Nápoles de la vereda Alto Pino del municipio de Pitalito – Huila; de otra parte, la producción anual máxima informada se encuentra por debajo del criterio de selección establecido para el programa en las fincas El Recreo de la vereda Santa Rosa del municipio de Pitalito – Huila, La Primavera de la vereda Bajo Cañada del municipio de La Plata – Huila, El Guayabo de la vereda Bajo Cañada del municipio de La Plata, El Carmen de la vereda Bajo Cañada del municipio de La Plata, El Cedro de la vereda Mercedes del municipio de La Plata, Buena Vista de la vereda Mercedes del municipio de La Plata, El Rubí de la vereda El Limón del municipio de La Plata, La Candelaria de la vereda El Limón del municipio de La Plata y La Esperanza de la vereda El Limón del municipio de La Plata.

De otra parte, se encontró que el sitio donde se instaló el SMTA presenta riesgo de derrumbamiento, en las fincas: La Palma de la vereda Santa Rosa del municipio de Pitalito – Huila, Nápoles de la vereda Alto Pino del municipio de Pitalito – Huila, El Granadillo de la vereda Bajo Cañada del municipio de La Plata – Huila, El Guayabo de la vereda Bajo Cañada del municipio de La Plata – Huila, En la finca La Primavera de la vereda Bajo Cañada del municipio de La Plata – Huila.

No se evidencia la realización de pruebas que técnicamente demuestren, la efectividad del sistema operado por los beneficiarios del programa.

Finalmente, se verificó que lo contratado para la instalación del SMTA, no incluyó los materiales necesarios para las conexiones de los drenados de la fosa de pulpa, ni las conexiones a la excavación de reboce, para lo cual no se encontró gestiones tendientes a subsanar tal deficiencia, que permita la normal operación del sistema diseñado.

Las anteriores situaciones se presentan por deficiencias en el proceso de selección de beneficiarios, así como falta de seguimiento y control en su implementación, lo cual da lugar a que no se garantice la mitigación de la contaminación presente en las aguas residuales de lavado del grano de café y se afecta la operación normal de los sistemas modulares de tratamiento anaerobio, para las aguas mieles

ejecutados. Situación presuntamente irregular que será trasladada a la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena CAM, para lo de su competencia.

Respuesta de la entidad:

Respetuosamente queremos manifestar que discrepamos de esta observación por las siguientes razones:

En el marco del desarrollo del proyecto “Implementación de Sistemas de Tratamiento Anaeróbico de Aguas Residuales derivadas del beneficio del Café en fincas de Pequeños Productores ubicados en la región Cafetera del Departamento del Huila, específicamente frente al desarrollo de recibo a satisfacción de SMTA instalados y en operación, nuestra organización dio total cumplimiento a los compromisos adquiridos, habiéndose entregado debidamente instalados todos los Sistemas contemplados en el proyecto, encontrándose dentro de ellos los objeto de visita por parte de la Comisión en los Municipios de La Plata y Pitalito – Huila.

Frente a este particular allegamos las actas de visita de diagnóstico, actas de entrega de materiales, acta de construcción y puesta en operación del SMTA y registro fotográfico del SMTA debidamente instalado, de las veredas identificadas en la presente observación.

Con relación a lo afirmado por la Comisión que no se evidencia que los drenados de la fosa de pulpa, generados por la disposición de esta en la fosa de descomposición no estén llegando al SMTA instalado, queremos al respecto manifestar que lo indicado, no corresponde al entregable del proyecto según se evidencia en la ficha del mismo FE-GP-F-0001 página 6, en el alcance; por lo tanto, los sistemas de tratamiento de aguas residuales fueron instalados y entregados a los beneficiarios cumpliendo con la descripción y los criterios de aceptación definidos, conformados por cuatro componentes:

• Trampa de pulpa
• Reactores hidrolíticos acidogénicos,
• Recámara dosificadora
• Reactores Metanogénico

Así mismo respeto de lo contemplado en la figura 12 del diseño de SMTA, previa consulta adelantada por el personal del Centro Nacional de Investigación del Café – CENICAFE, encargados de adelantar este tipo de tecnología, nos han indicado que los drenados de la fosa de pulpa hacen referencia a los líquidos generados durante el proceso de descomposición de la misma, presentándose como alternativas la recolección de esta en un recipiente que puede ser un balde o tanque para posteriormente aplicarla manualmente a la pulpa para rehumedecerla y otra

alternativa es conducirla por tubería o manguera a la trampa de pulpa. Este era un compromiso del caficultor.

Con relación a lo manifestado en cuanto a que los SMTA instalados, únicamente envían los dos primeros enjuagues queremos precisar, que el uso posterior que cada caficultor le dé al sistema es responsabilidad exclusiva de este, escapando de la órbita, control u obligación de nuestra organización tal circunstancia; así mismo precisamos que a todos los beneficiarios les fue impartida las recomendaciones sobre el adecuado manejo de los SMTA, tal como se evidencia en cada acta de entrega de la construcción y puesta en marcha del SMTA celebrada con cada beneficiario (documentos que se anexan)

Ahora bien, atendiendo a las exclusiones que desde la estructuración del proyecto se formularon, siempre se tuvo claridad que el mantenimiento no era responsabilidad de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, nuestra organización entregaba terminada la obra, circunstancia que cumplió y se encuentra debidamente soportada. Allegamos el Plan de Dirección del Proyecto.
Igualmente es pertinente manifestar que no existe por parte de la Federación - Comité Huila obligación, legal, estatutaria o contractual que el imponga el deber de asumir compromisos no contemplados por ella.

Respecto que no se evidencian sellos en las tapas y los tanques reactores hidrolíticos acidogénicos ni Metanogénico queremos manifestar, que este tipo de sellos son opcionales, toda vez que las tapas no son removibles fácilmente, cumpliendo en estas condiciones el fin para el cual fue instalado. Anexamos para este particular correo electrónico enviado por el Centro Nacional de Investigación del Café – Cenicafé.

En atención a que no se evidencia excavación de reboce de 1mt x 1 mt x 1 mt con tallos del zoqueo del café. Así mismo se afirma que se encontraron algunas excavaciones de reboce reciente de 50cm x 50 cm x50 cm en trampas de pulpa y en reactores hidrolíticos acidogénicos, queremos precisar que la excavación de reboce no está contempladas en alcance del proyecto, le corresponde al Caficultor realizar la excavación, circunstancias que le fue informada al productor; no obstante, para el funcionamiento del proyecto, no se requiere contar con estas excavaciones, para que ésta sea operativo, es tan solo opcional.

Respecto de lo afirmado por la Comisión, con relación a la Finca el Mirador ubicada en la vereda La Honda Porvenir del municipio de Pitalito – Huila, en cuanto que el efluente del sistema se vierte directamente a la quebrada, que se evidencia contaminada, conformada por agua servida y agua lluvia y que aproximadamente a 500 metros desemboca en el rio Guarapas, queremos manifestar que en visitas realizadas a este productor se ha constatado que el SMTA, instalado funciona

adecuadamente y las aguas no son vertidas directamente a ninguna quebrada, tal como se evidencia el memorando del 09 de septiembre de 2018 que se allega.

Respecto de la Finca el Mirador, ubicada en la Vereda Honda, del municipio de Pitalito – Huila, la Comisión manifiesta “se evidencio que el procesamiento de café cereza por día, excede la capacidad máxima del sistema establecida como criterio de selección. Conforme lo detallado anteriormente en visita se constató, la instalación de un SMTA 1700 con cargo al proyecto SMTA 1100.”

Frente a este particular queremos precisarle a la Comisión, que este ha sido un beneficiario que ha ido creciendo, en atención a la dinámica que ostenta nuestra caficultura, por lo que las necesidades de él se han visto ajustadas a sus nuevas condiciones de su cultivo, por ello y atendiendo a las condiciones técnicas que ahora ostenta instaló tan solo un tanque de 2000 litros en los reactores hidrolítico para darle más tiempo de retención a las aguas residuales.

Los criterios de selección que contempló el proyecto fueron cumplidos, pero es importante aclarar, que en atención a la dinámica de la caficultura las áreas cafeteras pueden aumentar o disminuir con el paso del tiempo, en atención a la voluntad y autonomía que tienen los caficultores frente a sus predios, circunstancias esta que escapa del control y orbita de la Federación, lo que si queremos enfatizar es que para la fecha del proyecto los beneficiarios de este cumplían con las condiciones exigidas, para acceder a este beneficio.

Queremos aclarar que fue verificado en el sistema los criterios de selección de las fincas La Osera de la vereda Las Mercedes del municipio de La Plata (Huila), finca Palo Negro vereda Guandinosa del municipio de Pitalito (Huila), y Nápoles de la vereda Alto Pino del municipio de Pitalito (Huila); evidenciándose que están cumplían para la implementación de los SMTA.

Con relación a las fincas El recreo de la vereda Santa Rosa de Pitalito –Huila; La Primavera de la vereda Bajo Cañada del municipio de La Plata – Huila, El Guayabo de la vereda Bajo Cañada del municipio de La Plata – Huila, El Carmen de la vereda Bajo Cañada del municipio de La Plata – Huila, El Cedro de la vereda Mercedes del municipio de la Plata (Huila), Buena vista de la vereda Mercedes del municipio de La Plata (Huila), el Rubí de la vereda El Limón del municipio de la Plata (Huila), La Candelaria de la vereda el Limón del municipio de La Plata (Huila) y la Esperanza de la vereda el Limón del municipio de La Plata (Huila); se realizaron las verificaciones en SICA de las fincas con criterio de selección anual máxima informada, y se encontraron dentro de los criterios de selección y cubren la capacidad del SMTA esto debido a un buen manejo agronómico.

Con relación a los posibles riesgos que manifiesta la Comisión de derrumbamiento en las fincas donde se instalaron los Sistemas, en las fincas: La Palma de la Vereda Santa Rosa; Nápoles de la vereda Alto Pino del municipio de Pitalito; El Guayabo y la Primavera de la vereda Bajo Cañada del municipio de la Plata (Huila), queremos manifestar, que fueron debidamente instalados atendiendo a las condiciones técnicas los Sistemas de Tratamiento Anaeróbico, tal como se evidencia para estos particulares mediante registros de acta de entrega construcción y puesta en operación de SMTA, firmado entre la FNC y el beneficiario y en los registros fotográficos.

Es importante precisar que nuestra caficultura se encuentra ubicada en su mayoría en laderas, en pendientes pronunciadas que alcanzan hasta los 70° es decir en condiciones muy abruptas, pero atendiendo a estas dificultades no podemos ser ajenos a la responsabilidad que se tiene con el medio ambiente, por ello de manera previa por parte de expertos idóneos se adelantan visitas de diagnóstico para verificar las condiciones particulares de cada caficultor, con el fin de identificar atendiendo a su infraestructura instalada donde se construirá su sistema, si bien es cierto se cuenta con unas directrices de nuestro Centro de Investigación Nacional del Café – CENICAFE, cada predio cafetero ostenta condiciones topográficas diferentes, las cuales deben ser analizadas de manera individual para la instalación de los sistemas, tal como se evidencian en los anexos allegados, actas de visita de diagnóstico.

En cuanto a que no se evidencia la realización de pruebas que técnicamente demuestren la efectividad del sistema operado queremos manifestar inicialmente que este tipo de ensayos no los contempló el presente proyecto, es decir no había responsabilidad alguna en cabeza de la Federación frente a este requerimiento, no obstante, de la investigación adelantada por CENICAFE, se tiene que estos SMTA han sido desarrollados para reducir más del 80% de la contaminación presente en las aguas residuales de lavado del grano o mieles del café, las cuales se originan en los beneficiaderos que reiteran el mucilago o baba del café por el método convencional de fermentación natural, alcanzando remociones de Demanda Bioquímica de Oxigeno DBO5. Se anexa cartilla Construya y Opere su Sistema Modular de Tratamiento Anaeróbico para las Aguas Mieles.

Con relación a lo manifestado por la Comisión respecto que lo contratado para la instalación de los SMTA no incluyo los materiales necesarios para las conexiones de los drenados de fosa de pulpa, ni las conexiones a las excavaciones de reboce queremos precisar, que los SMTA puede operar debidamente sin estas conexiones, es compromiso del caficultor disponer los lixiviados de la fosa en un recipiente balde o tanque y rehumedecer manualmente la pulpa con estos lixiviados, asegurando de esta forma un manejo apropiado de este subproducto.

Las excavaciones de reboce son una opción para el monitoreo del desempeño del sistema y determinar si opera adecuadamente o presenta taponamientos por falta de mantenimiento que es una causa de los reboces.

Igualmente, estas actividades, no corresponden al entregable del proyecto según se evidencia en la ficha del mismo FE-GP-F-0001 página 6, en el alcance; reiterándole a la Comisión que los SMTA fueron instalados y entregados a los beneficiarios cumpliendo las condiciones técnicas para operar en debida forma.

En atención a lo anteriormente expuesto, respetuosamente solicitamos el retiro de la presente observación.

Análisis de respuesta:

En la respuesta la administración manifiesta que instaló y dio cumplimiento a los compromisos adquiridos, instalado y entregado al caficultor el SMTA en operación. En este aspecto no se realizó observación. La observación está relacionada con el funcionamiento del sistema según diseño realizado por Cenicafé y detallado en la Cartilla Construya y opere su sistema modular de tratamiento anaerobio para las aguas mieles del 31-12-2010 de Cenicafé.

Lo expuesto en la respuesta en relación con los drenados de la fosa de pulpa, afirma que la recolección de lixiviados es un compromiso del caficultor. Al respecto no se adjunta el soporte a la respuesta donde se constate que es un compromiso del caficultor que garantice su cumplimiento y el cabal funcionamiento del sistema, por consiguiente, la observación se mantiene.

En la respuesta la entidad manifiesta que la excavación de reboce no está contemplada en el proyecto y que le corresponde al agricultor ya que es opcional.

Sin embargo, al no estar contemplada la excavación de reboce, la cual, es un aspecto fundamental del diseño del sistema se pone en riesgo el funcionamiento y efectividad el proyecto.

En la respuesta afirman la entidad en lo relacionado con los criterios de selección de las fincas, afirma la entidad que verifico en el SICA y que los predios cumplen, pero no se anexo los documentos soportes, por tanto, no se acepta la respuesta y la información se mantiene.

En lo relacionado con los riesgos de derrumbes en la finca, para la implementación se utilizó un diagnóstico, pero se considera que se deben adecuar los sitios de ubicación y localización del sistema, lo cual no se realizó y se presentan los derrumbes. Por lo anterior no se desvirtúa la observación.

En cuanto a que no se realizaron pruebas al sistema que demuestre la efectividad de su operación, responde la entidad que esta actividad no está dentro de la responsabilidad de la Federación. Al respecto el grupo auditor considera que el propósito es el descontaminar, por lo tanto, se deben realizar actividades que demuestre que el objeto del convenio se cumplió.

Respecto a lo relacionada con la Finca el Mirador ubicada en la vereda La Honda Porvenir del municipio de Pitalito – Huila, en cuanto que el efluente del sistema se vierte directamente a la quebrada, que se evidencia contaminada. La entidad manifiesta que se realizó visita que el SMTA, esta funcionado adecuadamente. El equipo auditor considera que la observación no se desvirtúa, dado que la comisión de la Contraloría realizó visita y determinó el vertimiento del equipo.

En cuanto a los materiales necesarios para la conexión de los drenados, ni el acta de entrega ni en la ficha del proyecto no quedo claro el compromiso del cafetero de suministrar los componentes de las conexiones de los drenados de la fosa ni las conexiones a la excavación de reboce.

Por lo anterior, la observación se mantiene y se valida como hallazgo.

Hallazgo No. 18 - Operación SMTA 1100

La publicación Construya y Opere su Sistema Modular de Tratamiento Anaerobio para las Aguas Mieles-SMTA. Gerencia Técnica- Programa de Investigación Científica – Cenicafé, septiembre de 2010, en los aspectos de la trampa de pulpas establece la incorporación al SMTA de los líquidos generados de forma natural por la disposición de la pulpa en la fosa de descomposición, y que el sitio donde se ubique el tanque del SMTA debe ser un terreno firme, que no tenga peligro de derrumbamiento.

La Federación nacional de Cafeteros de Colombia celebro el Contrato CN-25017-1761 del 19-10-2017 por $590.829.461, con la Cooperativa Departamental de Caficultores del Huila Ltda. - CADEFIHUILA, para el suministro de 263 Kits del Sistema Modular de Tratamiento Anaeróbico de las Aguas Mieles SMTA 1.100, al cual con fecha 16-11-2017 se le adicionaron $103.338.993, correspondiente a 46 kits de sistemas modulares, para un total de 309 kits por valor de $694.168.454, el cual fue liquidado mediante Acta de fecha 21-12-2017.

