



**CONTRALORIA DELEGADA SECTOR AGROPECUARIO**

**INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO FONDO NACIONAL DEL CAFE  
(VIGENCIAS 2018-2022)  
FEDERACION NACIONAL DE CAFETEROS-FONDO NACIONAL DEL CAFE**

**CGR - CDSA No. 00993  
DICIEMBRE DE 2023**



**INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO  
FONDO NACIONAL DEL CAFE**

Contralor General de la República Vicecontralor, en funciones de Contralor General de la República	Carlos Mario Zuluaga Pardo
Contralor Delegado	Anwar Salim Daccarett Alvarado
Directora de Vigilancia Fiscal	Sonia Alexandra Gaviria Santacruz
Supervisor de auditoría	Fabian Leonardo Vanegas Peña
Líder de auditoría	Francisco Jose Orduz Avella
Audidores Nivel Central	Haell Marcela Acero Bermúdez María Isabel Natera Barrios Claudia Patricia Acosta Hermosa Silvia Alejandra Mancilla Lugo Gabriel Alberto Monsalve Díaz Marby Natalia Acosta Zafra Juan Sebastián Casas Ruiz Clara Cortés Clopatofsky María Claudia Pertuz Celis María Teresa Velásquez Bermúdez María Camila Cuarán Guerrero Juan Carlos Salamanca Tarazona

## TABLA DE CONTENIDO

	Página
1. HECHOS RELEVANTES.....	- 5 -
2. CARTA DE PRESENTACION DE RESULTADOS .....	- 8 -
1.1. OBJETIVO DE LA AUDITORÍA .....	- 9 -
1.2. Objetivo General .....	- 9 -
1.3. FUENTES DE CRITERIO .....	- 10 -
1.4. ALCANCE DE LA AUDITORÍA.....	- 11 -
1.5. RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO .....	- 12 -
1.6. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA .....	- 13 -
1.7. RELACIÓN DE HALLAZGOS .....	- 15 -
1.8. PLAN DE MEJORAMIENTO .....	- 15 -
2. OBJETIVOS Y CRITERIOS.....	- 17 -
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA .....	- 24 -
3.1. RESULTADO EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO 1 - 24	-
Hallazgo No. 1- Gastos financieros en extensiones de operaciones de cobertura – RollOver. (A) .....	- 24 -
Hallazgo No. 2 - Procedimiento para el cálculo de las variables que intervienen en el precio de compra con destino a las negociaciones de café – (A).....	- 35 -
Hallazgo No. 3 - Integridad de los datos utilizados por la calculadora de precio interno para compras de café – (A) .....	- 40 -
3.2 RESULTADO EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO 2..	- 47 -
Hallazgo No. 4 - Ingresos de valores que no corresponden a línea de financiamiento. (A).....	- 47 -
Hallazgo No. 5 - Retención en la fuente en cooperativa de caficultores de Santander (OI) .....	- 49 -
3.3 RESULTADO EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO 3..	- 53 -

Hallazgo No. 6 - Cobro de tarifa de Almacenaje y Manipuleo (A)(D) (F) - 53	-
Hallazgo No. 7 - Servicio de compra de café (A) .....	- 60 -
Hallazgo No. 8 - Fijación de tarifas Almacafé (A) .....	- 63 -
Hallazgo No. 9 - Pago de alquiler de bodegas propiedad del FoNC (A) - 67	-
<b>3.4 RESULTADO EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO 4..</b>	<b>- 76 -</b>
Hallazgo No. 10 - Titularidad del bien inmueble en Tokio, Japón. (A) -	76 -
Hallazgo No. 11 - Uso y ocupación del inmueble de Tokio, Japón (A) -	86 -
Hallazgo No.12 – Oportunidad del registro y revelación de las cavas de París. (A) .....	- 95 -
Hallazgo No. 13 - Administración de las cavas de París. (A) .....	- 112 -
<b>3.5 RESULTADO EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO 5</b>	<b>- 116 -</b>
Hallazgo No. 14 - Garantías Contractuales (A) .....	- 116 -
Hallazgo No. 15 - Acta de Inicio Contrato CN-2022-0514. (A).....	- 121 -
Hallazgo No. 16 - Acta de Entrega y Recibo a Satisfacción Contratos CN-2021-1870, CN-2021-0146 y CN-2022-1148. (A).....	- 124 -
Hallazgo No. 17 - Pago Seguridad Social Contratos CN-2021-1870 y CN-2021-0146 (A) (O.I).....	- 129 -
Hallazgo No. 18 - Liquidaciones contractuales (A).....	- 133 -
Hallazgo No. 19 - Ejecución recursos contrato CN 2022-0370 (A)(IP) .-	137
-	
Hallazgo No. 20- Imprevistos contrato CN-2021-1135 (D) (F).....	- 141 -
Hallazgo No. 21 Supervisión contrato CN-2022-1297 (A) .....	- 151 -
Hallazgo No. 22 - Gestión presupuestal FoNC (A) .....	- 156 -
Hallazgo No. 23 - Compras de café en el exterior con recursos FoNC (A) -	166 -
<b>4. DENUNCIAS Y DERECHOS DE PETICION .....</b>	<b>- 171 -</b>
Derecho de Petición 2023-272342-82111-SE .....	- 171 -

## 1. HECHOS RELEVANTES

La negociación de café a futuro es una de las herramientas comerciales adoptadas por parte de la Federación Nacional de Cafeteros-FNC como administradora del Fondo Nacional del Café- FoNC. En este tipo de transacciones intervienen: productores, cooperativas de caficultores, Almacafé como operador logístico y el FoNC. Dicha herramienta consiste en el compromiso que adquiere el caficultor de entregar parte de su producción a futuro a la cooperativa y, esta, de trasladar el café negociado en cantidad y términos pactados a Almacafé como operador logístico del Fondo Nacional del Café. Todo lo anterior en el ejercicio de la garantía de compra de café con el objetivo de asegurar el ingreso sin ningún costo para los caficultores.

Esta herramienta, la cual había funcionado históricamente de manera adecuada, se vio afectada por un fuerte cambio en las condiciones del mercado, tanto interno como externo tales como, el aumento de costos de producción, comportamiento de la producción de Brasil, incremento del precio internacional del café, factores climáticos y la disminución en la producción cafetera en el país, entre otros, lo que derivó en incumplimientos de entrega de café por parte de los productores a las cooperativas y, estas a su vez, en incumplimiento de los compromisos adquiridos con el FoNC.

Una vez evidenciados dichos incumplimientos en las entregas de café a futuro, ligadas a negociaciones realizadas entre los años 2018 y 2021, y en aras de lograr la normalización de los compromisos con entregas pendientes y atrasadas, la FNC como administradora del FoNC, inició con las cooperativas de caficultores la gestión de acuerdos de cumplimiento para las ventas de café con entrega a futuro.

A la fecha, la FNC ha concretado la firma de 19 acuerdos y en el transcurso del 2023, se han venido adelantando negociaciones adicionales con 5 cooperativas con las que no se había logrado llegar a un acuerdo para la normalización de entregas de café negociado a futuro.

Sin embargo, al 31 de diciembre de 2022, y según las visitas fiscales realizadas por la CGR, se evidenció que, pese a que se han realizado entregas de las cantidades acordadas, no se logró cumplir con la totalidad de las metas establecidas, razón por la cual, y en virtud del seguimiento realizado conjuntamente entre las cooperativas y la FNC como administradora del FoNC, se han establecido nuevos plazos de entrega para las cantidades atrasadas.

Es importante resaltar que, entre los años 2018 y 2022, la FNC-FoNC negoció con las cooperativas de caficultores un total de 122.989.132 kg de café a futuro, sobre los cuales, con corte a 31 de diciembre de 2022, se recibieron 66.837.866 kg, quedando así un saldo por entrega de 56.151.825 kg.

De igual manera y como resultado del análisis realizado por la CGR, se determinó que, con ocasión de los atrasos en las entregas de café a futuro de parte de las cooperativas, entre los años 2018 y 2022, se presentaron y pagaron con recursos del FoNC \$166.281 USD por gastos financieros derivados de extender operaciones de cobertura (RollOver).

De otra parte, la Federación Nacional de Cafeteros en calidad de administrador del Fondo Nacional del Café- FoNC, ha presentado presupuestos deficitarios para las vigencias 2018 a 2022 (Situación referida a que los egresos presupuestados son mayores a los ingresos que se van a percibir) de acuerdo al siguiente detalle:

Cuadro: COMPARATIVO PRESUPUESTO APROBADO FONC

	2018	2019	2020	2021	2022
Rubro	Ppto. Final	Ppto Final	Ppto Final	Ppto Final	Ppto. Final
INGRESOS					
CORRIENTES	2.491.219.730.000	2.463.335.577.000	3.004.107.035.000	3.515.835.421.000	5.148.881.483.000
EGRESOS					
CORRIENTES	2.071.994.592.000	2.061.183.069.000	2.562.262.092.000	3.152.830.051.000	4.732.058.896.000
<b>EXCEDENTE COMERCIAL</b>	<b>419.225.138.000</b>	<b>402.152.508.000</b>	<b>441.844.943.000</b>	<b>363.005.370.000</b>	<b>416.822.587.000</b>
OTROS INGRESOS	142.557.025.000	148.202.157.000	8.375.305.000	12.707.946.000	12.825.710.000
OTROS EGRESOS	603.135.904.911	575.841.422.000	560.899.257.000	530.767.453.000	505.571.895.000
<b>SUPERÁVIT - DÉFICIT</b>	<b>-41.353.741.911</b>	<b>-25.486.757.000</b>	<b>-110.679.009.000</b>	<b>-155.054.137.000</b>	<b>-75.923.598.000</b>

Fuente: Archivo Programación y ejecución FoNC 2018-2022 suministrado por la Federación

Este escenario continuó para la vigencia 2023, dado que en la Acta 6 de 28 de noviembre de 2022 de la Comisión de Presupuesto e Inversiones, se proyectó un resultado deficitario de presupuesto de \$63.133 millones para la vigencia 2023.

Este Presupuesto en déficit, se está gestionando vía endeudamiento, pero las diferentes instancias ejecutoras (Administrador del FoNC), Asesoras (Comisión de Presupuesto e Inversiones) y Autorizadoras (Comité Nacional de Cafeteros) no han expuesto, recomendado o explorado sobre el particular ante las causas del mismo o diferentes alternativas para su gestión.

Es de anotar que, en el año 2020, se ejecutó el rubro presupuestal de compras de café en el exterior por valor de \$5.119.652.948, del mismo tipo cultivado en Colombia, en contravía del objetivo prioritario del Fondo establecido en cláusula

segunda del contrato de administración que establece que: *“El FONDO es una cuenta de naturaleza parafiscal constituida por recursos públicos cuyo objetivo prioritario es contribuir a maximizar el ingreso del productor de café. El Fondo cumplirá los objetivos previstos en las normas legales vigentes, con el fin de impulsar y fomentar una caficultura eficiente, sostenible y mundialmente competitiva”*. Esta ejecución fue aprobada por la Comisión Nacional de Presupuesto e Inversiones y por el Comité Nacional de Cafeteros sin sustentar las razones técnicas que hacían necesaria dicha compra en el exterior, ni como la misma aporta al incremento del ingreso de los caficultores.

Finalmente, del análisis adelantado por el equipo auditor a los ingresos percibidos por el alquiler de las bodegas, presuntamente de propiedad del Fondo Nacional del Café - FoNC, las cuales son administradas por el operador logístico-Almacafé, se pudo evidenciar que este recibió por concepto de alquiler a terceros un valor de \$48.205.760,033, durante las vigencias 2018-2022, sin que a la fecha se tenga claridad respecto a si dicho capital debía ingresar a las arcas del Fondo Nacional del Café con ocasión de la explotación económica de sus bienes o si efectivamente este ingreso pertenece a Almacafé.



## 2. CARTA DE PRESENTACION DE RESULTADOS

Doctor

GERMAN ALBERTO BAHAMÓN

Gerente General

Federación Nacional de Cafeteros de Colombia-Fondo Nacional del Café-FoNC

Bogotá. D.C.

Respetado Doctor Bahamón,

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, y de conformidad con lo establecido en la Resolución Orgánica 022 del 31 de agosto de 2018, realizó auditoria de cumplimiento a los procesos internos de la Federación Nacional de Cafeteros FNC, como administrador del Fondo Nacional del Café-FoNC, respecto a la gestión de los recursos parafiscales en las materias: negociaciones de café a futuro (Contrato C), cooperativas de caficultores, Almacafé, activos inmuebles y contratación, para las vigencias 2018 a 2022.

Es responsabilidad de la Administración, el contenido, 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 o conceptos sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables en lo referente a negociaciones de café a futuro, cooperativas de caficultores Línea de Financiamiento, Almacafé y activos inmuebles, 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<sup>1</sup>), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI<sup>2</sup>) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

---

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

<sup>2</sup> INTOSAI: International Organisation 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 al equipo de auditoría por la Federación Nacional de Cafeteros -FNC.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la Auditoría de Cumplimiento; las respuestas de la administración fueron analizadas e incluidas en el informe, considerando la totalidad de los soportes allegados por el sujeto de control.

Teniendo en cuenta el objetivo general, los resultados aquí detallados se refieren a las actividades y procesos adelantados por la Federación Nacional de Cafeteros como administradora del Fondo Nacional del Café, en las negociaciones de café a futuro (Contrato C), cooperativas de caficultores, Almacafé, activos inmuebles y contratación, para las vigencias 2018 a 2022.

## **1.1. OBJETIVO DE LA AUDITORÍA**

### **1.2. Objetivo General**

Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento de los procesos internos del administrador del FoNC, respecto a la gestión de los recursos parafiscales cafeteros conforme al contrato de administración para las vigencias 2018 a 2022, en las materias: negociaciones de café a futuro (Contrato C), cooperativas de caficultores, Almacafé, activos inmuebles y contratación.

### **Objetivos Específicos**

1. Evaluar y conceptuar el estado de las negociaciones de café a futuro durante las vigencias 2018-2022, conforme a los resultados obtenidos en el informe anterior.
2. Evaluar y conceptuar la gestión de las cooperativas de caficultores en la compra y venta del café financiadas con recursos del Fondo Nacional del Café durante las vigencias 2018-2022.
3. Evaluar y conceptuar sobre la gestión de la ejecución del contrato suscrito entre Almacafé y el FonC durante las vigencias 2018-2022.

4. Evaluar y conceptuar sobre la gestión fiscal adelantada por la Federación Nacional de Cafeteros respecto a la administración de los bienes inmuebles de propiedad del FoNC en el exterior; predios Tokio y Cavas en Paris.
5. Evaluar la gestión contractual de los contratos suscritos por la Federación Nacional de Cafeteros con recursos del FoNC para determinar su relación para con los objetivos de la parafiscalidad cafetera vigencia 2022.

### 1.3. FUENTES DE CRITERIO

De acuerdo con el objeto de la evaluación, el marco legal sujeto a verificación fueron los siguientes:

- El artículo 209 de la Constitución Política de Colombia.
- Ley 101 de 1993. Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero.
- Decreto 403 de 2020. Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.
- Ley 1712 de 2014. Ley de transparencia y acceso a la información pública.
- Decreto 767 de 2022. Política de Gobierno Digital-Principios y lineamientos.
- Contrato de administración suscrito entre la Federación Nacional de Cafeteros y el Gobierno Nacional. En este contrato se plasman las diferentes condiciones para la administración de la contribución cafetera, bienes inmuebles y la programación y ejecución presupuestal 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 853 de 2003.
- Resolución 001 de 2009. Por la cual se modifica la reglamentación del Fondo Rotatorio de Financiamiento para Compra de Insumos Agrícolas.
- Resolución 003 de 2015. Por la Cual se establece la nueva reglamentación de la Línea de financiamiento para compras de café por las cooperativas de caficultores patrocinadas con recursos del Fondo Nacional del Café.

- 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.
- Resolución No. 9 de 2019. Por la cual se modifica la resolución No de 2000 a través de la cual “se adoptó el Estatuto de contratación de la Federación Nacional de Cafeteros con recursos parafiscales cafeteros”.
- Código de Ética y Buen Gobierno “Cláusula Séptima. Parágrafo Segundo, Contrato de administración del Fondo Nacional del café, suscrito el 7 de julio entre el Gobierno Nacional y la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia: “La FEDERACIÓN deberá expedir un Código de Ética y Buen Gobierno que recoja los principios, valores, políticas éticas y lineamientos.

#### 1.4. ALCANCE DE LA AUDITORÍA

Acorde con lo establecido en los objetivos específicos de la auditoría, se definió verificar, mediante muestra selectiva, para las vigencias 2018-2022: las negociaciones de café a futuro, la gestión de las cooperativas en la compra y venta de café con línea de financiamiento, el contrato de Almacafé con la FNC-FoNC, la administración de los inmuebles en el exterior Tokio y Paris y la gestión contractual de la FNC con recursos parafiscales.

De acuerdo con lo anterior, se emitieran conceptos por los siguientes objetivos específicos, así:

- Un concepto sobre los criterios evaluados para el estado de las negociaciones de café a futuro durante las vigencias 2018-2022, conforme a los resultados obtenidos en el informe anterior.
- Un concepto para las vigencias 2018-2022, sobre la gestión de las cooperativas de caficultores en la compra y venta del café financiadas con recursos del Fondo Nacional del Café.
- Un concepto sobre el cumplimiento de la ejecución del contrato suscrito entre Almacafé y el FonC durante las vigencias 2018-2022.
- Un concepto sobre la gestión fiscal adelantada por la Federación Nacional de Cafeteros respecto a la administración de los bienes inmuebles de propiedad del FoNC.

## 1.5. RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO

La identificación de riesgos de los criterios de evaluación definidos como significativos por el equipo auditor, así como el diseño de los controles aplicados por la Federación Nacional de Cafeteros como administradora del Fondo Nacional del Café, le permitió a la CGR orientar los criterios de evaluación para conceptuar sobre el cumplimiento de los objetivos de la auditoría.

I. Evaluación del control interno institucional por componentes	Ítems evaluados	Puntaje
A. Ambiente de control	6	1
B. Evaluación del riesgo	3	1
C. Sistemas de información y comunicación	5	1
D. Procedimientos y actividades de control	5	1,8
E. Supervisión y monitoreo	3	1,66666667
Puntaje total por componentes		1
Ponderación		10%
Calificación total del control interno institucional por componentes		0,129
		Adecuado

Riesgo de fraude promedio	BAJO
---------------------------	------

II. Evaluación del diseño y efectividad de controles	Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño	14	19	1,357	20%	0,271
B. Evaluación de la efectividad	14	32	2,286	70%	1,6
Calificación total del diseño y efectividad				1,871	Parcialmente adecuado

Calificación final del control interno	2,001
	Ineficiente

Valores de referencia	
Rango	Calificación
De 1 a <1,5	Eficiente
De =>1,5 a <2	Con deficiencias
De =>2 a 3	Ineficiente

La evaluación de los componentes del control interno arrojó una calificación de 0,129 puntos que equivale a **Adecuado**; a su vez, la evaluación para el diseño del control y su efectividad entregó un resultado de 1,871 puntos, que lo ubica en el rango de **Parcialmente adecuado** y en la ponderación realizada junto con los componentes del control al finalizar la fase de ejecución, la matriz arrojó una calificación de 2,001 puntos que lo ubica en un rango **Ineficiente**.

A continuación, se relacionan algunas deficiencias significativas de los controles de la FNC-FoNC, detalladas en los hallazgos que en el presente informe se relacionan y que tienen que ver principalmente con:

- En lo relacionado con las negociaciones de café a futuro, existe una inadecuada planeación comercial y gestión de riesgos, inherentes a la operación comercial por parte de la Comisión Asesora de Comercialización y la Gerencia Comercial de la Federación Nacional de Cafeteros con la autorización del Comité Nacional de Cafeteros.
- Ausencia de gestión, control y seguimiento de la Gerencia Comercial para la estandarización y documentación de procedimientos organizacionales para las negociaciones de compra de café.
- Deficiencias en el control y registro de la información que realiza Almacafé en el sistema de información SAP por concepto de los servicios de almacenaje y manipuleo.
- Existen deficiencias en la administración y control de los activos especialmente en los bienes inmuebles en el exterior de propiedad del FoNC, por parte de la Gerencia Financiera y Recursos Organizacionales.
- Inobservancia de las Normas Internacionales de Información Financiera y la política contable del FoNC por parte de la Gerencia Administrativa y Financiera y el Contador General de la FNC en cuanto a registros oportunos y revelación.
- En materia contractual, se evidencian deficiencias en el ejercicio de la supervisión, al no realizar las liquidaciones de los contratos en los términos establecidos, y de la Oficina Jurídica al no adelantar el seguimiento y control a la actividad contractual.

## 1.6. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Como resultado de la auditoría realizada, la Contraloría General de la República considera que, en el cumplimiento de la normatividad relacionada con la gestión de los recursos públicos en virtud del contrato de administración, la Federación Nacional de Cafeteros frente a los criterios relacionados, se emiten los siguientes conceptos:

**Objetivo específico 1:** Evaluar y conceptuar el estado de las negociaciones de café a futuro durante las vigencias 2018-2022, conforme a los resultados obtenidos en el informe anterior.

**Concepto: Sin Reserva**

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, la CGR considera que el estado de las negociaciones de café a futuro durante las vigencias 2018-2022, resulta conforme en todos los aspectos significativos, con los criterios evaluados.

**Objetivo específico 2:** Evaluar y conceptuar la gestión de las cooperativas de caficultores en la compra y venta del café financiadas con recursos del Fondo Nacional del Café durante las vigencias 2018-2022.

**Concepto: Sin Reserva**

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que el proceso de compra y venta de café con línea de financiamiento por parte de las Cooperativas de caficultores está acorde con la Resolución 003 de 2015, el mismo se encuentra soportado y documentado, por lo que la actividad resulta conforme, en todos los aspectos significativos, con los criterios evaluados.

**Objetivo específico 3:** Evaluar y conceptuar sobre la gestión de la ejecución del contrato suscrito entre Almacafé y el FonC durante las vigencias 2018-2022.

**Concepto: Incumplimiento material con reserva**

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, se considera que salvo por la facturación allegada a la CGR emitida por Almacafé para el cobro de sus servicios a la FNC-FoNC y que no corresponde a la tarifa aprobada por el Comité Nacional de Caficultores lo que se constituye en un riesgo para los recursos de la parafiscalidad, resulta conforme en todos los aspectos significativos con los criterios de evaluación.

Lo anterior se sustenta en los siguientes aspectos materiales con efectos en los recursos parafiscales, así:

- Los conceptos facturados no corresponden a la tarifa de almacenaje y manipuleo aprobada en las actas respectivas, lo que genera incertidumbre respecto a la revisión que realiza la FNC-FoNC, a Almacafé, al momento previo al desembolso.

**Objetivo específico 4:** Evaluar y conceptuar sobre la gestión fiscal adelantada por la Federación Nacional de Cafeteros respecto a la administración de los bienes inmuebles de propiedad del FonC en el exterior; predios Tokio y Cavas en París.

## Concepto: Incumplimiento Material Adverso

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, se considera que la información acerca de la gestión realizada por la FNC para la recuperación de la titularidad del inmueble del FoNC en Tokio, el uso del mismo y el cuidado de las cavas del FoNC en París; no resulta conforme en todos los aspectos significativos relacionados con los criterios de evaluación.

Lo anterior, por cuanto de la revisión y análisis de los documentos y registros allegados a la CGR, se determinaron los siguientes aspectos materiales, con efectos en el propósito de los recursos parafiscales así:

- Las gestiones adelantadas por la FNC, para lograr la transferencia de la titularidad de las oficinas en Tokio, no han sido efectivas.
- Se realizan actividades comerciales de índole privada no afines a los objetivos del Fondo Nacional del Café, toda vez que se está entregando la administración de bienes del FoNC a particulares sin que medie una retribución sobre el particular.
- Respecto de las cavas en París, estas presentan una situación de desatención, derivado de la ausencia de mantenimiento, conservación y custodia física<sup>3</sup>.

### 1.7. RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría de cumplimiento, se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría, así: veintitrés (23) hallazgos administrativos de los cuales dos (2) tienen presunta incidencia fiscal en cuantía de \$90.889.827, dos (2) con incidencia Disciplinaria, dos (2) con Otra Incidencia para DIAN y UGPP y uno (1) con recomendación de Indagación Preliminar.

### 1.8. PLAN DE MEJORAMIENTO

La FNC-FoNC deberá elaborar el Plan de Mejoramiento con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que

---

<sup>3</sup> Información obtenida del memorando FNC DJ218C10096 del 1 de octubre de 2018, en el cual se adjuntan informes de visitas realizadas por la oficina de Europa de la FNC a las cavas ubicadas en París, que dan cuenta del estado en la que se encuentran, las dificultades para acceder a las mismas y la posible ocupación indebida por parte de un tercero.

dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República, como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe.

Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances del mismo, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al recibo de este informe, conforme a lo establecido en la Resolución Reglamentaria Orgánica REG – ORG No. 0064 del 04 de octubre de 2023.

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](mailto:soporte_sireci@contraloria.gov.co) el documento en el cual se evidencia la fecha de recibo por parte de la entidad del presente informe, de ser viable el mismo día de su recepción, con copia a los correos electrónicos [francisco.orduz@contraloria.gov.co](mailto:francisco.orduz@contraloria.gov.co); [fabianl.vanegas@contraloria.gov.co](mailto:fabianl.vanegas@contraloria.gov.co) y [enan.quintero@cotraloria.gov.co](mailto:enan.quintero@cotraloria.gov.co).

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

Bogotá, D. C.,



ANWAR SALIM DACCARETT ALVARADO  
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

Aprobó: Sonia Alexandra Gaviria Santacruz, Directora de Vigilancia Fiscal  
Revisó: Fabián Leonardo Vanegas Peña, Supervisor proceso auditor  
Elaboró: Líder y Equipo Auditor

## 2. OBJETIVOS Y CRITERIOS

Los objetivos específicos y los criterios de auditoría aplicados en la evaluación sobre el cumplimiento de los procesos internos del administrador del FoNC, respecto a la gestión de los recursos parafiscales cafeteros conforme al contrato de administración para las vigencias 2018 a 2022, en las materias: negociaciones de café a futuro (Contrato C), cooperativas de caficultores, Almacafé, activos inmuebles y contratación son:

### 2.1. Objetivos Específicos

1. Evaluar y conceptuar el estado de las negociaciones de café a futuro durante las vigencias 2018-2022, conforme a los resultados obtenidos en el informe anterior.
2. Evaluar y conceptuar la gestión de las cooperativas de caficultores en la compra y venta del café financiadas con recursos del Fondo Nacional del Café durante las vigencias 2018-2022.
3. Evaluar y conceptuar sobre la gestión de la ejecución del contrato suscrito entre Almacafé y el FonC durante las vigencias 2018-2022.
4. Evaluar y conceptuar sobre la gestión fiscal adelantada por la Federación Nacional de Cafeteros respecto a la administración de los bienes inmuebles de propiedad del FoNC en el exterior; predios Tokio y Cavas en Paris.
5. Evaluar la gestión contractual de los contratos suscritos por la Federación Nacional de Cafeteros con recursos del FoNC para determinar su relación para con los objetivos de la parafiscalidad cafetera vigencia 2022.

### 2.2. Criterios de Auditoría

Teniendo en cuenta que la presente auditoría es de cumplimiento, los criterios son la base fundamental para emitir concepto de la materia o asunto a auditar, para el caso en concreto se aplicaron y analizaron, entre otros los siguientes:

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

El artículo 20 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 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.”*

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.*

- Decreto 403 de 2020, Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.

*“ARTÍCULO 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:*

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

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

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

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

- Ley 1712 de 2014. Ley de transparencia y acceso a la información pública
- Decreto 624 de 1989. Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales.

*“ARTICULO 368. Quienes Son Agentes De Retención.*

*Son agentes de retención o de percepción, las entidades de derecho público, los fondos de inversión, los fondos de valores, los fondos de pensiones de jubilación e invalidez, los consorcios, las comunidades organizadas, las uniones temporales y las demás personas naturales o jurídicas, sucesiones ilíquidas y sociedades de hecho, que por sus funciones intervengan en actos u operaciones en los cuales deben, por expresa disposición legal, efectuar la retención o percepción del tributo correspondiente.”*

- Decreto 1625 de 2016. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario en materia tributaria.

*“ARTÍCULO 1.2.4.6.8. Retención en la fuente a título de impuesto sobre la renta y complementarios en las compras de café pergamino o cereza.*

*No se efectuará retención en la fuente a título de impuesto sobre la renta y complementarios sobre los pagos o abonos en cuenta que se originen en las compras de café pergamino o cereza, cuyo valor no exceda la suma de ciento sesenta (160) UVT.*

*Cuando el pago o abono en cuenta exceda la suma indicada en el inciso anterior, la tarifa de retención en la fuente será del cero punto cinco por ciento (0.5%).*

*PARÁGRAFO. Para efectos de establecer la cuantía del pago o abono en cuenta no sujeto a retención en la fuente de conformidad con lo dispuesto en el presente artículo, se tomará la sumatoria de todos los valores correspondientes a operaciones realizadas en una misma fecha entre un mismo vendedor y comprador por concepto de compras de café pergamino o cereza.*

- Decreto 767 de 2022, Política de Gobierno Digital-Principios y lineamientos
- Contrato de administración suscrito entre la Federación Nacional de Cafeteros y el Gobierno Nacional. En este contrato se plasman las diferentes condiciones para la administración de la contribución cafetera, bienes inmuebles y la programación y ejecución presupuestal 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 853 de 2003.

*“CLÁUSULA SEGUNDA. NATURALEZA Y OBJETIVO PRIORITARIO: El FONDO es una cuenta de naturaleza parafiscal constituida por recursos públicos cuyo objetivo prioritario es contribuir a maximizar el ingreso del productor de café...”*

*“CLÁUSULA TERCERA. COMITÉ NACIONAL DE CAFETEROS: El órgano de dirección para el manejo del Fondo Nacional del Café es el Comité Nacional de Cafeteros...”*

*“CLÁUSULA CUARTA. FUNCIONES DEL COMITÉ NACIONAL DE CAFETEROS: El Comité Nacional de Cafeteros es el órgano de concertación de la política cafetera del país. Actuará de conformidad con la política económica y social que establezcan el GOBIERNO y demás autoridades competentes, y cumplirán las siguientes funciones: [...] d) Diseñar la política para la comercialización interna y externa del café colombiano por parte del FONDO, fijando directrices y procedimientos relacionados con las materias que a continuación se enuncian, sin perjuicio de las atribuciones que compete ejercer al GOBIERNO: [...] 5. Autorizar operaciones de cobertura con instrumentos derivados en mercados financieros.”*

*“CLAUSULA QUINTA. COMISIONES ASESORAS: Como instancias de apoyo del Comité Nacional de Cafeteros funcionarán las Comisiones de Comercialización, de Presupuesto e inversiones, de Propiedad Intelectual y Publicidad [...] Corresponde a la Comisión de Comercialización asesorar al Comité Nacional de Cafeteros en materia de políticas de comercialización externa e interna del café colombiano, incluyendo los siguientes temas relacionados con el FONDO: a) Los Programas de Comercialización; b) Los registros de ventas; c) La compra y venta de café [...] a la Comisión de Presupuesto e Inversiones asesorar al Comité Nacional de Cafeteros en: [...] b) La asignación de los recursos del Fondo Nacional del Café para los diferentes ítems que estén autorizados, incluidos los diferentes costos y reconocimientos de las actividades que ejerza de manera directa o que deban ser subcontratados por la FEDERACIÓN; [...] h) Las políticas en materia de gestión de riesgos financieros con instrumentos derivados.”*

(...)

*“CLÁUSULA SEPTIMA. OBLIGACIONES DE LA FEDERACIÓN COMO ADMINISTRADORA DEL FONDO NACIONAL DEL CAFÉ: La FEDERACIÓN, como administradora del FONDO, tendrá las siguientes obligaciones: [...] 17) Comprar, almacenar, trillar, transformar, transportar, vender y demás actividades relacionadas con la operación comercial de café en el interior del país y en el exterior. [...] 28) Realizar operaciones en mercados financieros con instrumentos derivados. [...] 31) Llevar a cabo todos los actos y negocios jurídicos autorizados por leyes nacionales e internacionales, conducentes al logro de los objetivos y políticas del FONDO y al desarrollo de sus actividades y servicios, de conformidad con las autorizaciones correspondientes.” (Subrayado por fuera de texto original)*

- Contrato de compras de café suscrito entre Almacenes Generales de depósito de Café S.A ALMACAFE y la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.

*“Cláusula cuarta: Comisiones, tarifas y demás gastos a cargo de la federación: La federación reconocerá y pagará a ALMACAFE el valor de las comisiones por compras, almacenamiento, arrumaje y demás servicios en lo referente al manejo de sus mercancías y documentos, de acuerdo con las tarifas que se convengan al efecto, y que se aprueben posteriormente por el Comité Nacional de Cafeteros y la Junta Directiva de Almacafé. Parágrafo: Cuando ALMACAFE tenga necesidad de almacenar en bodegas diferentes a las suyas propias, se pagarán tarifas comerciales”*

Otrosí del 22 diciembre del 2003

*“Cláusula cuarta: Remuneración y demás gastos a cargo de la Federación: La Federación reconocerá y pagará a Almacafé como remuneración por las actividades y servicios comprendidos en el objeto de este contrato, y por los gastos que demanden tales operaciones, las tarifas que se convengan y que sean aprobadas por las instancias correspondientes. Estas tarifas podrán ser modificadas por la Federación de la misma manera.*

*Parágrafo: Cuando Almacafé tenga necesidad de almacenar café en bodegas diferentes a las suyas, o acudir a la prestación de servicios por parte de terceros, se pagarán las tarifas que con ellos se convengan.”*

- Resolución 001 de 2009. Por la cual se modifica la reglamentación del Fondo Rotatorio de Financiamiento para Compra de Insumos Agrícolas.
- Resolución 003 de 2015. Por la Cual se establece la nueva reglamentación de la Línea de financiamiento para compras de café por las cooperativas de caficultores patrocinadas con recursos del Fondo Nacional del Café.

*“ARTICULO CUARTO: Una vez fijado el cupo de financiamiento a solicitud de la Cooperativa de Caficultores y cumplidos los requisitos exigidos, podrán hacerse desembolsos de dinero a las cuentas bancarias de las Cooperativas de Caficultores abiertas para el manejo de los recursos de la Línea de Financiamiento y/o a las cédulas o tarjetas cafeteras inteligentes de los caficultores, hasta la concurrencia del cupo autorizado.”*

- 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.

*“ARTICULO 44. DE LAS GARANTIAS. En los contratos se pactará la obligación del contratista de constituir garantías personales, bancarias o de compañías de seguro, cuando se requiriere amparar a la Federación Nacional de Cafeteros de alguno o algunos de los siguientes eventos, en los montos y por las vigencias que correspondan a la naturaleza del contrato y del riesgo protegido”.*

- Resolución No. 9 de 2019. Por la cual se modifica la resolución No de 2000 a través de la cual “se adoptó el Estatuto de contratación de la Federación Nacional de Cafeteros con recursos parafiscales cafeteros”
- Código de Ética y Buen Gobierno “Cláusula Séptima. Parágrafo Segundo, Contrato de administración del Fondo Nacional del café, suscrito el 7 de julio entre el Gobierno Nacional y la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia:



*“La FEDERACIÓN deberá expedir un Código de Ética y Buen Gobierno que recoja los principios, valores, políticas éticas y lineamientos.”*

- Proceso FE-AP-0003 Gestionar aprovisionamiento. Activos de información – Aprovisionamiento: Matriz de identificación y clasificación de activos de información e identificación de riesgos de seguridad de la información.
- Proceso FE-RC-M-0005 Manual de Lineamientos de Seguridad y Privacidad de la Información.

### 3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

#### 3.1. RESULTADO EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO 1

OBJETIVO ESPECÍFICO 1
Evaluar y conceptuar el estado de las negociaciones de café a futuro durante las vigencias 2018-2022, conforme a los resultados obtenidos en el informe anterior

#### **Hallazgo No. 1- Gastos financieros en extensiones de operaciones de cobertura – RollOver. (A)**

El artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, con respecto a la función administrativa señala:

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

Decreto 403 de 2000. Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.

(...)

*“Artículo 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:*

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

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

(...)

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

El artículo 2 Ley 225 de 1995, compilado por el Decreto 111 de 1996, frente a las contribuciones parafiscales prescribe:

*“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. (...)” (Subrayado por fuera de texto)*

Contrato de Administración suscrito entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Federación Nacional de Cafeteros como administradora del Fondo Nacional del Café.

(...)

*“CLÁUSULA SEGUNDA. NATURALEZA Y OBJETIVO PRIORITARIO: El FONDO es una cuenta de naturaleza parafiscal constituida por recursos públicos cuyo objetivo prioritario es contribuir a maximizar el ingreso del productor de café...”*

*“CLÁUSULA TERCERA. COMITÉ NACIONAL DE CAFETEROS: El órgano de dirección para el manejo del Fondo Nacional del Café es el Comité Nacional de Cafeteros...”*

*“CLÁUSULA CUARTA. FUNCIONES DEL COMITÉ NACIONAL DE CAFETEROS: El Comité Nacional de Cafeteros es el órgano de concertación de la política cafetera del país. Actuará de conformidad con la política económica y social que establezcan el GOBIERNO y demás autoridades competentes, y cumplirán las siguientes funciones: [...] d) Diseñar la política para la comercialización interna y externa del café colombiano por parte del FONDO, fijando directrices y procedimientos relacionados con las materias que a continuación se enuncian, sin perjuicio de las atribuciones que compete ejercer al GOBIERNO: [...] 5. Autorizar operaciones de cobertura con instrumentos derivados en mercados financieros.”*

*“CLAUSULA QUINTA. COMISIONES ASESORAS: Como instancias de apoyo del Comité Nacional de Cafeteros funcionarán las Comisiones de*

*Comercialización, de Presupuesto e inversiones, de Propiedad Intelectual y Publicidad [...] Corresponde a la Comisión de Comercialización asesorar al Comité Nacional de Cafeteros en materia de políticas de comercialización externa e interna del café colombiano, incluyendo los siguientes temas relacionados con el FONDO: a) Los Programas de Comercialización; b) Los registros de ventas; c) La compra y venta de café [...] a la Comisión de Presupuesto e Inversiones asesorar al Comité Nacional de Cafeteros en: [...] b) La asignación de los recursos del Fondo Nacional del Café para los diferentes ítems que estén autorizados, incluidos los diferentes costos y reconocimientos de las actividades que ejerza de manera directa o que deban ser subcontratados por la FEDERACIÓN; [...] h) Las políticas en materia de gestión de riesgos financieros con instrumentos derivados.”*

*(...)*

*CLÁUSULA SEPTIMA. OBLIGACIONES DE LA FEDERACIÓN COMO ADMINISTRADORA DEL FONDO NACIONAL DEL CAFÉ: La FEDERACIÓN, como administradora del FONDO, tendrá las siguientes obligaciones: [...] 17) Comprar, almacenar, trillar, transformar, transportar, vender y demás actividades relacionadas con la operación comercial de café en el interior del país y en el exterior. [...] 28) Realizar operaciones en mercados financieros con instrumentos derivados. [...] 31) Llevar a cabo todos los actos y negocios jurídicos autorizados por leyes nacionales e internacionales, conducentes al logro de los objetivos y políticas del FONDO y al desarrollo de sus actividades y servicios, de conformidad con las autorizaciones correspondientes.” (Subrayado por fuera de texto original).*

Procedimiento Negociación y Compra de Café, Código: FE-AP-P-0001 Versión 4 del 31 de mayo de 2017 y Versión 5 del 15 de junio de 2022.

*“1. OBJETIVO: Establecer el marco de referencia y los pasos que se deben tener en cuenta para negociar y comprar café. 2. ALCANCE: - Aplica para las compras de café que se hacen con las Cooperativas de Caficultores y con otros Aliados a nivel nacional. - Aplica para la compra de todo tipo de café requerido por el FoNC, exceptuando la compra de coproductos para la Fábrica de Buendía Café Liofilizado que está a cargo de Almacafé. - Seguimiento y verificación del cumplimiento de los contratos de compraventa suscritos con la Institucionalidad cafetera y aliados (la responsabilidad del cumplimiento de los contratos es de ALMACAFÉ como operador logístico). 3. CONDICIONES GENERALES: - Para realizar la negociación y compra el insumo primario son las variables de compra (diferencial de compra, dólar, y precio del café en la bolsa de NY) y las necesidades por tipo de café (plan operativo comercial – libro largo corto). - En caso de tenerse fijaciones u ofertas atípicas (café Fuera de cosecha en la zona, calidades excepcionales) se deberán evaluar los volúmenes de café ofertados*

por las Cooperativas, ya que estos pueden superar las capacidades reales de oferta. - Por parte de la Federación Nacional de Cafeteros, están habilitados Los Equipos Regionales de la Gerencia Comercial para realizar negociaciones; De la contraparte, Cooperativas y/ o aliados están habilitados el Represente Legales o a quien este designe. - Todo café comprado por el FoNC debe tener una cobertura en la bolsa de New York. - Los equipos regionales son los responsables de realizar las negociaciones de café, y la cobertura en la Bolsa de New York la realizará el proceso Gestionar Riesgo Financiero. (...) 5. CONTENIDO: 5.1. COMPRA DE CAFÉ A COOPERATIVAS DE CAFICULTORES. [...] No. 2 Tarea: Contactar institucionalidad cafetera: Cuando el trader de café (El Director Regional Comercial y los Ejecutivos Comerciales) se contacta con la persona encargada o delegada para negociar en la Cooperativa de Caficultores inicia la negociación para la compra de café. En este contacto verbal o escrito se intercambia información sobre las ofertas y precios de compra entre las partes. Responsable: Director Regional Comercial y su equipo. No. 3 Tarea: Acordar términos de negociación: En la negociación con las Cooperativas se debe tener en cuenta la cantidad, la calidad, el tipo de café (excelso, pergamino), programa al que pertenece, etc, así como el nivel de precio, tanto en Pesos/Carga, como el nivel de NY para poner la orden de cobertura a Gestionar Riesgo Financiero. En el acuerdo se definen: a. Cantidad (en kilos si es pergamino o en sacos si es excelso). b. Precio (pesos/carga, pesos/saco). c. Tipo de café (pergamino o excelso). d. Programa al que pertenece (estándar, especial, Sostenible). e. Plaza de entrega. f. Fecha de entrega. g. Con empaque o sin empaque (en el caso de los excelsos esta condición no hace parte del registro en SAP y se informa al proveedor en la carta de confirmación enviada por Almacafé). h. Modalidad de compra (inmediata, futuro, determinable). Estas variables de negociación quedan registradas en el FORMATO NEGOCIACIONES DIARIAS PARA COMPRA DE CAFÉ y en SAP. La Cooperativa de Caficultores podrá hacer modificaciones a las condiciones de negociación establecidas antes de cumplirse la cobertura en bolsa. Una vez se haga la fijación de compra las cantidades no se pueden modificar. Las demás variables se pueden modificar previa aprobación del Director Regional Comercial. Responsable: Director Regional Comercial y su equipo. No. 4 Tarea: Comunicar variables de cobertura: De acuerdo con los términos de negociación pactados con la Cooperativa de Caficultores, se informa a Gestionar Riesgo Financiero telefónicamente, la cantidad de contratos de futuros equivalente a la cantidad de café pergamino o excelso a comprar, tipo de café y el nivel de precio "C" de NY equivalente al valor en pesos/carga establecidos con la Cooperativa. Responsable: Ejecutivos comerciales. No. 5 Tarea: Recibir confirmación del cumplimiento de cobertura: Gestionar Riesgo Financiero informa verbalmente a Gestionar Aprovechamiento si la orden de cobertura se cumplió o no. Si se cumple, Gestionar Riesgo envía la información vía correo electrónico con las variables de cobertura (contratos, nivel o precio de NY y número consecutivo de cobertura). Cuando no se cumple, la orden continúa

*trabajándose hasta el cierre de la jornada de Bolsa (1pm o 2pm) siempre y cuando no sea cancelada o modificada por la Cooperativa. Responsable: Ejecutivos comerciales. No. 6 Tarea: Confirmar compra de café: Una vez recibida la confirmación del cumplimiento de la orden en Bolsa, se informa a la Cooperativa de Caficultores el cierre de la negociación en los términos pactados. De lo contrario, se informa que no se ha cumplido la negociación, consultando la posibilidad de continuar trabajándose al día siguiente. Responsable: Ejecutivos comerciales. No. 7 Tarea: Fijar compra: Se registran las compras de café en el sistema de información SAP de acuerdo al INSTRUCTIVO DE FIJACIONES Y ASIGNACIONES DE COBERTURA DE COMPRA DE CAFÉ. Responsable: Ejecutivos comerciales” (Subrayado por fuera de texto).*

Instructivo Fijaciones y Asignaciones de Compra de Café, Código: FE-AP-IO-003 Versión 2 del 19 de mayo de 2017.