En visitas de inspección efectuadas a Sistemas Modulares de Tratamiento Anaerobio SMTA 1100, se establecieron las siguientes situaciones:

- En la finca El Granadillo de la vereda Bajo Cañada del municipio de La Plata – Huila, el SMTA entregado con fecha 20/12/2017, no se encontró funcionando, a

causa de derrumbamiento se encontró habilitado un tanque reactor hidrolítico acidogénico; así mismo, se evidencia que no se encuentra habilitado el beneficiadero y no se cuenta con fosa para la disposición de la pulpa.

- En la finca La Primavera de la vereda Bajo Cañada del municipio de La Plata – Huila, el SMTA entregado con fecha 22/12/2017, no se encuentra funcionando, toda vez que se presentó derrumbe que afectó el sistema, el cual se encuentra pendiente de reinstalación.

- En la finca El Guayabo de la vereda Bajo Cañada del municipio de La Plata – Huila, el SMTA entregado con fecha 20/12/2017, no se encuentra funcionando toda vez que se encuentra pendiente reinstalar el sistema que fue afectado por derrumbe presentado. No se evidencia beneficio de café.

- En la finca La Palma de la vereda Santa Rosa del municipio de Pitalito – Huila, el SMTA entregado con fecha 19/11/2017, no se encontró funcionando, se evidenció inactivo por falta de mantenimiento y volver a sembrar bacterias en el reactor metanogénico.

- En la finca Nápoles de la vereda Alto Pino del municipio de Pitalito – Huila, el SMTA entregado con fecha 17/11/2017, no se encontró funcionando, se evidencia que a causa de derrumbe que afectó el Sistema se encuentra en quietud para posteriormente realizar el respectivo arranque.

- En la finca El Carmen de la vereda Bajo Cañada del municipio de La Plata – Huila, para el SMTA entregado con fecha 27/11/2017, no existe fosa para la disposición de la pulpa, se evidencia avance en labores de acondicionamiento.

Las anteriores situaciones se presentan por falta de seguimiento y control, que afecta los beneficios e impactos esperados, al no garantizar la mitigación de la contaminación presente en las aguas residuales de lavado del grano de café, en los proyectos implementados.

Respuesta de la entidad:

“Respetuosamente queremos manifestar que discrepamos de esta observación por las siguientes razones:

En el marco del desarrollo del proyecto “Implementación de Sistemas de Tratamiento Anaeróbico de Aguas Residuales derivadas del beneficio del Café en fincas de Pequeños Productores ubicados en la región Cafetera del Departamento del Huila, específicamente frente al desarrollo de recibo a satisfacción de SMTA instalados y en operación, el Comité del Huila dio total cumplimiento a los

compromisos adquiridos, habiéndose entregado debidamente instalados todos los Sistemas contemplados en el Proyecto, encontrándose dentro de ellos los objeto de visita por parte de la Comisión en los Municipios de La Plata y Pitalito – Huila.

Frente a este particular allegamos las actas de visita de diagnóstico, actas de entrega de materiales, acta de construcción y puesta en operación del SMTA y registro fotográfico del SMTA debidamente instalado.

Mediante los soportes antes relacionados y allegados se evidencia que fueron entregados estos SMTA en debida forma y a satisfacción del beneficiario, cumpliendo el Comité con todas las obligaciones adquiridas en el marco de este Proyecto.

Atendiendo a las exclusiones que desde la estructuración del Proyecto se formularon, siempre se tuvo claridad que el mantenimiento no era responsabilidad de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, el Comité Huila tenía la obligación de entregar terminada la obra, circunstancia que se cumplió y se encuentra debidamente soportada. Allegamos el Plan de Dirección del Proyecto.

Igualmente es pertinente manifestar que no existe por parte de la Federación - Comité Huila obligación, legal, estatutaria o contractual, que le imponga el deber de asumir compromisos más allá de los contemplados en el Plan de Dirección del Proyecto.

En conclusión, no se presentó en el desarrollo del Proyecto falta de control y seguimiento, toda vez que éste se ejecutó atendiendo lo allí establecido, es decir, la única obligación de la Federación era la entrega del Sistema operando; pero, el debido uso y mantenimiento se encontraba en cabeza exclusiva del beneficiario, tal como se encuentra previsto en el Plan de Dirección del Proyecto.

Como consecuencia de lo anterior, solicitamos el retiro de la presente observación, toda vez que en el Proyecto la única obligación tenía el Comité del Huila era la entrega de los SMTA, en las condiciones técnicas pactadas, como en efecto sucedió”

Análisis de la respuesta:

La entidad en la respuesta no contesto puntualmente las observaciones, ni las desvirtuaron por consiguiente la observación queda en firme y se valida como hallazgo.

Hallazgo No. 19 - Localización Construcción Placa Huellas

Ley 863 de 2003, por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas, en el artículo 59 establece que los recursos de transferencia cafetera con cargo al Fondo Nacional del Café se destinaran a programas de desarrollo social y económico de las zonas cafeteras, de mejoramiento de las condiciones de la población campesina en zonas cafeteras.

En el proceso "Gestionar Proyectos", de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, la descripción del subproceso gestionar iniciativas, según código FE-GP-S-0001 de fecha 08/Feb/2017, respecto de la actividad registrar iniciativa para validar alineación con los objetivos de la organización, entre otros, establece detallar dentro del planteamiento la zona geográfica; así mismo, el subproceso formular proyecto, según código FE-GP-S-0002 de fecha 08/Feb/2017, en el numeral 1.2 de la ficha del proyecto requiere especificar la localización del mismo.

Se evidenció que en los proyectos de cooperación y cofinanciación CN-2018-0121 y CN-2018-0130, suscritos por la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia y los municipios de Gigante y Suaza respectivamente, no se definió oportunamente los sitios a intervenir.

Lo anterior, se origina por deficiencias en la estructuración de los proyectos, que dan lugar a la ejecución de los correspondientes convenios, ello conlleva a incertidumbre en la determinación de la población beneficiaria de los proyectos y posibles modificaciones de la población objetivo de los mismos.

Respuesta de la entidad:

"La Comisión de la Auditoría, frente a esta observación en comunicación identificada con consecutivo 2018EE0133267 manifestó:

"Se evidencio que los proyectos de cooperación y cofinanciación: CN-2017-0072, CN-2018-0121 Y CN-2018-0130, suscrito en los municipios de Acevedo, Gigante y Suaza con la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, respectivamente, no definió oportunamente los sitios a intervenir

Lo anterior conlleva a incertidumbre en atención a que estos proyectos no determinan con certeza los lugares donde se encuentra la población beneficiaria del proyecto"

Posteriormente es allegado por la Comisión documento de alcance al oficio de observaciones, el cual está identificado con el consecutivo 2019EE0134066, en el que se manifiesta lo siguiente:

"En el proceso "Gestionar Proyectos", de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, la descripción del subproceso gestionar iniciativa, según código FE-GP-S-001 de fecha 08/Feb/2017, respecto de la actividad registrar iniciativa para validar alineación con los objetivos de la organización, entre otros, establece detallar dentro del planteamiento la zona geográfica; así mismo, el subproceso formular proyecto, según código FE-GP-S-0002 de fecha 08/Feb/2017, en el numeral 1.2 de la ficha del proyecto requiere especificar la localización del mismo.

Se evidencio que los proyectos de cooperación y cofinanciación: CN-2017-0072, CN-2018-0121 Y CN-2018-0130, suscrito en los municipios de Acevedo, Gigante y Suaza con la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, respectivamente, no definió oportunamente los sitios a intervenir.

Lo anterior se origina por deficiencias en la estructuración de los proyectos, que dan lugar a la ejecución de los correspondientes convenios, ello conlleva a incertidumbre en la determinación de la población beneficiaria de los proyectos y posibles modificaciones de la población objetiva de los mismos"

Respetuosamente queremos manifestar que discrepamos de esta observación por las siguientes razones:

Para los convenios CN-2018-0121 y CN-2018-0130 se registra en el documento FE-GP-F-001 toda la información de localización que se identifica en el numeral 1.2 de este documento. Es decir, para estos convenios de identificó la respectiva zona geográfica, donde se localizó el proyecto. (Allegamos para estos dos (2) convenios el formato FE-GP-F-001 donde se evidencia tal manifestación).

Para el convenio CN-2018-0121, respecto de su localización registra Departamento: Huila; Municipio: Suaza y Veredas: (Zona Rural), atendiendo a que son varias las zonas a atender.

Para el convenio CN-2018-0130, respecto de su localización registra: Departamento: Huila; Municipio: Gigante y Veredas: 10 veredas, atendiendo a que son varias las zonas a atender.

Ahora bien, respecto del negocio jurídico identificado con el consecutivo CN-2017-0072, es pertinente precisar que este contrato no fue realizado por nuestro Comité, ya que al verificarlo en la herramienta Neon corresponde a un contrato de otro Comité de Cafeteros.

Por último, se aclara que el documento FE-GP-S-0001, respecto de la actividad 2 - registrar iniciativa - no contempla establecer la zona geográfica.

El documento FE-GP-S-0002, denominado formular proyecto, no contempla un numeral 1.2, pero al verificar en la descripción de este documento, se registra un formato denominado, ficha del proyecto, el cual corresponde al FE-GP-F-0001, documento que fue llenado en su totalidad respecto de la localización, encontrándose determinada la población beneficiaria de estos proyectos

En atención a lo anteriormente expuesto, solicitamos el retiro de la presente observación, en atención a que, los Convenios objeto de la observación, todos cuentan en su ficha FE-GP-F-001, con la información completa de la localización del Proyecto y población beneficiaria.".

Análisis de respuesta:

La Entidad en su respuesta, aclara que para los convenios CN-2018-0121 y CN-2018-0130 se registra en el documento FE-GP-F-001 toda la información de localización que se identifica en el numeral 1.2 de este documento; no obstante lo anterior, se constata que para el caso del convenio CN-2018-0121 en el citado numeral como localización del proyecto se consigna 10 veredas del municipio de Gigante departamento del Huila y que para el caso del convenio CN-2018-0130 en el numeral 1.2 como localización del proyecto se registra zona rural del municipio de Suaza departamento del Huila. Es decir, tal como se observó no se identifica claramente la localización de los sitios a intervenir.

Aclara igualmente la Entidad, que para los convenios CN-2018-0121 y CN-2018-0130, respecto de su localización se registra únicamente Zona Rural y 10 veredas respectivamente, atendiendo a que son varias las zonas a atender, aclaración esta que se considera no desvirtúa el hecho de que para los correspondientes proyectos desarrollados no se identificó oportunamente los sitios a intervenir.

Respecto del convenio CN-2017-0072, la Entidad precisa que este no fue realizado por el Comité Departamental de Cafeteros del Huila, ya que al verificarlo en la herramienta Neon corresponde a un contrato de otro Comité de Cafeteros, aclaración que se acepta desvirtuando esta parte de la observación.

Precisa la Entidad que "*el documento FE-GP-S-0001, respecto de la actividad 2 - registrar iniciativa - no contempla establecer la zona geográfica*", para lo cual se evidencia que para dar cumplimiento a la mencionada actividad 2 del citado documento FE-GP-S-001, se solicita diligenciar la iniciativa en el formato FE-GP-F-0010, donde tal como se indica en la observación comunicada en la sección

"planteamiento" de la misma, en las instrucciones dadas para su diligenciamiento, se solicita hacer referencia de la zona geográfica de la población objetivo.

Con la respuesta la Entidad manifiesta que "*El documento FE-GP-S-0002, denominado formular proyecto, no contempla un numeral 1.2*"; sin embargo, una vez verificada la observación comunicada, en el criterio mencionado por la Entidad en su respuesta, es claro que el numeral 1.2 es de la ficha del proyecto, no del documento FE-GP-S-0002.

Conforme lo detallado anteriormente, la observación comunicada se valida como hallazgo por los hechos confirmados, excluyendo el convenio CN-2017-0072.

Hallazgo No. 20 - PSI Placa Huella

Convenio CN2018-1150 suscrito entre la Federación Nacional de Cafeteros y la Junta de Acción Comunal de la vereda el Cardal del Municipio de Acevedo – Huila establece en su cláusula primera: Objeto: Aunar esfuerzos y recursos para adelantar la construcción de Placa Huella sobre la malla terciaria del Municipio de Acevedo – Huila en las veredas el Cardal y el Jardín, todo lo anterior de conformidad con el proyecto que lo sustenta, el cual hace parte del presente convenio. numeral 2 Placa Huella del proyecto, ítem 2,2 concreto simple de 3.500 P.S.I para huellas, vigas, riostras y sobreanchos ítem 2,3 concreto ciclópeo (40% piedra + 60% concreto simple de 2.500 P.S.I). ítem 2.4 concreto de 2.500 P.S.I para cunetas.

Convenio CN2018-0622, *suscrito entre la Federación Nacional de Cafeteros y Cooperativa De Mercadeo Agropecuario COOMAGRO LTDA., cuyo objeto es* aunar esfuerzos y recursos para adelantar la construcción de siete (7) tramos de placa huella en la red vial terciaria del Municipio de Pitalito – Huila *todo lo anterior de conformidad con el proyecto que lo sustenta, el cual hace parte del presente convenio. numeral 2.2 del proyecto que lo sustenta establece concreto de 3.500 PSI para Huellas y Concreto de 2.500 PSI para cunetas*

Convenio CN2018-0356, suscrito entre *la Federación Nacional de Cafeteros y Asociación de Juntas de Acción Comunal del Municipio de Acevedo departamento del Huila, cuyo objeto fue la* construcción de placas huellas en la red vial terciaria del municipio de Acebedo en las veredas Bolívar (sector Guadualeja) y los olivos (sector La Capichu) – Huila, *todo lo anterior de conformidad con el proyecto que lo sustenta, el cual hace parte del presente convenio. numeral 2.2 del proyecto que lo sustenta establece concreto de 3.500 PSI para Huellas y Concreto de 2.500 PSI para cunetas.*

Convenio CN2017-0872 suscrito entre la Federación Nacional de Cafeteros y Municipio de Acevedo la asociación de juntas de acción comunal del municipio de

Acevedo cuyo objeto fue aunar esfuerzos y recursos para adelantar la construcción de cinco (5) tramos de placas huella en la red vial terciaria del municipio de Acevedo – departamento del Huila, veredas el salado, la Tijiña, la barniza, san isidro y buenos aires, numeral 2.2 del proyecto que lo sustenta establece concreto de 3.500 PSI para Huellas y Concreto de 2.500 PSI para cunetas.

Convenio CN2018-0121 suscrito entre la Federación Nacional de Cafeteros y Municipio de Gigante y a asociación el desarrollo del Municipio de Gigante, aunar esfuerzos y recursos para la construcción de 800 metros lineales de placa huella en diferentes sitios críticos de la malla vial de la red terciaria del municipio de gigante – departamento del Huila, numeral 2.2 del proyecto que lo sustenta establece concreto de 3.500 PSI para Huellas y Concreto de 2.500 PSI para cunetas.
Convenio CN2018-0130 suscrito entre la Federación Nacional de Cafeteros y Municipio de Suaza y la Junta de Acción comunal de la vereda Brazuelitos de Suaza Huila, cuyo objeto es construcción placa huella en la red vial terciaria del municipio de suaza numeral 2.2 del proyecto que lo sustenta establece concreto de 3.500 PSI para Huellas y Concreto simple de 2.500 PSI y concreto 2.500 PSI para sobreanchos.

En el desarrollo de los convenios recibidos y liquidados descritos anteriormente, no existe evidencia que permita verificar la calidad del concreto ejecutado.

Lo anterior debido a la deficiencia de seguimiento y control por parte del supervisor, que puede dar lugar a recibirse obras sin las condiciones técnicas y especificaciones adecuadas de calidad, que aseguren la vida útil de las mismas.

Respuesta de la entidad:

El Comité de Cafeteros del Huila en su respuesta indica que no se exigió, ni se aportaron los resultados de los ensayos de laboratorio que demuestren la resistencia PSI, toda vez que ni en el proyecto, documentos previos o convenio se estableció tal obligación; así mismo se manifiesta que tampoco se cuenta con requerimientos por parte de los supervisores de estos convenios como requisito previo para el recibo de las obras el allegar estos ensayos, aclaración ésta que se acepta y retira de la observación comunicada.

Así mismo, se manifiesta que para lograr obras con el cumplimiento de las especificaciones pactadas, existen diseños de mezclas de los materiales pétreos, diseños de mezclas que se generan a los sitios de extracción manual del material pétreo, con el cual se desarrollan la dosificación de mezclas en los concretos, así como requerimientos adicionales en la estructuración técnica de los presupuestos de obra y que aunado a lo anterior hay un modelo de seguimiento, control y calidad de ejecución de la obras, ejecutado según acompañamiento permanente de tipo

técnico, donde se verifican aspectos como: procedimientos constructivos, dosificaciones y calidad de materiales, así como cumplimiento de parámetros de diseño, afirmación estas para las cuales en la respuesta no se adjunta ninguna evidencia, ni para la cual se evidenció documento soporte alguno según revisión efectuada a los expedientes para los convenios CN-2017-0872, CN-2018-0121 ni CN-2018-0130 suministrados por la Entidad.

Análisis de respuesta:

Conforme lo detallado anteriormente, se determina que, si bien no se pactó la obligación de realización de pruebas de laboratorio, no se evidencia ningún soporte que garantice que la obra se construye con la resistencia del concreto contratado. De esta manera, se aclara la observación comunicada y se valida como hallazgo.

Hallazgo No. 21 - Ejecución presupuestal programa de renovación cafetera.

El Plan operativo del Programa de Apoyo de Renovación de cafetales Huila 2018, señala, en la descripción general del programa, así**:**

El Comité de Cafeteros del Huila llevara un riguroso control sobre las verificaciones otorgadas, ya que debe cumplir estrictamente los cupos asignados para los diferentes municipios cafeteros de su departamento. El Comité otorgar el cupo correspondiente, y lo comunicará al Servicio de Extensión, el cual lo hará conocer al caficultor.

En el capítulo 5.5.2. Actividades de seguimiento, se señala: Seguimiento al presupuesto, *Realizar seguimiento al avance del presupuesto por fuente de financiador registrando en Informe seguimiento presupuesto"*

El Comité en el Plan Operativo Departamental de renovación cafetera de la vigencia 2018, apropio recursos ley 863 por $2.000 millones, distribuidos en los 35 municipios, presentando en la ejecución de los recursos valores diferentes a los apropiados inicialmente por municipio (Ver tabla), sin que se establezca el procedimiento que se aplicó para las modificaciones y las razones de estas.

Lo anterior por deficiencias de control y seguimiento en la programación presupuestal y ejecución de los proyectos, lo cual puede conllevar a una inadecuada ejecución de los recursos.

Tabla 16. Presupuesto Programa de Renovación cafeteras 2018 (miles de pesos)

Municipio	Presupuestado	Ejecutado	Diferencia
Acevedo	156,771,800	150,674,080	6,097,720
Agrado	14,664,667	18,379,440	- 3,714,773

Municipio	Presupuestado	Ejecutado	Diferencia
Aipe	9,361,706	21,028,030	- 11,666,324
Algeciras	69,356,176	89,097,600	- 19,741,424
Altamira	1,855,288	730,260	1,125,028
Baraya	11,013,303	5,647,000	5,366,303
Campoalegre	16,579,166	31,842,800	- 15,263,634
Colombia	25,394,552	32,501,280	- 7,106,728
Elías	16,184,423	9,649,080	6,535,343
Garzón	142,225,556	120,773,420	21,452,136
Gigante	47,882,209	112,878,900	- 64,996,691
Guadalupe	56,467,848	50,644,440	5,823,408
Hobo	10,065,922	11,138,500	- 1,072,578
Iquira	31,796,471	26,825,100	4,971,371
Isnos	67,125,883	87,857,820	- 20,731,937
La Argentina	44,349,268	29,546,640	14,802,628
La Plata	172,423,321	140,774,240	31,649,081
Nátaga	29,270,122	16,438,860	12,831,262
Neiva	46,421,663	71,704,940	- 25,283,277
Oporapa	62,527,139	43,399,980	19,127,159
Paicol	20,033,158	22,355,280	- 2,322,122
Palermo	27,256,938	41,620,300	- 14,363,362
Palestina	60,513,954	70,530,660	- 10,016,706
Pital	57,494,178	42,389,280	15,104,898
Pitalito	256,464,019	250,288,200	6,175,819
Rivera	8,230,371	7,687,620	542,751
Saladoblanco	64,066,632	23,946,480	40,120,152
San Agustín	123,356,886	103,670,100	19,686,786
Santa María	34,757,036	34,390,980	366,056
Suaza	70,204,871	60,433,200	9,771,671
Tarqui	74,764,142	107,841,340	- 33,077,198
Tello	39,829,471	46,451,520	- 6,622,049
Teruel	20,151,581	48,162,020	- 28,010,439
Tesalia	8,684,325	10,315,440	- 1,631,115
Timana	92,645,956	36,985,500	55,660,456
Total	1,990,190,001	1,978,600,330	

Fuente: Ejecución Renovación Comité Elaboró: Equipó Auditor

Respuesta de la entidad:

Oficio No.2019ERE01118579 del 25 de septiembre de 2019:

La Comisión de la Auditoría, frente a esta observación en comunicación identificada con consecutivo 2018EE0133267 manifestó:

"*El Comité en el Plan Operativo Departamental de renovación cafetera de la vigencia 018 apropio recursos ley 863 por $2.000.000.000 distribuidos en los 35 municipios, Presentándose en la ejecución de los recursos valores diferentes a los apropiados inicialmente por municipio (Ver tabla No. 01) Sin que se tenga procedimiento que aplicó para las modificaciones y las razones de estas. Por falta de control y seguimiento del Coordinador del Programa, lo que conlleve a que no se presente una eficiente planificación y ejecución de los recursos".*

Posteriormente es allegado por la Comisión documento de alcance al oficio de observaciones, el cual está identificado con el consecutivo 2019EE0134066, en el que se manifiesta lo siguiente:

"El Comité en el Plan Operativo Departamental de renovación cafetera de la vigencia 2018 apropio recursos ley 863 por $2.000.000.000 distribuidos en los 35 municipios, presentándose en la ejecución de los recursos valores diferentes a los apropiados inicialmente por municipio (Ver tabla No. 01). Sin que se establezca procedimiento que aplico para las modificaciones y las razones de estas.

Lo anterior por deficiencias de control y seguimiento en la programación presupuestal y ejecución de los proyectos, lo que puede conllevar a una inadecuada ejecución de los recursos"

Frente a esta observación queremos manifestar que discrepamos por las siguientes razones:

El Plan de Gestión Operativo del Programa de Apoyo a la Renovación de Cafetales Huila 2018, definió con claridad cómo operaría el programa y fue por ello que atendiendo al debido seguimiento y control que se tuvo de éste, a través del equipo del Comité, fue que se pudo garantizar la inversión de los recursos en los municipios donde fueron requeridos mayores recursos para renovación de sus cafetales.

El Plan de Gestión Operativo del Programa de Apoyo a la Renovación de Cafetales Huila 2018, contempló en el marco de las responsabilidades del Equipo, específicamente las del Director Ejecutivo, las de definir los lineamientos generales del Programa de Apoyo a la Renovación de Cafetales. Fue así como en el marco de sus responsabilidades, el Director Ejecutivo, previa verificación del desarrollo del programa, y amparado en el objetivo primordial de incentivar la renovación de cafetales tecnificados susceptibles, mejorando las condiciones de productividad e incrementando la competitividad y rentabilidad de la actividad cafetera, asumió el traslado de presupuesto entre municipios, siempre y cuando el cupo de estos se hubiere agotado, criterio que se manejó en el Programa de Renovación de Cafetales a nivel nacional, es decir la reasignación de recursos entre municipios para el

programa de Renovación departamental se manejó con el mismo criterio que el programa de Renovación nacional.

Los recursos fueron debidamente presupuestados en el marco de la planeación del Proyecto, teniendo como criterio la participación porcentual en las renovaciones de cafetales realizadas durante la vigencia del 2017.

Ahora bien, las diferencias se dan con ocasión al comportamiento presentado por los caficultores en cada uno de los municipios, toda vez que la participación en el Programa se genera con la solicitud que adelanta cada uno de ellos, es decir, con la voluntad manifiesta del caficultor que se ve plasmada ante el requerimiento que éste adelanta frente al Servicio de Extensión para participar en el Programa.

La dinámica esperada no correspondió a la realidad de las renovaciones, porque no depende del Comité sino del propio caficultor, quien de manera voluntaria decide o no renovar. En consecuencia, la responsabilidad del Comité se centra solamente en asegurar los recursos de manera eficiente para aquellos caficultores que deciden voluntariamente participar y permanecer en el Programa.

En consecuencia, solicitamos el retiro de la presente observación, en atención a que, con ocasión del debido seguimiento y control realizado por el Comité a este Proyecto, fueron invertidos de manera eficiente los recursos respecto de los caficultores que voluntariamente hicieron parte del Programa.

Análisis de respuesta:

Con respecto a la respuesta, la entidad indicó que "*cuando el cupo de estos se hubiere agotado, criterio que se manejó en el Programa de Renovación de Cafetales a nivel nacional, es decir la reasignación de recursos entre municipios para el programa de Renovación departamental se manejó con el mismo criterio que el programa de Renovación nacional".* Este criterio no quedo definido en el programa de Renovación Departamental del Huila 2018, sin que se presentarán documentos que sustenten la justificación de las reasignaciones realizadas por municipio. Con respecto a que "*las diferencias se dan con ocasión al comportamiento presentado por los caficultores en cada uno de los municipios, toda vez que la participación en el Programa se genera con la solicitud que adelanta cada uno de ellos".* Situaciones no verificadas toda vez que, no se presenta información que refleje el comportamiento efectuado por los caficultores en cada uno de los municipios. Por lo anterior la observación se mantiene se valida como hallazgo.

Hallazgo No. 22 - Entrega de fertilizantes

El Plan operativo del Programa de Apoyo de Renovación de cafetales Huila 2018, señala: en el enciso 5.2.6.3. Proveedores: **"***Para la entrega del apoyo en fertilizante se cuenta con la Red Cafetera que está conformada por los Almacenes de provisión Agrícola de Cooperativas de Caficultores: Cooperativa Central de Caficultores del Huila COOCENTRAL y Cooperativa Departamental de Caficultores del Huila Ltda. CADEFIHUILA, constituyen los puntos autorizados para la entrega del fertilizante a los beneficiarios del programa*."

Procedimiento para reclamar fertilizante de la Federación Nacional de Cafeteros del 26 de abril de 2018, con el objetivo de definir las actividades y metodologías para reclamar el fertilizante por parte del caficultor. Condiciones Generales: "*Para efectos del programa el apoyo será en grados de fertilizante para el cultivo de café recomendados por CENICAFE (no se aceptan correctivos de la acidez del suelo, enmiendas, cales o fertilizantes foliares)*

En la vigencia 2018 para el Programa de Apoyo de Renovación de cafetales Huila 2018, se reclamaron fertilizantes en las Cooperativas COOCENTRAL Y CADEFEHUILA por valor de $1.978,6 millones, sin que la Federación entregara a las Cooperativas, el listado oficial del grado de fertilizantes recomendados por CENICAFE, como se definió en las condiciones para reclamarlos.

Lo anterior, se presenta por falta de control y seguimiento en la ejecución del programa, que conlleva a que se entreguen fertilizantes que no cumplen con las condiciones que requieran los caficultores.

Respuesta de la entidad:

Oficio No. 2019ERE01118579 del 25 de septiembre de 2019:

Frente a esta observación queremos manifestar que discrepamos por las siguientes razones:

Es importante aclararle a la Comisión que la investigación que ha realizado el Centro Nacional de Investigación del Café - CENICAFE ha generado información para contar con grados de fertilizantes denominados grados cafeteros, los cuales son producidos por compañías, en grados con diferentes estructuras, que corresponden a los grados cafeteros que siempre se han utilizado para el cultivo del café.

Las Cooperativas de Caficultores han participado desde el año 2001 en los programas nacionales de renovación en donde el incentivo que se entrega en especie es el fertilizante técnicamente apropiado para el cultivo del café.

En ese sentido, la Federación le ha establecido a las Cooperativas, en el desarrollo de los programas de Renovación, que adelanta desde hace más de 18 años, los fertilizantes que técnicamente cumplen con los grados recomendados por CENICAFE.

Ahora bien, además existen fuentes simples de fertilizantes que mezcladas por los Caficultores permiten construir grados cafeteros. Históricamente ha habido experiencias en programas de renovación nacionales donde la directriz a las Cooperativas de la red cafetera, de la cual hacen parte las Cooperativas que participaron en el Programa Departamental (Cadefihuila y Coocentral) es entregar fertilizantes edáficos de uso en la caficultura colombiana.

Así las cosas, solicitamos el retiro de la presente observación toda vez que el fertilizante que ha venido siendo entregado a los Caficultores, por parte de las Cooperativas, cumple con las especificaciones técnicas mínimas requeridas de acuerdo con las recomendaciones de CENICAFÉ para el cultivo del café.

Análisis de respuesta:

Si bien, la experiencia institucional en virtud de los fertilizantes utilizados a través de los diferentes programas en las últimas décadas, para fomentar la productividad, ha implicado la continuidad en la aplicación de ciertos fertilizantes, la utilización de estos corresponde a la variedad y composición del suelo, lo cual técnicamente correspondería a determinar a través de un estudio de suelos, que tipo y grado de fertilizantes se requiere, ello implica que la Federación estableciera a las cooperativas como mínimo, en virtud de la región el grado de fertilizantes a utilizar, dado los suelos tipos por seccionales, lo cual no se efectuó, razón por lo cual la observación se mantiene y se configura como hallazgo.

[Título del hallazgo 23 modificado por la Contraloría Delegada para el sector Minas y Energía]

Hallazgo No. 23 - Pago de incentivos (F1)

El Plan operativo del Programa de Apoyo de Renovación de cafetales Huila 2018, señala: en el inciso 5.1.1. Descripción de Los Clientes Caficultores que cumplan los siguientes requisitos:

- *Ser Caficultor Activo y haber estado registrado en el SICA al 31 de diciembre de 2017.*

- *La(s) finca(s) deben estar activas y registradas en SICA al 31 de diciembre de 2017*
- *Renovar mínimo cuatrocientas (400) plantas.*
- *Para caficultores con hasta cinco hectáreas en café (UPA) se les otorgará beneficio como máximo hasta 1.0 hectárea del área total del departamento del Huila Para caficultores con más de cinco hectáreas en café (UPA) se les otorgará beneficios como máximo hasta el 20% del área total del departamento del Huila.*

La Ley 610 de 2000 en el artículo 3 establece que "…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…".

La citada ley en el artículo 6 indica que "…se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado…".

El Programa de Apoyo de Renovación de Cafetales del Huila, en la vigencia 2018 pagó incentivos a 6 caficultores por valor de $0,3 millones, que no cumplieron el requisito de renovar mínimo cuatrocientas (400) plantas para cada cafetero (Ver tabla), según lo definido en los requisitos del Plan Operativo vigencia 2018.

Lo anterior debido a la falta de control y seguimiento en la ejecución del Programa Departamental, lo que conlleva a la aplicación de recursos a caficultores no objeto de este y excluirse a beneficiarios que necesitaban dichos beneficios. Se genera un presunto detrimento por el valor pagado por $317.340. Hallazgo con presunta connotación Fiscal.

Tabla 17. Relación de pagos incentivos: Programa de Renovación Cafetera Departamental. Vigencia 2018 (miles de pesos)

Municipio	Vereda	Finca	Código SICA	Número de Documento	Árboles Apoyo	CONTABILIZADO	Renovación ZOCA	Renovación por Siembra	lotes renovados
Pitalito	San Luis	La Cuchilla Dos	4155106408	12224297	389	$ 70.020	440	389	lote 11 ZOCA 440 árboles, lote 12 siembra389

Municipio	Vereda	Finca	Código SICA	Número de Documento	Árboles Apoyo	CONTABILIZADO	Renovación ZOCA	Renovación por Siembra	lotes renovados
Acevedo	Primavera	Las Brisas Paraíso	4100601446	26435640	389	$ 70.020	440	389	lote 1 ZOCA 440 árboles, lote9 siembra389
Pitalito	El Mesón	Los Nogales	4155108043	1083905264	385	$ 69.300	1699	385	lote 2,4 Y 5 POR ZOCA 1314 árboles, lote 04 siembra385
Garzón	Paraíso	Lote No. 6	4129807477	52601272	267	$ 48.060	1428	267	lote 07 zoca 1428 árboles, lote 8 siembra 267
Timana	Tobo	La Pradera	4180700584	4947724	229	$ 41.220	914	229	lote 08 siembra 229 árboles, lote 9 siembra 914 arboles
Isnos	Alto Brisas	El Porvenir	4135900498	12166905	104	$ 18.720	879	104	lote 08 siembra 229 árboles, lote 9 siembra 914 arboles
Total						$ 317.340			

Fuente: Pago de Renovación Comité Departamental de Cafeteros del Huila. Elaboró Equipo Auditor

Respuesta de la entidad:

Los Caficultores cumplen la condición de las cuatrocientas (400) plantas mínimas renovadas en la finca, circunstancia que se verificaba en el desarrollo del Programa Nacional de Renovación; en el Programa departamental le era incentivado el lote que cumplía con las condiciones específicas del Programa.