*“1. OBJETIVO: Establecer los pasos para ingresar las compras de café en el sistema de información de la Federación Nacional de Cafeteros (SAP), de manera que se genere la fijación y se pueda asignar a una cobertura relacionada con la misma. 2. ALCANCE: - Aplica para el registro de negociaciones acordadas con los Institucionalidad cafetera y/o aliados estratégicos y que han quedado cubiertas. - Incluye las fijaciones de compra para todo tipo de café (pergamino, excelso). 3. CONDICIONES GENERALES: - En el momento de la negociación, la persona encargada en la Cooperativa de Caficultores decide si los recursos que se van a utilizar para la fijación provienen de Recursos Propios o de Línea de financiamiento. - Para asignar las fijaciones, el proceso Gestionar Riesgo Financiero envía a Gestionar Aprovechamiento y Fidelizar Institucionalidad Cafetera /Aliados la información de cobertura de la compra. - La creación en el sistema SAP de un Aliado estratégico está a cargo del proceso Gestionar Bienes y Servicios. - El registro en el sistema denominado fijación se hace por cada tipo de café, cantidad, precio, recurso (Línea de Financiamiento, Recursos Propios), acreedor, modalidad de venta. A cada fijación se le asigna un consecutivo de cobertura. Las coberturas del contrato “C” de la bolsa de NY, corresponden a un equivalente de contratos y puede estar conformada por una o varias fijaciones.*

*(...). 5.2. ASIGNAR FIJACIONES DE COMPRA A COBERTURA (...) Dentro de la transacción Asignar Coberturas se pueden visualizar los principales datos de la fijación tales como: Recursos, precio de compra, precio de N.Y, Total de contratos y total de contratos por asignar, el número de la cooperativa, la cantidad de Kilos del anuncio y por último la fecha de la fijación y la fecha de la entrega (...)” (Subrayado por fuera de texto).*

Procedimiento ESTIMAR Y EJECUTAR LA EXTENSIÓN DE LOS VENCIMIENTOS DE COBERTURA, Código: FE-RF-P0003 Versiones 1, 2 y 3.

*“1. OBJETIVO Realizar la extensión del vencimiento de las coberturas susceptibles de esta ampliación, de acuerdo con la información de la posición larga del libro de físico (café). 2. ALCANCE Aplica únicamente para la extensión de vencimientos de las coberturas de café de la operación comercial de FoNC. 3. CONDICIONES GENERALES • La extensión del vencimiento de las coberturas implica dos operaciones en Bolsa; dada la naturaleza de la operación comercial en la cual se debe mantener un inventario suficiente para atender los compromisos adquiridos, se compran contratos de futuros de la posición próxima a vencer y se venden contratos de futuros de las posiciones siguientes. (...) 4. GLOSARIO Extensión del vencimiento de la cobertura: cuando se realiza el cambio de posición de los contratos de futuros “cortos” que cubren las compras de café “físico”. Se utiliza también el término de rollover o switch. Posición libro físico: Puede ser corto o largo. libro corto es cuando el café que se encuentra en el inventario, más el café pendiente de entrega; no es suficiente para atender los compromisos de venta para un periodo de tiempo establecido. Normalmente se realizan cortes por mes de embarque. Por otra parte, el libro es largo cuando el café en inventario más el café pendiente de entrega es suficiente para atender los compromisos de venta para un periodo de tiempo establecido. Posición de Bolsa: hace referencia a la fecha de vencimiento de un contrato de futuros. Para el caso de contrato “C” de futuros de café las posiciones están estandarizadas con los siguientes vencimientos: marzo, mayo, julio, septiembre y diciembre”.*

La Federación Nacional de Cafeteros como administrador del FoNC, ha venido realizando operaciones comerciales con 33 cooperativas de caficultores con quienes ha implementado, entre otras, la estrategia comercial de negociaciones de compra de café a futuro.

Dentro de las operaciones transaccionales de compra y venta de café, existe el riesgo de precio sobre el café negociado, el cual, por medio de la política en materia de gestión de riesgos financieros descrito en el contrato de administración del FoNC, se gestiona mediante la aprobación y ejecución de operaciones de cobertura con instrumentos derivados en mercados financieros (Contrato “C”).

Cuando se negocia una compra de café a futuro, todas las variables de la negociación quedan definidas en la fijación, la cual contiene, entre otras, las condiciones de precio, cantidad, material y fecha de entrega del café negociado.

Para confirmar la fijación, se le debe asignar, como mecanismo de gestión de riesgo de precio, una operación de cobertura (venta en los términos de contrato “C”), equivalente a la cantidad y material de café negociada (pergamino o

excelso), la cual se realiza para el mes relevante en la bolsa de NY respecto de la fecha de entrega pactada.

La CGR evidenció que, en las vigencias auditadas (2018 – 2022), se presentaron atrasos sobre las entregas de café a futuro negociadas con las cooperativas de caficultores, lo que generó que las operaciones de cobertura tuvieran que extenderse en el tiempo (RollOver), a la espera de que el café negociado fuese entregado. Dicha extensión, implicó compras y ventas simultáneas de contratos “C” a las siguientes posiciones relevantes de bolsa, con el fin de mantener vigentes las coberturas, incurriendo en gastos adicionales no contemplados a consecuencia de la no previsión de un posible riesgo de incumplimiento o atraso en las entregas de café.

En respuesta al requerimiento de información No. 11, con radicado CGR No. 2023EE0179485 del 20 de octubre de 2023, la FNC realizó la discriminación de los gastos financieros (comisiones de servicio y regulatoria) inherentes a las operaciones de cobertura (venta y compra de contrato C), sus modificaciones entre los años 2018 a 2022 y la dinámica para ejecutar extensiones de cobertura (RollOver).

En virtud de lo anterior, la CGR observa que, de conformidad con el cuadro que a continuación se detalla, se presentaron y pagaron gastos financieros derivados de las extensiones de operaciones de cobertura (RollOver) por atrasos en las entregas de café con recursos parafiscales, así:

Cuadro No.1: Gastos Financieros por RollOver

Mes de cambio de posición	Año	Cantidad de RollOver	Gastos Financieros por RollOver (USD) <sup>4</sup>	Subtotal (USD)
Febrero	2018	0,46	USD 9,24	USD 4,29
Abril	2018	-	USD 9,24	USD -
Junio	2018	3,14	USD 9,24	USD 29,04
Agosto	2018	1,23	USD 9,24	USD 11,38
Noviembre	2018	-	USD 9,24	USD -
Febrero	2019	-	USD 9,24	USD -
Abril	2019	-	USD 9,24	USD -
Junio	2019	0,69	USD 9,24	USD 6,34
Agosto	2019	45,98	USD 9,24	USD 424,84
Noviembre	2019	5,63	USD 9,24	USD 52,04
Febrero	2020	17,78	USD 9,24	USD 164,29
Abril	2020	52,17	USD 9,24	USD 482,09
Junio	2020	172,15	USD 9,24	USD 1.590,67
Agosto	2020	422,31	USD 9,24	USD 3.902,15
Noviembre	2020	514,70	USD 9,24	USD 4.755,86
Febrero	2021	732,42	USD 9,24	USD 6.767,61
Abril	2021	726,33	USD 9,24	USD 6.711,31
Junio	2021	905,48	USD 9,24	USD 8.366,65
Agosto	2021	1.016,16	USD 9,24	USD 9.389,36
Noviembre	2021	1.657,57	USD 9,24	USD 15.315,92
Febrero	2022	2.204,28	USD 9,44	USD 20.808,41
Abril	2022	2.233,01	USD 9,44	USD 21.079,59
Junio	2022	2.290,09	USD 9,44	USD 21.618,46
Agosto	2022	2.311,55	USD 9,44	USD 21.821,07
Noviembre	2022	2.434,32	USD 9,44	USD 22.980,01
<b>TOTAL</b>				<b>USD 166.281,38</b>

Elaborado por el equipo auditor

<sup>4</sup> Respuesta de la FNC con radicado GF&RO23C07159 de fecha 20 octubre de 2023 al numeral 7 de la solicitud de información CGR, AC FoNC 011 con radicado 2023EE0179485 de fecha 13 octubre 2023. "Cuando la posición de Bolsa ... está próxima a su primer día de notificación, y se requiere realizar la extensión de la cobertura, se procede de conformidad vía la actividad de rollover. Dicha actividad consiste en realizar de forma simultánea la compra de un (1) instrumento derivado sobre Contrato "C" (Futuro) para la posición de Bolsa ... y la venta de un (1) instrumento derivado sobre Contrato "C" (Futuro) para la posición de Bolsa ... para cada una de las operaciones descritas (compra y venta) se genera el gasto por comisiones que corresponde a (i) 2,5 dólares por contrato por la prestación del servicio y a (ii) 2,12 dólares por contrato por el cargo regulatorio.

La situación descrita, se presenta por la inadecuada planeación comercial y gestión de riesgos, inherentes a la operación comercial por parte de la Comisión Asesora de Comercialización y la Gerencia Comercial de la Federación Nacional de Cafeteros con la autorización del Comité Nacional de Cafeteros, lo que impidió proteger y propender por el adecuado uso de los recursos del FoNC (recursos parafiscales), teniendo en cuenta que no se consideraron las consecuencias económicas derivadas de los potenciales atrasos en las entregas de café negociado a futuro.

Hallazgo Administrativo.

### Respuesta de la entidad

*“... el equipo auditor entiende la importante necesidad de realizar las extensiones de cobertura a la espera de la entrega del café negociado al mencionar “[...] Dicha extensión, implicó compras y ventas simultáneas de contratos “C” a las siguientes posiciones relevantes de bolsa, con el fin de mantener vigentes las coberturas [...]” (Subrayado por fuera de texto). Lo anterior, en el cumplimiento del segundo principio de la mencionada Política<sup>5</sup>, y que indica con clara precisión “[...] no se tomarán posiciones especulativas en Bolsa; en consecuencia, el café comprado o que se pretende comprar tendrá una posición de cobertura respaldando el riesgo de precio. [...]” (Subrayado y negrita por fuera de texto). En este sentido, es importante resaltar al equipo auditor que la actividad de realizar las operaciones de cobertura de precio internacional de café requiere **un gasto necesario para asegurar el cumplimiento de la Política y mantener las operaciones en instrumentos derivados con fines de cobertura.***

*En lo expuesto con antelación, la Federación considera que el equipo auditor está siendo contradictorio en su análisis al mencionar que el gasto adicional incurrido en las extensiones de cobertura para gestionar el riesgo de precio internacional de café “[...] se presenta por la inadecuada planeación comercial y gestión de riesgos, inherentes a la operación comercial por parte de la Comisión Asesora de Comercialización y la Gerencia Comercial de la Federación Nacional de Cafeteros [...]*” (Subrayado por fuera de texto) en razón a dos situaciones. La primera situación, está desconociendo la planeación que se realiza para cada año calendario, la cual considera la estimación de gastos por comisiones de operaciones de cobertura de precio internacional de café al momento de realizar los cálculos de recursos presupuestales estimados para la siguiente vigencia correspondientes a las operaciones de cobertura de precio internacional de café

---

<sup>5</sup> Documento compartido al equipo auditor en respuesta al numeral 19 de la solicitud de información No. 1 (2023EE0133419).

a partir de las estimaciones de compra y venta de café que realiza la Gerencia Comercial, donde estos valores hacen parte del presupuesto que se presenta a la Comisión Asesora de Comercialización para su aprobación por el Comité Nacional de Cafeteros.

La segunda situación, a que se debe pretender en no incurrir en gastos adicionales por la extensión de la cobertura mencionada, **a expensas de incumplir la citada Política de Riesgo y asumir en su totalidad un efecto económico mucho mayor** por la exposición del riesgo en la variación del precio internacional del café. Lo anterior sabiendo que dicha Política menciona concretamente (i) que “[...] las variaciones en el precio del contrato “C” afectan los ingresos y egresos de la operación comercial del FoNC, generando incertidumbre sobre los flujos de caja futuros [...]”, y (ii) que las actividades de compra y venta del café que comercializa el FoNC ocurren en momentos diferentes de tiempo, con lo cual, “[...] las transacciones de las operaciones de cobertura deberán ocurrir simultáneamente con las fijaciones de pedidos de venta y las fijaciones de compras de materia prima [...]”. (Subrayado por fuera de texto) En otras palabras no puede ser aceptable desde el punto de vista de la eficiencia del recurso público que para proteger al Fondo Nacional del Café se establezca una política para cubrir los cambios de precio y por el otro lado cuando se requiere mantener vigente en el tiempo dicha cobertura, se considere que cualquier pago por mantenerla, sin recibir el café **pero con el compromiso de comprarlo aún existente**, se considere también un daño fiscal. La pregunta sería entonces, en el escenario en el que no tener la cobertura se presente un cambio adverso de precios, ese mayor valor en un momento dado también sería considerado un daño fiscal? Esta argumentación resulta a todas luces contradictoria. Y es que no puede olvidarse que precisamente el **deber de planeación se vio satisfecho con la expedición de dicha política** la cual se ha considerado necesaria en un mercado tan volátil como el de la comercialización de café. La única manera de que haya un costo cero por coberturas de precio en café es **no hacerlas**, pero ahí estaríamos en frente de posibles pérdidas de recursos por el cambio en los precios, precisamente por no hacer una adecuada planeación y con el grave hecho de estar asumiendo una posición especulativa sobre una variable que puede ser gestionada. Es evidente que la situación óptima es que no haya cambio de precio o que nadie se retrase en el cumplimiento. Precisamente la política de mitigación de estos riesgos es constituir las coberturas de precio por justamente cambios de precio entre el día de la fijación de compra y la venta del café. No existe en la literatura ni en los mercados una política de riesgo más eficiente que la que la Federación como administradora del Fondo ha tomado.

(...)

Así las cosas, se reitera al equipo auditor que nunca se ha presentado inadecuada planeación comercial y gestión de riesgos por parte de la Comisión Asesora de Comercialización del Fondo Nacional del Café y de la Gerencia Comercial de la Federación Nacional de Cafeteros, porque **dichas instancias siempre han operado observando la premisa del cumplimiento de la Política para la Gestión del Riesgo Financiero de la Operación Comercial del Fondo Nacional del Café**, en el entendido de que se tienen compromisos vigentes por negociaciones de compraventa de café con entrega futura, los cuales, sí están retrasados, pero se han venido cumpliendo por parte de las Cooperativas de Caficultores, como lo evidencian las entregas que se han realizado durante 2023 (corte octubre), que en comparación a todo el 2022 representan un incremento del 238%, donde, en términos de café pergamino, corresponde a la cantidad de 5 millones de kilos<sup>6</sup>. (...)

### Análisis de respuesta

Es importante resaltar que, para la CGR, es clara la finalidad de la gestión de riesgo financiero que realiza el FoNC para mitigar el riesgo de la variación de precio internacional del café y que actúa como gestor de riesgo y no como especulador en este mercado financiero. De igual manera, tal y como lo menciona la Federación en respuesta a la observación, es del entendimiento de la CGR que “...la actividad de realizar las operaciones de cobertura de precio internacional de café requiere un gasto necesario para asegurar el cumplimiento de la Política y mantener las operaciones en instrumentos derivados con fines de cobertura”.

Adicionalmente, la CGR comprende que la FNC realiza la planeación presupuestal de manera adecuada dado que “... considera la estimación de gastos por comisiones de operaciones de cobertura de precio internacional de café al momento de realizar los cálculos de recursos presupuestales estimados para la siguiente vigencia correspondientes a las operaciones de cobertura de precio internacional de café a partir de las estimaciones de compra y venta de café que realiza la Gerencia Comercial...”(subrayado fuera de texto), teniendo en cuenta que el giro normal del negocio implica que se realicen las operaciones de cobertura y se cubran los gastos asociados para las negociaciones de café, indistintamente de sus modalidades.

A partir de la respuesta de la Federación donde menciona que “Es evidente que la situación óptima es que no haya cambio de precio o que nadie se retrase en el cumplimiento. Precisamente la política de mitigación de estos riesgos es

---

<sup>6</sup> Comparación entregas en equivalentes de café pergamino con rendimiento 94 a saber, total 2022: 3.598.240 kilos vs. octubre 2023: 8.565.818 kilos.

*constituir las coberturas de precio por justamente cambios de precio entre el día de la fijación de compra y la venta del café ...”* queda claro cómo se realiza la gestión de riesgo de precio aunque no se evidencia gestión del riesgo de retrasos en las entregas del café negociado.

En ningún momento la CGR señala que no se deba incurrir en gastos para sostener las operaciones de cobertura “... a expensas de incumplir la citada Política de Riesgo y asumir en su totalidad un efecto económico mucho mayor por la exposición del riesgo en la variación del precio internacional del café ...”. La situación detectada por la CGR está orientada a que, debido a la inadecuada planeación y gestión del riesgo de incumplimiento y/o retraso en las entregas de café, los gastos financieros por operaciones de RollOver hayan tenido que ser asumidos con recursos del FoNC, pese a que el incumplimiento y/o retraso se derivó por parte de un tercero (cooperativas).

Teniendo en cuenta que se podían presentar retrasos de entregas de café, no es de recibo de la CGR que, la FNC no haya considerado ni gestionado los riesgos inherentes a la operación comercial, tal como el riesgo de incumplimiento y/o retraso en la entrega del café negociado. No se cuestiona la política de gestión de riesgo financiero con sus respectivas operaciones de cobertura ni sus extensiones en el tiempo, se cuestiona el hecho de haber tenido que incurrir en gastos adicionales a los presupuestados, por la falta de entrega del café, con recursos del FoNC.

Por lo anteriormente expuesto, CGR valida la observación como hallazgo eliminando las connotaciones fiscal y disciplinaria.

## **Hallazgo No. 2 - Procedimiento para el cálculo de las variables que intervienen en el precio de compra con destino a las negociaciones de café – (A)**

Constitución Política de Colombia.

(...)

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

*Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en*

*todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”*

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

(...)

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

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

*ARTICULO 4º. FINALIDADES DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA. La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política. Los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general”. (Subrayado fuera de texto).*

Decreto 403 de 2020. Por el cual, se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.

(...)

*“ARTÍCULO 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:*

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

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

Contrato de administración del Fondo Nacional del Café suscrito el 7 de julio de 2016.

(...)

**“CLÁUSULA CUARTA. FUNCIONES DEL COMITÉ NACIONAL DE CAFETEROS:**

*El Comité Nacional de Cafeteros es el órgano de concertación de la política cafetera del país. Actuará de conformidad con la política económica y social que establezcan el GOBIERNO y demás autoridades competentes, y cumplirá las siguientes funciones: (...)*

*d) Diseñar la política para la comercialización interna y externa del café colombiano por parte del FONDO, fijando directrices y procedimientos (...)*

**CLÁUSULA QUINTA. COMISIONES ASESORAS. (...)**

*Corresponde a la Comisión de Comercialización asesorar al Comité Nacional de Cafeteros en materia de políticas de comercialización externa e interna del café colombiano, incluyendo los siguientes temas relacionados con el FONDO: a) Los Programas de Comercialización; b) Los registros de ventas; c) La compra y venta de café; d) Los costos, tarifas y comisiones de comercialización, incluidos su compra, venta, almacenamiento, trilla, transformación, despacho e inspección; e) La promoción y comercialización de cafés especiales. (...)*

**CLÁUSULA SÉPTIMA. OBLIGACIONES DE LA FEDERACIÓN COMO ADMINISTRADORA DEL FONDO NACIONAL DEL CAFÉ**

(...)

*“17) Comprar, almacenar, trillar, transformar, transportar, vender y demás actividades relacionadas con la operación comercial de café en el interior del país.*

(...)

*CLÁUSULA VIGÉSIMOPRIMERA. AUDITORÍA INTERNA: La FEDERACIÓN, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1071 de 2015, efectuará a través de la auditoría interna, el seguimiento sobre la administración, manejo, inversión y contabilización de los recursos parafiscales del FONDO y la verificación de la correcta liquidación, debido pago, recaudo y consignación de la contribución parafiscal cafetera.”*

En la verificación realizada por la CGR al procedimiento FE-AP-P-0001 “Negociación y compras de café” se confirmó que “la calculadora del precio interno para compras de café” es un instrumento de importancia para obtener el precio base del café que la FNC-FoNC oferta a las Cooperativas de Caficultores en las negociaciones de compra de café pergamino y excelso.

La calculadora, es una hoja de cálculo en Excel que genera de forma automática, el precio ofertado teniendo en cuenta los contenidos de las variables: Precio del contrato “C”, tasa de cambio peso-dólar, el diferencial del café colombiano y los parámetros de compra<sup>7</sup>.

A su vez, Planeación Comercial, actualiza los valores de las mencionadas variables con la periodicidad que las fluctuaciones del mercado exigen e informa al equipo de Aprovisionamiento<sup>8</sup> (proceso Negociaciones de café) quien se encarga diariamente de actualizar sus contenidos en el instrumento de Excel y en el aplicativo SAP, además de gestionar el instrumento para determinar el precio de compra en cada negociación. Ello, según lo establecido en el instructivo “FE-AP-I-0005 Uso de la calculadora de precio interno para compras de café”.

La CGR evidenció que, si bien, Planeación Comercial y Aprovisionamiento interactúan coordinadamente con la actualización y parametrización de las variables en el Excel y en el aplicativo SAP, la Gerencia Comercial, no ha documentado en el sistema integrado de gestión (Isolucion) el procedimiento que actualmente se desarrolla informalmente sin evidenciar de los siguientes aspectos:

- El cálculo de los contenidos de las variables.
- El flujo de las actividades desarrolladas para cada cálculo.
- Roles y responsabilidades de las personas involucradas en cada actividad.
- Controles de calidad que se aplican a la información.

---

<sup>7</sup> Respuesta de la FNC con radicado GF&RO23C07159 de fecha 20 octubre de 2023 a los numerales 1, 2 y 3 de la solicitud de información CGR, AC FoNC 011 con radicado 2023EE0179485 de fecha 13 octubre 2023.

<sup>8</sup> Planeación Comercial y Aprovisionamiento son dependencias de la Gerencia Comercial de la FNC.

- La especificación de los documentos y registros utilizados para respaldar y documentarlos.
- Las métricas y criterios aplicados para evaluar la eficiencia y eficacia del ejercicio desarrollado.
- La identificación de los posibles riesgos y las estrategias para mitigarlos en caso de que ocurran.

Las circunstancias descritas, se presentan por la ausencia de gestión, control y seguimiento de la Gerencia Comercial para la estandarización y documentación de procedimientos organizacionales para las negociaciones de compra de café, lo que genera riesgo de negociaciones de un precio del café que no corresponda a las condiciones de mercado y, en consecuencia, impacte desfavorablemente los resultados de las mismas. Además, la ausencia procedimental impide que se lleve a cabo una evaluación sobre la actualización de los contenidos de las variables ya que no se cuenta con criterios establecidos para tal efecto.

Hallazgo Administrativo.

### Respuesta de la entidad

*“No es pertinente concluir que la Gerencia Comercial no gestiona, controla y hace seguimiento a la estandarización y documentación de procedimientos organizacionales de compra de café, toda vez que precisamente el proceso de “Gestionar Aprovisionamiento” de la Gerencia Comercial está formalizado dentro del marco del Sistema de Gestión Integral con el que cuenta la Federación Nacional de Cafeteros y documentado en el sistema Isolución.*”

*En cuanto a la actualización y parametrización de las variables en el Excel y en el aplicativo SAP, es importante aclarar que dichas actividades se realizan de manera periódica con el fin de garantizar que el precio de compra sea obtenido con las variables que representan las condiciones de mercado de cada momento en que se realiza la actualización. Vale la pena aclarar que esta actualización de las variables se realiza con la información suministrada por los procesos que administran la información necesaria y es realizado en el archivo Excel y en el aplicativo SAP **únicamente por los funcionarios autorizados**, lo que limita el riesgo de establecer negociaciones con variables erróneas que puedan eventualmente impactar de manera desfavorable el resultado del negocio. Sin embargo se realizará un trabajo para diseñar un procedimiento que incluya como alcance la actualización de las variables respectivas.”*

### Análisis de respuesta

La Federación Nacional de Cafeteros en respuesta a la observación informa que diseñará un procedimiento que incluya como alcance la actualización de todas las variables que representan las condiciones de mercado para cada momento en que se realizan negociaciones de café, por lo que ratifica lo evidenciado por el equipo auditor.

Por lo anterior, se configura como hallazgo administrativo.

### **Hallazgo No. 3 - Integridad de los datos utilizados por la calculadora de precio interno para compras de café – (A)**

Constitución Política de Colombia.

(...)

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

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

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

(...)

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

*PARAGRAFO. Los principios de la función administrativa deberán ser tenidos en cuenta por los órganos de control y el Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 343 de la Constitución Política, al*

*evaluar el desempeño de las entidades y organismos administrativos y al juzgar la legalidad de la conducta de los servidores públicos en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, legales o reglamentarios, garantizando en todo momento que prime el interés colectivo sobre el particular.*

*ARTICULO 4º. FINALIDADES DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA. La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política. Los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general". (Subrayado fuera de texto)".*

Decreto 403 de 2020, por el cual, se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019.

*"ARTÍCULO 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios: (...)*

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

*(...)*

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

Contrato de administración del Fondo Nacional del Café suscrito el 7 de julio de 2016. (...)

*"CLÁUSULA CUARTA. FUNCIONES DEL COMITÉ NACIONAL DE CAFETEROS:*

*El Comité Nacional de Cafeteros es el órgano de concertación de la política cafetera del país. Actuará de conformidad con la política económica y social que establezcan el GOBIERNO y demás autoridades competentes, y cumplirá las siguientes funciones: (...)*

*d) Diseñar la política para la comercialización interna y externa del café colombiano por parte del FONDO, fijando directrices y procedimientos (...)*

#### CLÁUSULA QUINTA. COMISIONES ASESORAS: (...)

*Corresponde a la Comisión de Comercialización asesorar al Comité Nacional de Cafeteros en materia de políticas de comercialización externa e interna del café colombiano, incluyendo los siguientes temas relacionados con el FONDO: a) Los Programas de Comercialización; b) Los registros de ventas; c) La compra y venta de café; d) Los costos, tarifas y comisiones de comercialización, incluidos su compra, venta, almacenamiento, trilla, transformación, despacho e inspección; e) La promoción y comercialización de cafés especiales. (...)*

#### CLÁUSULA SÉPTIMA. OBLIGACIONES DE LA FEDERACIÓN COMO ADMINISTRADORA DEL FONDO NACIONAL DEL CAFÉ

(...)

*17) Comprar, almacenar, trillar, transformar, transportar, vender y demás actividades relacionadas con la operación comercial de café en el interior del país y en el exterior.” (...)*

*30) Disponer de una infraestructura tecnológica acorde con el giro ordinario de la operación del FONDO.”*

FNC Isolución. Proceso FE-AP-0003 Gestionar aprovisionamiento. Activos de información – Aprovisionamiento: Matriz de identificación y clasificación de activos de información e identificación de riesgos de seguridad de la información.

FNC Isolución. FE-RC-M-0005 Manual de Lineamientos de Seguridad y Privacidad De La Información.

“Condiciones generales: (...)

*Reconociendo que la información y sus recursos asociados son de propiedad de la Federación y/o del Fondo Nacional del Café por tanto son considerados como uno de sus activos más valiosos, es necesario regular el uso apropiado y responsable, a través del cumplimiento de políticas, normas, manuales y buenas prácticas de funcionamiento, mecanismo para mantener asegurada y protegida la información, los sistemas de información y los recursos tecnológicos. (...)*

*El responsable de la información que la cree o produzca, contemplará los criterios de calidad de la información, durante su ciclo de vida, procurando que en todas las etapas sea efectiva, eficiente y confiable tomando medidas para asegurar esta condición.”*

FNC Isolución. FE-RC-N-0003 Política de seguridad y privacidad de la información

“Política: (...)”

*La Federación protegerá la información creada, procesada, transmitida o resguardada por sus procesos de negocio, con el fin de minimizar impactos financieros, reputacionales, operativos o legales debido a un uso inadecuado de ésta. Para ello es fundamental la aplicación de controles de acuerdo con la clasificación de la información de su propiedad o en custodia. (...)*

*La Federación implementará mecanismos y procedimientos para minimizar los riesgos asociados a la seguridad, privacidad de la información y ciberseguridad, que afecten la Confidencialidad, Privacidad, Integridad y Disponibilidad de los Activos de Información.” (Subrayado por fuera de margen)*

FNC Isolución. FE-RC-D-0001. Metodología de identificación y clasificación de activos de información.

“3. CONDICIONES GENERALES (...)”

*La clasificación de la información se basa en su confidencialidad. Por otro lado, la calificación de los principios de seguridad de la información: confidencialidad, integridad y disponibilidad de cada activo de información, determina su criticidad. (...)*

5.1.2. Clasificación de los activos de información

(...)

*Confidencialidad: Se refiere a que la información no esté disponible ni sea revelada a individuos, organizaciones o procesos no autorizados. (...)*

*Integridad: Se refiere a la exactitud y completitud de la información, esta propiedad es la que permite que la información sea precisa, coherente y completa desde su creación hasta su destrucción. (...)*

*Disponibilidad. Se refiere a que la información debe de ser accesible y utilizable por solicitud de una persona, entidad o proceso autorizada, cuando así lo requiera. (...)*”

La calculadora de precio interno para compras de café, es un instrumento construido en Excel y usado para obtener el precio base de las negociaciones para compra de café.

Según lo registrado por el proceso de Gestionar aprovisionamiento de la FNC en “*la Matriz de identificación y clasificación de activos de información e identificación de riesgos de seguridad de la información*”, únicamente se registra como un activo de información, el componente histórico del contenido de los valores finales utilizados en los parámetros diarios de la calculadora denominado “Parámetro y publicación precio”<sup>9</sup> y se identifica como un activo de información<sup>10</sup> reservada<sup>11</sup>.

La valoración realizada por el proceso “Gestionar aprovisionamiento”, de los criterios de: seguridad, confidencialidad, integridad y disponibilidad del activo de información, determinó que su criticidad es media (calificación = 5), como resultado de la suma de la calificación del nivel de impacto de los criterios de seguridad de la información, que fueron calificados así:

Cuadro No. 2 - Impacto de los criterios de confidencialidad, integridad y disponibilidad en el activo “Parámetro y publicación precio”<sup>12</sup> (calculadora)

Criterio de seguridad	Calificación	Explicación de la calificación
<u>Confidencialidad</u> El conocimiento o divulgación de la información por individuos, entidades o procesos no autorizados, puede conllevar un impacto negativo de tipo legal, económico, operativo, pérdida de imagen.	2 medio	La divulgación de la información contenida en el activo “Parámetro y publicación precio” tiene impacto en las operaciones y objetivos del proceso.
<u>Integridad</u> Las modificaciones no autorizadas de la información generan pérdida de exactitud y completitud lo cual puede conllevar a un impacto negativo de tipo legal, económico, operativo, pérdida de imagen.	2 medio	La información contenida en el activo “Parámetro y publicación precio” es de difícil reparación y puede generar un impacto en las operaciones y objetivos del proceso.

<sup>9</sup> FNC Isolución FNC. Proceso FE-AP-0003 Gestionar aprovisionamiento. Activos de información – Aprovisionamiento: *matrizidentificacionyclasificaciondeactivosdeinformacion\_riesgosdeseguridaddelainfo\_v62.xlsx*

<sup>10</sup> FNC Isolución. FE-RC-D-0001. Metodología de identificación y clasificación de activos de información. Glosario. Activo de información: *Es la información, los sistemas de información y plataformas tecnológicas relacionados con el tratamiento de la información que se encuentran en forma física o digital.*

<sup>11</sup> FNC Isolución. FE-RC-D-0001. Metodología de identificación y clasificación de activos de información. Información reservada: *Es la Información sensible para el proceso, accesible solo por el proceso, la cual no puede ser entregada o divulgada a otros procesos de la Federación, salvo tenga autorización de acuerdo con la necesidad de conocer y hacer en el desempeño de sus funciones. Incluye contenido de Datos Personales diferentes a sensibles y públicos.*

<sup>12</sup> FNC Isolución FNC. Proceso FE-AP-0003 Gestionar aprovisionamiento. Activos de información – Aprovisionamiento: *matrizidentificacionyclasificaciondeactivosdeinformacion\_riesgosdeseguridaddelainfo\_v62.xlsx*

Criterio de seguridad	Calificación	Explicación de la calificación
<p><u>Disponibilidad</u> La falta o no disponibilidad de la información a individuos, entidades o procesos autorizados, puede conllevar un impacto negativo de tipo legal, económico, operativo, pérdida de imagen.</p>	1 bajo	La no disponibilidad de la información contenida en el activo “Parámetro y publicación precio” durante un periodo de tiempo no menor a una semana puede generar un inconveniente operativo.

Fuente: FNC – Isolución. Proceso Gestionar aprovisionamiento: Matriz de identificación y clasificación de activos de información e identificación de riesgos de seguridad de la información

La CGR, evidenció que, de acuerdo con los resultados de la calificación sobre criticidad del activo “*Parámetro y publicación precio*”, el proceso de Gestión de aprovisionamiento identifica y gestiona el riesgo “Falencias en el control de acceso” que busca minimizar el riesgo sobre el criterio de confidencialidad del activo de información.

Sin embargo, con respecto al criterio de integridad, que también tiene una calificación media teniendo en cuenta que “... es de difícil reparación y puede generar un impacto en las operaciones y objetivos del proceso”, no se ha desarrollado gestión de riesgos alguna, sobre la exposición permanente de amenazas a la exactitud y completitud de la información contenida en el activo de información, que demuestra tener las siguientes vulnerabilidades:

- El activo de información es un instrumento diseñado y gestionado en una hoja de cálculo de Excel, sin restricción alguna para realizar la edición (eliminación, modificación, adición) de las fórmulas de cálculo y contenidos de las variables que intervienen en el cálculo del precio del café.
- Inexactitud en el registro de la información por parte de los responsables de actualizar y gestionar, que podrían generar un resultado equívoco en el precio del café.
- Gestión inadecuada en la eliminación, modificación y adición de la información por los responsables temporales de la misma.
- No se conserva un archivo histórico que, sobre cada variable, dé cuenta de las fuentes de información, la periodicidad de actualización y de los ajustes por fluctuaciones de mercado y que sea soporte en las decisiones de modificación de sus contenidos para la reconstrucción de los datos a causa de algún incidente de seguridad.

Las circunstancias descritas, son causadas por el deficiente acompañamiento por parte del grupo de Gestión de Seguridad de la Información (custodio del activo), al proceso de Gestionar aprovisionamiento para garantizar que el activo de información cuente con una adecuada gestión de riesgos ya que a la fecha no se evidencian las acciones requeridas para garantizar que por modificaciones no

autorizadas de los datos, se genere pérdida de exactitud y completitud, comprometiendo la integridad de la información reportada por la calculadora.

Hallazgo con incidencia administrativa.

### **Respuesta de la entidad**

*“Como bien lo señala la CGR, el Proceso de Gestión de Aprovisionamiento determinó que la información relacionada con el activo “Parámetro y publicación precio”, tiene un nivel de criticidad medio asociado a la confidencialidad y a la integridad y que el proceso identificó y gestionó el riesgo “Falencias en el control de acceso” que busca minimizar el riesgo sobre el criterio de confidencialidad del activo de información.*

*La confidencialidad es la cualidad de la seguridad de la información que previene la exposición de la misma a personas no autorizadas y garantiza que las amenazas de daño o destrucción u otras alteraciones no se materialicen.*

*Gestionando el riesgo “Falencias en el control de acceso” permite minimizar la posibilidad de que la información esté expuesta a amenazas de exactitud y completitud, de tal forma que solo personas autorizadas del Proceso Gestionar Aprovisionamiento y que tienen injerencia en la creación y mantenimiento de los archivos tienen ingreso, garantizando que, cualquier edición (eliminación, modificación, adición) sea controlada y en caso de afectación, su reparación sea efectiva y oportuna.*

*Se anexa documento en el cual se evidencian los permisos de ingreso a la Carpeta de Red: Gestión de Aprovisionamiento, en la cual se encuentra almacenado el activo de información “Parámetro y publicación precio”*

*Adicional a lo mencionado anteriormente, en la metodología de identificación y clasificación de activos de información (Documento FE-RC-D-0001) que se adjunta, se identifica el rol que desempeña cada proceso propietario o custodio de la información y el rol del Subproceso de Seguridad de la Información, que se enmarca principalmente en acompañamiento a los procesos.*

*Con base en lo anterior, se considera que los riesgos asociados a la integridad de la información sobre el activo “Parámetro y publicación de precio” están siendo gestionados de conformidad a los lineamientos establecidos para ello ...”*

### **Análisis de respuesta**

La CGR en su análisis observa que la Federación Nacional de Cafeteros, sobre el activo de información relacionado con la calculadora, denominado “Parámetro

y *publicación precio*” e identificado como un “*activo vital, de difícil reparación y que puede generar un impacto en las operaciones y objetivos del proceso*”<sup>13</sup> de negociación y compras de café, ratifica lo expuesto en la observación por el Equipo Auditor con respecto a la gestión desarrollada sobre el riesgo “*Falencias en el control de acceso*” que afecta a la confidencialidad del activo.

Sin embargo, no da cuenta sobre algún desarrollo para gestionar el riesgo con respecto al criterio de integridad, que demostró tener las vulnerabilidades expuestas en la observación.

Adicionalmente, la pérdida de exactitud y completitud de la información no sólo se gestiona con controles de acceso, sino que exige, como lo establece la Política de seguridad y privacidad de la información de la FNC<sup>14</sup>, implementar mecanismos y procedimientos formales para minimizar los riesgos que afectan a la integridad del activo de información.

En razón a lo anterior, se valida la observación como hallazgo administrativo.

### 3.2 RESULTADO EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO 2

OBJETIVO ESPECÍFICO 2
Evaluar y conceptuar la gestión de las cooperativas de caficultores en la compra y venta del café financiadas con recursos del Fondo Nacional del Café durante las vigencias 2018-2022.

#### Hallazgo No. 4 - Ingresos de valores que no corresponden a línea de financiamiento. (A)

Resolución 03 de 2015. Para la cual se establece la nueva reglamentación de la Línea de Financiamiento para Compras de Café por las Cooperativas de Caficultores Patrocinadas con recursos del Fondo Nacional del Café.

(...)

*“ARTICULO CUARTO: Una vez fijado el cupo de financiamiento a solicitud de la Cooperativa de Caficultores y cumplidos los requisitos exigidos, podrán hacerse*

<sup>13</sup> FNC Isolucion. Matriz de identificación y clasificación de activos de información e identificación de riesgos de seguridad de la información

<sup>14</sup>FNC Isolucion. FE-RC-N-0003 Política de seguridad y privacidad de la información

*desembolsos de dinero a las cuentas bancarias de las Cooperativas de Caficultores abiertas para el manejo de los recursos de la Línea de Financiamiento y/o a las cédulas o tarjetas cafeteras inteligentes de los caficultores, hasta la concurrencia del cupo autorizado.”*

(...)

*PARAGRAFO SEGUNDO: Por lo menos una (1) vez al mes, a más tardar el día 20 del mes siguiente, la Cooperativa de Caficultores deberá realizar una conciliación de la cuenta de la Línea de Financiamiento, que partiendo del saldo de los créditos otorgados de dicha Línea, permita determinar si los recursos entregados se encuentran respaldados en existencias de café, café en movimiento, saldos en cuentas bancarias o en efectivo y de esta forma determinar si las negociaciones que realiza durante el mes le arrojaron sumas a favor o a cargo. En caso de haberle arrojado sumas a favor, la Cooperativa de Caficultores deberá retirar mensualmente de la cuenta bancaria de la Línea de Financiamiento dicha cantidad. En caso contrario deberá abonar inmediatamente en la cuenta de la línea de financiamiento, el monto de la suma a cargo.*

*Todos los abonos que se realicen por este concepto deberán estar soportados para su correspondiente conciliación. En caso de no estarlo, darán lugar a causación y cobro de intereses. Copia de la conciliación mensual deberá ser enviada a Almacafé a más tardar el día 20 hábil del siguiente mes.*

*Almacafé ejercerá un estricto control sobre el manejo de los recursos de la Línea de Financiamiento. Sin perjuicio de que la Federación ejecute revisión y control cuando lo considere pertinente y necesario.*

Revisadas y verificadas las facturas de compra de café en la Cooperativa de Cafeteros de la Costa – Caficosta, relacionadas con línea de financiamiento, se observó que, en estas, se realizan descuentos a favor de la Cooperativa por conceptos de: servicio de secado, valor de créditos, valor de intereses, comisiones y seguro exequial.

La mayoría de estos valores descontados, están quedando en el saldo de la cuenta bancaria de la línea de financiamiento de la misma y, mensualmente no son retirados como lo indica la resolución No 003 de 2015.

La anterior circunstancia, se presenta por cuanto Almacafé y la FNC como administradora del FoNC, no realizan oportunamente el seguimiento a las cuentas de línea de financiamiento de la cooperativa, lo que genera riesgos respecto al control e identificación del recurso, así como la disposición de los mismos para fines diferentes a los que establece la mencionada línea.

Hallazgo con incidencia administrativa.

### **Respuesta de la entidad**

La Federación en su respuesta manifiesta que: *“Efectivamente se presentaron las inconsistencias evidenciadas por el equipo auditor en las fechas indicadas. Hemos tomado las medidas para fortalecer los controles que nos permitan evitar que esto vuelva a suceder”*.

### **Análisis de respuesta.**

Analizados los argumentos expuestos por la entidad se observa que la entidad, acepta lo evidenciado por el equipo auditor, razón por la cual, se valida la observación como hallazgo administrativo.

### **Hallazgo No. 5 - Retención en la fuente en cooperativa de caficultores de Santander (OI)**

LEY 1952 DE 2019. Por medio de la cual se expide el código general disciplinario.

*“CAPITULO III SUJETOS, FALTAS Y SANCIONES*

*“ARTÍCULO 72. Sujetos y faltas gravísimas. Los sujetos disciplinables por este título solo responderán de las faltas gravísimas aquí descritas; son faltas gravísimas las siguientes conductas:*

*(...)*

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

*(...)*

Decreto 403 de 2020. Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal

*(...)*

*“ARTÍCULO 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:*

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

(...)