Se anexa tabla con la identificación de los códigos SICA, de los cafeteros objeto de requerimiento, en donde se relaciona el número de árboles por finca objeto del incentivo del Programa de Renovación Nacional.

Así mismo se allega para estos mismos cafeteros, los formatos de visita a la finca en el marco del Programa de Renovación Nacional.

Lo contemplado en el reglamento del Programa hace referencia a los requisitos que debe ostentar “el caficultor” para acceder a éste, es decir el requisito de las cuatrocientas (400) plantas mínimas renovadas las debe ostentar es la finca, independientemente que sea en un lote o en varios lotes de finca siempre y cuando estén a su cargo, toda vez que esta es una condición que debe cumplir la finca, mas no el lote.

En atención a lo anteriormente expuesto, solicitamos el retiro de la presente observación, toda vez que los beneficiarios objeto del incentivo cumplieron con las condiciones para ello, es decir, renovar mínimo 400 plantas por finca cafetera y no por lote.

Análisis de la Respuesta:

Se informa por parte de la Entidad que la condición de los 400 árboles correspondía por finca, situación que no quedó definida así, en el Plan Operativo de Incentivos Departamentales del Huila 2018, de acuerdo a la información entregada de las estructuras de las fincas se encontró que 6 fincas por siembra no cumplieron los 400 árboles, toda vez que no se tuvo en cuenta lo correspondiente a renovación por Zoca. Se cuantificó el hallazgo fiscal teniendo en cuenta las 6 fincas, en las cuales los pagos de incentivos ascienden a $317.340.

Hallazgo No. 24 - Contratación mínima cuantía

Resolución No.08 del 2000 artículo 20. De las cuantías. "*Para efectos de establecer el sistema de contratación y la instancia a la que le corresponde autorizar la convocatoria a contratar o el contrato, so señalan las siguientes clases de cuantía, fijadas en sumas equivalentes al número de salarios mínimos mensuales legales vigentes para la contratación en el país: en S.M.L.M.V Máxima cuantía: Más do 3.845 Mayor cuantía: Desde 1,540 hasta 3845 Cuantía media Desde 770 hasta 1.540 Menor cuantía Desde 39 hasta 770 Mínima cuantía: Hasta 39"*

La Orden de Compra No.4900031994 del 29/05/2018 por valor de $99,900,000, con el objeto de la compra de 3330 kilos de semillas de café, con variedades resistentes a la roya con destino al proyecto de fortalecimiento a la caficultura del Departamento del Huila, esta orden supera los 39 salarios mínimos en la adjudicación realizada.

Debido a la carencia de seguimiento y control en la fase de planeación en los procesos contractuales, que da lugar a la limitación de auscultar pluralidad de oferentes y de obtener posibles oportunidades de mejores ofertas económicas.

Respuesta de la entidad:

La Comisión de la Auditoría, frente a esta observación en comunicación identificada con consecutivo 2018EE0133267 manifestó:

"La Orden de Compra No. 4900031994 del 29/05/2018 por valor de $99,900,000 con el objeto de la compra de 3330 semillas de café con variedades resistentes a la royal con destino al proyecto de fortalecimiento a la caficultura del Departamento del Huila, esta orden supera los 39 salarios mínimos para realizar por lo que se

debió realizar contratación de mínima cuantía, debido a la falta de planeación y seguimiento en los procesos contractuales, que generan deficiencias administrativos y posibles oportunidades de mejores ofertas económicas".

Posteriormente es allegado por la Comisión documento de alcance al oficio de observaciones, el cual está identificado con el consecutivo 2019EE0134066, en el que se manifiesta lo siguiente:

"La Orden de Compra No. 4900031994 del 29/05/2018 por valor de $99,900,000 con el objeto de la compra de 3330 semillas de café, con variedades resistentes a la roya con destino al proyecto de fortalecimiento a la caficultura del Departamento del Huila, esta orden supera los 39 salarios mínimos en la adjudicación realizada. Debido a carencia de seguimiento y control en la fase de planeación en los procesos contractuales, que da lugar a la limitación de auscultar pluralidad de oferentes y obtener posibles oportunidades de mejores ofertas económicas"

Frente a esta observación queremos manifestar que discrepamos por las siguientes razones:

La adquisición de los 3.330 kilos de semillas de café con variedades resistentes a la roya fue suministrada por CENICAFÉ en las condiciones establecidas en el Proyecto, habida consideración que es el único que las puede proveer. (Artículo 37 Resolución 08 de 2000).

En atención a lo anteriormente expuesto, solicitamos el retiro de la presente observación, toda vez que CENICAFÉ al ser el único proveedor de este tipo de semillas de café no había posibilidad de obtener mejores ofertas.

Análisis de respuesta:

De acuerdo a la Respuesta sobre la consideración al único proveedor, la entidad se refiere al artículo 37 de la resolución 08 de 2000, la cual establece lo siguiente:

"*DE LAS EXCEPCIONES PARA LA OFERTA O CON VOCATORIA A PROPONER. No se requerirá de convocatoria a proponer, o de concurso de méritos, o de cotizaciones, cuando se tratare 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.

Se evidencia que no se presenta la consideración por compra de semillas o elementos de consumo con único proveedor. Por lo anterior la observación se mantiene en los términos comunicados a la Entidad.

[Título del hallazgo 25 modificado por la Contraloría Delegada para el sector Minas y Energía]

Hallazgo No. 25 - Compra de semillas Cenicafé (IP 8)

De acuerdo al artículo 4. De los Estatutos de la Federación Nacional de Cafeteros sobre las funciones de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.

"*El Comité para el cumplimiento de su objeto, señala llevar la estadística de productores, de predios cafeteros, de producción y costos, de productividad, de indicadores sociales y, en general, de todas las actividades cafeteras que puedan servir para cumplir de manera adecuada el objeto y funciones de la Federación, y procurar su actualización. Prestar servicios de extensión rural y asistencia técnica, a los productores de café, con el fin de mejorar la productividad de su cultivo de café y procurar una mejora en su nivel de ingresos, de conformidad con los reglamentos específicos que hayan sido adoptados por los órganos competentes".*

La Ley 610 de 2000 en el artículo 3 establece que "…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…".

La citada ley en el artículo 6 indica que "…se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado…".

Proyecto No.4654120060 del 25/04/2018 con el fin del Fortalecimiento a la Caficultura mediante la renovación y reconversión de cafetales susceptibles a la roya, se realizó mediante la Orden de Compra No.4900031994 del 29/05/2018 por valor de $99.900.000 con recursos del FNC Ley 863, con el objeto de la compra de 3330 semillas de café con variedades resistentes a la roya, con destino al proyecto de fortalecimiento a la caficultura del Departamento del Huila.

En el informe de ejecución del proyecto se señala que se realizó seguimiento de las entregas a los caficultores, clasificados por seccionales usando el listado con nombres de los caficultores y se adjunta el consolidado de la semilla recibida y entregado a las seccionales, en estos listados no se evidencia la entrega de las semillas firmadas por los caficultores beneficiados. Además, no se constató en el Sistema de Información Cafetera SICA, los caficultores registrados en los listados, su actualización de la estructura de las fincas sobre las labores de renovación y reconversión con estas semillas.

Los pagos se realizaron mediante nueve (9) facturas expedidas por el Centro Nacional de Investigaciones de café CENICAFE (ver siguiente tabla), donde se anexa cuadros de las seccionales, las cantidades de kilos y variedad de la semilla entregadas. Las Seccionales corresponden así: Algeciras, Palermo, Gigante, Garzón, La Plata, Timana, Pitalito, Acevedo y San Agustín. Estos cuadros no se encuentran firmados por los directores Seccionales o el Extensionista encargado de recibir las semillas.

Lo referido se origina por deficiencias de seguimiento y control en la ejecución del programa, que conlleva a incertidumbre en la adecuada entrega de semillas y se genera duda sobre el óptimo resultado del fortalecimiento de la renovación y reconversión de cafetales susceptibles a la roya.

Conforme a lo anterior, se vislumbra un presunto daño patrimonial en cuantía de $99.900.000, el cual será trasladado al grupo de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la Gerencia Departamental Colegiada del Huila, para que se adelante la correspondiente Indagación Preliminar.

Tabla 18. Relación de pagos orden de compra No.4900031994. Vigencia 2018 (miles de pesos)

Fecha	Factura	Kilos Entregados	Valor
60/06/2018	30SA-3030000259	334	10.020.000
21/06/2018	30SA-3030000263	458	13.740.000
4/07/2018	30SA-3030000288	534	16.020.000
4/07/2018	30SA-3030000293	462	13.860.000
2/08/2018	30SA-3030000311	350	10.500.000

Fecha	Factura	Kilos Entregados	Valor
8/08/2018	30SA-3030000312	565	16.950.000
8/08/2018	30SA-3030000314	30	900.000
21/09/2018	SA-5000000297	437	13.110.000
26/10/2018	SA-5000000936	160	4.800.000
	Total	3.330	99.900.000

Fuente: Facturas en carpeta del Proyectó No. 4654120060. Elaboró Equipo Auditor

Respuesta de la entidad:

“En el informe de seguimiento al proyecto se señala que se realizó seguimiento de las entregas a los caficultores, clasificados por seccionales usando el listado con nombres de los caficultores y se adjunta el consolidado de la semilla recibida y entregado a las seccionales En estos listados no se evidencia la entrega de las semillas firmadas por los caficultores beneficiados. Además, no se pudo constatar a la fecha de esta auditoría que en el Sistema de Información Cafetera SICA los caficultores registrados en los listados su actualización de la estructura de las fincas sobre las labores de renovación y reconversión con estas semillas. (…) Por falta de control y seguimiento del Coordinador del Programa que conlleva a que se presente un presunto detrimento por $99.900.000 por que no se evidencia la entrega y el fortalecimiento de la renovación y reconversión de cafetales susceptibles a la roya.

Posteriormente es allegado por la Comisión documento de alcance al oficio de observaciones, el cual está identificado con el consecutivo 2019EE0134066, en el que se manifiesta lo siguiente: “En el informe de seguimiento al proyecto se señala que se realizó seguimiento de las entregas a los caficultores, clasificados por seccionales usando el listado con nombres de los caficultores y se adjunta el consolidado de la semilla recibida y entregado a las seccionales En estos listados no se evidencia la entrega de las semillas firmadas por los caficultores beneficiados. Además, no se pudo constatar a la fecha de esta auditoría que en el Sistema de Información Cafetera SICA.

Los caficultores registrados en los listados su actualización de la estructura de las fincas sobre las labores de renovación y reconversión con estas semillas. Los pagos se realizaron mediante nueve (9) facturas expedidas por el Centro Nacional de Investigaciones del café CENICAFE (ver Tabla No. 03), en donde se anexa cuadros de las seccionales las cantidades de kilos y variedad de la semilla entregadas. Las Seccionales corresponden así: Algeciras, Palermo, Gigante, Garzón, La Plata, Timaná, Pitalito, Acevedo y San Agustín.

Estos cuadros no se encuentran firmados por los directores Seccionales o el Extensionista encargado de recibir la semilla. Lo establecido se origina por deficiencias de seguimiento y control en la ejecución del programa, que conlleva a incertidumbre en la adecuada entrega de semilla y se genera duda sobre el óptimo resultado del fortalecimiento de la renovación y reconversión de cafetales susceptibles a la roya.

Se genera un presunto detrimento por el valor de $99.900.000" Frente a esta observación queremos manifestar que discrepamos por las siguientes razones: Los listados de entrega de semilla firmados por los caficultores no fueron contemplados como fuente de verificación en el proyecto estructurado. No obstante, y teniendo en cuenta que actualmente el Programa se encuentra en curso, la actividad se está llevando a cabo por el Servicio de Extensión, paralelamente con la verificación en campo de las labores que se hubieren realizado hasta el 31 de marzo de 2020. Lo anterior, sin perjuicio que el Proyecto cuenta con un archivo detallado en Excel con la relación de los caficultores beneficiados con los 3.330 kilos de semilla, el cual se aporta actualizado respecto de las labores de renovación registradas en SICA. También se anexa la relación con corte al 20 de octubre de 2019, con 1.196 Caficultores beneficiados y registrados en el SICA, de los cuales 440 registran labores. Los demás Caficultores están pendientes por verificar labores en campo, actividad que seguirá adelantando el Servicio de Extensión en el marco del Proyecto, el cual se encuentra vigente.

Así mismo, se allegan archivos con correos y guías de la empresa de mensajería que evidencian la remisión de las semillas, los cuales son el soporte del envío de este material a cada Oficina Seccional del Comité, acreditando el recibo. En atención a lo anteriormente expuesto, solicitamos el retiro de la presente observación, toda vez que no se genera un presunto detrimento patrimonial en cuantía de $99.900.000, sin perder de vista, que el óptimo resultado del Programa se podrá validar a futuro, toda vez que el mismo se encuentra aún en curso.

Oficio radicado No. 2019ER0127478 del 15 de noviembre de 2019. De acuerdo a mesa ampliada se señala lo siguiente:

En la mesa ampliada de trabajo se precisó:

- Que el proyecto está vigente hasta marzo de 2020
- Se hizo entrega en archivo Excel del listado del SICA de 440 beneficiarios caficultores, que vienen implementando la labor para el programa de renovación y reconversión; circunstancia esta que pudo constatar la Contraloría en el SICA.

Así mismo, en la ficha del proyecto no se dejó establecido como fuente de verificación de la entrega de la semilla, el listado firmado por parte de los beneficiarios caficultores.

Sin embargo, se entregaron las guías de la disposición de la semilla a las nueve seccionales y el listado de los beneficiarios caficultores.

Queremos expresarle a la Contraloría, como se hizo en la mesa ampliada de manera verbal, que teniendo en cuenta que el proyecto no ha finalizado, se están recogiendo por parte del servicio de extensión las firmas de los cafeteros que recibieron la semilla.

Análisis de respuesta:

Teniendo en cuenta lo indicado por la Entidad en el sentido que el listado de entrega firmados por los caficultores, no fueros contemplados en la verificación del proyecto, eso no es óbice que, para constatar la entrega a los cafeteros beneficiarios, se les hiciera firmar el recibido de la semilla de café, como evidencia del recibido de estas. Con respecto al listado en Excel de 1196 caficultores beneficiados y registrados en SICA, de los cuales 440 registran labores, estas no se tuvieron en cuenta en razón a que no se tiene fecha de las labores de renovación y no se entregó la estructura de la visita de la finca donde se evidencia la labor de renovación.

Se entrego archivos con correos y guías de entrega de la empresa de mensajería que evidencia la remisión de las semillas a las Oficinas Seccionales del Comité. Se anexa el acta de entrega semilla de café del Coordinador Seccional Algeciras a la Auxiliar del servicio Extensión en diferentes fechas y cantidades, sin que esta presentara la entrega por acta o listado a los caficultores beneficiarios. No se presentaron acta de entrega de los Coordinadores de las Seccionales: Palermo, Gigante, Garzón, La Plata, Timana, Pitalito, Acevedo y San Agustín a los responsables de entrega de semillas. Con respecto a lo indicado que se está verificando en campo las labores que hubieran realizado hasta el 31 de marzo de 2020, no se anexo control de cambios donde se amplía el proyecto hasta marzo de 2020. No se podría determinar que las labores de renovación a esta fecha correspondan a las semillas recibidas producto del proyecto de renovación.

Con la citada mesa de trabajo del 15 de noviembre de 2019, se señala nuevo argumento que indica que el proyecto no ha finalizado, se están recogiendo por parte del servicio de extensión las firmas de los cafeteros que recibieron la semilla. Por lo que no se puede verificar la fecha la entrega de las semillas a los beneficiarios que correspondieron a la Orden de Compra No.4900031994 del 29/05/2018 sin que se objetara el cumplimiento del proyecto

Por lo anteriormente expuesto la observación se mantiene en los términos presentado a la Entidad.

Hallazgo No. 26 – Secaderos Solares

El Código de Ética en el artículo 20, estipulo lo siguiente:

"*La Federación como administradora de los recursos del Fondo Nacional del Café, debe establecer políticas, procedimientos y mecanismos a través de los cuales pone a disposición de los interesados la información relacionada con el ejercicio de las funciones y la forma como cumple los principios objetivos y obligaciones institucionales.".*

La Federación nacional de Cafeteros de Colombia celebro el contrato CN-2017-1986 del 2111-2017, para la construcción a todo costos de cuatro (4) sistemas de secado en estructura metálica**,** cubierta en policarbonato y 2 niveles de pasera en geomembrana cafetera, según especificaciones técnicas remitidas por la contratante, dentro del desarrollo del proyecto adelantado por la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia- Comité Departamental de Cafeteros del Huila, dirigido a la construcción de secaderos solares para fortalecer el proceso de producción y comercialización del café de pequeños productores de la región cafetera del Departamento del Huila, por $36,4 millones

Los secaderos fueron entregados a: la Asociación Agropecuaria El Progreso de Valencia – Iquira, entidad que lo recibió el 01/12/2017; al Grupo los Aspirantes Lote 2 de San Luis – Iquira, que lo recibió el 29/11/2017; a la Asociación Agropecuaria de Ibirco - Municipio Iquira, que lo recibió el 27/11/2017 y a la Asociación Agrícola de Rio Negro, que lo recibió el 25/11/2017.

Verificada la construcción y funcionamiento del secadero entregado a la Asociación Agropecuaria El Progreso de Valencia Iquira, el cual, actualmente está ubicado en la vereda Quebradon del municipio de Iquira. Este secadero se encontró en estado de abandono, con daños de las mallas y sin paseras.

El secadero entregado al Grupo Los Aspirantes Lote 2 de San Luis – Iquira el 29-11-2017, se encontró que tiene las paseras rotas y no está en uso.

El secadero entregado a la Asociación Ibirco, instalado en la Cra.9 No.4-34 en el municipio de Iquira, no se encuentra en uso, está en estado de abandono, y con las paseras deterioradas.

Las anteriores situaciones se presentan, por deficiencias en el proceso de planeación y carencias de mecanismos de seguimiento y control por parte del

Comité Departamental de Cafeteros del Huila, de los bienes entregados, lo que con lleva a que no se garantice el uso adecuado, conforme lo estableció en el proyecto, incumpliendo el fortalecimiento del proceso de producción y comercialización del café de pequeños productores.

Respuesta de la entidad:

Frente a esta observación queremos manifestar que discrepamos por las siguientes razones:

Las obras que se adelantaron en el marco del contrato CN-2017-1986 se ejecutaron atendiendo las especificaciones técnicas dadas por la Federación – Comité Huila, habiéndose recibido estas a satisfacción mediante acta del 1 de diciembre de 2017, la cual allegamos.

Mediante soporte de acta de entrega de obra de infraestructura y registro fotográfico de su construcción, (los cuales se allegan) se evidencia que fueron entregados en debida forma y a satisfacción de las comunidades beneficiarias los secaderos comunitarios, cumpliendo nuestra organización con las obligaciones adquiridas en el marco de este proyecto.

Así mismo en los textos de las actas de entrega de obra de infraestructura, las cuales se encuentran debidamente perfeccionadas por la Asociación y nuestra organización (los cuales se allegan), se consignó la responsabilidad de la comunidad de garantizar la conservación de la infraestructura de secado entregada, preservar su uso, mantener supervisión continua, velar por el mantenimiento e integridad de lo entregado, garantizado el uso de esta a todos los integrantes del grupo. Es decir, la obligación de mantenimiento es clara que está en cabeza de la comunidad, mas no de la Federación.

Ahora bien, atendiendo a las exclusiones que desde la estructuración del proyecto se formularon, siempre se tuvo claridad que el mantenimiento no era responsabilidad de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, sino de la comunidad beneficiaria, tal como se evidencia en Plan de Dirección del Proyecto el cual se anexa.

Igualmente, no existe por parte de la Federación - Comité Huila obligación, legal, estatutaria o contractual que el imponga el deber de asumir compromisos no contemplados por ella.

No presentándose en el desarrollo del proyecto deficiencias en el proceso de planeación, toda vez que como fue estructurado el proyecto fue ejecutado.

Igualmente en el desarrollo de este proyecto no hay sustento para afirmar que nuestra institución ha delegado las funciones de seguimiento y control del proyecto a las asociaciones receptoras de los secaderos, toda vez que durante la vigencia de este fueron adelantadas en debida forma todas las obligaciones a cargo de la Federación, habiéndose cumplido con el alcance que contempló del proyecto que fue la construcción de 4 secaderos comunitarios, actividad que fue debidamente supervisada y contralada por nuestra organización, tal evidencia se materializa con la entrega de los secaderos a las comunidades a satisfacción, es decir la Federación se circunscribió a lo establecido en el proyecto.

Igualmente, en el marco de esta observación queremos precisar que la reubicación del secadero entregado a la Asociación Agropecuaria El Progreso de Valencia – Iquira (Huila), se adelantó de manera posterior a la debida entrega que de este secadero realizo la Federación, no siendo resorte de responsabilidad tal circunstancia de nuestra organización.

Es importante tener en cuenta que la vida útil de cualquier secadero dependerá del bueno uso y de las reparaciones oportunas que se le adelanten por parte de los beneficiarios.

También es necesario manifestar que el no uso de estos para la fecha de la visita de la Comisión a los secaderos, no obedece a circunstancias de abandono, estas infraestructuras son utilizadas durante épocas de cosecha, las cuales para esta zona del Departamento (Iquira) se adelantan específicamente durante los meses de mayo a julio, habiéndose practicado la visita por el órgano auditor en el mes de octubre, periodo en el cual no había cosecha, por consiguiente no se encontraban en uso estas infraestructuras.

En atención a lo anteriormente expuesto, respetuosamente solicitamos el retiro de la presente observación".

Análisis de respuesta:

Analizada la respuesta de la entidad, se infiere que los secaderos fueron construidos y entregados a los caficultores conforme lo contratado, los cuales quedaron en poder de ellos, estos fueron entregados para su uso y custodia de cada caficultor, bajo la responsabilidad de las asociaciones de caficultores y no de la Federación.

En la entrega y manejo de los secaderos se establece que no hay procedimientos y mecanismos claros que garanticen la aceptación de los compromisos por parte del caficultor y el cumplimiento de los objetivos del convenio. Por lo anterior el hallazgo se mantiene con connotación administrativa.

Hallazgo No.27 - Proceso de selección

De acuerdo a lo señalado en el artículo 22 de la Resolución 08 del 2000, EI objeto y plazo de los contratos debe corresponder a la naturaleza de su objeto y al de uso habitual en la contratación respectiva. Se prohíbe a los Comités que uno u otro sea fraccionado para modificar cuantías y procedimientos.

Resolución 008 de 2000 Artículo 20° DE LAS CUANTÍAS. Para efectos de establecer el sistema de contratación y la instancia a la que le corresponde autorizar la convocatoria a contratar o el 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: en S.M.L.M.V Máxima cuantía: Más do 3.845 Mayor cuantía: Desde 1,540 hasta 3845 Cuantía media Desde 770 hasta 1.540 Menor cuantía Desde 39 hasta 770 Mínima cuantía: Hasta 39

El programa 203 Educación y Capacitación por $ 141,6 millones en la vigencia 2018, comprende el Proyecto 2654120221 - Fortalecimiento Modelo Asociativo. Con cargo a este, se efectuaron 13 Órdenes de Compra en la vigencia 2018, para el transporte de pasajeros en diferentes rutas dentro del Departamento del Huila y otros al Departamento de Caldas y Bogotá, con el mismo proveedor, Cooperativa de Motoristas del Huila y Caquetá Ltda. - COOMOTOR, para diferentes actividades, dichas ordenes ascendieron a $44,1 millones tal como se refleja en la siguiente tabla:

Tabla 19. Relación de órdenes de transporte. Proyecto 2654120221 (miles de pesos)

No. Orden	Fecha	Proyecto	Texto	Valor del pedido	Proveedor Consulta NEON
4900032396	31/05/2018	2654120221	Serv. Transp.Pasajeros Evento Mujeres Cafeteras	650.000	cooperativa de motoristas
4900040806	3/08/2018	2654120221	Servicio Transporte Terrestre Gira NVA-BGO-NVA	7.500.000	cooperativa de motoristas
4900048719	27/09/2018	2654120221	Serv. Transp Pasaj-NVA-CALDAS-NVA. Capac.Cafeter	7.500.000	cooperativa de motoristas
4900049451	4/10/2018	2654120221	Servicio De Transporte De Pasajeros Gira Cafete	7.800.000	cooperativa de motoristas
4900051162	17/10/2018	2654120221	Servicio Transporte Pasajeros Gira Educativa	2.700.000	cooperativa de motoristas

No. Orden	Fecha	Proyecto	Texto	Valor del pedido	Proveedor Consulta NEON
4900056244	20/11/2018	2654120221	Servicio Transporte Pasajeros. Feria Guadalupe	2.000.000	cooperativa de motoristas
4900056449	21/11/2018	2654120221	Servicio Transporte Pasajeros. Feria Guadalupe	2.400.000	cooperativa de motoristas
4900058693	4/12/2018	2654120221	Transporte Pasajeros gira jóvenes cafeteros	2.600.000	cooperativa de motoristas
4900058695	4/12/2018	2654120221	Transporte Pasajeros gira jóvenes cafeteros	2.400.000	cooperativa de motoristas
4900058697	4/12/2018	2654120221	Transporte Pasajeros Gira jóvenes Cafeteros	1.800.000	cooperativa de motoristas
4900059056	5/12/2018	2654120221	Transporte Pasajeros gira mujeres cafeteras	1.800.000	cooperativa de motoristas
4900059070	5/12/2018	2654120221	Transporte Pasajeros gira mujeres cafeteras	2.400.000	cooperativa de motoristas
4900059128	5/12/2018	2654120221	Transporte Pasajeros gira mujeres cafeteras	2.600.000	cooperativa de motoristas

Fuente: registros enviados por el comité de cafeteros. Elaboro: Equipo Auditor

Las anteriores ordenes, superaron el monto de 39 a 770 S.M.M.L.V. para iniciar el proceso de contratación, sin efectuarse convocatoria a proponentes.

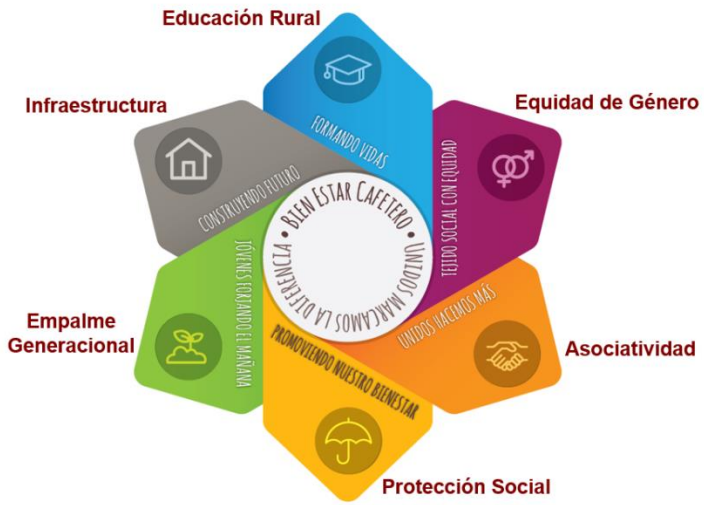
Lo anterior debido a la falta de planeación y seguimiento en los procesos contractuales, que da lugar a la adopción de un inadecuado tipo de selección de oferentes.

Respuesta de la entidad:

“Frente a esta observación queremos manifestar que discrepamos por las siguientes razones:

La Federación Nacional de Cafeteros de Colombia – Comité Departamental de Cafeteros del Huila desarrolló el proyecto denominado “*Fortalecimiento del modelo de asociatividad a través de capacitación de jóvenes, mujeres y líderes cafeteros emprendedores del Departamento del Huila*”.

Diagrama de la estructura DS



Para llevar a cabo la ejecución de este Proyecto, se desarrollaron cuatro (4) actividades principales, así:

- Fortalecimiento del modelo de asociatividad de los jóvenes cafeteros en el Departamento del Huila
- Fortalecimiento del modelo de asociatividad de mujeres cafeteras en el Departamento del Huila
- Apoyo a las giras educativas a la Concentración Jorge Villamil Ortega en el Municipio de Gigante y Fundación Manuel Mejía
- Apoyo en participación en ferias municipales, departamentales, nacionales e internacionales

Cada actividad se desarrolló con uno o más eventos, los cuales eran adelantados en diferentes sitios del departamento o del país, atendiendo a la temática que desarrollaba cada componente, la cual era particularmente dirigida a cada grupo poblacional beneficiario de este Proyecto.

Téngase en cuenta que en este Proyecto se manejaron grupos de mujeres con el fin de fortalecer la asociatividad, grupos de jóvenes y apoyo en participación de ferias y giras educativas, es decir, fueron fortalecidas diferentes competencias de grupos poblacionales diversos.

Ahora bien, en el marco de cada actividad fueron contratados servicios de transporte a diferentes sitios, con población y en épocas diferentes; estas órdenes se iban generando en la medida en que se fuera requiriendo el servicio en atención al desarrollo de las temáticas para cada actividad y grupo poblacional, precisándose,

que en atención a la cuantía de los servicios se adelantaba proceso de contratación simple, que establece el Estatuto de Contratación Resolución 08 de 2000.

Las órdenes de transporte, identificadas para esta observación, no obedecen solo a la actividad de encuentro de mujeres cafeteras, como lo afirma el Equipo Auditor, ya que por el contrario, éstas hacen parte de todas las actividades del Proyecto, encontrándose igualmente el transporte para el desarrollo del fortalecimiento del modelo de asociatividad de los jóvenes cafeteros en el departamento del Huila; el transporte para el apoyo a las giras educativas a la concentración Jorge Villamil Ortega en el municipio de Gigante y Fundación Manuel Mejía y el transporte para el apoyo en participación en ferias municipales, departamentales, nacionales e internacionales.

Ahora bien, si se verifican las órdenes identificadas en la presente observación, se evidencia que fueron generadas en periodos diferentes durante el 2018, atendiendo a la necesidad de los servicios que se iban generando en la medida del desarrollo del Proyecto, los cuales enmarcaban duraciones cortas (periodos promedio de 1 a 4 días) de transporte.

Así mismo, es importante manifestar, que las órdenes generadas tienen objetos diferentes, por lo que no se ha dividido la unidad natural del objeto de los negocios jurídicos para que se predique fraccionamiento.

Cada orden desarrolló una labor específica y diferente bajo un componente distinto, tal como se observa a continuación:

No Orden	Fecha Orden	Valor del Pedido	RUTA	Fecha Actividad	Proyecto	Objetivo	No. Beneficiarias
4900032396	31/05/2018	650.000	Gigante- Teruel - Teruel- Gigante	25 de mayo- 2018	Proyecto Encuetnro de Mujeres cafeteras del Dptdel Huila	Encuentro de Mujeres cafeteras de la zona norte	19 personas
4900040806	3/08/2018	7.500.000	Neiva- Chinchina - Caldas- Chinchina- Neiva	7 al 10 de agosto 2018	Proyecto Giras Educativas	Generar capacidades de liderazgo con vision empresarial a lideres cafeteros del dpto del Huila, para mejorar la competitividad de la actividad cafera	34 personas
4900048719	27/09/2018	7.500.000	Neiva- Chinchina - Caldas- Chinchina- Neiva	1 al 4 de octubre 2018	Proyecto Giras Educativas	Generar capacidades de liderazgo con vision empresarial a lideres cafeteros del dpto del Huila, para mejorar la competitividad de la actividad cafera	34 personas
4900049451	04/10/018	7.800.000	Nieva- Bogotá- Bogotá- Neiva	4 al 5 de octubre 2018	Proyecto participación de ferias	Participar en las ferias nacional expoespeciales año 2018 en Bogotá	66 personas
4900051162	17/10/2018	2.700.000	Tello - Gigante CJVO- Gigante CJVO- Tello	16 y 17 de octubre 2018	Proyecto Giras Educativas	Generar capacidades de liderazgo y con visión empresarial a lideres cafeteros del municipio de Tello y Campoalegre.	33 personas
4900056244	20/11/2018	2.000.000	Neiva- Guadalupe- Gudalupe- Neiva	16 y 17 de noviembre 2018	Participación feria Departamental de Cafes especiales	Generar capacidades de liderazgo con visión empresarial a mujeres cafeteras del municipio de Colombia, para mejorar la competitividad de la actividad cafera	80 personas
4900056449	21/11/2018	2.400.000	Pitalito- Gudalupe- Guadalupe- Pitalito				
4900058693	4/12/2018	2.600.000	Neiva- Garzón- Garzón- Neiva	10 al 11 de diciembre 2018	Proyecto Encuentro departamental de Jovenes cafeteros	Generar espacios de participación y liderazgo para las jovenes, fortaleciendo el modelo de asociatividad e incentivar el emprendimiento y desarrollo de la caficultura huilense	80 personas
4900058695	4/12/2018	2.400.000	Neiva- Garzón- Garzón- Neiva				
4900058697	4/12/2018	1.800.000	La Plata- Garzon- Garzón- La Plata				
4900059056	5/12/2018	1.800.000	La Plata- Garzon- Garzón- La Plata	12 al 13 de diciembre- 2018	proyecto Encuentro departamental de Mujeres cafeteras	Generar espacios de participación y liderazgo para las mujeres, fortaleciendo el modelo de asociatividad e incentivar el emprendimiento y desarrollo de la caficultura huilense	80 personas
4900059070	5/12/2018	2.400.000	Neiva- Garzón- Garzón- Neiva				
4900059128	5/12/2018	2.600.000	Neiva- Garzón- Garzón- Neiva				

Igualmente, es importante destacar que en atención a la dinámica de este tipo de negocios no es viable para las empresas de transporte generar ofertas de servicios con precios estandarizados por periodos largos, toda vez que los precios del mercado para estos servicios fluctúan en atención a precios variables como la gasolina, disponibilidad de vehículos, épocas del año, conductores entre otras. Se allega frente al particular constancia.