Decreto 624 de 1989. Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales.

(...)

*“ARTICULO 368. Quienes son Agentes de Retención.*

*Son agentes de retención o de percepción, las entidades de derecho público, los fondos de inversión, los fondos de valores, los fondos de pensiones de jubilación e invalidez, los consorcios, las comunidades organizadas, las uniones temporales y las demás personas naturales o jurídicas, sucesiones ilíquidas y sociedades de hecho, que por sus funciones intervengan en actos u operaciones en los cuales deben, por expresa disposición legal, efectuar la retención o percepción del tributo correspondiente.*

Decreto 1625 de 2016. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario en materia tributaria.

*“ARTÍCULO 1.2.4.6.8. Retención en la fuente a título de impuesto sobre la renta y complementarios en las compras de café pergamino o cereza.*

*No se efectuará retención en la fuente a título de impuesto sobre la renta y complementarios sobre los pagos o abonos en cuenta que se originen en las compras de café pergamino o cereza, cuyo valor no exceda la suma de ciento sesenta (160) UVT.*

*Cuando el pago o abono en cuenta exceda la suma indicada en el inciso anterior, la tarifa de retención en la fuente será del cero punto cinco por ciento (0.5%).*

*PARÁGRAFO. Para efectos de establecer la cuantía del pago o abono en cuenta no sujeto a retención en la fuente de conformidad con lo dispuesto en el presente artículo, se tomará la sumatoria de todos los valores correspondientes a operaciones realizadas en una misma fecha entre un mismo vendedor y un mismo comprador por concepto de compras de café pergamino o cereza.*

Analizados los documentos soporte de las compras de café, realizadas con recursos parafiscales, se observó que, en la Cooperativa de caficultores de

Santander, no se aplicó la retención en la fuente como lo establece la norma tributaria sobre el particular.

Así mismo, no se efectuaron las retenciones sobre facturas de una misma fecha que sobrepasaban la base para realizar la misma, tal y como se detalla en el “anexo archivo Excel Retenciones no practicadas Cooperativa Santander”.

La anterior circunstancia, se presentó por la inobservancia de la cooperativa de Santander a su deber legal de practicar las retenciones tal y como lo establece la norma tributaria antes mencionada, lo que genera riesgos de menores ingresos al fisco con ocasión de impuestos dejados de percibir de la actividad económica de la venta de café.

### Respuesta de la entidad

*El reproche del equipo auditor de la CGR reside en que “[...] se observó que, en las Cooperativas de caficultores de Cauca y Santander, no se aplicó la retención en la fuente como lo establece la norma tributaria sobre el particular.”. En concreto, para el caso de la Cooperativa de Caficultores del Cauca para el año 2021 y la de Caficultores de Santander para los años 2018 y 2019. Según el dicho del equipo auditor de la CGR, “La anterior circunstancia, se presentó por la inobservancia de las cooperativas a su deber legal de practicar las retenciones tal y como lo establece la norma tributaria antes mencionada, lo que genera riesgos de menores ingresos al fisco con ocasión de impuestos dejados de percibir de la actividad económica de la venta de café.”.*

*Sea lo primero precisar que discrepamos de la apreciación del equipo auditor, en la forma como aborda el hallazgo, toda vez que, si bien los recursos de la línea de financiamiento son recursos parafiscales, el giro de los mismos se hace a título de mutuo y por ello no puede afirmarse que las cooperativas sean administradoras de recursos públicos.*

*De otro lado, y en línea con lo manifestado en la respuesta del punto inmediatamente anterior, debe primero advertirse la naturaleza jurídica y funciones de la FNC como administradora del FoNC frente a las Cooperativas de Caficultores. Al respecto, es de señalar que la FNC como administradora del FoNC no es una entidad del Estado que tenga como facultades las de investigar (a petición de parte o de manera oficiosa), imputar y/o sancionar (o en su caso absolver) la comisión de infracciones a las disposiciones normativas tributarias en las que puedan incurrir las Cooperativas de Caficultores. Ya se ha explicado. Así las cosas, contrario a lo que señala el equipo auditor, **la FNC como administradora del FoNC no es competente, ni cuenta con facultades***

**legales para endilgar frente a las Cooperativas u otras entidades si se aplicaron en debida manera o no las retenciones tributarias respectivas.**

*Sin perjuicio de lo anterior, y ante el llamado que efectuó el equipo auditor de la CGR a la FNC, la FNC en su condición de administradora del FoNC consultó a las Cooperativas involucradas sobre la aplicación de las retenciones de Ley a los casos de 2021 para la Cooperativa de Caficultores del Cauca y del 2018 y 2019 para el caso de la Cooperativa de Caficultores de Santander.*

*Al respecto, de las respuestas que ofrecieron las Cooperativas en cuestión a la FNC se puede derivar la siguiente explicación: en ninguna de las operaciones cuestionadas por el equipo auditor de la CGR fue aplicada la retención tributaria porque no se cumplió con el supuesto legalmente establecido para el efecto, esto es, aplicar retenciones sobre operaciones de compra de café pergamino o cereza cuyo valor no exceda la suma de ciento sesenta (160) UVT (ver: art. 1.2.4.6.8., Decreto 1625 de 2016). Toda vez que, según lo referido por las Cooperativas y la información suministrada, las operaciones en cuestión por el equipo auditor de la CGR no superaron las ciento sesenta (160) UVT para los años respectivos (2018, 2019 y 2021), no era legalmente procedente que las Cooperativas efectuaran las referidas retenciones.*

*Sin perjuicio de ello, y toda vez que la FNC como administradora del FoNC no tiene competencia legal para revisar y determinar el cumplimiento de las normas tributarias del país, y en particular las del sector cooperativo caficultor; que, además, en el marco de sus competencias sobre esta materia, la FNC como administradora del FoNC ha sido y es diligente, y; que las Cooperativas de Caficultores son entidades autónomas e independientes a la FNC y al FoNC, amablemente se solicita al equipo auditor retirar la presente observación y de manera particular la presunta connotación disciplinaria.*

### **Análisis de la respuesta**

De acuerdo con lo indicado por la FNC al manifestar: “*toda vez que, si bien los recursos de la línea de financiamiento son recursos parafiscales, el giro de los mismos se hace a título de mutuo y por ello no puede afirmarse que las cooperativas sean administradoras de recursos públicos.* Es importante aclarar que en ningún momento la CGR indicó en la observación que las Cooperativas son administradoras de recursos públicos, solamente se tenía el objetivo de informar a la FNC como administradora del FoNC, lo evidenciado con las retenciones y que de dicha información se estará trasladando al competente tributario, es decir, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN.

Igualmente, se aclara que, no se está solicitando por parte de la entidad ningún tipo de acción de vigilancia, investigación, imputación, o sanción por parte de la

FNC, con respecto al cumplimiento de las normas tributarias del país, y en particular las del sector cooperativo.

Respecto a lo manifestado por la FNC en cuanto a: *“en ninguna de las operaciones cuestionadas por el equipo auditor de la CGR fue aplicada la retención tributaria porque no se cumplió con el supuesto legalmente establecido para el efecto, esto es, aplicar retenciones sobre operaciones de compra de café pergamino o cereza cuyo valor no exceda la suma de ciento sesenta (160) UVT (ver: art. 1.2.4.6.8., Decreto 1625 de 2016)”*

Efectivamente, el artículo referido que se encuentra incluido en el criterio de la observación, mencionado igualmente por la Federación, y que corresponde a la *“retención en la fuente a título de impuesto sobre la renta y complementarios en las compras de café pergamino o cereza”*, sin embargo, la Federación hace caso omiso a lo aludido en el párrafo del artículo 1.2.4.6.8 del Decreto 1625 de 2016 en el que se menciona claramente que se tomaran *“la sumatoria de todos los valores correspondientes a operaciones realizadas en una misma fecha entre un mismo vendedor y un mismo comprador por concepto de compras de café pergamino o cereza”*, situación que se presentó en la cooperativas de Santander.

Teniendo en cuenta lo anterior, se valida la observación como hallazgo administrativo para la cooperativa de Santander, retirando la connotación disciplinaria, por cuanto se ratifica que las transacciones superaron la base de acuerdo con lo establecido en la norma tributaria. Respecto a la cooperativa del Cauca se retira del hallazgo, por cuanto se demostró que su ejercicio se encontraba ajustado a la norma. Para efecto se dará traslado a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN.

### 3.3 RESULTADO EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO 3

OBJETIVO ESPECÍFICO 3
Evaluar y conceptuar sobre la gestión de la ejecución del contrato suscrito entre Almacafé y el FoNC durante las vigencias 2018-2022.

#### Hallazgo No. 6 - Cobro de tarifa de Almacenaje y Manipuleo (A)(D) (F)

Ley 610 de 2000. Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

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

(...) Artículo 6o. “Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de 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”

Ley 1952 de 2019. Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

(...)

“Artículo 57. Faltas relacionadas con la Hacienda Pública. 1. Autorizar u ordenar la utilización indebida, o utilizar indebidamente rentas que tienen destinación específica en la Constitución o en la ley.

(..)

Artículo 70. Sujetos Disciplinables.

(...)

Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, desarrolle o realice prerrogativas exclusivas de los órganos del Estado. No serán disciplinables aquellos

*particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias.*

(...)

Contrato de Administración del Fondo Nacional del Café.

Contrato de compras de café suscrito entre Almacenes Generales de depósito de Café S.A ALMACAFE y la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.

*“Cláusula cuarta: Comisiones, tarifas y demás gastos a cargo de la federación: La federación reconocerá y pagará a ALMACAFE el valor de las comisiones por compras, almacenamiento, arrumaje y demás servicios en lo referente al manejo de sus mercancías y documentos, de acuerdo con las tarifas que se convengan al efecto, y que se aprueben posteriormente por el Comité Nacional de Cafeteros y la Junta Directiva de Almacafé. Parágrafo: Cuando ALMACAFE tenga necesidad de almacenar en bodegas diferentes a las suyas propias, se pagarán tarifas comerciales”*

Otrosí del 22 diciembre del 2003 del contrato suscrito entre Almacenes Generales de depósito de Café S.A ALMACAFE y la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.

*“Cláusula cuarta: Remuneración y demás gastos a cargo de la Federación: La Federación reconocerá y pagará a Almacafé como remuneración por las actividades y servicios comprendidos en el objeto de este contrato, y por los gastos que demanden tales operaciones, las tarifas que se convengan y que sean aprobadas por las instancias correspondientes. Estas tarifas podrán ser modificadas por la Federación de la misma manera.*

*Parágrafo: Cuando Almacafé tenga necesidad de almacenar café en bodegas diferentes a las suyas, o acudir a la prestación de servicios por parte de terceros, se pagarán las tarifas que con ellos se convengan.”*

Acta No. 5 del Comité Nacional de FoNC, correspondiente a la sesión del 20 de diciembre de 2017

*“V. Informe de comisiones*

*\* Tarifas para 2018 - Café verde: 7 actividades*

<b>ALMACENAMIENTO Y MANIPULEO VERDE</b>	<b>UNID. DE FACTURA</b>	<b>TARIFA 2018 (\$/UNIDAD)</b>
1- Recibo, calificación y clasificación de café pergamino	\$/Kg	33,25
2- Recibo de café de otros almacenes	\$/Kg	23,56

3-	Almacenamiento y manejo de café y Mcias. De la FNC	\$/Kg	1,27
4-	Suministro de pergamino para trillas	\$/Kg	21,47
5-	Despacho de café excelso a puertos	\$/SS 70Kg	355,36
6-	Despachos de café a otros almacenes	\$/Kg	24,66
7-	Otros rubros: optimización y revaluaciones de café pergamino, otros	\$/Kg	72,22
<b>ALMACENAMIENTO Y MANIPULEO BUENCAFÉ</b>		<b>UNID. DE FACTURA</b>	<b>TARIFA 2018 (\$/UNIDAD)</b>
1-	Recibo de sub-productos de trilla (consumos y pasillas)	\$/Kg	36,77
2-	Almacenamiento y manejo de café y Mcias.de Buencafé	\$/Kg	1,27
3-	Compras de café para el mercado interno (Buencafé)	\$/Kg	37,21
4-	Despachos sub-productos/café para Chinchiná Buencafé	\$/Kg	24,66

\*Incluye incremento del IPC del 4.1%

Acta No. 6 del Comité Nacional de FoNC, correspondiente a la sesión del 20 de diciembre de 2018

\*Tarifas para 2019 - Café verde: 7 actividades

<b>ALMACENAMIENTO Y MANIPULEO VERDE</b>		<b>UNID. DE FACTURA</b>	<b>TARIFA 2019 (\$/UNIDAD)</b>
1-	Recibo, calificación y clasificación de café pergamino	\$/Kg	34,34
2-	Recibo de café de otros almacenes	\$/Kg	24,34
3-	Almacenamiento y manejo de café y Mcias. De la FNC	\$/Kg	1,31
4-	Suministro de pergamino para trillas	\$/Kg	22,18
5-	Despacho de café excelso a puertos	\$/SS 70Kg	367,08
6-	Despachos de café a otros almacenes	\$/Kg	25,47
7-	Otros rubros: optimización y revaluaciones de café pergamino, otros	\$/Kg	74,6

<b>ALMACENAMIENTO Y MANIPULEO BUENCAFÉ</b>		<b>UNID. DE FACTURA</b>	<b>TARIFA 2019 (\$/UNIDAD)</b>
1-	Recibo de sub-productos de trilla (consumos y pasillas)	\$/Kg	37,98
2-	Almacenamiento y manejo de café y Mcias.de Buencafé	\$/Kg	1,31
3-	Compras de café para el mercado interno (Buencafé)	\$/Kg	38,44
4-	Despachos sub-productos/café para Chinchiná Buencafé	25,47	24,66

\*Incluye incremento del IPC del 3.3%

Acta No. 6 del Comité Nacional de FoNC, correspondiente a la sesión realizada el 18 de diciembre de 2019

\*Tarifas para 2020 y 2021 - Café verde: 7 actividades

<b>ALMACENAMIENTO Y MANIPULEO VERDE</b>		<b>UNID. DE FACTURA</b>	<b>TARIFA 2020 (\$/UNIDAD)</b>	<b>TARIFA 2021 (\$/UNIDAD)</b>
1-	Recibo, calificación y clasificación de café pergamino	\$/Kg	35,44	35,44
2-	Recibo de café de otros almacenes	\$/Kg	25,11	25,11
3-	Almacenamiento y manejo de café y Mcias. De la FNC	\$/Kg	1,35	1,35

4-	Suministro de pergamino para trillas	\$/Kg	22,88	22,88
5-	Despacho de café excelso a puertos	\$/SS 70Kg	378,83	378,83
6-	Despachos de café a otros almacenes	\$/Kg	26,29	26,29
7-	Otros rubros: optimización y revaluaciones de café pergamino, otros	\$/Kg	76,99	76,99
<b>ALMACENAMIENTO Y MANIPULEO BUENCAFÉ</b>		<b>UNID. DE FACTURA</b>	<b>TARIFA 2020 (\$/UNIDAD)</b>	<b>TARIFA 2021 (\$/UNIDAD)</b>
1-	Recibo de sub-productos de trilla (consumos y pasillas)	\$/Kg	39,20	39,20
2-	Almacenamiento y manejo de café y Mcias. de Buencafé	\$/Kg	1,35	1,35
3-	Compras de café para el mercado interno (Buencafé)	\$/Kg	39,67	39,67
4-	Despachos sub-productos/café para Chinchiná Buencafé	25,47	26,29	26,29

\*Incluye incremento del IPC para el 2020

### Acta No. 5 del Comité Nacional de Cafeteros, correspondiente a la sesión del 16 de diciembre de 2021

\*Tarifas para 2022 - Café verde: 7 actividades

<b>ALMACENAMIENTO Y MANIPULEO VERDE</b>		<b>UNID. DE FACTURA</b>	<b>TARIFA 2022 (\$/UNIDAD)</b>
1-	Recibo, calificación y clasificación de café pergamino	\$/Kg	36,51
2-	Recibo de café de otros almacenes	\$/Kg	25,87
3-	Almacenamiento y manejo de café y Mcias. De la FNC	\$/Kg	1,39
4-	Suministro de pergamino para trillas	\$/Kg	23,57
5-	Despacho de café excelso a puertos	\$/SS 70Kg	390,20
6-	Despachos de café a otros almacenes	\$/Kg	27,08
7-	Otros rubros: optimización y revaluaciones de café pergamino, otros	\$/Kg	79,30
<b>ALMACENAMIENTO Y MANIPULEO BUENCAFÉ</b>		<b>UNID. DE FACTURA</b>	<b>TARIFA 2022 (\$/UNIDAD)</b>
1-	Recibo de sub-productos de trilla (consumos y pasillas)	\$/Kg	40,37
2-	Almacenamiento y manejo de café y Mcias. de Buencafé	\$/Kg	1,95
3-	Compras de café para el mercado interno (Buencafé)	\$/Kg	40,86
4-	Despachos sub-productos/café para Chinchiná Buencafé	\$/Kg	27,08
5-	Gestión logística materia prima Buencafé	\$/Kg	11,22

\*Incluye incremento del IPC para el 2022

Del análisis efectuado por la CGR a la muestra de facturación de Almacafé, por el servicio de almacenaje y manipuleo, frente a las tarifas aprobadas por este mismo concepto por el Comité Nacional de Cafeteros vigencias 2018 a 2022, se evidenciaron cobros superiores a los establecidos en las mencionadas actas, conforme lo siguiente:

Cuadro No. 4 Tarifas Almacenaje y Manipuleo de 2018 - 2022

No. De factura	Fecha	Actividad	Tarifa en actas del Comité FoNC	Tarifa Almacafé	cantidad	total	Total Tarifa en actas del Comité FoNC	Diferencia
SH2100 184966	25/11/2019	Despachos de café a otros centros	24,34	25,47	564.449,00	\$ 14.376.516	13.738.689 \$	-\$ 637.827
HS2100 204765	17/12/2020	Recibo de café de otros almacenes pam	25,11	35,44	264.027,00	\$ 9.357.117	\$ 6.629.718	-\$ 2.727.399
HS2100 207231	24/06/2021	Recibo. calificación y clasificación buen	39,2	76,12	43.692,00	\$ 3.325.835	\$ 1.712.726	-\$ 1.613.109
HS2100 207232	24/06/2021	Recibo. calificación y clasificación la unión	35,44	76,12	253.972,00	\$ 19.332.349	\$ 9.000.768	-\$ 10.331.581
HS2100 207239	24/06/2021	Recibo. calificación y clasificación de	35,44	55,85	101.787,00	\$ 5.684.804	\$ 3.607.331	-\$ 2.077.473
HS2100 207229	24/06/2021	Recibo. calificación y clasificación sam	35,44	76,12	203.724,00	\$ 15.507.471	\$ 7.219.979	-\$ 8.287.492
HS2100 207230	24/06/2022	Recibo. calificación y clasificación sandon	35,44	76,12	67.412,00	\$ 5.131.401	\$ 2.389.081	-\$ 2.742.320
HS2100 207250	25/06/2021	Almacenamiento FNC café en bodegas	1,35	22,88	1.464.573,00	\$ 33.509.430	\$ 1.977.174	-\$ 31.532.257

No. De factura	Fecha	Actividad	Tarifa en actas del Comité FoNC	Tarifa Almacafé	cantidad	total	Total Tarifa en actas del Comité FoNC	Diferencia
		Almacenamiento FNC café en bodegas	1,35	378,83	19.198,00	\$ 7.272.778	\$ 25.917	-\$ 7.246.861
		Almacenamiento FNC café en bodegas	1,35	26,29	708.636,00	\$ 18.630.040	\$ 956.659	-\$ 17.673.382
HS2100 207226	24/06/2021	Almac. recibo café otros centros villar	25,11	35,11	1.000,00	\$ 35.110	\$ 25.110	-\$ 10.000
<b>TOTAL SALDOS COBRADOS SUPERIOR A TARIFAS EN ACTAS 2018-2022</b>								<b>-\$ 84.879.701</b>

Fuente: Actas Comité Nacional de Cafeteros y Facturas Almacafé 2018-2022

Elaboró: Equipo auditor

\*\*Nota: Para calcular las cifras 2019 se realiza el siguiente cálculo:  $\$ / \$\$ = 11323/70 = 161.75$

Los hechos mencionados anteriormente, son causados por deficiencias en el control que ejerce la Federación Nacional de Cafeteros como administrador del FoNC, al pagar facturas a favor de Almacafé por un valor que sobrepasa las tarifas aprobadas por parte del Comité Nacional de Cafeteros por concepto de almacenaje y manipuleo, lo que genera afectación a los recursos de la parafiscalidad.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por \$84.879.701.

### Respuesta de la entidad

*“Según la revisión efectuada de las facturas objeto de las observaciones por parte del Equipo Auditor, se observa, que las tarifas consignadas en cada una de ellas se ajustan a las aprobadas por el Comité Nacional de Cafeteros en los diferentes años. Estas tarifas son sometidas a una revisión mensual por parte de la Federación, la cual se lleva a cabo mediante el análisis de la información registrada en el sistema SAP. Estas incluyen los movimientos de ingresos y salidas de los inventarios y lo facturado por Almacafé en cada una de ellas.*”

*Sin perjuicio de que las facturas mencionan un concepto diferente al que realmente se estaba cobrando, lo cierto, es que las tarifas aplicadas en efecto guardan perfecta correspondencia con los movimientos en el sistema en cuanto a la cantidad y al precio unitario.”*

### **Análisis de respuesta**

Analizada la información allegada por la FNC, se determina por parte del equipo auditor validar como hallazgo disciplinario y fiscal por \$84.879.701

Lo anterior, por cuanto la entidad acepta que *"las facturas mencionan un concepto diferente al que realmente se estaba cobrando"*, es decir, que la entidad auditada no está realizando la revisión, análisis y correcta validación del registro de la información que se ingresa al sistema por parte de Almacafé, lo que genera incertidumbre, sobre cómo se realiza el pago por parte de la Federación.

Así las cosas, se rarifica lo evidenciado por el equipo auditor, por cuanto si existen discrepancias entre el concepto facturado y la tarifa cobrada. El hecho que el concepto referido en la factura no sea el correcto, evidencia que la Federación se encuentra pagando actividades que no se encuentran parametrizadas sin el control necesario para el efecto.

Si bien la FNC adjuntó pantallazos del sistema SAP, no se logra verificar que en efecto los conceptos aludidos por las actividades descritas en las facturas correspondan a lo efectivamente pagado.

### **Hallazgo No. 7 - Servicio de compra de café (A)**

Decreto 403 de 2000. Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal

*“Artículo 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:*

- a) Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.*
- b) Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.*

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

Contrato de Administración del Fondo Nacional del Café.

Contrato de compras de café suscrito entre Almacenes Generales de depósito de Café S.A ALMACAFE y la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.

*“Cláusula segunda: Compra de café “a la vista” Almacafé comprará exclusivamente café a la vista y en las plazas, sitios y lugares que estime convenientes, sin anticipar suma alguna en dinero a los vendedores o cultivadores, y sin adquirir compromisos para entrega futura de café, salvo que la Federación le diere instrucciones escritas en contrario.”*

(...)

*“Cláusula cuarta: Comisiones, tarifas y demás gastos a cargo de la federación: La federación reconocerá y pagará a ALMACAFE el valor de las comisiones por compras, almacenamiento, arrumaje y demás servicios en lo referente al manejo de sus mercancías y documentos, de acuerdo con las tarifas que se convengan al efecto, y que se aprueben posteriormente por el Comité Nacional de Cafeteros y la Junta Directiva de Almacafé. Parágrafo: Cuando ALMACAFE tenga necesidad de almacenar en bodegas diferentes a las suyas propias, se pagarán tarifas comerciales”*

Otrosí del 22 diciembre del 2003 del contrato suscrito entre Almacenes Generales de depósito de Café S.A ALMACAFE y la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.

*“Cláusula cuarta: Remuneración y demás gastos a cargo de la Federación: La Federación reconocerá y pagará a Almacafé como remuneración por las actividades y servicios comprendidos en el objeto de este contrato, y por los gastos que demanden tales operaciones, las tarifas que se convengan y que sean aprobadas por las instancias correspondientes. Estas tarifas podrán ser modificadas por la Federación de la misma manera.*

*Parágrafo: Cuando Almacafé tenga necesidad de almacenar café en bodegas diferentes a las suyas, o acudir a la prestación de servicios por parte de terceros, se pagarán las tarifas que con ellos se convengan.”*

Analizada el acta del Comité Nacional de FoNC, correspondiente al año 2022, la CGR, evidenció que no existe una tarifa definida para el servicio de garantía de

compra, toda vez que se estableció que la misma se cobraría de acuerdo a lo pactado entre Almacafé y los proveedores, sin mediar factor objetivo o estudios que permitan determinar un precio acorde al mercado.

La anterior circunstancia, se originó por la inobservancia de los lineamientos contractuales pactados por la FNC y Almacafé S.A., generándose pagos por conceptos no definidos por el Comité Nacional del FoNC, lo que genera incertidumbre respecto del monto cobrado por concepto de garantía de compra y las negociaciones adelantadas con los proveedores.

Hallazgo con incidencia administrativa.

### Respuesta de la entidad

*“(...) esta familia de tarifas si fue aprobada por el Comité Nacional y consignada en el extracto del acta número 3 del 23 de junio de 2022 (...)”*

*Manifestó que era importante contar con un modelo para que la FNC ejerciera la garantía de compra de manera directa en lugares donde las cooperativas no están presentes. Procedió luego a presentar las principales líneas del modelo de operación propuesto de compra directa a caficultor, el cual sería operado por Almacafé para la FNC, así:*

- 1. Almacafé se encargaría de contratar las bodegas/locales y servicios necesarios donde operarían los puntos de compra. Estos serían facturados a la FNC como “Servicio de punto de garantía de compra”, donde Almacafé cobraría al FoNC la totalidad de los costos fijos directos convenidos con los terceros.*
- 2. Se prestaría el servicio logístico y operativo del punto, poniendo a disposición el personal y los equipos requeridos para su operación. Se requiere definir una tarifa de “Compra de café a Productores en punto” puesto que implica personal y actividades adicionales a las que se contemplan en la tarifa aplicable cuando se compra en las sedes de Almacafé: - Del Kg 0 al Kg 85.000 - \$102/Kg y a partir del Kg 85.001 - \$40/Kg.*

*.... Teniendo en cuenta lo anterior, solicitó al Comité Nacional autorización para crear las siguientes tarifas:*

- 1. Servicio de punto de garantía de compra - Según costos a pactar entre Almacafé y los proveedores.*
- 2. Compra de café a Productores en punto - \$102/Kg hasta 85.000Kg y \$40/kg desde 85.001Kg.*
- 3. Agente Comercial por punto de compra - \$20/Kg. (...)”*

## Análisis de la respuesta

Analizada la información allegada por la FNC-FoNC, en el Acta No. 5 del Comité Nacional de Cafeteros, correspondiente a la sesión del 16 de diciembre de 2021, en donde se establecen las tarifas a cobrar en el año 2022, no se evidenció la aprobación por parte del Comité Nacional referente a Servicio de Compra. Sin embargo, en el Acta No. 3 del Comité Nacional de Cafeteros del FoNC, correspondiente a la sesión del 23 de junio de 2022, se establecen parámetros para ejercer garantía de compra de manera directa el cual sería operado por Almacafé para la FNC, así: *“1. Almacafé (...) Estos serían facturados a la FNC como “Servicio de punto de garantía de compra”, donde Almacafé cobraría al FoNC la totalidad de los costos fijos directos convenidos con los terceros. 2. Se prestaría el servicio logístico y operativo del punto, poniendo a disposición el personal y los equipos requeridos para su operación. Se requiere definir una tarifa de “Compra de café a Productores en punto” puesto que implica personal y actividades adicionales a las que se contemplan en la tarifa aplicable cuando se compra en las sedes de Almacafé: - Del Kg 0 al Kg 85.000 - \$102/Kg y a partir del Kg 85.001 - \$40/Kg.”*

Dentro del análisis realizado por la CGR a los documentos soporte de la respuesta allegada, se evidencia que efectivamente existen parámetros aprobados para el cobro del servicio de “compra de café”, a pesar de esto, no se observa una tarifa determinada para ejercer garantía de compra, como si los tiene para los demás servicios prestados por el operador logístico.

Ahora bien, la entidad auditada anexa imágenes del sistema de información SAP, donde se evidencia el cobro de la facturación por concepto de “compra de café”, el cual tiene una tarifa determinada y aprobada por el Comité. Sin embargo, no hay anexos que den cuenta de cómo la FNC-FoNC, realiza la trazabilidad del pago por concepto de “garantía de compra”, puesto que este no cuenta con una tarifa definida y es pactada entre Almacafé y el Proveedor.

Por lo anterior, se retira la incidencia fiscal y disciplinaria y se configura como hallazgo administrativo.

## Hallazgo No. 8 - Fijación de tarifas Almacafé (A)

Decreto 403 de 2000. Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.

*“Artículo 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:*

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

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

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

Contrato de Administración del Fondo Nacional del Café.

Contrato de compras de café suscrito entre Almacenes Generales de depósito de Café S.A ALMACAFE y la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.

*“Cláusula cuarta: Comisiones, tarifas y demás gastos a cargo de la federación: La federación reconocerá y pagará a ALMACAFE el valor de las comisiones por compras, almacenamiento, arrumaje y demás servicios en lo referente al manejo de sus mercancías y documentos, de acuerdo con las tarifas que se convengan al efecto, y que se aprueben posteriormente por el Comité Nacional de Cafeteros y la Junta Directiva de Almacafé. Parágrafo: Cuando ALMACAFE tenga necesidad de almacenar en bodegas diferentes a las suyas propias, se pagarán tarifas comerciales”*

Otrosí del 22 diciembre del 2003 del contrato suscrito entre Almacenes Generales de depósito de Café S.A ALMACAFE y la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.

*“Cláusula cuarta: Remuneración y demás gastos a cargo de la Federación: La Federación reconocerá y pagará a Almacafé como remuneración por las actividades y servicios comprendidos en el objeto de este contrato, y por los gastos que demanden tales operaciones, las tarifas que se convengan y que sean aprobadas por las instancias correspondientes. Estas tarifas podrán ser modificadas por la Federación de la misma manera.*

*Parágrafo: Cuando Almacafé tenga necesidad de almacenar café en bodegas diferentes a las suyas, o acudir a la prestación de servicios por parte de terceros, se pagarán las tarifas que con ellos se convengan.”*

Analizadas las actas del Comité Nacional de Cafeteros para los años 2018-2022, en las que se fijan las tarifas de las actividades prestadas por Almacafé al FoNC, la CGR, no evidenció parámetros, mecanismos específicos y/o estudios técnicos utilizados por la FNC – FoNC y Almacafé para establecer el valor a pagar por las mismas.

La circunstancia expuesta, se presentó por la ausencia de factores objetivos para determinar el costo y cobro de los servicios de trilla, almacenaje y manipuleo, laboratorio, control a las exportaciones y servicio de compra de café, lo que generó pagos con recursos parafiscales de conceptos que adolecen de un sustento técnico y comercial para fijar el valor del cobro conforme a los estándares del mercado.

Hallazgo Administrativo.

### **Respuesta de la entidad**

*“Para lo consignado en esta observación, con el debido respeto nos permitimos discrepar de las conclusiones del equipo auditor en el sentido de que no es cierto que tenga lugar la ausencia de factores objetivos para determinar el costo y cobro de servicios que aquí se indica. Favor remitirse a la respuesta de solicitud de Información 2023EE0146966 de 04 de septiembre de 2023 allí quedaron consignados los criterios establecidos para la definición de cada familia de tarifas.*

*Veamos: “... En cuanto a los criterios para la definición de tarifas, en el año 2016 el Comité Nacional de Cafeteros aprobó según consta en los documentos que se anexan (Extracto Acta No. 5 Comité Nacional 27 de diciembre de 2016 - Acta No. 2 Comisión de Comercialización del 12 de diciembre de 2016) el ajuste en el esquema de pago que venía aplicándose hasta entonces, actualizando los criterios y tarifas de los diferentes servicios, así:*

- *Control a las exportaciones: Su valor se determinó mediante un estudio de tiempos y movimientos correspondiente al costeo de las actividades necesarias para la prestación de este servicio. Dicho estudio fue realizado por la firma Bureau Veritas en el año 2000 y sus tarifas fueron actualizadas en el año 2016.*
- *Almacenamiento y Manipuleo: Se pasó de una alícuota al esquema de tarifas por servicios, en donde se valoró qué porcentaje representaba cada actividad sobre la alícuota, con el objetivo de reconocer el pago del servicio de acuerdo al número de unidades facturadas.*
- *Trilla: Se realizó un estudio de mercado en el año 2016 del cual se partió para determinar las tarifas de trilla y control de trilla a reconocer a Almacafé.*

*Para las 3 familias de tarifas mencionadas se tuvieron en cuenta las correspondientes referencias de mercado a fin de verificar que las tarifas planteadas por Almacafé fueran competitivas. Complementando las tarifas*

aprobadas en 2016, en los años 2018, 2020 y 2023 se han adicionado nuevos servicios que han generado 3 nuevas familias de tarifas aprobadas por el Comité Nacional, a saber:

- *Tostado: La aprobación por parte del Comité Nacional de Cafeteros de esta nueva tarifa contó con un estudio de referenciación de mercado.*
- *Compra en Laboratorios: Bajo el principio de la garantía de compra se aprobó por parte del Comité Nacional de Cafeteros esta nueva tarifa, que contó con una referenciación de mercado en el que se encontró que no existía un proveedor que ofreciera el mismo servicio de manera integral con una tarifa competitiva.*
- *Servicio de Compra: debido a que algunas Cooperativas cerraron sus puntos de compra, Almacafé -con el fin de ejercer el servicio de garantía de compra a los productores- abrió puntos de compra en los departamentos de Nariño, Tolima y Valle del Cauca, por solicitud de la FNC-FoNC. Lo anterior, sirvió como punto de partida para determinar la tarifa denominada “servicio de Punto de Garantía de compra” calculada en M2 y la tarifa denominada “compra de café a productores en punto”, la cual se definió con base en las tarifas de compra en laboratorios, calculada en pesos por kilo. Todas las familias de tarifas han sido actualizadas año a año desde el 2017 con incrementos que no han superado el IPC, e inclusive ha habido periodos sin aumento, todo de conformidad con lo aprobado por el Comité Nacional de Cafeteros. “Así mismo no puede perderse de vista las condiciones especialísimas de los distintos servicios que a lo largo de los años se ha requerido de Almacafé para dar cumplimiento a algunas de las obligaciones que implica la administración del Fondo Nacional del Café para la Federación. Es por ello que, aunque se referencian tarifas con diferentes proveedores, se debe dar claridad que se hace por servicio y de manera independiente (recibo, almacenamiento, gestión de transporte, distribución, análisis de calidad, apoyo a exportaciones, torrefacción); esto en razón a que no existe ningún proveedor en el país que lo realice de manera integral y con la especialización requerida en manejo y operación de café. Cuando se verifica la referenciación parcial de algunos de los servicios nos encontramos con que en general no cumplen con la cobertura (ciudades, recursos y tiempos) que se requiere para que la Federación Nacional de Cafeteros pueda ejercer la garantía de compra, comercializar el café del Fondo Nacional del Café, y esté alineado a la declaración de su visión y misión.*

*Además, en actividades como las de control a las exportaciones, registro especializado de información, administración de recursos financieros, optimización de materias primas en procesos de café, torrefacción y trilla, no es posible referenciarse con algún proveedor, porque estos servicios van ligados a la naturaleza, especialización y experiencia de Almacafé.”*

## Análisis de respuesta

Analizada la información allegada por la FNC-FoNC, esta aduce que “en el año 2016 el Comité Nacional de Cafeteros aprobó según consta en los documentos que se anexan (Extracto Acta No. 5 Comité Nacional 27 de diciembre de 2016 - Acta No. 2 Comisión de Comercialización del 12 de diciembre de 2016) el ajuste en el esquema de pago que venía aplicándose hasta entonces”, adicionalmente, hacen referencia que para cada familia de tarifas se realizó un estudio de mercado o referenciación, entre los cuales se encuentra el estudio de la firma Bureau Veritas en el año 2000 y su actualización anual corresponde al incremento que no ha superado el IPC.

De igual manera, la Federación manifestó que “Así mismo no puede perderse de vista las condiciones especialísimas de los distintos servicios que a lo largo de los años se ha requerido de Almacafé para dar cumplimiento a algunas de las obligaciones que implica la administración del Fondo Nacional del Café para la Federación. Es por ello que, aunque se referencian tarifas con diferentes proveedores, se debe dar claridad que se hace por servicio y de manera independiente (...); esto en razón a que no existe ningún proveedor en el país que lo realice de manera integral y con la especialización requerida en manejo y operación de café. (...)” (Subrayado fuera de texto), para el equipo auditor es de conocimiento que Almacafé, como operador logístico de la Federación, presta diferentes servicios para dar cumplimiento a lo establecido en el contrato de 1982, sin embargo, no se evidencia un soporte documental que evidencie que Almacafé es el único proveedor de estos servicios.

Si bien la entidad realiza un resumen detallado sobre cómo se adelantó la actualización de tarifas en 2016 y consecuentemente en los años posteriores, no allegó a la CGR documentos y/o soportes que den un sustento técnico y comercial, donde se logre evidenciar los estudios realizados, que den cuenta de la objetividad de los parámetros aplicados, para la selección del esquema tarifario y operador logístico.

Por lo anterior, se retira la incidencia disciplinaria y se configura como hallazgo administrativo.

## Hallazgo No. 9 - Pago de alquiler de bodegas propiedad del FoNC (A)

Decreto 403 de 2000. Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.

*“Artículo 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:*

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

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

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

*Contrato de Administración del Fondo Nacional del Café.*

Contrato de compras de café suscrito entre Almacenes Generales de depósito de Café S.A ALMACAFE y la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.

## ANEXO TÉCNICO COMPILATORIO Y ACTUALIZADO 1 - 2019, DE LAS NORMAS DE INFORMACIÓN FINANCIERA NIIF, GRUPO 1

Objetivo, utilidad y limitaciones de la información financiera con propósito general.

*1.2 El objetivo de la información financiera con propósito general es proporcionar información financiera sobre la entidad que informa que sea útil a los inversores, prestamistas y otros acreedores existentes y potenciales para tomar decisiones relacionadas con el suministro de recursos a la entidad.2 Esas decisiones implican, a su vez, decisiones sobre: (a) la compra, venta o mantenimiento de patrimonio e instrumentos de deuda; (b) el suministro o cancelación de préstamos y otras formas de crédito; o (c) el ejercicio del derecho a votar u otras formas de influir en las acciones de la gerencia que afectan el uso de los recursos económicos de la entidad.*

*(...)*

*Las notas contienen información adicional a la que se presenta en el estado de situación financiera, estado (estados) del resultado del periodo y otro resultado integral, estado de cambios en el patrimonio y estado de flujos de efectivo. Las notas suministran descripciones narrativas o desagregaciones de partidas presentadas en esos estados e información sobre partidas que no cumplen las condiciones para ser reconocidas en ellos.*

*(...)*

## Control

4.19 El control vincula un recurso económico con una entidad. La evaluación de si existe control ayuda a identificar el recurso económico que contabiliza la entidad. Por ejemplo, una entidad puede controlar una parte proporcional de una propiedad inmobiliaria sin controlar la totalidad de los derechos que surgen de la propiedad de dicho elemento. En estos casos, el activo de la entidad es su participación en la propiedad que controla, no los derechos que surgen de poseer la propiedad en su totalidad, la cual no controla.

Realizado el análisis de la información suministrada por la FNC referente a los “ingresos servicios en bodegas de FoNC clientes diferentes del FoNC”, se evidenció que dicho cobro fue realizado por Almacafé, quien emitió la facturación por concepto de almacenamiento a terceros, sin mediar soporte, documento o información que de cuenta del ingreso de estos dineros a las cuentas FoNC, teniendo en cuenta que las bodegas aludidas son propiedad del Fondo, como se detalla a continuación:

Cuadro 5: Bodegas FoNC

Bodegas FoNC			
Sucursal / Agencia	Nom. Bodega	Municipio	Departamento
Bogotá (Soacha)	Soacha	Soacha	Cundinamarca
	CeDi	Soacha	Cundinamarca
	Soacha 2	Soacha	Cundinamarca
Bello	Bodega 01 Bello	Bello	Antioquia
	Bodega 02 Bello	Bello	Antioquia
	Bodega 03 Bello	Bello	Antioquia
	Bodega 04 Tolvas	Bello	Antioquia
	Bod.Planta Silos	Bello	Antioquia
Manizales	BD01 Esta.Uribe	Manizales	Caldas
	BD02 Esta.Uribe	Manizales	Caldas
	Bodega Letras	Herveo	Tolima
	Bodega Santa Rosa	Santa Rosa	Risaralda
	Bodega Chinchina	Chinchiná	Caldas
Popayán	Bode 01 Parq Ind	Popayán	Cauca
	Bode 02 Parq Ind	Popayán	Cauca
Neiva	Bodega 01	Neiva	Huila
	Bodega 02	Neiva	Huila
	Bodega 03	Neiva	Huila
	Bodega 04	Neiva	Huila
	Garzón	Garzón	Huila
	Bodega Pitalito	Pitalito	Huila
Santa Marta	Bodega Sede	Santa Marta	Magdalena
Pasto	Bodega Torobajo	Pasto	Nariño
	Bodega Centro	Pasto	Nariño
Cúcuta	Sede	Cúcuta	Norte de Santander
	Pamplona	Pamplona	Norte de Santander

Bodegas FoNC			
Sucursal / Agencia	Nom. Bodega	Municipio	Departamento
Armenia	Bodega 01	Armenia	Quindío
	Bodega 03	Armenia	Quindío
	Bodega 04	Armenia	Quindío
	Quimbaya	Quimbaya	Quindío
Pereira	Bodega 01	Pereira	Risaralda
	Bodega 02	Pereira	Risaralda
	Bod. Aguila	El Aguila	Valle
Bucaramanga	Bode 01 Parq Ind	Bucaramanga	Santander
	Bode 02 Parq Ind	Bucaramanga	Santander
	Bode 03 Parq Ind	Bucaramanga	Santander
	Valledupar	Valledupar	Cesar
Ibagué	Bodega 01 Sede	Ibagué	Tolima
	Bodega 02 Sede	Ibagué	Tolima
	Anexa	Ibagué	Tolima
	Girardot	Girardot	Cundinamarca
	Honda	Honda	Tolima
	Chaparral	Chaparral	Tolima
	Icononzo	Icononzo	Tolima
	Villarica	Villarica	Tolima
Buga	Bodega 01	Buga	Valle del Cauca
	Bodega 02	Buga	Valle del Cauca
	Bodega 03	Buga	Valle del Cauca
	Bodega 04	Buga	Valle del Cauca
	Bodega 05	Buga	Valle del Cauca
	Bod Arroyohondo	Arroyohondo	Valle del Cauca
	Bod Tulúa Sede	Tuluá	Valle del Cauca

Fuente: FNC-Respuesta a solicitud No.8  
Elaboró: Equipo auditor

Los hechos mencionados, son causados por deficiencias en el control que ejerce la Federación Nacional de Cafeteros como administrador del FoNC y sus activos a través de la Gerencia Financiera y Recursos Organizacionales, lo que genera disminución de los ingresos del Fondo con ocasión de la explotación económica de sus bienes por parte de terceros sin que medie retribución sobre el particular.