Con los soportes allegados se evidencia que la validez de las ofertas de las empresas transportadoras en el Departamento no supera del mes, es decir, éstas no pueden garantizar unas condiciones, ni mantener unos precios por periodos superiores a éstos.

Ahora bien, analizando la relación de órdenes y atendiendo al tiempo de validez que dan a sus ofertas las empresas transportadoras, se evidencia que la cuantía total de los transportes generados mensualmente sigue manteniendo el mismo proceso contractual (Contratación Simple) toda vez que sus cuantías no superan los 39 SMMLV.

En conclusión, la observación que hace la CGR carece de sustento fáctico en la medida que como ha quedado amplia y detalladamente demostrado, si bien se trata de un mismo servicio, es decir, de transporte y con el mismo proveedor, lo cierto es que, fue contratando para satisfacer un cúmulo de necesidades en circunstancias de tiempo, modo y lugar bien diferentes.

Lo anterior, deja entonces en evidencia, que no se pueda pregonar la unidad de objeto en relación al tipo de servicio prestado, presupuesto básico para demostrar que hubo fraccionamiento en este tipo de contratación, ya que el hecho que se haya contratado el servicio mediante diferentes órdenes, obedeció, se insiste, más a un criterio más que razonable en el manejo eficiente y efectivo del recurso público, y no como una manera de evadir las normas internas en materia de contratación.

Allegamos para el particular oficios emitidas por empresas transportadoras de reconocida idoneidad en nuestro Departamento, respecto de la validez de las ofertas que presentan.

En atención a lo anteriormente expuesto, respetuosamente solicitamos el retiro de la presente observación".

Análisis de respuesta:

Se consideró que las 13 órdenes de transporte de pasajeros contratadas, correspondieron al mismo programa 203 Educación y Capacitación y en la misma vigencia 2018, donde se afectó el Proyecto 2654120221 - Fortalecimiento Modelo Asociatividad; así mismo la actividad y los costos se encontraban definidos en este, previsto con anterioridad, la modalidad del transporte fue igual para todos los eventos, la ejecución fue dentro de la misma anualidad y con presupuesto definido para cumplir con el objeto.

En virtud de lo anterior se requería planear y efectuar un solo contrato y utilizar el proceso de selección. Por lo tanto, la observación se valida como hallazgo y se replantea en lo correspondiente a los programas inicialmente señalados.

4.4.2.2 Comité Departamental Cafeteros de Quindío

Luego de la evaluación de los recursos de la transferencia de Ley 863 de 2003, la CGR Gerencia Departamental Quindío no identificó hechos que constituyeran hallazgos.

4.4.2.3 Comité Departamental Cafetero de Valle

Hallazgo No. 28- Conflicto de interés

El Código de Ética y Buen Gobierno de La Federación Nacional de Cafeteros de Colombia 2016, en su artículo 6º, establece:

Art. 6º Pautas Éticas. Entendidas como los medios o modelos que cada uno de nosotros nos imponemos y aceptamos seguir por el solo hecho de pertenecer o

trabajar para la Federación y/o la Institucionalidad Cafetera, independientemente de cuál sea el cargo, rol o nivel de autoridad, de tal suerte que cualquier comportamiento que se aparte deberá ser objeto de rechazo.

Dentro de las pautas de este comportamiento, cada persona debe contar con la orientación, consejo y procedimiento adecuado para enfrentar situaciones antiéticas, buscando resolver las mismas, en pro del cumplimiento ético. La Federación contará con los mecanismos necesarios para la detección y solución de conductas antiéticas.

La Federación define las siguientes pautas éticas, como parte del comportamiento obligatorio, sin perjuicio de lo que se establezca como norma en Estatutos, contratos y leyes:

A. Conflicto de Interés: En la Federación tenemos prohibido actuar y tomar decisiones estando presente un conflicto de interés. Se considera que existe conflicto de interés en todas aquellas situaciones en las que estén en potencialidad de entrar en colisión, de forma directa o indirecta, el interés de la Federación o de cualquiera de sus entidades o dependencias, o los del Fondo Nacional del Café con el interés particular del directivo, trabajador o contratista.

También hay conflicto, cuando exista cualquier circunstancia que pueda restarle independencia, equidad u objetividad a la actuación de un trabajador, Federado o agremiado, o representante gremial de la Federación, y ello pueda ir en detrimento de los intereses de la entidad o del interés general.

Asimismo puede existir conflicto de interés en las operaciones que involucren al Gobierno Nacional y las que celebre la Federación con los Federados o agremiados, entidades filiales, subsidiarias, subordinadas o vinculadas en Colombia o en el exterior, los administradores, o cónyuges y parientes en determinados grados. Para que se configure el conflicto no es necesario que los intereses estén contrapuestos, basta con que coexistan y nublen o interfieran una decisión independiente y libre.

La Federación debe contar con un sistema que le permita en todos los niveles de la organización y de la institucionalidad, la identificación, revelación y gestión del conflicto de interés para los diferentes roles y escenarios en los que cada persona intervenga. Lo anterior con el fin de evitar que se configure una actuación en presencia de un conflicto de interés sin que éste haya sido debidamente informado, revelado y gestionado.

De conformidad con lo anterior, nadie debe participar en contratos, negociaciones o en decisiones en las cuales se encuentre inmerso en un conflicto de interés. Así las cosas, para el manejo del conflicto de interés la persona debe:

- *Identificar la situación de conflicto.*
- *Revelar al órgano colegiado al cual pertenecen, comité o al jefe jerárquico inmediato, sobre el conflicto de interés, mediante documento escrito o de manera verbal, caso en el cual se deberá dejar la constancia escrita correspondiente.*
- *Abstenerse de intervenir o influir en la toma de decisiones que puedan afectar a la Federación, la Institucionalidad Cafetera, o a las personas o entidades con las que exista conflicto.*
- *Abstenerse de acceder o divulgar información calificada como confidencial que afecte la situación del conflicto o el interés superior a proteger.*

(…)
K. Inhabilidades e Incompatibilidades: Se entiende por inhabilidad la situación o circunstancia que impiden a una persona natural, desempeñar ciertos cargos o ciertas funciones en forma temporal o definitiva, y responden a razones de conveniencia pública, legal y ética, relacionadas con sanciones preexistentes o vinculaciones que afecten la independencia en las decisiones, verbigracia, lazos de parentesco o conocimiento o decisiones anteriores sobre los temas.

La incompatibilidad, por su parte es el impedimento o prohibición moral, legal o de conveniencia que tiene la persona natural cuando está desempeñando un cargo o empleo y aun después de haber cesado en su ejercicio.

Las normas sobre inhabilidades e incompatibilidades son prohibiciones motivadas por razones de transparencia y del interés general y en consecuencia su régimen y aplicación está expresa y taxativamente consagrado en los Estatutos, reglamento interno de trabajo y el Contrato de Administración del Fondo Nacional del Café y rige para todos los destinatarios de este Código.

De acuerdo con la revisión de los documentos suministrados por el Comité Departamental de Cafeteros, se evidenció:

Específicamente en el ejercicio de la contratación y con ocasión de la empresa filial del Comité Departamental de Cafeteros del Valle del Cauca, identificada como “Sociedad Promotora Agroindustrial Cafetera S.A.S. -PROAGROCAFÉ”, cuando participa como proveedor de colino de café, como se evidencia para la vigencia 2018, según convocatoria y adjudicación de contrato No. CN-2018-0489, para

proveer cuatro millones doscientos cuarenta mil colinos de café (4.240.000) resistentes a la roya con la siguiente financiación:

Recursos Fondo Nacional del Café:	862.860.000
Recursos Caficultores Beneficiarios:	394.000.000
Total:	1.256.860.000

Adicionalmente, también se realizaron los siguientes contratos: CN-2017-0606, CN-2017-0687 en la vigencia 2017, con el mismo proveedor.

Con base en los resultados obtenidos, se evidenció la adjudicación de los contratos anteriormente mencionados con la misma empresa, inobservando lo señalado en los principios y pautas éticas.

Esta situación, adquiere mayor importancia, cuando se evidencia que quienes hacen parte del Comité Departamental a su vez, adjudican la contratación a la empresa filial de su misma propiedad, la "Sociedad Promotora Agroindustrial Cafetera S.A.S. -PROAGROCAFÉ, cuando participa como proveedor de colino de café, incurriendo en un conflicto de interés.

A continuación, se muestra la composición del Comité Departamental de Cafeteros del Valle del Cauca, en primer lugar y la siguiente, la composición de la Junta Directiva de la Sociedad Promotora Agroindustrial de Café – PROAGROCAFE.

Tabla 20. Comité Departamental de Cafeteros Valle del Cauca: Representantes Gremiales. Periodo 2014-2018

Principales		Suplentes	
1	Humberto Ayala Valencia	1	Leslie Antonio Marín Londoño
2	Nelson Gómez Silva	2	Luis Carlos Noreña Soto
3	Ada Patricia Bernal Bernal	3	María Esperanza Fajardo Pulido
4	Rubén Elías González Cifuentes	4	José Noel Acosta Villada
5	Carlos Albeiro Ocampo Rodríguez	5	Esteban de Jesús García Zapata
6	Miguel Ángel Hoyos López	6	Argemiro Sánchez Gómez
Héctor Fabio Cuellar López		Secretario Comité Departamental	
Camilo Restrepo Osorio		Repr. Valle del C. Comités Directivo y Nacional de Cafeteros.	

Fuente: Registro Cámara de Comercio del Municipio de Sevilla, Acta Nº 54 de Asamblea de Accionistas

Tabla 21. Junta Directiva Sociedad Promotora Agroindustrial Cafetera S.A.S - PROAGROCAFE. Periodo 2014-2018. PROAGROCAFE. Con Nit. No. 891.902.XXX-X

Principales	
1	José Enrique Tombe Sánchez

2	Héctor Fabio Cuellar López. Dir. Ej.
3	Guillermo Carreño Bedoya
4	Angela María Arias Santofimio
5	Silvio Bedoya Flórez
Suplentes	
1	Gustavo A. Vásquez Gardeazabal
2	Martha Cecilia Leyton Bedoya
3	Everardo Cubillos Osorio
4	Jaime Fernando Rojas Valderrama
5	Jaime Andrés Gordillo Atehortúa
Representante Legal: Martha L. Hurtado Ceballos.	

Fuente: Registro Cámara de Comercio del Municipio de Sevilla, Acta Nº 54 de Asamblea de Accionistas

La anterior información fue obtenida, según registro en Cámara de Comercio del Municipio de Sevilla, con el número 1755 del Libro IX del Registro Mercantil, el 12 de mayo de 2015 y según Acta Nº 54 del 31 de marzo de 2015, de Asamblea de Accionistas.

Esta situación, se presenta por la inobservancia de lo expuesto en el Código de Ética y Buen Gobierno de la Federación Nacional de Cafeteros y de los lineamientos señalados en las pautas éticas que se relacionan con el Conflicto de interés, inhabilidades, incompatibilidades, transparencia e independencia frente al interés expuesto por la Federación, de su propósito de generar confianza, obrar democráticamente con independencia y construir valor.

Respuesta y análisis:

Se encuentra que lo expuesto no desvirtúa lo observado y en contrario convergen en que efectivamente, miembros del Comité Departamental de Cafeteros -Valle, hacen parte igualmente de la junta directiva de la empresa filial de la Federación de Cafeteros -Proagrocafé, con la que contratan la compra de colinos.

Con esta situación es claro que la escogencia de la empresa contratista Proagrocafé, cuyos empleados también hacen parte del Comité, quita independencia a la hora de elegir al contratista.

Haciéndose evidente la no independencia que le obliga al contratante para adjudicar la contratación como se confirma cuando es la misma Dirección Ejecutiva que ante el sentir de la incurrencia de este conflicto de interés sobre la ausencia de independencia, procede como consta en documentos y se afirma, a ponerlo en consideración del Comité. Con esto, se hace expreso que para el Comité esta situación no le era ajena y ante la consideración de un conflicto de interés, es la

misma Dirección Ejecutiva que en su entender, puso en consideración el conflicto de interés y solicitando ante ese reconocimiento como medida para resolverlo, la aprobación de un aval que logró obtener, pero que no puede entenderse como que el Comité se haya conducido en pleno cumplimiento de lo establecido en los principios de la contratación, cuando lleva a afirmar que indistintamente se genere o no un detrimento o una causa económica para la Federación y el Fondo, esta actuación quita independencia al momento de adjudicar el contrato.

En consecuencia, una vez revisada la respuesta de la entidad auditada, el equipo auditor se ratifica en que miembros del Comité Departamental de Cafeteros -Valle, hacen parte de la Junta Directiva de la empresa Proagrocafé lo que por ende genera no independencia al adjudicar la contratación, sumado como elemento adicional, la composición del llamado Comité Evaluador avalado, con personal del mismo Comité en su rol de subordinados ante sus superiores inmediatos que conforman la Junta de Proagrocafé, situación que riñe frente al interés expuesto por la Federación, de su propósito de *"generar confianza, obrar democráticamente, con independencia y construir valor".*

Hallazgo No. 29 - Cumplimiento de objetos contractuales en compra de colinos

Mediante la Ley 1474 de 2011, se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. (Estatuto Anticorrupción).

En la Ley 1474 de 2011 la ejecución de los contratos interadministrativos quedó sometida, por regla general, al Estatuto General de Contratación Pública, aún si la entidad ejecutora está sometida a un régimen especial y diferente a la Ley 80 de 1993.

El artículo 3 de la Ley 610 de 2000, señala que: 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.

En la Ley 1150 de 2007, se establecen notables modificaciones haciendo honor al principio de transparencia que debe existir en la gestión contractual del Estado, y

por otro lado cuando la entidad pública es contratista, pero su contratante es un particular y en consecuencia la regulación jurídica de ese contrato es diferente y las potestades de la administración en cuanto la dirección del mismo varía haciendo necesario su estudio.

Verificada la contratación relacionada con la compra de Colinos de Café, el equipo de auditoría observó en cuanto al seguimiento y control sobre la ejecución de los contratos en las vigencias 2017 y 2018, lo siguiente:

2017: Se suscribieron los siguientes contratos y órdenes de compra relacionados con el suministro de colinos de café, así:

- Contratos CN-2017-0606 y CN-2017-0687 cuyo objeto fue suministrar colinos de café variedad resistente a roya:

Tabla 22. Contratos 2017 (pesos)

Número de contrato	Colinos contratados	Valor colino	Valor liquidado	Fecha	Referencia de pago	Fuente de financiación			Valor
						Fonc	TOTAL COLINOS	Terceros	
CN-2017-0606	2.700.027	$ 278	$29.468.000	29/06/2017	FAC1702418	$75.060.834	270.003	$675.546.856	$750.607.960
			$29.507.476	31/07/2017	FAC1703138				
			$16.085.358	29/11/2017	FAC1705140				
CN-2017-0687	299.972	$ 278	$16.680.000	27/06/2017	FAC1702855	$83.392.216	299.972	$ 0	$ 83.392.216
			$21.209.454	31/07/2017	FAC1703136				
			$45.502.786	29/11/2017	FAC1705140				
TOTALES	2.999.999		$158.453.074			$158.453.050	569.975	$675.546.856	$ 834.000.176

Fuente: Datos Comité Departamental de Cafeteros Valle – Realización Equipo auditor

Se observa que en el contrato CN-2017-0606 del total de recursos dispuestos para la compra de colinos por $750 millones, el Fondo Nacional del Café participa con $75 millones, lo cual representa una participación del 10% de los recursos. De lo dispuesto en este contrato se proyecta la compra de 2.700.027 colinos.

En el contrato CN-2017-0687, la participación corresponde al 100% de los recursos con dineros del Fondo Nacional de Café. Con estos recursos se proyecta la compra de 299.972 colinos.

- En el año 2017, se realizaron las órdenes de Servicio/Compra: 4900009097SAP, 4900009141, 4900009144SAP, 4900012088SAP, 4900010515SAP, 4900011640SAP, 4900011904SAP y 4900012741SAP, cuyo objeto fue la compra de colino, variedad castillo resistente a la roya, para el fortalecimiento a la caficultura en diferentes municipios del departamento.

Tabla 23. Resumen órdenes de compra vigencia 2017 (pesos)

Órdenes de compra			Facturado		
Órdenes de compra	Referencia de convenio con alcaldía	FoNC	Cons. SIDOC	Colinos entregados	Valor
4900009141	CN2017-0833 Argelia	20.000.000	FAC1704928	66.666	19.999.800
4900009097	CN2017-0766 Bolivar	5.560.000	FAC1705689	20.000	5.560.000
4900009144	CN2017-0839 EL Cairo	10.000.000	FAC1704925	28.571	8.571.300
4900011904	CN2017-0792 Obando	5.000.000	FAC1706000	16.666	4.999.800
4900012088	CN2017-1952 Restrepo	2.704.000	FAC1705793	7.953	2.385.900
4900010515	CN2017-0493 Vijes	4.050.000	FAC1705285	8.793	2.549.970
4,9E+10	CN2017-1313 Ansermanuevo	13.300.000	FAC1705839	50.000	13.900.000
	Totales	60.614.000		198.649	57.966.770

Fuente: Respuesta Comité Departamental Cafeteros Valle

Teniendo en cuenta la información de contratos y de órdenes de compra en 2017, el total de colinos contratados alcanzaron la cantidad de 768.624 colinos con recursos del FoNC (569.975 colinos de los contratos y 198.649 colinos por órdenes de compra). En este sentido, la entidad aporta referencias de pago y copias de órdenes de compra.

De acuerdo con las cantidades pactadas en los contratos y órdenes de compra en 2017, se debieron haber comprado 3.198.648 colinos (2.999.999 por contratos y 198.649 por órdenes de compra). Para respaldar esta cifra, la entidad presenta un archivo en Excel con el listado de beneficiarios, sin embargo, no se soportan a través de referencias de pago, las evidencias que permitan confirmar la inversión con recursos diferentes a los aportados por el FoNC.

En este entendido, son más de 2.430.024 colinos de café de los que no se evidencia la compra, teniendo en cuenta los recursos dispuestos entre las partes para este tipo de adquisiciones.

2018: Se suscribieron los siguientes contratos, convenios y órdenes de compra, para el suministro de colinos de Café:

- Contratos: CN-2018-0489, CN-2018-0506, CN-2018-0507, CN-2018-0589 y CN-2018-0590, cuyo objeto fue “Producir y entregar colinos de café variedad

resistente a roya en municipios del Valle del Cauca conforme a las cantidades y cronograma que indique el supervisor".

Tabla 24. Contratos 2018 (pesos)

Número de contrato	Colinos contratados	Valor colino	Valor liquidado	Fecha	Referencia de pago	Fuente de financiación			Valor
						FoNC	Total colinos	Terceros	
CN-2018-0489	4.240.000	319,00	$ 474.408.969	21/12/2018	FAC1804568	$ 928.559.950	1.487.175	$ 424.000.000	$168.540.000
			46.620.720		FAC1901342		146.146		
			$ 17.524.380		FAC1901688		54.935		
			$ 115.936.410		FAC1901816		363.437		
			$ 120.253.995		FAC1902201		376.972		
			$ 16.637.430		FAC1902202		52.155		
			$ 68.299.749		FAC1902553		214.106		
			$ 1.752.000		FAC1902854		5.492		
			$ 13.249.500		FAC1901847		41.534		
CN-2018-0506	530.000		$ 23.980.000	11/12/2018	FAC1804303	$ 115.540.000	363.333	$ 53.000.000	$ 168.540.000
		$ 318	$ 41.420.000	15/11/2018	FAC1803919				
			$ 50.140.000	24/10/2018	FAC1803614				
CN-2018-0507	530.000		$ 19.620.000	27/11/2018	FAC1804105	$ 115.540.000	363.333	$ 53.000.000	$ 168.540.000
		$ 318	$ 41.420.000	15/11/2018	FAC1803921				
			$ 54.500.000	22/10/2018	FAC1803616				
CN-2018-0589	137.500	$ 340	$ 29.099.920	13/06/2018	FAC1801988	$ 29.099.920	85.588	$ 17.649.740	$ 46.749.660
CN-2018-0590	137.500	$ 340	$ 8.699.920	29/10/2018	FAC1803713	$ 29.099.920	85.588	$ 17.650.080	$ 46.750.000
		340	$ 20.400.000	13/06/2018	FAC1802082				
TOTALES	**5.575.000**		**$ 1.163.962.993**			**$ 1.217.839.790**	**3.639.796**	**$ 565.299.820**	**$1.783.139.610**

FUENTE: Datos Comité Departamental de Cafeteros Valle – Realización Equipo auditor

Se observa que para el año 2018, la participación en los contratos fue del 70% con recursos del Fondo Nacional del Café y del 30% con recursos de terceros. Como se observa en el cuadro anterior se contrataron un total de 5.575.000 de colinos.

- Adicionalmente, con la orden de servicio/compra: 4900024815SAP, se adquirieron 4.492 colinos de café, así:

Tabla 25. Órdenes de compra 2018 (pesos)

Número de contrato	Colinos contratados	Valor colino	Valor liquidado	Referencia de pago	Fuente de financiación	
					FoNC	Total colinos
4900024815SAP	4.492	318,00	$ 1.428.456	FAC1801956	$ 1.428.570	4.492
Totales		4900,00	$ 1.428.456		$ 1.428.570	4.492

Fuente: Datos Comité Departamental de Cafeteros Valle – Realización Equipo auditor

Teniendo en cuenta la información de contratos y de órdenes de compra en 2018, el total de colinos contratados fue de 5.579.492 colinos, de estos, 3.639.796 colinos corresponden a los aportes del FoNC en los contratos realizados y 4.492 a los adquiridos a través de la orden No. 4900024815SAP, para un total de 3.644.288 colinos.

Adicionalmente a estos contratos, se realizaron los siguientes convenios:

Convenios: CN-2018-0026, CN-2018-1225, CN-2018-1290, CN-2018-1302, CN-2018-1309, CN-2018-1358, CN-2018-1360 y CN-2018-1507, cuyos objetos fueron "Aunar esfuerzos económicos y técnicos entre el Comité Departamental de Cafeteros del Valle, y el Municipio de (diferentes municipios), para el Fortalecimiento y Sostenibilidad de la Caficultura, a través de la renovación de hectáreas en café, mediante la entrega de colino de café variedad resistente a roya, así como el apoyo para planes de nutrición".

Tabla 26. Convenios 2018

Número de Contrato	Colinos Contratados	Valor Colino	Valor Liquidado	Referencia De Pago	Fuente De Financiación			Valor
					FoNC	Total colinos	Terceros	
CN-2018-0026	275.132	380,00	13.06.2018	FAC1801988	$ 67.900.000	153.158	$ 100.000.000	$ 170.000.000
			13.06.2018	FAC1802082				
			29.10.2018	FAC1803713				
				FAC1804019				
				FAC1804421				
CN-2018-1225	95.433	318,00	$ 4.128.425		$18.064.125	56.805	$ 19.999.997	$ 38.064.122
			$ 3.935.700					
CN-2018-1290	100.000	318,00	$21.800.000		$ 21.800.000	68.553	$ 10.000.000	$ 31.800.000
CN-2018-1302	58.965	318,00	$12.854.370		$ 12.854.370	40.423	$ 3.000.000	$ 15.854.370
CN-2018-1309	75.000	318,00	$16.350.000		$ 16.350.000	51.415	$ 7.500.000	$ 23.850.000
CN-2018-1358	280.000	319,00	$61.320.000		$ 61.320.000	192.226	$ 18.928.000	$ 80.248.000
CN-2018-1360	58.064	318,00	$10.177.326		$ 10.177.326	32.004	$ 8.782.300	$ 18.959.626
CN-2018-1507	95.100	318,00	$20.731.800		$ 20.731.800	65.194	$ 24.000.000	$ 44.731.800
Totales	762.562		$161.297.621		$ 229.197.621	659.779	$ 192.210.297	$ 423.507.918

FUENTE: Datos Comité Departamental de Cafeteros Valle – Realización Equipo auditor

Se observa que, para estos convenios, de los $423,5 millones dispuestos para la inversión, la participación de los recursos del Fondo Nacional de Café alcanzó la suma de $229,1 millones, lo cual representa el 54% de la inversión. Con el total de los recursos se contrató la entrega de 762.562 colinos de café.

Revisados los soportes presentados se evidencian una serie de falencias en la documentación, como se relaciona a continuación:

Tabla 27. Resumen órdenes de compra vigencia 2018 (pesos)

No. Contrato	Soporte Anexo	factura de venta	Fecha	Cantidad	Vr. Unitario	Valor	Documento Sopote Entrega	Proveeedor	Observaciones
OC4900024815	FAC1801956	338	02/05/2018	4.492	318	1.428.456	Acta de verificación de entrega	HUBER DE JESUS	
	FAC1801988	345	01/06/2018	125.700	340	42.738.000	Orden de Entrega	HUBER DE JESUS	El Dovio- firmas poco legibles-
CN-2018-0590	FAC1802082	249	01/06/2018	60.000	340	20.400.000	Orden de Entrega	JHON JAIMES	El Dovio- firmas poco legibles- Firma factura recibido Jhon Jaimes-
CN-2018-0506	FAC1803614	257	09/10/2018	230.000	218	50.140.000	Acta de verificación de entrega	JHON JAIMES	FIRMA FACTURA RECIBIDO JHON JAIMES
CN-2018-0507	FAC1803616	362	09/10/2018	250.000	218	54.500.000	Acta de verificación de entrega	HUBER DE JESUS	

No. Contrato	Soporte Anexo	factura de venta	Fecha	Cantidad	Vr. Unitario	Valor	Documento Sopote Entrega	Proveeedor	Observaciones
CN-2018-0590	FAC1803713	259	10/10/2018	70.000	340	23.800.000	Orden de Entrega	JHON JAIMES	El Dovio- Proveedor NO coincide (Manuel Fernando Valencia)- Ordenes con enmendaduras en Proveedor, firmas ilegibles-Firma factura recibido Jhon Jaimes-
CN-2018-0506	FAC1803919	262	06/11/2018	190.000	218	41.420.000	Acta de verificación de entrega	JHON JAIMES	
CN-2018-0507	FAC1803921	364	06/11/2018	190.000	218	41.420.000	Acta de verificación de entrega	HUBER DE JESUS	
CN-2018-0507	FAC1804105	367	19/11/2018	90.000	218	19.620.000	Acta de verificación de entrega	HUBER DE JESUS	
CN-2018-0506	FAC1804303	267	03/12/2018	110.000	218	239.800.000	Acta de verificación de entrega	JHON JAIMES	FIRMA FACTURA RECIBIDO JHON JAIMES
CN-2018-0489	FAC1804568	1804	21/12/2018	2.166.251	319	691.034.069	Acta de verificación de entrega	PROAGROCAFE	
CN-2018-0489 4900076463 - 76464	FAC1901342	1818	11/04/2019	212.880	319	67.908.720	Acta de verificación de entrega	PROAGROCAFE	
CN-2018-0489-03 4900076463 - 76464	FAC1901688	1836	14/05/2019	80.020	319	25.526.380	Acta de verificación de entrega	PROAGROCAFE	SIN FIRMA: RECIBI CONFORME
CN-2018-0489-03 4900076463 - 76464	FAC1901816	1827	24/05/2019	529.390	319	168.875.410	Acta de verificación de entrega	PROAGROCAFE	SIN FIRMA: RECIBI CONFORME
CN-2018-0489-03 4900076463 - 76464	FAC1901847	1828	27/05/2019	60.500	319	19.299.500	Acta de verificación de entrega	PROAGROCAFE	SIN FIRMA: RECIBI CONFORME
CN-2018-0489-03 4900076463 - 76464	FAC1902201	1833	21/06/2019	549.105	319	175.164.495	Acta de verificación de entrega	PROAGROCAFE	SIN FIRMA: RECIBI CONFORME. CAMBIO SUPERVISOR
CN-2018-0489-03 4900076463 - 76464	FAC1902202	1834	21/06/2019	75.970	319	24.234.430	Acta de verificación de entrega	PROAGROCAFE	SIN FIRMA: RECIBI CONFORME
CN-2018-0489-03 4900076463 - 76464	FAC1902553	1843	25/07/2019	311.871	319	99.486.849	Acta de verificación de entrega	PROAGROCAFE	SIN FIRMA: RECIBI CONFORME
CN-2018-0489	FAC1902854	1846	16/08/2019	8.000	319	2.552.000	Acta de verificación de entrega	PROAGROCAFE	SIN FIRMA: RECIBI CONFORME

FUENTE: Datos Comité Departamental de Cafeteros Valle – Realización Equipo auditor

Una vez realizado el análisis de todos los convenios, contratos, órdenes de compra y las visitas de campo, la inversión efectuada con los recursos de terceros no pudo ser contrastada en el aplicativo NEON, por no entregar oportunamente los registros que permitan relacionar estos datos, por lo cual, no se pudo establecer la participación de los terceros y el cumplimiento del objeto contractual.

Lo anterior, debido a las falencias en el seguimiento y control de las entregas, por cuanto ni el agricultor ni los extensionistas sabían de cual contrato o convenio provenían los colinos que entregaban, lo que genera incertidumbre respecto a los recursos destinados para dicha contratación.

Respuesta de la entidad:

Ver Anexo 3. Respuesta de la entidad al Hallazgo No. 29

Análisis de la respuesta

Si bien es cierto, la presente auditoría se enfoca en recursos públicos del FoNC y no a los de patrimonio privado de la FNC, ni de los terceros aportantes, también lo es que para poder determinar que los recursos públicos están siendo invertidos

adecuadamente y en la proporción acordada, es necesario saber de qué manera el administrador viene ejecutando los recursos propios y de terceros cuando existe participación de todos o alguna parte de ellos. Al fin y al cabo, se supone que en los convenios o contratos objeto de análisis en esta actuación los recursos públicos no son los únicos que se deben verificar para poder determinar el cumplimiento del objeto contractual.

Por lo tanto, para cumplir con el objetivo trazado para esta auditoría, se hace necesario conocer la forma en que se invirtieron los recursos en los contratos y convenios realizados en las vigencias 2017 y 2018 por todas las partes participantes.

En términos generales se observa que la participación de terceros no se evidencia, faltando por poder demostrar la entrada y salida de un importante número de colinos.

Asimismo, se observa que el documento soporte de entrega no está unificado y con ello se evidencia falencias en el seguimiento y control en las actuaciones de la entidad, pues algunas veces se utiliza como documento “acta de verificación de entrega”, y en otras se hace a través de documento “Orden de Entrega”.

Por tanto, revisada la respuesta se concluye que la observación se mantiene como hallazgo, pues no se logra desvirtuar las falencias que tienen los soportes frente a la posibilidad de determinar el cumplimiento del objeto contractual en cada una de las actuaciones realizadas.

4.4.2.4 Comité Departamental Cafetero de Santander

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

Hallazgo No. 30 - Cobertura programas de desarrollo social y económico a la población cafetera de Santander.

- La Ley 863 de diciembre 29 de 2003, por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas, establece: *“Artículo 59. Transferencias y destinaciones. Créase una Transferencia Cafetera con cargo al Fondo Nacional del Café, que será administrado en forma independiente por los Comités Departamentales de Cafeteros de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, en contabilidad separada, de acuerdo con los parámetros del contrato de administración del Fondo, que se destinará a programas de desarrollo social y económico de las zonas cafeteras, de fomento*

y apoyo al cooperativismo, de mejoramiento de las condiciones de la población campesina en zonas cafeteras, directamente o a través de convenios con los entes territoriales, cuando lo permita la naturaleza de los programas".