Hallazgo Administrativo

### Respuesta de la entidad

*“En los términos de la Observación planteada por el Equipo Auditor debemos señalar que, en lo que concierne a los “ingresos servicios en bodegas del FoNC clientes diferentes del FoNC” en donde se evidencia que “[...] dicho cobro fue realizado por Almacafé, quien emitió la facturación por concepto de almacenamiento a terceros [...]” es cierto, ya que de dicho hecho dan cuenta los soportes documentales que fueron enviados por la FNC, en su calidad de administradora del FoNC, mediante comunicación GF&RO23C07532 del 3 de*

noviembre de 2023, en respuesta al Oficio CGR número 2023EE0191380 de fecha 31 de octubre de 2023 (Solicitud de Información AC FoNC-016).

*También lo es, que el Equipo Auditor tampoco haya encontrado “[...] soporte, documento o información que dé cuenta del ingreso de estos dineros a cuentas del FoNC [...]” y que, “[...] teniendo en cuenta que las bodegas aludidas son de propiedad del Fondo [...] tal y como se detalla en la relación que allí se hace, igualmente, corresponde a la información que la FNC, en su calidad de administradora del FoNC, mediante Comunicación GCM23C062246 del 14 de septiembre de 2023, dió en respuesta al Oficio CGR número 2023EE0154726 de fecha 12 de septiembre de 2023 (Solicitud de Información AC FoNC-008).*

*Fue con base en la referida disposición de rango legal, que los extremos contractuales del contrato de compras de café en comento, hayan pactado en la Cláusula Primera, como “OBJETO DEL CONTRATO” que: “[...] ALMACAFE se compromete a comprar para LA FEDERACIÓN, de acuerdo con las instrucciones que ésta última, café excelso y/o pergamino, y/o consumo, y/o pasilla, etc. o en general café de todas las calidades en la medida y calidades que la FEDERACIÓN requiera en cualquier plaza o sitio del país. Es entendido que los contratantes en cualquier momento, por cruce de cartas pueden convenir que ALMACAFE deje de actuar para la FEDERACIÓN conforme a lo previsto en este contrato en uno o más sitios, o en una o más de cualquier de los sitios en donde actúe ALMACAFE. [...]”*

*Tal conjunto normativo, es la razón por la que precisamente, en el documento aportado al Equipo Auditor el 28 de septiembre de 2023, la doctora Erika Edith Peña Santoyo, en calidad de representante legal de Almacafé haya certificado que, “[...] con las bodegas del Fondo Nacional del Café presta servicios de almacenamiento a particulares que no le venden café al Fondo Nacional del Café, como mecanismo para obtener un punto de equilibrio entre los costos que representa la total ejecución del mandato otorgado por la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, como administradora del Fondo Nacional del café (sic) y el valor de las tarifas asignadas por el Comité Nacional de Cafeteros. [...]”*

***dadas las especialísimas relaciones jurídico-económicas en pro de la caficultura y economía colombiana, no era dable dar por terminada esta relación jurídica, dados los servicios esenciales para el Fondo y para los caficultores que debía ejecutar la Federación directamente o a través de su almacén General de Depósito, ALMACAFE.***

*Por supuesto, que dicha relación jurídica - lo mismo que el FoNC -, tampoco estuvo exenta de verse afectada desde el punto de vista de la economía del contrato, ya que, la importante disminución en la producción de café fue*

*directamente proporcional al manejo logístico que Almacafé debía dar al café adquirido y retenido, esto último en virtud del referido Pacto. De ahí que, con una producción mermada y sin la obligación de hacer retenciones de café, fueron factores determinantes para que un área importante de las bodegas dispuestas por la FNC como administradora del FoNC para atender tal propósito, quedaran desprovistas del uso para el cual inicialmente estaba contemplado, que fue el almacenamiento del café.*

*Fue entonces que, al amparo de las disposiciones legales ya reseñadas, así como, a lo dispuesto en la Cláusula Vigésima del contrato de compras de café – ya citado -, e inspirados en el marco de los pronunciamientos del Consejo de Estado y de la Corte Suprema de Justicia, que la FNC como administradora del FoNC a fin, de una parte, de compensar a Almacafé, es decir, de llevarlo hasta el punto de no pérdida y, de la otra, darle continuidad material a la ejecución del objeto contractual del contrato de compras de café, fue que comenzó a disponer del área total y parcial de algunas bodegas de propiedad de la FNC en condición de administradora del FoNC, se insiste, como la manera legítima, desde el punto de vista legal y contractual, que encontraron, poder continuar con la prestación de los servicios y para restablecer las condiciones del contrato y, a partir de allí, seguir su ejecución, como ha ocurrido hasta el momento.*

*Visto desde otra óptica, válidamente se puede afirmar que, de no haber sido así, la FNC en calidad de administradora del FoNC, a pesar de la difícil situación económica que para la época atravesaba y, sin dejar de lado un potencial incumplimiento a los términos contractuales pactados, con la correlativa indemnización de perjuicios, habría tenido además que asumir la totalidad de los cuantiosos gastos que hubiera demandado la conservación, tanto física como jurídica, de tales inmuebles, lo cual, solo en gracia de discusión, entonces ahí sí, hubiera podido llevar al Equipo Auditor a la conclusión, que se trató de una gestión antieconómica y, en consecuencia, haberse traducido en un presunto detrimento patrimonial; sin embargo, se insiste, la solución en la forma como fue adoptada, evitó que se afectara aún más las finanzas del FoNC y la economía del contrato.*

*Ahora bien, lo anterior no obsta para señalar que en el cuadro informado por el Equipo Auditor se incluyen las bodegas Soacha, CeDi, Soacha 2, Manizales Bodega Letras, Armenia Bodega 01, Bodega 03, Bodega 04, Quimbaya, Pereira Bodega 01, Bodega 02, Bodega Águila, Ibagué Bodega 01 Sede, Bodega 02 Sede, Icononzo, Villarica, Buga Bodega Arroyohondo, las cuales son propiedad de Almacafé y no del FoNC. Así mismo se precisa que el valor facturado de ninguna manera se trata de una utilidad neta que haya reportado algún beneficio económico para Almacafé. Más bien, lo que se evidencia más adelante, es que la ejecución del contrato de compras de café sigue siendo más oneroso para éste*

último, pero que fue la forma como las partes encontraron para continuar prestando los servicios a la caficultura y a la economía cafetera colombiana.

*A partir de la información descrita, el siguiente cuadro permite mostrar cómo, si Almacafé no hubiese percibido dichos ingresos de terceros, habría tenido que incrementar considerablemente el cobro al FoNC por las tarifas de almacenamiento en cuantía de \$21.830 millones de pesos para el periodo objeto de análisis, de forma que pudiera cubrir los costos fijos que demanda la prestación de este servicio.*

*Por otra parte, si no se hubiese permitido el uso de las bodegas del FoNC para esta actividad, las mismas habrían tenido una capacidad ociosa que en muchos casos no habría podido ser remunerada, comoquiera, que la mayoría de estas bodegas son utilizadas para el almacenamiento de café del FoNC, con lo cual resultaba muy difícil que las mismas pudieran ser objeto de arrendamiento pleno. Almacafé es reconocido en Colombia como el primer y único 4PL que realiza la integración total de la cadena del café y sus insumos, en este caso para el FoNC. Estas mismas características especiales, tanto del servicio como del operador, son las que han hecho que la relación contractual entre el FoNC y Almacafé desde siempre, haya sido una relación intuitu personae, dado que en el país no se encuentra, ningún otro proveedor con esa experticia en café y la capacidad, técnica, operativa y de experiencia para realizar todas estas tareas enmarcadas en un solo acuerdo de servicios y respondiendo a un objetivo común que tiene con el FoNC y con la Federación, que es lograr las mejores condiciones en beneficio de los caficultores colombianos.”*

### **Análisis de respuesta**

Analizada la respuesta dada por parte de la FNC como administradora del FoNC, en una primera instancia acepta que, dentro de los soportes remitidos a la CGR, el equipo auditor pudo validar que las facturas de cobro por alquiler de bodegas a terceros, fue realizada por Almacafé y de igual manera que las bodegas son propiedad del FoNC.

Ahora bien, la entidad aduce que este alquiler de bodegas tiene vínculo contractual en virtud del contrato suscrito en 1982, en los siguientes términos: “Fue con base en la referida disposición de rango legal, que los extremos contractuales del contrato de compras de café en comento, hayan pactado en la Cláusula Primera, como “OBJETO DEL CONTRATO” que: “[...] ALMACAFE se compromete a comprar para LA FEDERACIÓN, de acuerdo con las instrucciones que ésta última, café excelso y/o pergamino, y/o consumo, y/o pasilla, etc. o en general café de todas las calidades en la medida y calidades que la FEDERACIÓN requiera en cualquier plaza o sitio del país”

(...)

*“Contrato de Compras de Café. “Cláusula Vigésima. Contrato de Comisión – Su Naturaleza. Las dos partes que suscriben este documento declaran que el presente es un contrato de comisión, y en tal virtud, ALMACAFE como comisionista tendrá derecho a establecer por su cuenta los negocios civiles y comerciales que no se opongan al presente contrato por incompatibilidad, y podrá dedicar el tiempo que estime conveniente a dicho negocio.”*

Cabe resaltar que la entidad auditada, se refiere en múltiples ocasiones a que el rompimiento del Pacto del Café de 1989, fue un hecho notorio y causa vinculante para proceder a entregar en alquiler las bodegas propiedad del Fondo, por parte de Almacafé, *“si no se hubiese permitido el uso de las bodegas del FoNC para esta actividad, las mismas habrían tenido una capacidad ociosa que en muchos casos no habría podido ser remunerada, comoquiera, que la mayoría de estas bodegas son utilizadas para el almacenamiento de café del FoNC, con lo cual resultaba muy difícil que las mismas pudieran ser objeto de arrendamiento pleno.”*; ahora bien, la FNC no aportó pruebas o soportes que dieran cuenta de este hecho.

De esta manera, la Federación enuncia que por tal conjunto normativo e histórico se faculta al operador logístico para suscribir contratos de alquiler de bodegas de propiedad del FoNC y a su vez afirma que dicho ingreso es necesario para lograr un punto de equilibrio económico, en los siguientes términos: *“en el documento aportado al Equipo Auditor el 28 de septiembre de 2023, la doctora Erika Edith Peña Santoyo, en calidad de representante legal de Almacafé haya certificado que, “[...] con las bodegas del Fondo Nacional del Café presta servicios de almacenamiento a particulares que no le venden café al Fondo Nacional del Café, como mecanismo para obtener un punto de equilibrio entre los costos que representa la total ejecución del mandato otorgado por la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, como administradora del Fondo Nacional del café (sic) y el valor de las tarifas asignadas por el Comité Nacional de Cafeteros. [...]”*. Dada esta situación y con el fin de no llevar a un punto de pérdida al operador logístico, la entidad afirma que *“fue que comenzó a disponer del área total y parcial de algunas bodegas de propiedad de la FNC en condición de administradora del FoNC, se insiste, como la manera legítima, desde el punto de vista legal y contractual, que encontraron, poder continuar con la prestación de los servicios y para restablecer las condiciones del contrato y, a partir de allí, seguir su ejecución, como ha ocurrido hasta el momento.”*; sin embargo, la FNC-FoNC no aportó los estudios y soportes que dieran cuenta de la efectiva concreción del desequilibrio económico alegado.

Es de precisar que, el desequilibrio económico del contrato solo es alegado por la FNC, respecto de Almacafé, más no, en lo referente al FONC, sin tener cuenta

que las obligaciones del contrato de administración comportan en primera instancia la protección y cuidado de los recursos de este último.

Se reitera que, si bien en principio las partes deben procurar el equilibrio económico del contrato, no hay que perder de vista que, este no puede ir en desmedro de los intereses y recursos parafiscales de los cuales se nutre el Fondo Nacional de Café, de tal forma que, este al ser una de las partes de naturaleza pública no puede asumir cargas más allá de lo permitido por ley.

Aunado a lo anterior, es de importancia resaltar que, según el contrato suscrito con Almacafé, la actividad comercial de esta no depende del alquiler de las bodegas, sino del cobro de las tarifas por las actividades que presta como operador logístico, de tal forma que, endilgar al alquiler como una actividad necesaria para alcanzar el punto de equilibrio no es acertado teniendo cuenta que no es objetivo primario de Almacafé.

Por otro lado, en la comunicación de respuesta, la entidad menciona que las bodegas: “Soacha, CeDi, Soacha 2, Manizales Bodega Letras, Armenia Bodega 01, Bodega 03, Bodega 04, Quimbaya, Pereira Bodega 01, Bodega 02, Bodega Águila, Ibagué Bodega 01 Sede, Bodega 02 Sede, Icononzo, Villarica, Buga Bodega Arroyohondo”, son propiedad de Almacafé y no del FoNC<sup>15</sup>; sin embargo, la entidad no aportó documentos que respalden la titularidad de estos bienes, que permitan validar a quien pertenecen.

Aunado a lo anterior y, dado que la entidad enmarca la necesidad de alquilar las bodegas por parte de Almacafé y así llegar a un punto de equilibrio económico, la misma argumenta que, de no darse estas contrataciones con terceros “Almacafé (...), habría tenido que incrementar considerablemente el cobro al FoNC por la tarifas de almacenamiento en cuantía de \$21.830 millones de pesos para el periodo objeto de análisis, de forma que pudiera cubrir los costos fijos que demanda la prestación de este servicio.”(subrayado fuera de texto). Sin embargo, la CGR evidenció que, para el periodo auditado, a saber 2018-2022, los ingresos por este concepto ascienden a \$48.205.760,033, cifra que sobrepasa los \$21.830 millones de punto de equilibrio y genera un superávit económico de la gestión de arrendamientos por la suma de 26.375 millones. No obstante, la entidad no aportó los soportes documentales que den cuenta de la estimación económica en el documento respuesta; adicionalmente, este argumento no es de recibo para la CGR por cuanto la entidad esgrimió en respuestas anteriores que adelantó los estudios económicos y de mercado que daban cuenta que las tarifas cobradas al

---

<sup>15</sup> En respuestas brindadas por FNC-FoNC a las solicitudes de información con radicados No. 2023EE0154726 y 2023EE0180662, estos inmuebles fueron enlistados dentro de los ingresos percibidos por “servicio en bodegas de FoNC a clientes diferentes a FoNC”.

FoNC son suficientes para mantener su actividad comercial y que permitirían continuar con la ejecución del contrato.

Así mismo, es claro para la CGR que, la cláusula 20 del contrato habilita a Almacafé a realizar negocios civiles o comerciales como empresa, sin embargo, no lo es así, respecto a la disposición de los bienes de propiedad del FoNC adquiridos con recursos parafiscales, en el entendido que estos recursos tienen una destinación específica.

Por todo lo expuesto anteriormente, la CGR no cuenta con evidencia que respalde los argumentos esgrimidos por la Federación para desvirtuar el hecho observado, sin embargo y, dado que existe incertidumbre respecto a la titularidad y propiedad de las bodegas, no es dable endilgar un presunto daño fiscal con ocasión del mencionado alquiler.

En tal virtud, se eliminan las connotaciones disciplinaria y fiscal, validando la observación como hallazgo en el entendido que la Federación como administradora del Fondo no da claridad respecto a la administración de las bodegas pertenecientes a este, así como del tratamiento comercial que le da Almacafé a estos bienes y que sirven de sustento para alegar una necesidad de salvaguarda económica del operador logístico.

### 3.4 RESULTADO EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO 4

OBJETIVO ESPECÍFICO 4
Evaluar y conceptuar sobre la gestión fiscal adelantada por la Federación Nacional de Cafeteros respecto a la administración de los bienes inmuebles de propiedad del FoNC en el exterior; predios Tokio y Cavas en Paris.

#### Hallazgo No. 10 - Titularidad del bien inmueble en Tokio, Japón. (A)

Decreto 403 de 2020 por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal. Artículo 3:

*Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:*

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

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

(...)

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

Contrato de Administración del Fondo Nacional del Café de 2016.

*“Capítulo II, objetivos del Fondo Nacional del Café:*

(...)

*CLÁUSULA SEGUNDA. NATURALEZA Y OBJETIVO PRIORITARIO: El FONDO, es una cuenta de naturaleza parafiscal constituida por recursos públicos cuyo objetivo prioritario es contribuir a maximizar el ingreso del productor de café.*

*El FONDO cumplirá los objetivos previstos en las normas legales vigentes, con el fin de impulsar y fomentar una caficultura eficiente, sostenible y mundialmente competitiva. (...)*”

*Capítulo IV, administración y operación del Fondo Nacional del Café*

*CLÁUSULA SÉPTIMA. OBLIGACIONES DE LA FEDERACIÓN COMO ADMINISTRADORA DEL FONDO NACIONAL DEL CAFÉ: La FEDERACIÓN, como Administradora del FONDO, tendrá las siguientes obligaciones:*

(...)

4) *Administrar los recursos del FONDO, preparar sus flujos de caja, llevar su contabilidad, manejar su liquidez con entidades financieras de reconocida solvencia a en títulos de reconocida seguridad y adecuada rentabilidad, cobrar sus acreencias y gestionar y atender sus compromisos.*

(...)

29) *Administrar programas de inversión, que incluyen la capitalización o liquidación de fondos de crédito de fomento y de empresas en las cuales el FONDO sea accionista; la construcción, adquisición, reparación y venta de inmuebles; la compra y venta de maquinaria y equipo; la reinversión de los dividendos de las empresas; el desembolso y recaudo de los préstamos que se concedan con los recursos del FONDO y el servicio de la deuda, para operaciones distintas de la comercial, previa autorización del Comité Nacional de Cafeteros.*

(...)

Analizados los documentos allegados por la FNC, se evidenció que, la FNC con recursos del FoNC, adquirió un grupo de oficinas denominadas “*Oficinas Grupo B*” que hacen parte del edificio destinado al funcionamiento de la Misión Diplomática de Colombia en Japón, “edificio EMCOLOMBIA”, ubicado en Kamiosaki 3-chome, Shinagawa-ku, Tokio, Japón, de acuerdo con la promesa de compraventa firmada en 1982 y el contrato de compraventa suscrito en 1984, entre la Federación Nacional de Cafeteros -FNC como administradora del FoNC y el Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, por un valor de ¥138.521.242 yenes japoneses, recibidos a satisfacción por la Cancillería, según consta en la nota del Embajador de Colombia en Japón con fecha del 20 de septiembre de 1982.

A la fecha, el bien adquirido no ha sido formalizado mediante escritura pública en Japón, el cual se encuentra a nombre de la República de Colombia, de acuerdo con el último certificado de registro del inmueble emitido por la Oficina de Asuntos Legales de Tokio el 31 de marzo de 2020.

Desde su adquisición, la FNC-FoNC ha ejercido el ánimo de señor y dueño del globo de terreno de las oficinas que cuentan con un área de 283.30 m<sup>2</sup> aproximadamente, y se encuentra en la contabilidad del FoNC; sin embargo, las gestiones adelantadas por la FNC, para lograr la transferencia de la titularidad de las oficinas mencionadas, no han sido efectivas, en la medida que, las acciones implementadas han sido tardías frente al tiempo de adquisición del bien.

La situación planteada, se presenta por deficiencias en el cumplimiento del mandato conferido a la FNC en el contrato de administración del FoNC respecto de la custodia de los bienes inmuebles producto de la inversión de los recursos parafiscales, y a deficiencias en la gestión y trámite por parte de la Gerencia Administrativa y Financiera y la Oficina Asesora Jurídica de la FNC, lo que genera

riesgo de pérdida del inmueble por un valor equivalente a COP \$1.831.512.143 de acuerdo con el registro en libros a 31 de diciembre de 2022. Adicionalmente, existe riesgo de estar sobreestimados los activos del balance consolidado de la Nación al estar registrado en los activos del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Hallazgo Administrativo.

### Respuesta de la entidad

*La observación del equipo auditor de la CGR se centra en el hecho atinente a que el inmueble de Japón (ubicado en Kamiosaki 3-chome, Shinagawa-ku, Tokio, Japón), en cabeza del FoNC, “[...] no ha sido formalizado mediante escritura pública en Japón, el cual se encuentra a nombre de la República de Colombia, de acuerdo con el último certificado de registro del inmueble emitido por la Oficina de Asuntos Legales de Tokio el 31 de marzo de 2020.”. Según lo señalado por la CGR, presuntamente “La situación expuesta, se presenta por deficiencias en el cumplimiento del mandato conferido a la FNC en el contrato de administración del FoNC, respecto de la custodia de los bienes inmuebles producto de la inversión de los recursos parafiscales, y a deficiencias en la gestión y trámite por parte de la Gerencia Administrativa y Financiera y la Oficina Asesora Jurídica de la FNC, lo que genera riesgos de pérdida del inmueble por un valor equivalente a COP \$1.831.512.143 de acuerdo con el registro en libros a 31 de diciembre de 2022.*

*Adicionalmente, existe riesgo de estar sobreestimados los activos del balance consolidado de la Nación al estar registrado en los activos del Ministerio de Relaciones Exteriores.”*

*Así las cosas, se pasa a contestar la observación en comentario a fin de demostrar que: (1) la FNC como administradora del FoNC ha actuado y actúa con plena y debida diligencia en lo que respecta a alcanzar la titularidad formal del derecho de dominio de la oficina del FoNC ubicada en Kamiosaki 3-chome, Shinagawa-ku, Tokio, Japón, y; (2) a la fecha no existe prueba sobre la existencia de riesgo de pérdida del inmueble en mención que, se reitera, es de propiedad del FoNC. En relación con este último punto se demostrará que puede ser lógico que en los activos del balance consolidado de la Nación pueda estar registrado parte de ese inmueble y que ello no supone riesgo alguno en lo que concierne al legítimo derecho de dominio que sobre la oficina en comentario le corresponde al FoNC.*

*Tal y como se ha informado en distintas oportunidades a la Contraloría General de la República, en especial al equipo auditor, la FNC como administradora del FoNC ha realizado todas las gestiones diligentes encaminadas a que sobre la*

oficina ubicado en Kamiosaki 3-chome, Shinagawa-ku, Tokio, Japón se reconozca de manera formal, ante las autoridades respectivas de Japón y/o Tokio, y por conducto de quien reposa como actual titular: la “República de Colombia”, el derecho de dominio que le pertenece y ejerce debidamente el FoNC.

No es cierto entonces que la FNC no haya adelantado gestiones tendientes a establecer, mediante títulos jurídicos idóneos, la propiedad del inmueble de Tokio en cabeza del Fondo Nacional del Café.

Sea lo primero señalar que el asunto de la titularidad de los inmuebles del FoNC, tanto de Nueva York como de Tokio, fue objeto de hallazgo por parte de la CGR en auditoría anterior, frente a lo cual la FNC propuso la siguiente acción de mejora y la descripción de actividades para cumplir con ella, las cuales se encuentran señaladas en el Plan de Mejoramiento vigente con la CGR, así: “Acción de Mejora: Gestiones con la Cancillería. Descripción de las actividades: Reunión. Unidad de medida de las actividades: Ayuda de memoria de la reunión”.

En debido cumplimiento de la referida acción de mejora, la FNC ha venido desplegando acciones diligentes ante el Ministerio de Relaciones Exteriores o Cancillería en procura de que los títulos jurídicos del derecho real de dominio, tanto del inmueble de Nueva York como de Tokio, consten a nombre del Fondo Nacional del Café, administrado por la FNC, tal como se acredita en los Informes de Avance de Cumplimiento de las acciones de mejora previstas en el Plan de Mejoramiento con la CGR.

Es por ello que nuevamente se acompañan las siguientes comunicaciones y ayudas de memorias de reuniones, las cuales demuestran, de manera ostensible y fehaciente, la gestión diligente que la FNC ha desplegado en procura de establecer, mediante títulos jurídicos idóneos, la propiedad del inmueble de Nueva York y Tokio en cabeza del Fondo Nacional del Café.

Ítem	Fecha	Remitente	Destinatario	Objeto
Comunicación DJD19C08716	16 de agosto de 2019.	FNC	Cancillería	Solicitud de información titularidad bienes Nueva York y Tokio y demás información disponible.
Comunicación DJD19C10432	08 de octubre de 2019	FNC	Cancillería	Reiteración de la solicitud comunicación DJD19C08716.
Comunicación GAF19C13137	23 de diciembre 2019	FNC	Cancillería	Solicitud de reunión entre la FNC y la Cancillería para dar claridad sobre la titularidad de los inmuebles de Nueva York y Tokio.
Comunicación DJD20C03444	18 de mayo de 2020	FNC	Cancillería	Solicitud de constancia de titularidad bienes Nueva York y

				Tokio y demás información disponible.
Comunicación GAF21C00828	02 de febrero de 2021	FNC	Cancillería	Reiteración solicitud de constancia de titularidad bienes Nueva York y Tokio, y demás información disponible
Reunión en oficina Min. Relaciones Exteriores	12 de febrero de 2021	FNC	Cancillería	Solución jurídica a la titularidad de los inmuebles de Nueva York y Tokio.
Reunión en oficina Min. Relaciones Exteriores	13 de abril de 2021	FNC	Cancillería	Solución jurídica a la titularidad de los inmuebles de Nueva York y Tokio.
Comunicación GAF21C09104	15 de diciembre de 2021	FNC	Cancillería	Reiteración de las solicitudes de constancia de la titularidad de los inmuebles de Nueva York y Tokio y demás información disponible.
Comunicación GAF22C05289	08 de julio de 2022	FNC	Cancillería	Relación de solicitud es de constancia de la titularidad de los inmuebles de Nueva York y Tokio y demás información disponible.
Comunicación DJD22C06047	03 de agosto de 2022	FNC	Cancillería	En atención a la reunión del 22 de julio de 2022, se remite oferta de servicios jurídicos de oficina de Derecho Japonesa para la segregación, transferencia y registro del inmueble de Tokio.
Comunicación GAF22C07617	28 de septiembre de 2022	FNC	Cancillería	Reiteración de las solicitudes de constancia de la titularidad de los inmuebles de Nueva York y Tokio y demás información disponible. Se insiste en la consideración de la oferta de servicios remitida el 3 de agosto de 2022 (DJD22C06047).
Correo electrónico 28 de febrero de 2023	28 de febrero de 2023	FNC	Cancillería	Reiteración de las solicitudes de constancia de la titularidad de los inmuebles de Nueva York y Tokio y demás información disponible.
Reunión en oficina Min. Relaciones Exteriores	21 de marzo de 2023	FNC	Cancillería	Seguimiento a las gestiones de regularización de la titularidad de los inmuebles del FoNC: Nueva York y Tokio.
Correo electrónico 30 de marzo de 2023	30 de marzo de 2023	FNC	Cancillería	En seguimiento de la reunión del 21 de marzo de 2023, se plantea propuesta para la segregación y transferencia del inmueble de Tokio, con nueva oferta de servicios jurídicos de oficina de Tokio, Japón, actualizada.  Pendiente de envío estudio de títulos inmueble Nueva York.

*Como se advierte de manera clara, frente al Plan de Mejoramiento vigente con la CGR, la FNC como administradora del FoNC ha venido realizando gestiones diligentes ante el Min Relaciones Exteriores para lograr la titularidad del derecho de dominio de, entre otro, el inmueble ubicado en Kamiosaki 3-chome, Shinagawa-ku, Tokio, Japón.*

*Toda vez que las respuestas que la Cancillería ha dado a la FNC han sido pocas, como también lo conoce el equipo auditor, el 10 de agosto de 2023 la CGR, con ocasión de la valoración de la titularidad del inmueble de Nueva York, cuya situación debe traerse a colación para este inmueble también, elevó oficio 2023EE132809 a la Cancillería para indagar sobre este asunto. Al respecto, y para lo que interesa, el Min Relaciones Exteriores se pronunció con oficio de respuesta “cancillería S-DSG-23-019771” del 30 de agosto de 2023, en el que, según lo que amablemente nos compartió la CGR, se informa: “Adicionalmente, y como se indicó en precedencia, de acuerdo con el registro respectivo la titularidad del inmueble se encuentra en cabeza de “Republic of Colombia FNC”. Siendo ello así, el Ministerio de Relaciones Exteriores no es el competente para adelantar gestiones tendientes a decidir si se traslada o no la propiedad del inmueble a nombre de la Federación Nacional de Cafeteros en caso de que ello proceda, pues se reitera, ni el bien se encuentra incluido en el inventario de la Entidad, ni la titularidad refiere al Ministerio, ni corresponde a esta Entidad la administración de los bienes de la República de Colombia. A propósito de este último punto, se debe tener en cuenta que, según el contrato suscrito para la compra del inmueble, el pago de la compra se realizaría con recursos del Fondo Nacional del Café, que es una cuenta de naturaleza parafiscal constituida por recursos públicos’, y de acuerdo con el artículo 3 del Decreto 4712 de 2008, corresponde al Ministerio de Hacienda, entre otras funciones, “(...) Vigilar el uso de recursos públicos administrados por entidades privadas. En ejercicio de esta función podrá objetar la ejecución y administración de estos recursos, en las condiciones propuestas por el administrador de estos, cuando esta no se ajuste a la ley o a los lineamientos de la política económica y fiscal.”, y (...) “Administrar el Tesoro Nacional y atender el pago de las obligaciones a cargo de la Nación, a través de los órganos ejecutores o directamente, en la medida en que se desarrolle la Cuenta Única Nacional.”*

*Si bien esta comunicación se relaciona solo con el inmueble de New York, para el caso del inmueble de Japón ha resultado muy importante. Por ello celebramos que el Ministerio de Relaciones Exteriores haya respondido rápidamente al requerimiento de la CGR con lo cual nos dan luces para continuar con las gestiones tendientes a clarificar la titularidad registral de los inmuebles para el Fondo Nacional del Café, pero en manera alguna podemos dejar de lado señalar*

que no es para la FNC entendible que solo hasta ahora la Cancillería indique con plena claridad que “[...] se considera que es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público la entidad llamada al análisis de la solicitud elevada por la Federación Nacional de Cafeteros.”. En esencia, porque, de una parte, respecto de casi un total de 11 comunicaciones sobre este particular, remitidas por la FNC a la Cancillería entre los años 2019 hasta la fecha, el Ministerio de Relaciones Exteriores en sus tres respuestas y en las reuniones de trabajo que se han relacionado no había hecho mención a la información que recientemente se conoció por conducto de la CGR. Por el contrario, como puede advertirlo la CGR, según tareas asumidas por la FNC y la Cancillería en reunión sostenida el 9 de marzo del presente año, el Ministerio de Relaciones Exteriores estaría evaluando una oferta de servicios jurídicos emitida por firma de abogados en Japón para la segregación y determinación de la titularidad del inmueble de Tokio a nombre de la FNC y debía, además, remitirse estudio de títulos del edificio de Nueva York (ver correo electrónico del 30 de marzo de 2023). Es decir, la FNC, de buena fe, y en razón de las manifestaciones y acciones que había desplegado la Cancillería, ha estado realizando gestiones tendientes a clarificar la titularidad de los inmuebles ante esa entidad del Estado.

De allí que no pueda ser de recibo que la CGR afirme que la falta en la titularidad del inmueble de Tokio en cabeza del FoNC administrado por la FNC “[...] se presenta por deficiencias en el cumplimiento del mandato conferido a la FNC en el contrato de administración del FoNC, respecto de la custodia de los bienes inmuebles producto de la inversión de los recursos parafiscales, y a deficiencias en la gestión y trámite por parte de la Gerencia Administrativa y Financiera y la Oficina Asesora Jurídica de la FNC, [...]”. El actuar de la FNC, como lo demuestran las distintas gestiones enlistadas previamente y que se soportan en las pruebas documentales que se acompañan, han sido diligentes y ciertamente encaminadas a alcanzar que el Fondo Nacional del Café conste como titular del derecho real de dominio sobre los inmuebles de Nueva York y Tokio.

Como si lo anterior no fuera poco, resulta pertinente resaltar que el actuar de la FNC en relación a este asunto es de tal diligencia que, una vez la FNC conoció el extracto de respuesta emitido por la Cancillería y citado por la CGR, la FNC procedió a remitir comunicación GGN23C06157 y GGN23C07173 al Ministerio de Hacienda, a fin de aclarar el asunto de la titularidad del inmueble (se acompaña copia de los radicados correspondientes). Más todavía, se han celebrado dos reuniones en el MinHacienda, con funcionarios de esa entidad y de la Cancillería, los días 28 de septiembre de 2023 y 12 de octubre de 2023, para abordar el asunto (se acompañan las ayudas de memoria).

*Por último, en lo que atañe a este primer asunto, es importante advertir al equipo auditor -tal y como tuvo oportunidad de señalarse en presentación de prueba de recorrido efectuada el pasado 5 de septiembre de 2023 que toda vez que la compraventa implica un negocio jurídico bilateral, celebrado entre dos o más partes, es imprescindible el concurso de todas ellas para el adecuado cumplimiento de sus obligaciones.*

*Siendo así, para la transferencia de la titularidad de los inmuebles de Nueva York y Tokio, resulta imperiosa no sólo la gestión diligente de la FNC, como hasta la fecha se ha demostrado, sino que se requiere a su vez la gestión diligente, oportuna y efectiva de la República de Colombia a través de sus legítimos representantes, y de sus instituciones competentes. Adviértase y subrayese que el título, hoy, se encuentra en cabeza de la República de Colombia. Lo anterior, para decir que no puede la CGR endilgarle a la FNC la exclusiva responsabilidad de gestionar la transferencia de la titularidad del inmueble de Nueva York y/o Tokio porque, como resulta de bulto, hay acciones que no penden de esta corporación, sino de la otra parte negocial.*

*Para finalizar, en lo que atañe a la afirmación de la CGR sobre que existe “[...] riesgos de pérdida del inmueble por un valor equivalente a COP \$1.831.512.143 de acuerdo con el registro en libros a 31 de diciembre de 2022. Adicionalmente, existe riesgo de estar sobreestimados los activos del balance consolidado de la Nación al estar registrado en los activos del Ministerio de Relaciones Exteriores.”. La FNC manifiesta que no es cierto ni de recibo tal afirmación, si se tiene en cuenta lo siguiente:*

*No se puede perder de vista que la oficina de Tokio, del FoNC administrado por la FNC, se encuentra dentro de un inmueble de mayor extensión que pertenece a la “República de Colombia”, en el que entendemos tiene sede la embajada de Colombia en Japón y la residencia del embajador. Dicho esto, es lógico que en la contabilidad respectiva de la República de Colombia repose parte de ese inmueble. En esencia, se insiste, porque es cierto que parte de ese bien le pertenece a la Nación. Razón por la cual, como puede advertir de manera diáfana el equipo auditor en los documentos adjuntos, la FNC como administradora del FoNC, en lo que respecta al caso de Tokio, ha solicitado lo que en Colombia conocemos como el “desenglobe” o fraccionamiento jurídico del inmueble y su posterior transferencia al FoNC.*

*Ahora, no existe a la fecha de riesgo de pérdida del derecho de dominio que legítimamente le corresponde al FoNC porque existe plena prueba documental, entre otros: contratos suscritos por representantes legales de FNC como administradora del FoNC y del Estado, copia del cheque mediante el cual el FoNC paga el precio de la compraventa y documento de su recepción por parte de*

*funcionario autorizado por el Estado, que acredita la existencia de la compraventa de la oficina de Tokio, el pago del precio, pero la falta en su ejecución en Japón / Tokio.*

*De acuerdo con lo expuesto, respetuosamente se solicita al equipo auditor el retiro de la presente observación.*

## **Análisis de la respuesta**

La FNC indica que *“ha actuado y actúa con plena y debida diligencia en lo que respecta a alcanzar la titularidad formal del derecho de dominio de la oficina del FoNC ubicada en Kamiosaki 3-chome, Shinagawa-ku, Tokio, Japón”*; si bien la CGR no desconoce las comunicaciones y reuniones sostenidas con la Cancillería para gestionar dicha titularidad, reitera que las mismas no han sido efectivas, en tanto que, no se realizaron de manera oportuna y posterior a la compra de las oficinas, por lo que no se ha concretado la transferencia del dominio del inmueble a nombre del FoNC.

Cabe resaltar que, si bien se constituyó una acción de mejoramiento por parte de la FNC como resultado de la auditoría del año 2009, también lo es que, han transcurrido 14 años y no se ha subsanado el hecho observado.

No obstante y, frente a los argumentos presentados por la FNC relacionados con la corresponsabilidad de la Cancillería en el proceso, la CGR da cuenta de las comunicaciones y reuniones adelantadas entre ésta y la FNC, sin que hasta el momento se haya tenido conocimiento de avances respecto a la situación planteada en la observación.

Es de resaltar que en el marco de la Actuación Especial de Fiscalización al inmueble de Nueva York, adelantada por esta Contraloría Delegada, la Cancillería informó a este Órgano de Control que, la competencia para adelantar las acciones de transferencia de titularidad de inmuebles a nombre de la República de Colombia, corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, información que fue reiterada en la comunicación del Ministerio de Relaciones Exteriores S-OAJI-23-027044 del 15 de noviembre de 2023, en la que además señalaron que, MinHacienda analizaría la viabilidad de dar aplicación al artículo 40 de la Ley 1955 de 2019 a fin de determinar *“mediante acto administrativo motivado el Ministerio y/o Departamento Administrativo al que será asignado el inmueble. Si el inmueble no se requiere para la prestación de algún servicio a cargo de Gobierno Nacional será asignado a la Central de Inversiones S.A. (CISA). En caso de no poderse determinar la entidad a la que pertenecía o el sector al cual estaba destinado el uso del bien, la titularidad del mismo quedará*

en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mientras se efectúa la asignación mencionada (...)

Sobre lo expresado por la FNC: “a la fecha no existe prueba sobre la existencia de riesgo de pérdida del inmueble en mención que, se reitera, es de propiedad del FoNC”, la CGR manifiesta que, mientras el FoNC no tenga registrada oficialmente las oficinas grupo B del edificio “EMCOLOMBIA”, se mantiene el riesgo de pérdida de la titularidad.

Lo anterior, según lo señalado por la Cancillería en la mencionada comunicación: “la aplicación del mencionado artículo permitiría que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público realice el análisis de viabilidad para expedir un acto administrativo, aclare la titularidad del bien, y asigne el predio al Ministerio y/o Departamento Administrativo correspondiente, luego de lo cual la entidad encargada, tendría las facultades para realizar los trámites administrativos e inmobiliarios para asignar la propiedad correspondiente **presuntamente adquirida por la Federación Nacional de Cafeteros, a nombre del Fondo Nacional del Café**, en caso de que a ello hubiese lugar”. (Se subraya y resalta).

Por lo expuesto, se valida la observación como hallazgo administrativo y se dará traslado a la Contraloría Delegada para la Gestión Pública para lo de su competencia.

### **Hallazgo No. 11 - Uso y ocupación del inmueble de Tokio, Japón (A)**

Decreto 403 de 2020 por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.

*“Artículo 3: Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:*

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

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

(...)

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

Contrato de Administración del Fondo Nacional del Café de 2016.

*“Capítulo IV, administración y operación del Fondo Nacional del Café*

*CLÁUSULA SÉPTIMA. OBLIGACIONES DE LA FEDERACIÓN COMO ADMINISTRADORA DEL FONDO NACIONAL DEL CAFÉ: La FEDERACIÓN, como Administradora del FONDO, tendrá las siguientes obligaciones:*

(...)

*4) Administrar los recursos del FONDO, preparar sus flujos de caja, llevar su contabilidad, manejar su liquidez con entidades financieras de reconocida solvencia a en títulos de reconocida seguridad y adecuada rentabilidad, cobrar sus acreencias y gestionar y atender sus compromisos.*

(...)

*29) Administrar programas de inversión, que incluyen la capitalización o liquidación de fondos de crédito de fomento y de empresas en las cuales el FONDO sea accionista; la construcción, adquisición, reparación y venta de inmuebles; la compra y venta de maquinaria y equipo; la reinversión de los dividendos de las empresas; el desembolso y recaudo de los préstamos que se concedan con los recursos del FONDO y el servicio de la deuda, para operaciones distintas de la comercial, previa autorización del Comité Nacional de Cafeteros.*

(...)

Anexo Técnico compilatorio y actualizado 1-2019, de las Normas de Información Financiera NIIF, grupo 1.

**“CAPÍTULO 4—LOS ELEMENTOS DE LOS ESTADOS FINANCIEROS**

*Potencial para producir beneficios económicos*

*4.14 Un recurso económico es un derecho que tiene el potencial de producir beneficios económicos. Para que ese potencial exista, no es necesario que sea cierto, ni siquiera probable, que el derecho vaya a producir beneficios*

*económicos. Solo es necesario que el derecho exista en el momento ya y que, en, al menos, una circunstancia, produciría beneficios económicos para esa entidad más allá de los disponibles para todas las demás partes.*

*(...)*

*4.16 Un recurso económico podría producir beneficios económicos para la entidad permitiendo u otorgando el derecho a realizar, por ejemplo, uno o más de las siguientes acciones:*

- a) recibir flujos de efectivo contractuales u otro recurso económico;*
- b) intercambiar recursos económicos con terceros en condiciones favorables;*
- c) producir entradas de efectivo o evitar salidas de efectivo mediante, por ejemplo:
  - (i) el uso del recurso económico individualmente o en combinación con otros recursos económicos para producir bienes o prestar servicios;*
  - (ii) el uso del recurso económico para mejorar el valor de otros recursos económicos; o*
  - (iii) el arriendo del recurso económico a otra parte;**
- d) recibir efectivo u otros recursos económicos mediante la venta del recurso económico; o*
- e) extinguir pasivos mediante la transferencia del recurso económico.*

*(...)*

## **Control**

*4.19 El control vincula un recurso económico con una entidad. La evaluación de si existe control ayuda a identificar el recurso económico que contabiliza la entidad. Por ejemplo, una entidad puede controlar una parte proporcional de una propiedad inmobiliaria sin controlar la totalidad de los derechos que surgen de la propiedad de dicho elemento. En estos casos, el activo de la entidad es su participación en la propiedad que controla, no los derechos que surgen de poseer la propiedad en su totalidad, la cual no controla.*

*4.20 Una entidad controla un recurso económico si tiene la capacidad presente de dirigir el uso del recurso económico y obtener los beneficios económicos que pueden proceder de éste. El control incluye la capacidad presente de impedir que terceros dirijan el uso del recurso económico y la obtención de los beneficios económicos que pueden proceder de éste. De ello se deduce que, si una parte controla un recurso económico, ningún tercero controla ese recurso.*

De los documentos aportados con ocasiones de la solicitudes de información en el marco del proceso auditor, la CGR observó que, desde el año 2006 la FNC,

actuando como administradora del FoNC, suscribió el Contrato N.º 278 con la entidad privada Federación Nacional de Cafeteros de Colombia Limited Liability Company FNC LLC, constituida bajo las leyes de Japón, con el fin de adelantar gestiones comerciales y de mercadeo para la promoción del café colombiano y la apertura de nuevos mercados en Japón y otros territorios.

Sin embargo, se evidenció que la FNC LLC, es una empresa con ánimo de lucro, cuya remuneración según la cláusula décima<sup>16</sup> del referido negocio jurídico, se realiza con cargo al patrimonio privado de la FNC por los servicios prestados en desarrollo del contrato y en virtud de la cláusula vigésimo tercera, a través de la cual, se le confiere el ejercicio de funciones relacionadas con las actividades que realiza la FNC como ente privado de carácter gremial. Así mismo, de acuerdo con la cláusula novena<sup>17</sup> de no exclusividad, dicha empresa realiza sus propios negocios privados, prestando, además, servicios a terceros diferentes a la FNC o sus subsidiarias.