- Los Estatutos de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, señala en los siguientes artículos:

- *"Artículo 4. Son funciones de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia para el cumplimiento de su objeto: g) Prestar servicios de extensión rural y asistencia técnica, a los productores de café, con el fin de mejorar la productividad de su cultivo de café y procurar una mejora en su nivel de ingresos, de conformidad con los reglamentos específicos que hayan sido adoptados por los órganos competentes".*
- *"Artículo 35. Serán funciones principales de los Comités Departamentales las siguientes: n) Orientar los servicios de extensión, asistencia técnica y de educación, con sujeción a las políticas generales dictadas por el Comité Directivo".*

- El Contrato de Administración del Fondo Nacional del Café, señala:

- *"Cláusula Séptima: Obligaciones de la Federación, como administradora del Fondo Nacional del Café, en el numeral 1: Desarrollar por si o por intermedio de terceros las actividades y las funciones previstas en este contrato, e invertir los recursos del mismo, de conformidad con lo estipulado en la normatividad legar que rige la materia y el presente contrato."*

  "Cláusula Octava: Actividades permitidas con cargo a los recursos del Fondo Nacional del Café: Además de las obligaciones señaladas en la cláusula séptima, con cargo al FoNC podrán ejecutarse por parte de la Federación, bien sea directamente por ser la entidad idónea para ello, o mediante contratación con terceros, las siguientes actividades:
  a) Diseño y ejecución de programas de investigación, experimentación científica, transferencia de tecnología, extensión, capacitación, diversificación y asistencia técnica.
  b) Diseño y ejecución de programas que contribuyan al desarrollo y el equilibrio social y económico de la población radicada en zonas cafeteras.

Del análisis realizado a la información recopilada en las visitas a las Seccionales del Comité de Cafeteros de Santander y la allegada por la entidad, se evidenció que de acuerdo con los cafeteros registrados en el Sistema de Información Cafetera – SICA, con respecto de los que se beneficiaron con la ejecución de los programas de desarrollo social y económico, durante las vigencias 2017 y 2018, solo el 20% en el 2017 y el 19% en 2018, de los caficultores, recibieron los beneficios o

incentivos otorgados con recursos del Fondo Nacional del Café - FoNC. Ver la siguiente Tabla:

Tabla 28. Cobertura de los programas de desarrollo social y económicos en las zonas cafeteras de Santander

Seccionales del comité de cafeteros de Santander	No. De municipios que conforman cada seccional	Vigencia 2017			Vigencia 2018		
		No. De caficultores registrados en sica	No. De incentivos otorgados con recursos del FoNC	% de cobertura	No. De caficultores registrados en sica	No. De incentivos otorgados con recursos del FoNC	% de cobertura
Barbosa	18	5.511	759	14%	5.589	757	14%
Charalá	4	4.317	756	18%	4.376	736	17%
Fonce	7	4.021	931	23%	4.088	794	19%
Oiba	7	4.193	927	22%	4.268	672	16%
Rionegro	22	5.421	1402	26%	5.573	1.275	23%
San gil	6	2.798	621	22%	2.960	810	27%
San Vicente	4	2.601	476	18%	2.532	412	16%
Socorro	7	4.114	860	21%	4.050	908	22%
Totales	75	32.976	6.732	20%	33.436	6.364	19%

Fuente: Información suministrada por la Dirección Ejecutiva y Técnica del Comité de Cafeteros de Santander.

Lo anterior, por la insuficiente capacidad operativa del Comité Departamental de Cafeteros de Santander, quien tiene la responsabilidad de la operación de los programas y de socializar los beneficios que se otorgan, lo que genera inoportunidad e inequidad en la distribución de los recursos por transferencias cafeteras, toda vez que, no se logró una ampliación de cobertura, que le permita ser más equitativa en la prestación de los servicios de extensión;

Hecho que conllevó a que se dejara de ejecutar durante las vigencias auditadas, recursos en cuantía $668.528.566, para el mejoramiento de las condiciones de la población campesina en zonas cafeteras. Hallazgo Administrativo.

Respuesta de la entidad:

Con relación a los comentarios derivados del Cuadro 1 de la observación No. 1, no es correcto afirmar, que el Comité Departamental de Cafeteros de Santander opera de manera inoportuna y con inequidad la ejecución de los recursos de transferencias cafeteras.

Los programas relacionados en el mismo cuadro para las vigencias 2017 y 2018 solo hacen referencia a incentivos otorgados en el marco de los programas de renovación de cafetales; en este sentido es importante tener en cuenta tres factores:

a) *No todos los caficultores realizan labores de renovación de cafetales anualmente.*
b) *De los que renuevan, no todos cumplen con los requisitos de participación en los programas.*
c) *Los recursos asignados para la financiación de los programas de renovación no están en capacidad de cumplir la totalidad de los caficultores que renueven. Es por esta razón que hay un plan de dirección del programa que se difunde oportunamente para dar a conocer las condiciones de participación en el mismo.*

En un sentido amplio, la cobertura total, sumando los programas de renovación más otras actividades de extensión es significativamente superior. Por ejemplo, en el año 2018 en todas las actividades del Servicio de Extensión de este Comité Departamental se atendió alrededor de un 70% de todos los caficultores de Santander.

Además, no hay que perder de vista, que es el mismo artículo 59 de la Ley 863 de 2003, en su parte final con precisión establece su distribución, en los siguientes términos: "[…] La trasferencia cafetera será adjudicada a cada Comité Departamental de Cafeteros, teniendo en cuenta, entre otros criterios: la producción y el número de familias cafeteras. […]"

Así las cosas, no puede el ente de control, afirmar en la observación, que en la ejecución de dichos recursos el Comité Departamental lo ha hecho de manera inequitativa e inoportuna, pues resulta apenas obvio, de una parte, que los recursos son limitados y de ahí, que se establezcan requisitos para acceder a los diferentes programas y, de la otra, en la medida que existe disponibilidad de recursos, los programas se han venido ejecutando con toda eficiencia, eficacia y pertinencia.
Muestra de lo anterior, son los importantes volúmenes de producción que durante los años 2017 y 2018 ha registrado la caficultura a nivel nación. Como se observa en esta tabla, la disponibilidad final del presupuesto fue de $495.390.717 para el año 2017 y de $173.138.049 para el año 2018, para un total de $668.528.766 por las dos vigencias auditadas.

Las disponibilidades iniciales se calculan de acuerdo al comportamiento de ejecución durante el mes de noviembre para poder determinar el presupuesto del año siguiente, sin embargo, esta puede variar dependiendo de la ejecución real que se dé a la terminación del año.

Los recursos de la Transferencia Cafetera se destinan al desarrollo de obras de inversión social en las zonas cafeteras. Con estos recursos se apalancan recursos de terceros mediante la firma de convenios de cooperación para la ejecución de

proyectos. De esta forma se logra maximizar el uso de los recursos del FoNC y los beneficios que perciben los caficultores.

Por tanto, las ejecuciones presupuestales de los programas están asociadas a la materialización de los convenios de cooperación con terceros. Es por eso que, en algunos programas, se evidencien bajas ejecuciones en un año, pero altas ejecuciones en otro, con el fin de darle la mayor eficacia al manejo de los recursos en beneficio de los caficultores, cumpliendo así los objetivos del FoNC.

Lo anterior deja en evidencia, que en realidad no se trata, per se, de la ausencia de ejecución de $668.528.766, como un hecho que pueda ser atribuido válidamente al Comité Departamental, dado que, dichos recursos tenían como propósito apalancar recursos de terceros con el propósito de maximizar su aplicación en beneficio de la población campesina de zonas cafeteras del departamento de Santander, lo cual no se logró concretar, como consecuencia directa, de las vicisitudes que ordinariamente se presentan en este tipo de convenios a la hora de finiquitar los términos y condiciones en que se serán celebrados por las entidades territoriales; situación ésta, que el ente de control, perfectamente podrá comprender y entender, escapan a la órbita de la gestión que desarrolla el propio Comité Departamental, ya que depende la voluntad, en estricto sentido, de la primera autoridad del municipio o departamento.

Análisis de la respuesta:

En la observación no se está objetando la eficiencia, eficacia ni la pertinencia, si no por el contrario, el principio de equidad y oportunidad en la ejecución de los recursos producto de la transferencia cafetera, toda vez que los recursos fueron asignados para ser invertidos en las vigencias 2017 y 2018, no obstante haberse recibido oportunamente, no fueron ejecutados en el año al cual fueron asignados, hecho que contraviene, además, el principio de anualidad presupuestal.

La observación comunicada se fundamentó bajo los resultados obtenidos de la evaluación a la información entregada por el Comité, en la ejecución presupuestal de las dos vigencias y la reportada en SICA, sobre la cobertura de participación de los caficultores en los diferentes programas de desarrollo social y económico, que se realizaron durante las vigencias auditadas, los cuales consistieron en la entrega de incentivos o beneficios, no obstante, la diferencia en el presupuesto dejado de ejecutar, se ajusta a $668.528.766, toda vez, que de acuerdo con la Ley 863 de 2003, la transferencia cafetera se adjudica a cada Comité Departamental de Cafeteros, teniendo en cuenta entre otros criterios, la producción y el número de familias cafeteras, para el mejoramiento de las condiciones de la población campesina en zonas cafeteras.

4.5 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4

OBJETIVO ESPECÍFICO 4
4. Verificar por vigencias, contratistas y, demás parámetros establecidos a través de la metodología OCEANO, del Fondo Nacional de Café y Comités departamentales

La CGR realizó los cruces con la información reportada por el sujeto de control sobre contratos, convenios, ordenes de servicio, órdenes de compra, gastos generales y otros gastos, ejecutados por los 16 comités cafeteros que sustentan los valores registrados en el presupuesto y sus adiciones de las vigencias 2017 y 2018. Después del ejercicio de minería y análisis de datos, se han evidenciado situaciones que se materializan en presuntas anomalías que impactan la inversión del recurso público y que a futuro serán comunicadas a la entidad, una vez sea concluida la evaluación.

De igual forma, a partir de los resultados obtenidos de esta actividad, se podrán adelantar otras actuaciones, por parte de este ente de control, a efectos de corroborar la información generada.

Luego de la consulta a las bases de datos de la plataforma OCEANO, el equipo auditor obtuvo la siguientes información, relacionada con la contratación para la ejecución de los recursos de la Ley 863 de 2003: Identificación de las personas naturales, identificación de los registros de contratación de cada contratista, conformación (gráfica y de datos) hasta último nivel de los consorcios y uniones temporales; identificación de los contratos ejecutados (lugar, objeto, fecha y demás variables para estudio) por cada uno; y, sanciones a las personas naturales, incluidos, representantes legales y personas jurídicas por parte de SECOP, CGR, Procuraduría, Superintendencia de Industria y Comercio y Superintendencia de Sociedades.

4.6 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5

OBJETIVO ESPECÍFICO 5
5. Hacer seguimiento al Plan de Mejoramiento sobre las acciones de mejora de competencia de la auditoría de cumplimiento.

El equipo auditor determinó que, del Plan de mejoramiento vigente, 10 acciones de mejora están relacionadas directamente con la materia de auditoría, las cuales están reportadas como cumplidas desde el año 2017. Sin embargo, al verificar las mismas, en dos de ellas, el soporte no permite evidenciar el cumplimiento de la

acción de mejora y, en un caso en particular, no se allegó ningún soporte. En las siete restantes, se pudo evaluar que se encuentran cumplidas y fueron soportadas.

A pesar de que la FNC ha realizado acciones de mejora frente a los hechos identificados por la Contraloría General de la República, se evidenciaron deficiencias en la soportabilidad y en el reporte de algunas acciones, que determinan que, en lo concerniente a las acciones verificadas en este proceso auditor, el plan de mejoramiento ha sido parcialmente efectivo.

4.7 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 6

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

Las denuncias que hacen parte de la Auditoría de Cumplimiento son las siguientes:

4.7.1 Denuncia 201610171882111D - 201610090282110D

La CGR, recibió la denuncia codificadas con Nos 2016101718-82111D y 2016100902-82110D, donde se pone de presente irregularidades en el pago de registro de marcas de la Federación Nacional de Cafeteros con recursos del FoNC, incumplimiento de requisitos legales para el uso de la Marca Juan Valdez y, viajes costosos pagados con recursos de los caficultores.

Frente a los hechos referidos al pago de registro de marcas de la Federación como ente privado, la CGR pone de presente que no tiene competencia para revisar su contabilidad y el registro de las marcas de su propiedad.

De otra parte, la CGR constató que la Federación Nacional de Cafeteros- Fondo Nacional del Café tiene registradas tres patentes así:

- Herramienta accionamiento manual para la recolección de café, patente vigente hasta 29/11/2021.
- Desgranador de frutos de café con accionamiento manual, patente vigente hasta el 9/10/2022.
- Desgranador mecánico de frutos de café, cuya patente está vigente hasta el 09/10/2022.

También se comprobó que el FNC-FoNC, reconoce en sus estados financieros, la propiedad intelectual legal sobre 107 marcas, que se encuentran debidamente registradas y reconocidas por las autoridades competentes en las jurisdicciones correspondientes y que hacen parte de sus activos.

Así mismo, en el proceso auditor, se verificó el método de cobro de las regalías por explotación de las marcas que le generan recursos al FoNC como son: Café Buendía, Juan Valdez y Café de Colombia, regalías que para el año 2017, ascendieron a $15.764 millones y, para el año 2018 a $18.179 millones.

El lucro de las marcas comerciales fue aprobado por el Comité Nacional de Cafeteros, mediante la suscripción de contratos de licencia de uso, según acta No.13 del 23 de diciembre de 2002 y Acta No. 5 de 17 de julio de 2003.

En el Acta de 27 de julio de 2007, el Comité de Marcas y Patentes aprobó celebrar contrato de licencia de uso de la marca Juan Valdez con Procafecol S.A., de acuerdo con estudio de la firma experta “Future Brand” que estableció el pago de regalías.

El equipo auditor, solicitó a la FNC, los contratos 089, 328, 194 y 329 de 2007 y 1376 de 2016, a través de los cuales se otorgan franquicias y se explotan las mencionadas marcas, así:

- Contrato CN-2016-1376 de “Licencia de uso de marca en el Proyecto “Café Liofilizado Buendía by Juan Valdez”, suscrito con Promotora de Café de Colombia S.A. - PROCAFECOL S.A.
- Contrato de Licencia de Uso de Marca No. 089 de 2007, suscrito entre la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia como administradora del Fondo Nacional del Café y la Sociedad Promotora de Café de Colombia S.A. PROCAFECOL S.A., “Proyecto de Canal Institucional”.
- Contrato 194 de 2009, Licencia de uso de Marca Comercial, celebrado entre la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia como administradora del FoNC y Super Coffee S.A., “Venta de Kits”.
- Contrato de Licencia de Uso de Marca No. 328 de 2007**,** celebrado entre la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia – Fondo Nacional del Café y la Promotora de Café Colombia S.A. PROCAFECOL S.A., “Proyectos de Tiendas de Café”.
- Contrato de Licencia de Uso de Marca No. 329 de 2007, celebrado entre la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia – Fondo Nacional del Café y la Promotora de Café de Colombia S.A. PROCAFECOL S.A., “Proyecto Retail”.

Del análisis realizado al proceso de liquidación de regalías, se determinó, que el sistema de información que da soporte a los ingresos del FoNC, por concepto de regalías, es un libro de Excel, que no brinda garantía alguna sobre la calidad, completitud y seguridad de la información almacenada, lo que constituye un riesgo para que se liquiden valores que no corresponden (hallazgo No. 3 del presente informe). Sin embargo, se efectuó revisión selectivamente de cobros realizados durante el 2017 y 2018 con sus soportes y no se determinó alguna irregularidad que impactara la generación de recursos para el FoNC por estos conceptos.

Finalmente, frente a los costos incurridos por viajes al exterior para salvaguardar las marcas del FoNC, no se identificaron gastos relacionados con temas de propiedad intelectual tanto a nivel nacional como internacional.

4.7.2. Denuncias 2016103764821l0IS y 2018-145402-80054IS

Igualmente, se recibieron insumos codificados con los números 201610376482110-IS y 2018-145402-80054-IS, donde se pone de manifiesto que existe crisis cafetera, pero se sustenta con documentos que no evidencian claramente el hecho.

La Contraloría General de la República, en virtud de la auditoría de Cumplimiento al Contrato de Administración vigente en relación con los temas señalados como asunto o materia a auditar, da respuesta con los resultados contenidos en el presente informe.

5. ANEXOS

Anexo 1. Análisis CGR: Actividad GAPIR formulación de proyectos

Hallazgo No. 08 - Pago por Formulación y Evaluación de Proyectos GAPIR sin mediar Recursos del FoNC (F)

Anexo 2. Gastos Generales con cargo a la Ley 863 de 2003

Hallazgo No. 13 - Gastos Generales con cargo a la Ley 863 de 2003

Anexo 3. Respuesta de la entidad al Hallazgo No. 29

Hallazgo No.29 - Cumplimiento de objetos contractuales en compra de colinos.