En ese sentido y conforme con la cláusula décimo séptima<sup>18</sup>, por la cual se le confirió a FNC LLC el uso de las oficinas ubicadas en el edificio EMCOLOMBIA en Tokio, Japón, se desconocen las condiciones en las que se encuentra dicho privado usufructuando un inmueble adquirido con recursos parafiscales, sin que se genere una contraprestación por el uso del espacio.

La situación expuesta, se presenta por deficiencias en la administración de los bienes inmuebles en el exterior por parte de la Gerencia Administrativa y Financiera y el área de bienes y servicios de la FNC, hechos que generaron la pérdida de beneficios económicos para el fondo parafiscal, al no devengar ingresos por el uso del espacio por parte de un privado que realiza actividades no asociadas con los objetivos del FoNC.

---

<sup>16</sup> Orosí 1 al Contrato de prestación de servicios N.º 278 de 2006. **CLÁUSULA SEGUNDA:** Modificar la Cláusula Décima del Contrato "Remuneración por Servicios", la cual quedará así:

**"Décima. Remuneración por Servicios:** Durante la vigencia del Contrato, se estima que el valor total a pagar por la FEDERACIÓN a FNC LLC será la suma de CUATRO MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA MIL DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (USD \$4.250.000). Esta suma se pagará en cinco (5) anualidades de ochocientos CINCUENTA MIL DÓLARES DE ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (USD \$850.000) cada una con cargo al patrimonio privado de la FEDERACIÓN como una remuneración por los servicios prestados en desarrollo del presente Contrato.

No obstante, lo anterior, el valor a pagar anualmente dependerá del presupuesto que se apruebe cada año para este concepto por la instancia competente de la FEDERACIÓN, el cual formará parte del presente Contrato.

**Parágrafo 1:** FNC LLC podrá emplear en sus propios negocios los bienes y recursos que suministre la FEDERACIÓN para el cumplimiento del Contrato". (se resalta y subraya).

<sup>17</sup> Contrato de prestación de servicios N.º 278 de 2006.

**CLÁUSULA NOVENA. - No Exclusividad:** FNC LLC podrá prestar sus servicios a terceros diferentes de la FEDERACIÓN o sus entidades subsidiarias, siempre y cuando éstos estén relacionadas con la industria cafetera.

<sup>18</sup> Contrato de prestación de servicios N.º 278 de 2006.

**CLÁUSULA DÉCIMO SÉPTIMA. - Oficinas:** para el cumplimiento de los fines de este Contrato, la FNC LLC podrá utilizar las oficinas de propiedad de la FEDERACIÓN como administradora del Fondo Nacional del Café, ubicadas en la siguiente dirección 3-10-54 Kami Osaki, Shinagawa ku, Tokio 141-0021, Japón, para la ejecución de este Contrato.

Hallazgo con incidencia administrativa.

### Respuesta de la entidad

*En lo que respecta a esta observación, el reproche del equipo auditor de la CGR se centra en que “[...] conforme con la cláusula décimo séptima (Contrato 278 de 2006), por la cual se le confirió a FNC LLC (sociedad de Tokio) el uso de las oficinas ubicadas en el edificio EMCOLOMBIA en Tokio, Japón, se desconocen las actividades que actualmente se desarrollan en el inmueble relacionadas con los objetivos y fines del FoNC, así como las condiciones en las que se encuentra dicho privado usufructuando un inmueble adquirido con recursos parafiscales, sin que se genere una contraprestación por el uso del espacio. La situación expuesta, se presenta por deficiencias en la administración de los bienes inmuebles en el exterior por parte de la Gerencia Administrativa y Financiera y el área de bienes y servicios de la FNC, hechos que generaron la pérdida de beneficios económicos para el fondo parafiscal, al no devengar ingresos por el uso del espacio por parte de un privado que realiza actividades no asociadas con los objetivos del FoNC.” (texto entre paréntesis fuera del original).*

*A fin de desvirtuar el reproche en mención, a continuación, se pasará a demostrar que conforme a lo establecido en el Contrato FNC 278 de 2006 y sus otrosíes, suscrito en la doble condición de FNC (como entidad de derecho privado y como administradora del Fondo Nacional del Café) y FNC LLC desde el 4 de septiembre de 2006, FNC LLC, como mandataria de la FNC en su condición de administradora del FoNC utiliza la oficina del FoNC ubicada ubicado en Kamiosaki 3-chome, Shinagawa-ku, Tokio, Japón, y, entre otras, realiza actividades en beneficio y nombre del FoNC. Razón por la cual, de una parte, no hay lugar a afirmar, como señala el equipo auditor de la CGR, que “[...] se desconocen las actividades que actualmente se desarrollan en el inmueble relacionadas con los objetivos y fines del FoNC, así como las condiciones en las que se encuentra dicho privado usufructuando un inmueble adquirido con recursos parafiscales, sin que se genere una contraprestación por el uso del espacio.” y que existen “[...] deficiencias en la administración de los bienes inmuebles en el exterior por parte de la Gerencia Administrativa y Financiera y el área de bienes y servicios de la FNC, hechos que generaron la pérdida de beneficios económicos para el fondo parafiscal, al no devengar ingresos por el uso del espacio por parte de un privado que realiza actividades no asociadas con los objetivos del FoNC.”. La sociedad FNC LLC si bien es una sociedad comercial, se constituyó en 2006 como una entidad que pudiera, bajo la legislación local, hacerse cargo de las actividades que a la FNC como administradora del FoNC le correspondiera desarrollar en Japón, su tercer*

mercado de mayor importancia en el mundo, y en Asia, incluida la expansión hacia la China. Antes de ello la presencia en dicho inmueble la hacía directamente el personal de la FNC. Normatividad posterior, en particular aquella relacionada con la contratación del personal en el exterior, obligó al cambio del vehículo y esquema societario, que es más de tipo legal a fin de minimizar riesgos para el FoNC, pero que operativamente permitió seguir desempeñando las funciones en beneficio de la caficultura colombiana y para el ejercicio de la garantía de compra desde que se adquirió el inmueble por parte del FoNC en 1984.

Ahora bien, el Contrato FNC 278 de 2006 y sus otrosíes fueron suscritos por la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia en su doble condición, (i) como entidad gremial, sin ánimo de lucro, de derecho privado y (ii) como administradora del Fondo Nacional del Café. Al respecto, la parte inicial del referido contrato comienza señalando, para lo que interesa, que: “Entre los suscritos: (i) la **FEDERACIÓN NACIONAL DE CAFETEROS DE COLOMBIA**, persona jurídica de derecho privado, sin ánimo de lucro, con domicilio en Bogotá D.C., organizada bajo las leyes de la República de Colombia, con personería jurídica reconocida mediante Resolución Ejecutiva No. 33 del 2 de septiembre de 1927, publicada en el Diario Oficial No. 20894 de 1928, actuando en su calidad de administradora del FONDO NACIONAL DEL CAFÉ, según Contrato de Administración suscrito con el Gobierno Nacional de fecha 12 de noviembre de 1997 y como entre gremial, representada en ambos casos y para los efectos de este acto por [...]” (se subraya y resalta).

Es decir, el Contrato FNC 278 de 2006 se hace vinculante y extensible al doble rol que puede ostentar la FNC, como entidad de derecho privado y como administradora del FoNC. De modo que, primero, cuando el referido contrato alude a la “FEDERACIÓN” lo hace en ese doble rol y, segundo, algunas obligaciones y derechos que surgen y asume por virtud del contrato en cita FNC LLC, provienen o de la Federación privada o como administradora del FoNC.

Así las cosas, adviértase que varias de las reglas contractuales previstas en el bastante mencionado Contrato FNC 278 de 2006 aluden a la FNC privada o a la FNC como administradora del FoNC. Nótese, para lo que interesa y a manera de ejemplo, que:

Primero. La cláusula primera y segunda del Contrato FNC 278 de 2006, concernientes al objeto y las obligaciones de FNC LLC, señalan en su gran mayoría asuntos y obligaciones de índole comercial (promoción, publicidad, corretaje, compraventa del Café de Colombia y/o colombiano), actividades éstas que, según lo establecido en los numerales 17, 20 y 21 de la cláusula séptima

del Contrato de Administración del Fondo Nacional del Café, corresponden a la Federación Nacional de Cafeteros como Administradora del Fondo Nacional del Café.

Segundo. El numeral 2 de la cláusula tercera del Contrato FNC 278 de 2006, en línea con lo reseñado anteriormente, determina que es obligación de la FEDERACIÓN (nuevamente, en su doble condición, tanto como entidad privada como administradora del Fondo Nacional del Café) “Con el fin de cumplir con el objeto de este Contrato, la FEDERACIÓN se compromete a realizar las siguientes actividades: (...) 2) En la medida de sus posibilidades, facilitar a FNC LLC los medios necesarios que tenga a su alcance para que FNC LLC pueda cumplir con el objeto de este Contrato, así como colaborarle para el desarrollo del mismo. [...]” (se subraya).

Tercero. La cláusula cuarta del Contrato FNC 278 de 2006, conforme a lo explicado al inicio de esta respuesta, sitúa en cabeza de FNC LLC la facultad de representar a la FEDERACIÓN (de nuevo, en su doble condición, tanto como entidad privada como administradora del Fondo Nacional del Café) para los asuntos propios del giro ordinario de sus negocios, entiéndase entre ellos, los que pertenecen al Fondo Nacional de Café, según lo previsto en la cláusula séptima del Contrato de Administración del Fondo Nacional del Café, en particular los de los numerales 17, 20 y 21 de la misma regla contractual.

En lo pertinente, reza la cláusula cuarta del Contrato FNC 278 de 2006: “FNC LLC podrá representar a la FEDERACIÓN en todos los asuntos relacionados con el cumplimiento del objeto del presente Contrato, así como de los negocios y/o los objetivos comerciales de la FEDERACIÓN en el Territorio. Para tal efecto, FNC LLC tendrá las siguientes facultades: 1) Representar a la FEDERACIÓN en todos los asuntos relacionados con el giro ordinario de los negocios, ante personas naturales y/o jurídicas en las cuales la FEDERACIÓN pudiera tener algún interés o representación, [...]” (se subraya).

Cuarto. Las cláusulas décima, décima segunda, décima tercera, décima cuarta y décima sexta del Contrato FNC 278 de 2006, atinente a la planeación de actividades, remuneración de los servicios, la ordenación del gasto y su pago, solo por mencionar las más relevantes, disponen de manera clara la división presupuestal y fuente generadora del gasto, de conformidad con las actividades objeto del Contrato.

Así, por ejemplo, la cláusula décima dispone en su párrafo “FNC LLC podrá emplear en sus propios negocios los bienes y recursos que suministre la FEDERACIÓN (tanto como entidad de derecho privado como administradora del Fondo Nacional del Café) para el cumplimiento del Contrato.” (se subraya, texto

entre paréntesis fuera del original). La cláusula décima tercera dice que “La ordenación del gasto se entenderá realizada en Colombia, cuando el empleado responsable de la FEDERACIÓN autorice la transferencia de los recursos con cargo al Fondo Nacional del Café a FNC LLC para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de Contrato que guarden directa relación con los objetivos del Fondo.” (se subraya). En idéntico sentido, la cláusula décima cuarta señala que “FNC LLC autorizará los gastos con cargo al presupuesto dispuesto para cada una de las actividades objeto de este Contrato que guarden relación directa con los objetivos del Fondo Nacional del Café.”. Y, por último, la cláusula décima sexta, concerniente a la planeación, la cual establece que “La FEDERACIÓN y la FNC LLC elaborarán anualmente un plan que contendrá los objetivos específicos de las actividades encomendadas para el respectivo año, con base en el presupuesto que para el efecto apruebe el Comité Nacional de Cafeteros (máximo órgano del Fondo Nacional del Café). Tanto el plan como el presupuesto harán parte integrante del presente Contrato.” (se subraya, texto entre paréntesis fuera del original).

Todo lo anterior, una clara manifestación y desarrollo de la condición de mandatario que, por virtud del Contrato FNC 278 de 2006, puede ostentar FNC LLC frente a la FNC en su doble condición, tanto como entidad privada como administradora del Fondo Nacional del Café.

Bajo ese entendimiento, es lógico y jurídicamente procedente entender por qué la cláusula décima séptima del Contrato FNC 278 de 2006 permite que FNC LLC pueda usar las oficinas de propiedad de la FNC como administrador del FoNC para el desarrollo de las actividades que le son propias al Fondo Nacional del Café. A cuyo tenor expreso se lee: “Para el cumplimiento de los fines de este Contrato, la FNC LLC podrá utilizar las oficinas de propiedad de la FEDERACIÓN como administradora del Fondo Nacional del Café, ubicadas en la siguiente dirección 3-10-54 Kami Osaki, Shinagawa ku, Tokio 141-0021, Japón, para la ejecución de este Contrato.”.

De conformidad con todo lo explicado hasta aquí, primero, FNC LLC desarrolla actividades para y que son propias del Fondo Nacional del Café (particularmente las establecidas a numerales 17, 20 y 21 de la cláusula séptima del Contrato de Administración del Fondo Nacional del Café y que se desdoblan en la cláusula segunda del Contrato FNC 278 de 2006), y; segundo, FNC LLC es representante de la FNC como administradora del FoNC en el marco del giro ordinario de sus negocios. Así las cosas, cuando FNC LLC utiliza la oficina del FoNC ubicada en 3-10-54 Kami Osaki, Shinagawa ku, Tokio 141-0021, Japón, por virtud de la figura del mandato, inmersa, como se advirtió, en el Contrato FNC 278 de 2006, es como si el mismo FoNC estuviese utilizando la oficina de su propiedad.

*En definitiva, se insiste, FNC LLC está realizando actividades en representación del Fondo Nacional del Café, particularmente, pero sin limitarse a, las que se encuentran asociadas a asuntos de comercialización de café. Razón por la cual no existe de manera alguna como afirmar, como señala el equipo auditor de la CGR, un privado (FNC LLC) que usufructúa un inmueble adquirido con recursos parafiscales (oficina ubicada en 3-10-54 Kami Osaki, Shinagawa ku, Tokio 141-0021, Japón).*

*Referente a las actividades comerciales mencionadas en el párrafo anterior, FNC LLC ha venido desarrollando actividades y relaciones comerciales con clientes en todo el mercado asiático desde 1962, año de apertura, lo que ha permitido la ejecución del libro de ventas de café verde del FoNC en dicho mercado. Es así como en los últimos cinco años se realizaron ventas anuales en promedio a 27 clientes por 298.500 sacos de 70 Kg's, por un valor promedio de ingresos anuales para el FoNC de 86,602,409 USD, tal como se detalla en la siguiente tabla:*

<b>Año embarque</b>	<b>Sacos café verde 70 kg's</b>	<b>Valor en USD</b>
2018	356,356	80,488,411
2018	244,036	53,476,702
2020	329,456	79,895,571
2021	262,083	84,887,833
2022	300,570	134,263,526
<b>Promedio</b>	<b>298,500</b>	<b>86,602,409</b>

*Fuente: Gerencia Comercial -Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.*

*No puede perderse de vista, además, que la sociedad japonesa (FNC LLC) fue constituida para sustituir la forma legal en la que la FNC hacía presencia en el exterior, a fin de dar cumplimiento a sus funciones de comercialización como administradora del Fondo Nacional del Café y minimizar los riesgos de índole empresarial y laboral que dicha operación puede suponerle al Fondo Nacional del Café.*

*Con todo, carece de fundamento la observación y las afirmaciones de la CGR cuando sostiene que existe un hallazgo en cabeza de la FNC como administradora del FoNC por cuanto que el FoNC no devenga ingresos por el supuesto uso particular que un privado (FNC LLC) hace de la oficina de Tokio (de propiedad del FoNC), cuando, como se ha demostrado, esa sociedad de derecho privado (FNC LLC) actúa para y en representación del Fondo Nacional del Café y se erige para salvaguardar los posibles riesgos que esa gestión puede implicar a la cuenta parafiscal. De allí que amablemente se solicite al equipo auditor de la CGR el retiro de la presente observación.*

## **Análisis de la respuesta**

La FNC en su respuesta enlistó una serie de actividades desarrolladas por FNC LLC para el cumplimiento de los fines del FoNC relacionados con la promoción, publicidad y venta del café, de acuerdo con las obligaciones conferidas en el marco del Contrato N.º 278 de 2006, sin adjuntar los soportes correspondientes que validaran las gestiones adelantadas.

Sin embargo, tal como se confirma en la respuesta, dicho contrato fue suscrito por la FNC en su doble condición de administradora del FoNC y como entidad de derecho privado, lo cual, genera que, en principio se presente un posible conflicto de intereses, dado que debían priorizarse beneficios económicos para Fondo sobre los de LLC.

En ese sentido, se reitera que en el marco de este negocio jurídico, FNC LLC también ejecuta sus propios negocios con terceros, así como funciones de la FNC como entre privado de carácter gremial (Cláusulas 9 y 23), haciendo uso de un inmueble adquirido con recursos parafiscales, clasificado como propiedades, planta y equipo, destinado a la operación exclusiva del FoNC y para el cual, la CGR, no evidenció el pago de una contraprestación por la ocupación de las oficinas o la suscripción de un acuerdo por usufructo del espacio para la realización de actividades no asociadas con los fines del FoNC.

De acuerdo con lo establecido previamente, el uso de las oficinas ubicadas en el edificio “EMCOLOMBIA” en Tokio, Japón, conferido a la empresa FNC LLC de acuerdo con la cláusula 17, está destinado solamente al desarrollo de las obligaciones y gestiones propias del FoNC.

Cabe mencionar que, por parte de la CGR, no se cuestionan las razones que llevaron a la constitución de la empresa en mención bajo las normas japonesas, como tampoco las funciones designadas para representar a la FNC en estos mercados asiáticos. El hecho observado radica en la pérdida de beneficios económicos por el goce y disfrute de un bien adquirido con recursos parafiscales y en el cual se están adelantando negocios, gestiones y transacciones de privados que no aportan ni generan provecho a los intereses y propósitos del FoNC.

Por lo anterior, se valida como hallazgo administrativo.

## **Hallazgo No.12 – Oportunidad del registro y revelación de las cavas de París. (A)**

Decreto 403 de 2020 por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.

*“Artículo 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:*

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

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

*(...)*

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

*(...)*

Cláusula séptima del Contrato de Administración del Fondo Nacional del Café de 2016 establece sobre las obligaciones de la Federación como administradora del Fondo lo siguiente:

*“Capítulo IV, administración y operación del Fondo Nacional del Café*

*CLÁUSULA SÉPTIMA. OBLIGACIONES DE LA FEDERACIÓN COMO ADMINISTRADORA DEL FONDO NACIONAL DEL CAFÉ: La FEDERACIÓN, como Administradora del FONDO, tendrá las siguientes obligaciones:*

*(...)*

*4) Administrar los recursos del FONDO, preparar sus flujos de caja, llevar su contabilidad, manejar su liquidez con entidades financieras de reconocida solvencia a en títulos de reconocida seguridad y adecuada rentabilidad, cobrar sus acreencias y gestionar y atender sus compromisos.*

*(...)*

29) *Administrar programas de inversión, que incluyen la capitalización o liquidación de fondos de crédito de fomento y de empresas en las cuales el FONDO sea accionista; la construcción, adquisición, reparación y venta de inmuebles; la compra y venta de maquinaria y equipo; la reinversión de los dividendos de las empresas; el desembolso y recaudo de los préstamos que se concedan con los recursos del FONDO y el servicio de la deuda, para operaciones distintas de la comercial, previa autorización del Comité Nacional de Cafeteros.*

(...)

Anexo Técnico compilatorio y actualizado 1-2019, de las Normas de Información Financiera NIIF, grupo 1<sup>19</sup>

## CAPÍTULO 1—EL OBJETIVO DE LA INFORMACIÓN FINANCIERA CON PROPÓSITO GENERAL

*1.2 El objetivo de la información financiera con propósito general<sup>1</sup> es proporcionar información financiera sobre la entidad que informa que sea útil a los inversores, prestamistas y otros acreedores existentes y potenciales para tomar decisiones relacionadas con el suministro de recursos a la entidad.<sup>2</sup> Esas decisiones implican, a su vez, decisiones sobre:*

- a) la compra, venta o mantenimiento de patrimonio e instrumentos de deuda;*
- b) el suministro o cancelación de préstamos y otras formas de crédito; o*
- c) el ejercicio del derecho a votar u otras formas de influir en las acciones de la gerencia que afectan el uso de los recursos económicos de la entidad.*

## CAPÍTULO 2—CARACTERÍSTICAS CUALITATIVAS DE LA INFORMACIÓN FINANCIERA ÚTIL

(...)

### *Relevancia*

*2.6 La información financiera relevante es capaz de influir en las decisiones tomadas por los usuarios. La información puede ser capaz de influir en una decisión incluso si algunos usuarios eligen no aprovecharla o son ya conocedores de ella por otras fuentes.*

---

<sup>19</sup> En la Nota No. 2 de los Estados Financieros del FoNC en la vigencia 2022 sobre el Resumen de las principales prácticas y políticas contables indicó: “Por esta razón, al analizar la inconveniencia de aplicar el régimen contable definido para las entidades del gobierno, se decide aplicar para el FoNC las normas contables establecidas para los preparadores de información del Grupo 1 de las entidades del sector privado, que son las que aplica la Federación para el manejo de su contabilidad, a partir del 1 de enero de 2017.

*2.7 La información financiera es capaz de influir en las decisiones si tiene valor predictivo, valor confirmatorio o ambos.*

*(...)*

#### *Representación fiel*

*2.12 Los informes financieros representan fenómenos económicos utilizando palabras y números. Para ser útil, la información financiera debe no sólo representar los fenómenos relevantes, sino que también representar de forma fiel la esencia de los fenómenos que pretende representar. En muchas circunstancias, la esencia de un fenómeno económico y su forma legal son las mismas. Si no lo son, el suministro de información solo sobre la forma legal no representaría de forma fiel el fenómeno económico.*

*(...)*

*2.14 Una descripción completa incluye toda la información necesaria para que un usuario comprenda el fenómeno que está siendo representado, incluyendo todas las descripciones y explicaciones necesarias. Por ejemplo, una representación completa de un grupo de activos incluiría, como mínimo, una descripción de la naturaleza de los activos del grupo, una descripción numérica de todos los activos del grupo, y una descripción de qué representa la descripción numérica (por ejemplo, costo histórico o valor razonable). Para algunas partidas, una descripción completa puede también conllevar explicaciones de hechos significativos sobre la calidad y naturaleza de las partidas, los factores y las circunstancias que pueden afectar a su calidad y naturaleza, así como el proceso utilizado para determinar la descripción numérica.*

*(...)*

*2.19 La incertidumbre en la medición surge cuando los importes monetarios en los estados financieros no pueden ser observados directamente y deben, en su lugar, estimarse. El uso de estimaciones razonables es una parte esencial de la preparación de la información financiera, y no debilita la utilidad de la información siempre que las estimaciones estén descritas y explicadas de forma clara y exacta. Incluso un alto nivel de incertidumbre en la medición no impide, necesariamente, que una estimación proporcione información útil.*

#### *Verificabilidad*

*2.30 La verificabilidad ayuda a asegurar a los usuarios que la información representa fielmente los fenómenos económicos que pretende representar. Verificabilidad significa que observadores independientes y 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, junto con las probabilidades correspondientes.*

#### *Oportunidad*

*2.33 Oportunidad significa tener información disponible para los decisores a tiempo de ser capaz de influir en sus decisiones. Generalmente, cuanto más antigua es la información menos útil resulta. Sin embargo, cierta información puede continuar siendo oportuna durante bastante tiempo después del cierre de un periodo sobre el que se informa debido a que, por ejemplo, algunos usuarios pueden necesitar identificar y evaluar tendencias.*

## CAPÍTULO 5—RECONOCIMIENTO Y BAJA EN CUENTAS

#### *Representación fiel*

*5.18 El reconocimiento de un activo o pasivo concreto es apropiado si proporciona no solo información relevante, sino también una representación fiel de ese activo o pasivo, así como de cualquier ingreso, gasto o cambios en el patrimonio resultantes. El que pueda proporcionarse una representación fiel podría verse afectado por el nivel de incertidumbre en la medición asociada con el activo o pasivo, o por otros factores.*

#### *Incertidumbre en la medición*

*5.19 Para que un activo o pasivo sea reconocido, debe ser medido. En muchos casos, estas medidas deben estimarse y están, por ello, sujetas a incertidumbre en la medición. Como se destaca en el párrafo 2.19, el uso de estimaciones razonables es una parte esencial de la preparación de la información financiera y no debilita la utilidad de la información si las estimaciones están descritas y explicadas de forma clara y precisa. Incluso un alto nivel de incertidumbre en la medición no necesariamente impide que una estimación proporcione información útil.*

## CAPITULO 6 – MEDICIÓN

#### *Costo Histórico*

*(...)*

*6.5 El costo histórico de un activo cuando se adquiere o crea es el valor de los costos incurridos en su adquisición o creación, que comprende la contraprestación pagada para adquirir o crear el activo, más los costos de*

*transacción. El costo histórico de un pasivo cuando se incurre en él o es tomado es el valor de la contraprestación recibida para incurrir o tomarlo, menos los costos de la transacción.*

*6.6 Cuando se adquiere o crea un activo, o se incurre o asume un pasivo como resultado de un suceso que no es una transacción en términos de mercado (véase el párrafo 6.80), puede no ser posible identificar un costo, o el costo puede no proporcionar información relevante sobre el activo o pasivo. En algunos de estos casos, se usa un valor corriente del activo o pasivo como un costo atribuido en el reconocimiento inicial, y ese costo atribuido se utiliza como punto de partida para la medición posterior a costo histórico.*

#### *Valor razonable*

*6.12 Valor razonable es el precio que se recibiría por vender un activo o que se pagaría por transferir un pasivo en una transacción ordenada entre participantes de mercado, en la fecha de la medición.*

*6.13 El valor razonable refleja la perspectiva de los participantes del mercado—participantes en un mercado al que tiene acceso la entidad. El activo o pasivo se mide usando los mismos supuestos que los participantes del mercado utilizarían al fijar el precio del activo o pasivo, en el supuesto de que dichos participantes del mercado actuasen en su mejor interés económico.*

## CAPÍTULO 7- PRESENTACIÓN E INFORMACIÓN A REVELAR

### *Clasificación*

*7.7 La clasificación es la organización de los activos, pasivos, patrimonio, ingresos y gastos sobre la base de las características compartidas a efectos de presentación e información a revelar. Estas características incluyen—pero no se limitan a—la naturaleza de la partida, su papel (función) dentro de las actividades de negocio llevadas a cabo por la entidad y la forma de medirla.*

*7.8 La clasificación conjunta de activos, pasivos, patrimonio, ingresos o gastos diferentes puede ensombrecer información relevante, reducir la comprensibilidad y comparabilidad y, además, puede no proporcionar una representación fiel de lo que se pretende representar.*

Norma Internacional de Contabilidad 1. Presentación de Estados Financieros.

*“Estados Financieros*

*Presentación razonable y cumplimiento de las NIIF*

17. En casi la totalidad de las circunstancias, una entidad logrará una presentación razonable cumpliendo con las NIIF aplicables. Una presentación razonable también requiere que una entidad:

(a) Seleccione y aplique las políticas contables de acuerdo con la NIC 8 Políticas Contables, Cambios en las Estimaciones Contables y Errores. La NIC 8 establece una jerarquía normativa, a considerar por la gerencia en ausencia de una NIIF que sea aplicable específicamente a una partida.

(b) Presente información, que incluya a las políticas contables, de una forma que sea relevante, fiable, comparable y comprensible.

(c) Suministre información adicional, siempre que el cumplimiento con los requerimientos especificados por las NIIF resulte insuficiente para permitir a los usuarios comprender el impacto de determinadas transacciones, de otros sucesos o condiciones, sobre la situación financiera y el rendimiento financiero de la entidad.

#### Notas

112. Las notas:

(a) presentarán información acerca de las bases para la preparación de los estados financieros, y sobre las políticas contables específicas utilizadas de acuerdo con los párrafos 117 a 124;

(b) revelarán la información requerida por las NIIF que no haya sido incluida en otro lugar de los estados financieros; y

(c) proporcionarán información que no se presente en ninguno de los estados financieros, pero que es relevante para entender cualquiera de ellos.

Política Contable Fondo Nacional del Café.

#### *“Propiedades De Inversión*

*Corresponde a terrenos y construcciones, mantenidos para obtener rentas o apreciaciones de capital.*

*La política seleccionada por el Fondo Nacional del Café para la medición de estos activos es el costo, menos la depreciación acumulada y las pérdidas por deterioro; en la transición, aplicó la excepción de primera vez que permite adoptar como costo, el costo atribuido que corresponde al valor contable que tuvieron dichos activos en la fecha de transición, de acuerdo con los principios contables vigentes en esa fecha, siempre que el mismo fuera similar al valor razonable.*

*Adicionalmente, de forma periódica el FoNC realiza un análisis de las propiedades de inversión, el cual le permite evidenciar si existen indicios de deterioro, con el fin de reconocer tal situación en el resultado del periodo.*

Los activos clasificados en esta categoría son sometidos al proceso de amortización mensual con cargo al resultado del periodo, proceso que permite reconocer el desgaste de estos activos.

Por otra parte, considerando la cantidad de inmuebles que posee, la ubicación de los mismos en el territorio, así como la relación costo eficiente que puede resultar de la práctica de avalúos comerciales para obtener el valor razonable que de conformidad con la NIC 40 debe ser revelado, el FoNC clasifica sus activos según los rangos de valor de los últimos avalúos disponibles, según la ubicación de los mismos sea urbana o rural y según el entorno de desarrollo al cual corresponda el municipio en donde se encuentra ubicado el bien.

Con fundamento en lo anterior define el tipo de acción a desarrollar con miras a obtener el valor razonable de los inmuebles y la periodicidad con la cual se debe obtener dicho valor razonable. Lo anterior sin perjuicio de los avalúos que se deben realizar cuando uno de estos bienes presenta indicios de deterioro de sus condiciones, con el fin de determinar el importe de dicho deterioro.

En cuanto a las acciones a desarrollar con miras a obtener el valor razonable de estos bienes se tienen 2. La primera, la ejecución de avalúos comerciales realizados por expertos en la materia y la segunda, la determinación del valor razonable mediante el uso de índices económicos e información, tales como el Índice de Precios al Consumidor - IPC, el Índice de Valoración Predial - IVP, el Índice de Valoración Inmobiliaria Urbana y Rural - IVIUR, el Observatorio de Suelo y Dinámica Inmobiliaria - OSDI y el informe de Mercado de Tierras Rurales publicado por la Unidad de Planeación Rural Agropecuaria de Colombia - UPRA. En cuanto a la periodicidad con la cual se determina el valor razonable para fines de revelación, cuando se trate de avalúos comerciales, esta va entre los 3 y los 5 años, y cuando se trate de actualización por índices económicos va de 1 a 4 años.

En ambas situaciones, el proceder dependerá del valor del último avalúo disponible y del entorno de desarrollo del municipio donde se encuentre ubicado el inmueble.

Así las cosas, para el caso de los inmuebles ubicados en municipios clasificados en la categoría de entorno de desarrollo robusto y cuyo valor según el último avalúo disponible sea superior a los 3.000 millones de pesos, se les practica avalúo comercial con fines de revelación cada tres años. Inmuebles ubicados en municipios clasificados en el entorno de desarrollo temprano, cuyo valor según el último avalúo disponible sea igual o inferior a \$250 millones de pesos, se les determina su valor razonable cada 4 años mediante el uso de los índices señalados en párrafos precedentes.

*Lo que se busca con esta línea de acción, es que el costo de determinar el valor razonable, sea justificado a partir de la relevancia material de la información a revelar.*

Verificados los soportes contables de las cavas No. 46 lote 440 y No. 51 lote 445 ubicadas en la ciudad de París, Francia, se evidenció que las mismas fueron registradas contablemente hasta el año 2020, pese a que se adquirieron con recursos del FoNC en 1974, es decir, 46 años después de su compra.

Acorde con el comprobante contable 1000000500 del 28 de agosto de 2020, el registro del mismo, se realizó en la cuenta 40203004006 “Otros ingresos – Otros aprovechamientos”; sin embargo, no se sustentaron las razones para que, en los estados financieros de transición a Normas Internacionales de 2017, no estuvieran registrados en contabilidad.

En cuanto al valor con el que fueron incorporados los bienes a la contabilidad, pese a que la entidad en su política contable para *Propiedades, Planta y Equipo* establece que se registrarán a su costo histórico, en oficio GF&RO23C07559 del 07 de noviembre de 2023, la FNC manifestó que: *“considerando que de haber estado registrado este activo en la contabilidad al momento de la transición a NIIF se hubiera utilizado el valor razonable del mismo en dicha fecha, se procedió a determinar, vía deflactación, con base en el avalúo obtenido en el año 2020, cuál habría sido el valor razonable de dicho inmueble a 31 de diciembre de 2016”*. No obstante, verificado el documento allegado, el mismo no corresponde a un avalúo técnico, sino un informe de estimación de valor comercial, el cual se realizó con base en valores de propiedades similares, pero sin inspección física de los inmuebles, ni verificación de indicios de deterioro. De igual manera, tampoco quedó revelado en Notas la estimación contable al respecto.

Así mismo, se encontró que, desde el 2018, se aprobó según acta del Comité Directivo de la FNC N.º 15 del 2 de octubre de ese año, la venta de las cavas N.º 46 lote 440 y N.º 51 lote 445 ubicadas en París Francia; sin embargo, contrario a la política contable y las Normas Internacionales de Información Financiera, se evidenció que, los inmuebles no se encuentran reclasificados como activos para la venta, ni revelado su valor razonable en la nota respectiva.

La situación expuesta, se presentó por el incumplimiento de las funciones de la FNC como administradora del FoNC y la inobservancia de las Normas Internacionales de Información Financiera y la política contable del FoNC por parte de la Gerencia Administrativa y Financiera y el Contador General de la FNC.

Hechos que generaron que los Estados financieros de las vigencias 2017 (primero en convergencia a NIIF), 2018 y 2019 presentaran subestimación de los Activos por la no incorporación de los inmuebles en la contabilidad, incertidumbre en el valor revelado a partir de la vigencia 2020, riesgos de daño y deterioro por la falta de control de los bienes, riesgos en la toma de decisión frente a la venta de las cavas y que las mismas se transen a un menor valor del valor real del mercado de los inmuebles.

Hallazgo con incidencia administrativa.

### **Respuesta de la entidad**

*Señala el equipo auditor que al verificar los soportes contables de las cavas No. 46 lote 440 y No. 51 lote 445 ubicadas en la ciudad de París, Francia, se evidenció que las mismas fueron registradas contablemente hasta el año 2020, pese a que se adquirieron con recursos del FoNC en 1974, es decir, que fueron registradas 46 años después de su compra.*

*Sobre esta parte de la observación, le asiste razón al equipo auditor en relación con que fueron incorporadas en la contabilidad en el año 2020. Sin embargo, pasa de largo el equipo auditor el hecho de que, en la debida diligencia como administradores, precisamente en el año 2020 se procedió con la incorporación en la contabilidad de estos activos, reconociendo que los mismos debían ser propiedad del Fondo Nacional del Café de acuerdo a los antecedentes verificados. Haber hecho cosa distinta, o haber omitido el registro habría constituido un inconveniente mayor frente a la situación advertida, como quiera que habría perpetuado el error en lugar de solucionarlo.*

*Por otra parte, señala el equipo auditor que no se sustentaron las razones por las cuales en los estados financieros de transición a Normas Internacionales de 2017 no estuvieran registrados estos activos. En criterio de la Federación, esta afirmación puede entenderse desde dos perspectivas: i) Las consultas realizadas por el equipo auditor a la Federación en desarrollo de la auditoría y las respuestas entregadas por la Federación y ii) Las revelaciones en los estados financieros del Fondo Nacional del Café correspondientes a la vigencia 2017, o incluso de la vigencia 2020, año en el que se produjo la incorporación a la contabilidad del Fondo de estos activos.*

*Con respecto a la primera perspectiva, señalamos que el equipo auditor no consultó esa situación en el ejercicio de su auditoría. No obstante, la realidad es que tanto en el año 2020 en el que se incorporaron contablemente los activos,*

como en la actualidad, aún desconocemos las razones por las cuales estos activos no estaban registrados.

Ahora bien, analizando los documentos que se encontraron sobre el tema, presumimos que por error, estos activos se pudieron dar de baja en el momento en que se vendieron los otros activos principales a los que estos depósitos estaban anexos, que fueron adquiridos en el año 1974. Es más, considerando que estos activos son depósitos o bodegas de almacenamiento, es probable que como tal nunca hubieran estado registrados como unidades inmobiliarias independientes en la contabilidad, sino como unidades complementarias y en consecuencia, al vender los locales, se dio de baja el activo que existía, el cual pudo incluir su correspondiente depósito. Sin embargo, reiteramos que dada la antigüedad de las operaciones, no podremos conocer con exactitud las razones que en su momento dieron lugar a la particular situación que fue debidamente corregida en el 2020.

Con respecto a la segunda perspectiva, es decir las revelaciones en los estados financieros, lo primero que debe ser informado es que la base para la transición a Normas Internacionales de Contabilidad eran los activos y pasivos que figuraban en la contabilidad del Fondo bajo el Régimen de Contabilidad Pública al 31 de diciembre de 2016. En consecuencia, como estos activos no estaban reconocidos contablemente en la fecha de transición, no fueron incorporados entonces en el balance de apertura bajo NIIF a 1 de enero de 2017.

Hecha la anterior claridad, informamos al equipo auditor que la razón por la cual la Federación no consideró adecuado hacer alguna revelación sobre esta situación en los estados financieros del Fondo Nacional del Café tiene que ver con la materialidad del hecho, según se muestra en el siguiente cuadro:

Concepto	Importe USD a Dic. 2020	% sobre el concepto
Activos incorporados	10.676	100,0000%
Activos totales	844.424.815	0,0013%
Propiedades, Planta y Equipos FoNC	220.465.821	0,0048%
Ingresos de Actividades Ordinarias FoNC	651.574.525	0,0016%

Con la información del cuadro anterior se puede concluir con claridad que la cifra de la incorporación no resultaba material frente a ninguno de los conceptos principales que usualmente son considerados para analizar la materialidad de un evento en la contabilidad.

El concepto de materialidad está descrito en el párrafo 7 de la NIC 1 de la siguiente manera: “Materialidad (o importancia relativa) Las omisiones o

*inexactitudes de partidas son materiales o tienen importancia relativa si pueden, individualmente o en su conjunto, influir en las decisiones económicas tomadas por los usuarios sobre la base de los estados financieros. ....”*

*Por otra parte, el párrafo OB2 del Marco Conceptual de las Normas Internacionales de Información Financiera señala lo siguiente: “El objetivo de la información financiera con propósito general es proporcionar información financiera sobre la entidad que informa que sea útil a los inversionistas y acreedores existentes y potenciales para tomar decisiones sobre el suministro de recursos a la entidad. ....”*

*Así mismo, la NIC 1 en su párrafo 31 señala: “Algunas NIIF especifican la información que se requiere incluir en los estados financieros, los cuales incluyen las notas. No es necesario que una entidad revele información específica requerida por una NIIF si la información procedente de la revelación carece de importancia relativa...”*

*También el párrafo IN1 del Documento de Práctica No. 2 de las NIIF - Realización de Juicios sobre Materialidad e Importancia Relativa de Septiembre de 2017 señala: “El objetivo de los estados financieros con propósito general es proporcionar información financiera sobre una entidad que informa que sea útil a los inversores, prestamistas y otros acreedores existentes y potenciales para tomar decisiones sobre el suministro de recursos a la entidad. La entidad identifica la información necesaria para cumplir ese objetivo mediante la realización de juicios apropiados sobre materialidad o importancia relativa.”*

*En la misma línea, el párrafo IN3 del mismo documento señala: “La necesidad de juicios sobre materialidad o importancia relativa está presente en todo el proceso de preparación de los estados financieros. Una entidad realiza juicios sobre materialidad o importancia relativa al tomar decisiones sobre el reconocimiento y medición, así como presentación e información a revelar. Los requerimientos de las*

*Normas NIIF solo necesitan aplicarse si su efecto es material o tiene importancia relativa para el conjunto completo de los estados financieros.”*

*Finalmente, el párrafo 57 del mismo documento indica lo siguiente: “Los estados financieros son menos comprensibles para los usuarios principales si la información se organiza de forma poco clara. De forma análoga, los estados financieros son menos comprensibles si una entidad agrega partidas materiales o con importancia relativa que tienen distintas naturalezas o funciones, o si la información material o con importancia relativa se ensombrece, por ejemplo, mediante una cantidad excesiva de información no material o sin importancia relativa”. (Subrayado fuera de texto).*

*Estos son solo algunos apartes normativos que se ocupan de la descripción de materialidad e importancia relativa y que fueron considerados por la Federación para omitir alguna revelación sobre la incorporación de estos activos, como quiera que las actividades fundamentales e importantes del Fondo Nacional del Café en nada dependen de una situación como la advertida con estos activos.*

*Todo lo anterior soporta las razones de la no revelación y como puede analizar el equipo auditor, estas no tienen que ver con el hecho de haber incorporado los activos con cargo a los otros ingresos del Fondo Nacional del Café, tal y como lo afirma el equipo auditor en la observación. Adicionalmente, tratándose de la incorporación por efecto del reconocimiento de un activo sin contraprestación actual, no encuentra la Federación otra forma de hacerlo que no fuera afectando los otros ingresos del Fondo Nacional del Café.*

*Ahora bien, en relación a la afirmación del equipo auditor en el sentido de que este activo debería haber sido clasificado como un activo mantenido para la venta, con el argumento de que dicha venta había sido aprobada por el Comité Directivo, es necesario indicar que la NIIF 5 contiene varios criterios para ser considerados al momento de clasificar un activo como disponible para la venta y no únicamente la aprobación de la venta. Los párrafos 7 y 8 de la citada norma señalan lo siguiente:*

*Párrafo 7: “Para aplicar la clasificación anterior, el activo (o el grupo de activos para su disposición) debe estar disponible, en sus condiciones actuales, para su venta inmediata, sujeto exclusivamente a los términos usuales y habituales para la venta de estos activos (o grupos de activos para su disposición), y su venta debe ser altamente probable.” El subrayado es nuestro.*

*Párrafo 8: “Para que la venta sea altamente probable, el nivel apropiado de la gerencia, debe estar comprometido con un plan para vender el activo (o grupo de activos para su disposición), y debe haberse iniciado de forma activa un programa para encontrar un comprador y completar dicho plan. Además, la venta del activo (o grupo de activos para su disposición) debe negociarse activamente a un precio razonable, en relación con su valor razonable actual. Así mismo, debe esperarse que la venta cumpla las condiciones para su reconocimiento como venta finalizada dentro del año siguiente a la fecha de clasificación, con las excepciones permitidas en el párrafo 9, y además las actividades requeridas para completar el plan deberían indicar que es improbable que se realicen cambios significativos en el plan o que el mismo vaya a ser cancelado. La probabilidad de aprobación por los accionistas (si se requiere en la jurisdicción) debe considerarse como parte de la evaluación de si la venta es altamente probable.” El subrayado es nuestro.*

*Finalmente el párrafo 26 de la misma norma señala: “Si una entidad ha clasificado un activo (o grupo de activos para su disposición) como mantenido para la venta o como mantenido para su distribución a los propietarios, pero dejan de cumplirse los criterios de los párrafos 7 a 9 (para el mantenido para la venta) o del párrafo 12A (para el mantenido para su distribución a los propietarios), la entidad dejará de clasificar el activo (o grupo de activos para su disposición) como mantenido para la venta o mantenido para su distribución a los propietarios (respectivamente). En estos casos, una entidad seguirá las guías de los párrafos 27 a 29 para contabilizar este cambio excepto cuando aplique el párrafo 26A”. El subrayado es nuestro.*

*Nótese como uno de los elementos presentes de manera permanente en este análisis es el que la venta debe ser altamente probable y d debe esperarse su materialización en un término de un año. Por tanto, si bien existía aprobación para su venta, al momento de la incorporación del activo a la contabilidad, dicha venta no era considerada altamente probable, precisamente por las particularidades del bien. Es más, en la actualidad, continúa considerándose que la venta no es altamente probable. Ello no obsta para que la Federación como administradora del Fondo siga desplegando su mayor diligencia para lograr un resultado positivo para el Fondo.*

*Finalmente, en relación a la observación del equipo auditor que indica que el avalúo que sirvió de base para la incorporación del activo no corresponde a un avalúo técnico sino a un informe de estimación de valor comercial, considera la Federación que el informe de estimación del valor comercial es un documento adecuado, pues el mismo permite estimar el valor razonable del bien. Adicionalmente, en salvaguarda de los recursos del Fondo Nacional del Café, teniendo en cuenta el valor del inmueble y su ubicación, habría resultado bastante más oneroso para el Fondo Nacional del Café la práctica de un avalúo técnico que entre otras cosas, no es exigido por las NIIF para el reconocimiento contable.*

*De conformidad con lo expuesto el reconocimiento contable de las bodegas en 2020 se encuentra debidamente justificado y explicado. No obstante la Federación directamente y a través de la administradora de la copropiedad y de la oficina en Europa le hizo seguimiento y control a los mencionados inmuebles.*

*Por todo lo descrito, respetuosamente se solicita al equipo auditor el retiro de la observación, considerando, además de todos los aspectos argumentados, que el reconocimiento del activo si bien pone de presente que se cometió un error en el pasado, a la fecha de realización de la auditoría ya había sido subsanado y por iniciativa de la Federación como administradora del Fondo.*

## Análisis de la respuesta

Del argumento presentado por la FNC en el que señala *“pasa de largo el equipo auditor el hecho de que, en la debida diligencia como administradores, precisamente en el año 2020 se procedió con la incorporación en la contabilidad de estos activos, reconociendo que los mismos debían ser propiedad del Fondo Nacional del Café de acuerdo a los antecedentes verificados. Haber hecho cosa distinta, o haber omitido el registro habría constituido un inconveniente mayor frente a la situación advertida, como quiera que habría perpetuado el error en lugar de solucionarlo”*, la CGR no cuestiona el registro efectuado, sino la certeza del valor con el que se realizó el reconocimiento, así como la oportunidad del mismo frente al tiempo de adquisición de los depósitos.

Por otro lado, no es de recibo por parte de la CGR la afirmación de la FNC cuando indica que *“el equipo auditor no consultó esa situación en el ejercicio de su auditoría”*, en cuanto a que, mediante oficio 2023EE0192654 del 1 de noviembre de 2023, se solicitó el envío de copia del avalúo que soportó el registro a costo histórico de las Cavas para el año 2018, durante el régimen de transición a normas internacionales y su respectiva nota contable, respuesta a la cual, la FNC puso en conocimiento del ente de control, que las cavas solo fueron registradas en la contabilidad hasta el 2020, sin presentar los argumentos correspondientes que justificaran su incorporación tardía, siendo que los mismos fueron comprados por el FoNC en 1974.

Siguiendo lo dicho previamente y con base en lo manifestado por la FNC *“dada la antigüedad de las operaciones, no podremos conocer con exactitud las razones que en su momento dieron lugar a la particular situación que fue debidamente corregida en el 2020”*, deja visto las deficiencias en el seguimiento y control de los bienes inmuebles por parte de la FNC como administradora del FoNC, lo anterior, en virtud de lo establecido en el anexo técnico compilatorio y actualizado 1-2019, de las Normas de Información Financiera NIIF, grupo 1 que reseña:

*“4.19 El control vincula un recurso económico con una entidad. La evaluación de si existe control ayuda a identificar el recurso económico que contabiliza la entidad. Por ejemplo, una entidad puede controlar una parte proporcional de una propiedad inmobiliaria sin controlar la totalidad de los derechos que surgen de la propiedad de dicho elemento. En estos casos, el activo de la entidad es su participación en la propiedad que controla, no los derechos que surgen de poseer la propiedad en su totalidad, la cual no controla.*

*4.20 Una entidad controla un recurso económico si tiene la capacidad presente de dirigir el uso del recurso económico y obtener los beneficios económicos que*

*pueden proceder de éste. El control incluye la capacidad presente de impedir que terceros dirijan el uso del recurso económico y la obtención de los beneficios económicos que pueden proceder de éste. De ello se deduce que, si una parte controla un recurso económico, ningún tercero controla ese recurso”.*

En ese sentido, si bien la FNC subsanó el error frente a la incorporación de las cavas en los activos del FoNC, no lo exonera de la falta de control evidenciada y que suscitara la pérdida de capacidad para la generación de beneficios económicos producto del aprovechamiento y explotación de los inmuebles.

Respecto a lo señalado por la FNC sobre la materialidad e importancia relativa de los inmuebles, se ajusta la observación por parte de la CGR, retirando lo concerniente a la revelación del registro en otros ingresos, al no ser material para la cuenta: *“de igual forma, no se reveló dicha información en la nota respectiva, dado que el registro quedó como otros ingresos, lo que no era acorde con la realidad del ingreso del bien.”*

Por otra parte, no es de recibo la justificación presentada por la FNC referente a la no clasificación del activo disponible por no encontrarse *“altamente probable para la venta”*, en tanto que, de acuerdo con la información y documentos aportados en el desarrollo de la auditoría, la CGR evidenció que para el 2018, se contaba con una oferta de compra cierta, en la que se tenía identificado a un comprador y se había propuesto un valor para su adquisición, razón por la cual, la Dirección Jurídica de la FNC emitió un concepto favorable para la venta, el cual fue tenido en cuenta por el Comité Directivo para conceder la respectiva autorización, según consta en el Acta N.º 15 del 2 de octubre de 2018.

Adicionalmente, en el oficio GF&RO23C07265 del 25 de octubre de 2023, ante el requerimiento de la CGR sobre el estado del proceso de venta de los depósitos, la FNC señaló que *“a través de la empresa administradora del Edificio se logró una oferta de compra, pero fue interrumpida por la misma administración del edificio debido a las deudas que tenía en el momento, el tercero interesado en comprar las bodegas. Hace un par de meses el mismo comprador manifestó su interés en retomar las conversaciones tendientes a la compra de las bodegas. Ya nos hemos puesto en contacto con la Notaría en París para proceder con los documentos y trámites necesarios. Son procesos lentos que requieren de varias formalidades y permisos locales y nacionales de plagas y contaminantes, para los que se están haciendo los trámites que permitan llevar a cabo la venta satisfactoriamente”.*

Referente a lo expuesto por la FNC *“el informe de estimación del valor comercial es un documento adecuado, pues el mismo permite estimar el valor razonable del bien”*, se arguye que, al no poder realizar el reconocimiento por el modelo de

costo ante la imposibilidad de contar con los costos iniciales y los costos posteriores debido a la inoportunidad del registro contable de los inmuebles, se requería tener el valor razonable.

En tal sentido, el documento de estimación utilizado para reconocer el valor de las cavas, no permite tener certidumbre sobre el valor razonable, a la luz del párrafo 11 de la NIIF 13 que indica que, para su medición se *“tendrá en cuenta las características del activo (...) de la misma forma en que los participantes del mercado las tendrían en cuenta al fijar el precio de dicho activo (...)”* y menciona elementos como condición, localización y restricciones de uso; pero al no tener ni el metraje de los inmueble, ni las condiciones físicas de los mismos (al no haberse realizado inspección *in situ*), el documento no da información suficiente que pueda satisfacer los criterios de reconocimiento y medición inicial y posterior.

Dado lo anterior, el documento con el cual se soportó el registro de las cavas no corresponde a una representación fiel de los activos<sup>20</sup>, en tanto que, no tomó en consideración sus características, tamaño real y estado de deterioro.

Tampoco es de recibo el argumento planteado por la FNC, en el cual indica que *“en salvaguarda de los recursos del Fondo Nacional del Café, teniendo en cuenta el valor del inmueble y su ubicación, habría resultado bastante más oneroso para el Fondo Nacional del Café la práctica de un avalúo técnico que entre otras cosas”*, en la medida que, en el año 2018, la FNC a través de su oficina en Holanda<sup>21</sup> contactó a una empresa inmobiliaria en París para que practicara un avalúo oficial a los inmuebles; sin embargo, el mismo no pudo llevarse a cabo dadas las dificultades para el ingreso a las cavas producto de la pérdida de las llaves de acceso<sup>22</sup> y no por factores económicos que afectaran los recursos del FoNC, tal como lo expone la FNC.

Por lo expuesto previamente, se valida como hallazgo administrativo.

---

<sup>20</sup> **Representación fiel**

**5.18** *El reconocimiento de un activo o pasivo concreto es apropiado si proporciona no solo información relevante, sino también una representación fiel de ese activo o pasivo, así como de cualquier ingreso, gasto o cambios en el patrimonio resultantes. El que pueda proporcionarse una representación fiel podría verse afectado por el nivel de incertidumbre en la medición asociada con el activo o pasivo, o por otros factores.*

<sup>21</sup> Denominado oficialmente Países Bajos desde 2020.

<sup>22</sup> Según consta en el memorando de la FNC DJ218C10096 del 1 de octubre de 2018, aportado mediante oficio GF&RO23C07265 del 25 de octubre de 2023.

### Hallazgo No. 13 - Administración de las cavas de París. (A)

Decreto 403 de 2020 por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.

*“Artículo 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:*

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

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

(...)

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

(...)

Contrato de Administración del Fondo Nacional del Café de 2016.

*“Capítulo IV, administración y operación del Fondo Nacional del Café*

*CLÁUSULA SÉPTIMA. OBLIGACIONES DE LA FEDERACIÓN COMO ADMINISTRADORA DEL FONDO NACIONAL DEL CAFÉ: La FEDERACIÓN, como Administradora del FONDO, tendrá las siguientes obligaciones:*

(...)

*4) Administrar los recursos del FONDO, preparar sus flujos de caja, llevar su contabilidad, manejar su liquidez con entidades financieras de reconocida solvencia a en títulos de reconocida seguridad y adecuada rentabilidad, cobrar sus acreencias y gestionar y atender sus compromisos.*

(...)

29) Administrar programas de inversión, que incluyen la capitalización o liquidación de fondos de crédito de fomento y de empresas en las cuales el FONDO sea accionista; la construcción, adquisición, reparación y venta de inmuebles; la compra y venta de maquinaria y equipo; la reinversión de los dividendos de las empresas; el desembolso y recaudo de los préstamos que se concedan con los recursos del FONDO y el servicio de la deuda, para operaciones distintas de la comercial, previa autorización del Comité Nacional de Cafeteros.

(...)

Del análisis efectuado por la CGR a los documentos aportados por la FNC, sobre los depósitos (cavas) 46 y 51 ubicados en el pasaje comercial de Champs Élysées en París, Francia, adquiridos con recursos del FoNC en 1974, se observó lo siguiente:

- Presentan una situación de desatención, derivado de la ausencia de mantenimiento, conservación y custodia física<sup>23</sup>.
- No se realizó oportunamente el pago de los impuestos en el 2017 y 2018, y en cuotas de administración estos depósitos mantienen a la fecha una deuda que asciende a 5.634,07€<sup>24</sup>; pese a contar con recursos presupuestales aprobados por el Comité Nacional de Cafeteros para los gastos asociados al sostenimiento y operación de los bienes inmuebles.
- Las cavas no se encuentran amparadas por una póliza de seguro, según lo indicado por la FNC en la respuesta GF&RO23C07559 del 07 de noviembre de 2023, donde se manifiesta la negativa por parte de las empresas aseguradoras en Francia, por su condición de dependencia al no estar asociadas a un local o inmueble principal.

La situación expuesta, se presenta debido a las deficiencias en la administración y custodia de los inmuebles en el exterior por parte de la Oficina de Europa y el área de bienes y servicios de la FNC, contrario a las obligaciones conferidas en el Contrato de Mandato de 2016, al no adelantar de manera oportuna las acciones tendientes a la recuperación material de los depósitos y el saneamiento de su infraestructura y obligaciones, lo que genera riesgos a los recursos parafiscales por mayores daños y deterioro físico de los depósitos, la incurrancia en pago de multas, sanciones y/o intereses moratorios por cuotas de administración o pagos extemporáneos de los impuestos, exposición a ocupación

<sup>23</sup> Información obtenida del memorando FNC DJ218C10096 del 1 de octubre de 2018, en el cual se adjuntan informes de visitas realizadas por la oficina de Europa de la FNC a las cavas ubicadas en París, que dan cuenta del estado en la que se encuentran, las dificultades para acceder a las mismas y la posible ocupación indebida por parte de un tercero.

<sup>24</sup> Equivalente en peso colombiano a \$25.329.821. Se aplicó la TRM del 11/10/2023 fecha límite para el pago según cuenta de cobro remitida el 21/09/2023 por parte de la Sociedad Administradora de la Copropiedad *Atrium Gestion*.

indebida por parte de terceros y pérdida de las locaciones ante posibles siniestros u otro tipo de afectación.

Hallazgo con incidencia administrativa

### **Respuesta de la entidad**

*El mantenimiento, conservación y custodia física de los depósitos (cavas) 45 y 51 es realizado por la Federación directamente y a través de la empresa Atrium Gestión, quien administra el inmueble en que se encuentran ubicadas. Adicionalmente, la Federación Nacional de Cafeteros a través de sus oficinas en Europa en conjunto con la Oficina Central en Bogotá, hace el monitoreo y seguimiento de estos inmuebles que presentan particularidades muy especiales como pudo evidenciarse en la auditoría y en los documentos aportados. El hecho de que estos depósitos estén ubicados en sótanos de un edificio que por su uso y su vetustez se ha deteriorado no es por descuido en la administración, ya que Atrium Gestión está atenta a cualquier daño de la copropiedad, pero no controla el deterioro normal por el paso de los años. En este sentido no compartimos las afirmaciones del equipo auditor en cuanto a “desatención, ausencia de mantenimiento, conservación y custodia física”.*

*Y es que no puede olvidarse que nuestro coeficiente de copropiedad es tan solo del 0.0003% de las partes comunes<sup>25</sup>.*

*El deber de diligencia de la FNC es demostrable con todas las gestiones y acciones que se vienen adelantando para lograr sacar el mejor provecho para el Fondo de estos inmuebles que resultaron tal vez, y como se indicó en su momento, de un error registral derivado de la última transacción que se llevó a cabo y que dio origen a toda esta problemática que hemos advertido. Inclusive la FNC con sus propios recursos y su personal ha venido gestionando de la mejor manera las eventualidades surgidas para lograr el mejor aprovechamiento para el Fondo de estos “inmuebles” resultantes en París.*

*Los impuestos de los años 2017 y 2018 se pagaron inmediatamente se recibieron los recibos de pago de los mismos. Al parecer la firma administradora del inmueble tuvo demoras en el envío de los recibos de pago de dichos impuestos. A la fecha las Cavas o depósitos se encuentran a paz y salvo por este concepto.*

---

<sup>25</sup> Tal y como consta en la Escritura Pública de compraventa de fecha 12 de febrero de 1974 y en los títulos de propiedad de los depósitos (cavas), cada una de ellas tiene 30/100.000 de las partes comunes.

Los depósitos no se encuentran amparados por una póliza de seguro ya que como ya se afirmó las empresas aseguradoras en Francia no las aseguran argumentando la condición de dependencia al no estar asociadas a un local o inmueble principal. Es importante también tener en cuenta que el valor no material de estos inmuebles podría acarrear mayores gastos en estudios, análisis, honorarios de visitas, cotizaciones y deducibles, por lo cual dadas las características de los mencionados depósitos el hecho de no tener un seguro no es predicable de una indebida diligencia o cuidado por parte de la FNC toda vez que el no amparo se debe al hecho de un tercero no imputable a la Federación.

Por todo lo anterior y atendiendo las múltiples gestiones que viene adelantando la FNC que demuestran sobradamente la gestión y diligencia frente a estos inmuebles resultantes para el Fondo, solicitamos al equipo auditor que elimine esta observación.

### **Análisis de la respuesta**

Con relación a lo argumentado por la FNC “el hecho de que estos depósitos estén ubicados en sótanos de un edificio que por su uso y su vetustez se ha deteriorado no es por descuido en la administración, ya que Atrium Gestión está atenta a cualquier daño de la copropiedad, pero no controla el deterioro normal por el paso de los años”, la CGR reitera que la desatención, ausencia de mantenimiento, conservación y custodia física evidenciada, se encuentra soportada en los informes de visita entregados por la oficina de la FNC en Europa, descritos en el memorando DJ218C10096 del 1 de octubre de 2018 y aportado por la FNC mediante oficio GF&RO23C07265 del 25 de octubre de 2023. En los mismos, se detallan entre otros, los siguientes aspectos:

- “En su reporte da cuenta del estado de los inmuebles, de la imposibilidad de acceder a ellos, así como una posible ocupación indebida por el Señor Mxxxxx de la Cava 51”.
- “El servicio de mantenimiento y el servicio de seguridad buscaron las llaves de las cavas pero no las encontraron”.
- “Constaté que la puerta de la cava 51 fue sellada con un muro”.
- Se “envía correo a Cxxxxxxx Mxxxxxx de la Notaría de París solicitando copias de los títulos de propiedad de las cavas N.º 46 (lote 440) y 51 (lote 445), a lo que la funcionaria le responde que no se encuentran actas ni documentos de la adquisición de FNC de esos inmuebles”.
- “La oficina de FNC en Holanda contactó a una inmobiliaria en París, (Vingt Paris), para que hiciera un avalúo oficial del inmueble. Personal de la oficina de Holanda, en compañía de gente de la inmobiliaria, y un cerrajero

*(ya que se no tenemos las llaves [sic]), hicieron una visita a las cavas sin poder abrirlas, al igual que en años anteriores”.*

Por lo anterior, no solo se puede atribuir el estado de deterioro al paso del tiempo, sino a la falta de preservación de las instalaciones por parte de la FNC.

Con relación al pago de los impuestos, la CGR no desconoce las acciones de saneamiento realizadas, para lo cual se cuenta con el respectivo paz y salvo; no obstante, si denota una falta de seguimiento por parte de la FNC a las obligaciones que se deben asumir como propietario de un inmueble y las actividades de administración que desempeña la empresa *Atrium Gestion*, a quienes todavía se les adeuda por este concepto una cuenta de cobro por un valor de 5.634,07€.

Frente a las pólizas de seguro de las cavas, la CGR reconoce la situación expuesta por la FNC frente a las particularidades de dichos depósitos que han generado la negativa de las empresas aseguradoras para su amparo; sin embargo, se mantiene el riesgo de pérdida total o parcial de los inmuebles ante posibles siniestros, afectando los recursos parafiscales del FoNC.

Por lo expuesto previamente, se valida como hallazgo administrativo.

### 3.5 RESULTADO EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO 5

OBJETIVO ESPECÍFICO 5
Evaluar la gestión contractual de los contratos suscritos por la Federación Nacional de Cafeteros con recursos del FoNC para determinar su relación para con los objetivos de la parafiscalidad cafetera vigencia 2022.

#### Hallazgo No. 14 - Garantías Contractuales (A)

Constitución Política de Colombia

(...)

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

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

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

(...)

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

*Artículo 3. **Principios de la función administrativa.** La función administrativa se desarrolla conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueran compatibles con su naturaleza y régimen.”*

Código Civil Colombiano

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

Contrato de Administración suscrito entre el Gobierno Nacional y la Federación Nacional de Cafeteros para la administración del Fondo Nacional del Café.

*“CLÁUSULA DÉCIMOSÉPTIMA. **NORMATIVIDAD APLICABLE:** Cuando la FEDERACIÓN por su propia cuenta y riesgo, opte por la contratación externa para la ejecución de las actividades contempladas en las CLÁUSULAS SÉPTIMA y OCTAVA de este Contrato, se sujetará a las normas del derecho privado y a la reglamentación que expida el propio Comité Nacional de Cafeteros. (...)*”

Resolución 8 de 2000, por la cual se adopta el Estatuto de Contratación de la

Federación Nacional de Cafeteros con recursos parafiscales cafeteros.

*“ARTICULO 44. DE LAS GARANTIAS. En los contratos se pactará la obligación del contratista de constituir garantías personales, bancarias o de compañías de seguro, cuando se requiriere amparar a la Federación Nacional de Cafeteros de alguno o algunos de los siguientes eventos, en los montos y por las vigencias que correspondan a la naturaleza del contrato y del riesgo protegido”.*

Contrato CN-2021-0270

*“Clausula 11. Garantías. Dentro de los (3) días siguientes a la suscripción del presente Contrato el Contratista se compromete a constituir a favor de la **Federación Nacional de Cafeteros de Colombia en su calidad de administradora del Fondo Nacional del Café**, una garantía expedida por una compañía de seguros autorizada para funcionar en Colombia, o garantía bancaria a primer requerimiento, con los siguientes amparos:*

- a) De cumplimiento del Contrato: Para garantizar el efectivo cumplimiento de las obligaciones que contrae, por el veinte por ciento (20%) del valor Contrato, con una duración igual al plazo del Contrato y cuatro meses más.*
- b) Correcto funcionamiento de los equipos: Por el veinte por ciento (20%) del valor total del presente contrato (...)*

Contrato CN-2021-0504

*“Cláusula 13. Garantías. Dentro de los cinco (5) días siguientes a la suscripción del presente Contrato, el Contratista se compromete a presentar y constituir en favor de la **Federación Nacional de Cafeteros de Colombia - Fondo Nacional del Café**, las garantías expedidas por una compañía de seguros autorizada para funcionar en Colombia con los siguientes amparos:*

*(...)*

Contrato CN-2022-0989

*“Clausula 11. Garantías. Dentro de los (3) días siguientes a la suscripción del presente Contrato el Contratista se compromete a constituir en favor de la **Federación Nacional de Cafeteros de Colombia en su calidad de administradora del Fondo Nacional del Café**, una garantía expedida por una compañía de seguros autorizada para funcionar en Colombia, con los siguientes amparos: (...)*”

La Federación Nacional de Cafeteros de Colombia en su condición de administradora del Fondo Nacional del Café suscribió los siguientes contratos:

- Contrato CN-2021-0270 cuyo objeto contractual es *“entregarle en las instalaciones de la Trilladora del Fondo Nacional del Café ubicada en la ciudad de Pasto (Nariño), a título de compraventa, un compresor de aire tipo tornillo rotativo, de 25HP de potencia, conexión eléctrica de 220 -440 V, 125 psig, con controlador digital para descarga de datos, tanque de almacenamiento vertical, en lámina galvanizada, de 350 LT, presión de servicio máxima de 11 bar (g), certificaciones estampe europea, manómetro, válvula de seguridad con certificados y purga, de acuerdo con la descripción, especificaciones y demás condiciones establecidas en la solicitud de cotización, los documentos e información técnica suministrada por la Federación y en la cotización presentada por el contratista” (...)*
- Contrato CN-2021-0504 cuyo objeto contractual es *“prestar sus servicios de operador logístico para dar cubrimiento al programa de trazabilidad del café especial del cliente Nestlé Nespresso, en los departamentos de Cauca, Nariño, Santander y Caquetá y los demás que requiera la Federación”.*
- Contrato CN-2022-0989 cuyo objeto contractual es *“elaborar material pedagógico consistente en 9000 cartillas “Camino a la sostenibilidad” y 9000 cartillas “Cartilla de Trabajo” de acuerdo con las especificaciones técnicas previstas en el anexo No 2 del presente Contrato”.*

En dicho contexto, una vez verificadas las fechas de expedición de las garantías de los contratos mencionados, se evidenció un incumplimiento en los términos de presentación y/o constitución de las mismas, conforme se determinó en cada una de las cláusulas contractuales, lo cual se particulariza en la siguiente tabla:

Cuadro No.6 Relación de término suscripción contratos vs expedición de Garantía

No. Contrato	Fecha suscripción contrato	Término para constituir Garantía	Fecha de constitución Garantía
CN-2021-0270	9/04/2021	3 días siguientes a la suscripción del contrato	23/04/2021
CN-2021-0504	12/05/2021	5 días siguientes a la suscripción del contrato	26/05/2021
CN-2022-0989	1/09/2022	3 días siguientes a la suscripción del contrato	9/09/2022

Fuente: Soportes FNC-FoNC, Elaboró: Equipo Auditor

La situación descrita, se presentó por la inobservancia de las funciones de la supervisión por parte del Director de Planeación Comercial (CN.2021-0504), por

la Coordinadora de Bienes y Servicios (CN-2021-0270), por el Director Regional Comercial – Planeación y Comercio Sostenible (CN-2022-0989), al no verificar los términos de presentación de garantías que, en los contratos referidos debió constituirse dentro de los 3 y 5 días siguientes a la suscripción de los mismos, circunstancia que genera riesgos de no amparo ante posibles incumplimientos de los contratistas.

Hallazgo con incidencia administrativa.

### **Respuesta de la entidad**

*“R/ Para el caso del Contrato CN-2021-0270, tal como quedó establecido en las cláusulas 5 y 30, y en el párrafo primero de la cláusula 11, la ejecución del contrato no se podía iniciar, sin que previamente se hubiese constituido y aprobado la garantía exigida. El contrato se suscribió el 09 de abril de 2021; la garantía de cumplimiento exigida fue expedida el 29 de abril de 2021 y aprobada el 03 de mayo de 2021; y el acta de inicio fue suscrita el mismo día de aprobación de la garantía. Los anteriores hechos evidencian que se dio cumplimiento a lo establecido en el contrato, como requisitos para iniciar la ejecución del mismo.*

*Dado que entre el momento de suscripción del contrato y el de la suscripción del acta de inicio, no existían obligaciones a cargo del contratista -diferentes a la constitución de la garantía- no se generó ningún riesgo de incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista. Por tal motivo pedimos que la observación sea retirada.*

*En cuanto al Contrato CN-2022-0989, de la misma manera, en ningún momento se presentó riesgo alguno para la FNC-FoNC, toda vez que su inicio, tal como se evidencia en la cláusula 5, comienza a partir de la fecha de aprobación de la garantía, de tal manera que, de haberse presentado algún incumplimiento por parte del contratista éste se encontraba cubierto dentro de la vigencia de la póliza.*

*Finalmente, en cuanto al Contrato CN-2021-0504, comoquiera, que aplican las mismas razones antes expuestas, en tanto y en cuanto, sólo podía darse inicio a la etapa de ejecución contractual una vez se hubiera suscrito el Acta de Inicio, la cual, tenía como condición previa, que se hubiera aprobado la garantía con los amparos exigidos, indica con claridad meridiana, que cualquier eventual riesgo que se hubiera podido presentar en todo caso estaría cubierto por la póliza.*

*En atención a lo anterior, se solicita al equipo auditor retirar la observación relacionada con estos tres contratos”.*

## Análisis de respuesta

Una vez analizada la respuesta allegada por la Federación Nacional de Cafeteros, es importante precisar que, en lo observado, no se está efectuando cuestionamiento respecto al inicio de la ejecución de los contratos sin que previamente se hubiesen constituido las garantías de los mismos.

Ahora bien, respecto de los argumentos expuestos por la entidad, estos no desvirtúan la situación evidenciada y, en su defecto, se corrobora el incumplimiento de los términos de expedición de las garantías establecidos en las cláusulas once (11) y trece (13) de los mencionados contratos. Por lo que se valida como hallazgo administrativo.

### Hallazgo No. 15 - Acta de Inicio Contrato CN-2022-0514. (A).

Constitución Política de Colombia

(...)

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

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

(...)

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

*Artículo 3. Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrolla conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueran compatibles con su naturaleza y régimen.”*

Código Civil Colombiano

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

Contrato de Administración suscrito entre el Gobierno Nacional y la Federación Nacional de Cafeteros para la administración del Fondo Nacional del Café.

*“CLÁUSULA DÉCIMOSÉPTIMA. NORMATIVIDAD APLICABLE: Cuando la FEDERACIÓN por su propia cuenta y riesgo, opte por la contratación externa para la ejecución de las actividades contempladas en las CLÁUSULAS SÉPTIMA y OCTAVA de este Contrato, se sujetará a las normas del derecho privado y a la reglamentación que expida el propio Comité Nacional de Cafeteros. (...)”*

La Circular No. GAF21I00004. Supervisores de Contratos. Designación, Funciones y Obligaciones, en sus numerales 9 y 15 preceptúa:

(...)

*“9 Llevar el control sobre la ejecución y cumplimiento del objeto contratado e informar al Proceso/Área, o a quien haga sus veces, cualquier situación irregular a fin de que se adopten los correctivos a que hubiera lugar.”*

(...)

*“15 Suscribir el acta de inicio del contrato (en los casos que se requiera o se haya pactado), una vez este se encuentre legalizado. Así mismo, suscribir las demás actas a que haya lugar, como, por ejemplo: actas parciales de avance, actas de suspensión, actas de reinicio, actas de recibo a satisfacción y actas de liquidación cuando los contratos así lo requieran.”*

Contrato CN-2022-0514 establece:

*“Cláusula 21. Perfeccionamiento y Requisitos de Ejecución. Este Contrato se entiende perfeccionado con la suscripción de las Partes. Para su ejecución se*

*requiere: 1. Por parte del Contratista: constitución y presentación a la Federación de la garantía estipulada en el presente Contrato. 2. Por parte de la Federación: aprobación de la garantía. 3. Por parte del Supervisor y del Contratista: suscripción de la correspondiente Acta de Inicio”.*

La Federación Nacional de Cafeteros en su calidad de administradora del Fondo Nacional del Café, suscribió contrato de prestación de servicios denominado así:

*CN-2022-0514, el cual tiene como objeto “brindarle asesoría jurídica y representarla administrativa y judicialmente en el trámite del proceso de Liquidación Forzosa Administrativa de la Cooperativa de Caficultores de Andes Ltda. – COOPERAN con Nit. 890.907.638-1 decretada por la Superintendencia de Economía Solidaria en el mes de marzo de 2022.”*

Analizados los documentos contractuales referidos al contrato antes referido, no se evidenció el acta de inicio del contrato citado, a pesar de ser una obligación pactada en la cláusula 21 del mismo y cuya suscripción de dicho documento es exigible como requisito de ejecución.

De igual forma, consultada la información en el sistema NEON, no se evidenció los soportes que dieran cuenta de la suscripción de las actas de inicio.

La situación descrita, se presentó por la omisión en el ejercicio de la supervisión de la Federación por parte de la Dirección Jurídica (CN-2022-0514), al inobservar uno de los requisitos de ejecución “Acta de Inicio”, lo que genera riesgo respecto del cumplimiento de las obligaciones determinadas en el contrato que es ley para las partes.

Hallazgo con incidencia administrativa.

### **Respuesta de la entidad**

La entidad en respuesta a la observación señala:

*“Atendiendo a lo dispuesto en los Contratos de Prestación de Servicios identificados con los números CN-2021-0504 y CN-2022-0723, las partes suscribieron las correspondientes Actas de Inicio, documentos que oportunamente fueron cargados en NEÓN y un ejemplar de cada una de ellas, se encuentra archivado en la carpeta física de los referidos contratos. Sin perjuicio de que el Equipo Auditor haga nuevamente la verificación en NEÓN, anexamos copia de los documentos en cuestión.*

*En el contrato CN-2022-0514, no se establece la obligación de suscribir Acta de Inicio como requisito para su ejecución, por lo que no fue necesario que la supervisión revisara y aprobara dicho documento. Esto en nada ha afectado la ejecución del contrato ya que se viene cumpliendo a cabalidad con las obligaciones contractuales de conformidad a lo establecido en el contrato.*

*Dado lo anterior, amablemente solicitamos el retiro de la observación”.*

### **Análisis de respuesta**

La entidad allegó las actas de inicio que se determinaron en el clausulado de los contratos CN-2021-0504 y CN-2022-0723.

Por otro lado, la entidad argumenta que en el contrato CN-2022-0514 no se estableció la obligación de suscribir Acta de Inicio como requisito para su ejecución, siendo un argumento no válido en razón a que en la cláusula 21 del aludido contrato se determinó: “Cláusula 21. *Perfeccionamiento y Requisitos de Ejecución. Este Contrato se entiende perfeccionado con la suscripción de las Partes. Para su ejecución se requiere: 1. Por parte del Contratista: constitución y presentación a la Federación de la garantía estipulada en el presente Contrato. 2. Por parte de la Federación: aprobación de la garantía. 3. Por parte del Supervisor y del Contratista: suscripción de la correspondiente Acta de Inicio”.* (Subrayado fuera del texto).

Por lo anterior se ajusta el hallazgo, retirando lo referente a los contratos CN-2021-0504 y CN-2022-0723 y se válida para el contrato CN-2022-0514.

### **Hallazgo No. 16 - Acta de Entrega y Recibo a Satisfacción Contratos CN-2021-1870, CN-2021-0146 y CN-2022-1148. (A).**

Constitución Política de Colombia

(...)

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

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

(...)

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

*Artículo 3. **Principios de la función administrativa.** La función administrativa se desarrolla conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueran compatibles con su naturaleza y régimen.”*

Código Civil Colombiano

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

Contrato de Administración suscrito entre el Gobierno Nacional y la Federación Nacional de Cafeteros para la administración del Fondo Nacional del Café.

*“CLÁUSULA DÉCIMOSÉPTIMA. **NORMATIVIDAD APLICABLE:** Cuando la FEDERACIÓN por su propia cuenta y riesgo, opte por la contratación externa para la ejecución de las actividades contempladas en las CLÁUSULAS SÉPTIMA y OCTAVA de este Contrato, se sujetará a las normas del derecho privado y a la reglamentación que expida el propio Comité Nacional de Cafeteros. (...)*”

Circular No. GAF21I00004. Supervisores de Contratos. Designación, Funciones y Obligaciones, en sus numerales 9 y 15 preceptúa:

(...)

*“9 Llevar el control sobre la ejecución y cumplimiento del objeto contratado e informar al Proceso/Área, o a quien haga sus veces, cualquier situación irregular a fin de que se adopten los correctivos a que hubiera lugar.”*

(...)

*“15 Suscribir el acta de inicio del contrato (en los casos que se requiera o se haya pactado), una vez este se encuentre legalizado. Así mismo, suscribir las demás actas a que haya lugar, como, por ejemplo: actas parciales de avance, actas de suspensión, actas de reinicio, actas de recibo a satisfacción y actas de liquidación cuando los contratos así lo requieran.”*

Contrato CN-2021-1870, establece:

*“Cláusula 4. Forma de Pago. La Federación, con cargo a los recursos del Fondo Nacional del Café, pagará mensualmente al Contratista el valor de las muestras evaluadas durante ese periodo de tiempo, previa presentación del acta de entrega y recibo a satisfacción debidamente firmada por el Supervisor designado por la Federación, acompañada de la factura o documento equivalente, y de los documentos que acrediten el pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social (salud, pensiones y ARL) y parafiscales cuando a ello hubiere lugar”*

Contrato CN-2021-0146 determina:

*“Cláusula 4. Forma de Pago. La Federación, con cargo a los recursos del Fondo Nacional del Café, pagará cada mes al Contratista el valor de las certificaciones entregadas durante ese periodo de tiempo, previa presentación del acta de entrega y recibo a satisfacción debidamente firmada por el Supervisor designado por la Federación, acompañada de la factura o documento equivalente, y de los documentos que acrediten el pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social (salud, pensiones y ARL) y parafiscales cuando a ello hubiere lugar”*

Contrato CN-2022-1148 dispone:

*“Cláusula 4. Forma de Pago. La Federación, pagará al Contratista el valor del contrato, con cargo a los recursos del Fondo Nacional del Café, previa presentación del acta de entrega y recibo a satisfacción de las bolsas descritas en la Cláusula 2 del presente contrato, debidamente firmada por el Supervisor designado por la Federación, acompañada de la factura o documento equivalente, y de los documentos que acrediten el pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social (salud, pensiones y ARL) y parafiscales cuando a ello hubiere lugar*



*Una vez cumplido lo anterior la Federación consignará a favor del Contratista, en la cuenta bancaria del exterior número 80100007167 de Bancolombia Panamá S.A de Panamá, el valor que corresponda”*

La Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, en su condición de administradora del Fondo Nacional del Café, suscribió los Contratos CN-2021-1870, CN-2021-0146 y CN-2022-1148, en mandato del Contrato de Administración.

Analizados los documentos de los contratos mencionados, allegados por la entidad, no se evidenciaron las actas de entrega y recibo a satisfacción debidamente firmadas por el supervisor de los mismos, a pesar de ser requeridas dentro de las cláusulas 4 de los contratos.

Lo anterior, se presentó por debilidades en el ejercicio de la supervisión y control a la ejecución contractual por parte de quienes recibieron dicha designación, de la Coordinadora de Propiedad Intelectual (CN-2021-1870, CN-2021-0146) y del Director de Logística de la Federación (CN-2022-1148), al no verificar la presentación de las actas de entrega y recibo a satisfacción en las condiciones que se determinaron en el clausulado, lo que genera riesgo de cumplimiento de las entregas por parte del contratista.

Hallazgo con incidencia administrativa.

### **Respuesta de la entidad**

La entidad en su escrito de respuesta a la observación esgrime los siguientes argumentos:

*“Referente al contrato CN-2022-1148, de conformidad con lo establecido en la Cláusula 6, numeral 9 del contrato, y con base en las actividades realizadas en el ejercicio de supervisión por parte de la Dirección Logística de la Federación, si bien no se suscribieron “actas de entrega” como tal, para los bienes y/o servicios contratados, es preciso señalar que la citada acta no era el único elemento para mitigar el riesgo de incumplimiento de las entregas por parte del contratista, toda vez que la mitigación del mismo se da de manera anticipada a través de diferentes procesos que realiza Almacafé como operador logístico de la Federación Nacional de Cafeteros y receptor del bien o servicio contratado, que incluye: la verificación de las remisiones enviadas por el contratista, documentos que fueron suministrados en la respuesta a la solicitud de información 2023EE0163260, cuya respuesta fue enviada el 28 de septiembre de 2023 con el documento GF&RO23C06639 y el proceso del ingreso de las mercancías a los inventarios del FoNC. Este proceso, de verificación constante por parte de*

*Almacafé, garantiza y asegura el cabal cumplimiento del contrato. Adicionalmente, se surte otro momento de revisión mediante los procedimientos posteriores que son realizados por el proceso de Compras y Contratación de la Federación Nacional de Cafeteros, mediante la verificación de factura y la gestión del proceso de pago por el bien o servicio contratado.*

*En cuanto al contrato CN-2021-1870, debe señalarse que además de las actas, el acuerdo incorpora otros mecanismos de validación para determinar que la prestación del servicio se realizó conforme a las obligaciones pactadas y a satisfacción del contratante. Es así como la cláusula 6 alusiva a las obligaciones del contratista, en el numeral 8 establece: “Entregar reportes trimestrales como condición para el pago de las facturas, cuyo valor se liquidará de acuerdo a los datos de la tabla de esquemas de remuneración variable incluida en el contrato”. Como consta en los documentos de soporte consignados en la carpeta correspondiente a la respuesta a esta observación, el proveedor ha cumplido con el envío periódico de los informes, en donde se consigna la información de cada muestra evaluada y su respectivo resultado de laboratorio. La Coordinación de Propiedad Intelectual en calidad de supervisor, valida que la información contenida en dichos informes, concuerde con la cantidad de muestras a facturar y sólo realizada dicha validación y verificada la adecuada prestación del servicio, aprueba mediante correo electrónico que el contratista emita la factura correspondiente. La trazabilidad de estos mensajes, puede ser verificada en la documentación consignada en la carpeta.*

*De igual forma, el contrato CN-2021-0146, incorpora también la obligación de presentar informes mensuales, tal como se señala en la cláusula 6, numeral 9: “Presentar informes mensuales a la Federación, en el formato y con el contenido que ésta determine”. En dichos informes, la Fundación Cafecert relaciona los certificados emitidos durante el mes, los cuales son cruzados por el supervisor del contrato con los certificados efectivamente emitidos y enviados a la Coordinación de Propiedad Intelectual. La validación de esta información, consta en los documentos consignados en la carpeta correspondiente a la respuesta a esta observación. Se evidencia, además, que hasta tanto la información contenida en los informes no es revisada minuciosamente, la Coordinación de Propiedad Intelectual no da el visto bueno para que el proveedor emita la factura respectiva, por tanto, ha habido una adecuada supervisión de las labores contratadas y los respectivos entregables.*

*Por lo anterior y dado que no se presentó ninguna debilidad en la supervisión ni se generaron los riesgos mencionados por el equipo auditor, solicitamos la eliminación de la observación analizada”. (Sic).*

## Análisis de respuesta

Efectuado el análisis de la respuesta dada por la entidad, se corrobora lo evidenciado, dado que como lo señala la Federación, no se suscribieron las “actas de entrega” que estaban estipuladas en el clausulado contractual y que eran uno de los requisitos previo al pago.

En virtud de lo anterior, la CGR valida la observación como hallazgo administrativo debido a que los argumentos esgrimidos, no desvirtúan lo observado, en su defecto se corrobora y reconoce que no se cumplió con la obligación estipulada en la cláusula 4 de los contratos CN-2021-1870, CN-2021-0146 y CN-2022-1148, la cual señala: “(...) *previa presentación del acta de entrega y recibo a satisfacción debidamente firmada por el Supervisor (...)*”.

### **Hallazgo No. 17 - Pago Seguridad Social Contratos CN-2021-1870 y CN-2021-0146 (A) (O.I).**

Constitución Política de Colombia

(...)

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

El Código Civil Colombiano

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

Circular No. GAF21I00004. Supervisores de contratos. Designación, Funciones y Obligaciones, entre otras, dispone:

(...)

9) Llevar el control sobre la ejecución y cumplimiento del objeto contratado e informar al Proceso/Área, o a quien haga sus veces, cualquier situación irregular a fin de que se adopten los correctivos a que hubiera lugar. (...)

12 ordenar los pagos a que haya lugar, exigiendo y verificando para cada uno de estos la documentación que acredite el cumplimiento de las obligaciones del Contratista con el sistema integral de seguridad social en salud, pensiones, riesgos laborales y parafiscales aplicables (SENA, ICBF y Caja de Compensación Familiar), o Piso de protección social cuando a ello hubiere lugar.

Contrato CN-2021-1870

*“Cláusula 4. Forma de Pago. La Federación, con cargo a los recursos del Fondo Nacional del Café, pagará mensualmente al Contratista el valor de las muestras evaluadas durante ese periodo de tiempo, previa presentación del acta de entrega y recibo a satisfacción debidamente firmada por el Supervisor designado por la Federación, acompañada de la factura o documento equivalente, y de los documentos que acrediten el pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social (salud, pensiones y ARL) y parafiscales cuando a ello hubiere lugar.*

*Cláusula 6. Obligaciones del Contratista. El Contratista deberá realizar la totalidad de las tareas necesarias para alcanzar el éxito del objeto del presente Contrato, de acuerdo con el alcance presentado en su propuesta de servicios (en adelante la “Propuesta”) y de conformidad con los lineamientos definidos por la Federación, entre las que se destacan las siguientes labores específicas:*

(...)

*12. Cumplir con sus obligaciones de pago de aportes a los sistemas de salud, pensiones y riesgos profesionales, así como con el pago de aportes a las cajas de compensación familiar, ICBF, y SENA cuando a ello haya lugar, tanto del personal a su cargo, como de los subcontratistas que el Contratista vincule en la ejecución del Contrato, de conformidad con la normatividad vigente. La Federación o el Supervisor en cualquier momento podrán solicitar al Contratista las constancias de los pagos relacionados con seguridad social y aportes parafiscales”.*

Contrato CN-2021-0146

*“Cláusula 4. Forma de Pago. La Federación, con cargo a los recursos del fondo Nacional del Café, pagará cada mes al Contratista el valor de las certificaciones entregadas durante ese periodo de tiempo, previa presentación del acta d entrega y recibo a satisfacción debidamente firmada por el Supervisor designado*

por la Federación, acompañada de la factura o documento equivalente, y de los documentos que acrediten el pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social (salud, pensión y ARL) y parafiscales cuando a ello hubiere lugar.

*Cláusula 6. Obligaciones del Contratista. En desarrollo del objeto de este Contrato el Contratista deberá cumplir las siguientes obligaciones:*

(...)

*4) Acreditar ante la Federación el pago mensual ante las entidades de seguridad social en salud y pensiones. 5) Mantener afiliado a todo personal utilizado en la ejecución del Contrato al sistema integral de seguridad social en salud, pensiones, riesgos profesionales y parafiscalidades aplicables (SENA, ICBF y Caja de Compensación Familiar durante el desarrollo del Contrato cuando a ello haya lugar”.*

Realizada la revisión documental de los contratos de prestación de servicios CN-2021-1870 y CN-2021-0146, no se evidenciaron la totalidad de documentos que acrediten el pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social (salud, pensión y ARL), a los que se encontraba obligado el contratista y cuyo requerimiento quedó pactado en el clausulado de los contratos. En tal situación se describe el caso en particular de cada contrato así:

Cuadro No. 7 Relación de contratos y soportes pago seguridad social

No. Contrato	Duración contractual	Periodos de aportes a seguridad social allegados	Periodos por acreditar de aportes a seguridad social
CN-2021-1870	1/01/2022 al 31/12/2023	Abril-mayo 2021 Octubre-noviembre 2022	De enero a septiembre de 2022 De enero 2023 a la fecha
CN-2021-0146	5/03/2021 al 31/12/2022	Enero-febrero 2021 Octubre-noviembre 2021	De marzo a septiembre y diciembre 2021 De enero a diciembre de 2022

Fuente: Soportes FNC-FoNC.

Elaboró: Equipo auditor

La circunstancia antes expuesta, se presentó por falencias en el ejercicio de la supervisión a cargo de la Coordinadora de Propiedad Intelectual (CN-2021-1870, CN-2021-0146, al no verificar el cumplimiento de las obligaciones del Contratista con respecto de los aportes al sistema integral de seguridad social en salud, pensiones y ARL, lo que genera pagos de facturas sin el lleno de los requisitos contractuales.

Hallazgo con incidencia administrativa y otra incidencia para la UGPP

### Respuesta de la entidad

La Federación Nacional de Cafeteros, manifiesta en su respuesta.

*“En cuanto a los Contratos de Prestación de Servicios identificados con los números CN-2021-0504 y CN 2022-0723 informamos que se cuenta con los soportes de los pagos de seguridad social que el Equipo Auditor echa de menos. Copia de los mismos se encuentran consignados en la carpeta correspondiente a la respuesta a esta observación.*

*En cuanto a los Contratos de Prestación de Servicios CN-2021-1870 y CN-2021-0146, se aclara que junto a la factura emitida por el proveedor, la cual es remitida electrónicamente a los buzones destinados para ello por parte de la FNC, los proveedores anexaron los soportes de pagos de seguridad social, los cuales son validados antes de efectuarse el pago. Dichos soportes se consignan en la carpeta correspondiente a la respuesta a esta observación.*

*Dado lo anterior, amablemente solicitamos el retiro de la observación” (Sic)*

### Análisis de respuesta

Analizada la respuesta y revisados los documentos allegados por la Federación Nacional de Cafeteros, se determina que no se acreditaron la totalidad de los soportes del pago de la seguridad social; dicha situación específicamente para los contratos CN- 2021-1870 y CN-2021-0146, así:

Cuadro No. 8 Relación de contratos y soportes pago seguridad social

No. Contrato	Duración contractual	Periodos de aportes a seguridad social allegados	Periodos por acreditar de aportes a seguridad social
CN-2021-1870	1/01/2022 al 31/12/2023	Abril-mayo 2021 Octubre-noviembre 2022	De enero a julio de 2022 De enero, febrero, marzo, abril, agosto, octubre de 2023 a la fecha
CN-2021-0146	5/03/2021 al 31/12/2022	Enero-febrero 2021 Octubre-noviembre 2021	De marzo a septiembre y diciembre 2021 De enero a diciembre de 2022

Fuente: Soportes FNC-FoNC. Elaborado: Equipo auditor

En virtud de lo anterior, pese a que la entidad hace referencia en su respuesta a la afiliación al sistema de seguridad social por parte de los proveedores y/o contratistas, esto no acredita los pagos que se indican en la obligación contractual.

En ese sentido la CGR, valida la observación como hallazgo administrativo, por cuanto la entidad no allegó la soportabilidad completa que acredite el pago de los aportes al sistema de seguridad social como condición de pago según lo determinado en la cláusula cuarta (4) de los aludidos contratos. Para los documentos allegados se deja constancia que se aceptan pese a que la información se requirió de manera completa o en su defecto para la consulta en el aplicativo NEON.

Finalmente, por cuanto la situación evidenciada versa sobre el incumplimiento de la obligación contractual, se dará traslado de la misma al Ministerio de Salud y Protección Social y la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales -UGPP.

### **Hallazgo No. 18 - Liquidaciones contractuales (A).**

Constitución Política de Colombia

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

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

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

*Artículo 3. Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrolla conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueran compatibles con su naturaleza y régimen. (...)*

El Código Civil Colombiano

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

Contrato de Administración suscrito entre el Gobierno Nacional y la Federación Nacional de Cafeteros para la administración del Fondo Nacional del Café.

*“CLÁUSULA DÉCIMOSÉPTIMA. NORMATIVIDAD APLICABLE: Cuando la FEDERACIÓN por su propia cuenta y riesgo, opte por la contratación externa para la ejecución de las actividades contempladas en las CLÁUSULAS SÉPTIMA y OCTAVA de este Contrato, se sujetará a las normas del derecho privado y a la reglamentación que expida el propio Comité Nacional de Cafeteros. (...)*

Resolución 008 de 2000, por el cual se adopta el Estatuto de Contratación de la Federación Nacional de Cafeteros con recursos parafiscales cafeteros, señala:

*“ARTICULO 50. DE LA EJECUCION (...) elaborar el Acta de Liquidación del Contrato, dentro de los 90 días siguientes a su terminación, y remitirla al Área Jurídica respectiva.”*

Circular No. GAF21I00004. Supervisores de Contratos. Designación, Funciones y Obligaciones, en sus numerales 9, 15 y 17 :

*(...) “9 Llevar el control sobre la ejecución y cumplimiento del objeto contratado e informar al Proceso/Área, o a quien haga sus veces, cualquier situación irregular a fin de que se adopten los correctivos a que hubiera lugar.” (...)*

*“15 Suscribir el acta de inicio del contrato (en los casos que se requiera o se haya pactado), una vez este se encuentre legalizado. Así mismo, suscribir las demás actas a que haya lugar, como, por ejemplo: actas parciales de avance, actas de suspensión, actas de reinicio, actas de recibo a satisfacción y actas de liquidación, cuando los contratos así lo requieran”. (...)*

*“17 Elaborar de manera conjunta con el Contratista el Acta de Liquidación del contrato y cargarla al Sistema de Gestión Contractual de la Federación para revisión de la Dirección Jurídica, o de quien haga sus veces, acompañándola de los soportes necesarios.*

*Dicha Acta de Liquidación la suscribirán el Contratista, el Representante Legal de la Federación, o quien haga sus veces, y el Supervisor del contrato.”*

Efectuada la revisión y verificación de los soportes poscontractuales de los contratos CN-2021-0722, CN-2021-0504, CN-2021-1816, CN-2022-0723, CN-2022-0128 y CN-2022-1148, y teniendo en cuenta tanto las fechas de inicio y terminación de los aludidos contratos, se evidenció que, la suscripción de las actas de liquidación excedieron los términos establecidos para el efecto, tanto en la Resolución 8 de 2000, normatividad interna FNC-FoNC, como en el clausulado contractual, donde se determinó un plazo de 90 días y/o 3 meses, contados a partir de la fecha de terminación de los contratos. Situación que se precisa en la siguiente tabla:

Cuadro No. 9 Relación de contratos con términos excedidos en acta de liquidación

No. CONTRATO	FECHA INICIO	FECHA TERMINACIÓN	TÉRMINO PARA LIQUIDAR	FECHA ACTA DE LIQUIDACIÓN
CN-2021-0722	27/07/2021	31/03/2022	Junio de 2022	27/09/2023
CN-2021-0504	12/05/2021	15/12/2021	Marzo de 2022	28/10/2022
CN-2021-1816	15/12/2021	31/12/2022	Marzo de 2023	26/07/2023
CN-2022-0723	25/07/2022	15/12/2022	Marzo de 2023	25/07/2023
CN-2022-0128	22/03/2022	31/12/2022	Marzo de 2023	24/04/2023
CN-2022-1148	12/10/2022	31/12/2022	Marzo de 2023	18/05/2023

Fuente: Soportes documentales FNC-FoNC.  
Elaboró Equipo Auditor

La circunstancia evidenciada, se originó por deficiencias en el ejercicio de la supervisión, al no realizar las liquidaciones de los contratos en los términos establecidos, y de la Oficina Jurídica al no adelantar el seguimiento y control a dicha actividad contractual; lo que genera inseguridad frente al cumplimiento de las obligaciones contractuales.

Hallazgo con incidencia Administrativa.

### Respuesta de la entidad

La Federación Nacional de Cafeteros - FNC en respuesta a la observación, señala.

*“Con relación a los contratos CN-2021-0722, CN-2021-1816, CN-2022-0128 y CN-2022-1148:*

*Es pertinente señalar que aún cuando la suscripción de las actas de liquidación de los contratos se realizó por fuera de los términos establecidos en los mismos y en la Resolución 08 de 2000, no es cierto -como lo afirma el Equipo Auditor- que dicha circunstancia (no realizar las liquidaciones de los contratos en los términos establecidos) genere “inseguridad frente al cumplimiento oportuno de las obligaciones contractuales”, dado que -durante el plazo contractual pactado- las partes dieron cumplimiento a las obligaciones contractuales correspondientes, tal como se puede evidenciar en el contenido de cada una de las actas de liquidación mencionadas.*

*Ahora bien, en lo que tiene que ver con los Contratos CN-2021-0504 y CN-2022-0723 aplican las mismas razones antes expuestas, sumado al hecho no menos evidente que, en ambos contratos una de las obligaciones a cargo del contratista fue la siguiente: “[...] al finalizar el Contrato el Contratista deberá presentar al Supervisor del Contrato un informe final detallado de todas las actividades desarrolladas durante su ejecución. [...]”*

*En ese sentido, los informes que dan cuenta del cumplimiento de tal obligación, se encuentran como adjuntos dentro del mismo archivo que contiene el Acta de Liquidación suscrita por los representantes legales de las partes y el supervisor contractual y, que por supuesto, dan cuenta del cumplimiento de cada uno de los antedichos contratos, lo que a su turno elimina cualquier consideración de inseguridad, en los términos expuestos por el Equipo Auditor.*

*Atendiendo las razones expuestas, amablemente solicitamos el retiro de la observación”. (Sic).*

### **Análisis de respuesta**

Los argumentos que alude la entidad no desvirtúan lo observado, por el contrario, la misma Federación, está reconociendo que la suscripción de las actas de liquidación de los contratos referidos en la observación, se realizaron por fuera de los términos establecidos en el clausulado de los contratos y en la Resolución 008 de 2000.

Por otro lado, si bien la Federación aduce que los informes finales presentados por el contratista al supervisor de los contratos, dan cuenta de la ejecución del objeto contractual; dicha situación, no exime del cumplimiento de los términos señalados para la liquidación de los contratos en el marco legal aplicable.

Acorde al análisis preliminar que se llevó a cabo y, en virtud de la respuesta allegada por la FNC, se determina por parte de la CGR, validar como hallazgo administrativo.

### **Hallazgo No. 19 - Ejecución recursos contrato CN 2022-0370 (A)(IP)**

Decreto 403 de 2000 - Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal

*“Artículo 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:*

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

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

Ley 610 de 2000. “Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”.

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

*Artículo 39. Indagación preliminar. Si no existe certeza sobre la ocurrencia del hecho, la causación del daño patrimonial con ocasión de su acaecimiento, la entidad afectada y la determinación de los presuntos responsables, podrá ordenarse indagación preliminar por un término máximo de seis (6) meses, al cabo de los cuales solamente procederá el archivo de las diligencias o la apertura*

*del proceso de responsabilidad fiscal. La indagación preliminar tendrá por objeto verificar la competencia del órgano fiscalizador, la ocurrencia de la conducta y su afectación al patrimonio estatal, determinar la entidad afectada e identificar a los servidores públicos y a los particulares que hayan causado el detrimento o intervenido o contribuido a él.*

Contrato de Administración suscrito entre el Gobierno Nacional y la Federación Nacional de Cafeteros para la administración del Fondo Nacional del Café.

“Consideraciones

(...)

*2) La Contribución Cafetera tiene naturaleza parafiscal, con arreglo a las normas de rango constitucional y legal que definen esta institución y con los rasgos que específicamente predica a su respecto la Corte Constitucional en su Sentencia C-308 de julio 7 de 1994.*

*3) Tales normas y pronunciamientos caracterizan la exacción parafiscal como una categoría de contribución dotada de identidad propia que la distingue de las otras formas de gravámenes. Los recursos que de ella resultan constituyen recursos públicos que sólo podrán utilizarse en beneficio del subsector gravado y que, cuando son administrados por entidades privadas, no hacen parte del Presupuesto General de la Nación.*

(...)

“CLÁUSULA PRIMERA. OBJETO DEL CONTRATO: *El objeto del Contrato es regular la administración del Fondo Nacional del Café (en adelante el FONDO) por parte de la FEDERACIÓN.*

(...)

PARÁGRAFO: *Así mismo, el objeto del Contrato es describir aquellas otras actividades susceptibles de ser sufragadas con cargo a los recursos del FONDO.*

CLÁUSULA SEGUNDA. NATURALEZA Y OBJETIVO PRIORITARIO: *El FONDO es una cuenta de naturaleza parafiscal constituida por recursos públicos cuyo objetivo prioritario es contribuir a maximizar el ingreso del productor de café. El FONDO cumplirá los objetivos previstos en las normas legales vigentes, con el fin de impulsar y fomentar una caficultura eficiente, sostenible y mundialmente competitiva.*

(...)

*CLÁUSULA SÉPTIMA. OBLIGACIONES DE LA FEDERACIÓN COMO ADMINISTRADORA DEL FONDO NACIONAL DEL CAFÉ: La FEDERACIÓN, como administradora del FONDO, tendrá las siguientes obligaciones: 1) Desarrollar por sí 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 legal que rige la materia y en el presente Contrato.*

(...)

*7) Indicar en forma expresa el nombre del FONDO cuando se realice cualquier actividad que sea financiada con sus recursos.*

(...)

Del análisis adelantado por la CGR al Contrato CN-2022-0370, suscrito entre la FNC- Comité Departamental de Cafeteros de Antioquia y Acción del Cauca S.A.S., el cual tiene por objeto la *“Prestación de servicios de carácter temporal a través de trabajadores en misión”* se evidenció que, la Federación Nacional de Cafeteros justificó esta contratación para el giro ordinario de su actividad como ente privado y no como administradora del FoNC.

Lo anterior se aprecia en los términos de referencia para la contratación de prestación de servicios de carácter temporal a través de trabajadores en misión *“invitación a cotizar SA-22-002691”*, así como en el propio contrato CN-2022-0370.

No obstante, en el otrosí No. 1 al contrato CN-2022-0370 de prestación de servicios temporales, suscrito el 22 de agosto de 2022, se incluyó a la FNC en su condición de Administradora del FoNC, adicionando, además del término de ejecución, el valor del contrato con recursos FoNC en cuantía de \$300.000.000.

Igualmente, el otrosí No.2 del 29 de diciembre de 2022, modificó una vez más el contrato CN-2022-0370 respecto del término contractual, hasta el 31 de diciembre de 2023 así como en recursos FoNC, por valor de \$500.000.000; lo anterior, con aprobación previa del Comité Departamental de Cafeteros de Antioquia.

Así mismo, en el aplicativo *NEON* se visualizó la adición CN-2022-0370-03 por \$300.000.000 aprobada el 18 de septiembre de 2023, la cual se justificó en *“finalizar los proyectos que se están ejecutando en este momento”*.

En virtud de lo anterior, la CGR no evidenció en los documentos del contrato ni en sus adendas, soportes que permitan identificar la prestación de los servicios contratados para actividades propias y misionales del FoNC. Tampoco se establece que en la facturación allegada ni en los informes de supervisión se de cuenta de las actividades desarrolladas en virtud de la ejecución contractual.

Lo anterior, se generó por debilidades en el ejercicio de la supervisión, al no documentar y soportar que los productos y actividades del contrato referido guarden relación con la finalidad del FoNC, así como del Comité de Caficultores de Antioquia al aprobar recursos parafiscales sin que se cuente con la competencia y la justificación de su inversión, lo que generó pagos con cargo a recursos del fondo que no se encuentran asociados a necesidades propias de este.

### **Respuesta de la Entidad**

*“Es importante precisar qué, la “invitación a cotizar SA-22-002691” y la suscripción del contrato inicial, estaba proyectado únicamente para llevar a cabo contratación por medio de la empresa de servicios temporales de personal en misión para desarrollar actividades propias requeridas por el Comité de Antioquia, por lo que, el recurso comprometido en este contrato únicamente provenía de recursos propios de la institución.*

*(...)*

*Con el fin de poder llevar a cabo la ejecución de proyectos, conforme a las actividades permitidas con cargo a los recursos del Fondo Nacional del Café, provenientes de la transferencia cafetera prevista en el artículo 59 de la ley 863 de 2003 - “Transferencia Cafetera y Destinaciones”, como lo son el desarrollo y ejecución de programas que contribuyan al desarrollo y equilibrio social y económico de la población cafetera y las obras de infraestructura económica y social, mediante el Otrosí No. 01 se incluyó la doble condición de la FNC, es decir como ente privado y como administradora del Fondo Nacional del Café y por ende se adicionan recursos de dicho fondo al contrato CN-2022-0370. sic*

*Conforme a lo anterior y dando cumplimiento a los negocios jurídicos suscritos entre el Comité Departamental de Cafeteros de Antioquia y, en su mayoría, con las administraciones municipales de las zonas cafeteras del departamento, donde se desarrollaban los proyectos que más adelante relacionamos, se llevó a cabo la contratación de personal temporal para la ejecución de actividades necesarias para su debido desarrollo, toda vez, que se enmarcan dentro actividades que la entidad gremial puede ejecutar con cargo a los recursos de la Transferencia Cafetera(...)”.*

*(Subrayado original)*

## **Análisis de Respuesta**

La entidad menciona que, en virtud del artículo 59 de la Ley 863 de 2003, el Comité Departamental de Cafeteros de Antioquia resolvió incluir a la FNC con su doble condición, es decir, como administradora del FoNC adicionando sus recursos para la ejecución del contrato CN 2022 0370.

Dentro de su respuesta, la entidad alude que estos dineros se utilizaron para contratación de personal para ejecutar actividades dentro de los siguientes proyectos: CN 2021-1519, BIP 2873, CN 2021-1684, CN 2021-1684, CN2022-0063, CN 2022-0063, CN 2022-1605, CN 2022-1605, CN 2022-1605, CN 2022-1606 y CN 2022-1603.

Sin embargo, la CGR no evidenció soportes y/o documentos que permitan determinar la coherencia y pertinencia, así como la justificación de la destinación de los recursos para los fines propios establecidos en la Ley 863 de 2003. De igual forma, genera incertidumbre el hecho que se hayan enlistado proyectos anteriores a la fecha de suscripción del contrato CN 2022 0370 y los otrosíes.

Por lo anterior, se valida como hallazgo administrativo, se desestima el alcance disciplinario y se recomienda la apertura de indagación preliminar, no solo para obtener los soportes que den cuenta de la ejecución contractual, sino también, para establecer los pagos que se realizaron con recursos privados y con recursos de la parafiscalidad.

## **Hallazgo No. 20- Imprevistos contrato CN-2021-1135 (D) (F)**

Constitución Política de Colombia,

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

Ley 489 de 1998 por la cual, entre otras, se expiden principios y reglas generales de la función administrativa.

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

(...)

*ARTÍCULO 3.- **Principios de la función administrativa.** La función administrativa se desarrolla conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueran compatibles con su naturaleza y régimen. ....”*

La Ley 610 de 2000, establece lo siguiente:

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

(...)

*Artículo 6 **Daño Patrimonial al Estado.** Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de 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 Decreto 403 de 2020, por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal, dispone:

*“ARTÍCULO 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:*

- a) Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.*
- b) Eficiencia: Hace referencia a la relación de medios y fines, que comprende obtener los máximos beneficios con los medios que se dispones.*

*(...)*

- d) Economía: Es la adecuada adquisición y asignación de los recursos humanos, físicos técnicos y naturales en los diferentes procesos para maximizar sus resultados (...).”*

En Sentencia C-619/02 la Corte Constitucional, respecto a la responsabilidad fiscal estableció (...) *“es aquella imputable a los servidores públicos y/o a los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado. La responsabilidad fiscal tiene como finalidad o propósito específico la protección y garantía del patrimonio del Estado, buscando la reparación de los daños que éste haya podido sufrir como consecuencia de la gestión irregular de quienes tienen a su cargo el manejo de dineros o bienes públicos.”*

El artículo 39 numeral 14, artículos 70 y 72 de la Ley 1952 de 2019, *“Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”* disponen:

*“Artículo 39. Prohibiciones.*

*(...)*

*14. Ordenar el pago o percibir remuneración oficial por servicios no prestados, o por cuantía superior a la legal, o reconocer y cancelar pensiones irregularmente reconocidas, o efectuar avances prohibidos por la ley o los reglamentos. ”*

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

(...)

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

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

(...)

*“Artículo 72. Sujetos y faltas gravísimas. Los sujetos disciplinables por este título solo responderán de las faltas gravísimas aquí descritas; son faltas gravísimas las siguientes conductas:*

(...)

*“10. Las consagradas en el numeral 14 del artículo 39; numerales 2, 3, 6 Y 7 del artículo 54; numerales 4, 7 Y 10 del artículo 55; numeral 3 del artículo 56; numerales 1, 8, 9, 10 Y 11 del artículo 57; numeral 2 del artículo 60; numeral I del artículo 61; numerales 1, 4, 5, 6 Y 8 del artículo 62, cuando resulten compatibles con la función, servicio o labor.”*

El Consejo de Estado mediante Sentencia de la sección Tercera , radicada con el No. 25000-23-26-000-1997-03489-01 de 2012 ha definido el AIU como un porcentaje de los costos directos a cubrir: i) los gastos de Administración (A)- que comprenden los gastos de dirección de obra, gastos administrativos de oficina, etc.; ii) **los Imprevistos (I)- que corresponden a un porcentaje destinado a cubrir los gastos que surjan y que no fueron previstos** y iii) las utilidades (U)

que corresponde a la remuneración propiamente dicha del contratista por su trabajo.

El contrato suscrito entre el Gobierno Nacional y la Federación Nacional de Cafeteros para la administración del Fondo Nacional del Café, estableció:

*“CLÁUSULA DECIMOSÉPTIMA. NORMATIVIDAD APLICABLE: Cuando la FEDERACIÓN por su propia cuenta y riesgo, opte por la contratación externa para la ejecución de las actividades contempladas en las CLÁUSULAS SÉPTIMA y OCTAVA de este Contrato, se sujetará a las normas del derecho privado y a la reglamentación que expida el propio Comité Nacional de Cafeteros. (...)”*

El Código Civil Colombiano en su artículo 1602 dispone:

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

El artículo 50 incisos segundo y tercero de la Resolución No. 08 de 2000, preceptúa:

*“(...) Al responsable del área interesada corresponde velar porque se cumplan cabalmente con todas las obligaciones del contrato, en particular la recepción del bien o servicio para efecto hará evaluación periódica del desarrollo de los contratos de su área.*

*Es competencia del área interesada solicitar el cobro o pago de las obligaciones nacidas en el contrato o de su incumplimiento, según los procedimientos correspondientes. (...)”*

Concepto de la oficina jurídica de la Contraloría General de la República CGR-OJ-PI-0830-2022 expresa en el numeral 6. CONCLUSIONES:

(...)

*“6.1. Existe relativa autonomía para pactar y pagar el A.I.U; sin embargo, el ejercicio de dicha autonomía está limitado por la información que se obtenga durante la fase de planeación de sus contratos, particularmente, la que se evidencie en el análisis del sector y del mercado, el cual deberá reflejar la información con base en la cual podrán establecer, en cada caso concreto, si resulta más adecuado y conveniente pactarlo como un porcentaje de los costos directos o integrarlo en el precio unitario de cada uno de los ítems.*

6.2. *A las entidades contratantes les corresponde determinar con base en la información obtenida durante la fase de planeación si, en un caso particular debe exigirse al contratista que rinda cuentas respecto de la ejecución de las partidas que integran el A.I.U. En tal caso, así deberá pactarse explícitamente en el contrato suscrito entre las Partes. (Subrayado fuera del texto original)*

6.3. *Durante la ejecución de los contratos estatales en cuyo valor se ha incluido el rubro de- A.I.U., las entidades- estatales y el- contratista -estarán sometidos a las condiciones fijadas para su reconocimiento y pago, en el pliego de condiciones y en el respectivo contrato. (Subrayado fuera del texto original)*

El Clausulado del contrato CN-2021-1135 establece:

*“Cláusula 3. Valor. El valor de este Contrato es de SETECIENTOS DIECIOCHO MILLONES SEISCIENTOS TREINTA MIL SETECIENTOS CUARENTA Y OCHO PESOS (718.630.748) MCTE, incluido AIU e IVA sobre la utilidad (...)*

*Cláusula 4. Forma de Pago. La Federación pagará al Contratista el valor del Contrato, con cargo a los recursos del Fondo Nacional del Café de la siguiente manera:*

- 1) Una vez aprobadas las garantías y otorgada el acta de inicio, la Federación entregará al contratista un anticipo equivalente al treinta por ciento (30%) del valor del contrato, previa presentación de la cuenta de cobro con el visto bueno del Supervisor del Contrato.*
- 2) El ochenta por ciento (80%) del valor del Contrato se pagará mediante actas parciales según avance de obra, aprobadas por el Supervisor del Contrato, la factura con el visto bueno del Supervisor del contrato, acompañada de los documentos que acrediten el pago de los aportes al sistema de Seguridad Social (salud, pensiones y ARL) y parafiscales. En estos pagos se debe amortizar proporcionalmente el anticipo entregado.*
- 3) El veinte por ciento (20%) del valor del Contrato se pagará a la prestación del acta de recibo final de obra firmada por el Supervisor y la factura o documento equivalente con el visto bueno del supervisor del Contrato, acompañada de los documentos que acrediten el pago de los aportes al Sistema de Seguridad social (salud, pensiones y ARL) y parafiscales.*

*Cláusula 10. Supervisión. La supervisión del contrato la ejercerá la Coordinación de Bienes y Servicios de la Federación o quien esta designe. El supervisor tendrá como funciones vigilar el cumplimiento de las obligaciones del contratista y la*

debida y oportuna ejecución del objeto del contrato, así como suscribir con el contratista las actas a que haya lugar, especialmente el Acta de liquidación, otorgando las aprobaciones pertinentes.

*Cláusula 15. Caso Fortuito y Fuerza mayor. En caso de presentarse hechos constitutivos de Caso Fortuito o fuerza mayor a los cuales no se pueda resistir y que impidan, total o parcialmente, el cumplimiento por una u otra parte, de sus obligaciones contraídas bajo el presente Contrato, el plazo de cumplimiento de tales obligaciones será prorrogado por un término igual al que duren el Caso fortuito o fuerza mayor. La parte que resulte afectada por tales hechos y que no pueda por ello cumplir con las obligaciones contractuales, deberá notificar por escrito a la otra, dentro de los diez (10) días siguientes al inicio y terminación del Caso Fortuito o fuerza mayor. Dentro de un plazo no mayor de veinte (20) días desde la fecha del aviso de inicio e las circunstancias, la parte afectada por la fuerza mayor o el caso fortuito deberá enviar una carta certificada anexando el documento de la autoridad competente en el cual se certifiquen las condiciones arriba mencionadas y las medidas tomadas para superarlo, de ser ello procedente, excepto en el evento en que se trate de hechos notorio o del público conocimiento. Durante el período en que persistan el Caso fortuito o la fuerza mayor, las partes están obligadas a tomar las medidas necesarias para minimizar los perjuicios provocados por tales hechos. La parte que no le haya sido posible cumplir con las obligaciones contractuales deberá informar periódicamente a la otra sobre el estado en que transcurre la Fuerza Mayor o Caso Fortuito. Si estas circunstancias persistieren por más de tres (3) meses, las partes deberán ponerse de acuerdo con el fin de adecuar las condiciones de Contrato a las nuevas situaciones que se presente no cualquiera de las partes podrá solicitar a la otra la terminación del Contrato de conformidad con la Cláusula 13.”*

La Federación – FoNC, suscribió el contrato CN-2021-1135 con C&C Ingeniería Ltda el 23 de agosto de 2021, cuyo objeto era “*El contratista se obliga para con la Federación, realizar, bajo la modalidad de precio unitario fijo sin reajuste, las obras de mantenimiento y reparación de la bodega ubicada en la carrera 12 No. 14-59 en el municipio de Honda (Tolima), de conformidad con la descripción, especificaciones técnicas y demás condiciones establecidas por la Federación en la invitación a cotizar y la propuesta presentada por el Contratista, todo lo cual hace parte integral del presente Contrato*”. De acuerdo al anexo 2 del contrato los costos del mismo eran los siguientes:

ITEM	PORCENTAJE	VALOR
Total Costos directos		601.012.584
Administración	15%	90.151.888
Imprevistos	1%	6.010.126

Utilidad	3%	18.030.378
IVA	19%	3.425.772
<b>Total Costos directos e indirectos</b>		<b>718.630.748</b>

Verificada el Acta de liquidación del 14 de marzo de 2022, se evidenció el pago al contratista por concepto imprevistos de un valor de \$6.010.126, pese a que el contratista no acreditó ni soportó la ocurrencia de ninguno de estos.

Asimismo, el supervisor en Acta de seguimiento de 29 de noviembre de 2021 en el numeral 8 indicó que “no se ha presentado algún tipo de incidente”, y en el Informe final de supervisión tampoco informó sobre imprevisto alguno sucedido.

Esta situación descrita, se presentó a razón de la omisión por parte de la supervisión de verificar los soportes de ejecución de los diferentes ítems del contrato de obra, ocasionando un daño patrimonial por \$6.010.126 por pago de imprevistos no ocurridos.

Hallazgo con presunta connotación disciplinaria y fiscal.

### Respuesta de la entidad

La Entidad manifiesta que: *“el Contrato de Obra CN-2021-1135 suscrito entre la FNC FoNC y C&C Ingeniería Ltda (en adelante el “Contrato de Obra”), aunque se ejecutó con recursos parafiscales, no es un contrato estatal<sup>26</sup>, de ahí que, tal como lo dispone la cláusula decimoséptima del Contrato de Administración del Fondo Nacional del Café, la normatividad aplicable cuando la FNC contrata a terceros para la ejecución de las actividades contempladas en las cláusulas séptima y octava del citado Contrato, entre ellas “(...) la construcción, adquisición, reparación y venta de inmuebles (...)”, se sujetará a las normas del derecho privado y a la reglamentación que expida el propio Comité Nacional de Cafeteros, en este caso la Resolución No. 08 de 2000 (Por medio de la cual se adopta el Estatuto de Contratación de la Federación Nacional de Cafeteros con recursos parafiscales cafeteros).*

*Por lo expuesto, en la cláusula 23 del Contrato de Obra se estipuló que “(...) es de naturaleza civil y se registrará, interpretará y ejecutará de conformidad con la legislación de la República de Colombia”.*

*Así las cosas, bajo el principio de la autonomía de la voluntad, que surge como fuente originaria de derecho, y consiste “(...) en el poder que tienen los*

<sup>26</sup> Ley 80 de 1993 “Artículo 32. DE LOS CONTRATOS ESTATALES. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad (...).”

*particulares para autorregular sus propios intereses y determinar el contenido de los negocios jurídicos celebrados, dentro de las distintas relaciones económico-sociales en que se manifiestan (SCOGNAMIGLIO, 1991: 15-17). El elemento volitivo se convierte en el motor del ejercicio de la autonomía privada”<sup>27</sup>, las Partes pactaron en su clausulado los elementos esenciales, naturales y accidentales del Contrato de Obra, determinando el contenido y alcance de su relación jurídica, por lo tanto, no estipularon ni tácitamente, ni explícitamente, las condiciones para la demostración de la ocurrencia de los imprevistos, por considerar que éstos se encuentran destinados a cubrir los riesgos con los que no se contaba y que se pudiesen presentar durante la ejecución del contrato, además porque ni el Contrato de Administración del Fondo Nacional del Café, ni la Resolución No. 08 de 2000, ni ninguna norma o fuente alguna del derecho les impusiera tal obligación.*

*Nos parece relevante traer a colación un aparte del Concepto Jurídico<sup>3</sup>, que por demás hace parte del sustento de la observación. No. 24 realizada por la CGR a la FNC FoNC, en lo relacionado con la respuesta que otorgó la Oficina Jurídica de la CGR a una de las inquietudes elevadas por la Cámara Colombiana de la Infraestructura -CCI-, así:*

*“(…)*

*3. ¿El contratista de obra tiene la obligación de demostrar la ocurrencia de los hechos imprevistos ante la entidad contratante para lograr su reconocimiento y pago?*

*Quando las entidades públicas deciden incluir en el valor de los contratos los costos de administración, imprevistos y utilidad, A.I.U. tienen autonomía para pactar las condiciones para su reconocimiento y pago. En ejercicio de dicha autonomía, las entidades pueden decidir que no se exigirá al contratista que rinda cuenta sobre la partida de imprevistos o que lo haga, en casos particulares; en tal evento, deberá quedar pactado explícitamente en el contrato suscrito por las Partes.*

*Para adoptar las decisiones en un caso concreto, podrán acudir a la jurisprudencia y la doctrina como criterios auxiliares de interpretación, dado que no se trata de una figura regulada en la ley y deberán, en cualquier caso, establecer las condiciones del A.I.U., con fundamento en la información que arroje el análisis del sector respecto de los porcentajes máximos que puedan reconocerse y respecto de la forma en la que se presentará en la oferta económica.*

---

<sup>27</sup> Osorio Moreno, Néstor David (2013). “Las cláusulas excepcionales en la actividad contractual de la administración pública: ¿autonomía de la voluntad o imposición del legislador?”, en Revista Digital de Derecho Administrativo n° 10. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 95-108.

*La obligación del contratista de demostrar si ocurrieron hechos que impactan la partida de imprevistos, dependerá de las condiciones que fueron fijadas en cada caso en el respectivo pliego de condiciones y en el contrato, pero se reitera que, a juicio de Colombia Compra Eficiente, esto no es lo usual (...)"<sup>28</sup>.*  
(Subrayado fuera del texto)

*Si está fue la conclusión a la que se llegó con respecto a la obligatoriedad de demostrar la ocurrencia de los imprevistos en un contrato estatal, con mayor razón la es en un contrato de derecho privado, como es el caso que nos ocupa, en el que, como ya se mencionó, no se fijaron las condiciones para la demostración de su ocurrencia, de tal manera que, no se le puede endilgar omisión alguna al supervisor por una verificación que en ningún momento se pactó en el Contrato de Obra, ya que estaría yendo más allá de lo que las Partes a bien tuvieron convenir en el negocio jurídico.*

## **Análisis de la Respuesta**

No es de recibo de este ente de control lo manifestado por la entidad respecto a que sobre los imprevistos no se había pactado ni tacita ni explícitamente la soportabilidad de los mismos, en cuanto que la Federación está desconociendo la cláusula 15 del Contrato CN-2021-1135 que establece lo siguiente:

*“Cláusula 15. Caso Fortuito y Fuerza mayor. En caso de presentarse hechos constitutivos de Caso Fortuito o fuerza mayor a los cuales no se pueda resistir y que impidan, total o parcialmente, el cumplimiento por una u otra parte, de sus obligaciones contraídas bajo el presente Contrato, el plazo de cumplimiento de tales obligaciones será prorrogado por un término igual al que duren el Caso fortuito o fuerza mayor. La parte que resulte afectada por tales hechos y que no pueda por ello cumplir con las obligaciones contractuales, deberá notificar por escrito a la otra, dentro de los diez (10) días siguientes al inicio y terminación del Caso Fortuito o fuerza mayor. Dentro de un plazo no mayor de veinte (20) días desde la fecha del aviso de inicio e las circunstancias, la parte afectada por la fuerza mayor o el caso fortuito deberá enviar una carta certificada anexando el documento de la autoridad competente en el cual se certifiquen las condiciones arriba mencionadas y las medidas tomadas para superarlo, de ser ello procedente, excepto en el evento en que se trate de hechos notorio o del público conocimiento. Durante le período en que persistan el Caso fortuito o la fuerza mayor, las partes están obligadas a tomar las medidas necesarias para minimizar los perjuicios provocados por tales hechos. La parte que no le haya sido posible cumplir con las obligaciones contractuales deberá informar periódicamente a la otra sobre el estado en que transcurre la Fuerza Mayor o Caso Fortuito. Si estas*

<sup>28</sup> Concepto CGR-0J-PI-0830-2022, pág. 33

*circunstancias persistieren por más de tres (3) meses, las partes deberán ponerse de acuerdo con el fin de adecuar las condiciones de Contrato a las nuevas situaciones que se presente no cualquiera de las partes podrá solicitar a la otra la terminación del Contrato de conformidad con la Cláusula 13.”*  
(Subrayado fuera de texto)

Como se evidencia, el contrato dejó plasmado que en el caso que se presente un hecho que afecte la ejecución del contrato parcial o totalmente, deberá manifestarse por escrito dentro de los diez días siguientes al inicio del caso fortuito o fuerza mayor, y que dentro de los veinte primeros días deberá enviar carta certificada anexando documento de la autoridad competente en la cual se certifiquen las condiciones manifestadas. Documentos de lo que carece el expediente contractual. Además el supervisor deja claro en su informe de noviembre de 2021 que “no se ha presentado algún tipo de incidente”. Razón por la cual se valida el hallazgo con su connotación fiscal y disciplinaria.

### **Hallazgo No. 21 Supervisión contrato CN-2022-1297 (A)**

Constitución Política de Colombia

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

Ley 489 de 1998 por la cual, entre otras, se expiden principios y reglas generales de la función administrativa.

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

(...)

*ARTÍCULO 3.- Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrolla conforme a los principios constitucionales, en particular los*

*atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueran compatibles con su naturaleza y régimen...”*

El Decreto 403 de 2020, por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.

*“ARTÍCULO 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:*

- a) Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.*
- b) Eficiencia: Hace referencia a la relación de medios y fines, que comprende obtener los máximos beneficios con los medios que se dispones.*

*(...)*

- d) Economía: Es la adecuada adquisición y asignación de los recursos humanos, físicos técnicos y naturales en los diferentes procesos para maximizar sus resultados (...).”*

El Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011) establece en el Capítulo VIII “Disposiciones para prevenir y combatir la corrupción en la contratación pública” lo siguiente:

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

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

*(...)*

*ARTÍCULO 84. FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES. La supervisión e interventoría contractual implica el*

*seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligatorio por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.*

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

*PARÁGRAFO 1o. No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.”*

El artículo 50 incisos segundo y tercero de la Resolución No. 08 de 2000, preceptúa:

*“(…) Al responsable del área interesada corresponde velar porque se cumplan cabalmente con todas las obligaciones del contrato, en particular la recepción del bien o servicio para efecto hará evaluación periódica del desarrollo de los contratos de su área.*

*Es competencia del área interesada solicitar el cobro o pago de las obligaciones nacidas en el contrato o de su incumplimiento, según los procedimientos*

El Clausulado del Contrato CN-2022-1297, suscrito entre la Federación FoNC y n UNIPLES S.A. establece:

*“Cláusula 2. Objeto. El contratista se obliga para con la Federación a entregar a título de compraventa trescientas (300) tabletas marca Samsung Galaxy Tab Active 3, con las siguientes características:*

Requerimientos Técnicos	
Sistema Operativo	Android 11.0 o Superior.
Procesador	Especificar marca y tipo
Procesador	8 Núcleos o superior
Procesador	Velocidad 2.2 GHz o superior
RAM	4 GB o superior
Almacenamiento interno	64 GB o superior
Almacenamiento expandido	Que tenga la capacidad de expansión mínimo A 128 GB.
Tamaño pantalla	Entre 6 y 8 pulgadas
GPS autónomo	Describir y anexar documentación de funcionamiento y nivel de autonomía
Robustez Física	Certificación MIL-STD-810-G
Batería	5000 mAh o superior
Garantía extendida del fabricante	3 años
Handstrap	
Lápiz Tableta	Para alta precisión en el trabajo

*Parágrafo 1. Adicionalmente, cada tableta deberá: (i) Estar marcadas con láser con el logo de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia. (ii) La funcionalidad de la ranura de Sim Card debe ser compatible con los tamaños de chip de los proveedores de servicios de telecomunicaciones de Colombia. (iii) Contar tarjeta de memoria SD-CARD con una capacidad mínima de 128 Gb, la cual debe ser compatible con el dispositivo y garantizar que la memoria reconocida por el sistema operativo sea igual a la suma de la capacidad interna más la externa (SD-CARD). (iv) Tener la posibilidad de intercambiar la batería. (v) Tener instalado una película protectora para el display. (vi) El protector o carcasa de la tableta debe tener ranura para sujetar o adaptar correa para transporte de la tableta de manera segura por parte del usuario. (vii) Encontrarse registradas ante los entes de control. (viii) Contar con garantía por un periodo extendido de tres años (3 años).*

*Parágrafo 2. Los bienes muebles objeto del presente Contrato quedan sujetos a la entrega a entera satisfacción de la Federación, los cuales deberán cumplir con todas y cada una de las especificaciones técnicas contenidas en la Propuesta del Contratista y en la invitación a cotizar hecha por la Federación, además, de las instrucciones que para el efecto se imparta a través de los Supervisores.*

*Cláusula 4. Valor. El valor de este Contrato es la suma total de Seis Cientos Veintidós Millones Trescientos Setenta Mil Setecientos Pesos Mcte. (\$622.370.700) más IVA.*

*Cláusula 5. Forma de Pago. La Federación pagará al Contratista el valor del Contrato, con cargo a recursos del Fondo Nacional del Café, en un solo pago contra entrega a satisfacción de los todos bienes objeto del Contrato, previa presentación del acta de entrega y recibo final firmada por el Supervisor, la*

*factura o documento equivalente con el visto bueno del Supervisor del contrato, acompañada de los documentos que acrediten el pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social (salud, pensiones y ARL) y parafiscales cuando a ello hubiere lugar, dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la recepción y aceptación de dicha factura o documento equivalente.*

*Parágrafo. El Contratista se obliga a cumplir las disposiciones que de tiempo en tiempo señale la Federación en materia de facturación. Igualmente, el Contratista acepta que la Federación practique las retenciones a que hubiere lugar, conforme al concepto de la Oficina de Asuntos Tributarios de la Federación. Para efectos de facturación el Contratista presentará factura o documento equivalente, en pesos colombianos y, de ser procedente, presentará adicionalmente las certificaciones a que se refiere el Decreto 3590 de 2011 o las normas que lo modifiquen, aclaren o sustituyan.*

*(...)*

*Cláusula 11. Supervisión. La supervisión del Contrato la ejercerán, por parte de la Gerencia Técnica, Juan Pablo Becerra Henríquez, Coordinador Programa Nacional SICA y, por parte de la Dirección de Tecnología de Información y Comunicaciones, Elkin Alfonso Ospina Rincón, Coordinador de Infraestructura TIC (en adelante los “Supervisores”) o quien (es) designe la Federación.*

*Los Supervisores tendrán como funciones vigilar el cumplimiento de las obligaciones del Contratista y la debida y oportuna ejecución del objeto del Contrato, así como suscribir con el Contratista las actas a que haya lugar, especialmente el acta de entrega y recibo final, otorgando las aprobaciones pertinentes.”*

Verificados los soportes del expediente contractual, tanto los entregados en medio digital como los depositados en el aplicativo Neon, no se evidenciaron informes de supervisión que den cuenta el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato hubiese realizado el supervisor, ni el recibo a satisfacción indicado en el parágrafo 2 del contrato en mención.

Esta situación obedece a la desatención de las funciones del Supervisor del contrato, y generan riesgo en el recibo de los productos objetos del contrato sin las calidades ni especificaciones técnicas requeridas.

Hallazgo Administrativo con presunto alcance disciplinario.

## **Respuesta de la entidad**

*En la carpeta correspondiente a la respuesta a esta observación se encuentra adjunta la certificación expedida por los Supervisores contractuales que da cuenta del recibo a satisfacción de los bienes muebles adquiridos y, en consecuencia, del cumplimiento del contrato por parte del contratista. En consideración de lo anterior no se presentó en el caso en estudio riesgo alguno del recibo del objeto contratado.*

### **Análisis de la respuesta:**

En primera instancia, el ente de control deja constancia que el documento adjuntado, no se encontraba en el expediente contractual suministrado por la entidad, ni en el aplicativo NEON.

Si bien, el documento adjuntado da un recibo a satisfacción de los bienes muebles adquiridos, en el mismo, no se da cuenta de la revisión de las características establecidas en el parágrafo 1 de la cláusula 2 y del anexo técnico. Por lo cual se desvirtúa la connotación disciplinaria, pero se valida el hallazgo administrativo.

### **Hallazgo No. 22 - Gestión presupuestal FoNC (A)**

Constitución Política de Colombia,

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

El artículo 33 de la Ley 101 de 1993 establece: *“PRESUPUESTO DE LOS FONDOS PARAFISCALES AGROPECUARIOS Y PESQUEROS. La preparación, aprobación, ejecución, control, liquidación y actualización de los presupuestos generales de ingresos y gastos de los Fondos Parafiscales Agropecuarios y Pesqueros, se sujetarán a los principios y normas contenidos en la ley que establezca la respectiva contribución parafiscal y en el contrato especial celebrado para su administración.*

*Las entidades administradoras elaborarán presupuestos anuales de ingresos y gastos, los cuales deberán ser aprobados por sus órganos directivos previstos en las normas legales y contractuales, con el voto favorable del Ministro*

*correspondiente o su delegado, según la ley; dicho voto favorable no implica obligaciones a cargo del Presupuesto General de la Nación por estos conceptos”.*

La Cláusula cuarta del contrato de Administración del Fondo Nacional del Café suscrito en el 2016 establece las funciones del Comité Nacional de Cafeteros, entre las cuales se encuentra:

**“CLAUSULA CUARTA. FUNCIONES DEL COMITÉ NACIONAL DE CAFETEROS**

(...)

*h. Aprobar el presupuesto anual del FONDO, incluidos los egresos y costos 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.”*

Por su parte la cláusula quinta del contrato de administración con respecto a las Comisiones Asesoras establece:

*“CLÁUSULA QUINTA COMISIONES ASESORAS: como instancias de apoyo del Comité Nacional de Cafeteros funcionarán las Comisiones de Comercialización, de Presupuesto e Inversiones, de Propiedad Intelectual y de Publicidad. El concepto de tales comisiones deberá ser oído por el Comité Nacional de Cafeteros, antes de adoptar las decisiones respectivas. Cuando circunstancias extraordinarias lo aconsejen, el Comité Nacional de Cafeteros, con consentimiento del Ministro de Hacienda y Crédito Público, podrá ocuparse directamente de decidir sobre las materias pertinentes sin el concepto previo de dichas comisiones.*

*Estas comisiones estarán integradas por el Gerente General de la FEDERACIÓN o quien haga sus veces, el Gerente o asesor del área respectiva, dos miembros gremiales del Comité Nacional de Cafeteros y el Asesor del Gobierno en Asuntos Cafeteros.*

(...)

*Corresponde a la Comisión de Presupuesto e inversiones asesorar al Comité Nacional de Cafeteros en: a) El análisis y discusión del proyecto de presupuesto del Fondo Nacional del Café y sus modificaciones; b) La asignación de los recursos del Fondo Nacional del Café para los diferentes ítems que estén autorizados, incluidos los diferentes costos y reconocimientos de las actividades que ejerza de manera directa o deban ser subcontratados por la FEDERACIÓN.*

*Igualmente se incluirán las fuentes de financiación de sus gastos; c) El análisis del flujo de caja del Fondo Nacional del Café; d) Las políticas para el manejo del portafolio de inversiones de mediano y largo plazo del Fondo Nacional del Café y de los ingresos extraordinarios; e) Las estrategias en materia de los créditos que tome u otorgue la FEDERACIÓN a nombre del Fondo Nacional del Café; f) Las inversiones con vocación de permanencia, en los términos establecidos en el ordinal 25 de la cláusula séptima del presente contrato; g) Los criterios para la determinación de servicios que podrán contratarse con terceros; las políticas en materia de gestión de riesgos financieros con instrumentos derivados.*

*(...)*

*Parágrafo Primero: Las deliberaciones y recomendaciones de las comisiones deberán constar en Actas y se realizarán con base en los documentos que para este efecto sometan a su consideración la administración del Fondo o el asesor del Gobierno en asuntos Cafeteros”.*

En la Cláusula Séptima del Contrato de Administración se establecen las Obligaciones de la federación como administradora del Fondo Nacional del Café, entre las cuales se encuentran:

*“(...)*

*2) Realizar las actividades de cálculo, liquidación, certificación, inspección y las demás necesarias para el cobro y recaudo de la contribución cafetera.*

*3) Elaborar el proyecto anual de presupuesto del FONDO*

*4) Administrar los recursos del FONDO, preparar sus flujos de caja, llevar su contabilidad, manejar su liquidez con entidades financieras de reconocida solvencia o en títulos de reconocida seguridad y adecuada rentabilidad, cobrar sus acreencias y gestionar y atender sus compromisos.*

*5) Administrar el servicio de la deuda del FONDO.*

*6) Mantener la separación presupuestal, patrimonial y contable entre los bienes y recursos del FONDO y los de la FEDERACION.*

*(...)*

*10) Desarrollar, con base en la información contable, indicadores que permitan medir la eficiencia del gasto de los recursos del FONDO, los cuales deberán ser utilizados para la presentación de informes semestrales al Comité Nacional de Cafeteros para su evaluación.*

(...)

12) *Recomendar al Comité Nacional de Cafeteros el mejor uso y destinación de los recursos del FONDO, teniendo en cuenta informes periódicos sobre el mercado mundial del café y sus proyecciones*

(...)

14) *Entregar al gobierno de forma mensual, por conducto del Ministro de Hacienda y Crédito Público, la ejecución del flujo de caja correspondiente al mes inmediatamente anterior y las proyecciones actualizadas del flujo de caja y de los estados financieros al cierre de los respectivos años calendario.*

(...)

23) *Efectuar inversiones de acuerdo con la política que para el efecto apruebe el Comité Nacional de Cafeteros atendiendo criterios de seguridad y rentabilidad.”*

Con respecto a los principios presupuestales, la cláusula undécima del contrato de administración establece:

**“CLAUSULA UNDÉCIMA. PRINCIPIOS PRESUPUESTALES:** *El presupuesto del FONDO estará sujeto a los siguientes principios:*

- a) *Sujeción al presupuesto: No podrá hacer gasto alguno que no este previsto en el presupuesto de egresos, ni se podrán efectuar gastos excedan las partidas existentes en el mismo.*
- b) *Universalidad: El presupuesto deberá contener la totalidad de los ingresos monetarios que se espere percibir en el año calendario, así como la totalidad de los gastos que se pretenda hacer contra esos ingresos.*
- c) *Anualidad del presupuesto: La vigencia del presupuesto será anual, entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de cada año.*
- d) *Unidad de caja: Será el mecanismo a través del cual se constituirá un acervo común con la totalidad de los ingresos, contra el cual se atenderá el pago de las apropiaciones.*
- e) *Cuentas separadas: No obstante adoptar el principio de unidad de caja, se llevarán contabilidades separadas de los distintos recursos del Fondo Nacional del Café, en particular para aquellos recursos del Fondo que tienen destinación especial.*
- f) *Ordenación de Gastos: La ordenación de los gastos corresponde efectuarla a la FEDERACIÓN como administradora del Fondo Nacional*

*del Café, de conformidad con lo estipulado en el presente Contrato y en la reglamentación interna.” (subrayado fuera de texto)*

Así mismo sobre la financiación del Déficit o aplicación del superávit, la cláusula DUODÉCIMA establece en su parágrafo cuarto lo siguiente:

*“PARÁGRAFO CUARTO. FINANCIACIÓN DEL DÉFICIT O APLICACIÓN DEL SUPERÁVIT: Cuando sea negativa la diferencia entre el monto del excedente comercial (diferencia entre ingresos y egresos corrientes) y la suma de los otros egresos previstos en el parágrafo anterior, el presupuesto se equilibrará con la liquidación de inversiones o con recursos de crédito. En caso de que dicha diferencia fuere positiva, el equilibrio presupuestal se obtendrá por medio de inversiones financieras o por la cancelación de pasivos”.*

La Cláusula decimocuarta del Contrato de administración establece con respecto a los informes sobre la ejecución del presupuesto lo siguiente:

*“CLÁUSULA DÉCIMOCUARTA. INFORMES SOBRE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO: La Federación presentará a la Comisión de Presupuesto e Inversiones informes periódicos e la ejecución presupuestal. Igualmente, dentro de los primeros cuatro (4) meses del año, preparará y presentará a dicha comisión el informe anual sobre la ejecución del presupuesto correspondiente a la vigencia anterior, el cual debe contener un análisis cuantitativo y cualitativo de cada uno de los componentes que lo integran y en particular, lo relativo al comportamiento de las diferentes variables cafeteras durante la vigencia y su relación con los supuestos que sirvieron de base para la elaboración y aprobación del presupuesto”.*

Verificados los Presupuestos del FoNC en los periodos auditados, se constató que para las vigencias 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022 se aprobó por unanimidad un Presupuesto en Déficit (los egresos presupuestados son mayores a los ingresos que se van a percibir) por parte del Comité Nacional de Cafeteros de acuerdo al siguiente detalle:

Cuadro No. 10 Comparativo presupuesto

	2018	2019	2020	2021	2022
Rubro	Ppto. Final	Ppto Final	Ppto Final	Ppto Final	Ppto. Final
INGRESOS CORRIENTES	2.491.219.730.000	2.463.335.577.000	3.004.107.035.000	3.515.835.421.000	5.148.881.483.000
EGRESOS CORRIENTES	2.071.994.592.000	2.061.183.069.000	2.562.262.092.000	3.152.830.051.000	4.732.058.896.000
<b>EXCEDENTE COMERCIAL</b>	<b>419.225.138.000</b>	<b>402.152.508.000</b>	<b>441.844.943.000</b>	<b>363.005.370.000</b>	<b>416.822.587.000</b>
OTROS INGRESOS	142.557.025.000	148.202.157.000	8.375.305.000	12.707.946.000	12.825.710.000
OTROS EGRESOS	603.135.904.911	575.841.422.000	560.899.257.000	530.767.453.000	505.571.895.000
<b>SUPERÁVIT - DÉFICIT</b>	<b>-41.353.741.911</b>	<b>-25.486.757.000</b>	<b>-110.679.009.000</b>	<b>-155.054.137.000</b>	<b>-75.923.598.000</b>

Fuente: Archivo Programación y ejecución FoNC 2018-2022 suministrado por la Federación

Situación que continúa para la vigencia 2023, dado que en la Acta 6 de 28 de noviembre de 2022 de la Comisión de Presupuesto e Inversiones, se proyecta un resultado deficitario de presupuesto de \$63.133 millones para la vigencia 2023.

Pese a que se están aprobando presupuestos donde los egresos proyectados son superiores a los ingresos, el Comité Nacional no está realizando pronunciamiento sobre el particular, así como tampoco realiza un seguimiento al déficit del FoNC, ni a la gestión del administrador del fondo a la luz de los principios de eficacia y economía.

Sobre las actas del Comité Nacional de Cafeteros donde se hubiera realizado seguimiento al Déficit presupuestal se allegaron certificación de los extractos de las siguientes actas:

Cuadro No. 11: Actas de Seguimiento del Comité Nacional de Cafeteros al Déficit Presupuestal

Acta	Fecha	Pronunciamiento o detalle
4	28/08/2018	El Comité Nacional de Cafeteros, y con el voto expreso y favorable del Ministro de Hacienda y Crédito Público, aprobó los indicadores financieros y la ejecución presupuestal del FoNC por el año 2018, presentados en la Comisión de Presupuesto e Inversiones, los cuales se encuentran contemplados en el Acta No. 05 correspondiente a las sesiones del 28 de agosto de 2018.
3	12/06/2019	El Comité Nacional de Cafeteros, y con el voto expreso y favorable del Ministro de Hacienda y Crédito Público, aprobó Informe de Ejecución presupuestal 2018 del FoNC, presentados en la Comisión de Presupuesto e Inversiones, los cuales se encuentran contemplados en el Acta No. 05 correspondiente a las sesiones del 07 de junio de 2019.”
6	18/12/2019	Se presentó el Informe de Indicadores Financieros y el Informe de Ejecución Presupuestal respectivamente del primer semestre de 2019
1	25/03/2020	El Comité Nacional de Cafeteros, y con el voto expreso y favorable del Ministro de Hacienda y Crédito Público, aprobó los indicadores financieros y la ejecución presupuestal del FoNC por el año 2019, presentados en la Comisión de Presupuesto e Inversiones, los cuales se encuentran contemplados en el Acta No. 01 de la comisión

Acta	Fecha	Pronunciamiento o detalle
3	08/07/2020	Se presentó el Informe de Indicadores Financieros y el Informe de Ejecución Presupuestal respectivamente del primer semestre de 2020
1	10/03/2021	Se presentó el informe de ejecución presupuestal de 2020, del que se dejó constancia en el Acta No. 1 de la comisión de presupuesto e inversiones del 05/03/2021
4	23/09/2021	Se presenta el informe de ejecución presupuestal del primer semestre de 2021 donde el resultado final del presupuesto se ubicó en -\$109.213 millones, los cuales estaban contemplados en el Acta 04 de la comisión de presupuesto de 20/09/2021. El Comité Nacional aprobó los aspectos revisados y estudiados.
1	23/03/2022	El Gerente Administrativo y Financiero indicó que, de acuerdo a lo establecido en la cláusula séptima y decimocuarta del Contrato de Administración del FoNC, se presentó el Informe de Indicadores Financieros y el Informe de Ejecución Presupuestal para la vigencia 2021.”
2	16/03/2023	El Gerente Administrativo y Financiero, Juan Camilo Becerra, informó de la sesión realizada por la Comisión de Presupuesto e Inversiones en la mañana y dijo que se habían abordado cuatro temas: (i) los resultados financieros del FoNC para el 2022, (ii) un informe sobre los traslados del FoNC, traslados presupuestales que fueron necesarios para atender las necesidades del último trimestre, (iii) una revisión de los indicadores financieros y la ejecución presupuestal del Fondo en el año 2022 y, (iv) la propuesta de resolución de gastos elegibles para el uso de los recursos de la Transferencia General de la Nación. Comentó que la comisión había recomendado presentar al Comité Nacional para su aprobación los resultados financieros revisados y estudiados por la misma comisión y, presentados en enero de 2023, y ver lo correspondiente a la resolución de gastos elegibles. Seguidamente dio paso a la presentación de estos puntos

Fuente: Respuesta Federación

Como se observa en la tabla anterior, el seguimiento se limitó a aprobar el informe de ejecución de la Comisión de Presupuesto e Inversiones, pero no se realizó seguimiento al déficit.

En la Revisión de las Actas de la Comisión de presupuesto e Inversiones donde se hace el análisis y discusión del proyecto de presupuesto, se exponen las cifras, pero no se realiza análisis de causa o recomendaciones sobre el déficit presupuestal.

En cuanto a los informes semestrales sobre la ejecución presupuestal que debe presentar la Federación en su calidad de administrador del FoNC a la comisión de presupuesto e Inversiones, se limita a un análisis cuantitativo (Ingresos y Egresos presupuestados versus ejecutados, resultados alcanzados), sin realizar un análisis cualitativo de las causas del déficit.

A su vez, sobre la financiación del déficit en cumplimiento del parágrafo de la cláusula duodécima del Contrato de Administración, la Federación manifestó *“El Fondo Nacional del Café en su tarea de ejercer la garantía de compra, realiza la labor de comercialización de café, para lo cual se proyecta un presupuesto de compras de café para atender las ventas de café a terceros en el mercado*

*internacional. Es importante tener en cuenta que la financiación del ciclo comercial se da a partir de recursos de crédito con entidades financieras nacionales e internacionales, cuya fuente de pago son las ventas de café con los clientes del FoNC.*

*De esta manera, el déficit o superávit del FoNC en el periodo 2018-2022 está relacionado con el ciclo comercial antes descrito. En todo caso, el FoNC cuenta con líneas de crédito con la banca que permite disponibilidad de recursos para asegurar el Bien Público más importante para los cafeteros: la Garantía de Compra. Por último, vale la pena mencionar que la utilización de líneas de crédito ocurre en el momento de la necesidad de recursos para financiar el capital de trabajo del FoNC. El presupuesto de cada año es una herramienta importante para la planificación de las necesidades de capital de trabajo y de la misma manera la gestión con la banca de los cupos correspondientes”.*

Gestionar un presupuesto de Inversión vía endeudamiento durante 4 vigencias consecutivas ha tenido como consecuencia el incremento de los egresos financieros en un 136.08% como se detalla en la siguiente tabla:

Cuadro No.12 Evolución de la Ejecución de egresos financieros 2018-2022

	2018	2019	2020	2021	2022
Rubro	Ejecución Real				
<b>EGRESOS FINANCIEROS</b>	<b>21.924.468.479</b>	<b>27.385.839.632</b>	<b>26.152.005.903</b>	<b>23.893.952.692</b>	<b>56.016.326.525</b>
Intereses	15.678.277.248	20.627.322.225	17.424.484.398	12.946.000.305	42.198.846.351
Comisiones y otros gastos	6.246.191.231	6.758.517.407	8.727.521.505	10.947.952.387	13.817.480.174

Fuente: Ejecuciones presupuestales 2018 – 202 suministrado por Federación.

La situación expuesta, se ocasiona por desatención de las funciones del administrador de FoNC, al no realizar análisis cualitativos de la ejecución presupuestal, de la comisión de Presupuesto e Inversiones al no indagar causas del superávit ni recomendar al Comité Nacional de Cafeteros medidas al respecto, y del Comité Nacional de Cafeteros al aprobar un presupuesto en déficit sin analizar las causas ni medir los efectos del mismo para el uso de los recursos del Fondo.

Esta situación, trae como consecuencia que un aumento en el uso de recursos del Fondo a intereses financieros en detrimento de otros programas destinados a aumentar el ingreso de los Caficultores, que es el fin último del Fondo.

Hallazgo con incidencia administrativa

**Respuesta de la entidad:**

*En efecto, la FNC como administradora del FoNC no comparte la afirmación del ente de control en cuanto a la calificación del análisis presentado en los informes de presupuesto, ya que como se observa en las actas de la Comisión de Presupuesto e Inversiones, la FNC como administradora del FoNC, actuó de conformidad con lo establecido en el contrato de administración.*

*De igual manera, en cuanto a la afirmación por parte del ente de control en relación a que hay un incremento en el presupuesto de egresos financieros como consecuencia del resultado de presupuesto aprobado por el Comité Nacional de Cafeteros para las vigencias auditadas. Por tal motivo, nos permitimos recordar que como parte de las actividades necesarias para ejercer la garantía de compra, el FoNC realiza la labor de “Comprar, almacenar, trillar, transformar, transportar, vender, y demás actividades relacionadas con la operación comercial de café en el interior del país en y el exterior.” (numeral 17, cláusula séptima del Contrato de Administración del Fondo Nacional del Café). Para la planeación de la comercialización de café, se definen variables exógenas como lo son la tasa de cambio peso colombiano/dólar americano, el precio del contrato “C”, la variación del IPC de Colombia, las tasas de interés, entre otros. Con la estimación de estas variables y la cantidad de café que se planea comercializar en la vigencia, se proyectan entre otros rubros presupuestales, el valor de las Compras de Café, el cuál es fundamental para ejercer la garantía de compra por parte del FoNC.*

*En la medida en que fluctúan las variables que componen el precio interno de la carga de café pergamino seco, es posible que se genere un déficit o un superávit de presupuesto, el cual es inherente a los ciclos comerciales y la actividad de comercialización de café por parte del FoNC. Es importante aclarar que la financiación del capital de trabajo requerido para la comercialización de café, tiene como respaldo el inventario de café del FoNC, el cual se factura completando de esta manera el ciclo comercial con el recaudo producto de la venta y posteriormente se realiza el pago de la deuda que se toma por parte del FoNC para financiar sus requerimientos de capital de trabajo de la operación de comercialización de café.*

*Por lo anterior, aclaramos que en ningún momento se genera detrimento de los recursos del FoNC en este proceso, pues con la facturación y recaudo producto de la venta del café que se encuentra en el inventario del FoNC, se cancelan los recursos de financiación requeridos para la compra del café.*

*Para el período de análisis, el inventario de café en el FoNC ha incrementado su valor contable como resultado de los mayores precios de la carga de café pergamino seco, que a su vez obedece al aumento en el precio del contrato “C” y la devaluación de la tasa de cambio peso colombiano/dólar americano, como*

se observa en la Gráfica No. 1 y por otra parte, al mayor volumen de inventarios (Gráfica No. 2). Lo anterior tiene un impacto en el resultado de presupuesto, lo cual hace parte de la dinámica de comercialización de café. A continuación, en la Gráfica No. 1 se presenta la evolución de las variables macroeconómicas y cafeteras:

*Teniendo en cuenta que el principal bien público de los caficultores es la garantía de compra, es menester del FoNC participar de la compra de la cosecha y mantener un inventario de café necesario para cumplir con los compromisos de venta de las actividades de comercialización de café. Vale la pena resaltar que el inventario del FoNC se constituye en buena parte en los períodos de cosecha que se dan con la mitaca en mitad de año y la cosecha principal que ocurre en los últimos y primeros meses de cada vigencia, razón por la cual buena parte del inventario que se constituye durante una vigencia se factura y recauda en la siguiente. Esta dinámica del ciclo comercial tiene un efecto en el resultado de presupuesto de cada vigencia, toda vez que la ejecución en el rubro de presupuesto de compras de café se da con la entrada del café al inventario*

#### Gráfica 2

*En cuanto a la ejecución del presupuesto de egresos financieros, aclaramos que el valor en el presupuesto de los egresos financieros depende tanto de las necesidades de capital de trabajo para la dinámica de compra de café, que a su vez como se expuso anteriormente, explica la evolución de la deuda financiera del FoNC, así como del comportamiento de las tasas de interés tanto locales como internacionales. Como se evidencia en la Gráfica No. 3, las tasas de interés han incrementado en los últimos años, externalidad que no es posible controlar por parte de la FNC, lo cual ha impactado en la ejecución presupuestal de las últimas vigencias. Finalmente, en cuanto al incremento en la ejecución del rubro de presupuesto de egresos financieros, consideramos importante recordar que la financiación del capital de trabajo del FoNC se realiza mayoritariamente en dólares americanos. Por tal razón, el comportamiento devaluacionista del peso colombiano con respecto al dólar americano de los últimos años ha tenido un impacto en la necesidad de recursos en los conceptos denominados en dólares incluyendo los egresos financieros*

#### Gráfica 3

*Por último, pero no menos importante, recordamos que en el presupuesto del FoNC se incluyen los recursos necesarios para el pago de las mesadas pensionales y demandas laborales de los pensionados de la extinta compañía de inversiones Flota Mercante Gran Colombiana con base a lo establecido en la*

*sentencia de la Corte Constitucional SU-1023 de 2001. Estos recursos para el periodo 2018-2022 ascienden a \$299 mil millones, y a su vez explican en buena parte el déficit de las últimas vigencias del FoNC.*

### **Análisis de la respuesta de la entidad:**

En principio se aclara que el ente de control no indicó en ningún momento que se generará un detrimento por la gestión presupuestal, como manifiesta la Federación en la respuesta.

De igual manera, el incremento de los gastos financieros por la gestión de un presupuesto en déficit es la consecuencia de estar gestionado esta situación por 5 vigencias consecutivas únicamente vía endeudamiento, sin tener en cuenta un análisis de otras herramientas como es un análisis de costos y gastos, eficiencia en el recaudo de ingresos, potenciales de beneficios económicos de los activos, entre otras.

Situación manifestada por la Federación en el oficio GCM23C06972 de 11 de octubre de 2023, ante la solicitud de detallar como se equilibró el presupuesto de cada año, dado que se aprobó un presupuesto en déficit, donde manifestaron *“De esta manera, el déficit o superávit del FoNC en el periodo 2018-2022 está relacionado con el ciclo comercial antes descrito. En todo caso, el FoNC cuenta con líneas de crédito con la banca que permite disponibilidad de recursos para asegurar el Bien Público más importante para los cafeteros: la Garantía de Compra. Por último, vale la pena mencionar que la utilización de líneas de crédito ocurre en el momento de la necesidad de recursos para financiar el capital de trabajo del FoNC. El presupuesto de cada año es una herramienta importante para la planificación de las necesidades de capital de trabajo y de la misma manera la gestión con la banca de los cupos correspondientes”*.

En las causas del hallazgo se describen incumplimientos que las diferentes instancias de aprobación y seguimiento consagrados en el contrato de administración tanto para la Federación en su calidad de administrador, para la Comisión de Presupuesto e Inversiones como instancia asesora y del Comité Nacional de Cafeteros como instancia máxima de aprobación; en desmedro de una gestión presupuestal eficiente en contexto deficitario a la luz de los principios de eficiencia y economía.

Por tal razón se valida la observación como hallazgo administrativo.

### **Hallazgo No. 23 - Compras de café en el exterior con recursos FoNC (A)**

Constitución Política de Colombia

*“La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.*

*De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad”.*

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

El artículo 3º de la Ley 101 de 1993 establece sobre la protección del Estado a la producción de Alimentos lo siguiente: **“ARTÍCULO 3o. ESPECIAL PROTECCIÓN DEL ESTADO A LA PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS.** *Salvo las previsiones contempladas en el artículo anterior, el Gobierno Nacional establecerá tarifas arancelarias, mecanismos paraarancelarios o sistemas compensatorios, con el fin de que en la importación de bienes agropecuarios y pesqueros se garantice la adecuada protección a la producción nacional”.*

Del mismo modo, en el artículo 31 de La Ley 101 de 1993, se establecen los usos de los recursos parafiscales así: **“ARTÍCULO 31. 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.”

La cláusula a segunda del Contrato de Administración del Fondo Nacional del Café establece sobre su Naturaleza y objetivo prioritario lo siguiente:

**“CLÁUSULA SEGUNDA. NATURALEZA Y OBJETO PRIORITARIO: El FONDO es una cuenta de naturaleza parafiscal constituida por recursos públicos cuyo objetivo prioritario es contribuir a maximizar el ingreso del productor de café. El Fondo cumplirá los objetivos previstos en las normas legales vigentes, con el fin de impulsar y fomentar una caficultura eficiente, sostenible y mundialmente competitiva”.** (subrayado fuera de texto)

Verificada la programación presupuestal del Fondo Nacional del Café y su respectiva ejecución, se evidenció que para las vigencias 2020, 2021 y 2022, se presupuestaron compras de café en el exterior por valor de \$8.700.000.000, así: para el año 2020, \$18.967.314.000, para el 2021 y \$34.575.840.000 para el 2022.

Es de anotar que, solo en el año 2020, se ejecutó dicho rubro por valor de \$5.119.652.948, tal y como se detalla en la siguiente tabla, situación que es contraria al objeto prioritario del Fondo que es maximizar el ingreso del productor de Café.

Cuadro No. 13 Detalle ejecución Importación de Café vigencia 2020

Nº de documento FI	Fecha de documento	Valor	Referencia	Asignación	Descripción
4100006228	23/03/2020	1.272.906.353	FAC 10022397	NEDCOFFEE BV	83.787 Kg Café Árábica
4100006293	24/03/2020	337.618.852	FAC 10022415	NEDCOFFEE BV	20.981 kg Café Árábica
4100008320	15/04/2020	297.299.927	FAC 20F02099	INICIATIVAS COMERCIALES NAVARRAS	19.880 Kg Café Árábica
4100011283	13/05/2020	3.211.827.816	FAC 01-2009316	BERNHARD ROTHFOS GMBH	209.332 kg

Fuente: Federación Nacional de Cafeteros oficio GF&RO23C07159 de 20/10/2023

Ante las razones técnicas que motivaron a la importación de café la Federación manifestó que *“De acuerdo con los numerales 17 y 21 de la cláusula 7 del contrato de administración del Fondo Nacional del café es obligación de la FNC como administrador: “Comprar, almacenar, trillar, transformar, transportar,*

vender y demás actividades relacionadas con la operación comercial de café en el interior del país y en el exterior”, y “Diseñar y ejecutar programas orientados hacia nuevos mercados, nuevos productos, y nuevas formas de comercialización de café y afianzar los mercados existentes”.

De acuerdo a lo anterior y con el fin de incrementar las ventas de café con uno de los principales compradores de café a nivel mundial, durante el año 2020 se realizaron compras de café en el mercado europeo, necesarias para atender al cliente bajo su modelo de negocio”.

Las razones expuestas por la Federación del FoNC no son de recibo para el ente de control, porque si bien la cláusula 7 del contrato de administración referida a las obligaciones de la Federación en su calidad de administrador incluye actividades en el interior y exterior del País, todas estas están enmarcadas en el objetivo prioritario del Fondo establecido en su cláusula segunda, pero no sustentaron de ningún modo como la importación de café de la misma clase que se produce en el país, aporta al incremento del ingreso de los caficultores.

Así mismo, con respecto a las actas donde se aprobó la compra de café en el exterior adjuntaron el Acta No. 01 de 20 de marzo de 2020 de la comisión de Presupuesto e Inversiones, y extracto del Acta No. 01 del Comité Nacional de Cafeteros del 25 de marzo de 2020, donde sobre el particular detallan lo siguiente:

Cuadro No. 14 Actas de aprobación compra de Café en el exterior 2020

No. Acta / Fecha	Instancia	Detalle
01 de 20/03/2020	Comisión Nacional de Presupuesto e Inversiones	en el punto VII Sobre Informes de Traslados, incluyen lo siguiente: “(...) y por último, el traslado No. 01 del 03 de marzo de 2020 del rubro de Compras de Café en el país a Compras de Café en el exterior por valor de \$8.700 millones. Después de un análisis detallado, la Comisión de Presupuesto e Inversiones emitió concepto favorable sobre los informes presentados y acordó realizar la presentación al Comité Nacional para su análisis y aprobación”
01 de 25/03/2020	Comité Nacional de Cafeteros	El Gerente Administrativo y Financiero, Juan Camilo Becerra, indicó que la Comisión sesionó el 20 de marzo con el fin de tratar los siguientes puntos: (i) Estados Financieros del FoNC, (ii) informe indicadores Financieros, (iii) informe Ejecución Presupuestal 2019, (iv) informe Comité de Inversiones 2019, (v) resolución Actividades Elegibles del Gasto, (vi) resolución transferencia FEPC, (vii) informes traslados FoNC. Indicó que los aspectos más importantes se encuentran en el Acta No. 01 de la Comisión, la cual hace parte integral de la presente acta. El Comité Nacional de manera unánime y con el voto expreso y favorable del Ministro de Hacienda y Crédito Público, aprobó los temas tratados en la Comisión.

Como se detalla en el Acta 01 de la Comisión Nacional de Presupuesto, solo se menciona el traslado del rubro presupuestal de compras de café en el país a compras de café en el exterior, pero no se explican las necesidades o razones

técnicas que soporten este traslado, ni hay discusiones adicionales al respecto; y en el Acta 01 del Comité Nacional de Cafeteros tan solo se aprueban los traslados, sin siquiera mencionar el ítem de compras de café en el exterior.

Esta situación obedece a la desatención de la Federación en su calidad de administración del FoNC del objetivo primordial del mismo, y a que tanto la Comisión de Presupuesto e inversiones y el Comité Nacional de Cafeteros aprobaron actuaciones de la Federación sin detallar las causas y efectos de las mismas.

Esta situación lleva a que se dé un uso no permitido a los recursos parafiscales, desdibujando las funciones del Fondo.

Hallazgo con Incidencia Administrativa

### **Respuesta de la entidad**

*La entidad manifiesta lo siguiente: “Sea lo primero aclarar, que el café comprado en el exterior durante el año 2020 nunca fue importado a Colombia. El café comprado durante el año 2020 corresponde a una operación de compra de café colombiano en el exterior, como se evidencia en las facturas de compra suministradas en la solicitud de información 2023EE019380, a la cual se dio respuesta el 03 de noviembre de 2023 con el documento GF&RO23C07532. Dicho café fue entregado en Europa frente a los compromisos pactados con uno de nuestros clientes de vieja data y más importantes en el continente europeo. De esta manera contribuyendo al aumento de las ventas y fortaleciendo la relación comercial”.*

### **Análisis de la respuesta**

La respuesta de la Federación no desvirtúa lo observado por el ente de control, en el sentido que no se da una explicación de que compromisos se pactaron para tener que comprar café en el exterior, ni en que beneficia esto al ingreso de los caficultores del país. Adicionalmente, expone al país al riesgo de bajar la calificación de Calidad del Café (y por ende la disminución de la prima), al comprar café de otros orígenes. Por lo cual se valida como hallazgo administrativo.

#### 4. DENUNCIAS Y DERECHOS DE PETICION

En relación con el tema, sobre denuncias, es pertinente precisar que fueron remitidas al equipo auditor, dos derechos de petición, los cuales fueron atendidos, con los siguientes resultados:

##### **Derecho de Petición 2023-272342-82111-SE**

La comunicación que está dirigida al presidente de la República se informa sobre algunos aspectos relacionados con la gestión de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia en calidad de administrador de los recursos del Fondo Nacional del Café, tomando como sustento, algunos hallazgos de informes de auditoría de la Delegada para el Sector Agropecuario, publicados por la CGR.

Una vez analizado lo expuesto por esa veeduría, se tuvo en cuenta el tema relacionado con los bienes inmuebles de propiedad del Fondo Nacional de Café, situados en la ciudad de Nueva York-Estados Unidos y en Tokio-Japón, dado que se indica lo siguiente:

*“La Federación se niega a elevar a escrituras públicas las propiedades de los edificios de Nueva York y Tokio, que pertenecen al Fondo Nacional del Café y a todos los colombianos”.*

En el presente informe se tuvo en cuenta lo relacionado con el inmueble en Tokio de propiedad del Fondo Nacional del Café, toda vez que el tema relacionado con el inmueble de Nueva York, se abordó en el primer semestre de 2023, en una actuación especial de fiscalización y sobre ello, se dio respuesta de fondo parcial, sobre los resultados encontrados según oficio 2023EE0201156.

De la evaluación y análisis a los documentos y registros relacionados con el inmueble de Tokio se encontraron los siguientes hechos, que corresponde a los hallazgos 10 y 11 del presente informe, así:

El bien adquirido no ha sido formalizado mediante escritura pública en Japón, el cual se encuentra a nombre de la República de Colombia, de acuerdo con el último certificado de registro del inmueble emitido por la Oficina de Asuntos Legales de Tokio el 31 de marzo de 2020.

El inmueble está ocupado por la empresa Federación Nacional de Cafeteros de Colombia Limited Liability Company FNC LLC, constituida bajo las leyes de Japón, con el fin de adelantar gestiones comerciales y de mercadeo para la promoción del café colombiano y la apertura de nuevos mercados en Japón y otros territorios, según contrato suscrito con la FNC como administradora del

FoNC. En tal sentido se desconoce que el uso de las oficinas esté relacionado con los objetivos y fines del FoNC, así como las condiciones en las que se encuentra la mencionada empresa que se encuentra usufructuando el inmueble de propiedad del FoNC, sin que se genere una contraprestación por el uso del espacio.

De acuerdo con los resultados se dará respuesta al denunciante.

### **Derecho de Petición No. 2023-271584-82111-SE**

El peticionario en el escrito indica:

(...)

*Por lo anteriormente y en cumplimiento a los artículos 23,29,53, y 230 de la constitución Política, Tratados de Derechos Humanos, solicito que al Ministerio del Trabajo y a los entes de control para efectuar unas mesas de trabajo y poder establecer los salarios realmente devengados por los extrabajadores para determinar el presunto detrimento patrimonial para Colpensiones y los perjuicios que se están causando al Fondo Nacional del Café, la Fiscalía General de la Nación para que se investigue a los presuntos responsables de la comisión de dichos delitos como son los presuntos delitos de concierto para delinquir, fraude procesal, ocultamiento u obstrucción de documentos y los demás que la Fiscalía determine, a la Contraloría General de la República investigue el presunto detrimento patrimonial que sufre el Fondo Nacional del Café.(...)” sic*

De la información suministrada a la CGR se tiene que, a la fecha, se encuentra aún en curso el proceso ejecutivo 2018-0042700, en el cual se controvierte el valor del cálculo actuarial a pagar al fondo de pensiones por concepto de aportes pensionales correspondientes al señor Páez Pérez. En tales circunstancias, será la Jurisdicción Ordinaria Laboral, en última instancia a través de la litis en curso, quien deberá establecer si hay lugar al pago conforme a la liquidación efectuada por la AFP Protección o el mismo debe ser reliquidado siguiendo los lineamientos del Tribunal Superior de Bogotá.

De conformidad con lo anterior, la CGR no evidenció hechos que den lugar a afectación de carácter fiscal u otra incidencia que observar, puesto que no existe un fallo definitivo que determine la cuantía a pagar ni tampoco se han causado a la fecha intereses moratorios que conlleven a un daño patrimonial en los términos del artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

Por tal razón se procede al archivo de la solicitud de origen ciudadano en la CGR.

## PLAN DE MEJORAMIENTO

A 30 de junio de 2023, en el reporte de plan de mejoramiento en SIRECI se tenían 31 acciones de mejora, de las cuales 7 no fueron objeto de revisión de acuerdo a los objetivos de la auditoría de cumplimiento y de los 24 restantes, tan solo 2 tenían fecha de acción cumplida; las restantes tienen vencimiento a 30 de septiembre y 31 de diciembre de 2023.

A continuación, se detallan las dos acciones, de las cuales, la relacionada con los documentos idóneos para lograr los títulos de los inmuebles de Tokio y New York, no tiene avance, por lo que no fue efectiva:

Cuadro No 15 Avance Plan de Mejoramiento

(12) DESCRIPCIÓN DEL HALLAZGO	(16) CAUSA DEL HALLAZGO	(20) ACCIÓN DE MEJORA	(24) ACTIVIDADES / DESCRIPCIÓN	(28) ACTIVIDADES / UNIDAD DE MEDIDA	(32) ACTIVIDADES / FECHA DE INICIO	(36) ACTIVIDADES / FECHA DE TERMINACIÓN	(44) ACTIVIDADES / AVANCE FÍSICO DE EJECUCIÓN
La Federación Nacional de Cafeteros como Administradora del Fondo Nacional del Café, no demostró con documentos idóneos la propiedad de los inmuebles que posee el Fondo en Tokio y New York. (VIGENCIA 2005)	Sin información	Gestiones con la Cancillería	Reunión	Ayuda de memoria de la reunión	01/01/2017	31/12/2018	0
Ejecución Presupuestal: En el Presupuesto y Plan de Acción de la vigencia 2011 existen programas que no se ejecutaron y los recursos pasan a la siguiente vigencia sin que se cumplan las metas propuestas, así; el	Lo anterior por deficiencias de planeación, gestión, control y seguimiento que conlleva a que se presueste recursos y no se ejecutan en el periodo y se establezcan metas que	Ejecutar al 100% los proyectos cofinanciados con recursos del Fondo, siempre y cuando no se presenten inconvenientes que el Comité no pueda controlar, en caso de presentarse estos se sustentarán.	Revisar la ejecución del Plan de Acción y tomar medidas, para dar por terminado aquellos que tienen dificultades en su ejecución y asignar los recursos a nuevos proyectos.	Ejecución de proyectos	30/05/2015	30/04/2016	1,00

(12) DESCRIPCIÓN DEL HALLAZGO	(16) CAUSA DEL HALLAZGO	(20) ACCIÓN DE MEJORA	(24) ACTIVIDADES / DESCRIPCIÓN	(28) ACTIVIDADES / UNIDAD DE MEDIDA	(32) ACTIVIDADES / FECHA DE INICIO	(36) ACTIVIDADES / FECHA DE TERMINACIÓN	(44) ACTIVIDADES / AVANCE FÍSICO DE EJECUCIÓN
programa Educación formal no se ejecutaron \$ 7 millones, Mejoramiento Infraestructura Escuelas no se ejecutó \$77,5 millones, (Vig fiscal 2011-jun2012)	no se cumplen generando desatención a las familias cafecultoras						

Fuente: SIRECI CGR

Las 22 acciones con vencimiento en 2023, están relacionadas con los temas de auditoría, así:

- 4 de Contrato C y compras a futuro: fecha de vencimiento acción de mejora 31 de diciembre de 2023
- 3 de inversiones en cooperativas: fecha de vencimiento acción de mejora 31 de diciembre de 2023
- 7 de pago de rubro administración en contratos de obra: fecha de vencimiento acción de mejora el 30 de septiembre de 2023.
- 8 relacionadas con debilidades en la supervisión de contratos: fecha de vencimiento acción de mejora el 31 de diciembre de 2023.

### TABLA CONSOLIDADA DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGO	NÚMERO	VALOR (\$)
ADMINISTRATIVOS	23	-
DISCIPLINARIOS	2	-
FISCALES	2	\$90.889.827
IP	1	-
OTRA INCIDENCIA	2	-